**This item is provided to support UOB courses.**

**Its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission.**

**However, users may print, download, or email it for individual use for learning and research purposes only.**

**هذه الوثيقة متوفرة لمساندة مقررات الجامعة.**

**ويمنع منعا باتاَ نسخها في نسخ متعددة أو إرسالها بالبريد الالكتروني الى قائمة تعميم بدون الحصول على إذن مسبق من صاحب الحق القانوني للملكية الفكرية لكن يمكن للمستفيد أن يطبع أو يحفظ نسخة منها لاستخدام الشخصي لأغراض التعلم والبحث العلمي فقط.**

# مذكرة

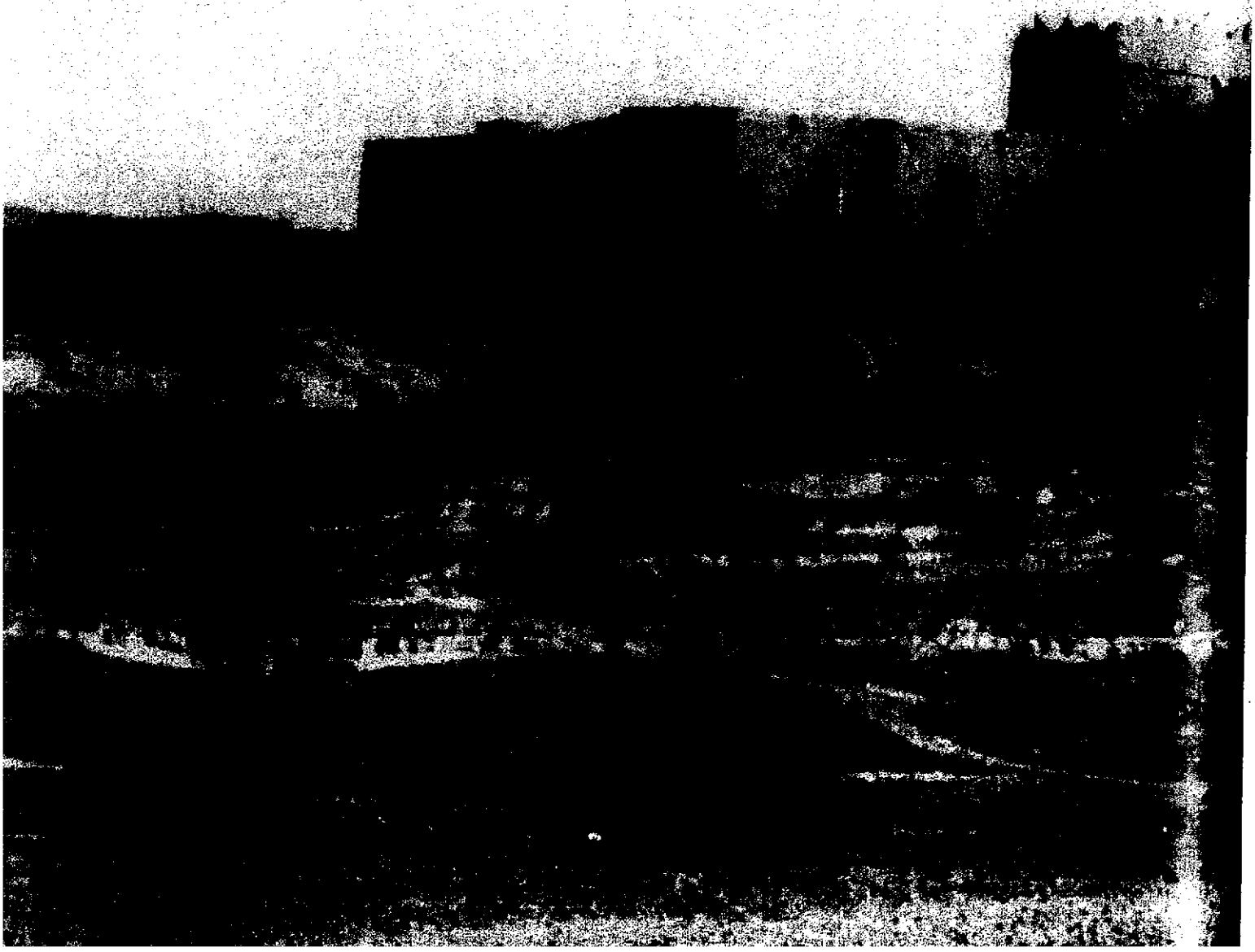
## مقرر تاريخ البحرين الحديث والمواطنة

## HIST 122

## الجزء الثاني

# الفصل الخامس

# البحرين والحماية البريطانية
# (١٨٦٩ - ١٩٧١)



أولاً؛ تولي الشيخ عيسى بن على آل خليفة حكم البحرين

ثانياً؛ بسط الحماية البريطانية على البحرين

١- المعاهدة المانعة الأولى عام ١٨٨٠

٢- المعاهدة المانعة الثانية عام ١٨٩٢

ثالثاً؛ أجهزة الحماية البريطانية ومؤسسات الحكم المحلي

١- أجهزة الحماية البريطانية

أ. المقيم السياسي

ب. الوكيل السياسي

ج. القواعد العسكرية

٢- مؤسسات الحكم المحلي

أ. شيخ البحرين

ب. المستشار السياسي البريطاني

ج. المؤسسات الإدارية

رابعاً؛ رد الفعل الوطني ضد الحماية البريطانية ومظاهره

خامساً؛ الانسحاب البريطاني من الخليج العربي والترتيبات الممهدة لاستقلال البحرين

١- الانسحاب البريطاني وأسبابه

أ. المنافسة الشيوعية فى أوروبا

ب. تدهور الاقتصاد المحلي

ج. الحركات الوطنية فى العالم العربي

٢- الترتيبات الممهدة لاستقلال البحرين

أ. إنهاء المطالب الفارسية/الإيرانية فى البحرين

ب. دخول البحرين فى مفاوضات تشكيل اتحاد الإمارات العربية

ج. توقيع اتفاقية الصداقة والتعاون

## أولاً: تولي الشيخ عيسى بن علي آل خليفة حكم البحرين

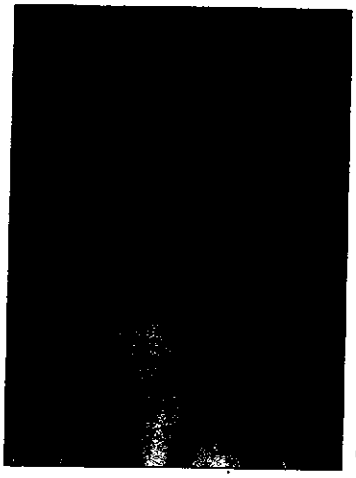
تدهورت الأوضاع الداخلية فى البحرين بسبب الفراغ السياسي الذي نتج عن مغادرة الشيخ محمد بن خليفة آل خليفة البحرين عام ١٨٦٨، حيث بادر أخوه الشيخ علي بن خليفة آل خليفة إلى تولي الحكم، وأخذ يبذل جهوداً حثيثة لتوطيد الأمن وتحقيق المصالحة بين الأطراف المتنازعة محلياً.

أما على الصعيد الخارجي فقد قام الشيخ علي بن خليفة آل خليفة بالتفاوض مع الكولونيل بيلي المقيم السياسي البريطاني فى الخليج العربي الذي كان يعتزم شن حملة عسكرية مدمرة ضد البحرين على شاكلة الحملات التي شنها الأسطول البريطاني ضد مسقط ورأس الخيمة من قبل، وإزاء التهديد العسكري المباشر ضد بلاده، والتدهور الأمني الذي طرأ عقب مغادرة الشيخ محمد بن خليفة آل خليفة، أظهر الشيخ علي حنكة سياسية فى الرضوخ للمطالب البريطانية من جهة، والموافقة على تولي مقاليد الحكم من جهة أخرى لتفادي الدمار الذي كان من الممكن أن يحل بالبحرين جراء تدهور الأوضاع المحلية والخارجية آنذاك.

وعلى الرغم من الجهود الحثيثة التي بذلها الشيخ علي بن خليفة آل خليفة لتوطيد أركان الأمن بالبحرين إبان الفترة ١٨٦٨-١٨٦٩، إلا أن الأطراف المعارضة لحكمه نجحت فى تنظيم صفوفها وشن حملة ضد البحرين فى شهر سبتمبر من عام ١٨٦٩، حيث خرج الشيخ علي بن خليفة آل خليفة بقواته لمواجهة القوات الغازية، وانتهت المعركة بمقتله واضطراب الأحوال فى المنامة والمحرق، مما دفع القوات البريطانية للتدخل فى البحرين بغية المحافظة على مصالحها وحماية تجارتها فى المنطقة،[١] فتقدم الكولونيل بيلي فى مطلع ديسمبر ١٨٦٩ على ظهر بارجة، تصحبه سفن حربية بريطانية بقيادة الكابتن دوغلاس، وبادر لدى وصوله إلى قصف المنامة والمحرق مستهدفاً قلعة الديوان وقلعة أبي ماهر، ثم قامت القوات البريطانية بإلقاء القبض على: الشيخ محمد بن عبد الله آل خليفة، والحاكم الأسبق الشيخ محمد بن خليفة آل خليفة وعدد من وجهاء البحرين ونفتهم جميعاً إلى الهند.[٢]

وعقب انتهاء العمليات العسكرية قام المقيم السياسي البريطاني الكولونيل بيلي بمشاورات واسعة فيمن يتولى الحكم فى البحرين بعد مقتل الشيخ علي بن خليفة آل خليفة، وكان إجماع وجهاء البحرين وأعيانها على المطالبة بقدوم الشيخ عيسى بن علي آل خليفة ليتولى مقاليد الحكم، ويعمل على إحلال الأمن وإعادة الاستقرار الذي فقدته البحرين خلال العامين السابقين.

ولدى توجيه الدعوة له؛ وافق الشيخ عيسى بن علي آل خليفة على تولي الحكم، وتمت مبايعته حاكماً على البحرين وسط مظاهر الفرح والابتهاج وذلك فى الثاني من ديسمبر عام ١٨٦٩، وكان عمره لدى توليه الحكم إحدى وعشرون عاماً، واستمر فى منصبه حتى وفاته في ديسمبر عام ١٩٣٢.[٣]



صورة ٢٧: الشيخ عيسى بن علي آل خليفة

وقد عد المؤرخون تولي الشيخ عيسى بن علي الحكم فى ديسمبر ١٨٦٩ صورة جلية لظهور الحس الوطني فى البحرين، حيث تمت بيعته بإجماع أهل البحرين فى وقت كانت البحرين أحوج ما تكون إلى وجود حاكم يحظى باحترام الشعب على اختلاف فئاته وانتماءاته، وقد تحدثت العديد من المصادر حول هذه البيعة، حيث ورد فى خطاب أرسله المقيم السياسي البريطاني الكولونيل بيلي إلى حكومة الهند البريطانية فى ٢ ديسمبر ١٨٦٩:

«تمت دعوة الشيخ عيسى بن علي (آل خليفة) ابن الحاكم السابق من قطر لتولي الحكم فى الجزر (البحرين) ... لقد كان هناك ترحيب شعبي بقدومه ورفعت فور وصوله الأعلام فى المدينة وعلى جميع السفن».[٤]

وورد فى تقرير صادر عن حكومة الهند البريطانية حول الأحداث التي وقعت فى البحرين بتاريخ ١١ ديسمبر ١٨٦٩: «تولى الشيخ عيسى بن علي (آل خليفة) منصب الحكم الشاغر، وتم الاعتراف به من قبل المقيم السياسي نيابة عن حكومة الهند، علماً بأن الكولونيل بيلي لم يتدخل بأي صورة للتأثير (على الشعب) فى اختيار الحاكم الجديد».[٥]

وقد أكد لوريمر هذه الحقيقة لدى حديثة فى دليل الخليج عن الأحداث التي وقعت فى ديسمبر ١٨٦٩ بقوله:

«وجاء الشيخ عيسى بن علي (آل خليفة) من قطر التي كان مستقراً فيها، ونصب حاكماً على البحرين دون أي تدخل من جانب السلطات البريطانية ووسط مظاهر الابتهاج الشامل من أهالي البحرين».[٦]

كما تحدثت المصادر التاريخية التي عاصرت عهد الشيخ عيسى بن علي عن هذه الأحداث ومن أبرزها ما كتبه محمد بن خليفة النبهاني عن بيعة الشيخ عيسى بن علي (آل خليفة):

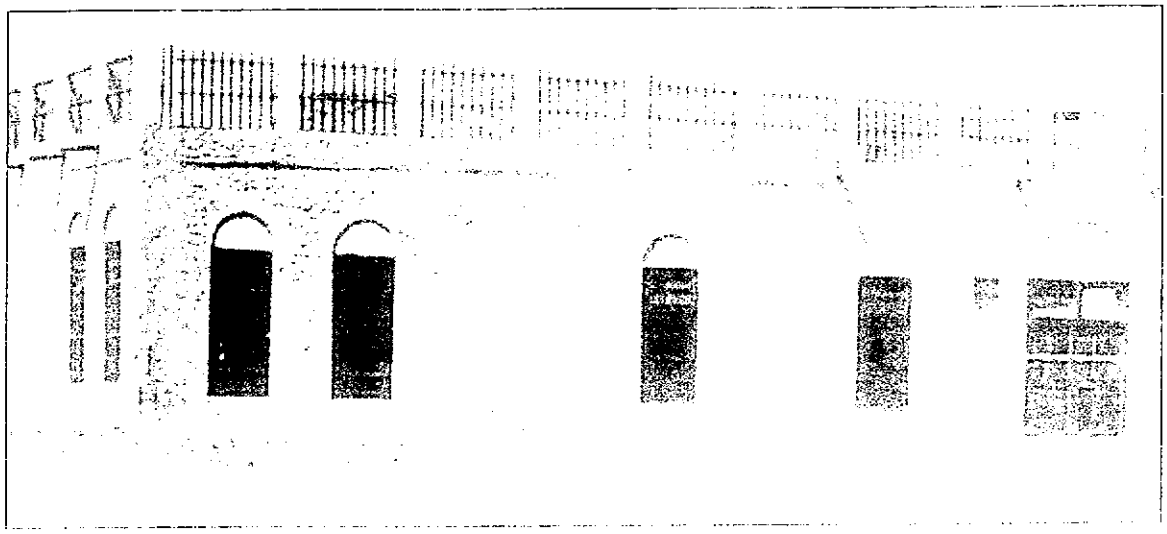
«ثم استشار (معتمد الإنكليز المقيم فى أبي شهر واسمه بيلي) رؤساء قبائلها وأعيان أهلها فيمن

يختارونه حاكماً عليهم فأجمع الكل على طلب الشيخ عيسى بن علي (آل خليفة) فكتب المعتمد البريطاني إليه يستقدمه ... فركب هو وعشيرته وصحبته قبيلة النعيم وأتباعهم، فنزل المحرق فقابله المعتمد وعرض عليه رغبة أهل البحرين فى توليته، واتفق سموه مع المعتمد على بعض الشروط، ورقي عرش المملكة بالتهليل والهتاف من الجمهور، وسنه يومئذ ٢١ سنة».[٧]

وفى معرض آخر تحدث محمد علي التاجر عن صفات الشيخ عيسى بن علي آل خليفة التي نال بها ثقة أهل البحرين واحترامهم بقوله:

«فاستلم زمام الملك بيد الحزم والتدبير فدانت له القبائل والعربان ونشر رايات العدل والأمان، وقمع بسيفه أهل البغي والعدوان، وأظل بحلمه وكرمه وناداه القاصي والدان، وكان معروفاً بالبذل والكرم، موصوفاً بالحلم وطول الأناة وصولاً لرحمه وقرابته لا يدخر دونهم شيئاً، وكان متواضعاً رقيق الحاشية سهل الخلق، ولم تطل مدة الحكم لأحد من أسلافه كما طالت له».[٨]

وقد وضع الشيخ عيسى بن علي آل خليفة الأسس الراسخة لمملكة البحرين، فاهتم بالتطوير والإصلاح والتنظيم سواء على صعيد الإدارة الداخلية أو التنظيمات الجديدة فازدهرت التجارة وعدّ عهده العصر الذهبي للغوص، ومن أهم ما أنجز فى عهده تنظيم ولاية العهد، وتأسيس البلديات، وتأسيس دائرة الشرطة والمكتب الجمركي، وإصلاح المحاكم، وكذلك إدارة التعليم الأهلي والنظامي للبنين والبنات وإنشاء النظام الصحي والمستشفيات، وغيرها من الترتيبات الإدارية والإصلاحات التي نقلت البحرين إلى العصر الحديث[٩]



صورة ٢٨: مدرسة الهداية الخليفية

## ثانياً؛ بسط الحماية البريطانية على البحرين

تميز عام ١٨٨٠ بحدث مهم فى تاريخ البحرين الحديث، ففى شهر ديسمبر من ذلك العام وقع الشيخ عيسى بن علي آل خليفة اتفاقية التزم بمقتضاها بعدم الدخول فى أي اتصالات مع الدول الأجنبية إلا بموافقة الحكومة البريطانية، وألا يسمح بإقامة وكالات أو محطات للفحم لهذه الدول على أراضيه، وقد جاءت هذه المعاهدة على خلفية النشاط البحري العثماني فى الخليج العربي، وفى شهر نوفمبر ١٨٨٠ وصلت مجموعة من السفن العثمانية إلى البحرين وصرح قائد إحداها بأن البحرين: «أرض عثمانية».[١٠]

### ١ - المعاهدة المانعة الأولى عام ١٨٨٠

كانت بعض الدول الأجنبية الأخرى توسع من نشاطها التجاري فى الخليج العربي، واستقطبت البحرين اهتمام هذه القوى بسبب موقعها الإستراتيجي، مما دفع بالمقيم السياسي البريطاني فى بوشهر الكولونيل روس لإبرام اتفاقية مع الشيخ عيسى بن علي آل خليفة عرفت باسم: «الاتفاقية المانعة الأولى»، وذكر لوريمر بأن مبادرة روس عرض مشروع الاتفاقية على الشيخ عيسى آل خليفة ترجع إلى ما تردد من إشاعات عن اعتزام الدولة العثمانية تحويل البحرين إلى معتمدية سياسية، فضلاً عن اهتمام دول أوروبية كثيرة بشؤون منطقة الخليج العربي، وأن سفناً فرنسية وأمريكية وحتى يابانية كانت تزور مياه الخليج العربي، وقد أصبح موقع البحرين كمركز تجاري محط اهتمام بعض هذه الدول، وهذا ما لا تقبله بريطانيا.[١١]

**المعاهدة المانعة الأولى عام ١٨٨٠**

يتعهد عيسى بن علي آل خليفة، شيخ البحرين، بموجب هذه الوثيقة، هو ومن يخلفه من بعده فى حكم البحرين، للحكومة البريطانية، بالامتناع عن الدخول فى مفاوضات، أو إبرام أي معاهدات، من أي نوع، مع أي دولة، أو حكومة أخرى، غير الحكومة البريطانية، بإقامة وكالات دبلوماسية أو قنصلية أو محطات للفحم فى أراضيه، ما لم توافق الحكومة البريطانية.

هذا التعهد لا ينطبق أو يؤثر على المراسلات الودية المعتادة مع السلطات المحلية فى الدول المجاورة والتي تدور حول أعمال ذات أهمية ثانوية. تم توقيعها فى البحرين يوم الثاني والعشرين من ديسمبر ١٨٨٠.

المصدر:

**Saldanha, J. A. (1908) Selections From State Papers, Bombay, Regarding the East India Company's Connection with the Gulf with a summary of Events, 1600-1800, Calcutta.**

### ٢ - المعاهدة المانعة الثانية عام ١٨٩٢

عندما تجدد النشاط الفارسي والعثماني وكذلك الفرنسي فى البحرين، أوصى المقيم البريطاني فى الخليج العربي، الرائد تالبوت، بضرورة عقد اتفاقية جديدة تتضمن نصاً يحرّم على شيخ البحرين التنازل عن أي جزء من أراضيه لأي دولة أجنبية باستثناء بريطانيا، وقد تم توقيع هذه المعاهدة بين تالبوت والشيخ عيسى بن علي آل خليفة فى ١٣ مارس ١٨٩٢.

وفى هذه الاتفاقية، تعهد الشيخ عيسى بن علي آل خليفة عن نفسه وعن ذريته ومن يخلفه، بألاّ يعقد أي اتفاقيات أو يدخل فى أي اتصالات مع أي دولة أجنبية باستثناء بريطانيا، وألا يوافق على إقامة وكيل لأي دولة أجنبية على أرض البحرين دون موافقة الحكومة البريطانية، وألا يتنازل عن جزء من أراضيه بالبيع أو الإيجار من جانب أية دولة أخرى سوى بريطانيا.

وبمقتضى هاتين المعاهدتين، حصلت بريطانيا على مركز قانوني واضح أمام الدول الأخرى فى البحرين، ومن ثم بعثت بمذكرتين إلى الدولة العثمانية عام ١٨٩٥، تنفي فيهما ما تدعيه الدولة العثمانية من احتفاظها بحق السيادة فى البحرين، على أساس أن هذه الإمارة قد أصبحت تحت الحماية البريطانية المباشرة بنص ومضمون المعاهدتين المشار إليهما، وأن بريطانيا أصبحت هي المسؤولة عن كافة الإجراءات اللازمة لحماية البحرين، وبذلك أصبحت البحرين تخضع للحماية البريطانية بصورة رسمية، وتركز اهتمامها فى مطلع القرن العشرين على تنظيم الأوضاع الداخلية فى البحرين بما يتوافق مع مصالحها الاستعمارية.[١٢]

وفى مقابل تلك المعاهدات التي التزم بها الشيخ عيسى بن علي، التزمت بريطانيا بما يأتي:

١- حماية البحرين ضد أي تدخل خارجي.

٢- حماية استمرار الاستقلال الذاتي والفردي للبحرين.

٣- حماية المصالح الاقتصادية والسياسية للبحرين.

٤- تنوب بريطانيا عن الشيخ عيسى بن علي آل خليفة فى القيام بأي عمل له صفة السيادة الخارجية من معاهدات وغيرها.[١٣]

**المعاهدة المانعة الثانية عام ١٨٩٢**

أنا، عيسى بن علي، شيخ البحرين، فى حضور اللفتينانت كولونيل أ. ك. تاليوت، المقيم السياسي بالخليج، ألتزم وأوافق بموجب هذه الوثيقة باسم ورثتي ومن يخلفني من بعدي، بالشروط الآتية:

أولاً: ألا أدخل بأي حال فى أي اتفاق أو مراسلات مع أي دولة أخرى غير الحكومة البريطانية.

ثانياً: ألا أوافق -بدون إذن الحكومة البريطانية- بأن يقيم فى الأراضي البريطانية التي فى حوزتي، أي وكيل لأي حكومة أخرى.

ثالثاً: ألا أقوم بأي حال من الأحوال بالتنازل عن، أو بيع أو رهن، أو أي شكل من أشكال احتلال أي جزء من الأراضي التي فى حوزتي إلا للحكومة البريطانية.

المصدر:

**Saldanha, J. A. (1908) Selections From State Papers, Bombay, Regarding the East India Company›s Connection with the Gulf with a summary of Events, 1600-1800, Calcutta.**

**جدول رقم ١٣ : أهم بنود المعاهدتين المانعتين والتزامات بريطانيا تجاه البحرين**

| التزامات حاكم البحرين |
|---|
| الامتناع عن الدخول فى مفاوضات، أو إبرام أي معاهدات، مع أي دولة سوى بريطانيا. |
| الامتناع عن إقامة وكالات دبلوماسية أو قنصلية أو محطات للفحم فى البحرين، ما لم توافق الحكومة البريطانية. |
| عدم تعيين أي وكيل لدولة أجنبية فى البحرين دون موافقة بريطانيا. |
| الامتناع عن التنازل عن أي جزء من أرض البحرين أو بيعها أو رهنها، لأي جهة خارجية سوى بريطانيا. |

## ثالثاً: أجهزة الحماية البريطانية ومؤسسات الحكم المحلي

استمرت الحماية البريطانية على البحرين طوال الفترة الممتدة ما بين عامي ١٨٨٠ و١٩٧١، حيث دخلت ضمن إشراف حكومة الهند البريطانية، وأصبح الوكلاء السياسيون يتدخلون فى جميع الشؤون المحلية، وقاموا باستغلال مقدرات البحرين وإمكاناتها لمصالح بريطانيا الاقتصادية والعسكرية، ولكنهم أيضاً أسهموا فى تأسيس الإدارة المحلية، خلال القرن العشرين.

### ١-أجهزة الحماية البريطانية

يمكن تفصيل أهم أجهزة الحماية البريطانية فيما يأتي:

**أ. المقيم السياسي:**

كانت حكومة الهند تدير منطقة الخليج العربي من خلال مقيمها السياسي فى بوشهر، ومفهوم «المقيم» لا يعبر عن منصب إداري أو سياسي محدد ولكن يمكن رده إلى الاستعمال الذي جرى فى الهند بمعنى مستوطن فى مكان بعيد. وتتمثل اختصاصاته السياسية فى:

= تمثيل المصالح الخارجية لجميع مشيخات الخليج العربي بوصفه المسؤول عن العلاقات الخارجية التي تربط البحرين (وغيرها) بالعالم الخارجي.

= تحديد أطر العلاقات بين إمارات الخليج العربي.

= الإشراف على تنفيذهم لجميع بنود المعاهدات التي أبرمت مع بريطانيا.

وكان المقيمون يتمتعون بقوة عسكرية كبيرة ولديهم صلاحيات واسعة للتدخل المباشر وفرض

أي سياسة وإرغام شيوخ الخليج العربي على توقيعها، ولكن بعد عام ١٩١٤ أصبحت مهام المقيم تنحصر فى القضايا الإدارية.

وفيما يخص الشؤون الإدارية، فقد كان مسؤولاً عن:

= تنفيذ اتفاقيات الطيران والبرق والبريد.

= مراجعة وإقرار جميع العقود التي تبرمها البحرين مع أي جهة خارجية وله حق إقرارها إن كانت موافقة لسياسة بريطانيا أو رفضها إن خالفت ذلك.

= الإشراف على أعمال البنوك، ومراقبة النقد، ومكافحة المخدرات وتجارة الرقيق، والمراكز الثقافية البريطانية ونقل الأخبار وترجمتها.

= تأمين الحركة التجارية فى الخليج العربي لصالح بريطانيا.

أما الاختصاصات القضائية، فقد كانت على نفس نمط نظام الامتيازات الذي فرضته الدول الأوروبية على الدولة العثمانية فى آخر أيامها، حيث يترافع الأجانب أمام محاكم قنصلية خاصة بهم، ولا يخضعون للقانون المحلي. وفى عام ١٨٦١ استحدث ذلك فى العقد الموقع مع الشيخ محمد بن خليفة آل خليفة وأصبحت هذه المهمة القضائية من أبرز اختصاصات المقيم، وله أن ينظر فى جميع القضايا التي تخص الرعايا البريطانيين أو حينما تكون بين عربي وأجنبي، وله صلاحية الحكم بجميع الأحكام باستثناء عقوبة الإعدام التي لا بد أن يقرها وزير الخارجية. وقد استمد المقيم السياسي سلطته الفعلية من، جملة العقود المبرمة مع حكام البحرين والوجود العسكري البريطاني فى منطقة الخليج العربي.

وقد ألغيت هذه الامتيازات بعد الاستقلال فى ١٤ أغسطس ١٩٧١.[١٤]

**ب. الوكيل السياسي:**

استحدث منصب الوكيل السياسي فى البحرين فى معاهدة ١٨٦٨، واستمر حتى عام ١٩٤٧ عندما تم نقل المقيمية البريطانية فى الخليج العربي من بوشهر إلى البحرين، وكان الهدف من استحداث هذا المنصب هو تخفيف الأعباء الإدارية عن المقيم السياسي، وذلك بسبب كثرة المهام التي أنيطت به، وقد أصبح الوكلاء السياسيون يمارسون صلاحيات واسعة فى البحرين، ويتدخلون فى الشؤون الداخلية، ومن أبرز هؤلاء: كلايف ديلي الذي تولى منصب الوكيل فى البحرين عام ١٩٢١، واستمر حتى عام ١٩٢٦، وقد عمل على فرض قانون المستعمرات فى البحرين، كما قام بالسيطرة على جمارك البحرين.[١٥]

صورة ٢٩: كلايف ديلي

**ج- القواعد العسكرية:**

قام الأسطول البريطاني فى الخليج العربي بالتصدي للبرتغاليين والهولنديين، ثم توجهت بريطانيا إلى القواسم فقضت على قوتهم البحرية، ومنذ ذلك الوقت فرضت هيمنة ونفوذاً على المنطقة دون منازع. ولم تقم القوات البريطانية باحتلال البحرين ولكنها قامت باتخاذها قاعدة عسكرية عام ١٩١٤ كمرحلة أولى لإتمام احتلال العراق. وبعد الحرب العالمية الثانية توسعت بريطانيا فى إقامة قواعد برية وبحرية فى مناطق مختلفة من جزر البحرين وفق اتفاقية أو عقد إيجار، مستفيدة من موقعها الجغرافي، ولكنها تدخلت لحفظ المصالح البريطانية فى أثناء الاضطرابات التي وقعت فى الأعوام ١٩٥٦ و١٩٦٥[١٦]

## ٢- مؤسسات الحكم المحلي فى البحرين

**أ- شيخ البحرين:**

صورة ٣٠ : الشيخ حمد بن عيسى آل خليفة

استمر شيوخ آل خليفة يحكمون البحرين طوال فترة الحماية البريطانية. وكان الحكم ينتقل عن طريق مجلس العائلة بعد وفاة الحاكم، ولكن الشيخ عيسى بن علي آل خليفة رأى أن يستحدث النظام الوراثي بعد ما حصل من فتن فى المرحلة السابقة لتوليه الحكم، بحيث ينتقل الحكم للابن الأكبر، وحصل على الموافقة البريطانية لذلك عام ١٨٩٨. وعندما توفي الشيخ عيسى بن علي آل خليفة عام ١٩٣٢، تولى الحكم ابنه الشيخ حمد بن عيسى آل خليفة (١٩٣٢-١٩٤٢)، وأعقبه الشيخ سلمان بن حمد آل خليفة (١٩٤٢-١٩٦١)، ثم تولى الحكم من بعده الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة (١٩٦١-١٩٩٩).[١٧] (انظر الجدول رقم ١٤)

**ب- المستشار السياسي البريطاني:**

بسبب كثرة الأعباء الإدارية تولى المقيم السياسي التمثيل الخارجي لإمارات الخليج العربي، بينما فوضت الشؤون الداخلية للمستشار البريطاني الذي يساعد الحاكم فى الإدارة المحلية، وقد استحدث هذا المنصب بعد أول اضطرابات وطنية وقعت عام ١٩١٩، حيث تعامل المقيم ديلي مع هذه الأحداث بعنف، وأصبح يمارس دور الحاكم العسكري لمدة خمسة أعوام ١٩٢١-١٩٢٦، وعندما كثرت الشكاوى ضده عزل واستدعي ولي العهد الشيخ حمد بن عيسى آل خليفة لاستلام السلطة وعين تشارلز بليجريف مستشاراً له حيث بقي فى منصبه طوال الفترة: ١٩٢٦-١٩٥٦.

صورة ٣١: تشارلز بيلجريف

حاز بيلجريف على احترام وثقة الشيخ حمد بن عيسى آل خليفة وبدأ عمله كمستشار مالي لحكومة البحرين، ثم تحول كذلك إلى مستشار سياسي وعسكري وقضائي، وتركزت السلطة فى يده فأصبح قائداً لجهاز الشرطة ورئيساً للقضاة، ومشرفاً على جميع الدوائر الحكومية، وقد عاصر عهد الشيخين حمد بن عيسى آل خليفة وسلمان بن حمد آل خليفة، وجاء بعده المستر سميث كسكرتير لحكومة البحرين ولكنه لم يتمتع بمثل صلاحيات بيلجريف، واقتصر دوره على عضوية المجلس الإداري.[١٨]

**ج. المؤسسات الإدارية :**

تعود نشأة النظام الإداري الحديث فى البحرين إلى عام ١٩٢٦، وذلك عندما تولى بيلغريف منصب المستشار، ومن الأعمال التي مارسها النظام آنذاك: تسجيل الأراضي، وجمع الضرائب، وفض الخلافات التجارية، وتسيير الشؤون الداخلية.

وفى عام ١٩٥٦ أنشئ المجلس الإداري باعتباره السلطة التنفيذية فى البحرين، ويتكون المجلس من ٢٦ دائرة، كما تقرر التوسع فى نظام المجالس البلدية فتم تأسيس ستة مجالس للمدن الرئيسة، بعد أن كانت تقتصر على مدينتي المنامة والمحرق. كما استحدثت مكاتب جديدة فى الستينيات من القرن العشرين بهدف مساعدة الجهاز الإداري، ومنها: مكتب البترول، ومكتب الإنماء الاقتصادي.

وفى عام ١٩٧٠ تأسس مجلس الدولة بوصفه الجهاز التنفيذي والإداري للحكم. وقد تم تقليص عدد الدوائر من ٢٦ إلى ١١ دائرة رئيسة وفوضت إلى كل إدارة حق اتخاذ القرارات الخاصة بها وتنظيم أعمالها، وتحول مجلس الدولة بعد عام إلى مجلس الوزراء صبيحة يوم الاستقلال، فى الخامس عشر من شهر أغسطس ١٩٧١.

أما النظام القضائي فكان ينقسم إلى ثلاثة أقسام:

- نظام قضاء بريطاني، تكون فى البحرين وفق معاهدة عام ١٨٦١ التي منحت الرعايا البريطانيين حق التقاضي أمام حاكم قنصلية، وأصبحت قضايا الرعايا البريطانيين تعرض فى دار الاعتماد وتحت إشراف المقيم السياسي.
- نظام قضاء محلي، للنظر فى القضايا المدنية والجنائية.
- نظام قضاء شرعي -سني وجعفري- للنظر فى الأحوال الشخصية.[١٩]

## جدول ١٤ : حكام آل خليفة فى الزبارة والبحرين

| م | الحاكم | فترة الحكم | معلومات عامة |
|---|---|---|---|
| ١ | الشيخ محمد بن خليفة آل خليفة | ١٧٣٧ - ١٧٧٢ | تولى زعامة آل خليفة فى الكويت، بعد وفاة والده الشيخ خليفة بن محمد فى الكويت عام ١٧٠٨. ثم هاجر على رأس عشيرته إلى الساحل الشمالي الغربي من شبه جزيرة قطر، وأسس مدينة الزبارة وشيد بها قلعة صبحا/مرير. |
| ٢ | الشيخ خليفة بن محمد آل خليفة | ١٧٧٢ - ١٧٨٢ | شهدت الزبارة فى عهده ازدهاراً اقتصادياً وحركة تجارة نشطة، وقد دعم الحركة العلمية والأدبية بها. استمر فى الحكم إلى أن حضرته الوفاة أثناء أدائه مناسك الحج بمكة فى ديسمبر ١٧٨٢. |
| ٣ | الشيخ أحمد بن محمد آل خليفة (الفاتح) | ١٧٨٢ - ١٧٩٥ | قاد معركة الدفاع عن الزبارة من ديسمبر ١٧٨٢ – حتى يونيو ١٧٨٣. ثم تقدم بقواته لفتح البحرين فى ٢٣ يوليو ١٧٨٣، وأسس حكم آل خليفة بها. توفى عام ١٧٩٥، ودفن فى المنامة. |
| ٤ | الشيخ سلمان بن أحمد آل خليفة | ١٧٩٥ - ١٨٢١ | واجه أطماع العديد من القوى الإقليمية فى البحرين، واضطر إلى توقيع معاهدة السلام العامة مع بريطانيا فى فبراير ١٨٢٠. |
| ٥ | الشيخ عبدالله بن أحمد آل خليفة | ١٨٢١ - ١٨٤٣ | شارك أخاه (الشيخ سلمان بن أحمد) فى أعباء الحكم، وقاد العديد من المعارك البحرية ضد القوى الطامعة فى البحرين، وأبرم اتفاقية مع السلطة المصرية فى نجد فى مايو ١٨٣٩. عزل عن الحكم عام ١٨٤٣، وتوفى فى مسقط عام ١٨٤٨. |
| ٦ | الشيخ محمد بن خليفة بن سلمان آل خليفة | ١٨٤٣ - ١٨٦٨ | قام بإبرام معاهدة مايو ١٨٦١ مع السلطة البريطانية فى الخليج العربي. أقام علاقات وطيدة مع القوى الإقليمية فى المنطقة، وواجه حركات تمرد ضد حكمه فى البحرين وشبه جزيرة قطر. عزل عام ١٨٦٨، ونفي إلى الهند سنة ١٨٦٩، ونقل منها إلى عدن ثم إلى مكة حيث توفى بها عام ١٨٩٠. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| ٧ | **الشيخ علي بن خليفة بن سلمان آل خليفة** | ١٨٦٨ - ١٨٦٩ | شارك أخاه الشيخ محمد بن خليفة أعباء الحكم، واضطر إلى إبرام معاهدة ١٨٦٨ مع بريطانيا للمحافظة على استقلال البحرين، واجه حركة تمرد داخلية انتهت بمقتله فى معركة الضلع فى سبتمبر ١٨٦٩. |
| ٨ | **الشيخ محمد بن عبدالله بن أحمد آل خليفة** | سبتمبر - ديسمبر ١٨٦٩ | تزعم حركة التمرد ضد حكم الشيخ علي بن خليفة آل خليفة، وتولى الحكم إثر مقتل الشيخ علي فى سبتمبر ١٨٦٩، ثم قامت بريطانيا بعد ذلك بعزله وإلقاء القبض عليه حيث توفي سجيناً فى الهند عام ١٨٧٧. |
| ٩ | **الشيخ عيسى بن علي آل خليفة** | ١٨٦٩ - ١٩٣٢ | تولى الحكم فى ظروف صعبة اضطرته إلى توقيع المعاهدتين المانعتين مع بريطانيا فى عامي ١٨٨٠ و١٨٩٢ والتى اعتبرت البحرين بموجبهما محمية بريطانية. قاوم التدخل البريطاني فى الشؤون الداخلية للبحرين، مما دفع بالإنجليز إلى محاولة تنحيته عن الحكم فى عام ١٩٢٣، وبقي حاكماً للبحرين حتى وفاته فى ديسمبر ١٩٣٢. شهد عهده العديد من التطورات مثل بداية التعليم الأهلي والنظامي واكتشاف النفط فى ٢ يونيو ١٩٣٢. |
| ١٠ | **الشيخ حمد بن عيسى آل خليفة** | ١٩٣٢ - ١٩٤٢ | شهد عهده بواكير التطوير الإداري وظهرت آثار النفط على مظاهر الحياة العامة فى البحرين. عاصر الفترة الأولى من الحرب العالمية الثانية، وقد لعب مستشار حكومة البحرين تشارلز بيلجريف دوراً مهماً فى إدارة الشؤون الحكومية إبان عهده. |
| ١١ | **الشيخ سلمان بن حمد آل خليفة** | ١٩٤٢ - ١٩٦١ | سار على نهج والده فى التطوير الإداري وإحلال الكوادر الوطنية فى أجهزة الحكم والإدارة المحلية. وقد تزامنت فترة حكمه مع أحداث دولية عصيبة مثل تقسيم فلسطين والعدوان الثلاثي على مصر، بالإضافة إلى إنشاء هيئة الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، وكان لهذه الأحداث أثر فى تطور الحركة الوطنية فى البحرين. |

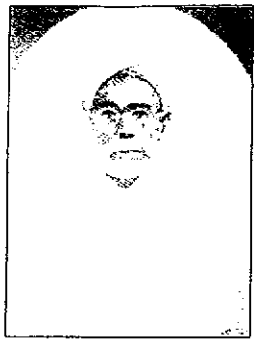
| | | | |
|---|---|---|---|
| ١٢ | **الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة** | ١٩٦١ - ١٩٩٩ | تحققت للبحرين إنجازات كبرى فى عهده منها: تأسيس مجلس الدولة، وانتهاء الإدعاءات الفارسية/الإيرانية فى البحرين. قام الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة بإعلان استقلال البحرين فى ١٤ أغسطس ١٩٧١، وفى عهده صدر دستور البحرين وتأسس المجلس الوطني فى عام ١٩٧٣. |
| ١٣ | **جلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة** | تولى الحكم فى مارس ١٩٩٩ | بدأ عهده بإطلاق المشروع الإصلاحي والانفتاح السياسي الذى تتوج بإقرار ميثاق العمل الوطني فى فبراير ٢٠٠١، ومن ثم إعلان البحرين مملكة دستورية فى ١٤ فبراير ٢٠٠٢. كما تم إجراء انتخابات بلدية ونيابية بمشاركة شعبية واسعة. وقد تبوأت البحرين فى عهد جلالته مكانة دولية وإقليمية بارزة. |

## رابعاً: رد الفعل الوطني ضد الحماية البريطانية ومظاهره

اتخذ رد الفعل الوطني صوراً متباينة حسب الظروف والمرحلة الزمنية التي مرت بها البحرين، وانعكس تطور المجتمع وثقافته على الطريقة التي أظهرت فيها القوى الشعبية معارضتها للحماية البريطانية، ففي مطلع العشرينيات من القرن العشرين ظهرت حركة شعبية ضد محاولة تطبيق الأنظمة والقوانين المدنية والجنائية المعمول بها فى الهند، بسبب أنها منافية للشريعة الإسلامية. وقد تزعم هذه الحركة الشيخ عبد الوهاب الزياني، وتلخصت مطالبها فى: تشكيل مجلس وطني للإشراف على القضاء، وتأسيس جمعية وطنية، وتنظيم جهاز شرطة محلي، وإصدار لائحة إصلاحات إدارية، ولكن المعتمد السياسي ديلي رفض هذه المطالب، مما أدى إلى عقد مؤتمر وطني فى مطلع عام ١٩٢٠، طالبت الحركة فيه بالالتزام بالشريعة الإسلامية، وانتخاب مجلس للشورى، وتشكيل محكمة لدعاوى الغوص، وضرورة التزام المعتمد بالاتفاقيات المبرمة مع البحرين وعدم التدخل فى الشؤون الداخلية. وكان رد ديلي عنيفاً حيث سارع باعتقال عبد الوهاب بن حجي الزياني وغيره من قادة الحركة، وأمر بنفيهم إلى الهند رغم اعتراض الشيخ عيسى بن علي على هذه الإجراءات.

وقد بذلت السلطة البريطانية محاولات فاشلة لعزل الشيخ عيسى بن علي آل خليفة على خلفية تأييده للمطالب الوطنية، إلا أن الالتفاف الشعبي حوله حال دون ذلك، مما دفع بالبريطانيين

للسعي إلى تقليص صلاحياته عام ١٩٢٣.[٢٠]



صورة ٣٢ : عبدالوهاب ابن حجي الزياني

وعلى إثر ذلك تم عزل المعتمد البريطاني في البحرين كلايف ديلي بسبب عنفه الشديد في التعامل مع الحركة الوطنية، وعين تشارلز بيلجريف مستشاراً للشيخ حمد بن عيسى آل خليفة عام ١٩٢٦، مما أدى إلى تهدئة الأمور حتى عام ١٩٣٨ عندما ظهرت حركة جديدة تطالب بإنشاء مجلس وطني للعدل والمعارف ونقابة للعمال واستبدال العمال غير الفنيين فى شركة النفط بعمال محليين. ولكن بيلجريف أظهر التعنت فى الاستجابة لتلك المطالب، وأمر بنفي قادة هذه الحركة الذين كانوا يمثلون تحول البحرين الاقتصادي والاجتماعي والذي انعكس فى ظهور طبقة جديدة من عمال النفط.

وخلال فترة الحرب العالمية الثانية منذ نهاية الثلاثينيات وحتى منتصف الأربعينيات من القرن الماضي، هدأ نشاط الحركة الوطنية بسبب ظروف الحرب التي أدت إلى تغييرات سياسية واقتصادية وثقافية كبيرة في العالم العربي.

ففي المرحلة التي أعقبت نهاية الحرب العالمية الثانية شهدت البحرين نمواً فى الوعي السياسي والقومي، وتمثل ذلك الوعي في ظهور العديد من الأندية الرياضية والثقافية وغيرها من المؤسسات الشعبية التي أخذت تعبر عن رأي الجماهير، وانعكس ذلك الوعي في تطور الحركة الصحفية في البحرين حيث صدرت العديد من الصحف والمجلات التي كانت تعبر عن آراء المثقفين وأفكارهم ورغبتهم فى الاستقلال، مثل: «صوت البحرين»، و«القافلة»، و«الميزان»، و«الخميلة»، و«الوطن».

وفي سنة ١٩٥٤ تم تأسيس الهيئة التنفيذية العليا والتي تكونت من جميع أطياف مجتمع البحرين وانتماءاته، وكان لها دور كبير في النهوض بالعمل الوطني في البحرين، مما أدى إلى تحولها سنة ١٩٥٦ إلى: «هيئة الاتحاد الوطني»، وكانت المطالب الشعبية تتلخص فى: تشكيل مجلس تشريعي ونقابة للعمال وإنهاء الاستغلال البريطاني للإنتاج النفط.

ونتيجة لتطور هذه الحركة والدور الذي لعبته في تحريك الشارع الوطني ضد نظام الحماية البريطانية؛ فقد استغل الإنجليز الأحداث التي وقعت في البحرين إبان العدوان الثلاثي على مصر عام ١٩٥٦ وقامت بحل الهيئة ونفي أبرز زعمائها إلى لخارج.

وقد بذل الشيخ سلمان بن حمد آل خليفة جهوداً حثيثة لتحقيق المطالب الوطنية التي تعززت

صورة ٣٣: الشيخ سلمان بن حمد آل خليفة

عقب استقالة بيلجريف عام ١٩٥٦، حيث قام الشيخ سلمان بإعلان تأسيس المجلس الإداري، وتشكيل مجالس للصحة والمعارف، وإصدار قانون للعمل، وقانون للمحاكم، كما بادر إلى إحلال العناصر الوطنية فى هذه المؤسسات.

ويمكن القول بأن تطور رد الفعل الوطني فى البحرين إزاء الهيمنة البريطانية يعود إلى عدة عوامل من أهمها:

= التطور الاقتصادي المتمثل فى تدهور مهنة الغوص، وظهور طبقة جديدة من عمال النفط.

= نمو التعليم الأهلي اعتباراً من عام ١٩١٩، والتعليم النظامي اعتباراً من عام ١٩٢٦.

= ظهور الأندية والجمعيات.

