مصر المعاصرة

السنة السبعون ــ العــدد ٣٧٧ ــ يوليو ١٩٧٩

رئيس التحرير : المستشار محمود حافظ غانم

مطابع الاهــرام التجارية
القــاهرة ١٩٧٩

الثمن ٥٠ قرشا

عضوية الجمعية

أعضاء الجمعية أربع فئات : الأعضاء العاملون الذين يدفعون رسم اشتراك قدره مائة وخمسون قرشا سنويا والأعضاء المشتركون (بنوك ومؤسسات وهيئات عامة وغيرها) من الأشخاص الاعتبارية الذين يدفعون اشتراكا سنويا لا يقل عن مائة جنيه والأعضاء الشرفيون الذين أدوا خدمات جليلة للجمعية أو للعلوم الاقتصادية أو الاجتماعية أو القانونية والأعضاء المراسلون وهم أعضاء يقيمون فى الخارج يسهمون فى أعمال الجمعية ونشراتها المختلفة .

يتلقى جميع الأعضاء مجلة مصر المعاصرة بدون مقابل .

الاشتراك فى المجلة

رسم الاشتراك السنوى فى المجلة مائة وخمسون قرشا فى جمهورية مصر العربية (١٣٥ شلن انجليزى أو ستة عشر دولارا أمريكيا) . للبلاد المنضمة الى اتحاد البريد العالمى .

ولا يحق للعضو أو المشترك الذى لا يتسلم عددا من المجلة ولا يطالب به قبل ظهور العدد اللاحق ، أن يتلقى العدد المتأخر الا مقابل أداء ثمنه .

ثمن العدد لغير الأعضاء المشتركين ثلاثمائة وخمسون قرشا فى جمهورية مصر العربية (خمسة وثلاثون شلنا انجليزيا أو خمسة دولارات) فى البلاد الأخرى المنضمة الى اتحاد البريد العالمى .

لا تسأل الجمعية عن الآراء التى تنشرها مجلتها « مصر المعاصرة ».
ولا يباح نقل أو ترجمة شىء مما ينشر فى هذه المجلة بغير اذن سابق من الجمعية .

وكل ما يرسل الى المجلة للنشر يصبح ملكا للجمعية .

ترسل طلبات الانضمام والاشتراكات والاستعلامات الى سكرتيرية الجمعية صندوق بريد رقم ٧٣٢ .

مقر الجمعية ــ ١٦ شارع رمسيس بالقاهرة ت ٧٥٠٧٩٧

فهـــرس

مقالات باللغة العربية

صفحة

ـــ دكتور محمـد دويـــدار : الاقتصاد العربى وتعميق التخلف الاقتصادى ٢٧٣

ـــ د. نازلى معوض احمـــد : مركز مصر فى المحيط الدولى . ٢٩٧

ـــ د. عبد الهادى عبد القادر : المعـالم الرئيسية للاقتصـاد الزراعى السوادنى وأهم مشاكله ٣٢٩

ـــ دكتور محمد نصر مهنـــا : سباق التسلح وأثره على دول العـالم الثالث ٣٥٧

ـــ دكتور عبدالعظيم الجنزورى : الحماية الدولية لحقوق الانسان وتطوير القانون الدولى . . ٣٩٩

مقالات باللغات الأجنبية

ـــ دكتور سـمير الجنـزورى : ضـمانات الحبس الاحتيـاطى فى القـانون المصرى . . ٢٢٧

ـــ الأستاذ رمسـيس بهنـام :
ـــ والأستاذ عبد الرؤوف مهدى : حماية الطفل فى القانون الجنائى المصـرى ٢٤٥

ـــ دكتور خليـل حسـن خليل : التنمية والادارة ٢٦٥

ـــ دكتور زكـى عـــزمى : نحـو نمـوذج هيكلى لقطـاع الزراعة المصرى . . . ٢٨٥

ـــ الأستاذ جـون ازجودفيلـد :
ـــ والأستاذ جـــورج ردب : التنمية فى المحافظات المصرية . ٣٠١

الاقتصاد العربى وتعميق التخلف الاقتصادى *

دكتور محمد دويدار
استاذ ورئيس قسم الاقتصاد السياسى
كلية الحقوق ـ جامعة الاسكندرية

نلتقى اليوم لتبادل الراى فى واحد من الموضوعات التى يظن الكثير انها قد حسمت ، والواقع أن تجربة اقتصاديات العالم الثالث تبين انها ما زالت فى حاجة الى النقاش .

ما اود طرحه هو أن السياسات الاقتصادية التى عرفها العالم العربى فى العقود الثلاثة الاخيرة ـ وهى فترة طويلة حتى بالنسبة للتغييرات الهيكلية الحاسمة اذا ما تمت على نحو جدى ـ قد ادت رغم ما حققته من تغييرات كيفية ليس فقط الى عدم الخروج من عملية التخلف الاقتصادى والاجتماعى ، وانما الى تعميق هذا التخلف . وفضلا عن ذلك فان قطاع البترول الذى ينتمى اقليميا الى الوطن العربى يعبر عن نفسه اقتصاديا بصورة اساسية فى الاقتصاد الدولى ، ويمثل أداة لتعميق التخلف فى الاجزاء الاخرى من العالم الثالث . لبيان ذلك :

ـ سأحاول فى مرحلة اولى ان اقدم تصورى لعملية التخلف الاقتصادى والاجتماعى .

ـ لنرى فى مرحلة ثانية الملامح الاساسية لما حققته السياسات الاقتصادية فى العالم العربى ، وما انتهت اليه من ازدياد تبعية الاقتصاديات العربية فرادى فى داخل الاقتصاد الرأسمالى الدولى .

ـ لنرى اخيرا الكيفية التى يلعب بها البترول العربى دوره فى تعميق تخلف المجتمعات الأخرى من العالم الثالث .

اولا : التخلف الاقتصادى والاجتماعى كعملية تاريخية

التخلف الاقتصادى والاجتماعى هو عملية تاريخية وليس حالة يوجد عليها المجتمع يعبر عنها بمستوى معين للاداء مقارنة بمستويات الاداء فى

(*) محاضرة القيت بالجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع فى ٢٧ فبراير ١٩٨٠

اقتصاديات أخرى . وتصور التخلف كعملية تاريخية يعنى **اولا** انه يظهر ويتطور مع امكانية اختفائه كظاهرة تاريخية ، ويعنى **ثانيا** انه مرتبط بمرحلة تاريخية من مراحل التطور البشرى ، هى المرحلة التى ساد فيها النظام الاقتصادى الراسمالى الاقتصاد العالمى .

هذه العملية التاريخية هى عملية تحول هيكلى ، بمقتضاه يبدا الانتاج وتجدد الانتاج فى المجتمع المتخلف فى ان يلبى الاستجابة لحاجات خارجية هى حاجات الاقتصاد الذى يصبح الاقتصاد المسيطر بالنسبة للاقتصاد الذى يصبح متخلفا . لكى تشبع هذه الحاجات الخارجية كان من اللازم ان يتغير — فى كثير من الاحيان — الشكل العينى للفائض الاقتصادى ، من شكله السابق على التخلف للراسمالى الى شكل يشبع الحاجات فى الاقتصاد الراسمالى الام بصفة خاصة والاقتصاد الراسمالى الدولى بصفة عامة .

ولكى يتغير الشكل العينى للفائض الاقتصادى كان من اللازم ان تتغير قوى الانتاج فى المجتمع : بمعنى ان تتغير القوة العاملة لتبدا فى التعرف على منتجات جديدة ، وعلى معلومات جديدة خاصة بهذه المنتجات ، وعلى فنون انتاجية جديدة ، وان تتغير انواع المنتجات ، والاساس المادى للانتاج من وسائل وصرف وخلافه . كما كان من اللازم ايضا ان يتغير الشكل التنظيمى لعملية الانتاج ، على نحو تتحول معه وسائل الانتاج — وخاصة الارض — الى سلعة يمكن التخلى عنها فى السوق .

فكان من الخصائص الجوهرية لعملية التحول ان تتحول الارض — ووسائل الانتاج بصفة عامة — الى سلعة يمكن التخلى عنها اى تصبح محلا للملكية الخاصة ، بعد ان كانت — مثلا فى وضع كوضع الاقتصاد المصرى — مملوكة للدولة وللفلاح عليها حق الانتفاع فقط وانما لا يجوز التخلى عنها بصفة عامة .

وبمقتضى عملية التحول هذه يتخصص الاقتصاد الذى يصبح متخلفا فى انتاج سلعة او سلعتين اوليتين ، ويسهم على هذا النحو فى شكل من اشكال(١) تقسيم العمل الدولى . وبذلك فاذا ما نظر الى هيكل الاقتصاد الذى اصبح متخلفا نجده هيكلا مختلا وغير متوازن من وجهة نظر الحاجات الداخلية ، اذ يلزم لاشباعها ان يمر ذلك بالسوق الخارجية التى يحصل الاقتصاد القومى عن طريقها على السلع الاستهلاكية والانتاجية وكذلك السلع الغذائية . ولكن انعدام توازن الجزء الذى اصبح متخلفا يصبح شرط توازن الكل الاقتصادى الدولى ، اى الاقتصاد الراسمالى العالمى . ذلك دون ان يحتوى الجزء المتخلف على حد ادنى من التمسك الداخلى فى داخل كل نشاط وبين النشاطات يمكنه من ان يضمن حدا ادنى من الديناميكية الداخلية ، الامر الذى يتضمن تبعية الجزء المتخلف بمظاهرها المتعددة .

---

(١) اقول « يسهم فى شكل من الاشكال » على اساس ان تقسيم العمل الدولى لا يعطى مرة واحدة ويبقى ثابتا ، وانما هو فى تغير مستمر .

وفى اطار تقسيم العمل الدولى ، والتخصص يبرز تنصيب الاقتصاد المتخلف فى عملية خلق التكنولوجيا واستخدامها . فمع تطور الاقتصاد الراسمالى عرف هذا الاقتصاد فى الاجزاء المتقدمة تطور تقسيم العمل بين العمل المادى والعمل الذهنى ، على نحو اختفى معه جزء من القوة العاملة بعملية البحث العلمى والبحث التكنولوجى واصبحت الغالبية من القوة العاملة منفصلة تماما عن عملية خلق الفنون الانتاجية واقتصر دورها على استعمالها فقط . فالقارىء لكتاب آدم سميث «ثروة الامم» على سبيل المثال يمكن أن يلاحظ أن المشكلات الفنية التى كانت تبرز فى مجال الانتاج المادى ، كان يواجهها العامل فى عمله اليومى وعادة ما كان يتوصل الى حلول لها . بمعنى أن الفنون الانتاجية الجديدة او حلول مشكلات الانتاج كان يتم التوصل اليها على البطيئة بواسطة القائمين بعملية الانتاج انفسهم . وابتداء من تقسيم العمل فى داخل الوحدة الانتاجية يبدأ تقسيم العمل بين العمل اليدوى والعمل الذهنى فى التطور تدريجيا ، نجد جزءا من القوة العاملة وقد اصبح متخصصا فى العمل الذهنى متمثلا فى البحث العلمى والبحث التكنولوجى ، والجزء الآخر اصبح دوره قاصرا على استعمال ما خلفه الجزء الاول من فنون انتاجية .

وفى اطار تطور هذا المظهر من مظاهر تقسيم العمل ، نجد انه ينصب على الصعيد الدولى ، بتغلغل راس المال فى المجتمعات التى اصبحت متخلفة . يعنى ذلك ليس فقط انفصال المنتجين عن وسائل الانتاج ، وانما ايضا انفصال القوة العاملة الوطنية بصفة عامة عن الوسط التكنولوجى التاريخى الذى كان من خلقها هى ، فقبل التغلغل الراسى فى المجتمعات كانت توجد بها قوى عاملة تعمل فى الزراعة والصناعة والانشطة الأخرى فى ظل ظروف طبيعية واجتماعية تعد نتاجا لمجتمعاتها : فلها ادوات انتاج ، ولها معرفة خاصة بهذه الادوات ، ولها طرق . كان لهذه القوى العاملة ما اسميه بوسط تكنولوجى من خلقها تاريخيا نتيجة التطور التاريخى الذى كان يتم ببطء احيانا وبانتكاسات فى احيان اخرى . وكانت هذه القوى العاملة تستطيع أن تطور هذه الفنون الانتاجية تدريجيا وان تنمى مستوى الانتاج .

مع سيطرة وتغلغل راس المال فى هذه المجتمعات يفرض على المنتجين انتاج منتجات جديدة غير معروفة بالنسبة لهم (القطن فى مصر والسودان ، الكاكاو فى غينيا وساحل العاج ، الكروم فى الجزائر .. الخ) كما تفرض عليهم ايضا الفنون الانتاجية الجديدة الخاصة بهذه المنتجات . مؤدى ذلك انه مع التخصص الراسمالى تبدأ القوى المسيطرة فى سلخ القوى العاملة الوطنية وابعادها عن وسطها التكنولوجى الذى كان من خلقها هى تاريخيا . وبعد أن كانت هذه القوى العاملة تقوم بعمليتى خلق الفن الانتاجى ، واستخدامه وتطويره ، تصبح عملية خلق الفنون الانتاجية من نصيب الاجزاء التى تصبح متقدمة من الاقتصاد الراسمالى الدولى ، ويقتصر دور الاجزاء المتخلفة — وقواها العاملة — على استيراد التكنولوجيا واستيعابها فى احسن الاحوال واستخدامها . كما أن استيراد هذه الفنون الانتاجية يتم بالقدر اللازم لقيام المجتمع الذى يصبح متخلفا بدوره فى نمط تقسيم العمل الدولى . مؤدى ذلك

فى النهاية ان القوى العاملة الوطنية تنسلخ عن وسطها التكنولوجى وتعيش نوعا من الاغتراب التكنولوجى كمظهر من مظاهر التبعية .

واذ تصورنا التخلف الاقتصادى والاجتماعى كعملية تاريخية لتحول هيكلى بمقتضاها يبدأ الانتاج وتجدد الانتاج فى المجتمع الذى أصبح متخلفا فى أن يتما استجابة لحاجات خارجية هى حاجات راس المال فى المجتمع الام ، مع ما يستلزمه ذلك من تغيير — فى الاغلب الاعم — فى الشكل المادى للفائض الاقتصادى الذى يتطلب بدوره تغييرا فى قوى الانتاج فى اطار عملية تحول تنظيمى تدور حول تحول وسائل الانتاج — خاصة الارض — الى سلعة ، فانه يمكن التفرقه بين صور السيطرة السابقة على الراسمالية ، وصور السيطرة الراسمالية :

— تتمثل صور السيطرة الراسمالية اساسا فى السيطرة على قوى المجتمع : بالمنتجات التى ينتجها ، وبالفائض الذى يتم انتاجه ، وبالشكل المادى الذى يأخذه هذا الفائض . وتقدم الدولة المسيطرة بالحصول على جزء من هذا الفائض كما هو دون أن تغير جذريا من هيكل الاقتصاد القومى ليصبح جزءا من كل متوازن على الصعيد الدولى يقوم على تقسيم العمل الدولى .

— اما الادماج الراسمالى فيتميز بأنه يغير من هيكل الاقتصاد القومى ، ويدخل نوعا من التخصص ، ويجعل الاقتصاد القومى جزءا من كل اقتصادى هو السوق الراسمالية الدولية ، ويحصل على الفائض الاقتصادى أو على الجزء الاكبر منه بعد أن يغير شكله عينيا فى شكل سلع مختلفة تشبع احتياجاته هـــو .