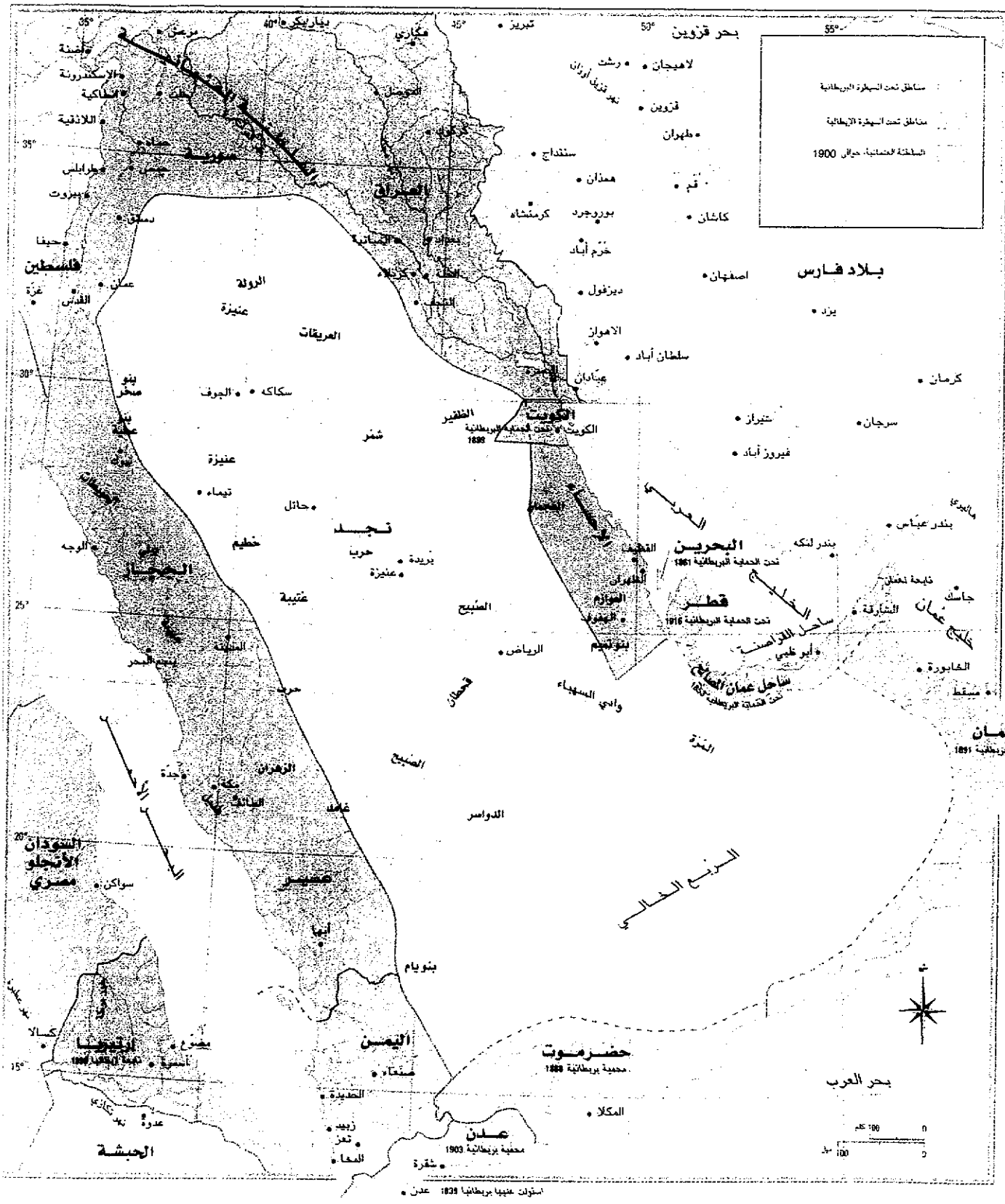
= تطور الصحافة، وزيادة الوعي العام بالقضايا المصيرية لمجتمع البحرين.[٣١]

## خامساً: الانسحاب البريطاني من الخليج العربي والترتيبات المهدة لاستقلال البحرين

كان الهدف الرئيس من الوجود البريطاني فى الخليج العربي منذ القرن التاسع عشر هو تأمين طريق المواصلات بين بريطانيا ومستعمراتها فى الهند، ولكن التطورات الدولية التي تسارعت وتيرتها عقب انتهاء الحرب العالمية الثانية تسبب فى تغير السياسة البريطانية تجاه المنطقة.

فقد أدى استقلال الهند وباكستان عام ١٩٤٧ إلى الانسحاب العسكري البريطاني من شبه القارة الهندية، ونتيجة لذلك فقد أخذت بريطانيا تدرس خياراتها فى الانسحاب من منطقة شرق السويس لعدم حاجتها إلى تأمين طرق المواصلات إلى الهند عبر الخليج العربي، بالإضافة إلى أن وسائل التسليح الحديثة لم تعد تتطلب وجوداً عسكرياً كبيراً بل أصبحت تعتمد على التفوق النوعي.

وفى الفترة نفسها ازدادت أهمية الخليج العربي حيث تم استئناف تصدير النفط بعد توقفه فى أثناء الحرب العالمية الثانية، وأخذت الإدارة الأمريكية على عاتقها مهمة المحافظة على أمن المنطقة نظراً لما تمثله من مصالح حيوية للدول الغربية.[٣٢]




خريطة ١٤: مناطق النفوذ البريطاني والعثماني فى شبه الجزيرة العربية والهلال الخصيب

وفى سنة ١٩٥٦ انتقلت العلاقة البريطانية-الأمريكية فى الشرق الأوسط والخليج العربي إلى مرحلة جديدة إثر إعلان مبادئ أيزنهاور ونظريته فى ملء الفراغ، وأصبحت الولايات المتحدة تعدّ نفسها المسؤول الأول عن التصدي للتوسع الشيوعي فى المنطقة، وبعد أن كانت بريطانيا تهيمن على حركة الملاحة فى الخليج العربي بصورة مطلقة فى القرن التاسع عشر، وجدت نفسها فى النصف الثاني من القرن العشرين ملزمة بالتنسيق مع الولايات المتحدة نظراً لما تمتلكه من قوة عسكرية، وأسطول بحري ضخم فى المحيط الهندي، مما يخفف العبء العسكري والمادي على بريطانيا التي خرجت منهكة من حربين عالميتين.

## ١ - الانسحاب البريطاني وأسبابه

تراجع دور بريطانيا منذ نهاية الحرب العالمية الثانية لصالح الولايات المتحدة الأمريكية، وكان هناك عوامل داخلية أدت إلى تغير السياسة البريطانية من أبرزها:

### أ. المنافسة الشيوعية فى أوروبا:

وجدت الحكومة البريطانية نفسها مضطرة للاعتراف بعجزها عن مواجهة خطر التوسع الشيوعي بمفردها، وقد ظهر ذلك جلياً فى خطاب السفير البريطاني اللورد إينفيرتشابل الموجه إلى وزير الخارجية الأمريكي بتاريخ ٢١ فبراير ١٩٤٧، والذي قال فيه بأن بريطانيا لم تعد قادرة على تحمل مسؤولياتها الأمنية فى اليونان وتركيا ضد الخطر الشيوعي. ودفع هذا التصريح بالإدارة الأمريكية لأخذ زمام المبادرة من القوى الاستعمارية التقليدية والتدخل المباشر فى شؤون العالم العربي.[٣٣]

أما فى أوروبا فقد استحوذت الشيوعية على شرقي القارة، واستطاع حلف وارسو أن يشكل تهديداً خطيراً للدول الرأسمالية مما دفع ببريطانيا للعمل على سحب قواتها من المستعمرات وحشد المزيد من القوات داخل القارة الأوروبية.

### ب. تدهور الاقتصاد المحلي:

أوضحت الحكومة البريطانية فى يوليو ١٩٦٧ بأن الدافع الرئيس للانسحاب من المنطقة العربية هو تخفيض نفقات الدفاع البريطاني، ويتبين من ذلك أن الأسباب الاقتصادية كان لها دور كبير فى اتخاذ قرار الانسحاب حيث أبدت الحكومة البريطانية رغبتها فى إدماج الخطة الاقتصادية والعسكرية معاً، مما يتيح لها الدخول فى السوق الأوروبية المشتركة وحلف الأطلنطي والاتجاه نحو أوروبا. فقد قضت الحرب العالمية الثانية على الإمبراطوريات، وظهرت سياسة التحالفات

والتكتلات الدولية، ولم يعد من الممكن لبريطانيا أن تحافظ على سيادتها والوقوف لوحدها بمعزل عن العالم.

**ج- الحركات الوطنية فى العالم العربي:**

تعرضت المصالح البريطانية فى مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية إلى مصاعب كثيرة، ولم تستطع القوات العسكرية أن تقف رادعاً ضد هذه التحركات، وخاصة بعد عدوان السويس عام ١٩٥٦، فقد أثبتت حركات التحرر الوطني فى البلاد العربية أنه من الصعب إبقاء وجود عسكري واحتلال غريب على هذه الدول، فلم يعد البريطانيون قادرين على السيطرة على الأوضاع المحلية فى مستعمراتهم، ووجدوا أنه من الأفضل ترك هذه الدول لتدير شؤونها مع الاحتفاظ معها بعلاقات خاصة تتيح لها التدخل فى وقت الحاجة وتعطيها الأفضلية فى التعامل من الناحية السياسة والعسكرية والاقتصادية على السواء.

ونتيجة لكل هذه العوامل أعلنت حكومة حزب العمال فى يناير ١٩٦٨ عزمها على الانسحاب من منطقة شرق السويس والخليج العربي فى فترة أقصاها نهاية ١٩٧١، وسرعان ما ثار الجدل حول تخوف بعض الساسة البريطانيين من إمكانية حدوث فراغ سياسي فى منطقة شرق السويس، مما يمكن أن يؤدي إلى قيام الدول الشيوعية بالتدخل فى شؤون المنطقة لإحداث حالة من الفوضى عقب الانسحاب البريطاني، كما طرح المحافظون تخوفاً آخر يتمثل فى إمكانية اندلاع الخلافات الحدودية والنزاعات الإقليمية، عقب الانسحاب البريطاني.

وفى المقابل تمثلت وجهة النظر العربية فى أن بريطانيا هي التي صنعت الفراغ السياسي والعسكري فى المنطقة وبأن خروجها سيكون هو الحل الأمثل لملء ذلك الفراغ:

= فقد تبنت الحكومة البريطانية سياسة المحافظة على الوضع القائم، ووقفت عائقاً دون تحقيق مشاريع الوحدة بين إمارات الخليج العربي، ولم تتبنى أو تتح المجال لأي مشروع اتحادي فى المنطقة.

= وبحجة الحماية، سلبت بريطانيا من إمارات الخليج العربي حق التعامل مع العالم الخارجي وممارسة السيادة المطلقة فى أراضيها فجعلتها تحت الوصاية وفى معزل عن العالم.

= أما من الناحية العسكرية فمنذ أن قامت بريطانيا بتدمير قوة القواسم عام ١٨١٩، سعت إلى المحافظة على سيادتها عن طريق منع أي قوة محلية من تطوير قوتها الدفاعية فحظرت على الجميع تجارة السلاح بحجة حفظ السلام ومنع التعدي وتأمين التجارة.

ومن ثَمّ فإن بريطانيا هي التي خلقت هذا الفراغ حتى تحافظ على نفوذها السياسي وهيمنتها العسكرية المطلقة فى الخليج العربي دون أي منازع، ولم تكن بريطانيا تسعى لإنشاء قوة محلية قادرة على الإدارة وحفظ الأمن فى المنطقة وإنما كانت تحتكر هذه المسألة لنفسها، حتى تتمكن من بسط نفوذها فى المنطقة. وبغض النظر عن تباين الآراء فقد برزت الحاجة فى جميع الأحوال إلى القيام بالترتيبات اللازمة لضمان استقلال إمارات الخليج العربي.[٢١]

وقد اتخذت بريطانيا مجموعة من الترتيبات المهدة للاستقلال، كإنهاء المطالبة الفارسية/ الإيرانية في البحرين، والسعي إلى تشكيل اتحاد الإمارات العربية، وتوقيع اتفاقية الصداقة والتعاون.

## ٢-الترتيبات المهدة لاستقلال البحرين

اتخذت بريطانيا مجموعة من الترتيبات المهدة للاستقلال، ومن أهمها:

### أ.إنهاء المطالب الفارسية / الإيرانية فى البحرين:

ظهر الخلاف بين بريطانيا وفارس حول البحرين لدى دخول القوات البريطانية مياه الخليج العربي عام ١٨١٩، بحجة القضاء على القواسم، ومن ثم سعيها للارتباط مع مشيخات الخليج العربي فى الساحل العربي بمعاهدة السلام العامة التي أبرمت مع البحرين عام ١٨٢٠.

وقد أدى إبرام هذه المعاهدة إلى احتجاج فارسي، أعقبه بذل محاولات فاشلة من قبل سلطة شيراز لمهاجمة البحرين فى الأعوام: ١٨٢٠، ١٨٢٣، ١٨٣٦.

وعندما أدرك الفرس عدم قدرتهم على احتلال البحرين لجأوا إلى الأساليب الديبلوماسية خلال الفترة ١٨٤٥-١٩٧٠، ففي عام ١٨٤٢ شرع الفرس فى بناء أسطول بحري فى الخليج العربي، وإزاء ذلك قامت بريطانيا بتحذيرهم من تبييت نوايا الاستيلاء على البحرين، وحددت موقفها بأنها لن تقر بأي سيطرة فارسية على البحرين دون وجود مستندات تثبت أحقيتهم بها، فشرع الفرس فى تدوين حججهم لإثبات ذلك. واستندوا على عدة ادعاءات من أبرزها:

= **اتفاقية شيراز لعام ١٨٢٢**، التي اعترف فيها بروس بالسيادة الفارسية على البحرين، ولكن هذه المعاهدة لم تأخذ صفة رسمية، وقد رفضت كلٌ من حكومة الهند البريطانية وحكومة الشاه التصديق عليها، وأدت إلى عزل بروس عن منصبه كمقيم سياسي فى الخليج العربي، كما قامت السلطات البريطانية بالتبرؤ من المعاهدة فى خطاب رسمي موجه إلى الشاه.

= **مذكرة كلارندون لعام ١٨٦٩ :** ففي عام ١٨٦٩ أرسل وزير الخارجية البريطاني آنذاك كلارندون خطاباً إلى الشاه قال فيه: «لو كان فى وسع فارس أن تحافظ على النظام فى الخليج لعدّت بريطانيا نفسها معفاة من الواجب الملقى عليها وانسحبت من الخليج وسلمته لفارس»، وقد اختلف الطرفان على تفسير هذه المذكرة، فبينما أرادت بريطانيا أن تراعي العلاقات مع فارس بإرسال خطاب ودي لاحتواء الأزمة، رأى الفرس بأنه اعتراف ضمني بالسيادة الفارسية على البحرين. والمشكلة فى الحجتين هو أن بريطانيا ليس لها الحق أن تسلم أي إقليم فى الخليج العربي لأي جهة أخرى لأنها لا تملكه.

= **إعلان بعض حكام البحرين تأييدهم للسيادة الفارسية :** حيث استند الفرس على قيام الشيخ محمد بن خليفةآل خليفة برفع العلم الفارسي فى البحرين عام ١٨٦١، ولكن هذه الحادثة لم تكن أكثر من مناورة سياسية من قبل الشيخ محمد بن خليفة آل خليفة لإضعاف الدور البريطاني فى المنطقة، حيث إنه رفع العلمين: الفارسي والعثماني فى آن واحد، وفى كلتا الحالتين، لا يمكن اعتبار مجرد رفع العلم خضوعاً لسلطة أخرى.

وقد استمرت الادعاءات الفارسية بالبحرين فى التسبب بجدل دبلوماسي بين الفرس والإنجليز فى أغلب سنوات القرن العشرين، فقد عرضت المطالب الفارسية على عصبة الأمم عام ١٩٢٨، وبذل وزير الخارجية البريطاني أوستن تشمبرلين جهوداً كبيرة لدحض الدعاوى الفارسية بأن حكومة بريطانيا قد اعترفت بحق فارسي على البحرين عام ١٨٦٩، وأنكر وجود أية مسوغات شرعية تؤيد مطالبة فارس بالسيادة على البحرين.[٢٥]

ولم تسفر مذكرات الاحتجاج الفارسية-الإيرانية التي تلت عام ١٩٣٠ عن شيء، ومنذ الحرب العالمية الثانية مالت إيران لاتخاذ بعض الإجراءات الرمزية المؤيدة لادعاءاتها، فقد احتجت لدى الحكومة الإيطالية على قصف الطائرات الإيطالية لمنشآت النفط فى البحرين عام ١٩٤٠، واعترضت على تمثيل البحرين فى بعض الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة، كما استنكرت إدراج اسم البحرين كإحدى دول الخليج العربي فى وثائق الأمم المتحدة، وحين شرعت حكومة مصدق بتأميم النفط الإيراني عام ١٩٥١ اعتبرت أن التأميم ينطبق أيضاً على نفط البحرين، وأعلنت عام ١٩٥٨ ضم البحرين إلى أراضيها باسم الإقليم الرابع عشر، واحتجت على إبرام اتفاقية تحديد المياه الإقليمية بين السعودية والبحرين، ولم تعترف بجوازات السفر البحرينية التي يحملها المسافرون إلى إيران، وهذا كله لم يغير من حقائق الأوضاع القائمة فى البحرين.[٢٦]

والحقيقة هي أن وضع البحرين كان موضع صراع بين دولتين لا تملكان حقاً قانونياً لادعاء

ملك الجزر أو التنازل عنها لجهة خارجية، فقد كانت البحرين تخضع لحكومة شرعية تتمثل فى سلطة آل خليفة منذ نهاية القرن الثامن عشر، وحيث إن هذه المفاوضات كانت تخاض بين دولة استعمارية وأخرى طامعة، فقد كانت البحرين فى معزل عن الجدال القائم فى أروقة هيئة الأمم، وعندما فشلت جميع محاولات التسوية الديبلوماسية لجأت الأطراف المتنازعة إلى البحرين لتقرر مصيرها بنفسها، فحين أدرك الشاه أن عضويته فى الحلف المركزي مع بريطانيا لم تحقق أطماعه التوسعية فى الخليج العربي، اتفق مع المملكة العربية السعودية على تنسيق سياساتهما فى الخليج العربي بعد انسحاب بريطانيا واطمأن إلى نية بريطانيا فى التغاضي عن احتلاله للجزر الثلاث التابعة لمشيخات ساحل عُمان لدى انسحابها من الخليج العربي، ثم أعلن فى يناير ١٩٦٩ بأن: «إيران تقبل أي رأي يعلن عنه شعب البحرين حول مستقبل الجزر، وأن إيران لن تصر على مطالبها إذا أراد شعب البحرين غير ذلك».[٢٧]

وقد قامت الأمم المتحدة بإرسال وفد برئاسة مساعد الأمين العام فيتوريو وينسبير كويكاردي بهدف التعرف على رغبات أهل البحرين، وكتابة تقرير يرفعه الأمين العام إلى مجلس الأمن حيث يسجل كوثيقة دولية تلتزم إيران بمضمونها، وانطلق الأمين العام للأمم المتحدة من مرونة الشاه الذي ترك اختيار طريقة التعرف على موقف الشعب البحريني له دون إصرار من إيران على طبيعة هذه الطريقة أو شكلها، كما وافقت بريطانيا على تفويضه للقيام بهذه المهمة بالطريقة التي يراها مناسبة.[٢٨]

وقد وصل المبعوث الدولي إلى البحرين فى ٣٠ مارس ١٩٧٠ على رأس لجنة تشكلت عضويتها من خمسة أعضاء آخرين من كل من: فرنسا وإيرلندا والهند وإندونيسيا والأردن. وفى ١٨ إبريل غادر الوفد البحرين بعد أن انتهى من تنفيذ المهمة التي أوكلت إليه.[٢٩]

وقد مثلت هذه الفترة مرحلة حاسمة تمكن فيها شعب البحرين من حسم مشكلة استمرت أكثر من قرن ونصف من الزمان، فقد اتصلت البعثة بأكبر عدد من ممثلي الهيئات الاجتماعية والدينية والرياضية والثقافية، وكانت هذه المؤسسات قد اختارت مندوبين ينوبان عنها فى الاتصال ببعثة الأمم المتحدة، ولم يقتصر مبعوث الأمم المتحدة على اتصاله بهذه الهيئات، فقد رأى أن يتوخى أكبر قدر من الدقة فى التعرف على رغبات السكان دون قيد أو أية ريبة فى وسائل الاتصال، فأخذ يتجول بنفسه فى المدن والقرى والأندية ويفتح الباب لكل من يريد الإدلاء برأيه كتابة أو مشافهة، وأصدر بياناً نشر فى الصحافة المحلية يؤكد ما صرح به فى مطار البحرين لدى وصوله بأن بابه مفتوح للذين يريدون أن يشرحوا له رغباتهم بشأن وضع بلدهم، وأكد بأنه يرغب فى أن يؤكد من جديد: «بأنه على استعداد لاستقبال كل من يرغب فى مقابلته على انفراد وفى جو من الثقة فى مكتبه

الخاص فى فندق الخليج، وباستطاعتهم أن يفعلوا ذلك كل يوم ابتداء من يوم السبت ١١ إبريل بين الساعة التاسعة صباحاً والثانية عشر ظهراً».[٣٠]

وفى الثامن عشر من إبريل ١٩٧٠ أنهى الوفد مهمته وغادر البحرين، ثم نشر تقريره فى ٣٠ أبريل من العام مصحوباً بخطاب إلى السكرتير العام الذي حول التقرير بدوره إلى مجلس الأمن، وقد تضمن التقرير إجماع شعب البحرين على نقطتين:

- أن الغالبية الساحقة لسكان البحرين تريد إقامة دولة عربية ذات سيادة.
- أن تكون البحرين حرة فى تقرير علاقاتها الخارجية.[٣١]

وقبل تفصيل الأحداث التي تسارعت وتيرتها بعد رفع التقرير، لا بد من تأكيد جملة من الحقائق المهمة التي تجلت خلال الأيام الثمانية عشرة (١-١٨ إبريل، ١٩٧٠) التي كان الوفد فيها موجوداً فى البحرين، ويمكن إيجاز أهمها فيما يأتي:

• **حماس الشعب البحريني وإقباله على إبداء رأيه:** فبعد فترة طويلة من النزاع الدولي الذي خاضته كلٌّ من فارس وبريطانيا على الصعيد الديبلوماسي أتيح لشعب البحرين حق تقرير المصير وإبداء رأيه، وقد أثبت أهل البحرين رغبتهم فى أن يكون مصيرهم بأيديهم عن طريق المشاركة الواسعة والتجاوب الكبير مع المندوب الدولي، فقد كان وفد الأمم المتحدة قد زود بقائمة محدودة من الجمعيات والأندية التي يتعين مقابلتها فى البحرين، ولكنه فوجئ بأن عدد هذه الهيئات قد تجاوز ١٥٠ جمعية ومؤسسة ودائرة، إضافة إلى المجموعات والأفراد من المواطنين الذين وفدوا إلى مكتب كويكاردي لإبداء رأيهم فى هوية البحرين ومستقبلها.[٣٢]

•**تأكيد عروبة البحرين وهويتها العربية الإسلامية:** فقد نص تقرير كويكاردي الذي رفعه إلى مجلس الأمن فى ٣٠ إبريل ١٩٧٠، بأن من اجتمع إليهم من أهل البحرين: «أجمعوا فى الواقع على رغبتهم فى دولة مستقلة استقلالاً تاماً، وقالت الأغلبية الساحقة أنها تريد أن تكون هذه الدولة عربية، وأضاف بأن معظم من قابلهم من الشبان يرون أن البحرين جزء من الكيان العربي الكبير، واختتم تقريره بأن أكثرية سكان البحرين يريدون إقامة دولة عربية بعد الاستقلال».[٣٣]

• **تلاحم الشعب باختلاف انتماءاته الطائفية أو العرقية أو الفكرية:** فقد لاحظ الممثل الخاص فى تقريره بأنه لا توجد فى البحرين تفرقة طائفية حيث أصر زعماء السنة والشيعة على مقابلته جماعياً، ولاحظ كذلك بأنه لا يوجد أي خلاف بين المدينة والريف، كما أثنى الممثل الخاص على

المرأة البحرينية التي شاركت فى عملية تقصي الحقائق ولم يكن رأيها يختلف عن رأي الرجل، وأضاف بأن معظم الأقليات العرقية من غير العرب قد اندمجوا فى البيئة البحرينية، ولم يختلفوا فى آرائهم عن رأي الأغلبية فى تأكيد هوية البحرين وعروبتها.[٣٤]

- **التفاف الشعب البحريني حول قيادته:** فقد كان الإقبال الشعبي الكبير على المشاركة فى تقصي الحقائق وإنجاح مهمة وفد الأمم المتحدة يعكس ولاء الشعب لقيادته، حيث أكدت جميع أطياف المجتمع البحريني رغبتها فى تشكيل دولة ذات سيادة مستقلة تحت حكم آل خليفة الذين يمثلون السلطة الشرعية فى البحرين منذ عام ١٧٨٣.

- **الأسلوب الحضاري والوعي الشعبي:** الذي تمثل فى جو الهدوء الذي ساد البحرين فى تلك الفترة، حيث أشاد تقرير وفد الأمم المتحدة بالطريقة التي استقبل بها فى البحرين والهدوء الذي خيم على البلاد فى أثناء وجوده فيها، وبالأسلوب الذي عبر فيه الناس عن آرائهم بنظام ودون تعصب، وأضاف بأنه قام بعمله فى جو من الحرية حيث لم يتأثر أحد نتيجة للتعبير عن رأيه، ولم تحدث خلافات تعكر الأمن، كما هنأ المندوب البريطاني كذلك فى كلمته بمجلس الأمن شعب البحرين الذي أظهر: «الوقار واللطف والثبات والثقة بالنفس».[٣٥]

وأمام هذه المعطيات انعقد مجلس الأمن يوم الاثنين الموافق ١١ مايو ١٩٧٠ حيث كان المندوب الإيراني أول المتكلمين فى الجلسة، وقد أكد على احترام إيران رغبة شعب البحرين فى الاستقلال انطلاقاً من ميثاق الأمم المتحدة الذي ينص على حل المنازعات بالطرق السلمية، ثم صوت المجلس بالإجماع على تقرير الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة، والذي نص على ما يأتي:

**تقرير مجلس الأمن حول إنهاء الادعاءات الفارسية/ الإيرانية فى البحرين عام ١٩٧٠**

"يرحب المجلس بما استنتجه وتوصل إليه التقرير، وخاصة النص الذي يقول: إن أغلبية شعب البحرين الساحقة ترغب فى الحصول على اعتراف بهويتهم فى دولة مستقلة ذات سيادة وحرة فى تقرير علاقاتها بالدول الأخرى".[٣٦]

عقد مجلس الأمن الدولي جلسة يوم الاثنين ١١ مايو ١٩٧٠، وتبنى بالإجماع القرار الذي قدمه المندوب الفرنسي، ونصه:
«يرحب المجلس بما استنتجه وتوصل إليه التقرير وخاصة النص الذي يقول: إن أغلبية شعب البحرين الساحقة ترغب فى الحصول على اعتراف بهويتهم فى دولة مستقلة ذات سيادة وحرة فى تقرير علاقاتها بالدول الأخرى».
**UN Report, Security Council. S/C9772, p. 30 A, 1970/Findings and Conclusions «Paragraph 57».**

وقد توصلت إيران فى نهاية هذا الجدل الذي استمر لعقود طويلة إلى القرار التالي: «إن ظروفاً دولية جديدة أملت تغييرات أساسية منذ خروج إيران من البحرين عام ١٧٨٣ وقد التزمت إيران بهذه الظروف إزاء قرار مجلس الأمن فى ١١ مايو ١٩٧٠ بشأن تقرير مصير البحرين».

وفى خطاب ألقاه الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة بمناسبة مصادقة مجلس

صورة ٣٤: الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة

الأمن على استقلال البحرين، توجه فيه إلى شعب البحرين بالشكر والتقدير على مشاعر الوفاء التي أبداها الشعب وإخلاصه لقيادته بطريقة أثارت انتباه المجتمع الدولي، واعتبره المراقبون مثالاً يحتذى به فى حل المشاكل الدولية بالطرق السلمية، وكان مما قاله سموه فى هذه المناسبة:

«إنها لمناسبة وطنية غالية أن نتوجه إليكم بالحديث فى هذا اليوم الأغر بعد أن اجتازت قضيتنا أهم مراحلها ووصلت إلى الغاية المرجوة التي توخيناها وعملنا جميعاً من أجلها جاهدين، ألا وهي تأكيد عروبة البحرين ودعم كيانها وتوطيد استقلالها.. أيها المواطنون الكرام، فى هذا اليوم يطيب لنا أن نعرب عن تقديرنا العميق واعتزازنا الخالص لما أبديتموه من وعي وطني سليم وإدراك أصيل تجاه قضية الوطن وخاصة فى مرحلة التعبير عن آرائكم مما كان له أطيب الأثر فى النجاح الذي تكللت به جهودنا فى هذا المضمار».[٢٧]

**بيان رسمي صادر من حضرة صاحب السمو الشيخ عيسى بن سلمان فى ١٤ أغسطس ١٩٧١، ورد فيه**

"إن البحرين، الدولة العربية المسلمة، تؤمن بالوحدة العربية كضرورة قومية ملحة يفرضها عليها التاريخ والدين واللغة والثقافة والمصير العربي المشترك...

قررنا أن نعلن فى هذا اليوم عزم حكومتنا على اتخاذ الخطوات اللازمة:

أولاً: إنهاء جميع المعاهدات والاتفاقيات السياسية والعسكرية التي تنظم علاقات التحالف وخاصة بين حكومة البحرين والحكومة البريطانية، وعليه فقد بوشر فعلاً فى الانسحاب العسكري البريطاني من أراضي البحرين.

ثانياً: إن البحرين، الدولة العربية المستقلة هي صاحبة السيادة المطلقة على أراضيها، وإن لحكومتها دون غيرها حق تصريف شؤونها الخارجية وتنظيم علاقاتها الدولية.

ثالثاً: التقدم فوراً بطلب انضمام دولة البحرين إلى عضوية كل من الجامعة العربية وهيئة الأمم المتحدة.

رابعاً: الطلب من الدول العربية الشقيقة والدول الإسلامية الصديقة، ومن دول العالم الأخرى الاعتراف بوضع وكيان البحرين كدولة عربية مستقلة ذات سيادة".

المصدر: حسين محمد البحارنة (٢٠٠٦)، دول الخليج العربي الحديثة: علاقاتها الدولية وتطور الأوضاع السياسية والقانونية والدستورية فيها، بيروت، دار الكنوز الأدبية.، ص ١٤٣-١٥١.

## ب- دخول البحرين فى مفاوضات تشكيل اتحاد الإمارات العربية:

تعود فكرة تشكيل دولة اتحادية تضم إمارت الخليج العربي إلى مراحل مبكرة من القرن العشرين؛ ففى ١٩٣٥ جرى حوار بإنشاء اتحاد إمارات الخليج العربي، وعقب ظهور النفط فى الأربعينيات من القرن العشرين طرحت الفكرة للتداول من قبل البحرين وقطر والكويت، وتم إنشاء مجلس استشاري لإمارات الخليج العربي تحت إشراف بريطانيا عام ١٩٥٢، وذلك على خلفية محاولة بريطانيا إنشاء كيان سياسي يدعم حلف بغداد الذي تشكل عام ١٩٥٥.

كما انبثق عن جامعة الدول العربية فكرة إنشاء اتحاد إمارات الخليج العربي عام ١٩٦٤ بقصد اجتذاب شعوبها إلى حركة التجمع العربي، عن طريق تبني مشاريع التنمية فى المنطقة، إلا أن بريطانيا عارضت هذه الفكرة لمنافاتها مع مقتضى المعاهدات التي أبرمت مع هذه الإمارات. واجتمع ممثلو الإمارات فى شهر مايو ١٩٦٥ بدبي لاستصدار عملة جديدة تسمى «دينار الخليج»[٣٨]

غير أن قرار بريطانيا فى يناير ١٩٦٨ الداعي إلى الانسحاب فى نهاية ١٩٧١ حول فكرة الاتحاد من المجالين الاقتصادي والدفاعي إلى المجال السياسي، حيث صدر إعلان من حاكمي دبي وأبو ظبي فى فبراير ١٩٦٨، بإقامة اتحاد فيدرالي بينهما ويفتح الباب لانضمام الإمارات الأخرى لهذا الاتحاد. وعلى إثر ذلك انعقد اجتماع آخر شمل جميع حكام الإمارات فى دبي (٢٥-٢٧ فبراير ١٩٦٨) أسفر عن توقيع «اتفاقية دبي» من قبل المجتمعين.

كانت اتفاقية دبي فى فبراير ١٩٦٨، هي المنطلق الأساسي الذي سارت عليه جميع الأطراف كأرضية لتشكيل اتحاد الإمارات. وتتلخص فكرته فى: تشكيل مجلس أعلى من حكام الإمارات لوضع الميثاق الدائم للاتحاد، وإقرار الدستور، ورسم السياسة العليا فى شتى المسائل الدفاعية والسياسية والاقتصادية. ومع أن الاتفاقية تحدثت عن السيادة والاستقلال لكل الإمارات وتكريس التعاون فى المجالات الاقتصادية والعسكرية والسياسة الخارجية، إلا أن المشروع فى حقيقته هدف إلى تأسيس «اتحاد كونفدرالي» يتولى سياسة خارجية ودفاعية مشتركة وظهر إثر ذلك خلاف حول العديد من القضايا الرئيسية حول صورة هذا الاتحاد.

ثم انعقدت الدورات: الثانية فى الدوحة (٩ أكتوبر ١٩٦٨)، والثالثة فى الدوحة (١٥ مايو ١٩٦٩) والرابعة فى أبو ظبي (٢٤ أكتوبر ١٩٦٩)، وفى غضون هذه الاجتماعات تبلورت الخلافات الرئيسية حول مشروع الاتحاد والتي تلخصت فى:

= **تحديد الشكل الدستوري للاتحاد:** فقد احتدم الخلاف حول كيفية تشكيل الهيئات الاتحادية التنفيذية والتشريعية، ووقع التداول حول ما إذا كانت قرارات المجلس الاتحادي تصدر بالإجماع أو بالأغلبية. أما فيما يخص الهيئة التشريعية فقد وقعت مشكلة حول نسبة التمثيل مع عدد السكان، حيث كانت البحرين تشكل أكثر من نصف عدد سكان الاتحاد بينما أرادت بعض الإمارات الأخرى أن يكون التمثيل بالتساوي دون النظر إلى عدد السكان.

= **مشكلة اختيار العاصمة الاتحادية:** فقد رغبت كل من وقطر وأبو ظبي أن تكون العاصمة الاتحادية لديهم، واقترحت البحرين أن تكون المنامة عاصمة للاتحاد لما تحتويه من مؤسسات حديثة قادرة على استيعاب الحكم الجديد، ولكن ترجح اختيار أبو ظبي عاصمة مؤقتة للاتحاد.

= **قضية المطالبة الإيرانية بالبحرين:** فقد كان هناك توجس من المطالب الإيرانية والنقاش المحتدم بين إيران وبريطانيا حول وضعية البحرين، ولم تشأ هذه الدول إثارة حفيظة الإيرانيين، فلم تعقد أي اجتماعات فى البحرين احتراماً لإيران وإيثاراً لعدم المواجهة معها.

وعندما فشلت اجتماعات الحكام فى الوصول إلى صيغة يتوافق عليها الجميع خلال الدورات الأربعة آنفة الذكر، أحيلت المسألة إلى نواب الحكام لتذليل العقبات الناشئة عن هذه المفاوضات، وتم تشكيل بعض اللجان لدراسة البنود الاقتصادية والدستورية على ضوء هذه الخلافات، وعقد اجتماعان لنواب حكام الإمارات التسع فى يونيو وأكتوبر من عام ١٩٧٠، دون التوصل إلى حل، على الرغم من المقترحات التي قدمها الممثل الشخصي لوزير الخارجية البريطاني وليم لوس.

وفى المرحلة التالية بذلت مساع سعودية-كويتية مشتركة خلال الفترة: ١٦ – ٢٢ يناير ١٩٧١ برئاسة وزيري خارجية البلدين، وعندما لم تتكلل هذه المساعي بالنجاح أعلنت البحرين استقلالها فى ١٤ أغسطس ١٩٧١، وقد أوضح الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة فى بيان الاستقلال بأن البحرين قد أبقت الباب مفتوحاً أمام أي مبادرة مستقبلية لتحقيق مشروع اتحادي يقوم على أسس دستورية سليمة.[٣٩]

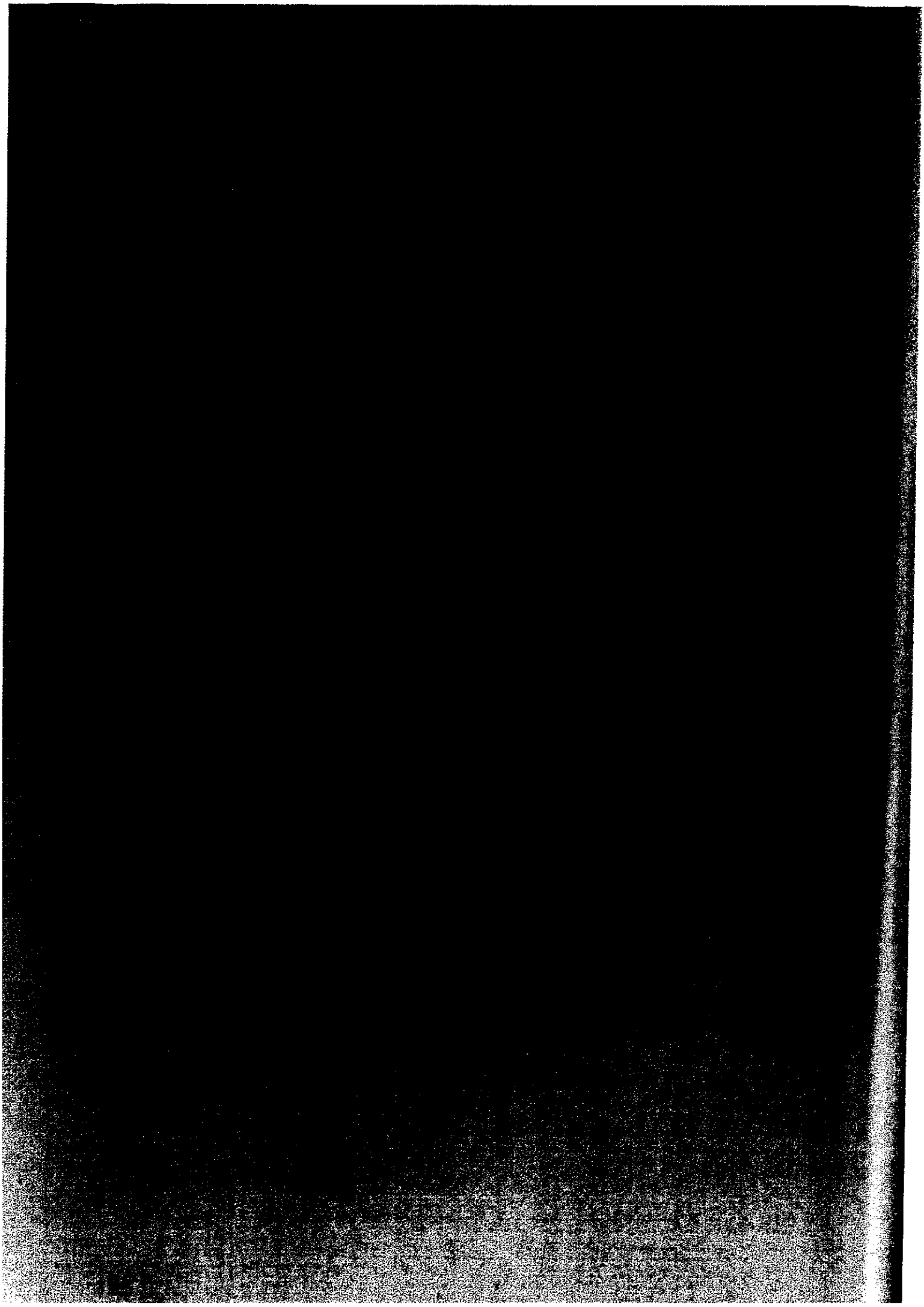
### ج- توقيع اتفاقية الصداقة والتعاون:

عالجت حكومة حزب المحافظين برئاسة إدوارد هيث، قرار الحكومة العمالية السابقة بطريقة تحفظ لبريطانيا مصالحها فى المنطقة من خلال تنفيذ سياسة «الانسحاب المشروط»، ولذلك فقد أرسلت مبعوثها وليم لوس للتفاوض مع دول الخليج العربي حول ترتيبات الانسحاب البريطاني، وقد تمخضت مساعي مندوب وزير الخارجية البريطاني عن مشروع «اتفاقية صداقة» مكونة من خمس مواد تتلخص فى إبقاء بعض القوات البريطانية فى منطقة الخليج العربي لتدريب الجيوش المحلية الناشئة والتعهد بالتشاور فى وقت الحاجة بين بريطانيا وإمارت الخليج العربي، ومنح الأسطول البريطاني حق الحركة الحرة فى المنطقة، والقيام بالمناورات العسكرية التدريبية فى أي وقت يشاء، وقد تم توقيع هذه المعاهدة رسمياً بين البحرين وبريطانيا فى الخامس عشر من أغسطس ١٩٧١.

وفى هذه الأثناء كانت البحرين قد شرعت فى تطوير مؤسساتها وأجهزتها الإدارية والعسكرية تمهيداً لإعلان الاستقلال: فتم تأسيس قوة دفاع البحرين عام ١٩٦٨، وأنشئ مجلس الدولة فى البحرين عام ١٩٧٠ تمهيداً لتحوله إلى مجلس للوزراء.

كما باشرت كل من إيران والسعودية والكويت ترتيباتها لملء الفراغ بعد الانسحاب البريطاني، فتبنت هذه الدول سياسة تسلح بميزانية كبيرة لشراء مقاتلات وشبكة رادارات وأسلحة متطورة لتتمكن من الدفاع عن المنطقة فى حالة هجوم من قوى المعسكر الشرقي.[٤٠]

ويعدّ عام ١٩٧١ هو عام الاستقلال بالنسبة لأربعة دول خليجية هي: البحرين التي أعلن استقلالها فى الرابع عشر من أغسطس ١٩٧١، ودولة قطر التي أعلن استقلالها فى ١ سبتمبر، ودولة الإمارات العربية المتحدة التي تأسست فى ٢ ديسمبر، وسلطنة عمان التي نالت استقلالها فى نفس الفترة.



أولاً؛ تطور النظام السياسي والإداري عقب الاستقلال

ثانياً؛ المشروع الإصلاحي لجلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة

١- إطلاق الحريات العامة ودعم حقوق الإنسان

أ. ضمان الحريات العامة وتشجيع الحوار الوطني

ب. الاهتمام بدور الصحافة وحرية التعبير

ج. دعم حقوق الإنسان

٢- ميثاق العمل الوطني

أ. المرحلة التحضيرية للميثاق

ب. عملية التصويت

ج. تفعيل الميثاق

٣- أجهزة الرقابة المالية والإدارية

٤- التحول إلى مملكة دستورية

أ. إعلان المملكة

ب. الدستور المعدل

٥- السلطة القضائية

أ. المبادئ الدستورية لضمان نزاهة واستقلال القضاء

ب. المحكمة الدستورية

٦- الانتخابات البلدية والنيابية

أ. الانتخابات البلدية

ب. الانتخابات النيابية

ج. مجلس الشورى

٧- السلطة التنفيذية

٨- المجتمع المدني

ثالثاً؛ رؤية مستقبلية

## أولاً: تطور النظام السياسي والإداري عقب الاستقلال

فى الرابع عشر من أغسطس ١٩٧١، أعلن الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة استقلال البحرين، وتبنى على إثر ذلك سلسلة إصلاحات إدارية تهدف إلى وضع دستور للبلاد، وترسيخ الوحدة الوطنية، والحفاظ على المجتمع وخصوصياته.

ففي اليوم التالي للاستقلال أعلن تشكل مجلس الوزراء برئاسة الشيخ خليفة بن سلمان آل خليفة، وانضمت البحرين إلى الأمم المتحدة، وجامعة الدول العربية.

وبعد أربعة أشهر من الاستقلال، أصدر الشيخ عيسى بن سلمان قانون تأسيس المجلس الوطني فى ديسمبر ١٩٧١، ثم أعلن عن تشكيل مجلس تأسيسي يتكون من ٢٢ عضواً منتخباً وثمانية أعضاء معينين، وفى التاسع من شهر يونيو ١٩٧٣ تم وضع أول دستور للبحرين، وتضمن بنوداً مهمة حول نظام الحكم، والفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتحديد الحقوق والواجبات العامة بالإضافة إلى تناول سائر الشؤون الاجتماعية والاقتصادية وضمان الحريات الشخصية[١]

وفى الحادي عشر من شهر يوليو ١٩٧٣، صدر مرسوم أميري بشأن أحكام الانتخابات للمجلس الوطني الذي يتكوّن من ٣٠ عضوًا ينتخبهم الشعب بطريقة الانتخاب العام السري المباشر، ويكون الوزراء أعضاء فى هذا المجلس بحكم مناصبهم.

وبعد أن تمّت الانتخابات افتتح أمير البحرين الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة المجلس الوطني فى ١٦ديسمبر ١٩٧٢ وألقى خطاباً بهذه المناسبة الوطنية، وتم انتخاب رئيس المجلس، ونائبه، وأمين السر.

وبسبب احتدام الخلاف بين أعضاء السلطة التشريعية والتنفيذية، وتعرقل أعمال الحكومة جراء تلك الخلافات تقدمت الحكومة باستقالتها إلى أمير البلاد الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة، فأصدر أمراً بتشكيل حكومة موسعة برئاسة الشيخ خليفة بن سلمان آل خليفة فى ٢٥ أغسطس ١٩٧٥، وإثر ذلك صدر أمر أميري بحل المجلس الوطني فى ٢٦ أغسطس ١٩٧٥.[٢]

ولتحقيق مبدأ المشاركة الشعبية وتكريسه فى المجتمع، صدر مرسوم أميري فى ٢٠ ديسمبر ١٩٩٢ بإنشاء مجلس الشورى، ويبلغ عدد أعضاء مجلس الشورى ٤٠ عضوًا يمثلون فئات المجتمع

وهم من ذوي الخبرة والرأي ويمارسون عملهم وفق نظام داخلي. ولضمان تحقيق الهدف من إنشاء المجلس وتعزيز دوره الاستشاري، وتطوير وظيفته فى اقتراح مشروعات القوانين ومناقشتها وإبداء الرأي حولها، صدرت مراسيم أميرية بإدخال تعديلات على النظام الداخلي لسير العمل مما أدى إلى توسيع دائرة صلاحياته واختصاصاته، وأصبح يمارس المهمات الموكلة إليه بفعالية.

وفى السادس عشر من شهر يونيو ١٩٩٦، صدر مرسوم بقانون لإنشاء المحافظات فى البحرين، ورصدت له الدولة الاعتمادات المالية اللازمة فى موازنة عام ١٩٩٧، وكانت أولى المحافظات هي محافظة العاصمة (المنامة).

وفى هذه الأثناء شهدت البحرين تطورات كبرى فى شتى المجالات، فعلى صعيد السياسة الخارجية حصلت البحرين على عضوية مجلس الأمن للعامين ١٩٩٨-١٩٩٩، فى أكتوبر ١٩٩٧، وذلك اعترافاً من المجتمع الدولي بمكانة البحرين الإقليمية والدولية.

أما على صعيد التنمية المحلية فقد تم تأسيس وزارة للتنمية الصناعية بهدف تشجيع النشاط الصناعي، وذلك عام ١٩٧٥. وفى شهر ديسمبر عام ١٩٧٩ تم تأسيس شركة الخليج لصناعة البتروكيماويات، وفى الفترة نفسها أعلنت حكومة البحرين تملكها الكامل لمرافق الإنتاج والتنقيب عن النفط، وصدر مرسوم أميري فى نوفمبر ١٩٧٠ بإنشاء مجلس أعلى للنفط.

كما شهدت الفترة نفسها نمواً كبيراً فى قطاعات الصحة والإسكان والتعليم، حيث تأسست إدارة المراكز الصحية عام ١٩٧٥، وفى العام التالي تأسست كلية العلوم الصحية تحت إشراف وزارة الصحة عام ١٩٧٦[٣].

وفى عام ١٩٨٦ صدر المرسوم الأميري بإنشاء وتنظيم جامعة البحرين، وذلك بدمج كل من الكلية الجامعية للعلوم والآداب والتربية، وكلية الخليج للتكنولوجيا. كما تزامنت هذه الإجراءات مع طفرة كبيرة فى مجالات التعليم على كافة المستويات، بالإضافة إلى تأسيس المراكز البحثية، وعلى رأسها مركز الوثائق التاريخية (١٩٧٨) ومركز البحرين للدراسات والبحوث (١٩٨١).

وفى شهر مارس عام ١٩٩٩ توفى الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة بعد أن أرسى بناء الدولة العصرية ومؤسساتها، وتولى الشيخ حمد بن عيسى آل خليفة مقاليد السلطة فى جو من الألفة والتوافق العام على مستوى القيادة والشعب.

وفى ١٣ مارس من العام نفسه ألقى الشيخ حمد بن عيسى الخطاب الأول الموجه إلى الشعب البحريني، والذي اتسم بالشفافية والمصارحة، فشدد فيه على ضرورة التزام الوحدة الوطنية، والمساواة فى الحقوق والواجبات وتغليب عنصر الانتماء الوطني.

كما أكد أهمية التضامن والتواصل بين القيادة والشعب بكل فئاته، وضرورة إشراك المواطنين فى اتخاذ القرار، قائلاً:

«نعاهدكم أن نبقى بينكم ومعكم فى كل خطوة، وفى كل مرحلة من عملنا الوطني، فنحن أقوياء بعون الله بكم ومعكم، وسنطلعكم على أفكارنا وتصوراتنا لمستقبل العمل الوطني، ويهمنا أن نستطلع ما لديكم من آمال وتطلعات لخير البحرين، فى ظل ما تعارفنا عليه من تواصل بين القيادة والمواطنين منذ بدء المسيرة».[٤]

## ثانياً: المشروع الإصلاحي لجلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة

إن ما يميز تجربة البحرين فى الإصلاح السياسي وجود رؤية واضحة ومشروع متكامل يمثل برنامجاً سياسياً واضح المعالم والخطوات، فقد تولى جلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة سدة الحكم عام ١٩٩٩ والعالم العربي يشهد أحداثاً متسارعة وتحديات كبيرة على الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ولعل التحدي الأكبر الذي كان ولا زال يواجه المنطقة بأسرها يتمثل فى القدرة على دخول القرن الواحد والعشرين بمشاريع إصلاحية تتواكب مع التطورات الكبرى التي تشهدها المنطقة وتتمكن من معالجة الإشكاليات الناتجة عن هذه التطورات.

وفى حين لا تزال الكثير من الدول النامية عاجزة عن تشكيل رؤية واضحة لمكامن الخلل فى كياناتها السياسية وأنظمتها الاقتصادية والإدارية فإن المشروع الإصلاحي الذي تقدم به جلالة الملك فور توليه السلطة جعل من البحرين مثالاً يحتذى وتجربة يشار إليها فى إمكانية أن تتعامل شعوب المنطقة مع تحدياتها بكفاءة عالية ودون الحاجة إلى وصاية خارجية مما دفع الكثير من المراقبين والمحللين فى المنطقة العربية والعالم إلى وصف هذه التجربة بأنها واحدة من أجرأ التحولات التي شهدتها الدول النامية فى موجة التحول إلى الديمقراطية التي بدأت منذ التسعينيات من القرن المنصرم، خاصة وأن المشروع الإصلاحي الذي طرحه جلالة الملك فاق فى شموليته وعمقه الكثير من مطالب الإصلاح.[٥]

وإذا كانت مشكلة تحديد أولويات الإصلاح فى العالم العربي هي السمة الغالبة على المشاريع التي تطرح سواء من الداخل أو الخارج فإن المشروع الإصلاحي لجلالة الملك قد ارتكز على الرؤية

الشاملة لجميع مقتضيات التطوير والتحديث، حيث عمد جلالته إلى ترسيخ الدستور وتعزيز دور المؤسسات، ثم شمل مشروعه الإصلاحي جميع قطاعات التشريع والتنفيذ واستقلالية القضاء وتعزيز أنظمة الرقابة المالية والإدارية على أجهزة الدولة، وفى الوقت نفسه لم يغفل دور المجتمع المدني القادر على المشاركة الإيجابية والمساهمة فى البناء والتطوير.

ومنذ الخطوات الأولى لإعداد الميثاق فإن جلالته قد حرص كل الحرص على تحقيق المشاركة الشعبية وإسهام كافة ألوان الطيف السياسي فى التجربة الديمقراطية فى إطار من التوافق العام على الوحدة الوطنية. ولذلك فإنه على الرغم من وجود نظرة إصلاحية شاملة لدى السلطة السياسية فى البحرين فإن ذلك لم يكن ليثنيها عن دعوة كافة أفراد المجتمع للإسهام فى البناء الحضاري آخذة فى الاعتبار أن الشعوب لا بد أن تشارك فى جميع خطوات التجربة الديمقراطية وأن يكون لكل فرد دوره فى هذا النسيج الاجتماعي حتى يستشعر انتماءه ومكانته السامية التي تصب جميع بنود الإصلاح فى ترسيخها.[٦]

ولعل من أبرز مميزات تجربة الإصلاح السياسي فى البحرين مراعاتها للخصوصية الثقافية والاجتماعية والاقتصادية للمجتمع، فقد كان من أسباب فشل الكثير من المشاريع الإصلاحية عبر التاريخ أنها كانت مستقاة من تجارب أمم أخرى لا تتناسب مع خصوصيات المجتمعات التي دأبت على المحافظة على أصولها مما أدى إلى زعزعة الأمن والاستقرار الداخلي، ولذلك فقد جعل جلالة الملك من أهم ركائز مشروعه الإصلاحي المزج بين مواكبة تطور الثقافة العالمية والأنظمة الإدارية والاقتصادية مع خصوصية مجتمع البحرين وعاداته وتقاليده الضاربة فى عمق التاريخ[٧]

كما اهتم جلالة الملك بضرورة التدرج فى الإصلاح وعدم الإقدام على خطوات مفاجئة يمكن أن تأتي بنتائج عكسية، ومن ثَمّ فإن خطوات المشروع الإصلاحي قد جاءت متدرجة خطوة بعد الأخرى حتى يتمكن المجتمع من استيعابها ابتداء من التصويت على الميثاق وانتهاء بإجراء الانتخابات النيابية وتشكيل البرلمان. فقد أدرك جلالة الملك بنظرته الثاقبة أن التغيرات المفاجئة قد تنتج حالة من الفوضى السياسية نظراً لعدم تمكن مؤسسات الدولة من التعامل معها أو لعجز المجتمعات عن استيعابها فكان لا بد من إتاحة فترة زمنية كافية بين الخطوة والأخرى لتمكين مؤسسات الدولة والمجتمع من التعايش معها وإدراك إيجابياتها، ولذلك فإنه يمكن الاستماع لأصوات المعارضة التي تطالب بتغييرات عميقة وفورية فى الآليات الانتخابية ومواد الدستور ولكن الاستجابة لمثل هذا النمط من الطرح قد ينتج عنه الكثير من الفوضى السياسية التي تغرق بها مجتمعات فرضت عليها سياسة التغيير الفوري دون إعطائها فرصة التكيف التدريجي مع هذا التغيير.

ومن أهم مرتكزات المشروع الإصلاحي لجلالة الملك كذلك تحقيق التوازن فى كيان المملكة الدستورية التي أعلى صرحها، وتوزيع السلطات بطريقة عادلة بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتمكين أفراد الشعب من التمتع بحقوقهم والقيام بواجباتهم عن طريق منع جهة من احتكار جميع صلاحيات الحكم مما يؤدي إلى فقدان المؤسسات الأخرى جدواها، ويمكن الحديث عن مشروع الإصلاح السياسي حسب التسلسل الزمني لخطواته ابتداء من إطلاق الحريات العامة وتبني سياسة الانفتاح، مروراً بإقرار ميثاق العمل الوطني وما نتج عنه من إعلان تحول البحرين إلى مملكة دستورية وما تلا الانتخابات البلدية بعد ذلك من ترسيخ للسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية والرقابية ودعم مؤسسات المجتمع المدني وحقوق الإنسان:

## ١ - إطلاق الحريات العامة ودعم حقوق الإنسان

تجلت أولى مراحل الإصلاح السياسي في البحرين من خلال الإدارك المبكر لضرورة توفير مناخ من الحريات العامة فى إبداء الرأي والتعبير وإفساح مجال المشاركة الإيجابية من قبل جميع فئات المجتمع وأطيافه السياسية، فقد سبق مشروع ميثاق العمل الوطني خطوة أساسية لا تزال تعدّ من أهم سمات البحرين فى عهد جلالة الملك حمد بن عيسى وهي إطلاق الحريات العامة والانفتاح السياسي، ولذلك فقد قام المشروع الإصلاحي لجلالته على حرية الرأي والتعبير وإطلاقها دون حدود سوى حدود المصلحة العليا للوطن والمسؤولية الوطنية وثوابت البحرين الدينية والحضارية.

### أ. ضمان الحريات العامة وتشجيع الحوار الوطني:

لقد كان ضمان الحريات العامة من أولويات مشروع جلالة الملك وقد سبق ذلك مرحلة التصويت على الميثاق وإصدار الدستور، فقد دعت القيادة كل بحريني صاحب فكر ورأي للإدلاء به بكل حرية ووضوح، ولم تتوقف هذه الدعوة عند البحرينيين فى الداخل فحسب بل امتدت إلى أولئك الموجودين خارج البحرين، والذين فتحت لهم أبواب بلدهم للعودة إليها وليشاركوا فى صنع مستقبلها. ومن هنا تعددت كتابات المفكرين والمتخصصين البحرينيين فى الصحف المحلية والعربية فضلاً عن لقاءاتهم مع الإذاعات والفضائيات وحواراتهم فى الندوات والمؤتمرات التي طرحت كافة قضايا الوطن للبحث والمناقشة، الأمر الذي كان له أثره الواضح فى إثراء التجربة الديمقراطية.

ولكي يبرهن على جدية الحوار الوطني وأهمية إطلاق الحريات العامة فقد أعلن جلالة الملك فى الخامس من فبراير ٢٠٠١ عفواً عاماً بإصداره المرسوم بقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠١ بالعفو العام الشامل عن الجرائم الماسة بالأمن الوطني،[٨] وأفرج بموجب هذا المرسوم بقانون عن جميع

السجناء والمعتقلين السياسيين، وسمحت السلطة بعودة الأشخاص الموجودين فى خارج البحرين، وألغي قانون ومحكمة أمن الدولة بناءً على المرسوم رقم (٤) لسنة ٢٠٠١ بشأن الغاء اختصاص المحكمة الخاصة بنظر الجرائم الماسة بأمن الدولة الخارجي والداخلي،[٩] وصاحب هذه الإجراءات تفاعل شعبي كبير مع الخطوات الجريئة التي اتخذها جلالة الملك فى سبيل ضمان الحريات العامة، حيث شهدت البحرين توسعاً غير مسبوق فى عقد الندوات وتنظيم المؤتمرات والملتقيات العامة وحلقات النقاش التي تطرقت إلى كل القضايا دون أي رقابة أو منع، حيث أتيحت الفرصة لكافة المؤسسات والجمعيات الأهلية والمهنية والأندية بألوانها واتجاهاتها المختلفة لتنظيم هذه الندوات والمؤتمرات التي ناقشت العديد من قضايا الإصلاح الديمقراطي والميثاق والمجتمع المدني والاقتصاد والبطالة وغيرها. وقد أقيمت هذه المناسبات دون أي رقابة أو مضايقة وأتيح لمنظميها اختيار المتحدثين دون أي تدخل أو مطالبة بالحصول على ترخيص لعقدها، بل إن الدولة قد سعت للاستماع إلى الآراء المختلفة والاستفادة منها فى تطوير وتحديث العديد من القوانين[١٠]

ولذلك فإنه فى الفترة التي سبقت موعد الاستفتاء على الميثاق فتح جلالة الملك أكثر من قناة حوار مع الشعب ورموزه، فسخرت وسائل الإعلام من صحافة وتلفزيون لطرح جميع الرؤى المؤيدة للميثاق والمخالفة له، ودعمت السلطة إقامة ندوات مفتوحة بمشاركة كافة اتجاهات المجتمع وبحضور مسؤولين من الدولة للرد على أي استفسارات، كما دعم جلالة الملك هذا الحوار الوطني الشامل بزيارة مناطق عديدة من البلاد حيث لاقى فيها الترحيب والاحتفاء وتلمس من خلالها تطلعات وطموحات أهلها، كما استقبل فى مناسبات عديدة رموز المجتمع البحريني من كافة الفئات والطوائف وتلمس رؤاهم ومقترحاتهم حول مسيرة الإصلاح.

وقد كان هذا الحوار الوطني المفتوح ذو القنوات المتعددة نقطة انطلاق لما شهدته البحرين فيما بعد من انفراج سياسي كبير، إذ لم يبخل جلالة الملك على شعبه بتحقيق كل ما كان يطالب به مطلباً تلو الآخر، سواء تلك التي طرحت فى وسائل الإعلام أو فى الندوات أو طرحت خلال لقاءات جلالة الملك نفسه مع المواطنين.

### ب. الاهتمام بدور الصحافة وحرية التعبير

أبدى جلالة الملك اهتماماً بحرية الصحافة وأهمية دورها فى توعية المجتمع ونظر إليها بوصفها حلقة وصل واتصال مهمة بين الدولة والمجتمع لتنقل بكل صراحة وموضوعية وجهات النظر المختلفة وتوصل رسالة الشعب إلى السلطة السياسية، ولهذا فقد حرص جلالة الملك على تشجيع تأسيس جمعية للصحفيين عام ٢٠٠٠ ومنحها مقراً تباشر منه أعمالها، ووجه بإصدار

قانون الصحافة ليتلاءم مع الأجواء الديمقراطية التي تشهدها البحرين، ففي لقاء مع مجلس إدارة جمعية الصحفيين أكد جلالته بأن: « الكلمة والقلم يمتلكان قوة ربما تكون أكبر من قوة إجراءات السلطة، فالحرية التي يتمتع بها الصحفي، - وأنا شخصياً أضمن هذه الحرية، وما سيأتي من إجراءات لاحقة منها قانون الصحافة الجديد - لن تكون إلا فى صالح المزيد من الحرية المسؤولة، على درجة كبيرة من الأهمية فى تعزيز وتصويب مسيرة البناء»، وأضاف جلالته: «النقد مطلوب، فأنا على رأس هذه الدولة، ولكني لا أستطيع مراقبة كل وزير أو مسؤول أو موظف. فالصحافة هي العين الناقدة لكل الأوضاع والمصوبة لها، ولكن المهم فى هذا الأمر تحري الدقة فى المعلومات والمنطق فى التناول».[١١]

ونتيجة لهذا التفاعل الشعبي مع مشروع جلالة الملك فقد جاءت النتائج لصالح تعزيز الحريات العامة وترسيخها، وتم ترجمة هذه النتائج فى جميع الخطوات الإصلاحية التي أتت بعد ذلك ابتداء من ميثاق العمل الوطني الذي نص فى البند الرابع من الفصل الأول على أن: « لكل مواطن حق التعبير عن رأيه بالقول أو بالكتابة أو بأي طريقة أخرى من طرق التعبير عن الرأي أو الإبداع الشخصي»[١٢]

وقد تضمن المرسوم بقانون رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٢ الذي أصدره جلالة الملك فى ٢٣ أكتوبر ٢٠٠٢ بشأن تنظيم الصحافة والطباعة والنشر العديد من الأحكام التي توسع من حرية الرأي والتعبير والصحافة، منها المادة (٢٧) التي نصت على أن الصحافة « تؤدي رسالتها بحرية وباستقلال، وتستهدف تهيئة المناخ الحر لنمو المجتمع وارتقائه بالمعرفة المستنيرة وبالإسهام فى الاهتداء إلى الحلول الأفضل فى كل ما يتعلق بمصالح الوطن وصالح المواطنين». كما نصت المادة (٢٨) على أنه لا يجوز مصادرة الصحف أو تعطيلها أو إلغاء ترخيصها إلا بحكم من القضاء، وهو ما أكدته المادة (٢٩) من المرسوم؛ بأن الصحفيين «مستقلون، لا سلطان عليهم فى أداء عملهم لغير القانون».[١٣] ولترجمة هذه القرارات بصورة عملية منحت الحكومة عدداً من التراخيص لإصدار صحف جديدة بما يؤدي إلى إثراء المناخ الصحفي ونشر الثقافة والمعرفة بين فئات المواطنين.

كما جاء الدستور المعدل بكثير من المواد التي تكفل حرية التعبير وإبداء الرأي حيث نصت المادة(٢٣) على أن: «حرية التعبير والبحث العلمي مكفولة ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غيرها، وذلك وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون مع عدم المساس بأسس العقيدة الإسلامية ووحدة الشعب وبما لا يثير الفرقة أو الطائفية». كما كفلت المادة (٢٨) حق الأفراد فى الاجتماع دون الحاجة إلى إذن أو إخطار مسبق ولا يجوز لأحد من قوات الأمن العام حضور اجتماعاتهم الخاصة».[١٤]

ولابد من الإشارة أيضاً إلى أن الحكومة قد منحت مزيداً من التراخيص لإصدار صحف جديدة بما يساهم فى إثراء العمل الصحفي فى البحرين، ونشر الثقافة والمعرفة بين المواطنين، حيث ارتفع عدد المطبوعات بأنواعها المختلفة - مقروءة ومسموعة ومرئية وإلكترونية - التي تدخل السوق البحريني لتصل إلى أكثر من مليوني مصنف فى العام. وهذا كله دفع المعهد الدولي لحرية الصحافة إلى الإشادة فى مارس ٢٠٠٢ بالخطوات الإصلاحية التي اتخذها جلالة الملك. وتصنيف البحرين من قبل منظمة فريدم هاوس فى المرتبة الثانية عربياً من حيث حرية الصحافة، وذلك فى تقرير المنظمة السنوي الصادر عام ٢٠٠٢.

ومن هذه المظاهر والمؤشرات يمكن القول بأن حرية الرأي والتعبير قد أصبحت سمة واضحة فى المجتمع البحريني، وأسهمت بشكل كبير فى تفعيل دور النقد البنّاء فى تنمية المجتمع، خاصة وأن هذا النقد أصبح مرتبطاً بالمواطنين أنفسهم، وكذلك المؤسسات الرسمية وغير الرسمية التي سعت نحو تغيير الواقع ليتناسب مع التحولات التي تشهدها البلاد .

### ج. دعم حقوق الإنسان:

مثلت قضية حقوق الإنسان إحدى الركائز الأساسية التي يقوم عليها المشروع الإصلاحي لجلالة الملك، انطلاقاً من إيمانه بأن الإنسان البحريني هو رأس المال الحقيقي لأي تنمية، ومن أجل رفاهيته وازدهاره وضعت خطة المشروع الإصلاحي بأسرها، وفى هذا الإطار جاءت الخطوات والإجراءات المتعددة والمتسارعة التي اتخذها جلالته منذ توليه الحكم فى مارس ١٩٩٩ على صعيد تعزيز وحماية حقوق الإنسان، ومن أهمها:

= قرارات العفو عن السجناء والمعتقلين السياسيين، ففي يونيو ١٩٩٩ قرر جلالة الملك إطلاق سراح ٣٢٠ من الموقوفين والمسجونين فى جرائم الحق العام والعفو عن عدد من الموجودين فى الخارج.[١٥]

= إصدار المرسوم بقانون رقم (٣٤) لسنة ١٩٩٩ فى ١٧ سبتمبر ١٩٩٩،[١٦] بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (٤) لسنة ١٩٨٤ بالانضمام إلى اتفاقية مناهضة التعذيب وغيرها من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة التي اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٠ ديسمبر ١٩٨٤.[١٧]

= إصدار الأمر الأميري (٢٤) لسنة ١٩٩٩ بإنشاء لجنة حقوق الإنسان فى مجلس الشورى الصادر فى ١٠ أكتوبر ١٩٩٩، وحدد المرسوم اختصاصات هذه اللجنة فى دراسة التشريعات والنظم المعمول بها فى البحرين وخاصة فيما يتعلق منها بمسائل تدخل ضمن مجالات حقوق الإنسان واقتراح التعديلات التي تراها مناسبة فى هذا الشأن والإسهام والتعاون مع الأجهزة الرسمية

المعنية فى تنمية الوعي بحقوق الإنسان والعمل على حمايتها واقتراح الحلول المناسبة لها، وتوثيق العلاقات مع المنظمات الدولية المعنية بحقوق الإنسان.[١٨]

= العفو العام الذي أصدره جلالة الملك فى فبراير ٢٠٠١،(١٩) والذي أفرج بموجبه عن جميع السجناء والمعتقلين السياسيين، وإصدار الأوامر لأجهزة الدولة بتقديم كل التسهيلات للمعفو عنهم وإعادتهم إلى أعمالهم بأسرع وقت ممكن والقضاء على كل ما يعيق عملية دمجهم فى المجتمع والسماح لهم بممارسة حقوقهم السياسية كاملة. وتزامن مع هذا الإجراء إلغاء محكمة أمن الدولة،[٢٠] وإنشاء المحكمة الدستورية.[٢١]

لقد أثمرت هذه السياسة بشكل سريع وبدأت نتائجها تظهر جلية فى أولى خطوات المشروع الإصلاحي لجلالة الملك والتي بقيت متزامنة مع جميع الخطوات التالية، فقد زار البحرين عدد من منظمات حقوق الإنسان من أبرزها وفد منظمة العفو الدولية الذي زار البحرين مرتين عام ٢٠٠١ ووصف الإصلاحات التي قام بها جلالة الملك بأنها تمثل مرحلة تاريخية بالنسبة لحقوق الإنسان، [٢٣] وفى إبريل من العام نفسه انتخبت البحرين عضواً فى لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. ثم انتخبت البحرين بالإجماع نائباً لرئيس اللجنة فى ١٩ يناير ٢٠٠٤ لتكون بذلك أول دولة من دول مجلس التعاون الخليجي تنتخب لهذا المنصب الرفيع. [٢٤]

كما تبنى جلالة الملك العديد من القوانين الأخرى التي من شأنها دعم حقوق الإنسان البحريني منها قانون النقابات العمالية فى ٢٤ سبتمبر ٢٠٠٢،[٢٥] والذي تضمن عدداً من المبادئ الهادفة إلى تعزيز حقوق الإنسان وقد نصت على حق الإضراب كوسيلة للدفاع عن حقوق العمال ومصالحهم وفق شروط ومعايير محددة، كما اعتبر المراقبون إنشاء المجلس الأعلى للمرأة فى ٢٢ أغسطس ٢٠٠١ خطوة مهمة لنيل المرأة البحرينية حقوقها وتعزيز وضعها الأساسي فى المجتمع.[٢٦]

## ٢- ميثاق العمل الوطني

فى خضم أجواء الانفتاح والحوار الوطني الهادف وبعد سلسلة من الإجراءات التي اتخذت لترسيخ الحياة الديمقراطية وتعزيز حرية الفرد جاءت فكرة الميثاق الوطني كتجسيد للمشروع الإصلاحي وتحديد لملامح الحياة السياسية والاقتصادية فى مملكة البحرين فى مطلع القرن الواحد والعشرين، وعلى الرغم من أن فكرة الميثاق كانت فكرة ملكية خالصة إلا أن جلالة الملك قد حرص على أن لا يقوم بفرضه من قمة السلطة وإنما أتاح المجال كاملاً أمام الرأي العام للمشاركة فى تحديد شكل هذا الميثاق الذي يعد بمثابة عقد اجتماعي للعلاقة بين جلالة الملك والشعب.

## أ. المرحلة التحضيرية للميثاق:

كانت الفكرة الأولية لإقرار ميثاق العمل الوطني أن يعرض على مؤتمر شعبي يمثل أطياف شعب البحرين، لكن جلالة الملك رأى بعين الصواب أن يعرض للاستفتاء الشعبي، وهذا ماتم.

ولتحقيق المشاركة الشعبية الواسعة فى المشروع الإصلاحي الكبير جاء الأمر الأميري رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٠ بتشكيل اللجنة الوطنية العليا لإعداد مشروع ميثاق العمل الوطني الصادر فى ٢٢ نوفمبر ٢٠٠٠.[٢٧] من ٤٦ عضواً،[٢٨] يمثلون فئات المجتمع البحريني منهم ست سيدات، وبدأت اللجنة عملها بخطوط عامة ركز عليها جلالة الملك خلال لقاءاته مع الفعاليات المختلفة فى البحرين بهدف الإعداد لمشروع الميثاق وتحديد الإطار العام للتوجهات المستقبلية للدولة فى مجالات العمل الوطني، ودور مؤسسات الدولة وسلطاتها الدستورية، وعقدت اللجنة عدة اجتماعات، شهدت مناقشات مكثفة، طرحت فيها كل القضايا التي تهم البحرين: السياسية والاقتصادية والاجتماعية، واتسم الحوار بالجدية والحرص على مصلحة الوطن، واحترام الرأي والرأي الآخر، وتمخض عن هذه المناقشات العديد من الأطروحات المهمة التي ارتأى أعضاء اللجنة إدخالها.

صورة ٣٥: صاحب السمو الشيخ حمد بن عيسى آل خليفة أمير البحرين يتسلم نسخة من ميثاق العمل الوطني

ولعل أهم ما جاء فى الميثاق اعتماده لنظام المجلسين، والحقوق السياسية للمرأة، واستكمال المؤسسات الدستورية مثل المحكمة الدستورية، وديوان الرقابة المالية، والنيابة العامة كجهة مستقلة، وغير ذلك من المؤسسات الدستورية التي ورد ذكرها فى الميثاق.

كما تضمن الميثاق العديد من المبادئ التي تؤكد النهج الديمقراطي الانفتاحي للبحرين، ومن أهم هذه المبادئ:[٢٩]

= «العدل أساس الحكم، والمساواة وسيادة القانون، والحرية، والأمن والطمأنينة، والعلم، والتضامن الاجتماعي وتكافؤ الفرص بين المواطنين، هي دعامات للمجتمع تكفلها الدولة».

= سيادة القانون واستقلال القضاء، وذلك باستكمال الهيئات القضائية المنصوص عليها فى الدستور، وتعيين الجهة القضائية التي تختص بالمنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح والنيابة العامة، مع مراعاة الفصل بين السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية.

= إنشاء برلمان مكون من مجلسين، أحدهما يتم انتخاب أعضائه بالانتخاب الحر المباشر، بمشاركة المرأة تصويتاً وترشيحاً، والآخر يعين أعضاؤه من قبل أصحاب الخبرة والاختصاص.

= كفالة الحرية الشخصية والمساواة بين المواطنين وضمان الحقوق الأساسية لهم، وأهمها حرية الاعتقاد، وحق العمل والمشاركة فى الشؤون العامة.

= الانفتاح الاقتصادي وتأكيد دور القطاع الخاص، وتعزيز الشفافية وتحسين مستوى الخدمات، وتحديث التشريعات الاقتصادية.

وعلى الرغم من أن اللجنة التي عينها الملك فى نوفمبر ٢٠٠٠ كانت ممثلة لكافة فئات وطوائف المجتمع، فإن ما توصلت إليه عرض على الشعب من خلال الاستفتاء تأكيداً على احترام إرادة الشعب وخياراته، مما جعل من مشروع الميثاق الوطني نقلة نوعية نحو التفاعل الإيجابي مع معطيات العصر وقضاياه وتحدياته.

**ب. عملية التصويت:**

فى الرابع عشر والخامس عشر من فبراير ٢٠٠١ دعي الشعب البحريني للتصويت على مشروع الميثاق وكانت النتائج تعكس تفاعل المجتمع مع المشروع الإصلاحي لجلالة الملك وتخويله الكامل بتنفيذ خطته الطموحة لنقل البحرين إلى مملكة دستورية تقوم على أسس راسخة تتناسب مع تحديات القرن الواحد والعشرين، فقد شهدت عملية التصويت مشاركة كبيرة حيث بلغ مجموع المواطنين المشاركين فى عملية التصويت ١٩٦,٢٦٢ مواطناً من بين ٢١٧,٥٧٩ مواطن تمت دعوتهم للتصويت، أي بنسبة ٩٢ ٪ وهي من أعلى نسب المشاركة فى الديمقراطيات المعاصرة[٣٠]

وأجمع المواطنون على موافقتهم إذ كانت عدد الأصوات الموافقة على الميثاق [illegible] صوتاً أي بنسبة ٩٨,٤٪ مما يدل على التفاف الشعب حول القيادة واقتناعه الكامل بما ورد فى الميثاق من مبادئ، كما يشير إلى اتفاق مختلف التيارات السياسية والاتجاهات الفكرية على هذا المشروع الإصلاحي.[٣١] وأقر جلالة الملك ميثاق العمل الوطني فى ١٦ فبراير ٢٠٠١ كما ورد فى الأمر الأميري رقم (١٧) لسنة ٢٠٠١ بالتصديق على ميثاق العمل الوطني.[٣٢]

ولوحظ إقبال المرأة البحرينية على لجان الاقتراع بشكل مكثف للإدلاء بصوتها، وبنسبة قاربت نسبة مشاركة الرجل نظراً لما يمنحه الميثاق لها من حقوق ومكتسبات، مما يعكس دور المرأة الحيوي

**مقتطفات من ميثاق العمل الوطني**
**(فبراير ٢٠٠١)**

الفصل الأول «المقومات الأساسية للمجتمع»، أولاً أهداف الحكم وأساسه:
«يهدف الحكم إلى صيانة البلاد، ورفعة شأن الدولة، والحفاظ على الوحدة الوطنية، وتحقيق التنمية المستدامة الشاملة فى المجالات السياسية والاجتماعية والثقافية وغيرها.
العدل أساس الحكم، والمساواة وسيادة القانون والحرية والأمن والطمأنينة والعلم والتضامن الاجتماعي وتكافؤ الفرص بين المواطنين، دعامات للمجتمع تكفلها الدولة».
ثانياً، البند ١: «المواطنون متساوون أمام القانون فى الحقوق والواجبات، لا تمييز بينهم بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة».
خامساً: «من أجل استفادة المجتمع من كل الطاقات والأنشطة المدنية تكفل الدولة حرية تكوين الجمعيات الأهلية والعلمية والثقافية والمهنية والنقابات على أسس وطنية ولأهداف مشروعة وبوسائل سلمية».
ثامناً: «ترعى الدولة العلوم والآداب والفنون، وتشجع البحث العلمي، كما تكفل الخدمات التعليمية والثقافية للمواطنين».
وتعد الجامعات بمثابة منارات الإشعاع الفكري والتقدم العلمي بما يقتضي توفير الحرية الأكاديمية لها وضمان ممارسة هذه الحرية وانفتاحها على آفاق المعرفة».

**ميثاق العمل الوطني، فبراير٢٠٠١**، ملحق الجريدة الرسمية، ع ٢٤٦٥، ٢١ فبراير ٢٠٠١.

فى المشروع الإصلاحي لجلالة الملك حيث كانت دائماً عنصراً مهماً فى معادلة التنمية فى البحرين.

وقد كانت عملية التصويت مناسبة لاختبار كفاءة أجهزة الدولة التي نجحت نجاحاً كبيراً فى إدارة عملية الاستفتاء ولعب فيها القضاء البحريني المشهود له بالنزاهة دوراً مهماً فى الإشراف عليها سواء فى لجان الاقتراع أو الفرز، مما عزز الثقة بين الدولة والمواطن بإمكانية إجراء الانتخابات البلدية والتشريعية بنفس مستوى الكفاءة والنزاهة.

### ج. تفعيل الميثاق:

وللتأكد من وضع بنود الميثاق التي صوت عليها الشعب بالإجماع موضع التنفيذ أصدر جلالة الملك المرسوم رقم (٦) لسنة ٢٠٠١ بإنشاء لجنة تفعيل ميثاق العمل الوطني فى ٢٤ فبراير ٢٠٠١ برئاسة صاحب السمو الشيخ سلمان بن حمد آل خليفة ولي العهد القائد العام لقوة دفاع البحرين.[٣٣] ثم أصدر سمو رئيس الوزراء القرار رقم (١٥) لسنة ٢٠٠١ فى ٢ أبريل ٢٠٠١ بتشكيل لجنة تفعيل ميثاق العمل الوطني، حيث ضمت اللجنة ١٢ عضواً.[٣٤]

وقد عقدت لجنة تفعيل ميثاق العمل الوطني برئاسة سمو ولي العهد عدة اجتماعات ناقشت من خلالها جملة من القضايا المهمة أبرزها القوانين المنظمة لعمل الجمعيات والأندية، وإنشاء المحكمة الدستورية وقانون الخدمة المدنية، وقانون الأحوال الشخصية، وقانون منع الاحتكار وقانون رأس المال، وقانون الجنسية والجوازات، وقانون النقابات، وقانون الصحافة والقوانين المتعلقة بحقوق المرأة، والقوانين المنظمة للسلطة القضائية وضمان استقلال القضاء. كما ناقشت موضوعات أخرى أبرزها قضية البطالة وتوفير فرص العمل للمواطنين، وتوصلت إلى مشاريع لقوانين جديدة أبرزها قانون المناقصات العامة بهدف تعزيز آليات الرقابة والمحاسبة على المال العام، وقانون إنشاء ديوان الرقابة المالية، وقد ضمن هذا التحرك المكثف بتوجيه من جلالة الملك نجاح السلطات فى تطبيق ما جاء به الميثاق.

## ٣- أجهزة الرقابة المالية والإدارية

كان من أهم الخطوات التي اتخذها جلالة الملك بعد إقرار ميثاق العمل الوطني اتخاذ سلسلة من الإجراءات والقوانين الرامية إلى توسيع الرقابة الشعبية، ورفع كفاءة أجهزة الرقابة الداخلية، واعتماد آليات رقابة مناسبة لربط صلاحيات الموظف والإدارة بتوافر المحاسبة والمسؤولية.كما قام بتشجيع وسائل الإعلام على متابعة وكشف قضايا الفساد المالي والإداري التي قد تظهر فى بعض الأجهزة الرسمية، وخلق إطار قانوني رادع لمكافحة الفساد، وهو ما قوبل بإشادة من جميع القوى والجمعيات السياسية فى البلاد. وكان على رأس خطوات آليات الرقابة لحماية المال العام والمحافظة عليه، إصدار المرسوم رقم (٣) لسنة ٢٠٠٢ بتشكيل لجنة التطوير الإداري والرقابة المالية والإدارية فى الجهاز الحكومي فى ٢٣ يناير ٢٠٠٢ ، لدراسة ووضع سياسات وبرامج عمل تكفل تحقيق عدة أمور من أهمها: [٣٥]

أ. العمل على تحقيق أعلى المستويات فى العمل الإداري.

ب. رفع الكفاءة الإنتاجية وتحقيق أعلى درجات الجودة.

ج. تحقيق الانضباط الوظيفي.

د. إرساء مبادئ الشفافية والنزاهة فى الأعمال الإدارية.

هـ.حماية المال العام والمحافظة عليه.

و. الحرص على تحقيق العدالة بين موظفي الدولة بمكافأة المجتهد ، ومعاقبة المقصر .

ثم أعلن جلالة الملك فى ٣ يوليو ٢٠٠٢ إنشاء ديوان الرقابة المالية من خلال المرسوم بقانون رقم(١٦) لسنة ٢٠٠٢ بإصدار قانون ديوان الرقابة المالية ويتمتع الديوان باستقلاليته كجهاز يتبع الملك، ويتولى مهمة الرقابة المالية على أموال الدولة وأموال الجهات الحكومية.[٣٦]

## ٤- التحول إلى مملكة دستورية

نظراً لأهمية التدرج فى تحقيق الإصلاحات التي نص عليها ميثاق العمل الوطني فقد بذل جلالة الملك جهوداً كبيرة لتهيئة المؤسسات الإدارية والاقتصادية خلال عام كامل شهد الكثير من المراسيم والقوانين التي تمهد الطريق للخطوة التالية وهي إعلان المملكة الدستورية، وفى الذكرى الأولى للتصويت على الميثاق، وتحديداً فى الرابع عشر من شهر فبراير ٢٠٠٢ أعلن جلالة الملك تحول البحرين إلى مملكة دستورية، وإجراء كافة التعديلات الدستورية التي أقرها الميثاق والذي نص على ما يلي: «بعد أن من الله عز وجل على البحرين بنعمة الاستقرار وما بلغته من تقدم وقطعته من أشواط واجتازته من تحديات، وبعد أن أكملت نضجها فى علاقاتها الدولية وفى

صورة ٣٦: جلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة ملك مملكة البحرين

مؤسساتها السيادية القائمة على المساواة بين المواطنين ومراعاة مصالحهم ووحدتهم الوطنية، فقد صار من المناسب أن تحتل البحرين مكانتها بين الممالك الدستورية ذات النظام الديمقراطي الذي يحقق للشعب تطلعاته نحو التقدم».[٣٧]

وتنفيذاً لما ورد فى الميثاق فقد نصت الفقرة الثانية من المادة الأولى للدستور المعدل على أن البحرين مملكة عربية إسلامية مستقلة ذات سيادة تامة وأن نظام الحكم فى المملكة «ملكي دستوري وراثي».[٣٨]

وقد كانت هذه الخطوة هي النقلة النوعية الفاصلة التي شهدتها البحرين فى مطلع القرن الواحد والعشرين، والتي تكتسب أهمية خاصة فى تاريخ البحرين المعاصر، ويمكن إلقاء الضوء على أهمية هذا التحول من محورين هما التحول إلى مملكة وإعلان الدستور المعدل.

### أ. إعلان المملكة:

لقد كان إعلان تحول البحرين إلى مملكة دستورية فى فبراير ٢٠٠٢ نقلة تاريخية فى مشروع التطوير والتحديث الذي تبناه جلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة منذ توليه الحكم

فى مارس ١٩٩٩، فقد أكد جلالته فى عدة مناسبات أن مشروعه الإصلاحي ينبع من تاريخ البحرين العريق وخصوصيتها الثقافية والاجتماعية، ومن ثَمّ فإن هذه الخطوة هي عودة إلى الأصول العريقة التي قام عليها تاريخ البحرين، فقد أشارت الكثير من مصادر التاريخ القديم إلى أن البحرين كانت مملكة مزدهرة فى وسط البحر تمثل أهمية كبيرة فى حركة التجارة العالمية، وأحالت المصادر المسمارية الآشورية إلى «الملك أوبيري ملك ديلمون».[٣٩]

وقد أثار ازدهار هذه المملكة ووفرة الموارد فيها أطماع الكثير من القوى فى العصور القديمة والحديثة مما أفقدها سيادتها واستقلالها لصالح الغزاة من الشرق والغرب، حتى نهاية القرن الثامن عشر حيث بدأت الدورة التاريخية تسير مرة أخرى نحو تحقيق السيادة والاستقلال تحت حكم آل خليفة، وكان الشيخ عيسى بن علي آل خليفة قد أرسى دعائم المملكة الحديثة، حيث أشارت إليه الكثير من الكتابات التاريخية فى عهده كحاكم لمملكة البحرين.[٤٠]

ولذلك فإنه يمكن القول بأن البحرين فى العصر الحديث قد شهدت تطوراً طبيعياً من مرحلة الخضوع للقوى الاستعمارية فى القرنين السادس والسابع عشر، ثم بدأت بالتحول التدريجي من مشيخة فى القرن الثامن عشر إلى إمارة فى القرن التاسع عشر واستمر ذلك حتى إعلان الدولة الحديثة فى القرن العشرين وتحديداً فى عهد الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة لتنتقل بعد ذلك إلى مملكة دستورية، وبذلك تكون مرحلة التاريخ الحديث قد استكملت دورتها لتتبوأ البحرين مكانتها الطبيعية كمملكة دستورية مستقلة ذات سيادة تامة.

ولا يختلف نظام الحكم فى البحرين فى ذلك عن كثير من الأنظمة الديمقراطية العريقة التي مزجت بين الأصالة والعراقة التاريخية من جهة والتطوير والتحديث من جهة أخرى، بل إن أعرق الدول الديمقراطية فى العالم هي الممالك الدستورية مثل بريطانيا وإسبانيا والدنمارك والنرويج وغيرها، ومن ثَمّ فإن خطوة جلالة الملك فى إعلان المملكة الدستورية تنبع من امتداد تاريخي يعود للألفية الثالثة قبل الميلاد ويستقي أصوله من رصيد تجربة وفير تتبوأ البحرين من خلاله مكانتها السامية لما تتمتع به من تاريخ عريق وموقع إستراتيجي وثروات طبيعية، وإن كان نظام الحكم فيها قد استفاد من تطور النظم السياسية المعاصرة إلا أن انتماءه الأكبر يعود إلى تراث البحرين وتاريخها العريق.

كما أخذت هذه الخطوة فى الحسبان أن النظام الملكي هو أكثر ارتباطاً بالمنطقة العربية من النظام الجمهوري، ولذلك فقد أدرك جلالة الملك فى مرحلة مبكرة بأن التغيير يجب أن ينبع من تراث الأمة وثقافتها وبأن التغير التدريجي من الإمارة إلى المملكة من شأنه أن يحقق الأمن

والاستقرار. كما أن اقتران صفة الدستورية بالملكية يجعلها أكثر ثباتاً واستقراراً من الأنظمة الملكية التي سادت فى العصور الوسيطة، وذلك لأن الشرعية الدستورية فيها أكثر وضوحاً وتحدد عادة بشخص الملك كمرجعية أساسية، للربط بين مؤسسات الدولة والتنسيق بينها.

وعلى الرغم من أن نظام المملكة والإمارة يعبران عن نظام واحد وهو النظام الوراثي، إلا أن الفرق بينهما يكمن فى أن أنظمة الإمارة التي سادت فى القرن التاسع عشر ومطلع القرن العشرين وامتدت طوال فترة الاستعمار البريطاني فى العالم العربي، قد ارتبطت بولاءات عشائرية وتحالفات قبلية تتناسب مع مرحلة تكون هذه الكيانات ونشأتها، أما النظام الملكي فى البحرين فإنه يتجاوز هذه المرحلة ليعكس امتداداً شعبياً واسعاً وانتماء للمجتمع البحريني بأسره، فهو الأقرب للبحرين ثقافياً وسياسياً وتاريخياً خاصة فى ظل الصلة القوية التي تربط شعب البحرين بقيادته ممثلة فى أسرة آل خليفة، وقد انعكس هذا الارتباط جلياً فى التصويت الشعبي على ميثاق العمل الوطني.

**ب. الدستور المعدل:**

تزامن إعلان المملكة الدستورية فى البحرين مع إقرار الدستور المعدل الذي تضمن الكثير من الإجراءات والتعديلات الواردة فى ميثاق العمل الوطني، وعزز مناخ الحريات العامة والعدالة الاجتماعية والمساواة بين أفراد الشعب. وقد جاءت التعديلات على الدستور الذي صدر عام ١٩٧٣ لعدة أسباب، من أهمها: الحاجة الملحة لاستحداث بنود جديدة تتناسب مع المشروع الإصلاحي لجلالة الملك وتأخذ فى الحسبان رصيد التجربة الذي اكتسبته البحرين خلال نحو ثلاثين عاماً من منذ الاستقلال وإصدار الدستور، ولذلك فإن طبيعة المرحلة والحاجة للتطوير والتحديث قد اقتضت إدخال تعديلات أساسية تحقق الاستقرار والثبات لنظام المملكة الدستوري، ويمكن تلخيص أهم ما تضمنه الدستور فى النقاط الآتية: (٤١)

= الأخذ بالنظام الملكي الوراثي الدستوري بوصفه الأفضل للبحرين قيادة وشعباً، والأكثر استجابة لمتطلبات التطور الديمقراطي الذي تشهده المملكة، حيث نصت الفقرة (ب) من المادة الأولى على أن حكم مملكة البحرين ملكي دستوري وراثي، وقد تم انتقاله من الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة إلى ابنه الأكبر الشيخ حمد بن عيسى آل خليفة ملك البحرين، وينتقل من بعده إلى أكبر أبنائه، وهكذا طبقة بعد طبقة، إلا إذا عين جلالة الملك قيد حياته خلفاً له ابناً آخر من أبنائه غير الابن الأكبر. كما أكد الدستور الطابع الديمقراطي لنظام الحكم حيث نص فى نفس المادة على أن «نظام الحكم فى مملكة البحرين ديمقراطي، السيادة فيه للشعب مصدر السلطات جميعاً».

= الأخذ بالنظام البرلماني المكون من مجلسين، مع قصر حق الرقابة على أعمال الحكومة علي المجلس المنتخب، ومساواة المجلسين فيما يتعلق بالتشريع، وتأتي الحكمة من وراء الأخذ بنظام

صورة ٣٧: جلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة يرفع دستور البحرين المعدل

المجلسين أنه يضمن توفر عنصري الخبرة والاختصاص فى البرلمان اللذين ربما يعزف أصحابهما عن دخول معترك الانتخابات، أو أن هذه الأخيرة لا تأتي بهم. كما يمنع انفراد مجلس واحد بعملية التشريع. ومع وجود الدستور المعدل وتفعيل كافة بنوده وعلى رأسها المجلس التشريعي لم يعد من الصعب إحداث أية تعديلات دستورية جديدة باتجاه تطوير التجربة الديمقراطية كلما تطلب الأمر ذلك، وهذا ما أكده جلالة الملك حينما أعلن أن هذه التجربة: «ليست نهاية المطاف وأن الديمقراطية فى البحرين فى تطور متواصل».

وحددت المذكرة التفسيرية للدستور المعدل مبررات الأخذ بهذا النظام فى النقاط الآتية:

- أن نظام المجلسين، بما يتضمنه من توزيع المسؤولية التشريعية بينهما، يمثل ضماناً أكيداً لحسن سير العمل البرلماني، وتحقيقاً لمبدأ الرقابة التبادلية بين المجلسين على ما يقوم كل منهما بأدائه من أعمال، وفى هذا ما يؤدي إلى منع محاولة أي منهما الاستبداد بسلطة التشريع فى مواجهة السلطات الأخرى وبصفة خاصة السلطة التنفيذية، وهو ما يقي الدولة شرور الصراع أو التناحر على السلطة وضياع الجهد الوطني فيما لا طائل من ورائه والإضرار بما توجبه المصلحة العامة.
- يؤدي الأخذ بنظام المجلسين إلى منع الخطأ والتسرع فى التشريع، لأنه إذا أخطأ أحد المجلسين

**مقتطفات من دستور مملكة البحرين (فبراير ٢٠٠٢)**

الباب الأول، المادة ١:

أ-«مملكة البحرين عربية إسلامية مستقلة ذات سيادة تامة، شعبها جزء من الأمة العربية، وإقليمها جزء من الوطن العربي الكبير، ولا يجوز التنازل عن سيادتها أو التخلي عن شيء من إقليمها».

هـ- «للمواطنين، رجالاً ونساء، حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق الانتخاب والترشيح، وذلك وفقاً لهذا الدستور، وللشروط والأوضاع التي يبينها القانون، ولا يجوز أن يحرم أحد المواطنين من حق الانتخاب أو الترشيح إلا وفقاً للقانون».

الباب الثاني، المادة ٥:

أ- «الأسرة أساس المجتمع، قوامها الدين والأخلاق وحب الوطن، يحفظ القانون كيانها الشرعي ويقوي أواصرها وقيمها، ويحمي في ظلها الأمومة والطفولة ويرعى النشء، ويحميه من الاستغلال، ويقيه الإهمال الأدبي والجسمي والروحي، كما تعنى الدولة خاصة بنمو الشباب البدني والخلقي والعقلي».

المادة ١٠: «الاقتصاد الوطني أساسه العدالة الاجتماعية، وقوامه التعاون العادل بين النشاط العام والنشاط الخاص، وهدفه التنمية الاقتصادية وفقاً لخطة مرسومة، وتحقيق الرخاء للمواطنين».

الباب الثالث، المادة ٨١: «الناس سواسية في الكرامة الإنسانية، ويتساوى المواطنون لدى القانون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة».

المادة ٣٢: حرية الرأي والبحث العلمي مكفولة، ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غيرهما، وذلك وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون، مع عدم المساس بأسس العقيدة الإسلامية ووحدة الشعب، وبما لا يثير الفرقة أو الطائفية».