وبطبيعة الحال فان عملية التكوين التاريخى للتخلف قد تمت فى المجتمعات التى أصبحت متخلفة بصورة مختلفة تعطى لكل تجربة تاريخية نوعا من الذاتية او الخصوصية ، بالاضافة الى ما تشترك فيه كل تجربة من صفات مع تجارب المجتمعات الاخرى . بمعنى آخر ، فان الدارس لظاهرة التكون التاريخى للتخلف فى اى مجتمع من مجتمعات العالم الثالث يتعين عليه فى تصورى أن يبحث عن نوعين من القوانين :

— قوانين عامة مشتركة بين كل مجتمعات العالم الثالث ، وقد ادمجت جميعا فى عملية التطور الراسمالى على الصعيد العالمى . وهذا ما يميز الظاهرة فى مجموعها عن مراحل سابقة أو مراحل تالية .

— وقوانين خاصة تسرى فى حالة كل مجتمع على حدة ، نظرا لما لكل مجتمع من نوعية تنتج عن عوامل مختلفة مثل :

— نوع التنظيم الاجتماعى والاقتصادى السابق على التغلغل الراسمالى لم يكن واحدا فى كل مجتمعات العالم الثالث . فنوع التنظيم اذى كان سائدا

فى مصر عشية ادماجها يختلف عن ذلك الذى كان موجودا فى الكنغو برازافيل مثلا .

ــ المرحلة التاريخية من مراحل التطور الراسمالى فى الدول الام التى تم فيها ادماج اقتصاديات العالم الثالث لم تكن واحدة . بعض هذه الاقتصاديات فتحت فى القرن السادس عشر أو السابع عشر وبعضها فتح فى القرن الثامن عشر والبعض الآخر استولى عليه فى القرن التاسع عشر أو حتى فى الجزء الاول من القرن العشرين .

ــ ونظرا لاختلاف اللحظات التاريخية لغلل راس المال نجد اختلافا فى نوع التغلغل والادوات التى استخدمت لفصل المنتجين المباشرين عن وسائل الانتاج . فبعض البلاد تم احتواؤها عن طريق التجارة ، والبعض الآخر فى مرحلة البحث عن اسواق للصناعة والبعض الثالث فى مرحلة البحث عن منافذ للاستثمارات ــ الخ . فى كل الحالات استخدم العنف ، ولكن صور العنف لم تكن واحدة . كما أن ردود فعل القوى الوطنية لم تكن دائما واحدة ، ورغم أن معظم هذه القوى قاوم تغلغل راس المال فان صور المقاومة كانت مختلفة ، ومن ثم فان ردود فعل القوى المستعمرة لم تكن واحدة .

تتضح اهمية التعرف على الصور الخاصة لتغلغل راس المال فى المجتمعات المتخلفة من القاء الضوء على بعض خصوصيات التكون التاريخى للتخلف فى بعض المجتمعات :

ــ فى **مصر** (١) لعبت الدولة المصرية فى ستينات القرن الماضى (دولة اسماعيل) دورا خاصا فى فصل الفلاح عن الأرض وهى وسيلة الانتاج الاساسية . فقد ركزت فى يدها ما يقرب من خمس أرض مصر ، حارمة الفلاح ــ لاول مرة فى تاريخ مصر ــ من حق الانتفاع. قامت الدولة بعملية التركيز مع الاستعانة برأس المال ، على الاقل فى صورة راس المال المصرفى . فعندما اضطرت الدولة لسداد الديون المتراكمة عليها تم السداد جزئيا عن طريق التنازل عن الأرض . فكأن عملية فصل المنتج عن الأرض تمت **من خلال الدولة المصرية** ، وتمثل هذه الخصوصية ، واحدة من أهم خصوصيات التكوين التاريخى للتخلف فى مصر .

ــ فى **الجزائر** مثلا ابتداء من عام ١٨٣١ بدأت فرنسا فى فصل الفلاح عن الارض عن طريق العنف الحربى المباشر ، وابعاد الفلاحين عن الاراضى الجيدة وازاحتهم الى الاراضى الحديثة فى اعالى الجبال أو الى هامش الساحل، كما لجأت فى بعض الحالات الى التخلص منهم وتصفيتهم جسمانيا .

---

(١) فيما يتعلق بمصر ، انظر دراستنا : التكون التاريخى للتخلف الاقتصادى فى مصر ، مصر المعاصرة ، العدد ٣٧٣ ، يوليو ١٩٧٨ .

ومن المهم هنا التعرف على شكل التنظيم الاقتصادى والاجتماعى الذى كان يسود المجتمع الجزائرى وشكل مقاومة الوطنيين وبالتالى رد فعل المستعمر . اتخذت المقاومة الوطنية شكل نوع من الثورة المضادة تقوم حول تنظيم «الدوار» حيث القرية وحدة اجتماعية منتظمة تستطيع ان تقاوم . وتمثل رد الفعل الفرنسى فى تفكيك « الدوار » واعادة توزيع القبائل والعائلات على الاقليم الجزائرى كله . مؤدى ذلك تفكيك الوطنيين اقتصاديا (بحرمانهم من الأرض) واجتماعيا (بتشتيت الاسرة الواحدة وتقسيمها على ثلاث او اربع مناطق تبتعد عن بعضها عدة عشرات من الكيلو مترات) .

وفى دول افريقيا المختلفة يمكن ان نرى طرقا مختلفة لجأ اليها راس المال لفصل المنتج المباشر عن وسائل الانتاج .

ففى قبائل زائير (الكنغو البلجيكى سابقا) استخدمت اساسا الضريبة على الرؤوس ، وهى ضريبة نقدية تفرض على افراد القبيلة لكى يجبروا على التخلى عن نشاطهم التقليدى ، ويذهبوا للعمل فى المناجم بأجر نقدى ابتداء منه يستطيعون ان يدفعوا الضريبة النقدية .

وفى مدغشقر اتيحت لى الفرصة التعرف على كيفية فريدة من نوعها فى فصل المنتج عن وسائل الانتاج . فكما نعلم تم التغلغل الرأسمالى فى الشمال الغربى من الجزيرة اولا ، حيث ادخلت زراعة القطن والبن والشاى ومع توسع هذه المزارع مست الحاجة الى ايدى عاملة اضافية ، من جنوب ووسط الجزيرة بصفة خاصة . حاولت القوة الفرنسية إزاحة القوة العاملة الى الشمال الغربى للعمل فى مزارع المعمرين الفرنسيين ، الا انها لم تجد استجابة . كانت القبائل فى الجنوب والوسط تمارس الرعى على اعشاب توجد بالغابات غير الكثيفة التى تسود هذه المناطق ، وتمثل الستيل الذى اتبع لفصل المنتج عن وسيلة الانتاج — وهى الارض بنوعاها — فى استيراد نوع « الدودة » من جزيرة قريبة من مدغشقر اسمها لاريبيون La Réunion وانتت هذه الدودة على الاشجار الموجودة بالمنطقة . وبذلك اصبح من المستحيل طبيعيا ان توجد الاغنام لان الاشجار كانت تمثل نوعا من الجدار الحاجز بالنسبة لها ضد الظروف المناخية من حيث الرياح والامطار . وبالقضاء على الاعشاب لم يعد ممكنا امام الرعاة القيام بالنشاط التقليدى الذى كانوا يقومون به ، ومن ثم اضطروا الى النزوح نحو الشمال الغربى ليمثلوا قوة عاملة لمزارع القطن والشاى والبن .

الفكرة الجوهرية اذن ، انه للتعرف على التكوين التاريخى للتخلف فى مجتمع معين ، يتعين التعرف على الخصوصية فى تجربته ، مع الوعى بان هذه الخصوصية هى خصوصية فى اطار القانون العام الذى يحكم الظاهرة فى مجموعها . وتأتى اهمية التوصل الى هذه الخصوصية فى مرحلة تالية : عند محاولة تعريف التنمية او تطويرها لابد من : اعطائها محتوى تاريخى باعتبارها عملية لنفى التخلف . نفى التخلف فى مرحلة تاريخية معينة يحكمه قانون عام ،

وبالاضافة الى هذا القانون العام يكون هناك محتوى خاص بالتطوير في كل مجتمع يتفق مع خصائصه وضعه الراهن ، فاذا قلنا جدلا ان التصنيع وانما التصنيع بمعنى محدد كسبيل اساسي من سبل التغيير الهيكلي اشباعا لحاجات الاغلبية ، فلا يصور أن شكل التصنيع يكون واحدا في كل مجتمعات العالم الثالث نتيجة لاختلاف الموارد والامكانيات المتاحة لكل منها ونوع البناء الصناعي الموجود فعلا كنقطة بدء .

وبالاذا كان التخلف الاقتصادي والاجتماعي لدول العالم الثالث قد نتج عن ادماجها في السوق الدولية وتحويل هياكلها الانتاجية لتشبع حاجات خارجية اساسا ، فان ذلك يتم عن طريق العلاقة بين القوى الخارجية والقوى الداخلية في احداث التخلف . وبصفة عامة لا يمكن لأى قوة خارجية ان تفعل ما يتم في داخل مجتمع ما بطريقة مباشرة الا في حالة العدوان المباشر . ومن ثم فان كل ما يتم داخل مجتمع معين يتم ابتداء من طرائقه الداخلية وديناميكيتها الداخلية ، عن طريق القوى الاجتماعية الموجودة في المجتمع نفسه . هذا من ناحية ، ومن ناحية اخرى فان الطرف الآخر اى راس المال يتميز كظاهرة اجتماعية بانه عدائي يسعى دائما الى التوسع ويصدق ذلك على راس المال في كل من احواله : مراحل تركيم راس المال النقدي — مراحل بناء السوق الصناعية الدولية — مراحل تصدير راس المال . ومن ثم فان ما يتم في داخل المجتمع الذي اصبح متخلفا هو نتيجة تفاعل قوتين :

— القوى الداخلية ومن بينها قوى لها مصلحة في تخلفه .

— عدوانية راس المال الدولي .

ولا نستطيع التسليم بان كل المجتمعات التي اصبحت متخلفة قد رحبت كلها بتغلغل راس المال وعدوانيته ، بل ان معظمها عرف انواعا او اخرى من المقاومة . كما كانت المقاومة تقدرها اساسا في كثير من الحالات اجزاء كبيرة من الفئات الحاكمة .

هذا هو تصورى للتخلف الاقتصادي والاجتماعي كعملية تاريخية انتهى بالاقتصاد الذى اصبح متخلفا الى ان يكون اقتصادا تابعا :

— تابعا **اولا** من حيث اعتماده على الاقتصاد الدولي فيما يتعلق بتسويق المنتجات التي اصبح متخصصا في انتاجها .

— تابعا **ثانيا** لمتغيل اعتماده على الخارج في الحصول على المنتجات الصناعية انتاجية كانت او استهلاكية في مرحلة اولى على الاقل ، على اساس ان كل القسم الاول (المنقح لوسائل الانتاج) يوجد في الاقتصاد الذى اصبح يتقدم

— تابعا **ثالثا** بمعنى انه يصبح تابعا تكنولوجيا ، باعتبار أن عملية خلق التكنولوجيا هي من اختصاص الاقتصاد الذى اصبح متقدما ، ويقتصر دوره على استيراد بعض الفنون الانتاجية واستخدامها .

تابعا **رابعا** فى مرحلة تالية فيما يتعلق بنمط الاستهلاك الذى يسود ، وما يحتويه من نظام قيم ، وما يرتكز عليه من نمط لتوزيع الدخل . ذلك ان نمط الاستهلاك فى المجتمع المتخلف يبدأ فى أن يتمدد فى الخارج ويظـــل يؤثر على عادات الاستهلاك فى الداخل .

هذه التبعية ليست فى نظرى المشكلة فى ذاتها ، وانما هى سبيل تعبئة الجزء الاكبر من الفائض الاقتصادى نحو الاقتصاد الام خارج الاقتصاد الذى أصبح متخلفا . اذا ما عبىء الجزء الاكبر من الفائض الى الخارج ، يصبح من غير الممكن أن يتم اى توسع او اى تجدد للانتاج على نطاق متسع فى الفترات القادمة فى الاقتصاد القومى ، ويصبح من غير الممكن تطويره والقضاء على التبعية والتخلف .

يترتب على هذا التطور نتيجتان اساسيتان :

الاولى أن وضع الاقتصاديات المختلفة اليوم ليس هو وضع الاقتصاديات الراسمالية المتقدمة عشية الثورة الصناعية . فالاقتصاديات المتخلفة اليوم هى اقتصاديات تابعة بالمعنى الذى اتضح لنا ، ومن ثم تكون مقارنتها باوضاع الاقتصاديات الراسمالية المتقدمة عشية التحول نحو الراسمالية مقارنة خاطئة علميا ومضللة وغير مفيدة .

الثانية وهى مرتبطة بالنتيجة السابقة ، ومؤداها ان تطوير الاقتصاديات المتخلفة لا يمكن أن يتم بمحاكاة ما يحدث فى الاقتصاديات الراسمالية المتقدمة . وانما لا بد أن يتم هذا التطوير من خلال عملية تاريخية تمثل نفى التخلف ، اى عملية للتحويل الهيكلى بمقتضاه يبدأ الانتاج وتجدد الانتاج فى أن يتما استجابة للحاجات الداخلية ، والحاجات الداخلية للغالبية من افراد المجتمع المتخلف . وابتداء من هذه الحاجات يتعين احداث التغييرات الهيكلية فى قوى الانتاج وفى التنظيم .. الخ (١) .

يرتبط بهذا أن مجرد تحقيق معدلات مرتفعة للنمو ، حتى ولو كانت هذه المعدلات منتظمة أو مرتفعةنسبيا بمقارنتها بما يتمفى اقتصاديات اخرى متقدمة، لا يعنى التطور الاقتصادى بالمعنىالسابقة ايضاحه . والواقع أن تجربةالعالم الثالث فى العقود الثلاثة الاخيرة ــ كما أصبح مسلما به فى كتابات الامم المتحدة وهى من أكثر الجهات محافظة عند الكتابة عن مسائل النمو ــ هذه التجربة تبين أنه رغم تحقيق معدلات مرتفعة للنمو فى الدخل القومى فى كثير من دول العالم الثالث ، الا أن ذلك صاحبه ازدياد فى عدد الفقراء وتدهور فى مستوى معيشة الغالبية ، كما صاحبه تعميقلمظاهر التبعية وبالتالى تعميق لسبل تعبئة الفائض الاقتصادى الى خارج الاقتصاديات المتخلفة . فمجرد تحقيق معدلات مرتفعة للنمو لا يعنى فى ذاته أن المجتمع قد خرج من عملية التخلف الاقتصادى والاجتماعى .

---

(١) انظر فى تفصيل ذلك : دكتور محمد دويدار ، استراتيجية التطوير الاقتصادى العربى والنظام الاقتصادى الدولى الجديد ، دار الثقافة الجديدة ، القاهرة ، ١٩٧٨

ثانيا : ما حققته السياسات الاقتصادية فى العالم العربى :

ننتقل الآن للنقطة الثانية لنرى ما حققته السياسات الاقتصادية فى العقود الثلاثة الاخيرة ، على اساس انه قد اتبعت فى الاقتصاديات العربية سياسات تتضمن استراتيجيات صيغت ببعض الوعى فى بعض الحالات وتكاملت عناصرها بعفوية أكبر فى حالات أخرى ، انتجت فى تفاعلها مع قوى الاقتصاد العالمى الوضع الاقتصادى العربى الراهن الذى يمكن التعبير عنه بالمؤشرات الكمية الآتيـــــة :

- ــ مؤشرات متعلقة بالناتج القومى الاجمالى .
- ــ مؤشرات خاصة بالقطاعات الاقتصادية .
- ــ مؤشرات خاصة بالمعاملات مع الخارج تبين الحبل السرى الذى يربط الاقتصاد العربى بالاقتصاد الدولى .