**دستور مملكة البحرين**، الجريدة الرسمية، ع ٢٥١٧، ١٤ فبراير ٢٠٠٢.

أو انقاد للعاطفة أو التأثير الوقتي تلافى المجلس الآخر خطأ الأول عند عرض الأمر عليه. كما أن إعادة مناقشة مشروعات القوانين مرة ثانية بالمجلس الآخر تكفل زيادة التمحيص ومن ثم تلافي الأخطاء، وخاصة أن السلطة التشريعية تضع قواعد قانونية يجب أن تتمتع بالاستقرار النسبي، وليس من الواجب أو من المصلحة التسرع فيها، وإذا كان تمرير مشروعات القوانين ومناقشتها في مجلسين يجعل التشريع بطيئاً وفقاً لما يذهب إليه المعارضون لهذا النظام فإن الذي يعوض هذا البطء أن القوانين التي تصدر تكون أكثر اتفاقاً وأقرب إلى المصلحة العامة عما لو كانت صادرة عن المجلس الواحد.

- أن هذا النظام يقلل من الاصطدام الذي يمكن أن يحدث بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فإذا كانت السلطة التشريعية مكونة من مجلس واحد فقد يؤدي ذلك إلى التصادم إلى وسائل تتسم بالعنف السياسي، أما إذا كانت مكونة من مجلسين واختلف أحدهما مع الحكومة فإن المجلس الآخر سيقوم بدور الحكم بينهما، إذ بانضمامه إلى أحد الطرفين في الرأي يحمل الطرف الآخر على التخفيف من حدة موقفه، وبذلك يسود السلطات العامة سلم شامل وتحكيم ودي، وقد لوحظ أن الأنظمة الدستورية ذات المجلس الواحد أقصر عمراً أو أقل استقراراً من الأنظمة ذات المجلسين.

-منح المرأة كافة حقوقها السياسية، وإشراكها في الشؤون العامة؛ حيث نص البند (هـ) من المادة الأولى للدستور على أنه: «لا يجوز أن يحرم أحد المواطنين من حق الانتخاب أو الترشيح إلا وفقاً للقانون». كما نصت المادة الخامسة، فقرة (ب) على أنه «تكفل الدولة التوفيق بين واجبات المرأة الأسرية وعملها في المجتمع، ومساواتها مع الرجل في ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية دون إخلال بمبادئ الشريعة الإسلامية».(٤٢)

- تعزيز الشفافية في كافة إدارات الدولة حيث استحدث الدستور المعدل ديواناً للرقابة المالية

وآخر للرقابة الإدارية، كما أكد البند (ب) من المادة (٤٨) من الدستور المعدل أنه: «لا يجوز للوزير فى أثناء توليه الوزارة أن يتولى أي وظيفة عامة أخرى، أو أن يزاول ولو بطرق غير مباشرة مهنة حرة أو عملاً صناعياً أو تجارياً أو مالياً، كما لا يجوز له أن يسهم فى التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة أو أن يجمع بين الوزارة والعضوية فى مجلس إدارة أي شركة إلا كممثل للحكومة ودون أن يؤول إليه مقابل لذلك. ولا يجوز له خلال تلك المدة كذلك أن يشتري أو يستأجر مالاً من أموال الدولة ولو بطريق المزاد العلني، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقايضها عليه»[٤٣]

## ٥- السلطة القضائية

إن السلطة القضائية جزء لا يتجزأ من النظام السياسي والاجتماعي للدولة وهي وليدة ظروف المجتمع وتطوره وقيمه وعاداته، ومن ثَمّ فإنها لا يمكن أن تكون بمعزل عن خصائص المجتمع وتجربته السياسية والاجتماعية والتطور الإصلاحي والتحديث الذي يمر به. وقد حرص جلالة الملك فى إطار مشروعه الإصلاحي على تأكيد سيادة واستقلال القضاء وصيانة المبادئ التي تضمن استقلالية المحاكم والقضاة للاضطلاع بدورهم، فكان من أول الإجراءات التي اتخذها جلالته فى هذا الصدد إلغاء محكمة أمن الدولة نظراً لتعارض إجراءاتها وأحكامها فى كثير من الأحوال مع أوضاع حقوق الإنسان، وكذلك الأخذ بنظام النيابة العامة ووضعها تحت إشراف وزارة العدل بدلاً من وزارة الداخلية لضمان التطبيق السليم للقانون وحماية المجتمع، وتباشر النيابة العامة بعض الأعمال القضائية سواء كانت متعلقة بجمع الاستدلالات أو بأعمال التحقيق والاتهام. ثم تبع هذه الإجراءات إصدار الدستور المعدل الذي نص على كثير من البنود الهادفة إلى حماية سيادة واستقلال القضاء.

### أ. المبادئ الدستورية لضمان نزاهة واستقلال القضاء:

أدركت القيادة البحرينية أن السلطة القضائية تشكل أهم محاور النظام السياسي، على أساس أن القضاء يحمي بسلطات القانون المقومات الأساسية للدولة، ويمثل ضمانة لاستقرار وتقدم المجتمع لأنه يمارس وظيفة إحلال العدل بين المواطنين واستقرار المعاملات المدنية والتجارية وصون الحقوق والحريات، ولذلك فقد كفل دستور البلاد للسلطة القضائية ضمانات وصلاحيات تستطيع من خلالها ممارسة المهام الموكولة إليها، فنصت المادة (٤) من الباب الثاني فى الدستور (المقومات الأساسية للمجتمع) على أن «العدل أساس الحكم، والتعاون والتراحم صلة وثقى بين المواطنين، والحرية والمساواة والأمن والطمأنينة والعلم والتضامن الاجتماعي وتكافؤ الفرص بين

المواطنين دعامات للمجتمع تكفلها الدولة».كما كفل الدستور الضمانات الأساسية لحقوق الأفراد وحرياتهم، ووضع القضاء ليحمي سياج هذه الحقوق حيث نصت المادة ١٨ من الباب الثالث من الدستور (الحقوق والواجبات) على أن: « الناس سواسية فى الكرامة الإنسانية، ويتساوى المواطنون لدى القانون فى الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة».

كما نص الدستور على العديد من البنود التي تحكم ممارسة السلطة القضائية فى البحرين لاختصاصاتها وصلاحياتها، وتكفل ضمانات التقاضي واستقلالية القضاء، ومن أهمها:

= **الفصل بين السلطات:** يقوم النظام السياسي فى البحرين على تحقيق الفصل الكامل بين السلطة القضائية والسلطات الأخرى، بحيث لا يستطيع أي عضو سواء فى السلطة التشريعية أو التنفيذية أن يتولى منصباً قضائياً أو أن يؤثر على أعمال القضاء أو يتدخل فيها، حيث نصت المادة (٣٢) من الباب الرابع من الدستور ( السلطات) على أنه: «يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقاً لأحكام هذا الدستور، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها فى الدستور، وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة وبموضوع أو موضوعات بالذات، ويمارس وفقاً لقانون التفويض وشروطه».

= **استقلال القضاء:** اشتمل دستور مملكة البحرين المعدل على عدة مواد تضمن استقلال المؤسسة القضائية، حيث نص البندان (أ) و (ب) من المادة (١٠٤) من الفصل الرابع (السلطة القضائية) من الباب الرابع (السلطات) على ما يأتي:

- «شرف القضاء ونزاهة القضاة وعدلهم أساس الحكم وضمان للحقوق والحريات».
- «لا سلطات لأية جهة على القاضي فى قضائه، ولا يجوز بحال التدخل فى سير العدالة، ويكفل القانون استقلال القضاء، ويبين ضمانات القضاة والأحكام الخاصة بهم».

= **علنية جلسات المحاكم**، حسب ما ورد فى البند (ج) من مادة (١٠٥) من الفصل الرابع (السلطة القضائية) من الباب الرابع (السلطات) « جلسات المحاكم علنية إلا فى الأحوال الاستثنائية التى يبينها القانون» . وذلك تأكيداً لحماية المواطن وضماناً لإحقاق الحق وشرف القضاة كي تكون الأحكام الصادرة موضعاً للثقة، ويطمئن المواطن إلى عدالة السلطة، باستثناء بعض الحالات التي تتطلب السرية كتلك التي تتعلق بأمن الدولة أو الحرج الاجتماعي فى قضايا الآداب العامة.

= **كفالة حق التقاضي وفقاً للقانون**، حسب ما ورد فى البنود (ج) و(هـ) و(و) من المادة (٢٠) من الباب الثالث (الحقوق والواجبات):

- «المتهم بريء حتى تثبت إدانته فى محاكمة قانونية تؤمن له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع فى جميع مراحل التحقيق والمحاكمة وفقاً للقانون.
- يجب أن يكون لكل متهم فى جناية محام يدافع عنه بموافقته.
- حق التقاضي مكفول وفقاً للقانون».

= **ضمان حقوق الإنسان فى المحاكمة**، حيث أخذ الدستور البحريني بكافة المبادئ التي من شأنها توفير أكبر قدر ممكن من العدالة للمواطنين، فنص البندان (ب) و (ج) من المادة (١٩) من الباب الثالث (الحقوق والواجبات العامة) من الدستور على أنه:

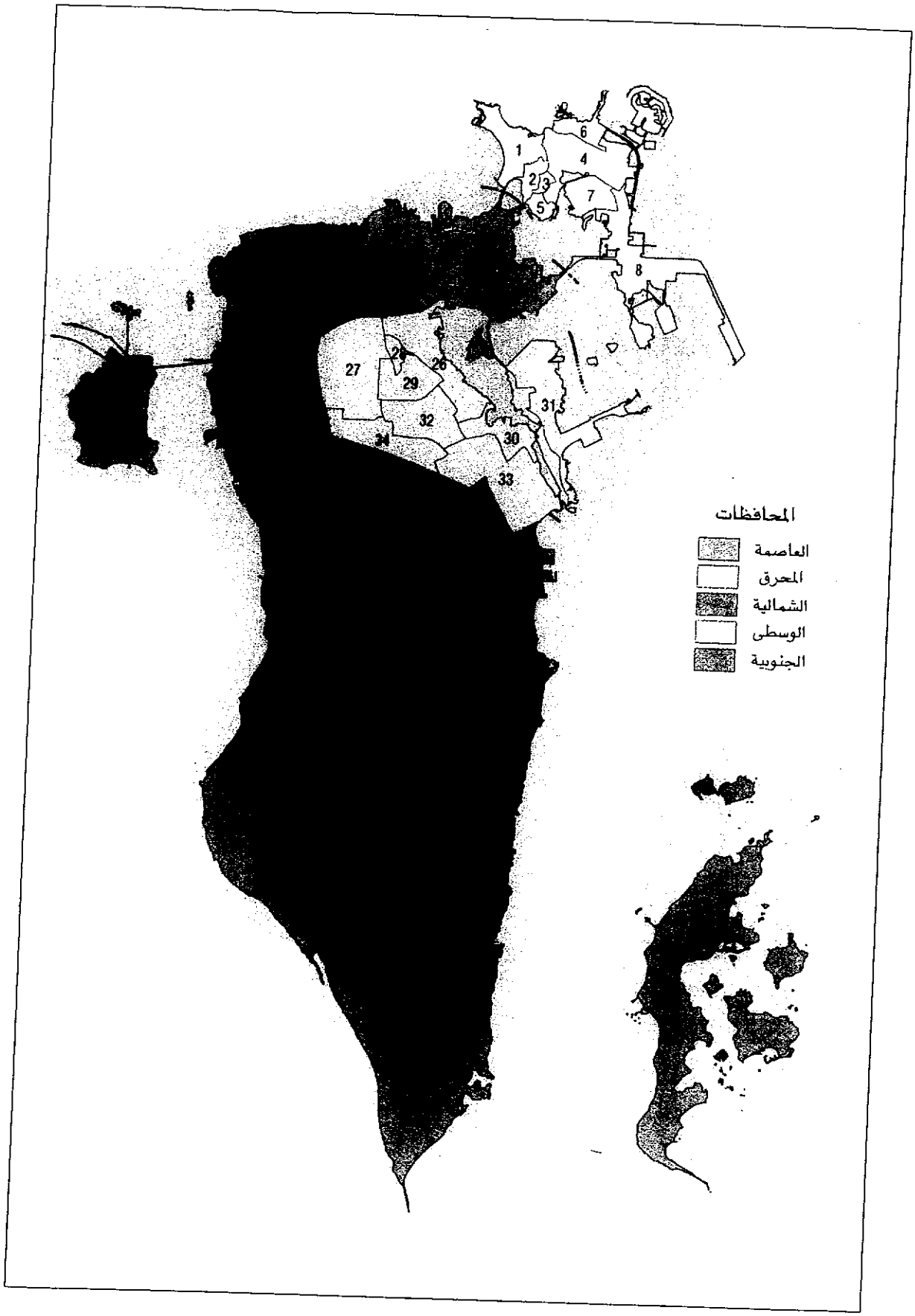
- «لا يجوز القبض على إنسان أو توثيقه أو حبسه أو تفتيشه أو تحديد إقامته أو تقييد حريته فى الإقامة أو التنقل إلا فى ظل أحكام القانون وبرقابة القضاء»
- «لا يجوز الحجز أو الحبس فى غير الأماكن المخصصة لذلك فى قوانين السجون المشمولة بالرعاية الصحية والاجتماعية والخاضعة لرقابة السلطة القضائية».[٤٤]

**ب. المحكمة الدستورية:**

تعدّ المحكمة الدستورية من الأعمدة الأساسية لضمان سلامة التشريع ولكي يطمئن المواطن إلى وجود رقابة دستورية على القوانين، وأن هناك سلطة تمارس الرقابة على القوانين حتى بعد مناقشتها والمصادقة عليها من قبل مجلسي النواب والشورى. وبناء على ما نص عليه الدستور وفقاً للمادة (١٠٦) من الفصل الرابع (السلطة القضائية) من الباب الرابع ، من إنشاء «محكمة دستورية من رئيس وستة أعضاء بأمر ملكي لمدة يحددها القانون، وتختص بمراقبة دستورية القوانين واللوائح».[٤٥]

وقد صدر مرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٢ بإنشاء المحكمة الدستورية فى ١٤ سبتمبر ٢٠٠٢. وحدد القانون ضمانات أعضائها وواجباتهم، على أن تكون المحكمة هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها، وتختص دون غيرها بالفصل فى المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح[٤٦]

وتتكون المحكمة الدستورية التي صدرت بحكم هذا المرسوم من رئيس وستة أعضاء يعينون بأمر ملكي وحدد المرسوم التشكيل الأول للمحكمة، ويكون للمحكمة جمعية عمومية من جميع أعضائها تختص بالنظر فى المسائل المتعلقة بنظام المحكمة وأمورها الداخلية والشؤون الخاصة بالأعضاء، بالإضافة إلى أمانة عامة وعدد من الموظفين، ويكون لرئيس المحكمة سلطات الوزير التي تبينها القوانين واللوائح، ويتمتع الأعضاء بعدم قابليتهم للعزل أو النقل إلى وظائف أخرى إلا بموافقتهم، ويمنع عليهم الجمع بين عضوية المحكمة وعضوية مجلس الشورى أو النواب أو المجلس البلدي والوظائف العامة، وترفع المنازعات الخاصة بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح بطلب




خريطة ١٥ : المحافظات والدوائر الانتخابية فى البحرين

من رئيس الوزراء أو رئيس مجلس الشورى أو رئيس مجلس النواب، أو إذا دفع أحد خصوم الدعوى فى المحاكم بعدم دستورية نص أو قانون فى لائحة، أو إذا رأت إحدى المحاكم فى أثناء النظر فى إحدى الدعاوى عدم دستورية نص فى قانون أو لائحة تقوم بدورها بوقف الدعوى وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية للفصل فى المسألة.

وقد نص الدستور على مبادئ هامة تضمن استقلالية المحكمة الدستورية وقضاتها، فهم غير قابلين للعزل أو التجديد حتى لا يكونوا تحت أي ضغط من هذا القبيل، وهذه ميزة فى غاية الأهمية وتعطي المحكمة ثقلاً واستقلالية وضمانة لحسن سير عملها خلال المدة التي حددها القانون وهي تسع سنوات.

كما أن للمحكمة أن تمارس الرقابة السابقة واللاحقة على القوانين واللوائح والقرارات، ولكن الرقابة السابقة لا تتم إلا بطلب من ملك البلاد إذا أراد أن يطمئن على دستورية قانون قبل التوقيع عليه وإصداره، فيستطيع أن يطلب من المحكمة إصدار رأيها فى دستوريته، وعندما تصدر المحكمة قرارها يصبح ملزماً للجميع بما فى ذلك سلطات الدولة التنفيذية.

## ٦- الانتخابات البلدية والنيابية

### أ. الانتخابات البلدية:

كانت الانتخابات البلدية التي جرت فى ٩ مايو ٢٠٠٢ بمثابة ترجمة عملية لما ورد فى الميثاق والدستور، وذلك لأنها أول انتخابات بلدية تشارك فيها كافة الفعاليات والقوى السياسية وعدّت بمثابة تأكيد مبدأ فصل السلطات، وفي الوقت نفسه تحقيق التفاعل فيما بينها. وقد جاءت هذه الخطوة كجزء أساسي من المشروع الإصلاحي لجلالة الملك والذي يهدف إلى إشراك المواطنين فى صنع القرار والإسهام بصورة عملية فى رفع مستوى الخدمات التي تقدم إليهم، حيث إن المجالس البلدية توفر مجالاً واسعاً للمشاركة الإيجابية لجميع أفراد المجتمع ويمكن وصفها بأنها مرحلة تمهيدية للمرحلة التالية وهي الانتخابات البرلمانية، فقد كانت آخر انتخابات شهدتها البحرين عام ١٩٧٣ ولا بد من اختبار مؤسسات الدولة فى قدرتها على إدارة الانتخابات بنجاح وتأهيل المجتمع لفكرة الترشيح والاقتراع بكافة فئاته وأطيافه السياسية والاجتماعية. وإذا كان البرلمان يتيح للمواطنين الفرصة فى المشاركة فى السلطة التشريعية فإن المجالس البلدية تفتح لهم المجال للمشاركة فى السلطة التنفيذية مما يعكس اهتمام جلالته بإسهام جميع الموطنين دون تمييز من حيث الجنس أو الانتماء الفكري أو المذهبي فى مشروعه الإصلاحي الكبير وبأن السلطة تنبثق من المجتمع الذي جاءت لأجل تحقيق رفاهيته جميع هذه الإصلاحات.

وكمرحلة تمهيدية للانتخابات البلدية فقد أصدر جلالة الملك يوم ١٣ ديسمبر ٢٠٠١ المرسوم بقانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠١ بإصدار قانون البلديات،[٤٧] تبعه المرسوم بقانون رقم (٣) لسنة ٢٠٠٢ بشأن نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية الصادر فى ١٣ فبراير ٢٠٠٢، والذي قسمت البحرين بموجبه إلى خمس محافظات، لكل منها مجلس بلدي واحد وتم تقسيم كل محافظة إلى عشر دوائر انتخابية بحيث يتم انتخاب عضو واحد من كل دائرة، كما حدد القانون مهام واختصاصات المجالس البلدية.[٤٨]

**ب- الانتخابات النيابية:**

كان النجاح الذي حققته الانتخابات البلدية، والإقبال الشعبي الذي شهدته، دافعاً للمضي قدماً فى تنفيذ المشروع الإصلاحي، والبدء بمرحلة ترسيخ السلطة التشريعية ودورها فى الكيان الدستوري تحقيقاً لما اتفقت عليه الإرادة الشعبية فى ميثاق العمل الوطني.

وتأكيداً لجدية جلالة الملك وإصراره على تنفيذ بنوده، فلم يكد العام الثاني بعد الاستفتاء على الميثاق يمر إلا وكان المجلس الوطني قد تم تشكيله وبدأ ممارسة مهامه التشريعية والرقابية، بفرعيه: مجلس النواب، [٤٩] من خلال الانتخاب الحر المباشر من قبل المواطنين، ومجلس الشورى،[٥٠] من خلال تعيين جلالة الملك لأعضائه من ذوي الخبرة والاختصاص، وقد كانت نقطة البداية فى ٢٤ أكتوبر ٢٠٠٢ عندما توجه البحرينيون إلى مراكز الاقتراع لاختيار أول مجلس انتخابي منذ أكثر من ربع قرن، وتلاه تشكيل مجلس الشورى فى ٢٠ نوفمبر ٢٠٠٢، لينعقد المجلس الوطني بكامل أعضائه يوم ١٤ ديسمبر ٢٠٠٢.[٥١]

**ج- مجلس الشورى:**

استكمالاً لتشكيل المجلس الوطني كما نص عليه ميثاق العمل الوطني والدستور المعدل، فقد أصدر جلالة الملك فى ١٦ نوفمبر ٢٠٠٢ الأمر الملكي رقم (٤١) لسنة ٢٠٠٢ بتعيين أعضاء مجلس الشورى. وقد حرص جلالته على أن يتضمن تشكيل المجلس الجديد كافة ألوان الطيف السياسي فى البحرين لتمثيل جميع الفئات والقوى السياسية مع الأخذ بعين الاعتبار أن يكونوا من ذوي الكفاءات والتخصص والخبرات بما ينعكس إيجاباً على مسيرة العمل الوطني ويخدم ازدهار البلاد ويحقق رفاهية المواطنين.[٥٢]

صورة ٣٨: صاحب السمو الشيخ خليفة بن سلمان آل خليفة رئيس الوزراء يصوت فى الانتخابات النيابية

## ٧- السلطة التنفيذية

تزامن مع تطوير السلطة التشريعية واستكمال إجراءات تشكيل مجلسي الشورى والنواب تغييرات جديدة فى السلطة التنفيذية لتتواكب مع هذا التطوير، فقد دعت الحاجة إلى إعلان تشكيلة وزارية جديدة تتناسب مع الدور الجديد الذي يقتضي المزيد من التنسيق والتعاون مع السلطات التشريعية والقضائية. وتعدّ الوزارة الجديدة التي أعلنها جلالة الملك فى نوفمبر ٢٠٠٢ السادسة منذ الاستقلال، فالوزارة الأولى تكونت فى أغسطس ١٩٧١ عقب إعلان استقلال دولة البحرين، واستمرت حتى عام ١٩٧٥ عندما تم حل المجلس الوطني وإعلان وزارة جديدة استمرت مع تغييرات طفيفة حتى عام ١٩٩٥، أما الوزارة الثالثة فقد أعلنت فى يونيو ١٩٩٥ واستمرت حتى مايو ١٩٩٩ عندما تقلد الشيخ حمد بن عيسى آل خليفة الحكم فى مارس من ذلك العام، حيث تشكلت الوزارة الرابعة وتبعتها الوزارة الخامسة التي تشكلت فى إبريل ٢٠٠١ واستمرت حتى إعلان الوزارة السادسة فى ١١ نوفمبر ٢٠٠٢ بموجب المرسوم الملكي رقم (٤٨) لسنة ٢٠٠٢.[٥٣] وتم تكليف الشيخ خليفة بن سلمان آل خليفة برئاسة الوزارة.[٥٤]

وقد رفع الشيخ خليفة بن سلمان آل خليفة رئيس الوزراء خطاباً إلى الملك أشار فيه إلى أن تشكيل الوزارة جاء لاستكمال المرحلة الجديدة التي بدأت بإصدار التعديلات الدستورية فى ١٤ فبراير ٢٠٠٢ وما تلاها من أنظمة قانونية تعبر عن فكر جديد يحقق التطور السياسي والاقتصادي،

ويجعل من أولوياته تحقيق المتابعة والتقييم المستمرين والتعاون المثمر البناء بين الحكومة ومجلسي الشورى والنواب.[٥٥]

وأصدر الشيخ خليفة بن سلمان آل خليفة رئيس الوزراء توجيهاته لتشكيل لجنة من وزراء ووكلاء وزراء وخبراء ومختصين فى مختلف المجالات تتولى إعداد مشروع برنامج الحكومة لإقراره من قبل مجلس الوزراء تمهيداً لعرضه على مجلسي الشورى والنواب يوم ٢٨ ديسمبر ٢٠٠٢، ليقوم بعد ذلك الوزراء بتقديم بيانات برامج وزاراتهم أمام المجلس تباعاً.

كما أكد الشيخ خليفة بن سلمان آل خليفة رئيس الوزراء فى لقائه مع رئيسي مجلس الشورى والنواب، ورئيس المحكمة الدستورية فى ١٥ ديسمبر ٢٠٠٢ أن التعاون بين السلطة التنفيذية والتشريعية فى المملكة سيكون وثيقاً وبشكل يجعل البحرين مثالاً يحتذى به بين الشعوب والأمم فى التعاون بين السلطات.[٥٦]

## ٨- المجتمع المدني

سعى المشروع الإصلاحي لجلالة الملك إلى تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني فى النظام السياسي البحريني، ولم يقتصر هذا الهدف على إبراز دور للجمعيات الاجتماعية والخيرية والنفع العام، بل امتد فى خطوة تاريخية ليشمل السماح بإنشاء الجمعيات السياسية لتمارس دورها فى العملية السياسية داخل المجتمع وفق قوانينه وأنظمته المختلفة لتكون مملكة البحرين بذلك أول بلد من دول مجلس التعاون الخليجي يسمح بإنشاء تنظيمات سياسية تمثل مختلف الأطياف الفكرية.

كما نصّت المادة (٢٧) من الباب الثالث للدستور (الحقوق والواجبات العامة) على:»حرية تكوين الجمعيات والنقابات، على أسس وطنية ولأهداف مشروعة وبوسائل سلمية، مكفولة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون، بشرط عدم المساس بأسس الدين والنظام العام. ولا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أي جمعية أو نقابة أو الاستمرار فيها».[٥٧]

كما أكدت الفقرة الخامسة من الفصل الأول لميثاق العمل الوطني حرية التنظيم وإنشاء مؤسسات المجتمع المدني.[٥٨]

ومع هذه النصوص الدستورية والسياسية شهدت مؤسسات المجتمع المدني فى البحرين تطوراً كبيراً من حيث عددها وتنوع أنشطتها، وخلال السنوات الخمس لتولي جلالة الملك مقاليد الحكم

فى البلاد بلغ عدد الجمعيات التي تم إشهارها ١١٨ جمعية، منها ٢٦ جمعية سياسية.[٥٩]

أما من حيث تعديل وتشريع القوانين المنظمة لعمل المجتمع المدني فقد أصدر جلالة الملك فى ٢٤ سبتمبر ٢٠٠٢ المرسوم بقانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٢ بإصدار قانون النقابات العمالية، والذي فتح المجال لإنشاء وتأسيس عشرات النقابات فى مؤسسات القطاع الخاص والقطاع الحكومي.

وفي خطوة أخرى من أجل تنظيم المجتمع المدني أصدر جلالة الملك فى ٢٢ أكتوبر ٢٠٠٢ المرسوم بقانون رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٢ بتعديل بعض أحكام قانون الجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية والهيئات الخاصة العاملة فى ميدان الشباب والرياضة والمؤسسات الخاصة الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٨٩ وقد سمح هذا المرسوم للجمعيات بتشكيل اتحادات نوعية فيما بينها يكون لكل منها الشخصية الاعتبارية، ويتكون الاتحاد النوعي من الجمعيات التي تباشر نشاطاً مشتركاً فى مجال معين على مستوى المملكة بقصد تنظيم وتنسيق هذا النشاط فيما بينها[٦٠]

ولا بد من الإشارة إلى أنه خلال فترة حكم جلالة الملك وما دشنه من مشروع إصلاحي شهد المجتمع المدني تطورات مهمة، منها زيادة حجم التفاعل بين القيادة والجمعيات بهدف تفعيل دور الأخيرة فى المجتمع وما يشهده من أحداث، مثل توجيه جلالة الملك للجمعية البحرينية لحقوق الإنسان يوم ٢٩ سبتمبر ٢٠٠٢ بالمشاركة فى الإشراف والرقابة على الانتخابات النيابية التي أقيمت خلال أكتوبر ٢٠٠٢.[٦١]

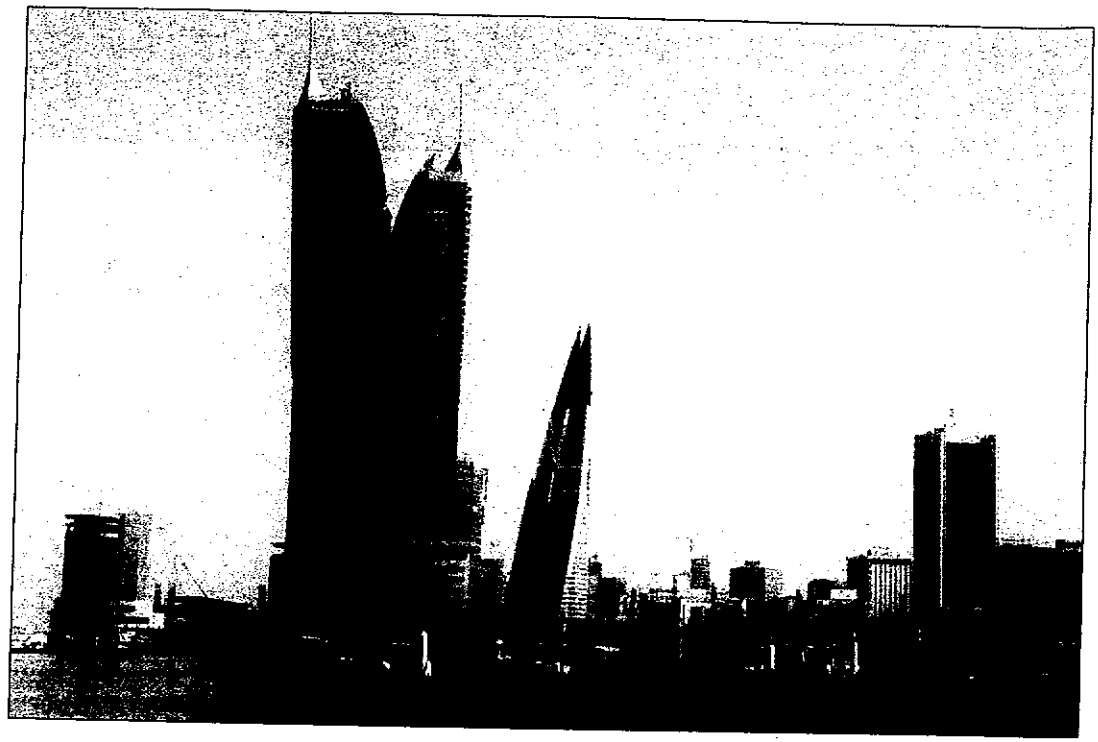
## ثالثاً: رؤية مستقبلية

استهلت مملكة البحرين الألفية الثالثة بمشروع إصلاحي واعد، وببداية قوية تدعمها سياسة تطوير واضحة المعالم، وقد آتت هذه السياسة الرشيدة ثمارها اليانعة؛ حيث أثبتت الإنجازات الكبرى حنكة القيادة وحكمتها فى التعامل مع الشأن المحلي والاستجابة للتحديات الإقليمية والدولية على حد سواء، فعلى الصعيد الاقتصادي نجحت القيادة الرشيدة فى تقديم البحرين كمركز تجاري واستثماري ومصرفي واقتصادي فى المنطقة بفضل الأنظمة المتطورة والتسهيلات وفتح أجواء البحرين أمام رؤوس الأموال الأجنبية والمستثمرين وتطوير القطاعات الصناعية والمصرفية والاستثمارية والعقارية والطبية والإعلامية، حيث سجل الاستثمار الأجنبي فى البحرين قفزة كبيرة عام ٢٠٠٦، ليصل إلى ٢,٩١٥ مليار دولار، أي نحو ثلاثة أضعاف حجم الاستثمارات المسجلة في عام ٢٠٠٥. [٦٢]

وظهرت النتائج الإيجابية لتلك السياسة الاقتصادية جلية على الأوضاع المحلية، من حيث انتعاش الأسواق المحلية وتوفر فرص العمل، حيث أظهرت الإحصاءات المصرفية الصادرة عن مصرف البحرين المركزي ارتفاع حجم الاستثمارات الموظفة فى صناديق الاستثمار فى مملكة البحرين مع نهاية الربع الثاني من عام ٢٠٠٦ إلى أعلى مستوياتها على الإطلاق، حيث زادت تلك الاستثمارات بنسبة ٢١,٧ بالمائة عما كانت عليه فى الربع الأول من العام نفسه. [٦٣]

وعلى الصعيد السياسي تزامنت تلك الإنجازات الاقتصادية مع تطور كبير فى مجال ترسيخ الديمقراطية والمشاركة الشعبية واحترام حقوق الإنسان، حيث أجريت الانتخابات النيابية والبلدية للدورة الثانية (٢٠٠٦-٢٠١٠) يوم ٢٥ نوفمبر ٢٠٠٦، واكتسبت تلك الانتخابات أهمية بالغة نظراً للمشاركة الواسعة التي مثلت تجاوب الشعب مع المشروع الإصلاحي من جهة، ونضج التجربة الديمقراطية بصورة أكبر مما كانت عليه سنة ٢٠٠٢ من جهة أخرى؛ حيث بلغ عدد الناخبين من النساء والرجال حوالي ٢٩٥ ألفاً وجرت المنافسة بين ٢٠٦ مرشحين لاختيار أربعين نائباً فى البرلمان، وبمشاركة خمس عشرة جمعية سياسية بالإضافة إلى عدد من المستقلين.

وقد فاقت نسبة المشاركة جميع التوقعات؛ حيث بلغت ٧٢٪ -أي بزيادة ١٨٪ عما كانت عليه فى الدورة السابقة- مما يعكس حرص المواطن البحريني على أن يكون له دور فى سياق عملية التطوير السياسي التي شهدتها المملكة، ولوحظت مشاركة المرأة البحرينية بصور كبيرة، حيث بلغ عدد السيدات اللواتي ترشحن إلى الدورة الانتخابية الثانية ١٦ سيدة، وتجاوزت نسبة الناخبات البحرينيات أكثر من ٥٠٪ من مجموع عدد الناخبين. وسجل فى تلك الانتخابات فوز أول سيدة



صورة ٣٩: الواجهة البحرية لمدينة المنامة

بالتزكية لتصبح بذلك أول خليجية تدخل المجلس النيابي لبلادها.

ونتيجة لتلك السياسة الرشيدة وخطها الدولي المعتدل، فقد حظيت البحرين باعتراف واسع بمكانتها الإقليمية والدولية الرائدة، ودورها الإيجابي في التعامل مع المستجدات العالمية، واحترامها للمعاهدات الدولية وحقوق الإنسان، حيث توجت تلك الجهود بصدور القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٧، بالموافقة على انضمام مملكة البحرين إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في ديسمبر ١٩٦٦.

وفي العام نفسه تم تكريم مملكة البحرين من خلال تكريم صاحب السمو الشيخ خليفة بن سلمان آل خليفة رئيس الوزراء الموقر الذي منحته المنظمة الدولية في احتفال كبير في جنيف في يوليو ٢٠٠٧، جائزة الشرف والتميز في مجال المستوطنات البشرية لإنجازاته في مجال التنمية الحضرية والإسكان.[٦٤]

إن هذا الاعتراف الدولي بمكانة البحرين الإقليمية والدولية بالإضافة إلى ما أنجزته في مجالات السياسة الاقتصادية والتطورات الديمقراطية لهو خير دليل على نجاح المشروع الإصلاحي في توظيف العناصر الأساسية لمكونات الهوية البحرينية من موقع استراتيجي، وانفتاح عالمي ورصيد تجربة حضارية عريقة نحو مستقبل مشرق وواعد لمملكة البحرين.

مركز دراسات البحرين

# تاريخ 122: تاريخ البحرين الحديث والمواطنة

## الموضوع الخامس: في فلسفة المواطنة

د. بسيوني علي عبد الرحمن

د. محمد أحمد عبد الله

# الموضوع الخامس

# في فلسفة المواطنة

نال موضوع المواطنة اهتماماً كبيراً في الحيز الثقافي والفكري والأكاديمي العربي على مدى العقدين الماضيين، وربما يرجع ذلك الاهتمام إلى ازدياد الحرص على إعلاء القيم الديمقراطية في ما شهدته المجتمعات العربية من إصلاحات سياسية تضمنت التأكيد على قيمة المشاركة الحقيقية للأفراد في إدارة شئون المجتمع على المستويات كافةً في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. ولقد عرفت العديد من الثقافات والحضارات على مر التاريخ اصطلاحات مختلفة تشير إلى ما يجمع بين الفرد والدولة من روابط وعلاقات، تقارب المفهوم المعاصر للمواطنة بدرجة أو بأخرى.

فقد ميز الإغريق القدماء بين الشخص الصالح Good Person الذي يتمسك بالفضيلة والأخلاق في حياته ويبدي بعض الاهتمام بشئون مجتمعه، والمواطن الصالح Good Citizen الذي يفعل الشيء نفسه إضافة إلى مشاركه في شئون مجتمعه وآماله وطموحاته، إدراكاً منه بأن إحجامه عن تلك المشاركة يفسح المجال للأقل كفاءة ممن لا يحملون القيم النبيلة للمجتمع في تسيير الأمور العامة للدولة؛ وهذا تجسيد للمقولة المأثورة: "تأتي أسوأ الحكومات المنتخبة من قِبل المواطنين الصالحين المتقاعسين عن المشاركة بالإدلاء بأصواتهم في الانتخابات.

ومصطلح المواطنة مصطلح فضفاض شديد المرونة لتعدد استخداماته في سياقات اجتماعية واقتصادية وسياسية مختلفة، ومن ثم اختلف مفهومه ومضمونه ومحتواه ودلالاته من مجتمع لآخر تبعاً لمنظومة قيم ذلك المجتمع وعاداته وتقاليده وعمق تجربته الديمقراطية. وعلى الرغم من قِدم المصطلح الذي يرجع استخدامه إلى عهد دولة المدينة الإغريقية القديمة Greek Polis، فإن مفهومه الحديث وممارسته عملياً قد ارتبط بقيام الدولة الوطنية في أوروبا على إثر ما أفرزه عصر النهضة الأوروبية من تحولات جذرية هامة في تاريخ البشرية، لعل أهمها انحسار هيمنة الكنيسة على الحياة الاجتماعية في أوروبا وتراجع توجيهاتها المباشرة للحياة السياسية، الأمر الذي أسفر عن علاقة مباشرة بين الدولة (الملك)

والشعب، ليشعر الأخير أن الدولة دولته له عليها حقوق وعليه لها واجبات، ومن أخص تلك الواجبات الضرائب التي اقتضى إقناع الناس بأدائها إشراك ممثلين عنهم في الحكومة للإشراف على أوجه صرفها. لذا جرت العادة بين الباحثين الأكاديميين والممارسين السياسيين من كافة المشارب الأيديولوجية على الربط بين المواطنة والدولة القومية الحديثة بصفتها الكيان الذي يقدم الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية إلى القطاعات المختلفة للسكان ويضمن تطورها واستمرارها.

ولقد استمر كل من مصطلح "المواطنة" ومفهومها موضعاً للعديد من النقاشات الأكاديمية، وحقلاً لتجاذبات الممارسة السياسية، فتطور المفهوم وتعددت معاني المصطلح ومحتواه ومضامينه بتعدد السياقات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي مورس المصطلح في إطارها عملياً. وفي خضم هذا التطور تبلورت فكرة المواطنة لتصبح العمود الفقري لبناء الدولة الحديثة ووحدة مجتمعها، والعنصر الإيجابي الذي توارت خلفه كل الهويات الأخرى غير الهوية الوطنية الشاملة.

فقد بات واضحاً أن "المواطنة" -في جوهرها- علاقة عضوية بين مواطن ووطن، ومواطنين وسلطة، كما أصبح يقيناً أن المواطن هو الطرف الأهم في هذه العلاقة التي أحاط بها العديد من الأسئلة المتعلقة بالهوية حول تعريف "المواطن": أهو من يحمل وثيقة سفر مثلاً فحسب؟ أم هو من يحمل تلك الوثيقة ويؤهله حملها للحصول على حقوق سياسية واقتصادية واجتماعية، ويمارس تلك الحقوق فعلياً، ويؤدي ما عليه من واجبات ومسئوليات والتزامات دون إخلال؟ فهي في نهاية الأمر علاقة بين كيان جغرافي وأفراد يمثل مجموعهم الشعب الذي يعيش فوق تراب ذلك الكيان، ويحمل له مشاعر وأحاسيس الانتماء الوطني.

يلقي هذا الفصل الضوء على مفهوم المواطنة وتطوره وأسسه الفلسفية وعناصره ومكوناته ومداه الجغرافي بين خصوصية المحلية الصارمة وترهل العالمية المفرطة. ولما كان المصطلح مستمداً من حيز الثقافة والحضارة الغربية، فسيلقي الفصل أيضاً بعض الضوء على مفهومه ومضمونه بين الثقافتين الغربية والعربية.

## أولاً: التعريف بالمواطنة

المواطنة من الوطن، والوطن مصطلح يحمل دلالات هامة تتخطى المعنى المعجمي الحرفي للكلمة، فهو ليس مجرد الرقعة الجغرافية التي يعيش المرء عليها وتشكل أحد المكونات الجغرافية الثلاث للدولة، وإنما هو كيان طبيعي ومعنوي في الآن ذاته يعيش في داخل المرء ويرتبط به وبمشاعره وأحاسيسه وذكرياته، بغض النظر عما يقدمه الوطن للمرء من حقوق وامتيازات مادية. وإذا بدت هذه الدلالات واضحة في مكوناتها وجلية في مضامينها فإن مصطلح "المواطنة" يتميز بمرونته الشديدة وغموضه المفرط، مما أثار حوله العديد من الأسئلة الخاصة بتعريفه ومعناه ومضمونه، وطبيعة الدور المناط بكل من الدولة والمواطن في إطار العلاقة المتبادلة بينهما.

فقد تعرض المصطلح للكثير من التعديل والتبديل في خضم الممارسات السياسية سعياً لاستيعاب التغيرات التاريخية المستمرة في أوضاع الدول والمجتمعات. وفي الوقت ذاته فقد أصبحت المواطنة موضوعاً متعدد الاهتمامات multidisciplinary ومتداخل التخصصات interdisciplinary، التي يستخدم باحثوها مجموعة متنوعة من المناهج والطرق والأدوات. فقد اجتذب مفهوم المواطنة العديد من الباحثين من مختلف المشارب الأكاديمية: علم السياسة والقانون والاجتماع السياسي والجغرافيا السياسية والتاريخ، لكونه موضوعاً قانونياً يتصل بالهوية، ومكانياً يتصل بالأرض وعلاقة الإنسان بها، وتاريخياً يتصل بمراحل بناء الأمة الوطنية، وحقوقياً يمثل نموذجاً مثالياً لحقوق الإنسان، واجتماعياً يتصل بدوره كأداة في بناء الجماعة السياسية ومن ثم الأمة. هكذا تتضمن أدبيات كل تلك العلوم الاجتماعية تعدداً كبيراً لمصطلحات "المواطنة" و "المواطن" يصعب معه جمعها في تعريف واحد جامع مانع للمصطلح. فنتيجة لهذا الزخم الأكاديمي في الاهتمام بالموضوع، بات تتبع الحديث عنه وعن النقاشات التي تشعبت حوله وتباينت فيه أمراً صعباً للغاية.

فقد تعددت التعريفات المستخدمة، وتنوعت أطر ومرجعيات المعالجة الفلسفية للموضوع، وتشعب الاختلاف حول ما إذا كان يجب توطين المواطنة والنظر إليها في إطار خصوصية السياق المحلي أو عولمتها في إطار السياق العالمي الشامل. كما تفرعت الآراء في التعريف والمفهوم في أماكن جغرافية مختلفة من العالم في ظل الاختلافات حول جوهر

الموضوع ونموذجه وفكرته وأنماط حججه. فلم يستقر المصطلح بعد ليصبح مفهوماً تحليلياً واضحاً، وعلى الرغم من ذلك يبقى للموضوع جوهر مستمد من أصله المتعمق في فترة تاريخية قديمة، وفكرة يمكن التعامل معها في عموميتها.

لمصطلح المواطنة Citizenship حضور قوي في المعاجم اللغوية الغربية، فهو يشير في اللغة الإنجليزية إلى المساهمة المباشرة أو غير المباشرة في حكم دولة ما، كما يعني في الوقت ذاته عمليةً أو حالةً أو منزلةً يُعد الفرد بمقتضاها مواطناً Citizen لمجرد عيشه في رحاب دولة معينة ينتمي إليها ويحظى بحمايتها، ومن ثم يتجاوز مفهوم المواطنة المعنى المعجمي للمصطلح ليدل على شخص يتمتع بالحقوق السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ويؤدي ما تفرضه عليه عضويته في المجتمع السياسي من التزامات وواجبات بالمشاركة النشطة والفعالة في شئونه.

أكاديمياً، يرجع أصل ومنبت المصطلح وأول استخدام له وممارسة لمضمونه إلى دولة المدينة الإغريقية القديمة. فكلمة "مواطن" مشتقة من اللفظ اللاتيني civis أو civistas، الذي يعني عضواً في دولة المدينة القديمة، وهي في الوقت ذاته الأداء اللاتيني للمصطلح اليوناني polites الذي يعني أيضاً عضواً في المدينة اليونانية القديمة، كمرادف لـ "مواطن" الذي يتمتع بحقوق المشاركة السياسية في عمليات الحكم الذاتي الشعبي، وهذا أول وأقدم معنى للمواطنة، وهو المعنى الذي جعلها جزءاً لا يتجزأ من فكرة الحكم السياسي، ولازال يمثل المعنى النموذجي للمواطنة ويلعب الدور الأهم في الخطاب السياسي المعاصر كأداة للجهود السياسية الخاصة بتحقيق المزيد من الاندماج السياسي والمشاركة الديمقراطية في الحياة السياسية.

وفي مقالته عن "المواطنة الحديثة Modern Citizenship"، أورد روجرز سميث معان أربعة متداولة للمواطنة تعاقبت في ظهورها ونشأتها تاريخياً على النحو التالي:

**1- المعنى الأول** وهو الأقدم والمألوف، وربما الأكثر استخداماً وتأثيراً في الجمهوريات والديمقراطيات كافةً، قديمها وحديثها، ويعرّفها بالحقوق السياسية في المشاركة الشعبية في الحكم، وتشمل هذه الحقوق التصويت العام، وشغل مختلف الوظائف العامة (بالانتخاب أو

بالتعيين)، والاشتراك في هيئات المحلفين بالمحاكم، والمشاركة العامة في النقاشات السياسية كأعضاء متكافئين في المجتمع.

2- **المعنى الثاني:** فقد ساد العالم الحديث بصفة خاصة، ويعرّف المواطنة بأنها "حالة قانونية خالصة" تعترف قانوناً بالمواطن كعضو في مجتمع سياسي ذي سيادة، يتمتع بحماية حكومة هذا المجتمع كحق أساسي له، بغض النظر عن اشتمال هذا الحق على المشاركة السياسية من عدمه، وبهذا المعنى فهي حق تمتع الفرد بجنسية nationality دولة معينة.

3- **المعنى الثالث:** وقد انتشر على امتداد القرن الماضي استخدام مصطلح "مواطن" للإشارة إلى أي انتماء أو ارتباط إنساني human association، سواء إلى جماعة سياسية أو أي جماعة أخرى، ومن ثم ينسحب المعنى على عضوية الفرد في حيّه السكني، أو ناديه الرياضي، أو مدرسته أو جامعته، وكذلك إلى الجماعة السياسية الأوسع وهي الدولة. وبهذا المعنى أصبح توظيف مضمون المصطلح فضفاضاً ومجازياً، يُستخدم فعلياً في التعبير عن عضوية أي جماعة حتى وإن كانت كياناً غير سياسي.