فى مرحلة اولى سنتعرض لهذه المؤشرات بصورة سريعة للتعرف على الاتجاهات العامة التى تبينها ، لنتعرض فى مرحلة ثانية لنوع استراتيجية النمو التى وجدت وانتجت هذا الوضع الاقتصـــادى العربى فى اطـــار الاقتصاد الراسمالى الدولى ، للتعرف على القوى التى توجد وراء هذا الاتجاه فى الحاضر .

١ ــ المؤشرات الكمية للوضع الاقتصادى العربى الراهن :

٢ ــ الناتج القومى الاجمالى :

فيما يتعلق بالناتج القومى الاجمالى ــ فكما يتبين من الجدول رقم (١) ورقم (٢) ــ نجد أن الموقف يتميز بوجود معدلات مرتفعة للنمو ، تعزى جزئيا الى جهود اشتثمارية ، وتعزى فى هذا الجزء الاكبر الى ارتفاع اسعار البترول منذ ١٩٧٣ . معدلات النمو المرتفعة هذه لا تعنى بالحتم لا اصلاح الاختلالات الهيكلية فى الاقتصاديات العربية ، ولا ارتفاع مستويات معيشة الغالبية من السكان ، ولا الحيلولة دون عدد الفقراء والتزايد ، ولا القضاء على التبعية .

وفضلا عن ذلك فان ارتفاع اسعار البترول منذ ١٩٧٣ قد خلق موقفا غاية فى الصعوبة للدارس الاقتصادى ، خاصة الدارس الذى يريد أن يقوم بعمل تقديرى مستقبلى خاص بالاقتصاديات البترولية (١) .

---

(١) يتعين ان يرتكز اى عمل تقديرى مستقبلى اساسا على العلاقة بين كل من :
ــ القوة العاملة وانتاجيتها والتاريخ الاجتماعى .
ــ الهيكل المادى للنشاط الاقتصادى من وجود قواعد انتاجية من عدمه ، وطبيعة هذه القواعد الانتاجية ــ صناعية .. الخ) .
ــ مدى قدرة الاقتصاد القومى على استيعاب حد معين من الاستثمارات ، ومـــدى فعالية هذه الاستثمارات .

وفيما يتعلق بهيكل الناتج المحلى الاجمالى العربى فقد ظلت قطاعات النشاط الاولى من زراعة وصناعات استخراجية لا تزال تمثل مظهرا سائدا ، وذلك على الرغم من الزيادة الاهمية النسبية للصناعات التحويلية فى بعض الاقتصاديات العربية والى زيادة اهمية هذه الانشطة لم تغير بدرجة جوهرية من طبيعة العلاقات التى تعكس الوجود الاساسى للصناعات ذات التكنولوجية المتكاملة اللازم ليس فقط لتمويل او تطوير الزراعة والحياة فى الريف ولكن ايضا لتمويل كل المجتمعات العربية بما يخرجها من حالة التخلف . يضاف الى ذلك ان تخلف الزراعة العربية يبدو واضحا من عجزها المستمر عن توفير المنتجات الزراعية والغذائية اللازمة للاستهلاك المحلى فى الدول العربية .

ب ــ القطاعات الاقتصادية :

فيما يتعلق بالقطاعات الاقتصادية على مستوى العالم العربى ككل وفى داخله اقطاره يتضح ما يلى (الجدول رقم «٢» ورقم «٣») :

بالنسبة للزراعة ــ ما زالت اهميتها النسبية كبيرة فى البلدان غير البترولية وصغيرة فى البلدان البترولية .

كانت معدلات النمو فى القطاع الزراعى اصغر بمقارنتها بمعدلات نمو الناتج القومى الاجمالى ، وعند المقارنة بمعدلات النمو فى القطاعات الاخرى . كما يلاحظ ايضا تراخى معدلات النمو الزراعى فى السبعينات عما كانت عليه فى الستينات .

ــ الوضع الزراعى بصفة عامة يعكس انخفاض انتاجية العمل الزراعى (رغم انخفاض نسبة العمالة الزراعية فى العمالة الكلية . كما يعكس استمرار اعتماد الزراعة العربية على العمل اليدوى ووسائل الانتاج البسيطة نسبيا رغم التحولات الكيفية فى بعض الانشطة الزراعية العربية ، وهى تحولات تمت عن طريق الاصلاح الزراعى او ما يسمى فى بعض البلدان العربية بالثورة

هذا من ناحية العوامل التى ينبغى التعرف عليها فى ضوء اتجاهات تطور الاقتصاد القومى فى عقد السبعينات بحيث يتم انطلاقا من هذا التحليل أن نحدد العوامل الفنية التى تكون مالجة ــ وبعد ادخال المعدلات المستقبلية المتوقعة عليها ــ لتقديم صورة مستقبلية للاقتصاد القومى ترتكز اساسا على العلاقة بين الانتاجية ومعدل نمو الناتج القومى الاجمالى .

فاذا انتقلنا الى واقع الدول العربية المصدرة للبترول يتبين لنا أن ارتفاع أسعار البترول قد خلق صورة زائفة يصبح من الصعب معها القيام باى عمل استقطى او تقديرى للكليات الاقتصادية ، الا اذا استبعدت ايرادات البترول وتم العمل التقديرى على أساس عدم وجودها وعلى اعتبار انها ايرادات استثنائية فى احسن الفروض عن مجرد مصدر تمويل بوضع لا يعنى انه يتحول فى جميع الحالات وبسهولة الى طاقة انتاجية حقيقية . فاطفال ايرادات البترول فى العمل التقديرى يقلب كل الافتراضات الاقتصادية الطبيعية حول العلاقة بين معدل النمو ومتوسط الانتاجية والاوزان النسبية لقطاعات الاقتصاد القومى . ويعنى ذلك أن اقتصاد القطاع البترولى يعتمد اساسا خارج الاقتصاديات العربية ، بل حتى ان معظم ايراداته تصب خارج العالم العربى .

الزراعية ، وكلها تدور في رأيي حول محاولات لزيادة انتاجية النشاط الزراعي على نحو يمكن من تعبئة الفائض الزراعي وتحويله عن القرية ، ولا تمثل تطويرا للمجتمع الريفي .

ان الوضع الزراعي العربي يعكس كذلك تخلف نظم الاستغلال الزراعي واشكالها التنظيمية ، ويعكس استمرار وزيادة تفتيت الاراضي الزراعية بل وزيادة عدد الوحدات المزرعية .

— ولا يزال الوضع الزراعي العربي يعكس بصفة عامة نمط تقسيم العمل الموروث من العهد الاستعماري لانتاج مواد اولية للسوق الدولية على حساب المواد الغذائية — الامر الذي يثير قضايا الوضع الغذائي العالمي في اطار الوضع الغذائي العربي الحالي .

وبالنسبة **للصناعات الاستخراجية** يتضح امور اهمها :

— ان البترول يسيده البترول والفوسفات وبعض المعادن الاخرى ، وتمثل مصدرا للدخول الريعية تتراكم دون ان تترك اثارا ديناميكية على النمو الاقتصادي (١) .

— يمثل هذا القطاع رابطة قوية تؤكد استمرار وتعميق دمج الاقتصاد العربي في السوق الدولية .

— عوائد البترول تتمثل في فوائض متراكمة تتجه لمجالات استخدامها في الخارج اساسا ، وتعرف موقفا تتآكل فيه قيمها الحقيقية عن طريق التضخم الذي يسود الاقتصاد الراسمالي الدولي .

— فيما يتعلق **بالصناعات التحويلية** نلاحظ :

— ان نصيبها ينخفض في الاقتصاد العربي ، رغم اهميتها النسبية في بعض الاقتصاديات العربية مثل مصر وسوريا والجزائر .

— ان الناتج الصناعي العربي ينتج اساسا في عدد محدود من البلدان الاقليمية (تتجمع اساسا في بلدان) .

— فيما يتعلق بهيكل الصناعات التحويلية ، لا يزال يغلب عليه طابع الصناعات الاستهلاكية (نحو ٦٠٪) في حين لا يزيد نصيب الصناعات الانتاجية

(١) « الريع » ينتج اجتماعيا من الوقت الذي تمتلك فيه « قوة طبيعية » ويصبح من سيطرة اصحاب هذه القوة الطبيعية ان يستبعدوا الاخرين من استخدامها . اذا اتفقنا على ذلك تصبح عوائد البترول من قبيل الريع وهي تمثل مصدرا للتمويل باعتبار انها تحكم في تكلفتها القدرة على كمية من السلع تستطيع الحصول عليها واستخدامها في عملية الاستثمار .

أو الاساسية عن ٨٪ ، فى حين يبلغ نصيب الصناعات الوسيطة حوالى ٣٢٪ . وهنا من الضرورى التعرف على نوع الصناعات الوسيطة القائمة وما اذا كانت تخدم صناعات استهلاكية أو غير استهلاكية .

وفى تقديرى أن المعيار النهائى فيما يتعلق بهيكل الصناعات التحويلية هو نمط الاستهلاك الذى يخدمه البناء الصناعى فى النهاية . فحتى فى بعض الحالات التى يكون فيها نصيب الصناعات الانتاجية كبيرا لا ينبغى أن يخدعنا هذا الكبر فى التعرف على طبيعة البناء الصناعى ، اذ العبرة فى النهاية بنمط الاستهلاك الذى يرتكز على نمط توزيع الدخل والذى يقوم البناء الصناعى — فى مجموعة وبما فيه الصناعات الانتاجية — بخدمته .

— فيما يتعلق بالعمالة الصـــناعية نجدها لا تزيد عن ٣ مليون عامل ، يوجد ما يقرب من ٤٠٪ منهم فى مصر و ١٥٪ فى المغرب و ١٠٪ فى الجزائر .

صورة الهيكل الاقتصادى العربى تبين اذن أن هناك بعض التغيرات الكيفية ، الا أن الهيكل فى مجموعه لا تزال تغلب عليه وتســـوده النشاطات الاولية .

جـ — المعاملات الخارجية :

توضح الارقام الخاصة بالمعاملات الخارجية للدول العربية فى السنوات الاخيرة مجموعة من الحقائق الهامة التى تبين طبيعة العلاقة بين العالم العربى والدول الاخرى :

— ازداد حجم التجارة الخارجية للاقتصاديات العربية بصفة عامة ، والاقتصاديات المصدرة للبترول بصفة خاصة وذلك كما يتضح من الجدول رقم (٤) ورقم (٥) .

— الجزء الاكبر من التجارة الخارجية العربية استيرادا وتصديرا يتم مع السوق الراسمالية الدولية .

— ازدادت حصيلة الصادرات البترولية والمعدنية اساسا نتيجة لارتفاع الاثمان ، وازدادت حصيلة الصادرات الزراعية وانما بنسبة تقل بكثير مع تقلب هذه الحصيلة .

— فيما يتعلق بالواردات العربية ، يتضح زيادتها مـــع زيادة حصيلة الصادرات ومع زيادة اسعار الواردات فى سوق دولية راسمالية تســـوده اتجاهات تضخمية كبيرة .

— المعدل السنوى لزيادة الصادرات ينخفض فى السبعينات عنه فى الستينات ، فى حين أن المعدل السنوى لزيادة الواردات يزيد فى السبعينات فى مقارنته بالستينات ، كما هو مبين فى الجدول رقم (٦) .

ـــ المعدل السنوى لزيادة الصـــادرات فى تناقص ، والمعدل السنوى لزيادة الواردات فى تزايد .

ـــ اتجهت شروط المبادلة فى غير صالح الدول العربية فيما عدا الدول البترولية ، واذا ما قورنت اسعار البترول ومعدلات ارتفاعها (ونقطة البدء هى اسعار البترول فى ١٩٧٠) بأســـعار السلع الصناعية التى تستوردها الدول البترولية ومعدلات ارتفاعها لا تضح أن شروط التبادل ليست فى صالح الدول البترولية أو على الاقل بالقدر الذى يسمع من الغرب .

ـــ ترتب على تطور قيمة الصـــادرات والواردات العربية بالصورة السابقة : ـــ

اولا ـــ تدهور موقف موازين التجارة بالنسبة للدول العربية غير المصدرة للبترول ، وتضاعف ارقام العجز فى هذه الموازين من عام لآخر لتتجاوز ارقام الصادرات نفسها .

ثانيا ـــ انخفاض فائض موازين التجـــارة فى كثير من الدول العربية المصدرة للبترول ، مع ملاحظة أن ميزان التجارة الجزائرى يحقق عجزا مستمرا منذ ١٩٧١ .

ثالثا ـــ الانخفاض المستمر فى نسبةتغطية الصادرات العربية للواردات العربية ، حيث تراجعت هذه النسبة ـــ كما يتضح من الجدول رقم (٧) ـــ من ٢١٥ ٪ كمتوسط للسنوات ١٩٧٤ ـــ ١٩٧٦ الى ١٥٢ ٪ فى ١٩٧٧ . وقد لوحظت هذه النتيجة فى معظم الدول العربية سواء المصدرة للبترول أو غير المصدرة له . كما أن انخفاض هذه النسبة كان حادا فى معظم الدول المصدرة للبترول فى عام ١٩٧٧ وعلى الاخص دول الخليج العربى .

رابعـــا : وفضلا عن اتجاه نسبة تغطية الصادرات للواردات الى الانخفاض ،فان المستوى الذى بلغته فى بعض الدول ذو مغزى خطير ويعكس مدى اعتمادها على العالم الخارجى عن طريق الاستيراد ، فى الوقت الذى لا تتمكن فيه حصيلة صادراتها من تغطية قيمة الواردات . نجد على سبيل المثال أن صادرات اليمن العربية فى ١٩٧٧ لا تغطى سوى ١ر١ ٪ من قيمة وارداتها ، وتصل هذه النسبة الى ١٨ ٪ فى الاردن و٣٦ ٪ فى مصر وتتراوح بين ٤٠ ٪ و ٦٠ ٪ فى ٧ دول عربية منها ٥ دول ذات قواعد انتاجيةزراعية وصناعية.

يتضح مما سبق أن الزيادة فى التجارة الخارجية للدول العربية التى تحققت فى السنوات الاخيرة تعنى فى الواقع ازدياد درجة اندماجها فى السوق الرأسمالية الدولية وزيادة اعتمادها على الخارج بصورة مطلقة ، وهذه هى النتائج التى حققتها السياسات الاقتصادية العربية فيما يتعلق بالمعاملات الخارجية . كانعكاس لما يتم فى القطاعات الاساسية فى علاقتها بالســـوق الرأسمالية الدولية .

أضيف الى هذا انه من الناحية التنظيمية ازداد احتواء الاقتصاديات العربية فى الاقتصاد الرأسمالى الدولى . هذا الاحتواء يتم عن طريق احتواء القطاعات التى تملكها الدولة فى الدول العربية ، كما يتم بصفة خاصة — وهنا نجدنا فى مجال من اكثر مجالات الاحتواء — عن طريق احتواء الانظمة المصرفية العربية فى النظام المصرفى الرأسمالى الدولى .

١ — بالنسبة للقطاعات التى تملكها الدولة نجد سياسات مختلفة تتمثل فى احتواء الشركات الناتجة عن طريق اشتراك رأس المال الاجنبى فى رأسمالها ، واحتواء الشركات الناتجة عن طريق البنك الدولى والهيئات الدولية التى تتقدم لاقراضها واعادة تنظيمها والعمل على توسعها فى مرحلة اولى ثم العمل على اشراك وحدات اجنبية فى ملكيتها وادارتها فى مرحلة تالية .

٢ — بالنسبة لاحتواء الانظمة المصرفية ، نجد انه رغم اختلاف سياسات الدول العربية فى هذا المجال على الصعيدين الداخلى والخارجى — فانها تؤدى بقدر او باخر الى نفس النتيجة :

— بعض البلدان العربية — كالكويت — يحرم انشاء البنوك الاجنبية ، وان كانت تسمح بمساهمة هذه البنوك فى المؤسسات المالية مساهمة لا تتعدى ٤٩ ٪ من رأسمالها .