4- **المعنى الرابع:** وقد أُسس على التعريفين الأول والثالث، وتُستخدم فيه "المواطنة" لا لتأكيد العضوية في جماعة ما فحسب، وإنما كمعايير محددة للسلوك القويم في الوقت ذاته. وطبقاً لهذا التعريف يُعتبر كل من يساهم في رفاهية جماعته السياسية أو ناديه الاجتماعي أو الرياضي أو مؤسساته الدينية أو أي رابطة إنسانية أخرى مساهمة مستمرة يضحي في سبيلها فهو "مواطن حقيقي"، أما ذلك الذي يهوى "استقلال الحافلة مجاناً" فهو مجرد عضو في الجماعة، لم يفهم المعنى العميق للمواطنة الحقيقية. ويجمع هذا المعنى بين التأكيد على المواطنة التشاركية من جهة، والممارسة الحالية الشائعة في استخدام المواطنة للإشارة إلى عضوية العديد من الجماعات الإنسانية.

هكذا يبدو مصطلح "المواطنة" مصطلحاً مرناً حياً يتحرك في مسيرة تاريخية مستمرة تعبر مراحل تاريخ التطور الإنساني، ومازال من حيث مفهومه ومضمونه يمثل إشكالية في التحليلات السياسية والنظريات الاجتماعية لم تصل فيه إلى قول فصل بعد، ومن ثم تباينت الأنظمة السياسية عبر العالم، بل تباينت الأحزاب السياسية في الدولة الواحدة، في تحديد ماهيته ومعالمه ومضمونه ومحتواه.

ومع ذلك فقد اتفق علماء الاجتماع السياسي على تعريف هام وموجز للمواطنة في المجتمع الحديث يعرفها بأنها علاقة اجتماعية تقوم بين الأفراد والمجتمع السياسي (الدولة)، تقدم بموجبها الدولة الحماية السياسية والاقتصادية والاجتماعية للأفراد من خلال الدستور والقانون الذي يساوي بين الأفراد كافةً ككيانات بشرية طبيعية، ويقدم الأفراد بدورهم ولاءهم للدولة ويلجئون إلى قانونها للحصول على حقوقهم. يتميز هذا التعريف بدقته وشموليته حيث يربط بين مضمون الصيغة التعاقدية للدولة مع أفرادها ككيانات طبيعية متساوية، وبين مفهوم المواطنة المؤسس على مبدأ الحقوق والواجبات الفردية. وهكذا تعني المواطنة العضوية الكاملة والمتساوية في المجتمع، بمعنى تساوي كافة المواطنين في الدولة في الحقوق والواجبات والمراكز القانونية بدون أدنى تمييز بينهم على أساس من دين أو جنس أو لون أو مستوى اقتصادي أو انتماء سياسي أو موقف فكري.

وعلى الرغم من تعقد مصطلح "المواطنة" وتعدد معانيه ومضامينه وتطورها عبر الزمن، يظل هناك اتفاق عام بين مستخدمي المصطلح من المختصين والمهتمين على أنه يصف الهويات السياسية الجماعية للشعوب، وكيفية تنظيم المجتمع لعملية إشراك أفراده في صنع القرار على المستوى الجماعي. فالمواطنة فكرة ومفهوم حول العلاقات بين الناس، وطرق الحكم، والقيم والتصرفات والنزعات التي تجمع كل المواطنين مع بعضهم البعض، وتشركهم جميعاً في الحقوق السياسية والمدنية والاجتماعية، وتضمن حصولهم على هذه الحقوق بشكل مستمر. فهي في صميمها فكرة مساعدة الجار في الحي السكني ودعمه، وكذلك الارتباط والتفاهم المشترك مع كافة المواطنين على امتداد أراضي الدولة، وهي في الوقت ذاته الشعور بالإنسانية في عمومها بالارتباط مع المجتمعات البشرية في أنحاء العالم كافةً. وفي كل الأحوال تظل "المواطنة" كفكرة وشعور وإحساس محفورة في الوعي كامنة في الأنفس، تطفو إلى السطح الشعوري والوجداني مع أحداث معينة يكون فيها الوطن أو المواطن أو كلاهما على المحك.

## ثانياً؛ تطور مفهوم المواطنة

إذا كان ميلاد فكرة "المواطنة" قد جاء في لحظة تاريخية ما حينما أدرك شخص ما أن بقاء المجتمع ورفاهته يمكن تحقيقهما إذا أُسندت شئون ذلك المجتمع إلى طبقة من الأفراد لهم

من الصفات الشخصية والموارد ما يؤهلها لتكون أكثر قيمة ونفعاً من غيرها من الفئات للمجتمع ككل، فقد جاء تطور مفهومها وفكرتها ومضمونها انعكاساً لعملية تطور الإنسان – الفرد والجماعة– والدولة معاً، التي اتسمت بمواجهة أزلية بين طرفي المعادلة: حقوق المواطن وحقوق الوطن، أي حقوق المواطن وواجباته، ومن ثم تطورت في معناها الحديث لتصل إلى علاقة بين فرد ودولة يحددها دستور تلك الدولة وقانونها، وتتضمن واجبات وحقوق محددة لكل من طرفي العلاقة.

ومن حيث الممارسة الديمقراطية والتطبيق العملي لها، يُعد المفهوم الإغريقي للمواطنة الأقدم اصطلاحاً بالرغم مما شاب تطبيقه من قصور. أما المفهوم الحديث للمواطنة فلم يبدأ في التبلور إلا مع ميلاد فكرة الدولة القومية (الوطنية) الحديثة في أوروبا كتطور انتقل خلاله النظام السياسي من السلطة المطلقة للحاكم بغير ضوابط، إلى فكرة العقد الاجتماعي التي أقرها مفكرو حركة التنوير لمقاومة مذهب الحق الإلهي الذي ساد نظم الحكم الأوروبية في القرنين السابع عشر والثامن عشر الميلاديين، والتي تعمقت للقضاء على سلطان الكنيسة، وإرساء قواعد المشاركة السياسية وتداول السلطة، وسيادة القانون والمساواة أمامه، ونهوض دولة المؤسسات المنفصلة عن شخص الحاكم.

تقع نظرية العقد الاجتماعي في القلب من الدولة القومية الحديثة، تلك النظرية التي قامت أساس على مبدأ "**الشعب مصدر السلطات**" الذي نادى به مفكرو وفلاسفة القرن السادس عشر في أوروبا، وحددوا تطبيقه بـ "**عقد اجتماعي**" بين الشعوب وحكامها يفرض التزامات متقابلة على طرفيه. وهنا وُلدت نظرية العقد الاجتماعي. أكدت هذه النظرية على عدد من القيم الأساسية، أهمها:

- قيمة الفرد في ذاته.
- علاقة الفرد المباشرة بكل من الدولة والمجتمع المدينين بوجودهما لتعاقد الأفراد.
- أن الفرد غاية في ذاته، قامت الدولة ووُجد المجتمع لحمايته.

وتتلخص فكرة العقد الاجتماعي في أن الإنسان قد عاش في **حالة طبيعية** (مرحلة ما قبل المجتمع) تمتع فيها كل فرد على حدة بسيادته المطلقة بعيداً عن أي سلطة أو رابطة أو تنشئة اجتماعية، لكن استمرار هذه الحالة الهمجية كان مستحيلاً لأنها تفضي إلى البؤس

والشقاء في أسوأ ظروف يمكن أن يعيشها الإنسان، ومن ثم وجب التحول إلى **الحالة المدنية**، مما طرح بقوة ضرورة تكوّن مجتمعات بشرية تحكمها قوانين متفق عليها يتخلى فيها الأفراد عن تلك السيادة الفردية ويتنازلون عنها لشخص يتم التعاقد الاجتماعي معه.

وبقي التساؤل حول طبيعة الدولة التي يمكن للأفراد إقامتها عن طريق العقد الاجتماعي، ومضمون ذلك العقد الاجتماعي قائماً، وتشعبت الإجابة عنه بين مذاهب ثلاثة. أما أولها فهو ما ذهب إليه توماس هوبز Thomas Hobbes الذي يرى وجوب منح الأفراد تفويض بلا تحفظ للحاكم في ذلك العقد، بمعنى سلطات مطلقة للحاكم. أما المذهب الثاني فقد تبناه جون لوك John Locke أبو الليبرالية الكلاسيكية، والذي عارض مبدأ السلطة المطلقة، ودفع بتفويض محدود للسيادة بشروط يتضمنها العقد. وأما ثالث المذاهب فقد قدمه جان جاك روسو Jean-Jacques Rousseau، مخالفاً لسابقيه هوبز ولوك، ومنادياً بوجوب ممارسة الأفراد لسيادتهم بأنفسهم وفق الأشكال والصيغ المحددة في العقد الاجتماعي، وعدم منح أي تفويض للسيادة. ومع هذا الاختلاف ظل هناك اتفاق عام على أن:

- أساس الارتباط بين الدولة والأفراد هو اتفاق حر بين أبناء الكيان السياسي يُلزمون به أنفسهم.
- الدولة صنيعة الأفراد وسيادتها من سيادتهم.

وبهذا المضمون أكدت فكرة العقد الاجتماعي على سيادة الأفراد وحريتهم في اختياراتهم لتحديد مصيرهم السياسي والمدني بإرادتهم الحرة. ولقد ألهمت هذه الأفكار الثورات البريطانية (1688م)، والأمريكية (1763م)، والفرنسية (1789م)، التي أقام جميعها علاقة تبادلية بين المواطن والدولة.

حقاً لقد كانت أعمال مفكري وفلاسفة الفكر القومي ونظريات بناء الدولة وأصحاب التنظير الفلسفي للحريات والحقوق الطبيعية للفرد والمجتمع وراء ميلاد المفهوم الحديث للمواطنة، وجاءت ثمرة كل هذه الجهود في نجاح الثورات المذكورة، وبخاصة الثورة الفرنسية التي شكلت المرجعية المركزية للأنظمة السياسية الحديثة. لقد شكل نموذج الثورة الفرنسية بداية قيام الدولة الحديثة وما تضمنته من تطبيق أفكار تتعلق بالهوية القومية والمواطنة، ارتبطت فيها الأولى بالأخيرة وتطابقت فكرة الدولة مع فكرة الأمة في إطار الدولة القومية، لذا جرت

العادة بين الباحثين الأكاديميين والممارسين السياسيين من كافة المشارب الأيديولوجية على الربط بين المواطنة والدولة القومية الحديثة (التي بدأ ظهورها في أوروبا) بصفتها الكيان الذي يقدم الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية إلى القطاعات المختلفة للسكان ويضمن استمرارها وتطورها.

إلا أن مبدأ المواطنة كحقوق متساوية بين أفراد المجتمع ظل منقوصاً لفترة طويلة، فلم تضع فرنسا حداً للعبودية إلا في منتصف القرن التاسع عشر (1848م)، واستمرت المرأة محرومة فيها من ممارسة ومباشرة الحقوق السياسية حتى ما بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، واستبعد الدستور الأمريكي (1787م) النساء والهنود الحمر والزنوج من دائرة المواطنة على الرغم من إلغاء الرق سنة 1800م، كما أن حق المواطنة الكاملة لم يُمنح للزنوج إلا في عام 1965م، ولم تمنح بريطانيا المرأة حق المشاركة السياسية إلا في عام 1928 بصدور قانون المساواة في الانتخابات بين الرجل والمرأة.

ولقد توسعت قاعدة المواطنة الغربية تدريجياً من الأقلية الأرستقراطية لتشمل طبقات أخرى، وشهد مفهومها تطورات هامة في المشاركة في صنع القرار السياسي وممارسة السلطة وتوسيع رقعتها عبر مستويات وسيطة إلى عامة المواطنين وفق الآليات الديمقراطية، وأصبح كل الأفراد مواطنين لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات بسبب العقيدة الدينية، أو العرق، أو اللغة، أو الجنس، أو الأصل الاجتماعي، أو غيرها من الحواجز. فقد تطور مفهوم المواطنة تدريجياً ليقترن بالمجتمع المدني، وارتبطت المواطنة بالديمقراطية، وباتت الديمقراطية الحقيقية مشروطة بوجود مواطنين يمارسونها وينظمون على أساسها العلاقات المتبادلة بين أفراد المجتمع من جهة، وعلاقتهم بالدولة من جهة أخرى؛ ومع ذلك فلا تزال فكرة المواطنة تواجه تحديات في كثير من بلدان العالم.

هكذا تأسس مبدأ المواطنة في الفكر الليبرالي الغربي على الحريات الفردية التي وصلت المغالاة فيها أقصاها، مما استدعى اختلاف العديد من تيارات الفكر الغربي معها، إلا أن كثير من المجتمعات البشرية الحديثة في القارة الأوروبية تدين بالفضل لمفهوم المواطنة في حل كثير من الصراعات التي نشبت بين أصحاب التعددية العقائدية والعرقية في المجتمع الغربي.

ولعل أبرز النظريات المؤثرة في المواطنة الحديثة والتفكير السياسي الغربي تجاهها هي نظرية عالم الاجتماع البريطاني توماس همفري مارشال Marshall التي قدمها في محاضرة له عام 1949 ونشرها في كتاب عام 1965 عن الطبقات الاجتماعية والمواطنة والتطور الاجتماعي. ففي سياق تعرضه لتطور المواطنة في إنجلترا، عرّف المواطنة بأنها مكانة قانونية تضمن المساواة لكافة المواطنين، وقد قسم مارشال حقوق المواطنة في إنجلترا إلى فئات ثلاثة اكتسبها المواطنون بتتابع تاريخي وهي: الحقوق المدنية civil rights في القرن الثامن عشر، ثم الحقوق السياسية political rights في القرن التاسع عشر، ثم الحقوق الاجتماعية social rights في القرن العشرين. وقد سلطت هذه النظرية الضوء على الدور الهام لمبدأ المواطنة في تقليل التفاوت الطبقي بين أفراد المجتمع (المواطنين) بمنحهم حقوق متساوية، بيد أن النقد الرئيسي الذي وُجه لهذه النظرية هو فرضيتها بتجانس المجتمع وتركيزها على الحقوق على حساب الواجبات، وتجاهلها للحقوق الاقتصادية للمواطن.

## ثالثاً؛ قيم ومكونات المواطنة وعناصرها:

سبق تعريف المواطنة بأنها علاقة قانونية بين الفرد (المواطن) والدولة أساسها حقوق وواجبات متبادلة بينهما، والوطن هو مصدر هذه الحقوق والواجبات. وعلى قاعدة الاشتراك في الوطن، يتساوى جميع المواطنين أمام القانون مساواةً كاملةً، مع خضوع المواطن لأنظمة المجتمع والتقيد بها. وللمواطنة عناصر ومكونات هي: الإحساس بالهوية، والتمتع بالحقوق، والالتزام بالواجبات، والمشاركة في الشئون المدنية، وتقبل القيم الأساسية للمجتمع، يمكن تلخيصها على النحو التالي.

### 1- الإحساس بالهوية

جعل ارتباط المواطنة بالدولة الوطنية من الهوية الوطنية (الجنسية) أول عناصر المواطنة ومقومها الأساسي. ولقد دار كثير من الجدل حول قصور دور الجنسية أو الهوية الوطنية في المواطنة في مواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين، وتزايد الاتصال والاعتماد المتبادل بين أجزاء العالم المختلفة. فأمام هذه التحديات تصاعدت المناداة بالمواطنة العالمية من أجل الكوكب الأرضي ككل، والتي رآها البعض مؤديةً إلى تقسيم منظومة الولاءات الإنسانية. إلا أن بعضاً آخراً يرى أن التعارض بين المواطنة الوطنية والمواطنة العالمية هو

تعارض ظاهري، حيث أن الأخيرة لا تنكر الأولى، ولكنها تُعيد صياغتها بفهم مختلف في سياق جديد تتعايش فيه الأمم والدول منفتحة على بعضها البعض، وبهذا المنظور يجب أن تشمل المواطنة كلا البُعدين الوطني والعالمي في إطار ما يُعرف بالمواطنة المتعددة الأبعاد Multidimensional Citizenship.

**2- الحقوق**

الحقوق هي الأساس التي قامت عليه فكرة المواطنة منذ أول ظهور لها في دولة المدينة الإغريقية، لكنها اقتصرت في النموذج الإغريقي القديم على الحقوق السياسية. ومع تطور الزمن تطورت النظريات السياسية والاجتماعية لتطرح المزيد من الحقوق وتتوسع في المطالبة بها. فكون الفرد مواطناً في دولة ما أو في جماعة سياسية يجب أن يضمن له التمتع بحقوق مؤكدة، والتي من خلالها تنتظم العلاقة بين الفرد والسلطة. وتشمل هذه الحقوق:

- الحقوق المدنية: الحق في حرية الانتقال والحرية الدينية وحرية التملك.
- الحقوق السياسية: حق التصويت، والمشاركة في صنع القرار السياسي.
- الحقوق الاجتماعية: وتشمل الحق في التعليم والرعاية الصحية والتأمين ضد البطالة وراتب التقاعد.
- الحقوق الاقتصادية كحق العمل المنتج المجزي، وحق العيش الكريم وحق الحصول على السلع العامة الأساسية.

**3- المسئولية المجتمعية والواجبات**

المواطنة ليست حقوقاً فحسب، وإنما أيضاً واجبات ومسئوليات، ويتمثل أهم هذه الواجبات في:

- الولاء للوطن والانتماء له.
- طاعة القانون.
- دفع الضرائب.
- احترام حقوق الآخرين.

- الدفاع عن الدولة والمجتمع.
- المشاركة في الشئون المدنية.
- المحافظة على الممتلكات العامة.

والواقع أن مسئوليات المواطن وواجباته وتعهداته مازالت موضع نقاش من حيث مداها ودرجة توازنها مع الحقوق.

### 4- المشاركة في الشئون المدنية

تُعد المشاركة في الشئون المدنية أحد أهم مكونات المواطنة الحديثة، حيث أنها من أخص مسئوليات المواطنة وواجباتها، لكونها محك التمييز الفعلي بين **الشخص** الصالح و**المواطن** الصالح الذي يلتزم بالمشاركة الفعالة في شئون مجتمعه، وآماله، وطموحاته؛ وتلك قيم نبيلة يجب ممارستها واقعاً فعلياً لأن عدم المشاركة تفسح المجال لمن لا يحملونها لتسيير الأمور العامة للدولة.

### 5- تقبل القيم الأساسية للمجتمع

يُعد قبول القيم الأساسية للمجتمع والتحلي بها والعمل في إطارها وتوافق السلوك الفردي والجماعي مع معطياتها أحد أهم الشروط المسبقة لحق المواطنة. وتتمثل القيم الأساسية للمجتمع في مجموعة المثل العليا السائدة فيه والتي تمثل محرماً لا يُمس. تتشكل هذه المنظومة من القيم مُستمدةً من مجموع القيم والعادات والتقاليد المتجذرة تاريخياً في ثقافة المجتمع ووعيه الجمعي. ويُعد الدين، بما يحويه من قيم أخلاقية دينية ودنيوية، المنهل الأساسي والأساس الراسخ لعناصر منظومة القيم الاجتماعية كلها. وتختلف القيم الأساسية من مجتمع لآخر باختلاف المجتمعات في خصوصيتها الثقافية وتفرد تجربتها التاريخية، وما تحويه وثائقها الدستورية وقوانينها من نصوص ومواد تعكس هذه القيم الأساسية.

## رابعاً؛ المواطنة بين الحقوق والواجبات

إذا كانت المواطنة حقوقاً للإنسان، فإنها في الوقت ذاته حقوقاً للوطن وواجبات على المواطن، وإذا كانت فكرة المواطنة تتميز بعالميتها في الوقت الحاضر، فإن معانيها ليست كذلك، حيث يتفاوت ما تعنيه الفكرة تفاوتاً كبيراً من سياق وطني لآخر، كما تتفاوت الحقوق

والواجبات تبعاً لاختلاف القوانين المحلية حول تعريف من هو المواطن. ولقد خضعت هذه العلاقة بين الحقوق والواجبات المتبادلة بين الوطن والمواطن للبحث النظري في الأدبيات الغربية للمواطنة، وهي أدبيات لم تخلو من مسحات أيديولوجية في التعبير عنها، وتراوحت بين تقاليد أكاديمية ثلاث ضم كل منها عدداً من النظريات التي صاغت معظم مفاهيم مصطلح المواطنة ومضامينه ومحتوياته، وهذه التقاليد هي: التقليد الليبرالي liberal، والتقليد المجتمعي communitarian، والتقليد الجمهوري المدني civic republican.

1- **التقليد الليبرالي:** يرى هذا التقليد في المواطنة حالةً status تخول للأفراد مجموعة محددة من الحقوق العامة التي تمنحها الدولة لمواطنيها، ومن ثم يركز بقوة على الفرد كعنصر اجتماعي فاعل ومستقل. بهذا التركيز انصب اهتمام التقليد الليبرالي على الحريات الفردية، وقصُر دور الدولة على حماية حريات مواطنيها من خلال حماية الحق في الملكية وإزالة العقبات التي تعترض التبادل الحر للسلع والأفكار بين الأفراد.

وفي القلب من هذا الفكر الليبرالي تقع فكرة تصرُف المواطنين فرادى "بعقلانية" من أجل تحقيق مصالحهم الخاصة، في الوقت الذي تقوم فيه الدولة بحمايتهم في ممارستهم الفعلية لحقوقهم؛ تلك الممارسة التي تُعد في نظر هذا التقليد اختياراً حراً للمواطنين، بافتراض امتلاكهم للقدرات والموارد والفرص التي تمكنهم من القيام بهذه الممارسة. ولقد ظلت حقوق مشاركة المواطنين في قلب اهتمامات الفكر الليبرالي منذ فترة طويلة، إلا أنها لم تتعد حقوقاً في المشاركة السياسية والمدنية كالحق في التصويت الانتخابي في إطار نظام ديمقراطي تمثيلي representative، والحق في تكوين الجمعيات والأحزاب وممارسة حرية التعبير.

وتاريخياً، تميز اهتمام النظرة الليبرالية للمواطنة بالحقوق وحماية الحريات الفردية في المقام الأول، وبخاصة الحقوق والحريات المدنية والسياسية، إلا أن بعض الكتاب والباحثين وسعوا مدى تلك الحقوق ليشمل الحقوق الاجتماعية والاقتصادية التي من شأنها ضمان توفير الموارد والقدرات اللازمة للأفراد في المشاركة في الحياة المدنية والسياسية. فعلى نحو متزايد، اتسعت المطالب الخاصة بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية إلى أوسع مدى بوضع تصورات فكرية للحقوق التي تمكن المواطن من الحصول على المزيد من الحقوق، أي حق المطالبة بالحقوق، أو حق الحصول عليها.

ونتيجة للتركيز المفرط على الحقوق يرى البعض أن التقليد الليبرالي يقدم تصوراً أكثر سلبية للمواطنة، لأنه يفهم حقوق المواطنة على أنها أساساً حريات، ولا تعني مسئوليات ومشاركة مجتمعية جماعية.

2- **التقليد المجتمعي:** وهو يدفع بالمواطنة المجتمعية التي تؤكد على غلبة وسيادة الجماعة (المجتمع، الأمة) على أعضائها في إطار مجتمع متماسك ينتظم حول مجموعة من القيم المشتركة التي يحترمها أعضاؤه ويتمسكون بها. ويقوم بناء المجتمع الصالح good society من خلال العمل الجماعي والدعم المتبادل بين أفراده، وليس من خلال خيارات جزئية فردية متنافرة أساسها الحرية الفردية individual liberty والمصلحة الذاتية للفرد.

فلما كان الهدف هو بناء مجتمع قوي على أساس الهوية المشتركة، والتبادلية والمشاركة والتكامل والاندماج، فإنه من البديهي أن تسود الالتزامات تجاه للمجتمع وتتفوق في أهميتها على الحقوق الفردية. وينتقد أصحاب التقليد المجتمعي communitarian في فكر المواطنة مفهوم "المصلحة الذاتية"، والمواطن "المستقل" الذي بناه بعض المفكرين الليبراليين، حيث يزعمون أن شعور الفرد بالهوية ينتج فقط من خلال علاقاته مع الآخرين في مجتمعه الذي يُعد جزءاً منه، وهكذا يركز فكر هذه المدرسة المجتمعية على مفهوم المواطن المنتمي وطنياً والمندمج اجتماعياً والمنخرط في شئون مجتمعه.

3- **التقليد الجمهوري-المدني:** ويضع مزيداً من التأكيد على ما يربط المواطنين معاً في هوية مشتركة ويدعم الاهتمام بالفاعلين منهم والملتزمين بالمشاركة في الشئون المجتمعية، مما يدل على مفهوم أكثر فعالية لممارسة سياسية ودور أكثر إيجابيةً لمفهوم المواطنة في تحقيق الصالح العام. هكذا تركز نظريات هذا التقليد على كل من الفرد وحقوقه، وعلى المسئولية الجماعية في الوقت ذاته.

*****

وفي خضم هذا التنوع النظري حاولت الأعمال والكتابات الأخيرة حول النظرية المعاصرة للمواطنة إيجاد سبل للجمع بين الاهتمام المفرط للفكر الليبرالي بالحقوق الفردية والمساواة واتباع الإجراءات القانونية الواجبة من جانب، وتأكيد المدرسة المجتمعية على الانتماء المجتمعي من جانب ثان، واهتمام مدرسة الجمهورية-المدنية بالمداولات والعمل الجماعي

والمسئولية من جانب ثالث، بهدف سد الفجوة بين المواطن والدولة من خلال إعادة صياغة المواطنة كما تُمارس على أرض الواقع، عوضاً عن المعطيات النظرية والنظريات الجاهزة، أي أن يكون الفرد مواطناً بالمعنى القانوني والسوسيولوجي في المجتمع المعني، ومتمتعاً بحقوق المواطنة اللازمة لمشاركته الاجتماعية والسياسية فيه. وباهتمامها بالمشاركة الشاملة كأساس أولي للممارسة الديمقراطية، أرست هذه المحاولات قواعد جديدة لمفهوم أكثر فعالية للمواطنة يعترف بأهمية المواطنين كـ "صانعين وصائغين" للمواطنة بدلاً من كونهم مجرد "مستخدمين ومختارين" لتدخلات الآخرين وما صمموه لهم من خدمات.

واستمراراً لحالة المواجهة بين حقوق المواطن وواجباته، فقد شهد العقدان الأخيران من القرن الماضي جدالاً ونقاشاً عميقاً حول مفهوم المواطنة ومضمونها بين علماء السياسة ومنظريها وعلماء الاجتماع السياسي والمفكرين من جميع ألوان الطيف السياسي والأيديولوجي، على إثر تطورين هامين. أما أولهما فهو تطور الخطاب السياسي على مستوى النظرية ليواكب التطور الطبيعي للدور الذي يجب أن يلعبه مفهوم المواطنة كوسيلة للجمع بين المطالب الشعبية الخاصة بالعدالة من جهة، وطبيعة عضوية الأفراد في المجتمع السياسي من جهة أخرى، والتي أصبحت بطبائع الأمور مفاهيماً محورية في الفلسفة السياسية المعاصرة، لارتباطها ارتباطاً وثيقاً بالأفكار الخاصة باستحقاقات الفرد من ناحية، وبارتباط هذا الفرد بمجتمع معين له استحقاقات عليه من ناحية أخرى.

وأما ثاني التطورين فهو مرور أجزاء مختلفة من العالم بأحداث سياسية أثناء ثمانينيات وتسعينيات القرن الماضي، كانت طبيعتها عاملاً أساسياً في إعادة الاهتمام بموضوع المواطنة. فقد شهدت تلك الفترة فتوراً ملحوظاً في اهتمام الناخبين بالعملية الانتخابية والمشاركة فيها، واعتماداً متنامياً على برامج الرعاية والرفاه الاجتماعي التي تقدمها الدولة، وظهوراً للحركات القومية في أوروبا الشرقية، وضغوطاً أحدثتها تعددية الثقافات والأعراق في أوروبا الغربية، وردود أفعال عنيفة ضد السياسات اليمينية القحة لبعض النظم السياسية الغربية (وبخاصة بريطانيا أثناء ثمانينيات القرن الماضي في عهد رئيسة وزرائها مارجريت تاتشر)، وفشلاً للسياسات البيئية التي تعتمد على التعاون الطوعي للمواطنين وغيرها من أحداث هامة أخرى.

فقد أظهرت هذه التطورات، بما لا يدع مجالاً لشكٍ، أن صحة الديمقراطية الحديثة واستقرارها لا تعتمد في بنيتها الأساسية على العدالة وحقوق المواطن وواجباته فحسب، ولكن أيضاً على نوعية المواطن الممارس لها وصفاته واتجاهاته ومواقفه منها، كإحساسه بهويته ونظرته لتعدد الهوية بمستوياتها المختلفة الوطنية والإقليمية والعرقية والدينية، وقدرته على التسامح والعمل جنباً إلى جنب مع الآخر المختلف عنه والمختلف معه، ورغبته في المشاركة الإيجابية في العملية السياسية من أجل تعزيز الصالح العام ومساءلة السلطات السياسية، واستعداده لضبط النفس وممارسة المسئولية الشخصية في مطالبه الاقتصادية وخياراته الشخصية. فبدون مواطن يتحلى بمثل هذه الصفات يصعب الحديث عن حكم ديمقراطي؛ فالمؤسسات الديمقراطية تستمد قيمتها من قدر استخدام الشعب لها وتعامله معها.

وأمام هذه التطورات تعالت الدعوات لنظرية في المواطنة تركز على هوية المواطنين وسلوكهم الفردي وصفاتهم ومسئولياتهم وولاءاتهم وأدوارهم، وفضائلهم المدنية، بدلاً من التركيز المفرط على الهياكل والمؤسسات؛ نظرية تميز بين المواطنة كحالة قانونية تشير إلى العضوية الكاملة في مجتمع سياسي معين، والمواطنة كنشاط وفعل يتوقف فيه مدى مواطنة الفرد ونوعيتها على مشاركته في هذا المجتمع السياسي. ولقد تمايزت الأدبيات السياسية في هذا الخصوص بين منادٍ بنظرية للمواطنة تضع مزيداً من التركيز على مسئوليات وفضائل المواطن، ومنادٍ بضرورة تنقيح مفهوم المواطنة كوضع قانوني بطريقة تجرد من لا يبالي بمواطنته من الأفراد من جنسيته، وعلى الرغم من هذا التباين في الرؤى، فقد كان هناك قاسماً مشتركاً أعظم بين الاتجاهين، وهو ضرورة الاهتمام بمتطلبات تكوين "المواطن الصالح" الذي يختلف في مفهومه عن "الشخص الصالح".

*****

تأسيساً على العرض السابق، يمكن تقييم المواطنة الحديثة في أي قُطر على ضوء ثلاثة ركائز أساسية تُعد إطاراً عاماً لتعريف المواطنة وتشكيلها ومكوناتها، وهذه الركائز هي: المدى extent، والمضمون والمحتوى content، والعمق depth.

**مدى المواطنة:** يتحدد مدى المواطنة على ضوء ما تضعه الدولة القومية من قواعد ومعايير للشمول inclusion والاستبعاد أو الإقصاء exclusion، تلك المعايير التي تحدد الكيفية

التي تُعين بواسطتها حدود العضوية داخل الجماعة السياسية أو بين الجماعات السياسية، بمعنى آخر التي تحدد من هو المواطن ومن هو غير المواطن؟

**مضمون المواطنة ومحتواها:** يتعلق مضمون المواطنة ومحتواها بتوليفة حقوق المواطنة التي يحصل عليها المواطن والمسؤوليات الملقاة على عاتقه في سياق مكاني معين (دولة أو منظمة دولية مثلاً) نتيجة انتمائه لهذا الكيان، وبديهي أن تختلف الدول الديمقراطية في المزيج الدقيق بين حقوق المواطن من جهة، وواجباته والتزاماته من جهة أخرى.

**عمق المواطنة:** وهو العنصر الأكثر أهمية بين الركائز الثلاث، لاختصاصه بجانب الممارسة العملية للمواطنة. فهو يمثل درجة استيعاب أعضاء الجماعة السياسية للمواطنة الحقيقية وفهمهم لهوياتهم وحقوقهم وأدوارهم. وهنا يميز الباحثون بين نوعين من المواطنة من حيث علاقتها بنوعية المواطن ووعيه: المواطنة "الغنية" التي يرتبط وجودها بمواطنين متعلمين وفاعلين ومشاركين من جانب، والمواطنة "الهشة" التي تمثل الحد الأدنى من المواطنة بين أعضاء الجماعة السياسية والذي يخول لهم حق الحماية القانونية والمشاركة الشكلية من خلال التصويت في الانتخابات والاستفتاءات أو دفع الضرائب.

أخيراً، فعلى الرغم من أن هذا التنوع الفكري والثراء المفاهيمي قد ساعد كثيراً في فهم موضوع المواطنة بأبعاده المختلفة في النظرية والممارسة الواقعية، وفي إدراك تجاذبات الحقوق والواجبات فيه بين المواطن والدولة في دول الديمقراطية الغربية، إلا أن الأمر بات الآن مختلفاً حيث تغيرت طبيعة المواطنة مع مقدِم القرن الحادي والعشرين. فقد تميز المشهد في القرن الجديد بوجود العيد من التحديات التي أعادت الكرة في التفكير في مفهوم المواطنة كي يستوعب المتغيرات الجديدة. فقد فرض واقع الهجرة البشرية وحركة اللاجئين نفسه على المشهد، كما تشكلت المؤسسات فوق الوطنية supranational وعبر الوطنية transnational مثل الاتحاد الأوروبي لتتحدى مفهوم الدولة الوطنية، وتكونت دول جديدة خلفت غيرها، وأُقرت قواعد دولية لحقوق الإنسان؛ شكلت في مجموعها تحديات كبيرة في سبيل الفهم الحديث لموضوع الانتماء، وساهمت في إعادة التفكير في معنى المواطنة، وهذا ما سيلقي الجزء القادم الضوء عليه.

## خامساً؛ المواطنة بين الوطنية والعالمية

إذا كانت المواطنة قد ارتبطت في العصر الحديث والمعاصر بالدولة الوطنية التي تمثل المكان الجغرافي الذي تُمارس فيه الحقوق والواجبات، باعتبار ارتباط هذه الممارسة ارتباطاً وثيقاً بالانتماء لجماعة سياسية، أي لدولة، فعلى مدى العقدين الأخيرين تعرض الدور المركزي للدولة القومية باعتبارها المصدر الوحيد للسلطة على المواطنة والديمقراطية لتحدٍ كبير على المستويين الداخلي والخارجي.

فعلى المستوى الداخلي تؤكد الأعمال البحثية الحديثة أن هذا الدور قد شهد تحولاً كبيراً، بتصاعد دور العديد من المؤسسات غير الحكومية في الاهتمام بقضية المواطنة، فضلاً عن الدور التقليدي لمؤسسات الدولة ذاتها. وعلى المستوى الخارجي جاءت العولمة لتسعى إلى إذابة المجتمعات المختلفة بأنساقها الثقافية المحلية في النسق الثقافي الغربي العام فكراً واقتصاداً وسياسةً. فقد ضغطت أشكال العولمة ومعطياتها ومتطلباتها على الدولة الوطنية ضغطاً شديداً أسهم في عدم وضوح حدود حقوق المواطنة والتزاماتها وأشكال الديمقراطية المرتبطة بها، ليتغير مفهوم المواطنة ويتسع من مجرد حالة أو منزلة تحت سلطة الدولة، ليشمل نضالات سياسية واجتماعية مختلفة لإعادة توزيع المطالبات والحقوق والواجبات، وبالتبعية المواطنة. ويُعد هذا التطور الأخير امتداداً ثقافياً للمواطنة يصف مشاعر الناس بالانتماء للمكان والشر على امتداد رقعتهم الجغرافية، كما يصف الشعور بالمسئولية تجاه طرق تَشكُل وتكون هذه العلاقات، والكيفية التي تساعد من خلالها الأفعال الفردية والجماعية على تشكيل العالم الذي نعيش فيه.

لذا يرى البعض أن ربط المواطنة بالدولة الوطنية في عصر العولمة يضيّق المفهوم ويقصره على واجبات المواطن تجاه الدولة التي ينتمي إليها فقط، وليس تجاه الإنسانية ككل، وهكذا دخل مبدأ المواطنة خلال العقد الأخير من القرن العشرين مرحلة فكرية جديدة، تعكس تزايد الاعتماد المتبادل بين شعوب العالم ودوله، نتيجة لثورة الاتصالات التي أدت إلى تواصل غير مسبوق بين البشر، بشكل أضعف الرابطة القوية التي كانت تربط المواطنة بالدولة، ومن ثم ظهرت أنواع جديدة من المواطنة كالمواطنة الكونية Global أو العالمية Cosmopolitan، والقارية Continental والثقافية Cultural، وأبرز أشكالها المواطنة

الأوروبية التي تمنح المواطن الأوربي حقوقاً في كافة بلدان القارة الموقعة على معاهدة ماستريخت (1992) المؤسسة للاتحاد الأوربي والتي شكلت أساس الدستور الأوربي في عام 2004.

فقد تغير الزمن وتغيرت معه المفاهيم نتيجة تغير العلاقات المكانية والاقتصادية للعالم تغيراً جذرياً في أواخر القرن المنصرم أفضى إلى تغير حتمي في الإحساس بالهوية الوطنية. فقد أصبح من المستحيل تصدي أي دولة وطنية بمفردها لقضايا مثل الاحتباس الحراري العالمي، وتحرير أسواق رأس المال، والأمن الدولي، وحقوق الإنسان الدولية، وكلها قضايا كبرى تدعو لاتخاذ القرارات بشأنها بشكل جماعي على مستوى يفوق المستوى الوطني، أي مستوى الجماعات والمنظمات الدولية المختلفة مثل الاتحاد الأوروبي، ومنظمة التجارة العالمية، ومنظمة حلف شمال الأطلسي، والبنك الدولي، وبهذا الشكل تتحرر المواطنة من المستوى الوطني. وعلى نفس هذا المستوى شهد قطاع المنظمات الدولية غير الحكومية مثل منظمة السلام الأخضر، وأوكسفام، وأكشن إيد نمواً سريعاً في مكوناته وفي الدور الذي يلعبه على المستوى الدولي في تنظيم المشاركة السياسية في القضايا العالمية.

وتبعاً لذلك الضغط الذي تعرض له مفهوم المواطنة وارتباطه بالدولة الوطنية، فقد شهد المفهوم تغيراً كبيراً داخل الأوساط الأكاديمية وخارجها، ولاح في الأفق إدراك يتزايد نطاقه اتساعاً بمرور الوقت بأن:

- تجميع الجهود لدفع المفهوم قدماً لا يتحقق من خلال المؤسسات الحكومية في الدولة الوطنية فقط، ولكن أيضاً من خلال مجموعة واسعة من المؤسسات ومنظمات العمل غير الحكومية (العمل التطوعي)؛
- ما يقوم به المواطن في مجتمعه المحلي له تبعات وعواقب هائلة على الحياة الجماعية على نطاق عالمي، ومن ثم ضرورة العمل بمبدأ "تحرك وأفعل محلياً وفكِر عالمياً"؛
- الروابط العالمية معقدة ودائمة التغير، لذلك فإن فهم عواقب أفعالنا يتطلب خبرة كثيفة المعرفة.

وفي إطار هذا الإدراك الجديد انتقل خطاب المواطنة إلى التركيز على المواطنة العالمية وإعداد مواطني الكوكب الأرضي، وأصبح على مواطني العالم التفكير عالمياً والعمل محلياً،

بمعنى أن على الفرد التفكير في أثر تصرفاته على بقية العالم، لأن المشكلات التي يعاني منها العالم حالياً لا تقتصر آثارها على دولة واحدة بل تمتد لتؤثر في بقية دول العالم.

وقد اختلف الباحثون حول تأثير العولمة في المواطنة، فيرى البعض أن العولمة المتنامية تحمي بقاء المواطنة وتعمل في الوقت ذاته على توحيد العالم في مواجهة التحديات التي نتجت عن العولمة، وفي مقدمتها الحروب، والإضرار بالبيئة، والمنافسة الاقتصادية التي عمقت الفجوة بين الأغنياء والفقراء، والنمو السكاني الكبير، ومشاكل المهاجرين، والجريمة، والمخدرات، والأمراض...الخ. بينما يرى بعضٌ آخر أن العولمة أضعفت قدرة الدولة الوطنية على ممارسة استقلالها التقليدي ضمن حدودها الجغرافية، بحيث أصبحت علاقة "المواطنة" بالدولة الوطنية، أي المواطنة المحلية، غير كافية للتعبير عما يحدث عن حركة البشر والسلع عبر حدود الدولة الوطنية، مما دعا البعض إلى الذهاب للقول بالمواطنة المتعددة Multiple citizenship التي يكون فيها الفرد مواطناً في بلده، وفي الوقت ذاته مواطناً في العالم الذي يتنقل فيه.

وفي خضم هذه التجاذبات بين المواطنة المحلية والمواطنة العالمية وحالة الاستقطاب الفكري التي انخرط فيها الباحثون من كافة المشارب الأكاديمية، يظل مفهوم المواطنة في عمومه مُعلياً لقيمة الجنسية والتراب الوطني والاعتزاز به، والانتماء إلى تراثه من القيَم والعادات والتقاليد والسلوكيات، ليجعل من الوطن نسيجاً واحداً تذوب فيه كل الاختلافات وكل الأفكار والانتماءات العقدية والمذهبية والعرقية، ومن ثم تصبح المواطنة، فكراً وعملاً، هي الأساس المتين لعملية الاندماج الوطني، وحجر الزاوية في بناء الدولة الوطنية الديمقراطية الحديثة.

## سادساً: الجنسية والهوية والمواطنة

لقد ترتب عن الحاجة للتعبير عن الانتماء في العصر الحديث أن أُستخدمت مجموعة من المصطلحات المتداخلة التي تسببت في إحداث لبس شديد في الموضوع نتيجة اختلاف مفهوم ومضمون كل منها، وهذه المصطلحات هي الجنسية والهوية والمواطنة. وبسبب ذلك التداخل يطل العديد من الأسئلة الهامة التي تبحث عن إجابات:

- من الذي يتخذ القرار حول من ينتمي إلى أين؟
- ما هي المعايير المستخدمة في ذلك؟

- هل الحصول على "مواطنية" بعض الدول أصعب من بعضها الآخر؟
- من المستفيد من امتيازات المواطنة ومن غير المستفيد؟
- من ذلك الذي يُفترض أنه "المواطن المثالي"؟
- هل من الممكن تغيير الجنسية والهوية الوطنية؟
- هل تتطابق الهوية الوطنية مع المواطنة؟

توضح هذه الأسئلة التي تختلف الإجابات عليها من دولة لأخرى تعقيدات موضوع "المواطنة" على إطلاقه، وللإجابة عنها لا بد من تحرير بعض المصطلحات الهامة وتحديدها وضبطها للوقوف على معنى ومفهوم ومضمون كل منها.

**الجنسية:** يشير مصطلح الجنسية إلى بُعد قانوني دولي يتعلق بنظام ما بين الدول interstate، فالجنسية تعبير عن الوضع القانوني الانتماء الفرد لدولة ما، ككيان سياسي وقانوني دولي، وفي إطار هذا الشق القانوني تشكل الحدود الجغرافية العنصر الأهم في هذا السياق لأنها تحدد المدى المساحي والامتداد الجغرافي لسيادة الدولة (السيادة الوطنية)، ومن ثم تمييز المواطن صاحب الحقوق والمكلف بالواجبات وحمايته داخل رقعتها الجغرافية من غير المواطن الذي قد يكون مهاجراً غير شرعي، أو قادماً لإلحاق ضررً ما بالبلاد باستيلائه على وظيفة المواطن وتحميل الدولة أعباء إضافية، أو تحدي الأعراف الاجتماعية للمجتمع.

يتضح مما سبق أن الجنسية مصطلح قانوني يختص بانتماء الفرد لوحدة سياسية معينة، حيث يُعد كل من ينتمي إلى هذا الكيان السياسي مواطناً بالمعنى القانوني. فبحسب القانون الدولي يحق لكل دولة تحديد الصفة القانونية للمواطن، لذا تُعد الجنسية مكوناً هاماً من مكونات المواطنة في الدولة الوطنية الحديثة، لكونها المبدأ الأساسي الذي يفصل بين من يتمتع بحق الحصول على المنافع والمزايا وحماية الدولة له، ومن لا يتمتع بحق الحصول عليها، ومن ثم تعمل الجنسية كأداة إقصاء من الخارج exclusion from without وتحديد للآخر واستبعاده، وبهذا المفهوم تُعد جزءاً لا يتجزأ من فلسفة قيام الدولة الوطنية الحديثة وتصورها للمواطنة.

**الهوية:** تعددت استخدامات مصطلح "الهوية" تعدداً كبيراً وتنوعت بين الكتاب والمهتمين من أكاديميي العلوم الاجتماعية حتى أصبحت مصطلحاً بلا معنى أو مضمون حقيقي، يتميز بحالة من السيولة وعدم الثبات والتعقيد، ليصبح هناك "هويات" بدلاً من هوية واحدة. وطبقاً لتقاليد علم الاجتماع، يُعد الوعي بالذات نتاجاً لعملية مستمرة من التفاعل الاجتماعي والمجتمعي اليومي في حياة الأفراد مع الآخرين، وبالتالي فإن كل مظاهر الهوية تتشكل اجتماعياً. بهذا المعنى تُعد الهوية القواسمَ والسمات المشتركة التي تميز جماعة من الأفراد عن سواها من الجماعات الأخرى، وتتمثل هذه السمات في عناصر اللغة والدين والعرق والتاريخ والثقافة والعادات والتقاليد التي استقرت وترسخت في العقل الجمعي للجماعة، ومن ثم فهي الوسيلة التي يُعرِف بها الأفراد أنفسهم ويتعارفون فيما بينهم من خلالها.

والهوية لا تتقيد بالضرورة بحيز مكاني جغرافي محدد ثابت، حيث ترتبط بالأحاسيس والمشاعر والشعور بالتضامن مع الآخرين، من ثم يُعد المصطلح مفهوماً ثقافياً يشير إلى الانتماء لجماعة بشرية أياً كان امتدادها الجغرافي. فقد يتسع الامتداد الجغرافي والحيز المكاني لأي من عناصر الهوية المذكورة عالياً ليتجاوز الامتداد الأرضي للدولة، أي أوسع من الانتماء الوطني، وهنا تتعدد أوطان الجماعة البشرية ذات الهوية الواحدة. وعلى الجانب الآخر قد يضيق الحيز المكاني لعنصر الهوية فتعيش جماعات بشرية متعددة في الوطن الواحد.

وفي الواقع العملي في ظل تعدد عناصر الهوية يصعب التطابق التام بين الحدود المكانية للدولة الوطنية وما قد يتعدد على أرضها من عناصر لهوية مواطنيها، فقد تتحد الجماعة البشرية في اللغة لكنها تختلف في الدين، وقد تتحد في الدين واللغة وتختلف محلياً في العادات والتقاليد كالاختلاف بين سكان الريف والحضر، ومن ثم تتمثل الإشكالية الرئيسية هنا في كيفية بناء صيغة توازن بين مختلف عناصر الهوية من جهة، وبين كل هذه العناصر والانتماء للوطن من جهة أخرى.

**المواطنة:** هو مصطلح يتجاوز مجرد الانتماء لأرض أو وطن، كما يتجاوز عناصر الهوية وسماتها، ويتعالى فوق كل خصوصياتها العرقية والدينية والثقافية، فالمواطنة عقد اجتماعي سياسي حر بين أفراد المجتمع، يتخطى مفهومها الجنسية والوطنية والهوية على أرض

الوطن الواحد، بل يجمع بينها جميعاً في لُحمة واحدة ليتعامل مع كل منها بتجرد تام. فهو مفهوم يعتبر كل من يحمل جنسية الوطن متساو في الحقوق والواجبات وأمام القانون مع كافة مواطني الدولة بصرف النظر عن الهوية الثقافية أو الانتماءات الحضارية، حيث لا يحول اختلاف العقيدة الدينية أو العرق أو أي عنصر آخر من عناصر الهوية دون المواطنة المشتركة.

يتضح من الموجز السابق أن هناك تداخل في المصطلحات وقد وجب تحريرها حتى تكتمل الصورة وضوحاً، فبينما يُعد مصطلح الجنسية إطاراً يحدد الحالة القانونية للفرد من حيث الشمول أو الاستبعاد، يأتي مصطلح الهوية مرناً في بُعده الجغرافي وحيزه المكاني، ويقتصر مصطلح المواطنة على البُعد الوطني القومي الذي يستوعب الجنسية الهوية في آن معاً. وفي الوقت ذاته تُعد كل من الجنسية والمواطنة آليتان تنظيميتان تحددان الحالة القانونية للفرد من حيث انتسابه لدولة معينة، لكنهما يختلفان في إشارة كل منهما لإطار قانوني مختلف. فالمواطنة حالة قانونية تتضمن خصوصيات اعتراف الدولة بالمواطن ومنحه الأساس الرسمي للحقوق والواجبات، حيث تحدد المعايير القانونية والمؤسسية التي تُقدم على أساسها الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية للأفراد والجماعات على أساس عضويتهم في الدولة.

## سابعاً؛ المواطنة بين ثقافتين

شكلت فكرة المواطنة منذ بروزها في أوساط الفكر العربي تحدياً ثقافياً وسياسياً واقتصادياً واجتماعياً في الواقع العربي، سواء على مستوى النظرية أو التطبيق أو على مستوى الاستيعاب والاحتواء الفكري لأُسسها والأبعاد المتكاملة لمفهومها. فمصطلح المواطنة حديث نسبياً في الثقافة العربية والفكر العربي ولا يرجع استخدامه وتداوله لأبعد من تسعينيات القرن الماضي، متأثراً بانتعاش وتجدد الاهتمام بالموضوع في الفكر الغربي على إثر التطورات التي تم استعراضها في القسم السابق من هذا الفصل، وربما تابعاً لها. فمع إرهاصات العولمة والنظام العالمي الجديد الذي بدأت ملامحه في التشكل منذ انهيار جدار برلين وثورة الاتصالات العالمية وانفتاح المجتمعات العربية على نظيرتها الغربية، بدأت مفاهيم جديدة حول الدولة المدنية والديمقراطية الحديثة تطل برأسها على المجتمعات العربية من نافذة

أخذت في الاتساع التدريجي بحيث لم يعد هناك سبيل لتجاهلها. لكن اندماج المجتمع العربي في مفهوم الدولة المدنية والديمقراطية الحديثة لم يكن بالعملية السهلة الميسورة، حيث واجهته العديد من التحديات السياسية والاجتماعية الخاصة بالبنية الثقافية للمجتمع العربي.

فطبقاً لأدبيات العلوم السياسية ترتكز الدولة المدنية على دعائم ثلاث أساسية مترابطة ومتكاملة يؤثر بعضها في بعض، وهي:

- الإقليم بمعنى الأرض التي تشكل وطناً لسكانه الين تنمو شعورهم به وينضج.
- المواطنة التي تعني المساواة الكاملة بين أبناء الشعب في الحقوق والواجبات.
- وأخيراً الديمقراطية التي تعني سيادة الشعب وحقه في الانتخاب والتفويض.

والمواطنة كأحد الركائز الثلاث المذكورة لا تتحقق إلا بالديمقراطية، ومصطلح الديمقراطية ذاته مصطلح غربي نما وترعرع في بيئة ثقافية وبنية اجتماعية وسياسية مغايرة للحالة العربية، لكن الاحتكاك الحضاري المباشر وغير المباشر من خلال وسائل الاتصال الحديثة ووسائل التواصل الاجتماعي جعلت من الصعوبة بمكان عدم التعاطي مع المفاهيم الحديثة للحكم والحوكمة، ومن ثم إعادة النظر في الأمر برمته بالسعي نحو توطين تلك المفاهيم عربياً وقولبتها في إطار يتلاءم مع الموروث الحضاري والثقافي العربي. وقد تجاوبت بعض البلدان العربية مع التغيرات العالمية بمشاريع إصلاحية تدريجية تُوجت في نهاية الأمر بالاعتناء بقضية المواطنة وتأسيسها من خلال برامج التعليم والتربية، وتأصيلها عربياً.

وفي السياق العربي لا تتضمن المعاجم العربية ذكراً لكلمة "المواطنة"، وإن احتوت كلمة "وطن" ومشتقاتها، ومن ثم يرتبط الأصل العربي للـ "المواطنة" بموطن الإنسان ومستقره وانتمائه المكاني الجغرافي. وقد جاء كل من مصطلحي "الوطنية" و"المواطنة" من جذر لغوي واحد، ومن ثم ارتبطتا ببعضهما البعض من حيث الدلالة والمضمون، فالوطنية نزعة شعورية لكنها في الوقت نفسه نزعة فكرية مؤصلة بمبادئ عامة وطقوس سلوكية ينشأ المجتمع عليها ويحتكم إليها وينظر إلى "الآخر" من خلالها. فمن الصحيح أن "المواطنة" مصطلح من معطيات الثقافة الغربية وحضارتها، ولها مضمونها ومحتواها في الحيز الجغرافي لهذه الحضارة، وجاءت نتاجاً للتحولات التاريخية الغربية واستجابةً لمتطلبات الغرب

الحضارية، لكن الصحيح أيضاً أن "الوطنية"، عربياً، هي الرحم الذي حمل وأنجب "المواطنة" بمعنى المعايشة في وطن واحد.

والواقع أن غياب المصطلح من المعاجم العربية القديمة لم يكن غياباً للمفهوم ذاته من الحياة السياسية والاجتماعية العربية، فغاية الأمر أنه تم استحداث المصطلح للتعبير عن الوضعية السياسية والاجتماعية والمدنية والحقوقية للفرد في الدولة. ففي الفكر الإسلامي تبلورت المواطنة، كمفهوم وليس كمصطلح، وتطورت في ما جاء به الإسلام من قيم العدل والمساواة والشورى والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وهي قيم تكوِن منظوراً إنسانياً متطوراً للوحدة البشرية التي تقوم على المساواة في الحقوق والواجبات، إذا أُحسن تطبيقها. وتعتبر صحيفة المدينة من الوثائق المهمة في التاريخ لممارسة المواطنة في ظل الإسلام، حيث تُعتبر أول دستور مكتوب ينظم العلاقة بين أفراد المجتمع المدني من مهاجرين وأنصار ويهود، وكذلك الحقوق والواجبات التي ينبغي على الجميع معرفتها والقيام بها.

وعلى الرغم من اختلاف مفهوم المواطنة وتفاوت تطبيقه عملياً من مجتمع لآخر تبعاً لنظامه السياسي السائد وعمق تجربته الديمقراطية وتجربة المواطنة فيه، ومن ثم اختلاف مسئوليات المواطن وحقوقه، فإن المفهوم في عمومه يحدد علاقة الفرد بفكرة الدولة بشكل أساسي، وليس بفرد آخر أو مجموعة قومية بعينها. ولما كانت المجتمعات العربية لا تختلف في تطورها التاريخي العام عن المجتمعات الغربية في خضوعها لنفس السنن والقوانين الفاعلة في التاريخ، فلا غضاضة إذاً من استخدام المصطلح خارج سياقه الغربي، بعد وضعه في سياق عربي متكامل بمنظور واسع، فالمجتمعات في أصولها التكوينية هي نظم أخلاقية تستند إلى منظومات معينة من القيم المستمدة من الدين واللغة والعادات والتقاليد، ومن ثم تتأسس هذه النظم الأخلاقية ذاتياً داخل البُنى الاجتماعية، وتنغرس بطبيعتها في شخصيات أفرادها الذين يتصرفون بصورة تلقائية بشكل يتوافق مع الأنماط المُؤسسة للقيم العامة. بناء على ذلك يمكن تأسيس المواطنة عربياً على القيم السائدة في المجتمع والتي يتجاوب معها الجميع وتقوم هي بدورها برعاية الجميع بدون تفرقة أو تمييز، فالمواطنة الحديثة تركن في صيغتها المعاصرة إلى قيم ذات بُعد تراثي ديني لغالبية أهل المجتمع، ومع ذلك فالدين والوطنية ليستا كفتا ميزان ترجح إحداها على حساب الأخرى.

وإذا كانت فكرة المواطنة في الثقافة الغربية قد تأسست على مصطلحي "الحالة الطبيعية" و "العقد الاجتماعي" فإن الفكر العربي الإسلامي يحتوي على مقابلين لهما هما "الفطرة" و "البيعة" على التوالي. يشير مصطلح الفطرة إلى حالة الإنسان الفرد مجرداً من أي مضاف ثقافي أو اجتماعي، أي بدون مؤثرات التنشئة والمحيط الاجتماعي، بما فيها المؤثرات الدينية، وهذه هي الحالة التي يُعبر عنها في الفكر الإسلامي بالأخلاق "المركوزة" تمييزاً لها عن الأخلاق "المكتسبة" التي يكتسبها المرء في خضم الأطوار المختلفة لحياته الاجتماعية. وبهذا المضمون يُعد مصطلح الفطرة أحد مداخل الثقافة العربية الإسلامية لفهم حقوق الإنسان والمواطنة. وأما مصطلح البيعة فيتضمن المبايعة الفردية للحاكم ومعاهدته على أوامره في المنشط والمكره.

وقد وعى الفلاسفة المسلمون إلى الفارق بين الحالة الطبيعة للفرد (العدل الطبيعي) والاجتماع التعاقدي (العدل الوضعي)، مؤكدين على ضرورة الانتقال من الحالة الأولى، حالة التغالب أو الصراع، إلى الحالة الأخيرة حالة التصالح بشروط يتفق عليها الأفراد والجماعات، وتكون الأساس الذي يركنون إليه في بناء مجتمعهم التعاقدي المدني، وهو الأساس الذي أعلى فيه الإسلام من شأن الفرد وأكد على مسئوليته الشخصية دينياً ودنيوياً، وأولى اهتمامه في الوقت ذاته بالجماعة وتماسكها بتأكيده على كون الفرد في المجتمع عضواً في كلٍ.

وإذا كانت هذه النظرة الإسلامية للموضوع تعزز مبدأ المواطنة كعلاقة تقوم على الحقوق والواجبات بين الفرد والدولة، وتعتبر المجتمع نتاجاً لإرادة أفراده المتساوين، فإنها تتعارض مع الحرية الفردية المفرطة التي تنادي بها فلسفة ما بعد الحداثة الغربية التي تؤدي إلى تفتت المجتمع وتلاشي ثقافة الجماعة فيه، وفقدان الأفراد قدرتهم على التواصل والتضامن، وفقدان المجتمع الإنساني بعده الأخلاقي في خضم التوجه التقني والفردية المفرطة. ولا تتعارض هذه الفردية المفرطة مع الفلسفة الإسلامية فحسب، وإنما تخالف أيضاً فلسفة الديمقراطية الغربية الليبرالية المعاصرة التي يمثلها تيار المحافظين الاجتماعيين، والتي تتضمن قيماً معززة للعلاقات الاجتماعية والفضيلة المدنية والسلوك الحضاري الذي يدعو إلى احترام التنوع ونسبية القيم بحيث لا يمكن الإشارة إلى مجموعة من القيم على أنها

أفضل وأصدق من مجموعة قيم أخرى، وهكذا تكون القيم الليبرالية هي مجرد مجموعة من القيم بين عديد من مجموعات القيم الأخرى.

عندما اقترن مبدأ المواطنة بقيام الدولة الحديثة القائمة على الفكرة القومية التي حصرت المواطنة والاندماج الوطني بتطابق الانتساب الجغرافي المكاني مع الهوية القومية، بمعنى التطابق بين الأمة كجماعة عرقية محددة والدولة ككيان سياسي، فهو لم يأخذ في حسبانه أن المجتمع السياسي الحديث تتعدد فيه مستويات الهوية، ولا يمكن فرض هوية اجتماعية أو ثقافية أو دينية واحدة عليه في ظل تعددية مستويات الهوية، حيث أن ذلك لا يُعد غياباً لمبدأ المواطنة فحسب، وإنما أيضاً سبباً مباشراً في تقويض بناء الدولة.

وإذا كانت المواطنة الغربية قد قامت على أساس حقوق الفرد وحرياته ورفض سيطرة الجماعة عليه باسم الدين أو مصلحة الأمة، متعديةً للعلاقات والروابط والهويات الاجتماعية كالقومية والديانة والعشائرية والمذهبية والإثنية، إلا أن ذلك لم يعن إنكاراً لهذه الروابط والهويات، وإنما إعادة ترتيبها في نظام جديد للأولويات يتقدم فيه الانتماء للوطن والدولة والقانون المدني على أي انتماء آخر لإقليم أو دين أو عرق أو طائفة. وبهذا المعنى مثلت المواطنة البديل العملي العقلاني لصراع الهويات وتنافس الانتماءات وسد فجوة انعدام الثقة بين الجماعات والهويات التي أعاقت تكوين دولة المؤسسات.

ومحور القضية هو مصطلح "الأمة" الذي يشير في التراث الثقافي العربي إلى جماعة تربطها روابط وعلاقات على مستويات مختلفة متنوعة، مما يُتيح حمله على مصطلحات أخرى مستحدثة في علم السياسة والاجتماع السياسي، كالجماعات المرتبط أفرادها بعلاقات مهنية أو هوية دينية أو قومية معينة، أو كأمة أو دولة تشمل كل هذه الجماعات بروابط وعلاقات أشمل وأعم. فلقد استخدمت "صحيفة المدينة" مصطلح "الأمة" بمعنى الجماعة الدينية حيناً والجماعة السياسية حيناً آخراً، لتدل على تعاقد عام متعدد المستويات الاجتماعية بين مواطني المدينة مع احتفاظهم بتعاقداتهم الدينية، وعلى هذا الأساس قامت الأمة أو الجماعة السياسية فيها على حرية الاعتقاد وتعدد الأديان، ومن ثم كان هناك فصل بين الانتماء للدين والانتماء للأمة، أي الدولة، ويُعد ذلك موقفاً متطوراً لمفهوم المواطنة يبني

مجتمعاً مثالياً للتعايش بين مختلف الانتماءات الدينية والقبلية والمتساوين في الحقوق والواجبات؛ تعايش فرضته الروابط السكانية والمصالح المشتركة في بقعة جغرافية واحدة.

يتضح مما سبق أنه يجب التمييز بين رسالة الإسلام الحقيقية وبين منطق التاريخ الذي فرض نفسه في التجربة الإسلامية التي طابقت بين هوية المجتمع السياسي والمجتمع الديني وصارت نموذجاً لبناء الدولة لدى كثير من المفكرين الإسلاميين. فالإسلام لم يفرض نموذجاً لدولة تقوم على تمييز قومي أو عنصري، عرقياً كان أو دينياً، ومن ثم يواكب الفكر الإسلامي الصحيح المتغيرات العالمية الجديدة التي فرضت نفسها على الساحة ليتقبل المفهوم المعاصر للمواطنة والمجتمع السياسي الحديث في إطار من الخصوصية الثقافية لا يضيع معه جوهر الموضوع.

هكذا لا يجب أن تؤدي الاختلافات الثقافية بين الوطن العربي والعالم الغربي إلى اقتصار مصطلح ومفهوم المواطنة على الحيز المكاني للثقافة الغربية، وعدم الاستفادة منه بعد توطينه عربياً، فالمواجهة العربية لهذا التحدي لا يجب أن تركن للحل الأسهل، وهو إما الرفض المطلق باعتبار الفكرة غربية ودخيلة على الثقافة العربية، أو القبول دون تحفظ ودون مراعاة الخصوصية الثقافية العربية، فلا الانعزال عن فكرة المواطنة ممكن، ولا الذوبان فيها دون أقلمتها وتوطينها عربياً مُستحب.

فلقد أثبتت تجربة المشروعين المطروحين على الساحة العربية، الإسلامي والقومي العروبي، على اختلاف أسسهما بينهما، أن أياً منهما لم يصل بعد إلى الأبعاد المتكاملة لمفهوم المواطنة الحديثة. ففي النموذج الإسلامي تشكل الهوية الدينية المحور الأساسي لعملية المواطنة باعتبار وحدة الأمة الإسلامية، لكن واقع الممارسة في أنحاء مختلفة من العالم الإسلامي لم يُثمر نجاحاً لهذا الأساس فيما أُستخدم من أجله، وكان ذلك تكراراً لنفس سيناريو التجربة التاريخية الأوروبية التي لم يق فيها الدين بمفرده القارة من الحروب الطاحنة والانقسامات، وقبل ذلك لم تنقذ الهوية الدينية المشتركة دولة الخلافة الإسلامية من الانقسام والتشرذم إلى دول ودويلات، ولم تحُل حديثاً دون انفصال بنجلادش عن باكستان، ولم تمنع مؤخراً الحروب الأهلية وتفكك الدولة في بلدان إسلامية كأفغانستان والصومال والعراق،

وبات الانقسام الديني الطائفي رافداً رئيسياً للعنف والحروب الأهلية، وصار الدين محل نزاع بين الفرق والجماعات المختلفة.

وعلى الجانب الآخر من المشهد لما عانت تجربة المشروع القومي العروبي من الفشل للأسباب ذاتها، فلم يعد بوسع المنظرين إلا التسليم بأن مبدأ المواطنة بمفهومه الحديث الشامل هو العامل الإيجابي الأكبر في توحيد المجتمع وبنائه، وهو العنصر البنائي الأهم الذي غاب عن المشروعين الإسلامي والقومي العروبي.

## ثامناً؛ بناء المواطن عربياً

إذا كان مفهوم المواطنة قد تطور ليعكس قصة تطور الإنسان والدولة والمواجهة الأزلية بين الحقوق والواجبات، فإن إعداد المواطن العربي مواطنياً يكمن في الوعي بما يربط بين هذه الحقوق وتلك الواجبات. فالقناعة في الأوساط الفكرية والنخبوية تتزايد بأن بناء المواطنة الحقيقية لا يتوقف على ما تحمله الدساتير والقوانين من حقوق للمواطن وواجبات عليه فحسب، مهما تعددت وتنوعت، وإنما يُشترط لذلك كله وجود مواطن على قدر من التأهيل والمعرفة يتحلى ببصيرة نافذة ونظرة ثاقبة على ما يجري حوله من عمليات لإعادة الهيكلة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في مجتمعه وفي المجتمع العالمي ككل، وتأثير هذه العمليات على العلاقات بين الأفراد والدول والمجتمعات، كل ذلك من أجل ممارسته لحقوقه ممارسةً واعيةً وحقيقيةً ويؤدي واجباته بإخلاص وتفاني.

فالمواطنة الحديثة أصبحت جزءاً لا يتجزأ من الحياة اليومية للمواطن، ومن ثم لابد من بناء المواطن بوصفه مواطناً بحقوق وواجبات على مستويات مكانية متعددة تبدأ بالحيّ السكني، ومروراً بالدولة، ووصولاً إلى المستوى العالمي لتأكيد الشعور بالتعاطف نحو "الآخر" البعيد جغرافياً واجتماعياً، ليتمكن من إصدار أحكام ذات قيمة في المواقف المختلفة، في عالم ملتبسة مواقفه وظروفه.

ولقد اتضح مما سبق عرضه حول حقوق المواطنة وواجباتها أن هناك اتفاقاً عاماً على أن المواطنة مفهوم، مهما تعددت مضامينه، يضع مصلحة الجماعة مع عدم إغفال مصلحة الفرد في قمة أولوياته. ومن هذا المفهوم ينطلق بناء المواطن الصالح من خلال التربية

والتعليم لبناء الأمة الوطنية، بدمج مكوناتها وإكساب تلك المكونات القيم الأساسية للمجتمع ومثله العليا، ومن ثم الحفاظ على تماسك المجتمع. فتعليم المواطنة هو تعليم للحقوق والواجبات والمسئوليات والالتزامات المقررة في الدستور والقانون، وهو أيضاً تعليم للسلوك القويم للوصول إلى المواطنة الصالحة، وهي تعليم لمساعدة الآخرين والإسهام الفعال في تطوير المجتمع.

و"المواطنة" كموضوع دراسي أكاديمي لم يتأسس بعد كحقل علمي وأكاديمي مستقل، فقد فرض نفسه كواقع عملي منذ تسعينيات القرن الماضي في مساحة مشتركة تتداخل فيها حقول علمية مختلفة من الإنسانيات والعلوم الاجتماعية، وجه كلّ منها خطابه إلى مفاهيم مختلفة للمواطنة. لكن ظل هماك اتفاق بين الباحثين على الهدف من تعليم المواطنة هو إعداد الفرد للمواطنة الصالحة في بلده، بتزويده بالمعارف والقيم والمهارات المرتبطة بالمجالات القانونية والاقتصادية والتاريخية والسياسية والثقافية، وبمهارات حل المشكلات والتفكير النقدي. ومن ثم يشتمل تعليم المواطنة وتربية المواطن على معرفةٍ عن البناء السياسي لدولته، وتنمية اتجاه إيجابي نحوها من خلال المعرفة ببناء الدستور، وبالعملية السياسية التي تنتهجها، وبمبادئ الحكم المستخلصة من الدستور، مع قبوله للتعددية الثقافية. وعلى الرغم مما ترتب على سوء توظيف مفهوم التعددية واستخدامه في الصراعات الإقليمية والدولية لتقويض الدولة في الوطن العربي واقتسام مناطق النفوذ فيه، فإنه من الأنسب عربياً البحث عن هوية عربية وطنية تذوب فيها الاختلافات العرقية والدينية والمذهبية.

وفي هذا الإطار يرتكز الاتجاه الحديث في تعليم المواطنة وتربية المواطن على حقيقة انتماء الفرد إلى جماعات ثقافية متعددة، تتعدى مجتمعه المحلي إلى المجتمع الكوني مؤثراً فيه ومتأثراً به، ومن ثم تتخطى حاجته للمعرفة عن العملية السياسية في بلده، إلى رحابة القدرة النقدية التي تتيح له التعامل مع المعلومات واختبار صحتها، واتخاذ قرارات ذات بعد أخلاقي في نظام اجتماعي معقد.

يتفق المختصون على أن الهدف الأساسي من تعليم المواطنة هو إحداث تغيير جذري في الثقافة السياسية للمواطنين، وهذا هدف جرئ وواضح ويمثل تحدياً كبيراً لمحاولات تحويل الرؤية السياسية إلى واقع مادي ملموس وممارسة فعالة. وفي هذا المقام يجب أن يقوم تعليم

المواطنة الفعالة على ثلاثة ركائز مترابطة، هي: المسئولية الاجتماعية والأخلاقية، والمشاركة المجتمعية، والمعرفة السياسية. أما المسئولية الاجتماعية والأخلاقية فهي بداية تعليم المواطنة، وتشمل تنمية الثقة بالنفس، وغرس قيم السلوك الاجتماعي والأخلاقي المسئول تجاه رفقاء الدراسة والمجتمع وتجاه المسئولين في الدولة؛ وتمثل هذه الركيزة شرطاً مسبقاً وضرورياً للركيزتين الأخريين. وأما عن المشاركة المجتمعية، وهي تعلُم الطالب ماهية المشاركة المجتمعية وكيفية مشاركته في حياة مجتمعه واهتماماته وهمومه، وذلك من خلال الانغماس في المجتمع وخدمته، وبهذا المضمون تتخطى هذه الركيزة التعليم داخل أسوار المؤسسة التعليمية لتباشر عملها في المجتمع خارجها.

أما عن محو الأمية السياسية: وهي تعلُم الطالب عن الكيفية التي يصير من خلالها فعالاً ونشطاً، استناداً إلى ما اكتسبه من معارف ومهارات وقيم، في الحياة العامة بأوسع معنى لها الذي يتضمن المعرفة الواقعية والاستعداد لحل المشكلات المتعارضة والقدرة على اتخاذ القرار لحل المشكلات على المستويات المحلية والوطنية والإقليمية والعالمية، مسلحاً بخلفية معرفية فاعلة.

مركز دراسات البحرين

# تاريخ 122: تاريخ البحرين الحديث والمواطنة

## الموضوع السادس: التطور الاقتصادي والتنمية في البحرين

د. بسيوني علي عبد الرحمن

د. محمد أحمد عبد الله

# الموضوع السادس

# التطور الاقتصادي والتنمية في البحرين

تُقاس درجة تقدم الأمم بمدى معرفتها بإمكاناتها، وإدراكها لأهمية هذه الإمكانات، واستغلالها استغلالاً رشيداً يرفع من مستويات المعيشة لسكانها. وتلعب مقدرات البيئة الطبيعية من موارد وهبات دوراً هاماً في صياغة وتشكيل الواقع الاقتصادي لأي دولة، وفي البحرين عاش الإنسان البحريني في علاقة خاصة مع ظروف بيئته الطبيعية، ومقدراتها وخصائصها من حرارة وجفاف وفقر في الغطاء النباتي الطبيعي والتربة الزراعية وقلة الموارد المعدنية، متأقلماً معها، ومستخدماً لأدواته ووسائله لاستخراج مكنوناتها. فعلى الرغم مما فرضته هذه البيئة من قيود استطاع الإنسان البحريني استغلال ما توافر له من موارد وهبات قليلة استغلالاً إيجابياً واعياً، مستفيداً من مميزات موقعه الجغرافي، ومتفاعلاً مع التغيرات العالمية والإقليمية، ومتغلباً على فقر موضعه الجغرافي الطبيعي ليشكل العامل الحاسم في العلاقة بينه وبين بيئته الطبيعية التي طوع ظروفها لخدمة أهدافه والارتقاء بمستوياته المعيشية.

فبين المطبوع على الأختام الديلمونية والمصنوع من حضارة وعمران ونهضة في المرفأ المالي والمركز العالمي للتجارة قصة طويلة من تفاعل إيجابي بين إنسان طموح، وبيئة طبيعية صعبة في موضع طبيعي صغير قليل الإمكانات. ويُعد تنوع الأنشطة الاقتصادية السمة المميزة للاقتصادات المتقدمة الناجحة، ومنذ ثلاثينيات القرن العشرين تميزت البحرين باقتصاد مزدهر، لكنه كان يستند إلى قاعدة ضيقة من الموارد النفطية المحدودة المقبلة على النضوب، وفي مواجهة احتمال هذا النضوب أظهرت البحرين درجة عالية من المرونة والاستجابة للمتغيرات، فتأقلمت سريعاً مع مفاهيم وأفكار التنويع الاقتصادي منذ سبعينيات القرن الماضي.

فعلى مدى عقود زمنية أربعة، شيدت البحرين واحداً من أكثر اقتصادات الخليج العربي تنوعاً وتقدماً وتطوراً وانفتاحاً، عبرت به من مرحلة الاقتصاد التقليدي القائم على مورد طبيعي رئيسي واحد إلى اقتصاد حديث متنوع في قاعدته ومتعدد في مصادر دخله، للحد من الاعتماد على احتياطيات النفط المحدودة المتناقصة. وقد وصلت البحرين إلى هذا

الاقتصاد الحديث بإقامة بنية تحتية حديثة للنقل والاتصالات، وتشجيع الاستثمار الأجنبي، وإقامة هيكل تنظيمي موثوق به، وانفتاح اقتصادي وحضاري على العالم بنظرة واثقة تخطت المحلية والإقليمية الضيقة، فأصبحت البحرين موطناً لكثير من الشركات المتعددة الجنسيات العاملة في المنطقة، ناهيك عن بروزها كمركز مالي إقليمي وعالمي تراكمت فيه عائدات النفط في إقليم يُعد أكبر مصدر للنفط في العالم.

ويفرض السؤال نفسه.. كيف تمكنت البحرين -على صغر مساحتها وقلة مواردها الطبيعية- من تحقيق ذلك التقدم الاقتصادي؟ في محاولة لتقديم الإجابة، يعرض هذا الفصل لتجربة مملكة البحرين في التنويع الاقتصادي، التي استطاعت البلاد من خلالها العبور باقتصادها من التقليدية إلى الحداثة، ورفع المستويات المعيشية لسكانها. وعلى طول هذه التجربة لم تسع البحرين إلى نمو اقتصادي يأتي بزيادة كمية في الدخل بغض النظر عن مصدره، مؤقتاً كان أم مستداماً، لكنها وضعت نصب أعينها تنمية شاملة، لا ترادف النمو الاقتصادي، بل تشمله كمجرد عنصر أساسي فيها. فالتنمية قضية متعددة الجوانب والأبعاد الاقتصادية والاجتماعية، تتمحور حول مشكلةٍ اقتصاديةٍ ذات جذور وانعكاسات اجتماعية في الوقت ذاته، وتنطوي على تغيرات جوهرية في الهيكل والبناء الاقتصادي والاجتماعي والمؤسسات الوطنية والمواقف والاتجاهات الشعبية، مع تحقيق ذلك كله في إطار الخصوصية الثقافية والحضارية للمجتمع.

## أولاً: السياق الاقتصادي البحريني

الجغرافيا هي قدر الأمم، وعاملها الثابت في صناعة التاريخ، وما الأخير إلا جغرافيا متحركة، أو متراكمة. تُعد مملكة البحرين الأصغر مساحةً (نحو 767 كم$^2$ في 2011)، والأقل سكاناً (1.2 مليون نسمة في 2011) والأكبر كثافةً سكانيةً (1564 نسمة/كم$^2$)، والأقل حظاً بين جاراتها العربية الخليجية في الموارد الطبيعية بسبب بيئتها الطبيعية القاسية التي تعرض فرصاً أقل كثيراً مما تفرضه على السكان من قيود. فبسبب صغر مساحة البلاد، لا تتمتع البحرين بأي تباين جغرافي طبيعي يؤدي إلى تنوعٍ في الموارد الطبيعية وتعددٍ في الخيارات الاقتصادية، ومع ذلك، تتميز المملكة بمواردها البشرية الغنية التي كفلها لها انتشار التعليم، مما جعلها أفضل حالاً في هذا الصدد من جاراتها الخليجية

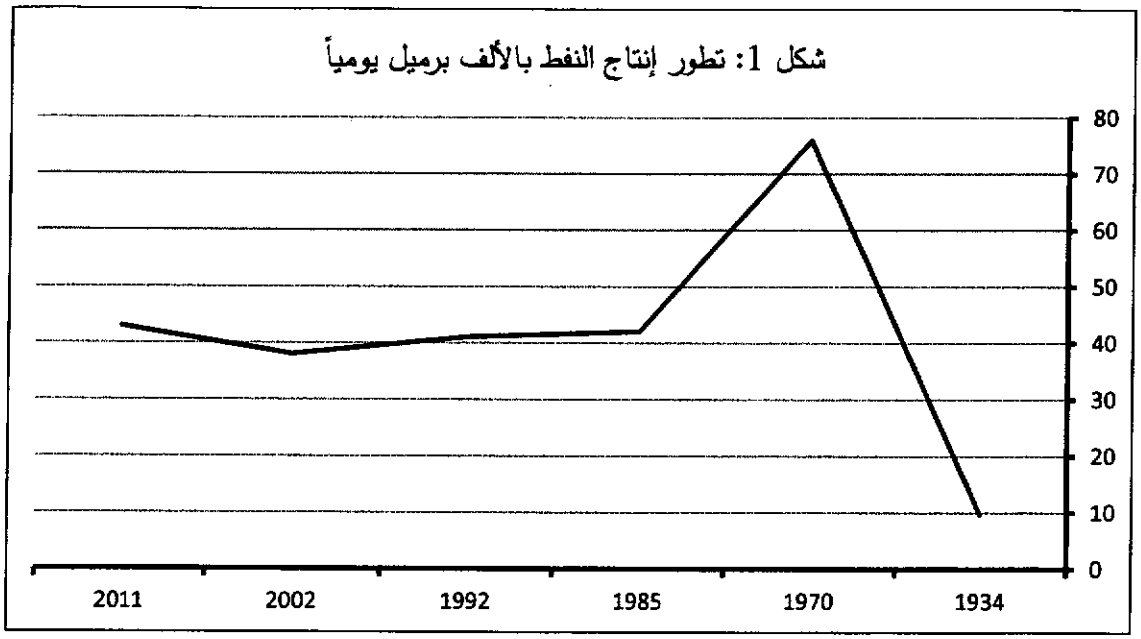
العربية. وطوال تاريخها الاقتصادي عاشت البلاد بقاعدة اقتصادية ضيقة تمحورت حول نشاط رئيسي واحد هو الغوص على اللؤلؤ واستخراجه في الماضي، والهيدروكربونات (النفط) في الآونة الأخيرة. وقد شكل موقع البلاد على طرق التجارة التقليدية في الخليج رصيداً كبيراً لها، ولعب دوراً غايةً في الأهمية في حياتها الاقتصادية، وخاصة بعد افتتاح جسر الملك فهد في عام 1986 الذي كان إيذاناً بتعزيز قيمة هذا الموقع بربطه البحرين بمراكز الإنتاج والأسواق في المملكة العربية السعودية وخارجها ربطاً مباشراً.

ففي حقبة ما قبل النفط مارست البحرين اقتصاداً بسيطاً سيطر فيه الغوص على اللؤلؤ وتجارته على الهيكل الاقتصاد للبلاد على مستويي العمالة والإيرادات، وأفادت آثاره المنسابة العديد من الأنشطة المحلية الأخرى، ولا سيما بناء القوارب والتجارة والتي مثلت مصدراً جيداً للدخل الحكومي وإيراداتها من خلال الرسوم والتعريفات الجمركية على الواردات والتجارة العابرة. ولقد سلط انهيار تجارة اللؤلؤ في بدايات ثلاثينيات القرن المنصرم وما نتج على إثره من انهيار اقتصادي شديد الضوء على اقتصادٍ ضعيف يعتمد على مورد واحد ونشاط اقتصادي رئيسي وحيد، كما أظهر مدى عرضة هذا الاقتصاد لهزات اقتصادية عنيفة. وقد جاء اكتشاف النفط عام 1932 بمثابة طوق النجاة وحزام الأمان الذي أنقذ اقتصاداً مريضاً، إن لم يكن بالفعل منهاراً. بدأ إنتاج النفط بمعدل 9600 برميل يومياً، وفي عام 1934 كانت أول شحنة من النفط الخام البحريني في طريقها إلى المصافي الأمريكية في ولاية كاليفورنيا لتعلن عن بدء حقبة اقتصادية جديدة تحولت فيها البلاد سريعاً إلى واحدة من البلدان المصدرة للنفط.

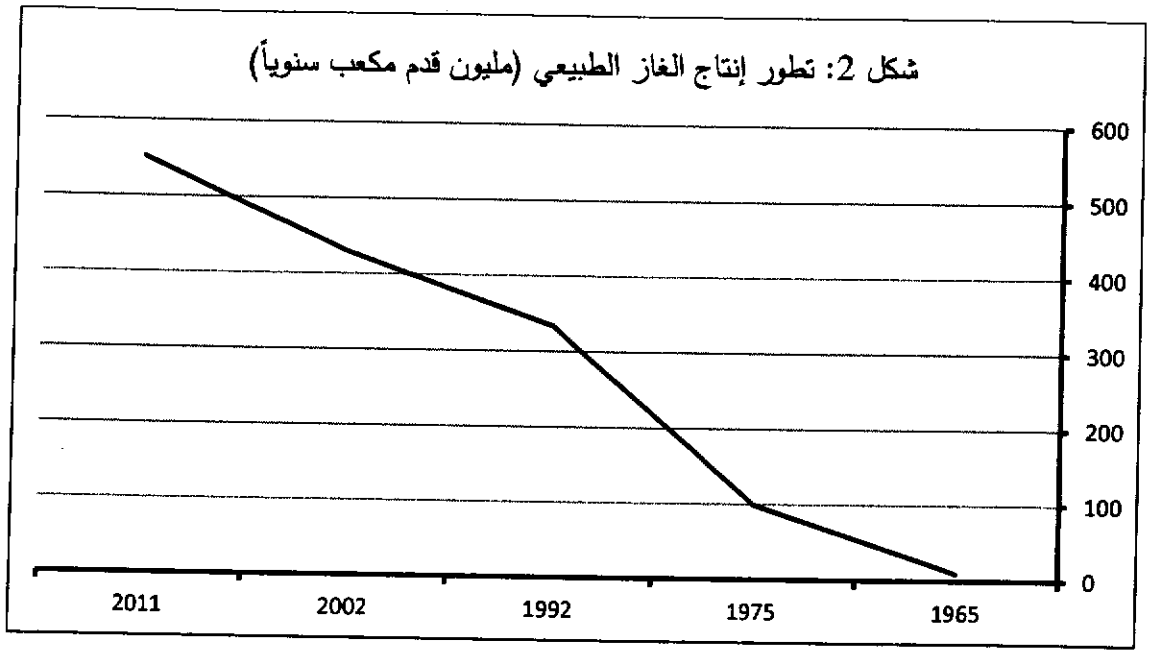
ولقد ارتفع إنتاج النفط تدريجياً (شكل 1) إلى أقصى مستوى له في عام 1970، لكن نظراً لتراجع أسعار النفط العالمية في حقبة الثمانينيات من القرن الماضي، بدأ الإنتاج في الانخفاض خلال ثمانينيات وتسعينيات القرن ذاته ليصل إلى أدنى مستوى له عام 2002، ثم عاد للارتفاع ليبلغ 43 ألف برميل يومياً عام 2011. ولقد أُقيمت مصفاة للنفط (بابكو) في عام 1936 بطاقة تكريرية قدرها 10 آلاف برميل يومياً، ثم توالت فيها التوسعات حتى وصلت قدراتها الإنتاجية إلى 267 ألف برميل يومياً في 2011، يأتي 84% من مدخلاتها

من الخام من المملكة العربية السعودية عبر خط أنابيب طوله 27 كيلومتراً يسير تحت الماء.

شكل 1: تطور إنتاج النفط بالألف برميل يومياً




وفي حين انخفض إنتاج النفط الخام، فعلى الجانب الآخر ارتفع إنتاج الغاز الطبيعي باطراد وبشكل كبير (شكل 2) من 9.6 بليون قدم مكعب عام 1965 إلى 552 بليون قدم مكعب في عام 2011. ويتجه معظم الغاز المستهلك محلياً إلى شركة ألمنيوم البحرين (ألبا)، ومحطات توليد الطاقة الكهربائية، وصناعة البتروكيماويات، وصناعة تكرير النفط، والعديد غيرها من المنشآت الصناعية الصغيرة التي تعتمد على الغاز. ولقد بدأ استغلال الغاز المصاحب associated gas في عام 1980 حينما أصبح إنتاجه مجدياً اقتصادياً بعد الارتفاع الكبير في أسعار الغاز الطبيعي في نهايات سبعينيات القرن الماضي، فأُنشئ مصنع لاستخراج الغاز السائل لإنتاج غازات البروبان والبيوتان والنفثا التي فاق إجمالي إنتاجها 3.67 مليون برميل عام 2002، ثم واصل ارتفاعه ليصل إلى 3.94 مليون برميل عام 2011، يُصدر معظمها للأسواق الخارجية.




لقد مثلت فترة السبعينيات من القرن الماضي بداية تحولات كبيرة في صناعة النفط البحرينية، أدت إلى سيطرة البحرين على هذه الصناعة سيطرةً كاملةً، لتمارس أقصى درجات التحكم في عملياتها المختلفة ومخرجاتها ومعاييرها وأسسها التنظيمية. وعلى إثر ذلك اقتصر دور شركة بابكو على القيام بعمليات تصدير المنتج بعد تخفيض حصتها في الشركة فعلياً إلى 40% من المصفاة، ثم تحولت إلى الملكية الكاملة للحكومة منذ عام 1997. وعلى ضوء ذلك شكلت صناعة النفط بداية تاريخ البحرين الاقتصادي الحديث عندما احتلت مكانة هامة وموقعاً رئيساً في الهيكل الاقتصادي للبلاد وبنيته الوظيفية، فعلى الرغم من صغر حقل النفط البحريني بالمقاييس العالمية، إلا أن آثاره الكبيرة على الحياة الاقتصادية للبلاد وآفاق التنمية بها قد تخطت كل التوقعات، سواء على مستوى الإيرادات أو على مستوى التجارة الخارجية للبلاد.

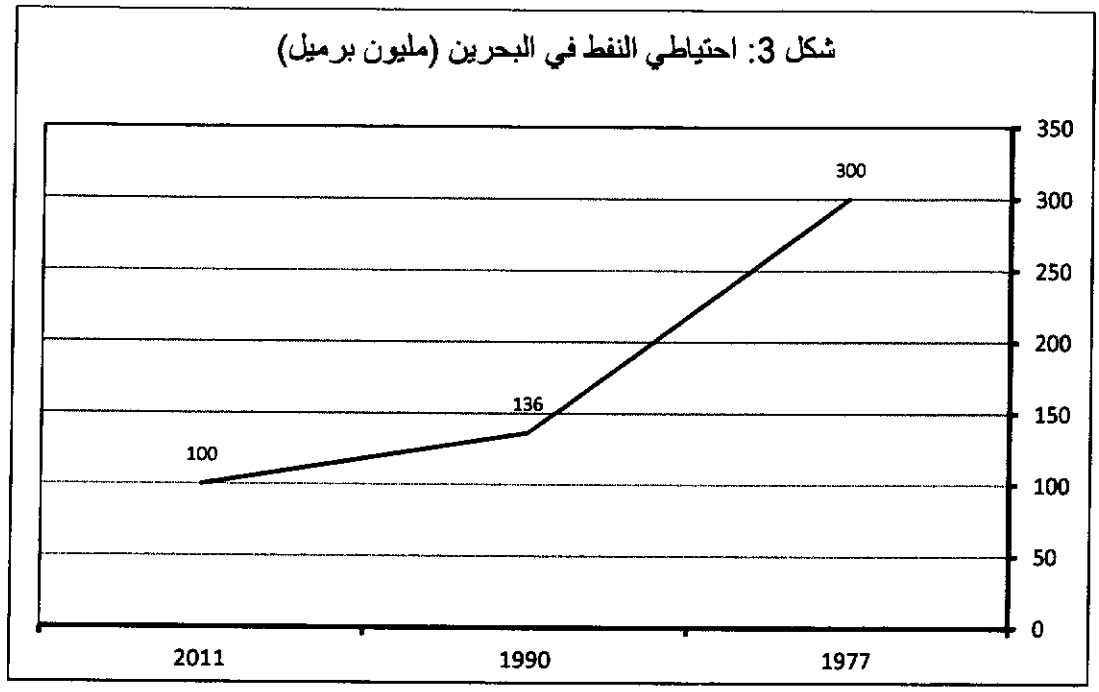
وفي إطار اقتصاد يقوم على مورد طبيعي قابل للنضوب في مواجهة سوق عالمية تتميز بالتقلب الشديد والمفاجئ، يُعيد هذا الموقع المتحكم للنفط في الاقتصاد البحريني إلى الذاكرة تجربة الاعتماد على اللؤلؤ كمصدر وحيد للدخل والعمالة منذ نحو 80 سنة مضت، لكن الطفرة الاقتصادية والاجتماعية الناتجة عن النفط تفوق كثيراً تلك التي نتجت عن اللؤلؤ، وبالتالي فإن أي تراجع في الطلب على النفط سيتسبب في هبوط كبير في أسعاره،

فضلاً عن نفاذ المورد، الذي سيشكل كارثة اقتصادية بالتأكيد. وفي مواجهة هذه الوضعية الاقتصادية ثارت مخاوف عديدة وجادة لها ما يبررها بشأن البنية الاقتصادية للبلاد وآفاق استمرارها واحتمالات التنمية بالبلاد.

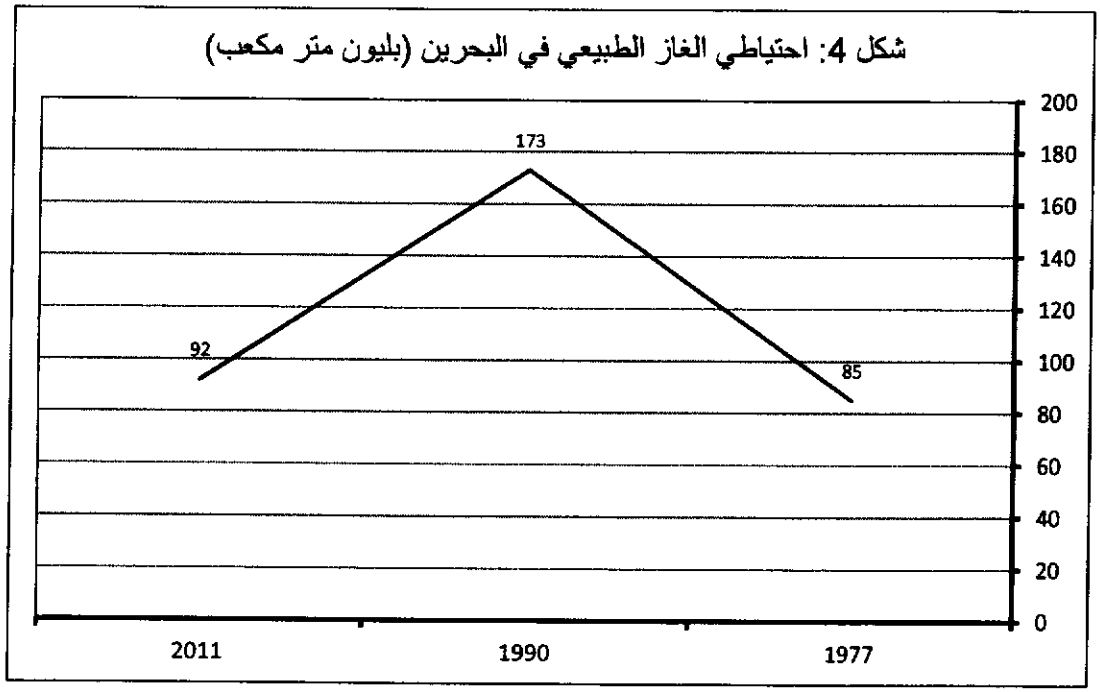
فمن جانب، لا تُعد عائدات النفط مكوناً من مكونات الدخل الوطني أو عنصراً من عناصر الناتج المحلي الإجمالي GDP، لأنها لم تأت كنتيجة لنشاطٍ اقتصادي مستمر ومتجدد ذاتياً وقادر على توليد الدخل باستمرار، وإنما كنتيجة لعملية استبدال مورد مالي بنوع واحد من الموارد (النفط). ومن جانب آخر، لا ترتبط الثروة المعدنية بالضرورة بحالة متقدمة ومتطورة من التنمية الاقتصادية، كما أن الارتفاع النسبي في نصيب الفرد من الدخل في هذه الحالة لا يعني بالضرورة درجة عالية من الرفاهية الاجتماعية، حيث يميل دخل الفرد إلى التفاوت الكبير بين الدول المنتجة للنفط لارتباطه بنصيب الفرد من الاحتياطات النفطية، لذا قد تتخلف التنمية الاجتماعية والاقتصادية عن نمو الدخل. ومن جانب ثالث، فإن نمط الاستهلاك الناشئ عن ارتفاع الدخل، والتوسع في برامج الرعاية الاجتماعية، والتحسينات الهائلة التي طرأت على البنية التحتية والخدمات الصحية والتعليمية والمرافق الاجتماعية الأخرى قد تحققت كلها على حساب استهلاك كبير لرأس المال المتاح.