— بعض البلدان الاخرى يسعى الى تحقيق بعض السيطرة العربية على الجهاز المصرفى ، كالسعودية التى اشترطت منذ عام ١٩٧٧ ان تترك البنوك الاجنبية ٤٠ ٪ و ٥٠ ٪ من رأسمالها للمساهمين على ان يحتفظ البنك بكل اعمال الادارة ، ومن ثم تكون الادارة فى ايدى البنوك الاجنبية وخاصة الامريكية . كما تعقد البنوك السعودية اتفاقات ادارة وخاصة فى مجال ادارة الاستثمارات ، وعقود تنظيم مع العديد من البنوك الاجنبية وخاصة البنوك الامريكية .

— بعض البلدان العربية لا يترك المجال المصرفى حرا امام البنوك الاجنبية كدولة الامارات العربية المتحدة التى تحدد نسبة مساهمة البنوك الاجنبية بـ ٤٩ ٪ من رأسمال البنك ، وتشترط ان يقدم البنك طلبا للحصول على ترخيص بالعمل فى الدولة ، وتفرض شروطا على البنوك المطلوبة .

وعلى الصعيد الدولى تتواجد مؤسسات بنكية ومالية بمشاركة البنوك والمؤسسات المالية العربية والبابانية والبريطانية والكندية مقارنة فى العواصم الاوربية ونيويورك وهونج كونج وطوكيو ، وتقوم هذه المؤسسات باعمال البنوك والتمويل فى البلدان العربية وبقية بلدان العالم الثالث وكل السوق الدولية . ويلاحظ انه رغم التقارب بين سياسات البلدان العربية مع بعضها البعض فى داخل عدد من البنوك والمؤسسات المالية المختلفة فان الاتجاه

الغالب هو تطور ازدياد الدماج واحتواء الاجهزة المصرفية للاقطار العربية فرادى في الاجهزة المصرفية الغربية ، مع علاقة نوع من الوجود الغربي بالنسبة لكل قطر عربي ، بما يعني زيادة تبعية الاجهزة المالية والمصرفية العربية للنظام المالي الغربي ، مع تباعد الاجهزة المصرفية للاقطار العربية عن بعضها البعض .

فكان على صعيد النشاط الاقتصادي العربي نجد ازدياد التبعية ، وعلى صعيد الاطار التنظيمي نجد ازدياد احتواء المؤسسات المصرفية والانتاجية العربية في الاقتصاد الرأسمالي الدولي ، بما يؤدي الى تعميق الفائض الاقتصادي الى خارج الاقتصاد العربي . هذه النتيجة تبين في الواقع نوع الاستراتيجية التي اتبعت في معظم البلدان العربية ويمكن تسميتها باستراتيجية احلال الواردات .

٢ — استراتيجية احلال الواردات (١) :

تتمثل هذه الاستراتيجية في اقامة بعض البناء الصناعي يستجيب للتغير في تقسيم العمل الدولي الرأسمالي ، مع نوع من الاصلاح الزراعي . تقوم هذه الاستراتيجية وفقا لاحدى تصورات النمو غير المتوازن ابتداء من نمط الاستهلاك السائد .

وقد تمثلت حصيلة هذه الاستراتيجية في تحقيق بعض صور البناء الصناعي التي لا يستهان بها في بعض الحالات (في مصر والجزائر مثلا) ، وفي توفير قوة عاملة صناعية على درجة من الخبرة والمهارة وان كان يجرى تشتيتها الآن .

هذا البناء الصناعي يحمل في طياته بذور ازمته الاستراتيجية . مظاهر هذه الازمة تتمثل في :

— عدم قدرة الاستراتيجية على احداث تغير هيكلي يعطي للبناء الصناعي طابع التكامل بين اجزائه ويزود الاقتصاد القومي بالتالي بالاساس الصناعي اللازم لتحويله واخراجه من التبعية بمظاهرها المختلفة .

— عجز البناء الصناعي عن حل مشكلة بطالة القوة العاملة ، خاصة في ظل التحول المستمر لجزء من المنتجين الى قوة عاملة تظهر في سوق العمل .

(١) انظر في ذلك بتفصيل اكبر : Dr. Mohamed Douldar, The Import Substitution Pattern : A Strategy of Growth within Subordination, The Possible Alternative Strategy of Development.

ـــ كل هذا فى الوقت الذى توجد فيه ظاهرة الطاقة الانتاجية المعطلة فى كثير من الصناعات العربية . ويمكن التعرف على حجم هذه الطاقات المعطلة بصورة مباشرة من خطط وبرامج التنمية فى عديد من الدول العربية ، ومن حجم أو عدد الاتفاقات التى ابرمت مع المؤسسات الدولية لحل مشاكل «الاختناقات» وانخفاض معدلات التشغيل وكلها مسميات لظاهرة تعطل جزء كبير من الطاقات الانتاجية .

ـــ يتمثل أحد أهم مظاهر هذه الازمة فى تفاقم الفوارق بين الريف والمدينة.

لماذا هذه الازمة ؟ وما هى اسبابها :

ـــ نجدها **أولا** فى نمط الاستهلاك الذى تقوم هـــذه الاستراتيجية على خدمته ، من حيث انها تكرس نمط الاستهلاك القائم أو السائد الذى يكرس بدوره نمط توزيع الدخل القائم على انعدام العدالة التوزيعية .

ـــ نجدها **ثانيا** فى استبقاء نمط تقسيم العمل الاستعمارى فى الزراعة وما يتضمنه من شروط تبادل غير مواتية للمنتجات الزراعية على الصعيد الدولى ، آخذا فى الاعتبار الاعتماد المتزايد للعالم العربى فى استيراد المواد الغذائية .

وكان من الطبيعى أن تتبلور هذه الازمة فى العلاقة بين الاقتصاديات العربية والاقتصاد الدولى بالصورة التى سبق ايضاحها .

ثالثا : البترول العربى ونعيق تخلف المجتمعات الاخرى فى العالم الثالث

لوحظ فى الفترة الاخيرة بصفة خاصة أن الكثير من جهود البناء الصناعى فى بلدان العالم الثالث بدأ يتم عن طريق المديونية الخاصة الخارجية ، أى عن طريق مديونية هذه البلدان للبنوك الدولة الخاصة لتمويل مشروعاتها . لا يتم هذا عن طريق الاستثمار المباشر وانما بالاقتراض منها بمناسبة عقد الصفقات المتعلقة بالبناء الصناعى وغير الصناعى ، ولمواجهة العجز فى موازين المدفوعات. اطراف هذا التعامل تتمثل اذن فى بلدان العالم الثالث من ناحية والبنوك متعددة الجنسية أو البنوك دولية النشاط من ناحية أخرى .

فى داخل الاقتصاديات الراسمالية المتقدمة يمكننا أن نجد على الاقل ثلاثة انواع أو اجزاء من رأس المال لها ثلاثة مواقف فيما يتعلق بالبناء الصناعى فى اقتصاديات العالم الثالث :

الجزء الاول : تتضمن بعض رأس المال الذى ينشغل اساسا بعقود بناء الوحدات الانتاجية والمشروعات الصناعية فى بلدان العالم الثالث ، ويأخذ هذا النوع من انواع رؤوس الاموال موقفا مواتيا من هذا البناء وليس لديه مانع من الاســـتمرار فى هذا الموقف فى ظل ظروف الازمة الاقتصـــادية وانخفاض الاستثمارات فى كل الاقتصاديات الراسمالية المتقدمة كنسبة من ناتجها القومى وكأرقام مطلقة . فنتيجة لظروف البطالة والركود التى تحيط بهذا النوع من

رؤوس الاموال ، ليس لديه مانع من الاسهام فى عملية البناء الصناعى فى العالم الثالث .

الجزء الثانى يتمثل فى راس المال المصرفى وخاصة فى البنوك الخاصة الدولية ، وهو الذى يقوم باقراض بلدان العالم الثالث لبناء المشروعات الصناعية . هذا الجزء أيضا يأخذ موقفا مواتيا من بناء هذه المشروعات او بعضها ، وعلى الاقل المشروعات التى تتفق مع التغيرات التى طرأت على نمط تقسيم العمل الصناعى فى داخل الاقتصاد الراسمالى الدولى ككل .لكن هذا الموقف يكون عادة مع بعض التحفظات التى سنعرض لها بعد سطور .

الجزء الثالث : يتمثل فى راس المال الذى يقوم بانتاج سلع مشابهة لما يمكن أن تنتجه الاقتصاديات المتخلفة بعد بناء المشروعات الجديدة بها . فاذا أخذنا على سبيل المثال رؤوس الأموال المنشغلة فعلا بانتاج المنسوجات فى البلدان الراسمالية المتقدمة ، نجد انه يعارض بناء المشروعات الصناعية فى الاقتصاديات المتخلفة باعتبارها تمثل منافسا احتماليا له ، وتؤثر بالتالى على انتاجه ومستوى العمالة فى داخل البلاد التى ينتمى اليها او يعمل بها .

يتمثل الموقف اذن فى أن دول العالم الثالث تلجأ بصورة متزايدة الى البنوك الدولية الخاصة للاقتراض منها سواء لبناء المشروعات الصناعية أو لاقامة مشروعات راس المال الاجتماعى أو مواجهة العجز فى موازين مدفوعاتها .

ومع ازدياد اهمية الدور الذى تلعبه عوائد البترول فى السيولة الدولية لا تستطيع الدول البترولية استخدام جزء هام من هذه العوائد فى الاستثمار المباشر فى بقية بلدان العالم الثالث ، يعزى ذلك اساسا الى أن البلدان البترولية تمثل بلدانا تملك **راس مال عار** ، أى راس مال لا تصحبه التكنولوجيا او الامكانيات الادارية . ومن ثم فهى لا تستطيع استخدامه فى استثمارات مباشرة بدول العالم الثالث واصبح السبيل الاساسى امامها متمثلا فى ترك مواردها البترولية تحت تصرف البنوك الخاصة الدولية . ومن هنا كان نمط استخدام هذه الموارد المالية من خلال البنوك الخاصة الدولية من العوامل التى تؤدى الى زيادة ادماج الدول البترولية فى اقتصاد السوق الدولى . هنا تقوم البنوك والمؤسسات المالية الدولية بدور الوساطة بين الدول المصدرة للبترول وبين دول العالم الثالث التى تقوم بالاقتراض لتمويل احياجاتها المختلفة ، بما فى ذلك طلبها على السلع الصناعية والغذائية التى تحصل عليها من السوق الدولية وخاصة من الدول الراسمالية المتقدمة .

ــ اولا : لزيادة السيولة الدولية بالدور الذى تلعبه البترودولارات فى هذه الزيادة .

وعليه ، لا تقوم هذه البنوك باستخدام مواردها الائتمانية الداخلية واصبحت تميل بشكل متزايد نحو تفضيل اقراض الدول المتخلفة :

ثانيا : لأن الربح الذى تحققه البنوك من هذا النوع من الاقتراض اعلى من مثيله الذى يمكن أن تحققه من الاقتراض الداخلى فى ظل ظروف الازمة التى يعيشها الاقتصاد الراسمالى الدولى واتجاه الاستثمارات نحو الهبوط .

وبازدياد نصيب عمليات وصفقات البناء الصناعي في اصول هذه البنوك نجدها تسعى الى احاطة نفسها بالعديد من الضمانات ، والى تأمين نفسها ضد المخاطر المختلفة . مخاطر التكنولوجيا عن طريق تفضيل بعض الخيارات دون البعض الآخر ، وهي ترفض مثلا وعلى سبيل الدوام تمويل عمليات البحث التكنولوجي في البلدان المتخلفة . كما تسعى هذه البنوك للحصول على ضمانات ضد مخاطر التصميمات والاستشارات الهندسية ، والمخاطر التجارية . كما تحاول أن تؤمن نفسها عن طريق تمويل عقود الشراء المتبادل وعقود بناء الوحدات الانتاجية مع ضمان التسويق . وعليه تتناقض مصالح هذه البنوك مع مصالح بعض الشركات دولية النشاط في الدول المتقدمة والتي هي الشركات المنتجة لسلع مماثلة .

وكما ذكرنا فيما سبق ، فان هذه البنوك لا تستخدم الموارد الائتمانية الداخلية وانما تستخدم مدخرات الدول البترولية المودعة لديها . ويقدر البنك الدولي أن ٦٠٪ من الفائض المتراكم لدى دول منظمة الاقطار المصدرة للبترول يأخذ شكل ودائع مصرفية بالدولار وذلك في نهاية ١٩٧٧ . ومن ثم يصبح من الطبيعي أن تسعى هذه البنوك دولية النشاط الى التلاحم مع الاجهزة المصرفية العربية لكي تكون كلا دوليا يقوم باستخدام البتروادولارات في اقراض بلدان العالم الثالث . ويكون من الطبيعي أن تستطيع هذه البنوك الممولة للمشروعات أن تتحكم في نوع المشروعات التي تقبل تمويلها . وهنا يأتي تأثيرها على نمط البناء الصناعي وغير الصناعي الممكن تواجده في الاقتصاديات المتخلفة .

على هذا النحو يكون مؤدي لتجاه تمويل المشروعات في دول العالم الثالث عن طريق المديونية الخاصة للبنوك الدولية الخاصة التي تستخدم البترودولارات كأساس في عمليات الاقراض ، انها تستطيع في النهاية ان تكون عاملا محددا لنمط البناء الصناعي (من حيث نوع الاستثمار وحجمه ونوع التكنولوجيا ومن حيث نوع الدخل ومستواه ونمط توزيعه ونقطة منتهاه) التي تقبل القيام بتمويله . وتكون رؤوس الاموال البترولية العربية قد ساهمت في تعجيل سرعة ادماج — ليس فقط الاقتصاديات العربية ذاتها وانما كذلك اقتصاديات دول العالم الثالث بالقدر التي تلجأ فيه هذه الاخيرة الى هذا السبيل من سبل التمويل .

جدول رقم (٩)

تطور الناتج القومي الاجمالي للدول العربية

(مليار دولار امريكي)

	١٩٦٣		١٩٧٠		١٩٧٥		١٩٧٦	
	القيمة	%	القيمة	%	القيمة	%	القيمة	%
الدول البترولية (١)	٣,٧	١٩,٢	٩,٦	٢٧,٠	٥٠,٥	٦٦,٧	٨٥,٠	٥٢,٤
الدول نصف البترولية (٢)	٤,٦	٢١,٢	٧,٧	٢٢,٠	١٨,٩	٢٤,٩	٣٢,٠	١٩,٧
الدول غير البترولية (٣)	١١,٦	٥٩,٧	١٨,٠	٥١,٠	٣٠,٦	٤٠,٥	٤٥,٢	٢٧,٩
الاجمالي	١٩,٤	١٠٠,٠	٣٥,٣	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٣٢,١	١٦٢,٢	١٠٠,٠

المصدر : تقرير الامين العام لمجلس الوحدة الاقتصادية العربية ، ابو ظبي ، ديسمبر ١٩٧٨ .

(١) تشمل الامارات العربية المتحدة والسعودية وعمان وقطر والكويت وليبيا . وقد بلغ عدد سكانها مجتمعين نحو ١٢,٦ مليون نسمة في ١٩٧٦ .

(٢) تشمل الجزائر والعراق . وقد بلغ عدد سكانهما نحو ٢٧,٨ مليونا في ١٩٧٦ .

(٣) تشمل الدول العربية الاخرى التي بلغ عدد سكانها نحو ٢٠٢,٨ مليون نسمة في ١٩٧٦ .