وعلى ضوء الانخفاض الملحوظ في احتياطي كل من النفط والغاز الطبيعي (شكلا 3،4) فإن الموارد الهيدروكربونية المتاحة تنضب وتُستنفذ بمعدل أسرع كثيراً من معدل تكوين رأس المال البشري والمادي الذي يتم بناؤه ليحل محل هذه الموارد الطبيعية، ومن ثم وجب استخدام عائدات النفط والغاز بحس اقتصادي متميز لمعالجة وإصلاح الخلل بين عوامل الإنتاج الأخرى وخلق قدرات إنتاجية جديدة والإسراع بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

شكل 3: احتياطي النفط في البحرين (مليون برميل)




شكل 4: احتياطي الغاز الطبيعي في البحرين (بليون متر مكعب)



## ثانياً؛ إطار التنويع الاقتصادي في البحرين

تتبنى أدبيات اقتصاد التنمية وسائلَ ومناهجَ مختلفة للتنويع الاقتصادي والتنمية، مازال جميعها خاضعاً لمناقشات وحوارات عديدة، أشهرها ثنائيات ثلاث هي: التنمية الصناعية مقابل الزراعية، واستراتيجيات كثافة رأس المال مقابل كثافة العمالة، وسياسات إحلال الواردات مقابل التوجه للتصدير. وتُعد هذ الثنائيات في ذاتها بدائل وخيارات تفاضلية في عملية التنمية، إلا أنها في الوقت ذاته مترابطة حيث تخضع لتأثير الميزة النسبية عليها جميعاً. ويخضع الاختيار بين أيٍ من هذه البدائل للاعتبارات والظروف المحلية من حيث طبيعة الموارد المتاحة، وحالة سوق العمل، والسلع والخدمات المستهدفة، والأهداف الوطنية العامة المطلوب تحقيقها. وقد يبدو تبني استراتيجية متوازنة وتوافقية بين هذه البدائل إجابةً سهلة لمسألة التنويع الاقتصادي، ولكن كما تشير حالة البحرين أن مثل تلك الاستراتيجية المتوازنة لا يمكن تطبيقها في ظل ظروف ندرة عوامل الإنتاج المتاحة، والمتطلبات الاجتماعية والسياسية، والأهداف المرغوبة.

وعلى أية حال، فقد تأثر توجه مملكة البحرين نحو هذه الخيارات التنموية البديلة بظروفها ومعطياتها المحلية الوطنية، والتي يمكن إجمالها في حقائق جغرافية واقتصادية ثلاث هامة هي:

**أولاً؛** عدم وجود قطاع زراعي بالمملكة على أي درجة من المغزى والأهمية، سواء من حيث الحجم أو النوعية. فالمساحة الصالحة للزراعة في البلاد لا تتعدى 4,235 هكتار، أي ما يقل عن 5.5% من إجمالي مساحة البلاد، وتستهلك 44.5% من إجمالي حجم استهلاك المياه في البلاد. في الوقت ذاته، تُعد الصناعة بصفة عامة القطاع الرائد في عملية التنمية، لقدرتها على رفع نصيب الفرد من الدخل، وتراكم رأس المال لمزيد من الاستثمار، وتحسين ميزان المدفوعات بمعدل أسرع بكثير من أي قطاع آخر، وفتحها لمجالات أوسع للأنشطة المتصلة بالنشاط الصناعي والمرتبطة به عبر الموارد والخدمات والمستلزمات الإنتاجية الأخرى. وقد أملى هذا الواقع على البحرين اتخاذ نمط التنمية الصناعية التي تقوم أساساً على موارد النفط والغاز الطبيعي سبيلاً. ولم يشتمل توجه الصناعة أولاً على إعداد دقيق

لأولويات تخصيص الاستثمارات الرأسمالية فحسب، بل أيضاً على قرارات أكثر شمولاً بشأن موقع المنشآت الصناعية، والتعليم، والمرافق الاجتماعية.

**ثانياً**؛ لقد أملى كل من نقص العمالة وطبيعة المواد الخام الصناعية المتاحة قيام صناعات كثيفة الطلب على رأس المال، وذلك من أجل تسريع النمو وتوسيع القاعدة الاقتصادية للبحرين. ومع ذلك فإن الميكنة الحديثة والتكنولوجيا العالية والإنتاج الكبير يؤدي جميعها إلى زيادة كبيرة في الإنتاج ورفع إنتاجية العامل، لكن قدرتها على توفير فرص العمل والتوظيف على المدى القصير أقل من ذلك بكثير، إن لم يكن تأثيرها سلبياً في كثير من الأحيان. صحيح أنه بمرور الوقت سيؤدي ارتفاع معدل نمو السكان المواطنين (أكثر من 3.5% سنوياً) إلى وجود فائض في الأيدي العاملة الوطنية، ولكن الصحيح أيضاً أن هذا الفائض يمكن معالجته وتوظيفه في الصناعات المكملة القائمة على الصناعات الأم والمعتمدة عليها downstream industries والأنشطة الاقتصادية الأخرى المرتبطة بها.

**ثالثاً**؛ نظراً للقدرة الاستيعابية المحدودة للسوق المحلية وطبيعة المواد الخام المتاحة محلياً، فقد تبنت البحرين نمطاً صناعياً منتجاً لسلع ومنتجات قابلة للتسويق دولياً، على الرغم من المخاطر التي ينطوي عليها ذلك، ومنها تعريض الاقتصاد الوطني لمؤثرات خارجية سلبية كتعرض الصادرات الوطنية لتقلبات تخرج عن قدرة كل البلدان الأقل نمواً عموماً على التحكم فيها. لذا، يرى البعض أن التنويع الاقتصادي ينبغي أن يتم من خلال استراتيجية للتنمية من الداخل، ثم يمكن التوسع في التصدير (المواد الأولية وغيرها) بعد ذلك لزيادة النقد الأجنبي، ومن ثم نادى البعض بتنظيم التجارة الدولية وحركة رأس المال من أجل تحقيق أهداف النمو المرغوبة. فلسياسات التوجه نحو التصدير وجاهتها ومبرراتها التي تقوم على مبدأ تكلفة الفرصة البديلة وفكرة الميزة النسبية، فالتوجه نحو التصدير في نظام للتجارة الحرة يُسرع من النمو الاقتصادي، ويدفع بالتكنولوجيا المتقدمة للتغلغل في ثنايا الاقتصاد الوطني، ويؤدي إلى التخصص الإقليمي، ويعمل على توظيف وتخصيص أكثر كفاءة لمقومات وعوامل الإنتاج في الاقتصاد، مما يؤدي بدوره إلى زيادة الإنتاج وارتفاع مستواه، وزيادة العائدات، وبالتالي رفع معدلات التنمية الاقتصادية. فقد أثبتت التجارب العالمية أنه لا يمكن إنتاج بعض السلع والخدمات محلياً ويجب استيرادها وسداد قيمتها من عوائد

عمليات التصدير، وفوق ذلك فإن تعريض الصناعة المحلية للمنافسة الدولية من حيث الأسعار والجودة سيمثل حافزاً أفضل لتحسين كفاءة التصنيع وفعاليته وكذلك عملية التنمية برمتها.

## ثالثاً: استراتيجية التنمية الوطنية

قبل سبعينيات القرن الماضي لم تكن هناك استراتيجية واضحة للتنمية في للبحرين، حيث أن كل المحاولات في هذا الاتجاه وُوجهت بعقبات اقتصادية واضحة، وأهمها:

1- نقص الموارد المالية اللازمة لتمويل جهود ومشروعات التنمية على نطاق واسع.
2- محدودية ميزة التكلفة للصناعات المحلية.

فقد عملت الطفرة النفطية التي شهدها الخليج العربي في سبعينات القرن الماضي على توفير رأس المال اللازم، ورفع ميزة التكلفة للصناعات المحلية التي تعتمد على النفط بشكل كبير ومباشر في الوقت نفسه. ومع ذلك، فقد ظلت هناك قيود وعقبات في سبيل التنمية الصناعية، هي:

1- نقص المعروض من العمالة الوطنية، و..
2- ضيق السوق المحلية ومحدودية استيعابها للإنتاج الصناعي، و..
3- عدم وجود الخبرة المحلية في الريادة الصناعية والاستثمار والتكنولوجيا والتسويق.

وهي قيود واجهتها دول خليجية أخرى بدرجات متفاوتة؛ وكان أيّ منها كافياً في ذاته لعرقلة وإحباط عملية التنمية، ناهيك عن المجموعة بأكملها. لذا مثّلَ إعداد نظام دقيق للأولويات إعداداً محكماً من أجل التصدي لكلٍ من هذه العقبات أحد أهم العناصر الأساسية في استراتيجية البحرين للتنويع الاقتصادي والتنمية، وجاء على رأسها تشجيع المشروعات المشتركة مع الشركات الإقليمية والمتعددة الجنسيات، وكذلك الانضمام إلى المنظمات الإقليمية مثل منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول (أوابك) ومجلس التعاون الخليجي.

ولفكرة التعاون الاقتصادي مع دول الجوار العربي أهمية خاصة في هذا المقام، لأن المواد الهيدروكربونية تمثل قاعدة الموارد التي تعتمد عليها التنمية في كل هذه البلدان التي لم يقترب أيّ منها بعد من عتبة مرحلة النمو الاقتصادي المستدام والمستقل عن عائدات النفط.

فالبحرين، بمحدودية مساحتها الأرضية وصغر حجمها السكاني ونوع التنمية التي تسعى إليها، تشكل جزءاً من إقليم كبير متجانس الموارد ومتماثل الإنتاج ويهدف إلى تسويق منتجاته في نفس الأسواق. فاقتصادات الإقليم هي في الواقع متنافسة أكثر منها متكاملة، ومن ثم لا يمكن تحقيق التنمية الاقتصادية في أي من بلدانه إلا في إطار من التنسيق الإقليمي الأوسع، فكان تأسيس مجلس التعاون الخليجي في عام 1981 الركن الأهم في سبيل تحقيق هذه الغاية. وقد جاء ذلك المجلس ليعمل على تحقيق حرية انسياب عوامل الإنتاج والسلع والخدمات بين دوله، وتنظيم المنافسة الاقتصادية بينها لتفادي الخسارة الاقتصادية الناتجة عن هذه المنافسة، والتنسيق بين السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية والتنموية لأعضائه.

وقد استهدفت استراتيجية البحرين للتنمية الاقتصادية أربعة أهداف رئيسية هي:

1- زيادة الدخل وتنويع مصادره من خلال تحويل اقتصاد البلاد إلى اقتصاد منتج مستدام معتمد على الذات والموارد المحلية، و..
2- إقامة قاعدة صناعية متكاملة قادرة على البقاء والاستمرارية، و..
3- تعظيم الاستفادة من الموارد المحلية، و..
4- أخيراً الارتقاء بمستوى العمالة المحلية مهنياً ومهارياً وتوفير فرص عمل كافية لتحقيق التشغيل الكامل لقوة العمل الوطنية.

وفي خضم استراتيجية التنمية الصناعية، لم تخلو الاستراتيجية الاقتصادية العامة من هدف خامس لم يكن واضحاً وصريحاً في الفكر الاقتصادي البحريني في تلك المرحلة المبكرة، وهو ضرورة الاستفادة من موقع البحرين الجغرافي في تطوير خدمات الأعمال المتخصصة، وبخاصة الخدمات المصرفية، بتحويل البحرين إلى مركز مالي إقليمي.

وعلى الرغم من تناغم هذه الأهداف الخمسة وترابطها وتعزيزها لبعضها البعض، تشير أدبيات التنمية وتجاربها الفعلية إلى أنه على مسار التنمية الاقتصادية قد تجد الجهات المعنية نفسها مضطرة للتنازل عن تحقيق بعض المكاسب في اتجاه معين لتقليل الخسائر في اتجاه آخر.

على أية حال، ففي إطار هذه الاستراتيجية سار تشجيع التصنيع المحلي على ثلاثة محاور رئيسية هي:

1- تطوير البنية التحتية، و..
2- إنشاء قاعدة للموارد البشرية المحلية من العمالة الماهرة، و..
3- تقديم الحوافز الاقتصادية لجذب رجال الأعمال المحليين والمستثمرين الأجانب إلى عملية التصنيع.

**المحور الأول: تطوير البنية التحتية**

تركزت جهود التنمية خلال سبعينات وثمانينات القرن العشرين على تطوير البنية التحتية بشكل أساسي، وتوالى الإنفاق عليها بسخاء وبشكل مدروس حتى أصبحت البحرين تتمتع حالياً بشبكة حديثة متطورة للنقل والمواصلات والاتصالات، وكميات كافية من الطاقة وإمدادات المياه، ومنفذ بحري على أعلى درجة من الكفاءة (ميناء سلمان ثم ميناء خليفة)، ومطار حديث يتميز بكثافة الحركة الجوية (نحو 9 مليون راكب سنوياً).

وفي أثناء عملية التنمية وفي جميع مراحلها، نال تحديد وتقسيم المناطق الصناعية أولوية عالية في السياسة الاقتصادية المحلية كوسيلة لتوطين المشروعات الصناعية بعيداً عن التجمعات السكانية الكبيرة في المناطق الحضرية. فقد قامت البلاد باستصلاح مساحات واسعة من المسطح المائي للخليج العربي وإضافتها إلى المساحة الأرضية على طول مناطق مختلفة من الساحل، للاستخدامات المختلفة الصناعية والسكنية والاستثمارية. وبحلول عام 1992 كان بالبحرين 10 مناطق صناعية مقامة على الأراضي المستصلحة من البحر تتراوح مساحاتها بين 50-190 هكتار، مجهزة ببنية تحتية حديثة. ومؤخراً أقامت البحرين واحداً من أهم إنجازاتها الاقتصادية في العقد الأول من الألفية الجديدة، وهو عدد من المناطق الصناعية والاستثمارية واللوجستية، والتي أختيرت مواقعها متكاملةً مع شبكة النقل البحرينية، وأهمها مدينة سلمان الصناعية على مساحة 353 هكتار والتي تتكون من أربعة مناطق مختلفة لكنها متكاملة.

**المحور الثاني: إنشاء قاعدة للموارد البشرية المحلية من العمالة الماهرة**

الدولة غير القادرة على تطوير مهارات شعبها ومعارفه واستخدام تلك المهارات والمعارف بفعالية لن تكون قادرة على تطوير أي شيء آخر. في الواقع، يُعد تطوير الموارد البشرية والرقي بها أكثر أهمية من التوسع في رأس المال المادي، حيث سيؤدي ذلك التطوير إلى الاعتماد على الذات، الذي يُعد في ذاته شرطاً ضرورياً مسبقاً لأية استراتيجية للتنمية من الداخل. ففي الواقع الفعلي، تُعد اليد العاملة الماهرة العنصر الوحيد الذي افتقدته دول الخليج العربية بشكل عام، وواجهت نقصاً حاداً فيه. وعلى الرغم من أن البحرين كانت دوماً أفضل حالاً في هذا الصدد من جاراتها العربية بسبب نظامها التعليمي المتطور الحديث، إلا أنها ظلت تعاني حتى مؤخراً من نقص كبير في المتاح من العمالة المحلية الماهرة على الصعيدين الإداري والتقني.

ولهذا السبب تأسس مركز البحرين للتدريب المهني في عام 1975 لرفع القدرات الإدارية والتقنية للعمالة المحلية، وأطلق العديد من برامج التدريب على المهارات والمهن المختلفة، بما في ذلك الخدمات المصرفية. وبالإضافة إلى ذلك، فقد أُلزمت الشركات والمؤسسات التي يعمل بها أكثر من 200 موظف بإقامة برامج التدريب الخاصة بعمالها وموظفيها، في حين تقوم مؤسسات الأعمال الأصغر حجماً بالإسهام بنسبة مئوية من إجمالي أجور قوتها العاملة (2.5% للعمالة المحلية، و 4.0% للعمالة الوافدة) لتغطية تكاليف التدريب المقدمة من الحكومة من خلال مركز البحرين للتدريب. وعلى الرغم من كل هذه الجهود، فلم يتأثر مستوى الطلب على اليد العاملة الأجنبية كثيراً، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى انخفاض تكلفة استقدام ذوي الخبرة من تلك العمالة من جهة، والسياسة الليبرالية الخاصة بالعمالة والتي تتبعها الحكومة من جهة أخرى.

**المحور الثالث: سياسة الحوافز الاقتصادية**

ظل دور القطاع الخاص البحريني في النشاط الصناعي هامشياً حتى وقت قريب، ولتفعيل هذا الدور كانت هناك حاجة ماسة ليس للحوافز للمساعدة في التأثير على عقلية التاجر المحلي وتحويلها بعيداً عن التجارة وتوجيهها نحو الصناعة فحسب، ولكن أيضا لجذب

المشاركة الأجنبية في عملية التصنيع المحلية. وقد طرحت حكومة البلاد حزمةً من الحوافز تشمل:

1- إعفاءات ضريبية على الأرباح، و..
2- تخفيض الرسوم الجمركية على واردات المواد الخام والآلات بنسب تتراوح بين 10% و50%، و..
3- إعانات أخرى مختلفة للصناعات المقامة في المناطق الصناعية.

وبالإضافة إلى ذلك، فقد تبنت الحكومة سياسة للمشتريات الحكومية تساعد على نمو كبير في العديد من الصناعات الرئيسية والفرعية، كما كان لشراء الحكومة لأعداد من أسهم عدد من الشركات الصناعية الكبرى أيضاً دور فعال في دفع عملية التصنيع قُدماً.

ولتشجيع رأس المال الخاص للاستثمار في الصناعات التحويلية، وغيرها من الصناعات فقد تولى القطاع العام مسئولية إنشاء الصناعات الأساسية الكبرى مثل تكرير النفط والأسمدة والبتروكيماويات والألومنيوم والحوض الجاف لبناء وإصلاح السفن. في الوقت ذاته، تبنت الحكومة سياسة للشراكة الاقتصادية مع المستثمرين الأجانب الذين يُسمح لهم بالمشاركة في رأس مال المشروعات الصناعية بحد أقصى 49% من إجمالي رأس المال المدفوع. وبالإضافة إلى ذلك، فقد دخلت الحكومة في مشروعات صناعية كبرى مشتركة في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية الأخرى، ووصل نسبة مشاركتها في رأس مال المشروعات المشتركة نحو 47% من إجمالي رأس المال تلك المشروعات، أي الحصة الأكبر بين شركائها الخليجيين.

وعلى مستوى التمويل والائتمان الصناعي، فقد ظلت القروض المصرفية المحلية لفترة طويلة موجهة بشكل أساسي نحو التجارة الخارجية وغيرها من القطاعات التقليدية للاستثمار. فخلال الفترة 1971-1989 لم يتجاوز حجم الائتمان المصرفي الموجه للأنشطة الصناعية 14% من إجمالي القروض التي حصلت عليها القطاعات الاقتصادية المختلفة من البنوك التجارية، وأتي القطاع الصناعي رابعاً في الترتيب العام في هذا الصدد بعد كل من قطاع التجارة، وقطاع البناء والتشييد، والقروض الشخصية.

ومنذ تسعينيات القرن الماضي اختلف هذا النمط الائتماني، حيث أخذ نصيب قطاعي الصناعة والبناء والتشييد في الارتفاع التدريجي الملحوظ، ومع ذلك فقد ظلت أسعار الفائدة على قروض البنوك الاستثمارية والتجارية عالية. ولتيسير الائتمان للمشروعات المتوسطة والصغيرة الحجم، أُنشئ بنك البحرين للتنمية في عام 1991 لتلبية الاحتياجات المالية لمثل هذه المشروعات من القروض بسعر فائدة أساسي مقداره 2.0% سنوياً مع فترة سماح تصل إلى 5 سنوات. وفي هذا المقام تجدر الإشارة إلى واحد من أهم إنجازات البحرين في مجال دعم المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر، وهو مركز حاضنة الأعمال بالبحرين (BBIC) الذي أقامه بنك البحرين للتنمية، بدعم من وزارة التجارة والصناعة وبالتعاون مع منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO)، لتشجيع روح الابتكار وريادة الأعمال بين رجال الأعمال الطموحين، من خلال تزويدهم بمجموعة من الموارد والخدمات للحفاظ على أعمالهم في المراحل الأولية، ودعمهم دعماً متواصلاً على مدى فترة زمنية محددة لضمان التنمية الناجحة. ويُعد هذا المركز الأول من نوعه في البحرين.

## رابعاً: نمط التنويع

التنويع الاقتصادي والتنمية هما عملية مستمرة من التغييرات الهيكلية والمؤسسية، وأبرزها اقتصادياً هو ما يطرأ على التركيب القطاعي للناتج الاقتصادي من تغيرات، وما يصاحبه من تحولات في القوة العاملة باتجاه قطاعات الصناعة والتجارة والخدمات العامة والمصرفية واقتصاد المعرفة. ولما كان القطاع الزراعي البحريني يواجه عدداً وافراً من القيود والمحددات والعوامل البيئية، وفي مقدمتها الظروف المناخية غير المواتية، وندرة الموارد المائية، والنقص الحاد في الأراضي الصالحة للزراعة، فإنه من الصعب في الواقع إحلال زيادة تناسبية في عوامل الإنتاج ومقوماته من مدخلات كالمياه والأراضي الزراعية وغيرها، وبالتالي فإن احتمالات إقامة قطاع زراعي يتميز بالاستدامة ويحقق اكتفاءً ذاتياً زراعياً ضعيفة للغاية. فأي تنمية في إنتاجية هذا القطاع بطيئة ومكلفة بدرجة لا تبرر الإنفاق عليها اقتصادياً. ونظرا للاحتمالات الضعيفة بل والمحدودة للغاية في القطاع الزراعي، فقد تركز الاهتمام الرئيسي لعملية التنمية في البحرين على قطاعي الصناعة والخدمات المالية، وكلاهما من

القطاعات الاقتصادية التي تتمتع البحرين ببعض المزايا النسبية فيها، وحققت فيهما بالفعل نتائج إيجابية ملموسة في سعيها نحو التنويع الاقتصادي.

**أ- القطاع الصناعي**

نظراً لقلة الموارد الزراعية والحيوية وعدم تنوعها بشكل عام، واقتصار ما تملكه البحرين من مقومات إنتاجية طبيعية على الموارد المعدنية، فقد اعتمدت سياسات التصنيع في البحرين بشكل كبير على:

1- التوسع في الصناعات المرتبطة بالغاز الطبيعي المصاحب وتلك المعتمدة عليه، و..

2- تطوير الصناعات التحويلية المعتمدة على صهر الألومنيوم والبتروكيماويات، و..

3- مضاعفة وتنويع مشروعات الصناعة التحويلية التي تعتمد عليها صناعة بناء وإصلاح السفن.

وقد اكتسب الغاز الطبيعي أهمية خاصة في تنمية وتطوير القطاع الصناعي في البحرين، ويرجع ذلك إلى ما تملكه البحرين من ثروة نسبية من هذا المورد الذي يلعب دوراً مزدوجاً في التنمية الصناعية. فمن ناحية يُعد الغاز الطبيعي مصدراً للقوى المحركة للصناعات كثيفة الطاقة كصهر الألمنيوم، ومن ناحية أخرى فهو يشكل في الوقت ذاته المادة الخام المستخدمة في الصناعات البتروكيماوية، مما جعل البحرين ذات جاذبية خاصة لمثل هذا النوع من الصناعات.

وتجدر الإشارة إلى أن معظم الصناعات الأساسية المعتمدة على الغاز الطبيعي كمصدر للطاقة أو كمادة خام تنتج سلعاً وسيطة تتجه أساساً إلى الأسواق العالمية التي يرتفع فيها الطلب على مثل هذه السلع، ومن ثم لا يتأثر استمرارها ونموها كثيراً بمحدودية قدرة السوق المحلية على استيعابها. ومع ذلك، فإن قدرة هذه الصناعات ذات الكثافة الرأسمالية على استيعاب العمالة المحلية محدودة، فضلاً عما يمكن أن يأتي به التغير في الأسعار العالمية لمنتجاتها من آثار سلبية على الصناعة المحلية، لذا أكدت الاستراتيجية الصناعية الوطنية على أهمية قيام صناعات تحويلية محلية تعتمد على تلك الصناعات الأساسية كوسيلة لتوسيع نطاق خلق فرص العمل والارتفاع في الوقت ذاته بالقيمة المضافة لقطاع التصنيع.

لقد كانت البحرين سباقة بين جاراتها في الدخول إلى مجال التصنيع، وكانت الأكثر ابتكاراً والأفضل قدرةً على جذب الشركات الأجنبية للمشاركة في عملية التصنيع المحلي، وقد أحرزت الجهود الرامية إلى توسيع القاعدة الصناعية في البحرين نجاحاً كبيراً، حيث استطاع القطاع الصناعي، وبمرونة كبيرة، استيعاب عدد من الصناعات الخفيفة والثقيلة المعتمدة على الغاز الطبيعي. فبالإضافة إلى الأنشطة المرتبطة بالنفط ارتباطاً مباشراً مثل الاستخراج والتكرير وتسييل الغاز gas liquefaction، تهيمن صناعات ثلاث أساسية رائدة على الخريطة الصناعية في البحرين، وهي صناعة صهر الألمونيوم، وإصلاح وبناء السفن، والبتروكيماويات، وقد نجح جميعها في اجتذاب عدد كبير من الصناعات الأخرى المرتبطة بها والمعتمدة عليها بشكل ملحوظ.

## 1- صهر الألمونيوم

تأسست شركة ألمنيوم البحرين (ألبا) في عام 1968 كأول مشروع صناعي رئيسي غير نفطي في المنطقة، وبدأت إنتاجها عام 1971. وقد تميزت القدرة الإنتاجية لألبا بالارتفاع المستمر منذ بداية المشروع من 120 ألف طن متري من الألمنيوم الأولي، إلى 460 ألف في عام 1992 بعد الانتهاء من الخط الرابع للإنتاج، ثم إلى 860 ألف طن متري في 2011، وهي بذلك تنتج 35% من إجمالي إنتاج الألمنيوم في دول مجلس التعاون الخليجي، مما جعل ألبا واحدة من أكبر شركات صهر الألمنيوم باحتلالها المركز الرابع على الصعيد العالمي. ويدل هذا التطور الإنتاجي على القدرة المستمرة والمتزايدة للشركة على المنافسة على الصعيد الدولي بالرغم من تناقص ميزة انخفاض التكلفة التي تمتعت بها ألبا في سبعينات القرن الماضي نتيجة ارتفاع تكاليف النقل.

ولقد تعددت الصناعات التكميلية لصهر الألمنيوم تعدداً كبيراً، فقد جذبت هذه الصناعة أربعة صناعات رئيسية أخرى تعتمد على منتج ألبا اعتماداً مباشراً. ففي عام 1972 أُسست شركة البحرين الدولية لرذاذ الألمونيوم لإنتاج مسحوق الألومنيوم المستخدم في مواد الصباغة والدهان وأحبار الطباعة، والمتفجرات، وغيرها.

وفي عام 1977 تأسست شركة البحرين لسحب الألمنيوم BALXECO، لتصنيع عدد من المنتجات شبه النهائية المستخدمة في تصنيع الأبواب والنوافذ وإطارات النوافذ والسلالم

والستائر. وقد بلغ إنتاجها في منتصف تسعينيات القرن الماضي نحو 12 ألف طن متري سنويا، ثم ارتفع إلى 25 ألف طن، وبإنشاء خط رابع للإنتاج ارتفعت مخرجات الشركة إلى 33 ألف طن في عام 2011.

وفي العام ذاته ظهرت شركة ميدال MIDAL المحدودة للكابلات وقضبان الألمنيوم كمشروع مشترك مع القطاع الخاص، وبلغ إنتاجها نحو 50 ألف طن متري (1992) من مختلف موصلات الألومنيوم conductors والكابلات، وارتفع مؤخراً في 2011 إلى 180 ألف طن، يتجه معظمها للتصدير إلى أسواق أكثر من 60 دولة حول العالم، منها أسوق دول مجلس التعاون الخليجي والشرق الأوسط.

وفي العام 1981 أُقيم مصنع الخليج لدرفلة الألمنيوم GARMCO لإنتاج منتجات مختلفة تُستخدم في مجالات وصناعات عدة مثل النقل والكهرباء والبناء والتغليف والتعليب، وقد بلغ مجموع إنتاجها 65 ألف طن متري سنوياً في منتصف تسعينيات القرن الماضي، وبعد عدد من التوسعات تضاعفت الطاقة الإنتاجية ثلاث مرات لتصل إلى 187 ألف طن متري، وتصبح جارمكو أكبر منتج لهذه المنتجات في الخليج العربي.

وفي تسعينيات القرن الماضي أضيفت شركتان لهذه المنظومة الصناعية. ففي عام 1993 أُنشأت شركة ألوويل Aluwheel لإنتاج عجلات السيارات من الألمنيوم، وتستهلك نحو 20 ألف طن من ألمنيوم ألبا لإنتاج نحو 762 ألف عجلة يتم تصديرها إلى أشهر شركات إنتاج السيارات في العالم في أوربا وأمريكا الشمالية. وفي سنة 1996 أُقيمت شركة البحرين لإنتاج لدائن المعادن BAMCO لإنتاج قطع غيار السيارات والسبائك المعدنية، وقد بلغ إنتاجها نحو 31 ألف طن سنوياً في 2011.

وتكمن أهمية هذه الصناعات فيما نشرته من تأثيرات متضاعفة على سلسلة من المصانع المتوسطة والصغيرة والورش الصناعية التي تنتشر على طول البلاد وعرضها، كما تتجلى أهمية هذه الأنشطة الصناعية مجتمعة في قطاع الصناعات التحويلية في حجم طلبها المتزايد على إنتاج الشركة الأم ألبا من ألمونيوم، والذي يتزايد بشكل مطرد، وفي قدرتها المتعاظمة على استيعاب أعداد متزايدة من القوى العاملة.

### 2- صناعة بناء وإصلاح السفن (الحوض الجاف The dry dock)

بدأ عمل الشركة العربية لبناء وإصلاح السفن (أسري ASRY) في عام 1977، والمشروع عبارة عن حوض جاف حديث وكبير ومتعدد الأغراض لبناء السفن وإصلاحها، ويتميز بإمكانيات فنية وهندسية كبيرة. حالياً تُشغّل الشركة 11 مرسى أو رصيف إصلاح، وحوضاً جافاً للسفن التي تبلغ حمولتها 500 ألف طن، وحوضين عائمين يستوعب أحدهما السفن التي تبلغ حمولتها 120طن والآخر للسفن ذات الحمولة 88 ألف طن. وفي سنة 2010 بدأت الشركة برنامجاً توسعياً باستثمارات بلغت 188 ألف دولار يشمل رصيفاً للتحميل والتفريغ بطول 1380 متراً، ومنطقة صناعية خارجية Offshore Fabrication.

يتمتع الحوض الجاف بموقع متميز، ولكن قد يرى البعض أن بناء السفن وإصلاحها هي من المشروعات كثيفة العمالة في حين أن البحرين دولة مرتفعة الأجور نسبياً، ومن ثم فإن قدرة أسري على العمل من الناحية الاقتصادية قد تتقوض من قِبل المشروعات الأخرى المنافسة المقامة في دول ذات أجور أكثر انخفاضاً في جنوب شرق آسيا، وحيث أن هؤلاء المنافسين على مسافة جغرافية بعيدة من الخليج العربي، فإن التحدي الأساسي للميزة النسبية التي تتمتع بها البحرين في هذا المجال قد يأتي من قِبل حوض دبي الكبير والحديث، وعلى الرغم من هذه المنافسة فقد تمكنت أسري من تحقيق نسبة إشغال بلغ متوسطها السنوي 90% منذ إنشائها. ويُعزي المسئولون عن الشركة هذه الكفاءة التشغيلية لكفاءة استخدام الحوض لموارد العمل بفعالية مرتفعة.

يوظف الحوض عدداً كبيراً من العمالة الدائمة، وفي أوقات ذروة الطلب على الحوض هناك إمكانية للاستقدام الفوري لعدد آخر كبير من العمالة المؤهلة المؤقتة من جنوب شرق آسيا من خلال مقاولي العمال الدوليين. وقد استقطب المشروع العديد من المشروعات الصناعية الصغيرة، وبخاصة في مجال أعمال الحديد والصلب الضرورية لإصلاح السفن.

### 3- صناعة البتروكيماويات Petrochemicals

أنشئت شركة الخليج للصناعات البتروكيماوية (جيبك GPIC) في عام 1979 كمشروع مشترك مع كل من الكويت والمملكة العربية السعودية، وبدأت إنتاجها في عام 1984. يمثل هذا المشروع للبحرين الاستخدام الأفضل لمواردها من الغاز الطبيعي. وبالمقارنة مع

الصناعات المماثلة القائمة بجاراتها العربية، يُعد هذا المشروع صغيراً نسبياً ينتج مواداً وسيطة (الأمونيا والميثانول وسماد اليوريا)، مما يقلل من صعوبات تسويق المنتج إلى حد بعيد.

اشتمل المجمع في بداية عمله على مصنعين، أحدهما لإنتاج الأمونيا بإنتاج قدره 351 ألف طن متري، والآخر لإنتاج غاز الميثانول وبلغ إنتاجه 383 ألف طن متري في عام 1986. وفي النصف الثاني من تسعينات القرن الماضي أُقيم مصنع ثالث لسماد اليوريا، ليرتفع إجمالي إنتاج المجمع إلى 1.6 مليون طن من المنتجات الثلاثة في عام 2011، يُصدر منها 1.2 مليون طن إلى الأسواق العالمية. ويجري العمل حالياً على خطط توسعية لرفع الطاقة الإنتاجية للمجمع. ويُسوق إنتاج مجمع البتروكيماويات إلى وجهات مختلفة وبخاصة جنوب شرق آسيا التي تمثل السوق الأكبر لمنتجات المجمع.

وكما هي الحال في حالة شركة ألبا، فقد جذبت صناعة البتروكيماويات العديد من الصناعات المرتبطة بها والمعتمدة عليها downstream industries، مثل الدهانات ومواد التنظيف والغازات الصناعية، فاق عددها 80 مصنعاً ويعمل بها أكثر من 3,000 موظف وعامل، أي أكثر كثيراً من إجمالي العمالة بمجمع البتروكيماويات الأم.

### 4- صناعات أخرى

بالإضافة إلى الصناعات السابقة، طورت البحرين عدداً من الصناعات الأخرى منها صناعة الحديد والصلب، وصناعة المنسوجات التي تضم 10 مصانع قامت مؤخراً بتصدير 85% من منتجاتها إلى الولايات المتحدة وكندا وأوروبا، وعدد من الصناعات الغذائية الهامة، بالإضافة إلى صناعة الفيبرجلاس التي بلغ إجمالي إنتاجها 60 ألف طن سنوياً في 2010.

******

وخلاصة القول أنه نتيجة لكل هذه الجهود في مجال التصنيع بدأت خريطة اقتصادية جديدة في البحرين في الظهور والتشكل بثقة كبيرة، تميزت هذه الخريطة بتنامي النشاط الصناعي والتزايد الكبير في عدد المصانع المنتجة لسلع صناعية واستهلاكية مختلفة مثل المواد

الغذائية والمشروبات والملابس والجلود والمواد الكيماوية والبلاستيكية والأدوات المعدنية، وما ترتب على هذا التوسع من ارتفاع التوظيف بين العنصر المحلي من القوى العاملة.

فقد أدى ما شهدته الصناعات الأساسية الكبرى والصناعات المرتبطة بها والمعتمدة عليها ارتباطاً مباشراً من توسع كبير على مدى العقود الثلاثة الماضية إلى نمو مطرد في القطاع الصناعي، حيث ارتفعت مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي من 8.9% عام 1980 إلى 17% سنة 2009. وفي الوقت ذاته ارتفعت الصادرات الصناعية البحرينية بأكثر من 23% خلال الفترة ذاتها، كما ارتفع معدل نمو الصناعة من متوسط سنوي مقداره 3.1% خلال الفترة 1980-2000 إلى 5% للفترة 2000-2009، كما بلغ الناتج الصناعي الحقيقي بالأسعار الثابتة في 2008 ضعف ما كان عليه في عام 2001، وهو ما يعني معدل نمو حقيقي في القطاع الصناعي يبلغ ضعف معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي لنفس الفترة.

**ب- القطاع المصرفي والمالي**

للبحرين تقاليد عريقة في الخدمات المصرفية يعود تاريخها إلى عام 1920. وحتى عام 1960 عمل بالبلاد أربعة مصارف فقط، وكان بنك البحرين الوطني الذي تأسس في عام 1957 أحدها. في عام 1964 تأسس مجلس نقد البحرين (BMC) باعتباره السلطة النقدية والمالية بالبلاد ثم تحول في عام 1973 إلى مؤسسة نقد البحرين (BMA)، التي تُعتبر بمثابة البنك المركزي لمراقبة القطاع المصرفي وتنظيمه بوضع النظم المالية والائتمانية بالبلاد ومراقبتها، ثم تحولت هذه المؤسسة أخيراً إلى مصرف البحرين المركزي (BCB) في عام 2006.

فبعد الطفرة في أسعار النفط في سبعينيات القرن العشرين، تراكمت فوائض مالية كبيرة في الدول المجاورة المنتجة للنفط في الوقت الذي كانت فيه الحرب الأهلية اللبنانية قد بدأت، وقد استجابت البحرين لهذه الوضعية بسرعة واستطاعت التكيف بمرونة تامة مع متطلبات واحتياجات الأعمال التجارية على المستويين الإقليمي والدولي. واستثماراً لتقاليدها العريقة كمركز للأعمال والتجارة، ولموقعها الجغرافي المتميز بين أسواق المال الرئيسية في الغرب والشرق، وعلاقاتها السياسية الوثيقة مع المملكة العربية السعودية بتوجهها نحو اقتصاديات

السوق، عملت البحرين بثقة على تعميق مكانتها في عالم المال، وبرزت بحق منذ النصف الثاني من سبعينات القرن الماضي كمركز مالي إقليمي ودولي. فقد نما عدد البنوك والمؤسسات المالية بالبحرين بشكل سريع وكبير، حتى أنه بحلول الربع الأول من عام 2011 تكون القطاع المالي والمصرفي في البلاد من أكثر من 400 مؤسسة مالية، منها 27 بنكاً إسلامياً، نافست بها البحرين قطاع المصارف الإسلامية الماليزي منافسة حقيقية.

ويُعد انتشار الوحدات المصرفية الخارجية Offshore ملمحاً مهماً في عملية تطور ونمو الخدمات المالية والمصرفية في البحرين، فنظير رسم سنوي قدره 25 ألف دولار تتمتع هذه الوحدات بامتيازات كثيرة، منها الإعفاء من الضرائب على الأرباح. وتتلخص الفكرة وراء هذه الوحدات المصرفية في السماح للبنوك الأجنبية باستخدام البحرين كقاعدة إقليمية دون تعريض السلامة المالية للبنوك التجارية العاملة بالبلاد لأية أخطار. في الواقع الفعلي، حافظت هذه الوحدات على مكانتها متماسكةً كجزء هام ومكمل للنظام المصرفي والمالي في البلاد لكفاءتها وفعاليتها ومساهمتها في عمليات التمويل الإقليمية والدولية، فقد أمنت مستقبل البحرين كمركز مالي، ولعبت في الوقت ذاته دوراً كبيراً في التأكيد على القطاع المالي كعنصر هام من عناصر ومكونات تنويع الاقتصاد البحريني.

هكذا احتل القطاع المالي والمصرفي البحريني مركزاً رائداً في الشرق الأوسط نتيجة لحزمة القرارات والقوانين التنظيمية التي اتخذتها الحكومة، مما جعل من النظام المصرفي في المملكة الأفضل في الشرق الأوسط، وفي الوقت ذاته أسهمت كل الجهود في احتلال هذا القطاع مركزاً مرموقاً في الاقتصاد الوطني باستحواذه على 27% من الناتج المحلي الإجمالي.

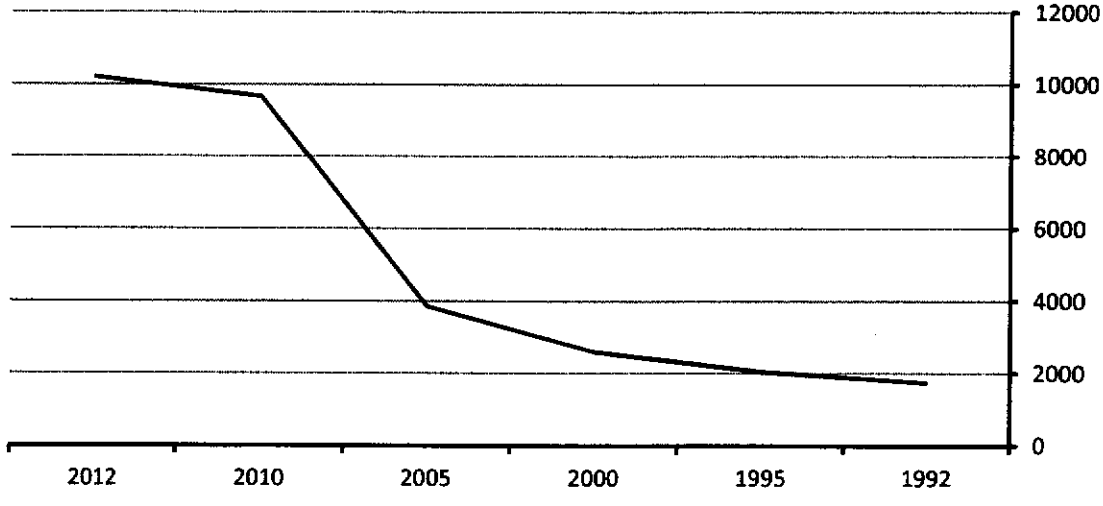
## خامساً؛ النتائج والآثار المترتبة على التنويع الاقتصادي

تعددت نتائج استراتيجية التنويع الاقتصادي ومجهودات التنمية الاقتصادية التي قامت بها البلاد وتنوعت آثارها الإيجابية لتشمل كافة مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية بمملكة البحرين. ويمكن إيجاز هذه النتائج في: توسع الاقتصاد الوطني؛ وتغير الهيكل الاقتصادي؛ وتوسع قدرة الاقتصاد الوطني على استيعاب العمالة؛ وارتفاع متوسط دخل الفرد ارتفاعاً حقيقياً، وفيما يلي عرض موجز لكل من هذه النتائج.

## 1- توسع الاقتصاد الوطني

شهد الاقتصاد البحريني توسعاً كبيراً بنمو الناتج المحلي الإجمالي نمواً حقيقياً كبيراً منذ ثمانينيات القرن الماضي. فطبقاً للبيانات المتاحة ارتفع الناتج المحلى الإجمالي البحريني بالأسعار الثابتة بنسبة تزيد قليلاً على الثلث في ما بين عامي 1980 و 1992 زيادة حقيقية على الرغم من الكساد الاقتصادي الذي شهدته فترة الثمانينيات من القرن الماضي، وتعني هذه الزيادة نمواً اقتصادياً سنوياً حقيقياً بمعدل بلغ متوسطه 2.9% سنوياً. ولقد استمر النمو الاقتصادي الحقيقي في اتجاهه متصاعداً على مدى العقدين الماضيين من 1.7 بليون دينار بحريني عام 1992 إلى ما يربو على 10 بليون دينار عام 2012 (شكل 5)، أي أكثر من خمسة أمثال ما كان عليه منذ عقدين فقط من الزمن.

شكل 5: الناتج المحلي الجمالي 1992-2012
(مليون دينار بحريني بالأسعار الثابتة)



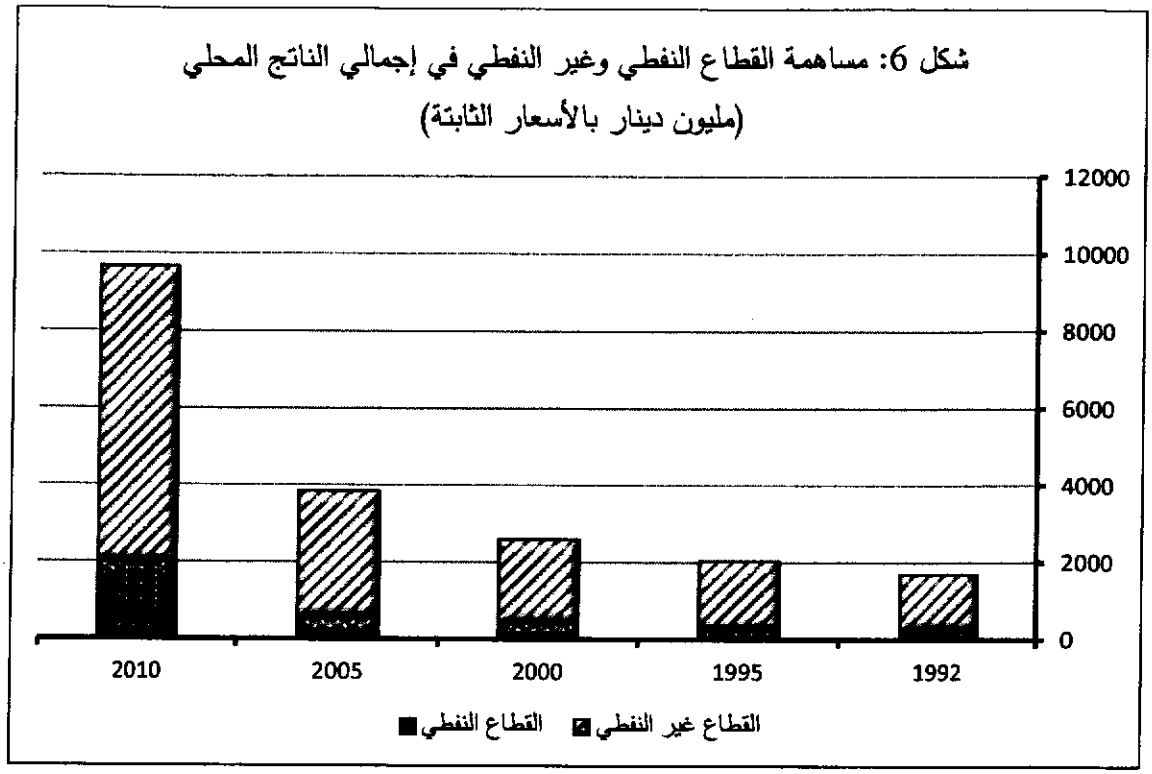

## 2- تغير الهيكل الاقتصادي

شهد اقتصاد البلاد تغيرات هيكلية ملموسة في القيمة النسبية لكلٍ من قطاعاته، فقد تغيرت القيمة النسبية لمكونات الناتج المحلي الإجمالي (GDP)، حيث انخفض نصيب القطاع الأولي (الزراعة وصيد الأسماك والصناعات الاستخراجية) انخفاضاً ملحوظاً يشي بتقليل الاعتماد عليه اقتصادياً، بينما ارتفع نصيب القطاعات غير الأولية ليعكس دوراً متزايداً لها في الاقتصاد الوطني.

فمن ناحية، على الرغم من إقامة عدد من المشروعات الزراعية الحديثة في مجال الزراعة المحمية، والتحسن الملموس في أساليب الري إلا أن دور الزراعة في الاقتصاد البحريني لا يزال هامشياً للغاية، سواء من حيث العمالة (1.5% من قوة العمل في البحرين) أو من حيث الدخل (0.7% من الناتج المحلي الإجمالي)؛ ناهيك عن صغر دور قطاعي صيد الأسماك وتربية الحيوان. ومن ناحية أخرى، فقد تراجعت مكانة قطاع التعدين والمحاجر في البنية الاقتصادية للبحرين بشكل حاد، حيث انخفضت مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي انخفاضاً ملموساً، من 31.3% من الناتج المحلي الإجمالي عام 1980 إلى 13% فقط في عام 2009، ذلك على الرغم من أن إنتاج النفط وتكريره مازال يشكل أكثر من 60% من قيمة الصادرات البحرينية و 70% من إجمالي إيرادات الدولة.

وعلى الجانب الآخر من المشهد، تصاعدت قيمة قطاعات التمويل، والصناعة التحويلية والتجارة والسياحة والبنية التحتية (الكهرباء والماء والغاز والنقل والاتصالات، وغيرها) ونسبة إسهامها في الناتج المحلي الإجمالي لتصبح قطاعات ذات أهمية متزايدة. .