جـــدول رقم (٢)

متوسط معدلات النمو السنوية فى الناتج المحلى الاجمالى ومتوسط نصيب الفرد من الناتج القومى

الـــــدولة	الناتج المحلى الإجمالى		الزراعة		الصناعة(٣)		الصناعات التحويلية		الخدمات		متوسط نصيب الفرد دولار أمريكى (١٩٧٧)	معدل النمو ١٩٦٠
	١٩٦٠	١٩٧٠	١٩٦٠	١٩٧٠	١٩٦٠	١٩٧٠	١٩٦٠	١٩٧٠	١٩٦٠	١٩٧٠		
	١٩٧٠	١٩٧٧	١٩٧٠	١٩٧٧	١٩٧٠	١٩٧٧	١٩٧٠	١٩٧٧	١٩٧٠	١٩٧٧	١٩٧٧	١٩٧٧
الصومال	١٫٠	١٫٢	— ١٫٥	٠٠	٣٫٣	٠٠	١٤٫٣	٠٠	٢٫٥	٠٠	١١٠	— ٠٫٤
موريتانيا...	٠٠	٢٫٣	٠٠	— ٢٫٣	٠٠	٢٫١	٠٠	٠٠	٠٠	٧٫٦	٢٧٠	٣٫٦
السودان	١٫٣	٥٫٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٢٩٠	٠٫١
مصر (١)...	٤٫٥	٧٫٩	٢٫٩	٣٫١	٥٫٤	٥٫٢	٤٫٧	٥٫٧	٥٫١	١١٫٧	٣٢٠	٢٫١
اليمن الديمقراطية(١)...	٠٠	٥٫١	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٣٤٠	٤٫٨
اليمن العربية	٠٠	٧٫٨	٠٠	٦٫٨	٠٠	٩٫٨	٠٠	٠٠	٠٠	٨٫٥	٤٣٠	٠٠
المغرب(١)	٤٫١	٤٫٨	٤٫٢	٠٫٦	٤٫٢	٧٫٨	٤٫٠	٥٫٧	٣٫٩	٥٫٥	٥٥٠	٢٫٢
الأردن (١)	٦٫٦	٧٫٠	٥٫٠	٠٠	٩٫٩	٠٠٠	٠٠	٠٠	٦٫٤	٠٠	٧٠٠	١٫٨
تونس(٢)	٤٫٦	٨٫٤	٢٫٠	٦٫٩	٨٫٧	٩٫٥	٠٠	١٢٫٢	٤٫٢	١٠٫٣	٨٦٠	٤٫٣
سوريا(١)	٥٫٧	٧٫٠	٤٫٤	٦٫٤	٥٫٩	١١٫١	٤٫٤	٧٫٥	٦٫٣	٥٫٤	٩١٠	٢٫٣
الجزائر	٤٫٦	٥٫٣	٠٫٤	٠٫٢	١٢٫٩	٥٫٩	٧٫٧	٦٫٩	٣٫٠	٥٫٥	١١١٠	٤٫١
لبنان	٤٫٩	٠٠	٦٫٣	٠٠	٤٫٥	٠٠	٥٫٠	٠٠	٤٫٨	٠٠	٠٠	٠٠
العراق(١)	٦٫٢	١٠٫٨	٥٫٧	— ١٫٥	٤٫٧	١٢٫٢	٥٫٩	١١٫٥	٨٫٣	١٣٫٥	١٥٥٠	٣٫٨
السعودية(١)	٠٠	١٢٫٩	٠٠	٣٫٧	٠٠	١٣٫٩	٠٠	٤٫١	٠٠	١٢٫١	٦٠٤٠	٦٫٧
ليبيـــا	٢٤٫٨	— ٠٫٣	٠٠٠	١٤٫٠	٠٠	— ٤٫٠	٠٠	٥٫٣	٠٠	١٣٫٦	٦٦٨٠	٦٫٦
الكويت...	٥٫٧	— ١٫٣	٠٠	٠٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	٠٠	١٢٢٧٠	— ٣٫١

المصدر : البنك الدولى ، تقرير عن التنمية فى العالم ، ١٩٧٩ – واشنطن ١٩٧٩ – ملحق مؤشرات التنمية الدولية .

(١) الفترة (١٩٧٠ – ١٩٧٦) بدلا من الفترة (١٩٧٠ – ١٩٧٧) .
(٢) الفترة (١٩٦١ – ١٩٧٠) بدلا من الفترة (١٩٦٠ – ١٩٧٠) .
(٣) يشمل التعدين والصناعات التحويلية والتشييد والكهرباء والماء والغاز .

جـــدول رقم (٣)

توزيع العمل الناتج المحلى الاجمالى فى الدول العربية

(نسبة مئوية)

الدول العربية	الزراعة		الصناعة		الصناعات التمويلية فقط		الخدمات	
	١٩٦٠	١٩٧٧	١٩٦٠	١٩٧٧	١٩٦٠	١٩٧٧	١٩٦٠	١٩٧٧
الصومال	٤٥	—	١٧	—	٢	—	٣٨	—
موريتانيا	—	٢٦	—	٣٧	—	١١	—	٣٧
السودان	٥٧	٣٤(٢)	١٥(٢)	١٥	٥	٨(٢)	٢٧	٥١
مصر	٣٠	٢٨	٢٤	٣٠	٢٠	٢٤	٤٦	٤٢
اليمن الديمقراطية	—	٢٤	—	٧	—	—	—	٦٩
اليمن العربية	—	٣٥	—	١٤	—	٥	—	٥١
المغرب...	٢٩	٢١	٢٤	٣١	١٢	١٢	٤٧	٤٨
الأردن	١٦	١٢	١٤	٢٣	٨	—	٧٠	٦٥
تونس	٢٤	١٧	١٨	٣٢	٨	١١	٥٨	٥١
سوريا	٢٥	١٧	٢١	١٤	١٦	—	٥٤	٦٩
الجزائر	٢١	٨	٣٣	٥٧	١٠	١١	٤٦	٣٥
لبنان	١٢	١٠(١)	٢٠	٢١(١)	١٣	—	٦٨	٦٩(١)
العراق	١٧	٨	٥٢	٦٩	١٠	٧	٣١	٢٣
السعودية	—	١	—	٨٣	—	٥	—	١٦
ليبيا	١٤	٣	٩	٧١	٩	٣	٧٧	٢٦
الكويت	—	—	—	٧٨(٢)	—	٨(٢)	—	٢٢(٢)
عمان	—	٣(٣)	—	٧٥(٣)	—	١١(٣)	—	٢٢(٣)
الإمارات العربية	—	١	—	٧٥	—	٣	—	٢٤

(١) أرقام ١٩٧٢ (٢) أرقام ١٩٧٥ (٣) أرقام ١٩٧٦

المصدر : — البنك الدولى ، تقرير عن التنمية فى العالم ، ١٩٧٩ — واشنطن ١٩٧٩ — ملحق مؤشرات التنمية الدولية .

— UN, Monthly Bulletin of Statistics, Dec., 1979.

جـدول رقم (٤)

تطور صادرات الدول العربية (FOB)

(مليار دولار أمريكى)

	١٩٧٣	١٩٧٤	١٩٧٥	١٩٧٦	١٩٧٧ الزيادة النسبى ٧٧-٧٣	نسبة النصيب من ٧٧	
الدول المصدرة للبترول *	٢٤,٧	٦٨,٧	٦٥,٢	٨١,٩	٢٦٨,٩	٨٨,٩	٩١,٢
الدول الأخرى	٤,٥	٨,٧	٨,٤	٨,٢	٩١,١	٨,٦	٨,٨
الإجمـــالى	٢٨,٦	٧٧,٤	٧٣,٦	٨٩,٣	٢٤٠,٩	٩٧,٥	١٠٠,٠

المصدر :

* تشمل ليبيا والجزائر والعراق والسعودية والكويت وعمان والإمارات العربية المتحدة وقطر .

جـدول رقم (٥)

تطور واردات الدول العربية (CIF)*

(بالمليار الدولار الأمريكى)

	١٩٧٣	١٩٧٤	١٩٧٥	١٩٧٦	١٩٧٧	الزيادة النسبى بين ٧٣ و ٧٧	نسبة النصيب فى ١٩٧٧
الدول المصدرة للبترول *	٩,٣	١٥,٤	٢٤,١	٢٨,٩	٤٤,٥	٣٧٨,٥	٦٩,٤
الدول الأخرى	٤,٨	١٢,٦	١٥,٣	١٥,٨	١٩,٦	٣٠٨,٣	٣٠,٦
الإجمـــالى	١٤,١	٢٨,٠	٣٩,٤	٤٤,٧	٦٤,١	٣٥٥,١	١٠٠,١

* أنظر هوامش الجدول السابق

جدول رقم (٣٠)

بعض مؤشرات التجارة الخارجية للدول العربية

(قيمته قبسنا)

الدولة	المتوسط السنوي للصادرات ١٩٧٠-٧٢	المتوسط السنوي للواردات ١٩٧٠-٧٢	معدل الزيادة السنوي ١٩٦٠-٧٠	معدل الزيادة السنوي ١٩٧٠-٧٧	شروط التبادل الدولي ١٩٧٠ = ١٠٠ ١٩٦٠	شروط التبادل الدولي ١٩٧٠ = ١٠٠ ١٩٧٧
مصر	٣٠٠	٨٠٠	٣,٢	-٣,٣	١٠٤	٩٣
السودان	٢٠٠	٢٠٠	٢,١	-٨,٩	١٠٠	٩٧
الصومال	٧٠	٢٠٠	٢,٣	١٣,٠-	١٠٧	٧٥
ليبيا	٢٠٥٧	٤٠٠	٢١,٠	-٢٧,٥	٩٨	١٩
المغرب	٤٠٠	٥٠٠	٢,٥	٢,١	١٠٣	٩٠
الجزائر	٢٠٠٥	٢٠٠٠	٤,١	٩,٠-	١١٥	٣١٥
تونس	٥٠٨٢٢	٨٠٠	٤,١	٢,٥	١٠٤	١٣٧
موريتانيا	٨٠	٢٠٠	٥٥,٢	٥,٨	١١٢	٧٧
العراق	٢٠٥٦	٨٠٠	٧,٣	٧,٥	١١٢	٤٤٩
سوريا	٧٠٧٦	٢٠٠٠	٣,٢	٨,٦	٩٤	١٤٩
لبنان	٨٠٤٥	٣٠٠٠	١٤,١	٧,٥	٧٨	٨٣
الأردن	٢٠٠٥	٧٠٠٠	١٠,١	٧,٨	٩٩	٨٥
السعودية	٩٠٠	٨٠٠٠	٩,٥	-٢,٥	١٠٧	٤٧٢
الكويت	٢٠٠٧	٢٠٠٠	٦,٩	-٤,٩	٥	٤٤٩
	٧٠٨٥	٨٠٠٦		٨٠٢		
المصدر : البنك الدولي ، المصدر السابق الإشارة إليه	٦٠٥٢٢	١٠٤١٣		١٠٨٧٢		
	٢٠٢٥١	٠٠٥١٢		٠٠٢٧١		

: في ضوء هذا الجدول يمكن قبسنا

جـــدول رقم (٧)

تطور نسبة تغطية الصادرات للواردات فى الدول العربية

(نسبة مئوية)

الـــــدولة	متوسط ٧٠ – ١٩٧٢	متوسط ٧٤ – ١٩٧٦	١٩٧٧
مصر	٩١,٢	٤٤,٨	٣٥,٦
السودان...	٩٤,٧	٥٥,٢	٦٢,٤
الصومال...	٥٩,٠	٥١,٩	٥٨,٨
ليبيـــا	٣٤٨,١	٢٢٨,٩	١٩٦,٣
المغرب	٧٥,٢	٦٣,٦	٤٠,٧
الجزائر	٧٧,٩	٩١,٤	٧٥,٣
تونس	٦٣,٩	٦٢,٩	٥١,٤
موريتانيا	١٤١,٧	١١٥,٦	٥٠,٤
العراق	٢٠٧,٢	٢٣٩,٨	٢٣٨,٥
سوريا	٥١,٦	٥٦,٨	٤٠,٠
لبنان	٣٨,٤	٦٥,٢	٤٩,٨
الأردن	١٧,١	٢٢,٨	١٨,٣
العربية السعودية	٤٤٨,٥	٤٦٢,٥	٢٣٧,٧
اليمن العربية	٦,١	٣,٣	١,١
اليمن الديمقراطية	٧١,٠	٥٩,٦	٥٤,٨
الكويت...	٣٦٣,٧	٤١٨,١	٢٠٥,٠
عمان	٢٥٢,٦	١٧٨,١	١٨١,٦
الإمارات العربية	٢٤٥,٦	٣٨٣,٢	٢٠٧,٢
البحرين	١٠٣,٨	٩٠,٨	٨٩,٧
قطر	٢٧٨,١	٤١١,١	٢٢٥,٣
إجمالى الدول العربية ...	١٧٣,٠	٢١٥,٠	١٥٢,٢

النسب محسوبة من الأرقام المنشورة فى :

مركز مصر فى المحيط الدولى
فى الفترة ما بين عامى ١٩١٤ و ١٩٢٢

اعداد : د. نازلى معوض احمد
المدرس بقسم العلوم السياسية ــ كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
جامعة القــاهرة

تمهيـــــد

نشبت الحرب العالمية الاولى فى صيف عام ١٩١٤ . وهنا التزمت الدولة العثمانية صاحبة السيادة القانونية آنذاك على مصر ، الحياد فى الشـــهور الثلاث الأولى لتلك الحرب ثم انحازت الى جانب دول الوسط (المانيا والنمسا والمجر) ضد دول الوفاق الثلاثى (فرنسا وبريطانيا وروسيا) واعلنت الحرب بينها وبين بريطانيا وحلفائها يوم ٥ نوفمبر سنة ١٩١٤ وكانت النتيجة المباشرة لهذا العمل أن صدر اعلان من وزارة الخارجية البريطانية بتاريخ ١٨ ديسمبر سنة ١٩١٤ بوضع مصر تحت الحماية البريطانية وبزوال سيادة تركيا على البلاد ، كما صدر فى اليوم التالى اعلان بريطـــانى آخر بخلع الخديو عباس حلمى الثانى وتولية السلطان حسين كامل الخديوية فى مصر .

وموضوع هذه الدراسة هو مناقشة المركز الدولى لمصر وتطوراته المتتابعة من وجهة نظر قواعد وأحكام ومبادىء القانون الدولى العام ، وذلك فى الفترة ما بين بدء الحرب العالمية الاولى حتى اصدار الحكومة البريطانية لتصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ الذى اعلنت مصر بمقتضاه دولة مستقلة ذات سيادة كاملة باستثناء التحفظات الاربع الشهيرة .

وتستهدف هذه الدراسة تحليل حقيقة سياسية تاريخية وفكرة قانونية معينة وهى أن المركز الدولى لمصر قد تغير أكثر من مرة فى مدى الفترة الزمنية القصيرة نسبيا محل الدراسة . فلقد ظلت مصر تابعة للسيادة العثمانية طيلة الشهور الاربع الاولى للحرب العالمية الاولى ، ثم تحولت الى محمية بريطانية بالمفهوم القانونى الصحيح لنظام الحماية الاولى منذ ١٨ ديسمبر سنة ١٩١٤ حتى انتهاء الحرب العظمى ، ثم تحولت مرة ثالثـــة الى بلد يخضع لاحتلال عسكرى وتسلط سياسى دون أى سند من القانون الدولى ، من قبل دولة أجنبية وذلك فى الفترة ما بين استتباب السلم العالمى واصدار تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ أى ما يزيد على ثلاث سنوات . وتنقسم الدراسة الى ثلاثة اجزاء اولها يتناول المركز الدولى لمصر منذ بداية الحرب حتى اعلان الحماية البريطانية ، وثانيها يحلل المركز الدولى لمصر منذ اعلان الحماية وحتى نهاية الحرب ، أما الجزء الثالث والاخير فهو دراسة للمركز الدولى لمصر منذ انتهاء الحرب وحتى صدور تصريح ٢٨ فبراير .

اولا : المركز الدولى لمصر منذ بداية الحرب وحتى اعلان الحماية :

ان معاهدة لندن المبرمة فى ١٣ يوليو ١٨٤١ بين بريطانيا والنمسا وروسيا وبروسيا والدولة العثمانية تعتبر الوثيقة الدولية ذات الاثر الحاسم فى تحديد مركز مصر الدولى منذ اوائل القرن ١٩ وحتى اندلاع الحرب الأولى . هذه الحرب حولت مصر من مجرد ولاية من الولايات التابعة للسلطنة العثمانية ، ليست لها اية شخصية دولية ، الى دولة ناقصة السيادة تمارس سيادتها فى النطاق الداخلى الوطنى بها مع الخضوع لقيود معينة هى الاعتراف بالسيادة العثمانية واداء الجزية السنوية وسريان المعاهدات والقوانين العثمانية على مصر ، ثم سعى الخديو اسماعيل حتى حصل على امتيازات كبيرة تطلق يده فى الشئون الداخلية وفى نواح من الشئون الخارجية ويمكن القول أن الفرمان الشامل الذى صدر فى عام ١٨٧٣ قد ادخل المركز الدولى لمصر فى مرحلة استقلالية اكثر تقدما مما نصت عليه معاهدة لندن المذكورة (١) .

ومنذ بداية القرن ٢٠ تراخت السيادة العثمانية على مصر حتى صارت سيادة اسمية اهم مظاهرها هى الجزية السنوية التى ترمت مصر بها حيال تركيا والتى ظلت حتى نهايتها الاخيرة الى ذاتيتها من البيوت المالية الاجنبية . وفى هذا الصدد يقول المارشال ونفل فى كتابه عن « النيل » « ان مصر كانت تتمتع باستقلالها الذاتى تحت السيادة التركية منذ عهد محمد على وان هذا الاستقلال كاد أن يكون تاما اذا استثنينا الامتيازات الاجنبية » (٢) .

هذا ولم يلغ الاحتلال البريطانى لمصر منذ عام ١٨٨٢ هذا المركز الدولى للبلاد بل لقد ظلت بريطانيا تعترف حتى سنة ١٩١٤ بشرعية السيادة العثمانية على مصر وقد حدث ان اصدرت محكمة بريطانية حكما جاء فيه : « ان جلالة الملكة تعترف بالخديو كحاكم وراثى لولاية مصر فى ظل سيادة سلطان تركيا » (٣) ثم قامت الحرب الاولى وهنا صدرت تعليمات من قيادة سلطات الاحتلال البريطانية فى مصر ، بالحفاظ على حياد قناة السويس وفقا لاحكام اتفاقية القسطنطينية (١٨٨٨) . وفى اليوم التالى لدخول بريطانيا الحرب ضد دول الوسط ، صدر قرار من مجلس النظار المصرى برياسة حسين رشدى ، بعنوان « بشأن الدفاع عن القطر المصرى اثناء الحرب القائمة بين المانيا وبريطانيا العظمى » (٤) وفحوى القرار هو منع التعامل مع المانيا وحلفائها ومنع السفن المصرية من الاتصال باى قطر المانى وحظر التصدير الى المانيا وتخويل القوات البريطانية البرية والبحرية حقوق الحرب فى الاراضى والموانى المصرية واعتبار المنطقة الاقليمية الرأسية فى الثغور المصرية بمثابة

(١) د. رشاد البراوى ، المركز الدولى لمصر والسودان وقناة السويس ص ١٠ — ١٢ .

(٢) عبد الرحمن الرافعى ، تاريخ مصر القومى من عام ١٩٢٤ الى عام ١٩٤٤ ص ٩ .

(٣) Abdalla A. El-Erian : Condominium and related situations in International Law p. 84.

(٤) عبد الرحمن الرافعى ، مرجع سابق ص ٨٦

معادية وأن تقدم السلطات المصرية كل المساعدات والتسهيلات التى يتطلبها العمل الحربى للقوات البريطانية فى البلاد .

ان تحليل قرار النظارة المصرية هذا (٥ أغسطس ١٩١٤) انما يوضح أن حكومة رشدى قد حددت موقفها عند بدء الحرب العالمية الاولى ، على أساس الأمر الواقع . فالاحتلال حقيقة قائمة وواقعة مادية . فالسيطرة البريطانية متمثلة فى احتلال الأرض المصرية انما تسمح لأعداء بريطانيا أن تهاجم الاقليم المصرى على أساس تشابه وضع مصر مع حالة الدولة المحايدة فى الحرب والتى سمحت لأحد المحاربين بانتهاك حيادها . ومن ثم ، أضحى من حق الأطراف الأخرى فى الحرب أن تفعل المثل ازاء اقليم تلك الدولة المحايدة(١) .

ولكن من ناحية أخرى فان مصر كانت تابعة آنذاك للسلطان العثمانى وكان المصريون رعايا عثمانيين ولم يكن للحكومة المصرية وجود سياسى مستقل خارجيا ، وبالتالى فانه من الناحية القانونية الرسمية ، لابد وان تتبع مصر موقف سلطان تركيا من تلك الحرب ، وبالفعل وضعت ديباجة ذلك القرار بمهارة لاستبعاد فكرة اعلان مصر الحرب ضد المانيا ووصفت القرار احتلال القوات البريطانية لمصر كحالة واقعية لا تفرض قانونا أى الزام او تعاون بين مصر وبريطانيا بما يتفق مع الولاء للدولة العثمانية كذلك كان لزاما من الناحية القانونية ، على الحكومة البريطانية أن تمتنع من جانبها عن أية عمليات حربية تسىء الى حياد الاقليم المصرى(٢) . وفى هذا الصدد تبرز الحقائق السياسية والاعتبارات المصلحية لبريطانيا وراء اصدار قرار النظارة المصرية. ذلك أن بريطانيا كانت آنذاك طرفا فى حرب كبرى وكانت امبراطوريتها فى خطر ومن ثم لم يكن من المتصور اطلاقا أن تتخلى بريطانيا عن امتلاكها لمركز استراتيجى هام يتمثل فى موقع الاقليم المصرى كما أن الحقوق القانونية للسيادة العثمانية على مصر قد أصبحت رغم استمرارها رسميا وشكليا ، منعدمة تقريبا من الناحية العملية .

ثم تطور الوضع العام لمصر مع بداية نوفمبر ١٩١٤ على اثر نشوب الحرب بين تركيا وروسيا حيث صار من المتوقع أن تندلع الحرب بين تركيا وبريطانيا . فأعلن مكسويل قائد جيوش الاحتلال فى مصر ، الأحكام العرفية بموجب القرار الصادر فى ٢ نوفمبر ١٩١٤ . ثم أصدر مكسويل اعلانا آخر نشر فى الجريدة الرسمية « الوقائع المصرية » الصادرة يوم ٧ نوفمبر سنة ١٩١٤ قال فيه « إن بريطانيا العظمى تحارب الآن لغرضين وهما الدفاع عن

---

(١) محمد شفيق غربال — تاريخ المفاوضات المصرية — البريطانية (بحث فى العلاقات المصرية البريطانية من الاحتلال الى عقد معاهدة التحالف ١٩٣٦) — ص ٣٩

(٢) M. H. Fahmy : The Legal Principles governing the international Status of Egypt. pp. 159 - 160.

حقوق مصر وحريتها التى كسبها محمد على فى الأصل فى ميدان القتال ، وكذا استمرار هذا القطر فى التمتع بالسلم والرخاء ... »(١) .

واقع الأمر أن لاحكام لعرفية لتى فرضتها بريطانيا على مصر كانت ذات طبيعـــة خاصـــة (Sui-generis) ، فهى لا يمكن أن تنـــدرج تحت الأحكام العرفية التى تنص عليها القوانين الأساسية البريطانية والتى تتخـــذ قرار فرضها السلطة التشريعية البريطانية ذلك أن مصر بالنســـبة لبريطانيا بلد أجنبى لا يوجد فيه للتاج البريطانى سلطة تشريعية أو سلطة تنفيذية بل فرضت الأحكام العرفية على مصر وهى تابعة للدولة العثمانية ولا يوجد سند حق القانون الدولى أو من التاريخ السياسى الدولى . لوجهة النظر القائلة بأن الأحكام العرفية فرضتها بريطانيا كمقدمة لفرض حمايتها على مصر . فاقامة الحماية لا تستلزم أى ممارسة قانونية مسبقة للدولة الحامية على الدولة المحمية . كما أن ممارسة خصائص ومظاهر السيادة الداخليـــة من جانب الدولة الحامية على الدولة المحمية ، لم تكن أبدا من خصائص نظام الحماية القانونية الدولى . وعلى العكس من ذلك فان نظام الحماية ما هو الا علاقة دولية ، بموجبها تقوم الدولة الحامية بتمثيل المحمية فى المجال الدولى كما يوجد تناقض جذرى بين مبدأ استمرار الشخصية الذاتية للدولة المحمية ، وممارسة الدولة الحامية للسيادة الداخلية على المحمية . كذلك لم يحدث فى أى وقت ان اكتسبت بريطانيا سلطة قضائية على المصريين .

ومن ناحية أخرى ، من الصعب أن نؤسس الأحكام العرفية محل البحث على المبادىء القانونية التقليدية الخاصة بمعاملة الغازى المنتصر لاقليم عدو محتل . فالنظرة البريطانية الى العلاقات المصرية البريطانية آنذاك لم تتعدى اعتبار مصر مجرد بلد أجنبى تحت الاحتلال العسكرى الســـلمى البريطـــانى ويتعاون معها فى تلك الحرب العظمى من أجل انجاح عملياتها الحربية ضـــد دول الوسط .

نخلص مما سبق أن السياسة البريطانية فى مصر قد قدمت نموذجا فريدا للأحكام العرفية. فالأحكام العرفية المطبقة فى مصر امتدت لتشمل كل وظائف الحكومة المصرية التى أصبحت تحت امرة قائد قوات الاحتلال . فصـــدرت قوانين مدنية وضريبية جديدة فى ظل تلك الحالة الاستثنائية كما صـــدرت اعلانات عديدة من السلطة العسكرية البريطانية بتعميم قانون معين على جميع فئات الرعايا حتى الأجانب منهم . وحدث أثناء الحرب أن عجز سلطان مصر عن تكوين وزارة جديدة فأصدر القائد العام البريطانى اعلانا يقضى باستمرار وكلاء الوزارات فى ممارسة السلطات الادارية كل فى وزارته . كما كانت التعيينات فى مناصب وكلاء الوزارات والمديرين العموم تتم من جانب السلطات البريطانية فى مصر .

---

(١) عبد الرحمن الرافعى ـــ مرجع سابق ـــ ص ١١ ـــ ١٢

اذن ، كان نظام الأحكام العرفية الذى حكمت به بريطانيا مصر سنوات تسع جزءا من الدستور الذى اختارته بريطانيا من أجل محميتها المصرية المستقلة ، كما بان تدبيرا مؤقتا اتخذته السياسة البريطانية حتى تتمكن من فرض تسوية اخرى تملى بها سيطرتها المطلقة على مصر . كذلك فان التشريع الذى كان يصدره القائد العام البريطانى فى مصر ، استمد قوته ليس من صفته العسكرية فحسب بل استمدها أساسا من الصفة التمثيلية لسياسة وقوة بريطانيا ، فى شخص ذلك القائد .

نخلص من التحليل السابق للمركز الدولى لمصر ابان الشهور الأربعة السابقة مباشرة على فرض الحماية البريطانية على مصر الى حقيقة سياسية ذات شقين : الشق الأول يتمثل فى أن مصر ظلت تابعة للسيادة العثمانية شكلا واسميا ورسميا . والشق الثانى يتركز فى أن السياسة البريطانية قد عملت فى الفترة محل البحث ، وحتى قبل انضمام تركيا لدول الوسط فى الحرب، عملت على وضع وتنفيذ مخطط معين يستهدف تغييرا جذريا فى العلاقات المصرية البريطانية ، بما يحقق مصالح الامبراطورية البريطانية ، استراتيجيا، سواء أثناء الحرب أو بعدها . فعلى الرغم من المركز الدولى لمصر والمعترف به من جانب المجتمع الدولى منذ ابرام معاهدة لندن (١٨٤٠) ، فان الحكومة البريطانية ممثلة فى شخص المعتمد البريطانى وقائد قوات الاحتلال فى مصر ، قد اتخذت خطوات تمهيدية ولكن حاسمة فى تحقيق ذلك التوثيق الجذرى فى العلاقات المصرية البريطانية. فقرار مجلس النظار المصرى ليوم ١٩١٤/٨/٥، والصادر بضغط مادى وادبى ونفسى من جانب الوجود البريطانى فى مصر ، انما كان اعلانا واضحا للحرب على المانيا وانتهاكا ذاتيا من الحكومة المصرية لحيادها القانونى فى تلك الحرب ، ذلك الحياد الذى كان يتبع آنذاك تلقائيا من الناحية القانونية ، حياد الدولة العثمانية صاحبة السيادة الأصلية على مصر . ان قرار ١٩١٤/٨/٥ يمثل التمهيد الأساسى من الوجهة القانونية الشرعية للتغيير الجذرى الذى استهدفته السياسة البريطانية فى علاقاتها الخاصة بمصر . فذلك القرار ولو من الناحية الشكلية فحسب ، انما يرمز الى قبول الحكومة المصرية الممثلة للشعب المصرى من الوجهة الرسمية بطبيعة الحال ، لفكرة أو مبدأ ترسيخ النفوذ البريطانى فى مصر واضفاء صبغة استثنائية على العلاقات المصرية البريطانية . وكذلك بالنسبة لاعلان الأحكام العرفية من جانب قائد قوات الاحتلال البريطانية على مصر فى يوم ١٩١٤/١١/٢ . فتلك الأحكام العرفية تمثل التمهيد التنظيمى المتعلق بالنواحى الاجرائية والعملية التنفيذية ، للحماية البريطانية على مصر .

وهكذا يتبين لنا أن فترة الشهور الأربعة الفاصلة بين بداية الحرب واعلان الحماية هى جزء لا يتجزأ من عهد الحماية البريطانية على مصر ، وهى المرحلة التحضيرية أو مرحلة التمهيد المباشر والضرورى من الوجهتين الشرعية القانونية من جانب (اقرار مجلس النظار المصرى يوم ١٩١٤/٨/٥) والتنظيمية الاجرائية من جانب آخر (اعلان الأحكام العرفية يوم ١٩١٤/١١/٢) — لفرض الحماية البريطانية على مصر .

ثانيا : المركز الدولى لمصر منذ اعلان الحماية وحتى نهاية الحرب

فى يوم ١٨/١٢/١٩١٤ أعلنت بريطانيا حمايتها على مصر بالوثيقة التالية: « يعلن وزير الخارجية لدى حكومة جلالة ملك بريطانيا العظمى أنه بالنظر الى حالة الحرب التى سببها عمل تركيا ، وضعت بلاد مصر تحت حماية جلالته وأصبحت من الآن فصاعدا من البلاد المشمولة بالحماية البريطانية وبذلك زالت سيادة تركيا على مصر وستتخذ حكومة جلالته كل التدابير اللازمة للدفاع عن مصر وحماية اهلها ومصالحها » .