واقعياً، فقد تحرك الاقتصاد الوطني من اعتماده الأساسي على الموارد النفطية ومشتقاتها إلى قاعدة اقتصادية متنوعة الموارد وصلبة البناء، حيث ارتفع نصيب القطاع الصناعي من 13% عام 1980إلى 16% عام 2009، كما ارتفع نصيب القطاع المالي من 16% إلى 27% خلال الفترة ذاتها؛ أي أن القطاعين أصبحا يكونان معاً ما نسبته 43% من إجمالي الناتج المحلي. وقد انعكس هذا التطور على مكونات الناتج الوطني حيث لم يقل إسهام القطاعات غير النفطية فيه منذ تسعينيات القرن الماضي عن 80%، بينما شكل القطاع النفطي أقل من خُمس الناتج المحلي الإجمالي (شكل 6)، مما يؤكد تحول تركيب الناتج المحلي الإجمالي من الاعتماد الأساسي على قطاع النفط إلى القطاعات الأخرى غير النفطية.




### 3- توسع قدرة الاقتصاد الوطني على استيعاب العمالة

صاحب التغيرات الهيكلية الاقتصادية تغيرات أخرى عميقة في هيكل العمالة والتوظيف، فعلى الرغم من طبيعة التنمية الاقتصادية في البحرين والتي اعتمدت على منهج تكثيف رأس المال capital-intensive، إلا أن القدرة الاستيعابية الإجمالية للاقتصاد ككل من الأيدي العاملة قد ارتفعت ارتفاعاً كبيراً، بفضل:

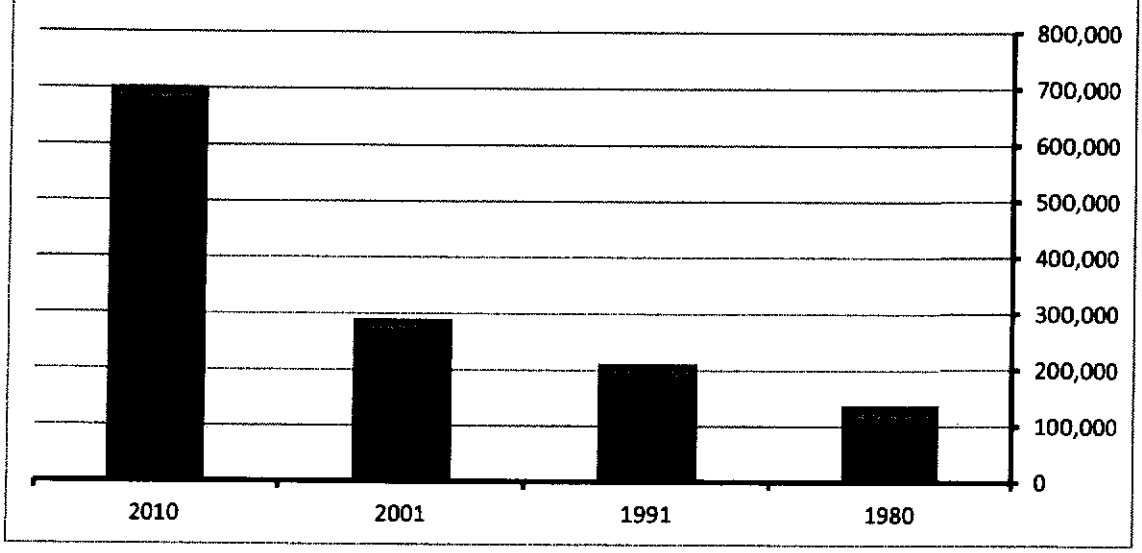
1- انتشار الأنشطة الصناعية الفرعية التي اعتمد قيامها على منتجات الصناعات الأساسية من سلع وسيطة.

2- إقامة روابط اقتصادية محلية في إطار قاعدة صناعية متكاملة أفقياً ورأسياً.

3- قيام قطاع تجاري مزدهر.

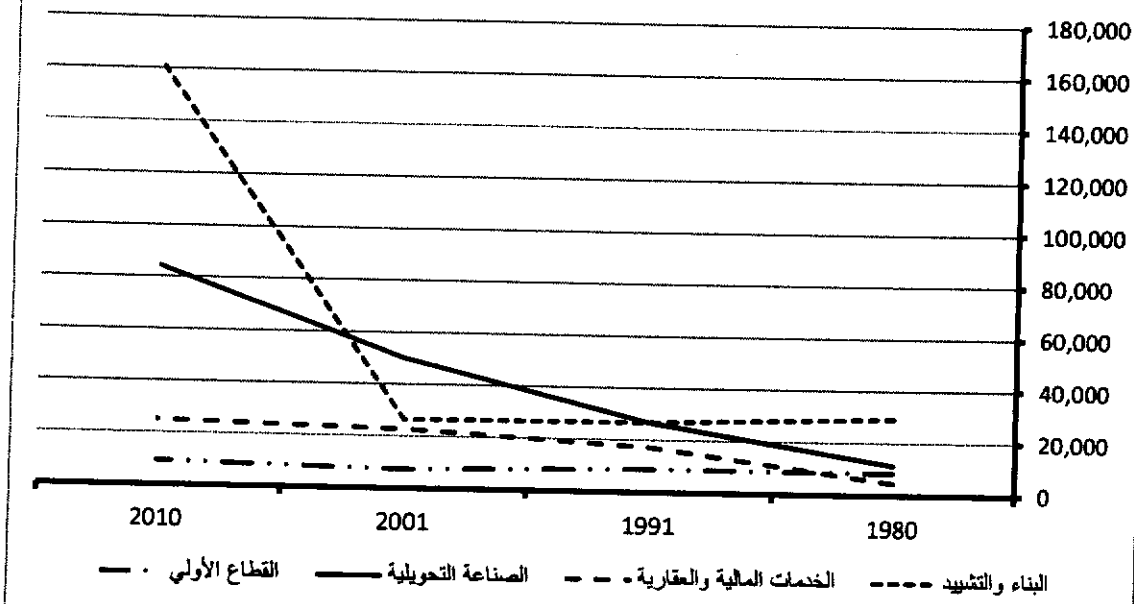
تشير الإحصاءات المتاحة إلى زيادة هائلة في عدد العاملين خلال الفترة 1980-2010، حيث ارتفع عدد العاملين من نحو 120 ألف في عام 1980 إلى ما يربو على 700 ألف عام 2010 (شكل 7)، أي ستة أمثال ما كان عليه العدد في بداية الفترة.

شكل 7: تطور عدد العاملين في كافة قطاعات الاقتصاد البحريني
(2010-1980)




إلى جانب هذ التوسع العددي في العمالة، فقد شهد توزيعها على القطاعات الرئيسية للاقتصاد تطورات هامة، حيث يشير النمط التوزيعي للعاملين من السكان إلى تغير كبير في نمط العمل والتوظيف. فمن ناحية، تراجعت القطاعات الأولية في الاقتصاد الوطني كمجالات رئيسية للعمل، بينما برزت قطاعات الصناعة والتشييد والبناء والخدمات المالية والعقارية كمجالات أكثر أهمية للعمل والتوظيف (شكل 8). وتجدر الإشارة هنا إلى أن دور المشروعات الأساسية الكبرى كثيفة الطلب على رأس المال في التوظيف المباشر للقوى العاملة الوطنية لم يرق إلى مستوى دورها الكبير في نمو وتوسع الاقتصاد الوطني ككل. لذا لعبت المشروعات الصناعية المعتمدة على الصناعات الأساسية وكذلك قطاع المال والخدمات الأخرى والبناء والتشييد وقطاع الصناعات الصغيرة الدور الأكبر في استيعاب العمالة وفتح فرص العمل أمام المواطنين.

شكل 8: تطور أعداد العاملين ببعض القطاعات الاقتصادية الرئيسية
(2010-1980)




وعلى الرغم من كل هذه التطورات الإيجابية فقد ظلت قدرة الاقتصاد الوطني على الاستفادة من جميع الموارد البشرية المتاحة بطريقة مثلى أقل من تطلعات الطلب المحلي على العمل. فقد بلغ عدد العاطلين عن العمل من البحرينيين 13,500 في عام 1991 (معدل بطالة يُقدر بجوالي 15%)، إلا أن هذا العدد وذلك المعدل قد انخفض مؤخراً بشكل كبير. فبالإضافة إلى هؤلاء العاملين فعلاً (716 ألف) تشير بيانات 2011 إلى وجود 5,768 بحريني متعطل وباحث عن عمل (معدل بطالة 4%)، تشكل الإناث نحو ثلثيهم.

وحقيقة الأمر أن معدل البطالة الحالي في البحرين جاء ثمناً متوقعاً لما شهدته البحرين من نمو اقتصادي سريع، وهو في كل الأحوال لا يُعد عالياً بالمقاييس الدولية، لذا لا يجب أن يشكل مصدراً لانزعاج أو قلق. فصحيح أن هذا العدد وذلك المعدل يدلان على تحسن كبير في القدرات المتزايدة للاقتصاد البحريني على مدى العقود القليلة الماضية على استيعاب القوى العاملة المحلية، إلا أنه من الصحيح أيضاً أنه مازالت هناك تحديات رئيسية تتطلب استراتيجيات جديدة لتحسين كفاءة سوق العمل بتقليل الاعتماد على العمالة الأجنبية، وتعظيم الاستفادة من الشباب البحريني، مع الحفاظ على كفاءة القطاعات الاقتصادية في

ظل كل من التغيرات النوعية التي تشهدها بنية القطاعات الاقتصادية كافةً، والمنافسة الإقليمية والدولية المتزايدة.

فصحيح أن معدل النمو السكاني الحالي يضخ أعداداً جديدة متزايدة من البحرينيين إلى سوق العمل، ولكن الصحيح أيضا أن قرابة 64% من إجمالي العاملين بالمملكة حالياً هم من العمالة غير الوطنية. وهذه حقيقة تشكل أرضية جيدة لوضع سياسة محكمة لإحلال العمالة الوطنية محل الأجنبية، يتمثل قوامها الأساسي في رسم وتنفيذ خطط تدريب مناسبة لإعادة تأهيل العاطلين عن العمل. فوضع وتنفيذ ومراقبة مثل هذه السياسة سيمثل دون شك وسيلة اقتصادية – اجتماعية فعالة لاستيعاب العمالة الزائدة والقضاء على البطالة بين البحرينيين، شريطة أن:

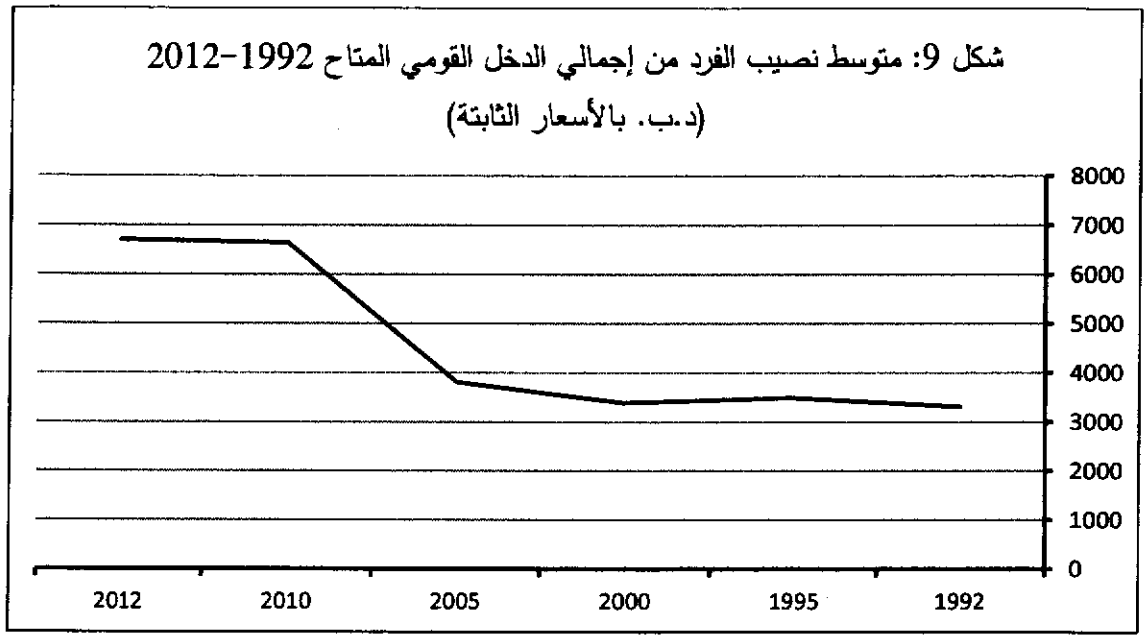
1- لا تأتي بحرنة الوظائف على حساب أي من الفعالية الاقتصادية والإنتاجية.

2- تغير المواقف والاتجاهات الاجتماعية من العمل بحيث لا يُنظر له وفقاً لمجاله ونوعه ونوعيته، بل على أساس أنه قيمة في حد ذاته.

فقدرة البحرين على مواصلة نموها الاقتصادي واستمراره، وتَمَكُنها من القضاء على البطالة بكافة أشكالها رهن ببنية تعليمية قادرة على رفع مستويات مهارة قواها العاملة وكفاءتها الفنية وإنتاجيتها.

**4- ارتفاع متوسط دخل الفرد**

لم يترتب على التوسع الاقتصادي زيادة الناتج المحلي الإجمالي فحسب، وإنما أدى ذلك التوسع أيضاً إلى ارتفاع الدخول الفردية الحقيقية للمواطنين على الرغم من الزيادة السكانية الكبيرة التي شهدتها البلاد على مر العقدين الماضيين. لقد تضاعف متوسط نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي المتاح من نحو 3,300 دينار في عام 1992 إلى 6,700 دينار عام 2012 (شكل 9)، أي تضاعف نصيب الفرد من الدخل الوطني خلال فترة لا تتجاوز عشرين عاماً.



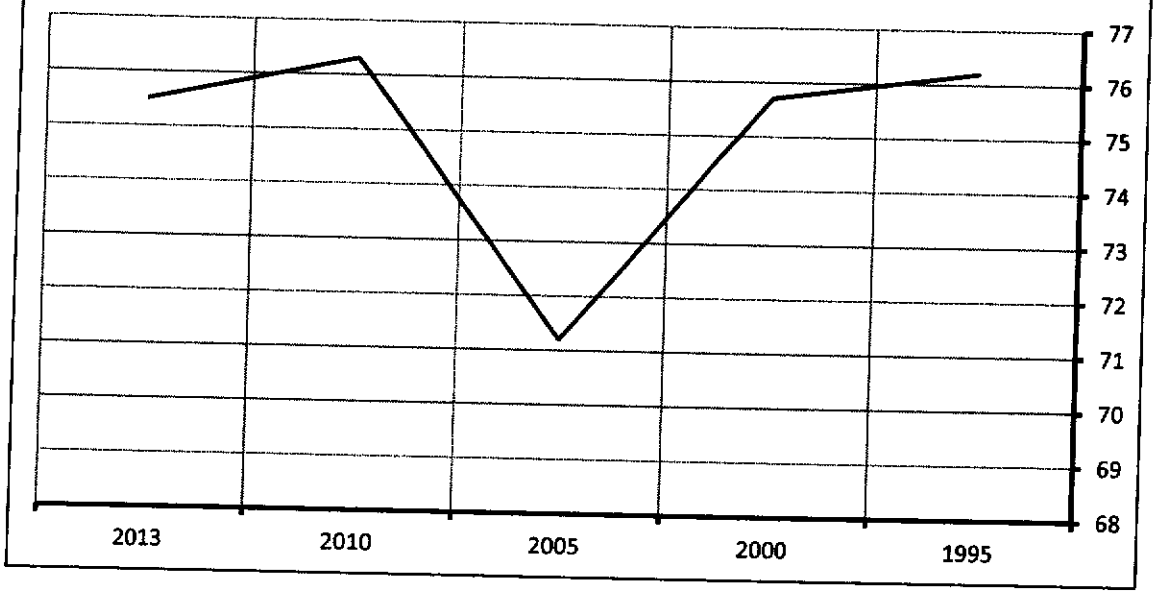

ولا يجب أن يثير الفارق الكبير في معدل النمو الحقيقي بين الناتج المحلي الإجمالي ونصيب الفرد من الدخل القومي أي دهشة، حيث أن البحرين تميزت بارتفاع كبير في معدل النمو السكاني خلال الفترة ذاتها[1]، ويُعد هذا الارتفاع طبيعياً ومألوفاً خلال المراحل الأولى للتنمية في أي بلد يعتمد على أعداد كبيرة من العمالة الوافدة. وفي الوقت ذاته، فقد أدى التوسع في الخدمات الصحية والتعليمية، فضلاً عن التوسع في المرافق والخدمات الاجتماعية، إلى انخفاض حاد في معدلات وفيات الأطفال (2 في الألف)، وخاصة بين الأطفال الرضع، في حين لم تؤد التغيرات الاجتماعية المصاحبة لعملية التنمية إلى انخفاض مماثل في معدل المواليد بين المواطنين البحرينيين (18 في الألف)، ومن ثم شهدت البحرين ارتفاعاً يبدو منطقياً في معدلات الزيادة الطبيعية بين البحرينيين.

********

(1) بلغ المعدل العام للنمو السكاني 2.7% سنوياً خلال الفترة التعدادية 1991-2001، ثم ارتفع إلى أعلى مستوياته ليبلغ 7.38% سنوياً خلال الفترة التعدادية 2001-2011. في الوقت ذاته بلغ معدل النمو السكاني بين المواطنين البحرينيين 2.5% سنوياً في الفترة التعدادية 1991-2001، ثم ارتفع إلى 3.82% في الفترة التعدادية اللاحقة 2001-2010.

لقد جاءت هذه التغيرات في إطار عملية من تحرير واع للاقتصاد، الأمر الذي أكسب البحرين مراكز متقدمة في التصنيفات العالمية. ففي تقارير الحرية الاقتصادية احتلت البحرين مركزاً متقدماً على مدى سنوات إصدارها الثمانية عشر (شكل 10) بسبب تحسيناتها المستمرة في مجالات حرية الاستثمار والعمل والعمالة، حيث لم ينخفض معدلها عن 70 نقطة من مجموع قدره 100 نقطة.

شكل 10: مؤشر البحرين للحرية الاقتصادية (1995-2013)




وطبقاً لتقرير 2013 بلغ مؤشر البحرين في الحرية الاقتصادية 75.5 نقطة، فاحتلت به المركز الثاني عشر بين أكثر الاقتصادات تحرراً على مستوى العالم من بين 183 دولة شملها المؤشر. وقد ضمن هذا المؤشر المركز الأول بين 17 دولة تشكل قوام بدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

ولقد تمكنت البحرين من تحقيق هذا المعدل واحتلال تلك المرتبة بين بلدان العالم على وجه العموم وبلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على وجه الخصوص بفضل التزامها بالإصلاحات الاقتصادية الهيكلية وانفتاح اقتصادها على التجارة العالمية global commerce مما جعلها مركزاً ومحوراً مالياً ورائداً إقليمياً في الحرية الاقتصادية. فهي كواحدة من أقل اقتصادات الإقليم اعتماداً على النفط، تتمتع بنظام تنافسي للضرائب، وتمتلك

قطاعاً مالياً متقدماً تنساب فيه رؤوس الأموال والاستثمار بحرية تامة، نتيجة التحديث المتواصل للأطر التنظيمية، وتأكيدها على تواصل التركيز على تنويع القاعدة الإنتاجية للاقتصاد. فقد أظهر قطاعها المالي درجةً عاليةً من المرونة والتكيف مع الظروف الطارئة التي نتجت عن الأزمة المالية العالمية في 2008، وما صاحبها من انكماش اقتصادي عالمي، وانخفاض في أسعار النفط في عام 2009، حيث لم يتأثر القطاع المصرفي البحريني بذلك الانكماش إلا طفيفاً، ولم يشهد أية تراجعات ذات قيمة في السيولة، ذلك على الرغم من تعرض الاقتصاد البحريني إلى بطء في نموه الكلي.

وفي عالم مُحاصر بفلسفة العولمة، بكل ما لها وما عليها، والانفتاح التجاري على مواطن الإنتاج والاستهلاك، كانت البحرين أولى دول الخليج العربي العربية توقيعاً على اتفاقية للتجارة الحرة مع الولايات المتحدة الأمريكية في عام 2006، الأمر الذي فتح الأسواق الأمريكية أمام منتجاتها.

وفي سياق متصل أبلت البحرين بلاءً حسناً في عدد من المؤشرات الاقتصادية الأخرى التي تصدرها مؤسسات دولية مرموقة. ففي مجال التنافسية العالمية والتجارة احتلت المملكة المركز 37 من حيث الدول الأكثر تنافسية في العالم بين 139 دولة.[2] وفي مجال تمكين التجارة أظهرت المملكة أداءً قوياً في العديد من مؤشرات تمكين التجارة عام 2010[3]، حيث حققت المركز 22 من بين 125 دولة، لتأتي ثانيةً على مستوى الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

وفي مجال مزاولة الأعمال احتلت البحرين المركز 28 بين 183 دولة في أحدث تقرير عن مزاولة أنشطة الأعمال[4]، حيث تمكنت البحرين من جعل مزاولة الأعمال التجارية أمراً أكثر سهولة للشركات من خلال عدد من الإصلاحات الأخيرة التي عززت مكانة البحرين كموقع جذاب لمزاولة النشاط الاقتصادي، مثل تحديث الإجراءات الجمركية والبنية التحتية للميناء لتسهيل التجارة، والتقيد بالمعايير الدولية، وتحسين النظام الإلكتروني لتبادل البيانات.

(2) يصدر المنتدى الاقتصادي العالمي هذا المؤشر اعتماداً على 12 ركناً للتنافسية تشمل البنية التحتية واستقرار الاقتصاد الكلي والصحة والتعليم، كفاءة سوق العمل وتطور الأعمال والابتكار.

(3) يصدره المنتدى الاقتصادي العالمي.

(4) يصدره البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية IMF.

## سادساً؛ من النمو الاقتصادي إلى التنمية البشرية HD

لم يكن النمو الاقتصادي الذي حققته البحرين على مدى العقود الأربعة الماضية، رغم ما اعترى هذه الفترة من تقلبات اقتصادية عالمية حادة، إلا فصل واحد من قصتها مع التنمية البشرية (الإنسانية) المستدامة. لقد شهد مفهوم التنمية ومحتواها تطور سريع منذ خمسينيات القرن الماضي استجابةً لما أفرزته التجربة في البلدان النامية من نتائج. ففي البداية ترادفت التنمية مع النمو الاقتصادي، ثم انتقل الموضوع إلى مفهوم أكثر شمولية ليعني عملية من التحديث، ثم عدالة توزيعية، فتحولات اجتماعية-اقتصادية، ثم أخيراً تنمية بشرية مستدامة.

فقد انتقلت قضية التنمية من مفاهيم النظريات التقليدية للنمو والتنمية التي احتلت المشهد حتى سبعينيات القرن العشرين، عبر نظرياتٍ جديدة في التكيف الاقتصادي الهيكلي التي سادت حقبة ثمانينيات القرن ذاته لمواجهة أزمة الديون العالمية آنذاك (منذ 1982)، ثم أخيراً إلى وجهة جديدة في التسعينيات لا تؤكد على الوجه الإنساني لعملية التنمية فحسب، وإنما تشدد على أن الإنسان ليس مجرد أحد عوامل الإنتاج، وإنما هو وسيلة التنمية وغايتها في الوقت نفسه، وهذا ما يميز مفهوم التنمية البشرية (الإنسانية) المستدامة عما سبقه من مفاهيم أخرى للتنمية.

يستوعب مفهوم التنمية البشرية كل ما سبقه من مفاهيم في صياغة جديدة وإطار واحد، إلا أنه يختلف عنها في أوجه ثلاث هي:

1-تعتبر نظريات التنمية التقليدية أن مسار التنمية تختص به البلدان النامية أساساً، بينما تُطرح التنمية البشرية المستدامة كمفهوم عالمي صالح لكل البلدان انطلاقاً من نزعته الإنسانية التي لا تميز في أهدافها البعيدة المدى بين إنسان وآخر في أيٍ من بقاع الأرض.

2- تختلف التنمية البشرية المستدامة في نظرتها إلى الإنسان ودوره في عملية التنمية، حيث تنظر إليه باعتباره غاية التنمية ووسيلتها، وعامل التغيير الإيجابي في المجتمع، وصانع التنمية وليس المستفيد منها فحسب.

3-تُعنى التنمية البشرية المستدامة بكل ما يتصل بتوسيع الخيارات أمام الناس، وتلبية احتياجاتهم المادية والروحية (آنياً ومستقبلاً)، ولا يقتصر اهتمامها على الجانب الاجتماعي فقط.

هكذا تعدى مفهوم التنمية البشرية المستدامة القصور الواضح في كل المفاهيم السابقة، فهو مفهوم لتنمية منحازة للفقراء والبيئة والوظائف والمرأة والأطفال:

- لا تهتم فيه التنمية بالنمو الاقتصادي فقط، وإنما أيضاً بتوزيع ثمرات النمو بطريقة أكثر عدلاً.
- تكون فيه التنمية لإعادة بناء البيئة الطبيعة والحفاظ عليها، وليست محطمة لها.
- لتقوية الناس وليست لتهميشهم.
- يعطي الأولوية للفقراء بتوسيع الفرص والاختيارات أمامهم، وفتح المجال أمامهم للمشاركة الفعالة في صنع القرارات المؤثرة فيهم.

يقدم دليل التنمية البشرية المستدامة معياراً جديداً معدلاً لمعيار متوسط الدخل الفردي الذي قامت على أساسه المفاهيم والنظريات التقليدية للتنمية، فهو لا يستبعد الدخل، وإنما يكمله ويصححه. ويتكون الدليل من ما يربو على 150 مؤشراً، على أن تختار كل دولة من بين هذه المؤشرات ما يتوافق مع أولوياتها الوطنية، وأهدافها وغاياتها. وتمثل هذه المؤشرات دفعة لتعريف أوسع وأكثر شمولية للرفاهة البشرية، وتقدم مقياساً مركباً يتضمن ثلاثة أبعاد أساسية للتنمية البشرية هي:

1- الصحة (طول العمر- العمر المتوقع عند الميلاد).

2- التعليم (المعرفة - متوسط عدد سنوات التعليم، وعدد سنوات التعليم المتوقعة).

3- الدخل (مستوى المعيشة - نصيب الفرد من إجمالي الدخل الوطني).

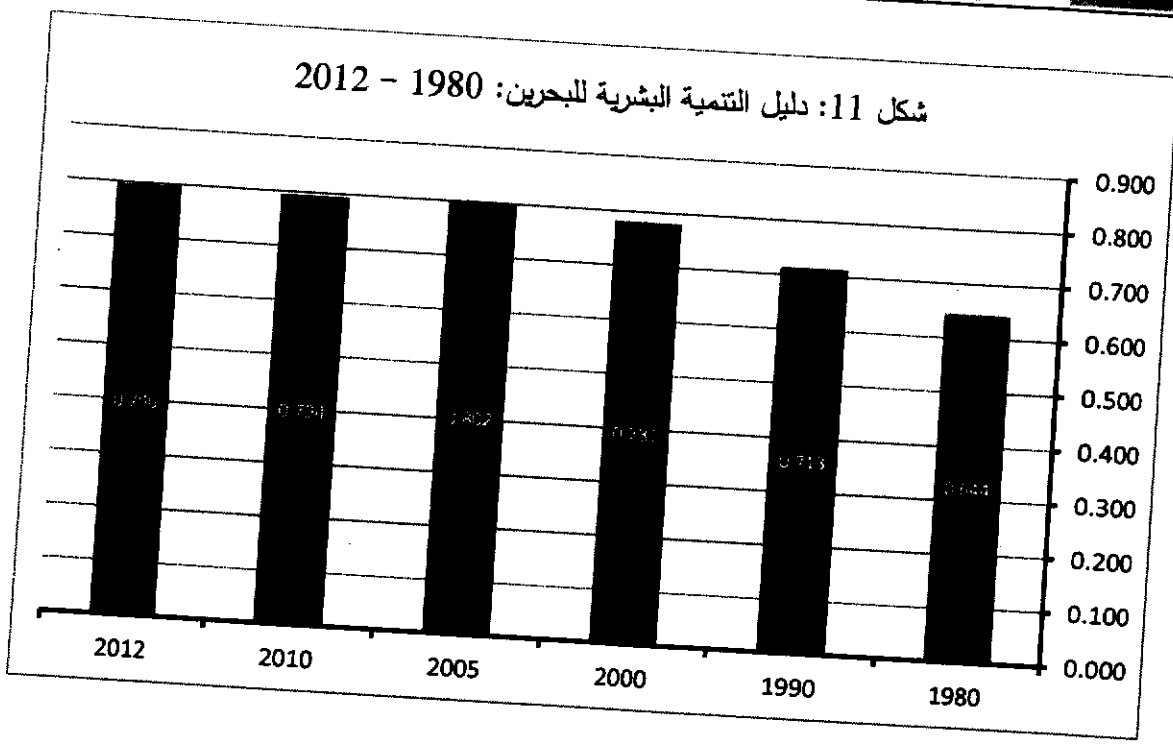
ولكل من هذه الأبعاد وزن معين يتناسب وشدة ارتباطه بالتنمية البشرية. وقد دفع هذا المؤشر وبنجاح الفكرة المركزية الأساسية للتقرير الأول للتنمية البشرية في بداية تسعينيات القرن الماضي والتي تضمنتها جملته الأولى البارعة الإيجاز "الناس هم الثروة الحقيقية لأي أمة."

وبعد مرور عشرين عاماً على التقرير الأول مازالت عبقرية المفهوم وملائمته للنموذج الأصلي غير قابلة للجدل، فلقد أصبح من المقبول عامةً أن نجاح أي دولة، أو رفاهية الفرد لا يمكن قياسها وتقييمها نقدياً (مادياً/مالياً) فقط على الرغم من أهمية الدخل كعامل حاسم في الموضوع، حيث يصبح التقدم والنمو والازدهار أمراً صعباً بدون وجود الموارد الكافية، ولكن أيضاً بإمكانية حياة الناس حياة طويلة واستمتاعهم بصحة جيدة، وبتوافر الفرصة لتعليمهم، وحريتهم في استخدام معرفتهم ومواهبهم لصياغة وتشكيل مستقبلهم وأقدارهم. كانت هذه هي الرؤية الأصلية للباكستاني محبوب الحق Mahbub ul-Haq وزميله الهندي أمارتا سن Amartya Sen -مبتدعي مفهوم وتقرير التنمية البشرية- ورواد الفكر التنموي الآخرين، وستظل أعظم إنجازاتهم.

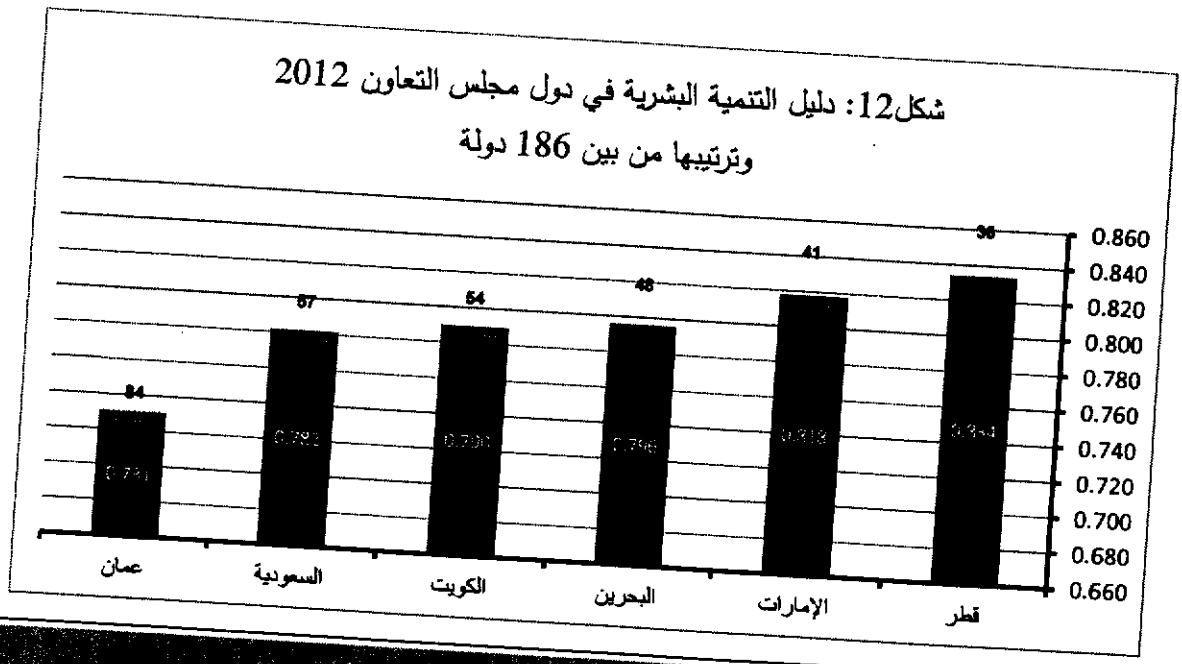
في تقرير 2010 حققت المملكة أفضل مرتبة لها، حيث انضمت إلى فئة الدول التي تتمتع بمعدلات مرتفعة جداً للتنمية البشرية، حيث احتلت المرتبة 39 بين 169 دولة، والثالثة خليجياً. وفي 2012 تراجعت مرتبة البحرين قليلاً إلى 48 بين 186 دولة شملها تقرير 2013، ومع ذلك ظلت على رأس قائمة فئة الدول ذات التنمية البشرية المرتفعة.

والواقع أن موقع المملكة على مقياس الدليل شهد تحسناً مستمراً منذ عام 1980 (شكل 11)، حيث اتخذ المؤشر اتجاهاً صاعداً على مدى العقود الثلاثة الماضية، فقد ارتفع من 0.644 عام 1980 إلى 0.796 عام 2012، بما لكل ذلك من دلالات على رقي مستويات الرعاية الصحية، والتعليم، وارتفاع الدخل الفردي.

فعلى المستويين الصحي والتعليمي حققت البحرين إنجازات كبيرة انعكست على مستوى واتجاه المؤشرات الديموغرافية بالبلاد، فقد استحوذ القطاعان الصحي والتعليمي على اهتمام كبير يعكسه نصيب كل منهما من الإنفاق العام والذي بلغ 3.6% ، 2.9% من الناتج المحلي الإجمالي على التوالي في 2010.

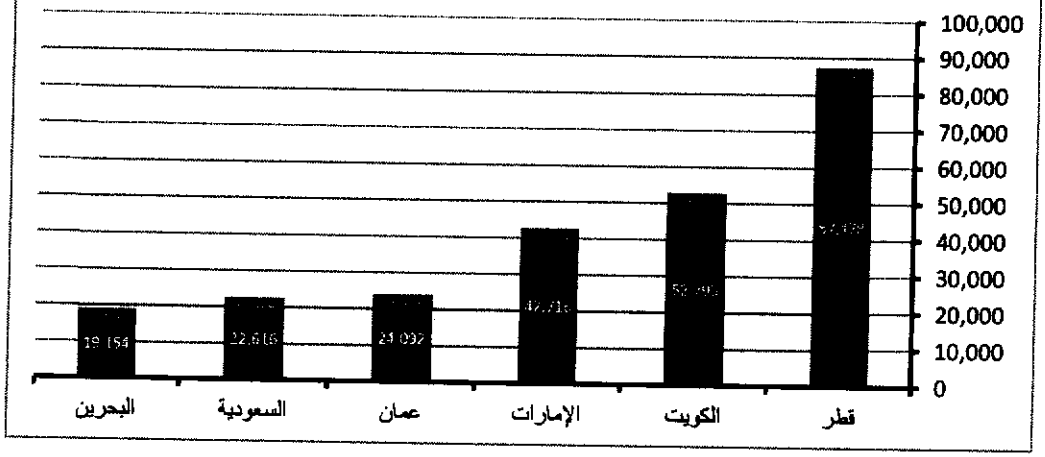



وللمقارنات الإقليمية أهميتها في هذا المقام للوقوف على مدى الإنجاز البحريني. جاءت البحرين في المرتبة الثالثة بعد كل من قطر والإمارات العربية المتحدة (شكل 12)، وقد احتلت ذلك الموقع بتأثير ارتفاع نصيب الفرد من الدخل الوطني على قيمة المؤشر، وفي هذا البُعد بالذات جاءت البحرين في مؤخرة شقيقاتها الخليجية (شكل 13).

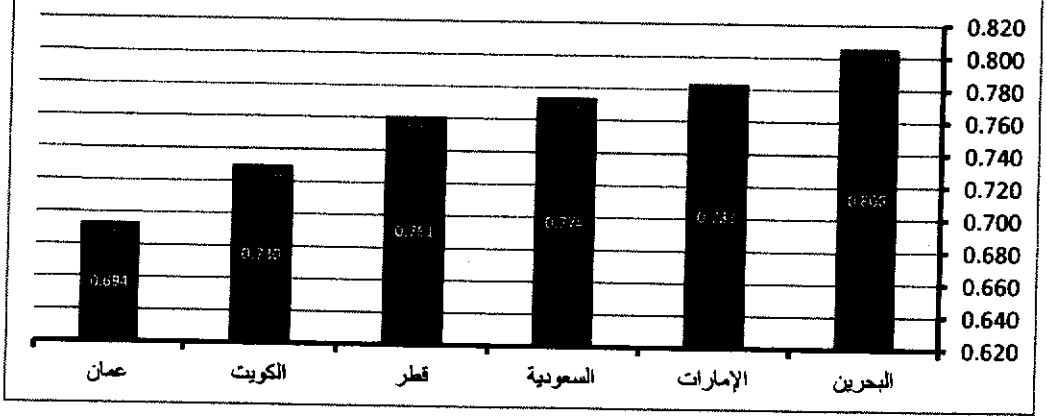


وهنا تأتي قيمة دليل التنمية البشرية الذي يُعد الدخل فيه مجرد بُعد واحد فقط في المعادلة، وترتفع قيمة المؤشرات الأخرى الخاصة بالمستويات الصحية والتعليمية. لذا عند النظر إلى مؤشر التنمية البشرية غير المرتبط بالدخل ستتغير الصورة (شكل 14) لتأتي البحرين في المقدمة وتقدم دليلاً على ارتقاء المستويات الصحية والتعليمية بها.

شكل 13: نصيب الفرد من الدخل الوطني الإجمالي بالدولار الأمريكي
(بمعادل القوة الشرائية لدولار 2005)




شكل 14: دليل التنمية البشرية غير المرتبط بالدخل في دول مجلس التعاون
(2012)



ويُعد هذا الإنجاز محصلة لقدرة البحرين على المضي قدماً بجهد حقيقي وتخطيط محكم وسليم في إصلاحاتها الاقتصادية، وتقدمها الاقتصادي، على الرغم من محدودية مواردها. وما أدل على ذلك مما حققته البلاد من إنجاز في الأهداف الإنمائية للألفية التي حددتها الأمم المتحدة عام 2000، فقد نجحت البحرين في تحقيق السواد الأعظم منها قبل خمس سنوات من التاريخ المحدد لذلك في عام 2015، وقد شملت هذه الأهداف الأساسية:

1- القضاء على الفقر المدقع.
2- تحقيق النشر الكامل للتعليم الابتدائي.
3- تعزيز المساواة بين الجنسين.
4- خفض وفيات الأطفال.
5- تحسين الصحة العامة.
6- مكافحة الإيدز والأمراض الأخرى.
7- ضمان الاستدامة البيئية.
8- تطوير شراكات عالمية.

## سابعاً؛ ملاحظات ختامية

أثرت طبيعة المواد الخام المتاحة للصناعة ووضع سوق العمل في نوع الصناعة ونوع المنتجات. فالموارد الطبيعية المحدودة للغاية والمحددة نوعاً، جنبا إلى جنب مع ميزة التكلفة المنخفضة في مجال الطاقة والمواد الخام، لم تترك للبحرين خياراً سوى تحقيق أهدافها الاقتصادية من خلال تصنيع الألومنيوم والبتروكيماويات والصناعات القائمة على كل منهما.

وكما هي الحال في البلدان الأقل نمواً بشكل عام وفي أماكن أخرى من العالم الصناعي، فقضية التنمية الاقتصادية هي ليست قضية "الحصول على كل شيء أو لا شيء"، وإنما هي مسألة التوفيق بين الأهداف compromising objectives، فهناك العديد من الأدلة على أن التنمية الاقتصادية لم تأخذ مسارها بسلاسة في أي مكان في العالم أياً كان توجهه الأيديولوجي. فالتقدم يأتي من خلال "التعلم بالممارسة"، وإذا كانت لدولة نامية أن تؤجل التصنيع حتى تستطيع مناظرة الاقتصادات الناضجة في العالم المتقدم من حيث الجدوى

الاقتصادية والكفاءة، فإنها لن تبدأ التصنيع أبداً. فالاستراتيجيات الاقتصادية تنبع وتكتسب أهميتها وملاءمتها من الخلفية الاجتماعية والاقتصادية التي صُممت في إطارها ويتم تنفيذها في ذلك الإطار، لذا يجب أن تُقيّم في سياق تلك الخلفية الخاصة بها.

وبالنسبة للبحرين، فإن الخيار الصناعي يمثل مع الخيار المالي والمصرفي العمود الفقري للتنمية فيها، وأهداف مثل زيادة نصيب الفرد من الدخل، والحد من البطالة ورفع مستوى الرفاه الاجتماعي كلها أهداف هامة للغاية. لكن بغض النظر عن مدى أهمية هذه الأهداف، فإن هناك قضية أكثر أهمية يستوجب التصدي لها ومعالجتها على وجه السرعة وإعطاءها الأولوية القصوى، وهي قضية الاعتماد الكلي للبنية الاقتصادية غير المتوازنة على الموارد الهيدروكربونية الآيلة للانتهاء والنفاذ. فإقامة بنية اقتصادية متوازنة، وقاعدة اقتصادية متجددة ذاتياً ومتنوعة الأنشطة الاقتصادية، ورفع معدلات النمو الاقتصادي مستقلاً عن النفط هي قضايا أكثر أهمية ومسائل أكثر إلحاحاً من نصيب الفرد من الدخل والرفاهية الاجتماعية والتوظيف، وكلها مسائل يمكن أن تأتي في وقت واحد لاحقاً كنتائج مترتبة على كل ما سبق.

وفيما يتعلق بقضية البطالة، فبصفة عامة، البطالة ثمن حتمي للإسراع بالنمو الاقتصادي في ظل السياسات الاقتصادية الحرة. فمن المسلم به عموماً أن الاستراتيجيات الاقتصادية تشمل عادةً بدائل سياسات قد لا تتكامل بالضرورة، ومن ثم فأثناء عملية التنمية تصبح المفاضلة بين تحقيق مكاسب في جانب على حساب خسائر في جانب آخر أمراً لا مفر منه. لذلك، فدفع عجلة النمو الاقتصادي بوتيرة معينة قد يمكن تحقيقه على حساب التوظيف الكامل لقوة العمل المتاحة، مع الأخذ في الاعتبار أن تحقيق ذلك التوظيف الكامل لهو في ذاته أسطورة اقتصادية، وخاصة عند الحديث السياسات الاقتصادية الحرة التي تتحكم قوى السوق في معطياتها ومخرجاتها.

وقد أظهرت التجارب في جميع أنحاء العالم أنه لا توجد استراتيجية اقتصادية مثالية، ليبرالية كانت أو غير ذلك، ولكن هناك استراتيجية هي الأنسب والأمثل في سياقها المكاني والزمني المحدد، والتي تمليها الظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة. فالواقع أن استراتيجيات

الفوز بكل شيء gain-all strategies، لاوجود لها نظرياً ولا عملياً، ولا مفر من بعض التضحيات.

وأما تخلف القدرة الاستيعابية لسوق العمل عن الطلب المحلي على العمل، فهذا موقف طبيعي يظهر في المدى القصير، لكن المشكلات الناجمة عنه تقل حدتها على المدى البعيد، حيث توفر الصناعات الأساسية روابط اقتصادية أعلى تمكن مجموعة واسعة من الصناعات المساعدة والكثيفة العمالة من الظهور والتطور بتكلفة أقل. ولعل أبرز الأمثلة في هذا المقام يتمثل في الصناعات القائمة على صناعات الألومنيوم والبتروكيماويات، حيث توظف الصناعات القائمة عليهما عدة أضعاف حجم العمالة الموظفة في شركات ألبا والخليج للبتروكيماويات.

فقد جعلت سياسة الاقتصاد الحر التي اتبعتها البلاد في مجال ممارسات الأعمال من البحرين واحدة من أفضل الأماكن وأسهلها وأرخصها لبدء الأعمال، كما جعلت منها أكثر اقتصادات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حرية وانفتاحاً. وفي الوقت ذاته، وعلى المستوى الاجتماعي، فقد أفرزت الطبيعة البحرينية السمحة واحداً من أبرز مجتمعات الشرق الأوسط تسامحاً، حيث جعلت المملكة الأكثر انفتاحاً، والأكثر صداقةً لكل مظاهر وأشكال العبادات والديانات، الإسلامية والمسيحية واليهودية والبوذية والهندوسية وغيرها، فاحتلت المنامة على إثر ذلك موقعاً مرموقاً بين أكثر العواصم جاذبية للسياح العرب والأجانب.

لقد أسفرت جهود تنويع الاقتصاد البحريني عن تحول الهيكل الاقتصادي غير المتوازن lopsided الذي ساد في بدايات السبعينات من القرن الماضي إلى هيكل جديد أكثر توازناً، وزيادة ناتجه زيادة حقيقية. فارتكاناً إلى ما توافر لها من موارد مالية اتجهت البحرين بثقة نحو القرن الحادي والعشرين في كثير من جوانب حياتها الاقتصادية. فقد وصل تركيز الاستثمار في التجهيزات والمعدات الرأسمالية الحديثة بالنموذج البحريني في التنمية إلى ما أسماه رودان Rodan باستراتيجية الدفعة الكبرى Big-Push، التي هيئت البلاد للدخول إلى مرحلة النضج الاقتصادي المبكر مباشرة دون المرور بمرحلة الشروط المسبقة والمُهيئة للنمو التي جاء بها روستو في نموذجه الشهير، فقد اختزلت البحرين الزمن، بل وقفزت على حدوده لتحقق في بضعة عقود ما حققته بعض البلدان المتقدمة في قرن من الزمان. إلا أن

استراتيجية البحرين للنمو الاقتصادي لم تشكل إلا جزءاً هاماً من استراتيجية أشمل وأعم للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، انعكس نجاحها على ما سجلته البلاد من دليل مرتفع للتنمية البشرية المستدامة، فمنذ بداية نشر تقارير التنمية البشرية في عام 1990 لم تتخلف البحرين عن فئة التنمية البشرية المرتفعة.

أخيراً، لقد حدد الجغرافي العربي الراحل جمال حمدان معادلة القوة لأي دولة بأنها "حاصل ضرب الموقع الجغرافي في الموضع الطبيعي"، ومعادلة القوة في البحرين عوض فيها موقعها الجغرافي المتميز نقص خصائص موضعها الطبيعي الذي اجتمعت فيه حرارة المناخ وقلة المياه وفقر الغطاء النباتي الطبيعي والتربة الزراعية وقلة الإمكانات. فمواجهة الإنسان البحريني لكل هذه القيود البيئية المفروضة عليه والتي فاقت الفرص البيئية المتاحة له قد غيرت قواعد لعبة الحتمية البيئية، فلقد أثبتت تجربة البحرين في التنويع الاقتصادي والتنمية البشرية أن قواعد هذه اللعبة قد تغيرت لتجسد مقولة الجغرافي الفرنسي الأشهر فيدال دي لا بلاش "**ليست هناك حتميات، وإنما هناك ممكنات، والإنسان هو سيد هذه الممكنات**".

فالمكانة ، بتعبير جمال حمدان، هي محصلة مكان وإمكانيات، وقد استطاعت البحرين بمكانها الصغير مساحةً، وإمكانياتها من الموارد الطبيعية المحدودة كماً والمحددة نوعاً، القفز على حدود الزمان والمكان، لتشيد واحداً من أكثر اقتصادات الخليج انفتاحاً وتطوراً، وتحقق مستو طيباً من التنمية البشرية.