وفى اليوم التالى ، ١٩/١٢/١٩١٤ ، صدر بالقاهـــرة البيان التـــالى : « يعلن وزير الخارجية لدى حكومة جلالة ملك بريطانيا العظمى أنه بالنظر الى اقدام سمو عباس حلمى باشا خديو مصر السابق على الانضمام لأعداء الملك قد رأت حكومة جلالته خلع المذكور من منصب الخديوية ، وقد عرض هـــذا المنصب السامى مع لقب سلطان مصر الى سمو الأمير حسين كامل باشا اكبر الأمراء الموجودين من سلالة محمد على(١) فقبله . وفى نفس اليوم صدر التبليغ البريطانى الى السلطان الجديد حسين كامل من المعتمد البريطانى ملن شتهام ، وكان بمثابة مذكرة توضيحية لاعلان الحماية البريطانية على مصر تتضمن المبادىء الرسمية للسياسة البريطانية ازاء المركز الدولى لمصر وذلك مثل قيام بريطانيا بمسئولية كاملة فى الدفاع عن الاقليم المصرى ضد اى اعتداء خارجى ، وان كل الرعايا المصريين اينما كانوا يتمتعون بحماية الحكومة البريطانية ، وان العلاقات بين الحكومة المصرية وممثلى الدول الأجنبية يجب أن تدار بواسطة ممثل صاحب الجلالة فى القاهرة ... الخ(٢) .

يتضح جليا ان المبرر الرئيسى لفرض نظام الحماية البريطانية على مصر، يتمثل فى دخول تركيا ، صاحبة السيادة الأصلية على الاقليم المصرى ، الحرب معدول الوسط ضد دول الوفاق وعلى راسها بريطانيابطبيعةالحال،مما استلزم من وجهة نظر بريطانيا ضرورة تعديل الصياغة القانونية للوجود الســـياسى والمادى العسكرى البريطانى فى مصر وواقع الأمر أن الحكومة البريطانية قد بالغت فى تصوير الصعوبات العملية والقانونية الناتجة من دخول تركيا الحرب ضد دول الوفاق ، من حيث اهتزاز مركز مصر كولاية تابعة للسلطان التركى وتحتلها قوات بريطانية فى آن واحد . وترجع هذه المبالغة المذكورة(٣) الى الأهمية الخاصة بالنسبة للسياسة البريطانية ، لمصر والهند وكذلك الى قوة الدعاية الاسلامية التى قامت بها تركيا فى انحاء البلاد الاسلامية التى تحكمها استعماريا قوات احدى دول الوفاق .

ولنا أن نناقش ظاهرة الحماية البريطانية على مصر من ثلاث زوايا وذلك من حيث اثرهاالواقعى التاريخى علىمركز مصر الدولى،ثمانعكاساتها

---

(١) د. راشد البراوى ، مرجع سابق ، ص ١١٧ — ١١٩

(٢) M.H. Fahmy, op. cit., p. 187.

(٣) John Marlowe : Anglo-Egyptian Relations (1800 - 1953). p. 214.

الحقيقية الموضوعية على الواقع المصرى ، السياسى والنظامى ، واخيرا مدى توافر أسس المشروعية فى هذا النموذج الخاص من نظام الحماية الدولية .

يبدو الأثر الواقعى التاريخى لفرض الحماية البريطانية على مصر فى واقعتين محدودتين(١) . فلأول مرة وبعد ما يقرب من ٤ قرون (١٥١٧ — ١٩١٤) يزول تجمد مركز مصر الدولى هذا التجمد الذى استمر رغم الثورات المحلية والاحتلال الأجنبى لمصر . فالحركات المملوكية خلال القرن ١٨ خاصة حركة على بك الكبير (١٧٦٩) ، ثم الاحتلال الفرنسى (١٧٩٩ — ١٨٠٢)، كلها كانت وقائع لم يصاحبها قط اعلان سقوط السيادة العثمانية على مصر بالرغم من الصدام العسكرى المتكرر ضد العثمانيين . وبريطانيا التى احتلت مصر أكثر من ٣٠ سنة قبل نشوب الحرب العالمية الأولى ، اعترفت دائما بالتبعية المصرية للباب العالى .

ومن جهة أخرى فان نظام الحماية البريطانية فى مصر قد انهى ذلك التعدد فى السلطة الذى عاشت فيه مصر منذ الاحتلال البريطانى حيث سيطرت على مقاليد الحكم ومجريات الأمور فى البلاد ثلاث سلطات هى على التوالى من حيث نفوذها وفعاليتها ، سلطة « فعلية » يمثلها الاحتلال البريطانى ، وسلطة « شرعية » يمثلها الخديو ، وسلطة « قانونية » يمثلها السلطان العثمانى . وباعلان مصر « محمية بريطانية » سقط هذا التعدد واصبح الوجود البريطانى ممثلا لكل السلطات ... السلطة الفعلية باعتباره المتحكم الحقيقى فى شئون البلاد المصرية ، والسلطة الشرعية بعد أن تولى اصدار الوثائق التى تخول للحكام من أبناء أسرة محمد على تولى عرش مصر ، والسلطة القانونية بعد انهاء كافة صور الاتصال بين القاهرة والاستانة ، سواء كانت تلك الصور ممثلة فى جزية تدفع أو فرمان يصدر أو مندوب سام تركى يحضر الى عاصمة مصر ويقيم بها .

ثم يلزم لنا أن نتعرف على الجوانب الموضوعية الفعلية والانعكاسات الحقيقية للحماية البريطانية على الواقع المصرى سياسيا ونظاميا ابان سنوات الحرب العظمى ، سواء على الصعيد الداخلى أو الخارجى للشئون المصرية بصفة عامة .

فمن حيث الادارة الحكومة الداخلية فى مصر ، وصل تأثير ونفوذ المستشارين البريطانيين فى سنوات الحرب ، أبلغ مدى حتى فيما يتعلق بمسائل الادارة المدنية البحتة . وتمتع القائد العام لقوات الاحتلال البريطانى فى مصر بسلطة مطلقة وكان الحاكم الفعلى لمصر عامة وكثر تدفق الجيوش من مختلف انحاء الامبراطورية البريطانية على مصر حيث اتحدت قاعدة حربية للحلفاء فى الشرق الأوسط . كذلك كانت مصر مركزا للدعاية السياسية البريطانية فى

---

(١) د. يونان لبيب رزق — الحماية البريطانية على مصر — مجلة السياسة الدولية — ابريل ١٩٧٢

سوريا وجزيرة العرب طيلة مدة الحـــرب العظمى ، كما ظلت مصر قاعـــدة رئيسية لحملات الدردنيل والعراق وفلسطين وسوريا مما أدى فى مجموعها الى النصر النهائى لدول الوفاق فى الجبهة الشرقية للحرب العظمى(١) .

وفى ظل جميع تلك الظروف الاستثنائية نتيجة للمركز الاستراتيجى الخطير لموقع مصر ، فان سلطات الحكومة المصرية أصابها التدهـــور المستمر ، كما « تأنجلزت » الادارة المصرية بالاعداد المتزايدة من الموظفين الانجليز فى مختلف المصالح الحكومية المصرية .

أما فيما يتعلق بالجوانب الخارجية الدولية للشئون المصرية(٢) . نجد أن السيطرة البريطانية كانت كاملة لا يحد منها قيد . فبالنسبة للعلاقات البريطانية المصرية ، كان المندوب السامى يقوم بالاتصال مباشرة برئيس الوزراء المصرى . وفى الأمور ذات الأهمية الخاصة كان المندوب السامى يتصل بالسلطان حسين كامل الذى توجه اليه مذكرات الحكومة البريطانية وتبليغاتها . أمـــا بالنسبة لعلاقات مصر مع الدول الأخرى ، فان الوضع كان يتسم بغموض شديد . فمنذ اعلان الحماية البريطانية على مصر لم يعين أى وزير للخارجية المصرية وكانت شئون الادارة الخارجية المصرية يقوم بها وكيل وزارة مصرى ومدير عام بريطانى ولكن نلاحظ انه فى نفس الفترة كانت الجريدة الرسمية « الوقائع المصرية » تنشر اعلانات وزارة الخارجية المصرية فيما يتعلق بانضمام بعض الدول لاتفاقية البريد الدولية أو لغيرها ، ومنها مصر ، كما كان رئيس الدولة السويسرية يرسل خطابات رسمية الى « وزير الخارجية المصرية » !!

وفى ١٩١٨/١٠/١٧ نشرت الخارجية المصرية فى الجريدة الرسمية بيانا عن اتفاق مبرم بين الحكومة المصرية والحكومة اليونانية خاص بشئون الرعايا اليونانيين فى مصر ولم يذكر فى الجريدة أو فى البيان كيف تمت المفاوضات بين الحكومتين أو وسيلة ابرام الاتفاق . وفى حالة أخرى وقع رئيس الوزراء المصرى بالنيابة عن الحكومة المصرية بروتوكولا بشأن تعديل بعض مواد اتفاقية تجارية سبق ابرامها بين مصر وبلجيكا . كذلك قام مدير عام مصلحة البريد المصرية بتمثيل مصر فى مختلف الاتفاقيات البريدية الدولية وقام بالتوقيع على تلك الاتفاقيات بالنيابة عن الدولة المصرية . كما قام المندوب السامى البريطانى بمصر بتمثيلها فى بروتوكول ايداع التصديقات على اتفاقية الصحة العـــالمية ووقع باسم مصر الى جانب توقيعه باسم بريطانيا على البروتوكول .

وفيما يتعلق باعتراف المجتمع الدولى بنظام الحماية البريطانية على مصر ، نجد أن هناك بعض دول لم تعترف به وبعض آخر اعترف به بعد فترة طويلة من اعلانه . ففى الفترة ما بين يومى ١٩١٤/١٢/١٨ و ١٩١٨/١١/١١ اعترفت فرنسا وبلجيكا وروسيا واليونان والبرتغال بالحماية البريطانية على

---

(١) عبد الرحمن الرافعى — مرجع سابق — ص ٢٧

(٢) M. H. Fahmy, op. cit., pp. 191 - 192.

مصر بينما أجلت ايطاليا اعترافها طويلا ثم امتنعت بعد ذلك عن الاعتراف كما اعترفت الولايات المتحدة الامريكية بالحماية على مصر فى أبريل ١٩١٩ . كذلك فان الدول الخمس المحايدة أثناء الحرب الأولى وهى الدانمرك والنرويج والسويد وهولندا واسبانيا ، كلها لم تعترف أبدا بالحماية البريطانية على مصر . وبالنسبة لتلك الدول غير المعترفة بتغيير مركز مصر الدولى نتيجة للحماية ، فانه ليس من الواضح كيف كانت تدار علاقاتها بالحكومة المصرية .

ويجدر بنا ، استكمالا لعرض الانعكاسات الواقعية للحماية البريطانية على الشئون الخارجية لمصر، أن نشير الى المعاهدات والاتفاقات والتصرفات القانونية الدولية التى أبرمتها الحكومة البريطانية بوسائل متنوعة بالنيابة عن مصر ، أو كانت بعض موادها تتعلق بمصر ، أثناء فترة الحماية البريطانية . فالمادة ١٤٨ من معاهدة فرساى بين الحلفاء المنتصرين فى الحرب والمانيا ، والمادة ١٠٣ من معاهدة سان جرمان بين الحلفاء والنمسا ، والمادة ٨٧ من معاهدة تريانون بين الحلفاء والمجر ، تنص كلها على الغاء جميع المعاهدات والاتفاقيات التى أبرمت بين مصر والدول الاعداء للحلفاء فى الحرب العظمى منذ اغسطس سنة ١٩١٤ كما نصت المواد ١٤٧ و ١٠٢ و ٨٦ من المعاهدات الثلاث المذكورة ، على التوالى ، على تنازل الدول المنهزمة عن حقوقها فى نظام الامتيازات فى مصر .

وفى عامى ١٩٢٠ و ١٩٢١ أبرمت بريطانيا عدة اتفاقيات متعلقة بمصر مع كل من اليونان بتاريخ ١٩٢٠/٨/٢٢ ومع البرتغال بتاريخ ١٩٢٠/١٢/٩ ومع النرويج بتاريخ ١٩٢١/٤/٢٢ ومع السويد بتاريخ ١٩٢١/٧/٨ ومع الدانمرك بتاريخ ١٩٢١/٧/١٤ . وجميع هذه الدول المذكورة ، والتى اعترف بعضها فقط ، رسميا بالحماية البريطانية على مصر ، انما اعترفت كل منها فى الاتفاقية الخاصة بها بالسيطرة البريطانية الضرورية على الشئون المصرية حماية للمصالح الأجنبية الموجودة بمصر ، ووافقت على التنازل عن كافة حقوقها التى تمتعت بها قبلا فى مصر فى ظل نظام الامتيازات الأجنبية . هذا ولقد نصت الاتفاقيات التى ابرمتها بريطانيا مع كل من النرويج والسويد والبرتغال والدانمرك على تطبيق أحكام المعاهدات السارية فيما بين بريطانيا وتلك الدول ، فى الاقليم المصرى.

ولقد ذهب التسلط البريطانى على الشئون المصرية عامة والخارجية بصفة خاصة الى حد تصرف الحكومة البريطانية فى أجزاء من الاقليم المصرى بالتنازل أو بتعديل الحدود . ويتجلى هذا التسلط البريطانى فى مسألة واحة يغبوب الواقعة فى الصحراء الغربية المصرية . ففى اتفاق بريطانى ايطالى عقد فى ١٩١٦/٧/٣١ ، وافقت بريطانيا من حيث المبدأ على اعتبار الحدود المصرية الليبية مسألة قابلة للنقاش. وفى معاهدة لندن فى ١٩١٥/٤/٢٦ التى كانت أطرافها ايطاليا من جانب وفرنسا وبريطانيا وروسيا من جانب آخر ، والتى بموجبها دخلت ايطاليا الحرب الى جانب الحلفاء ، نجد المادة ١٣ التى تنص على أنه فى حالة قيام فرنسا وبريطانيا بتوسيع نطاق اقاليمهما الاستعمارية فى أفريقيا على حساب المستعمرات الالمانية فى القارة ، يكون من

حق ايطاليا المطالبة بتوسع مماثل لنطاق مستعمراتها ، خاصة فيما يتعلق بتسوية المسائل الخاصة بالحدود الفاصلة بين المســتعمرات الفرنســية والبريطانية من جانب والمستعمرات الايطالية فى ليبيا واريتريا والصومال.وفى أثناء انعقاد اللجنة الدولية المنشأة بناء على المادة ١٣ المذكورة ، فى اطار مؤتمر السلام بباريس فى مايو ١٩١٩ عرض اللورد ملنر المندوب البريطانى فى اللجنة . الاعتراف بالسيادة الايطــالية على يغبوب وفى ابريل ١٩٢١ ، نص مشروع اتفاق قدمته الخارجية البريطانية على نفس العرض المذكور ، مقابل تعديل يسير فى الحدود لصالح مصر ، الى الحكومة الايطالية التى وافقتعليه فى ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ حين أعلنت بريطانيا استقلال مصر .

نخلص مما سبق الى أن مصر كانت بالفعل دولة محمية تدار شئونها الخارجية بواسطة الدولة الحامية .

وعلينا الآن أن نناقش مدى مشروعية نظام الحماية البريطانية على مصر، فى ضوء قواعد القانون الدولى العام أن نظام الحماية هو علاقة ثنائية بين دولتين ، الدولة المحمية والدولة الحامية . والدولة المحمية هى التى توضع بمقتضى معاهدة أو بمقتضى عمل انفرادى تحت كنف دولة أخرى هى الدولة الحامية ، أقوى منها لتقوم هذه بحمايتها من الاعتداء الخارجى عليها ، وبكفالة مصالحها فى المجتمع الدولى.ولقد انشئت الحماية البريطانية على مصر بموجب اعلان بريطانى من جانب واحد لم ينتج من تشاور رسمى مع الحكومة المصرية ولم تسأل الأخيرة الموافقة عليه أو قبوله ابتداء ، علنا أو رسميا . والحماية الدولية المشروعة لا تخلق بالارادة المنفردة للدولة الحامية ، بل أن حق الدولة الحامية فى السيطرة على شئون المحمية وتحديد مدى هذه السيطرة ، والتزام المحمية بالخضوع لمثل هذه السيطرة ، انما يتطلب اساسا علاقة تعاقدية لايمكن أن تكون الا بالرضا بين الطرفين .

ويرى جمهور الفقهاء أن الأعمال القانونية الدولية التى تصدر من جانب واحد أى التى تعبر عن ارادة شخص قانونى دولى واحد ، انما لا ترتب نتائج أو آثار قانونية معينة الا اذا سبقتها أو لحقتها ارادات أشخاص دولية أخرى بصفة رئيسية أو تبعية وبصورة صريحة أو ضمنية(١) . اذن فان مشروعية الحماية البريطانية على مصر لا يمكن أن تتأتى الا باثبات حقيقة معينة وهى أن ارادة مصر ، قد تلاقت بشكل من الأشكال ، مع ارادة بريطانيا فى اعــلان الحماية عليهــا .

وجدير بالذكر أن الآراء الفقهية الدولية قد انقسمت بصدد توافــر أو انعدام المشروعية فى نظام الحماية البريطانية على مصر ، الى فريقين . الفريق الأول يرى فى تلك الحماية عملا من أعمال الاكراه المعنوى والضغط السافر أو مجرد اجراء من اجراءات الحرب ، قامت به الحكومة البريطانية ازاء مصر

(١) د. حامد سلطان ــ د. عبد الله العريان : اصول القانون الدولى ــ ص ١٨٤

مستهدفة الحفاظ على سيطرتها القائمة منذ عام ١٨٨٢ على الموقع الاستراتيجى الخطير للاقليم المصرى . فالحماية البريطانية فى نظر هذا الفريق هى حماية فعلية وليست حماية قانونية، لأنها فرضت على مصر وهى تفتقد الى الركن الأساسى فى نظام الحماية الدولية ، وهو العنصر التعاقدى أو مبدأ تلاقى ارادتى الدولة الحامية والدولة المحمية من أجل انشاء تلك العلاقة الثنائية كذلك فان الغالبية العظمى من نماذج الحماية الدولية ، انما قامت على أساس معاهدات علنية بين الدولتين الحامية والمحمية . فالمعاهدة كشرط جوهرى للاقرار بمشروعية نظام الحماية الدولى هى الاعلان عن ارادة الدولة المحمية ، الصريحة ، الرسمية ، فى اخضاع شئونها الخارجية وعلاقاتها الدولية لادارة واشراف الدولة الحامية . يضاف الى ذلك أن الاعلان البريطانى بوضع مصر تحت الحماية وانهاء السيادة العثمانية عليها ، انما يمثل انتهاكا علنيا من جانب بريطانيا لمعاهدة لندن (سنة ١٨٤٠) المبرمة بين القوى الاوربية الكبرى الخمس ، والتى بمقتضاها أصبحت مصر تتمتع باستقلال ذاتى فى ظل التبعية للباب العالى ، وتحت ضمانة الدول الأطراف فى تلك المعاهدة(١) .

ولما كانت قواعد قانون المعاهدات لا تجيز أن يقوم أحد أطراف المعاهدة الجماعية بالغائها كلية ، بارادته المنفردة ، فان هذا الفريق من الفقهاء ينتهى الى تقرير بطلان الحماية البريطانية على مصر . وتأسيسا على ذلك فان اعلان الخارجية البريطانية فى ١٩١٤/١٢/١٨ لم يغير من طبيعة المركز الدولى لمصر ، بحيث تتحول مصر فى ظله من بلد تابع للسيادة العثمانية الى محمية بريطانية ، بل أن مصر ظلت ، من وجهة نظر قانونية بحتة ، طوال سنى الحرب العالمية الأولى ، تابعة للسيادة العثمانية حتى تنازلت تركيا عن سيادتها على مصر فى معاهدات الصلح فيما بعد انتهاء الحرب الأولى .

أما الفريق الثانى من الفقهاء والذى يؤيد مشروعية الحماية البريطانية لمصر ، أى فكرة تحول المركز الدولى لمصر طوال سنوات الحرب الى محمية بريطانية ، فهو يرى أن اعلان الخارجية البريطانية بشأن وضع مصر تحت حماية بريطانيا ، ما كان الا تكييفا قانونيا مشروعا لطبيعة العلاقات الخاصة التى ربطت فيما بين بريطانيا ومصر منذ سنة ١٨٨٢ . وتبدو مشروعية الحماية البريطانية ، فى نظر هؤلاء ، فى مظهرين اساسيين : أولهما موافقة تركيا على التنازل عن حقوق السيادة العثمانية على مصر ، وذلك فى اطار معاهدات الصلح بعد انتهاء الحرب العظمى ، وثانيهما هو قبول الحكومة المصرية والشعب المصرى قبولا ضمنيا ، بعكس الموافقة التركية الصريحة ، اى أن القبول المصرى للحماية البريطانية هو ظاهرة يستشفها الباحث من بين مواقف الحكومة والشعب فى مصر ، ابان سنوات الحرب . تجاه السلطات البريطانية القائمة آنذاك فى البلاد باسم الحماية .

---

(١) Robert Redslob : Histoire des grands principes du Droit des Gens, p. 500

(٢) J. L. Brierly : The Law of Nations, p. 74.

فيما يتعلق بالموافقة التركية على الحماية البريطانية على مصر . فانه نتيجة لانتصار الحلفاء فى الحرب العالمية الأولى واندحار دول الوسط ومعها تركيا ، كان من الحتمى أن تتنازل تركيا وقد انهزمت ، عن حقوقهـــا المتبقية قانونا واسميا فى مصر وقد تحقق ذلك التنازل فى معاهدة سيفر التى وقعت عليها تركيا فى ١٩٢٠/٨/٢٠ حيث نصت مواد المعاهدة المذكورة (من المادة ١٠١ الى المادة ١١٤) على تنازل تركيا عن سيادتها على مصر واعترافها بالحماية البريطـــانية ، ونقل كافة السلطات التى خولتها أحـــكام اتفاقيـــة القسطنطينية لعام ١٨٨٨ ، الى بريطانيا ، ولما حالت الظروف الســـياسية لتركيا بعد الحرب من التصديق على معاهدة سيفر ، انعقد مؤتمر عام آخر لاحق للصلح بين انجلترا وحلفائها من جانب وتركيا من جانب آخر ، فى يوليو سنة ١٩٢٣ بمدينة لوزان وتضمنت معاهدة لوزان مواد خاصة بمصر كان أهمهـــا مايلى(١) :

« المادة ١٧ ـــ يسرى مفعول تنازل تركيا عن كل حقوقها على مصر والسودان ابتداء من يوم ١٩١٤/١١/٥ (تاريخ اعلان الدولة العثمانية الحرب على الحلفاء) .

المادة ١٨ ـــ صارت تركيا محررة من كل تعهداتها الخاصة بالقروض العثمانية المضمونة بالجزية المصرية ، وهى القروض المعقودة فى سنة ١٨٥٥ و سنة ١٨٩١ و سنة ١٨٩٤ وصارت المدفوعات السنوية التى تدفعها مصر وفاء لهذه القروض الثلاثة جزءا من مدفوعات الدين المصرى العام وصارت مصر محررة من كافة التعهدات الأخرى المتعلقة بالديون العثمانية » .

اذن فلقد انقضت السيادة العثمانية على مصر باعتراف تركيا نفسها فى معاهدة لوزان ، بل وان هذا الانقضاء بدأ منذ يوم ١٩١٤/١١/٥ . وهكذا فان الموافقة التركية الرسمية على انهاء السيادة العثمانية على مصر منذ ذلك التاريخ ، تجب بطبيعة الحال الموافقة التركيةالرسمية على الحمايةالبريطانية على مصر .

ومن جهة أخرى ، وحتى يمكن لنا التسليم بشرعية الحماية البريطانية على مصر ، ولابد من اثبات حقيقة هامة أخرى وهى أن الموافقة على تلك الحماية قد تمت من جانب حكومة رسمية تمثل الرأى العام الشعبى فى البلاد . وفى الواقع أن النموذج المصرى ، فى هذا الصدد ، يقدم لنا حالة حماية دولية موافق عليها بعبارات صريحة من جانب حاكم الدولة المحميـــة ، وبالتصرف الواقعى من جانب حكومة الدولة المحمية . فلقد نشرت الجريدة الرســـمية المصرية « الوقائع المصرية » فى يوم ١٩١٤/١٢/٢١ نص الخطاب الذىأرسله السلطان حسين كامل الى رئيس الوزراء حسين رشدى وأهم فقراته ما يلى:

---

(١) د. راشد البراوى ، مرجع سابق ص ١٢٧ ـــ ١٢٨

« نحن متأكدون من أقصى مساعدة وتعاطف تقدمها لنا حكومة صاحب الجلالة البريطانية ونحن مقتنعون أن التعريف المحدد الدقيق لمركز بريطانيا العظمى فى مصر والعمل على تلاشى كل أسباب سوء الفهم ، سوف يسهل التعاون فيما بيننا من أجل هدف مشترك بالنسبة لجميع العناصر السياسية فى البلاد » .

هذا ولقد استمر حسين رشدى وزملائه من الوزراء المصريين فى نفس مناصبهم السابقة على اعلان الحماية البريطانية حتى نوفمبر سنة١٩١٨ بدون أدنى معارضة ظاهرة للتغير النظامى الجديد . كما تعاونت الحكومة المصرية بكافة أجهزتها مع السلطات البريطانية فى ادارة البلاد . ومما يذكر أن حسين رشدى صرح فى حديث له مع مراسل صحيفة الديلى كرونيكل عقب اعلان الحماية مباشرة(١) : « مادامت قناة السويس حلقة اتصال بين أجزاء الامبراطورية البريطانية وطريقا لازما لبريطانيا فمن الطبيعى أن تنعقد بين بريطانيا العظمى ومصر صلات الود المتينة ، وزد على ذلك اننا أمة ضعيفة نحتاج الى صديق قوى يصون بلادنا من أى اعتداء ويكون على جانب من الحرية والارتقاء ليتيسر لنا أن نسير بارشاده فى معارج الحرية الى ذلك المقام الذى يليق بنا فى مصاف الدول وهذه الشروط متوافرة فى انجلترا فان لديها من القوة ما يمكنها من الدفاع عن قطرنا .... »

كما تحدث حسين رشدى فى ٨ يناير سنة ١٩١٥ الى مراسل التيمس فقال : « كان من رأيى دائما أن مصر كبيرة الشأن بالنظر الى موقعها الجغرافى وانها تثير المطامع عند الدول الأخرى وهى ضعيفة لا يتأتى لها الدفاع عن نفسها فلكى تحافظ على وجودها ينبغى أن تكون تحت سيطرة دولة عظيمة ، وهى تصبو الى بلوغ استقلالها الداخلى ولأمة الوحيدة التى يتوافر فيها الشرطان اللازمان هى بريطانيا العظمى لأنها قادرة على حماية مصر وتقاليدها الحرة خير ضامن لتحقيق آمالنا » .

اذن ، ها هو الخديو الجديد يرحب بالتعاون المصرى البريطانى ، وهاهو رئيس الوزراء حسين رشدى يشيد بالدور الضخم الذى لايمكن لدولة غير بريطانيا أن تؤديه للحفاظ على وجود مصر وحريتها واستقلالها .

ولكن هل كان السلطان حسين والوزارة المصرية آنذاك يمثلان السلطة الحكومية الشرعية فى مصر والتى تملك الزام مصر بقبول الحماية البريطانية؟؟ لنعد الى أحداث يومى ١٨ و ١٩ ديسمبر سنة ١٩١٤ . ففى يوم ١٨ديسمبر المذكور كانت مصر مازالت بلد تابع للسيادة العثمانية خاصة فى ميدان العلاقات الخارجية ومن ثم لم تكن تملك وقتئذ أهلية ابرام المعاهدات الدولية بما فيها أية اتفاقيات تتضمن انكارا لحقوق سيادة تركيا عليها . وبالتالى لا يمكننا ، من الناحية القانونية الدولية ، أن نعتبر اعلان الخارجية البريطانية فى ١٨

(١) عباس محمود العقاد — سعد زغلول (سيرة وتحية) ص ٢٦٠

ديسمبر ، عرضا أجنبيا مقدما الى الدولة المصرية . وأكثر من ذلك أن رئيس النظارة المصرية فى ذلك اليوم كان نائبا للخديو عباس أثناء تغيب الأخير فى الاستانة ومن ثم فهو باختصاصه كنائب مؤقت لحاكم البلاد ، لا يملك أن يربط مصر قانونا بالنظام الجديد البريطانى أو يلزمها به — والنظرة القانونية المجردة لابد وأن تحكم على الخديو الجديد بأنه متمرد على السيادة العامانية مغتصب لمنصب الخديوية ولقد أعلن سلطان تركيا ذلك بالفعل ضد حسين كامل ، ونشر ذلك فى جريدة التايمز بتاريخ ٣١ ديسمبر سنة ١٩١٤ .

خلاصة القـــول أن الســـياسة البريطانية أن تقيم بمصر حـــكومة فعلية De Facto لا ترتقى الى مرتبة الحكومة الشرعية De Jure . وعلينا الآن أن نناقش صلاحيات الحكومة فى الارتباط بالتزامات دولية . والحكومة الفعلية هى سلطة الأمر الواقع فى البلاد بصرف النظر عن وسيلتها فى الوصول للحكم . وتتمثل صلاحياتها فى السيطرة الحقيقية على مقاليد الحكم فى ظل قدر واضح من الاستقرار فى المجتمع المحكوم بها . ويكاد يجمع الفقهاء على طبيعة القوة الالزامية للتعاقدات الدوليـــة التى تبرمها الحـــكومة الفعلية ، ويتفقون على صحتها قانونا . وبصفة عامة فان قواعد القانون الدولى تسعى الى أن تتماشى مع الواقع الدولى ، وذلك بأن تعتبر الحكومة التى استقرت بالفعل فى السلطة واستطاعت التغلب على المقاومة الداخلية ضدها ، متمتعة من حيث الواقع بالرضا الضمنى للشعب عنها . وهذا المبدأ القـــانونى ينطبق بطبيعة الحال على الظروف العادية حين تحدث تغييرات حـــكومية فى دولة مستقلة ذات سيادة ، سواء من خلال أقوى الأحزاب السياسية الوطنية القائمة فيها أو بواسطة الارادة الشعبية العامة وذلك بشرط عدم حدوث تدخل من جانب احدى الدول الأجنبية لاحداث هذا التغيير الحكومى الداخلى .

ويبقى أمامنا البحث عن كيفية تطبيق تلك المبادىء السالفة الذكر على حالة الحكومة الجديدة التى جاءت للحكم بمساعدة وجهود دولة أجنبية ، وهى حالة الحكومة المصرية التى تكونت فى ظل الحماية البريطانية وبمساندة تامة من بريطانيا . ومن هنا تبدو الأسباب القوية التى تدعو للاعتقاد بأن تلك الحكومة لم تكن شعبية ولا تمثيلية ولا شرعية الا أن تلك الحكومة الفعلية استطاعت فى هذه الاثناء أن تثبت قواعدها وحكمها وأن تصبح مقبولة من الشعب المصرى وممثلة شرعية للدولة المصرية . ومن ثم فان كل ما أتت به تلك الحكومة من أعمال وتصرفات فى بداية عهدها حين كانت شعبيتهـــا مثار الشك ، انما تعتبر صالحة قانونا بأثر رجعى وتقيد مصر بالتزاماتها ، خاصة وأن الشعب المصرى لم يقم بثورة عامة ضد تلك الحكومة أو لم يرفضها رفضا علنيـــا فى أى لحظة من لحظات وجوده السياسى .

ومن المؤلم حقا ، بالنسبة لنا كمصريين أن يحدث هذا الانقلاب الخطير فى المركز الدولى لمصر وتعلن الحماية البريطانية ويهدر استقلال البلاد ، ولا يبدو من مصر الرسمية ولا من الجمعية التشريعية التى كانت لها بموجب القـــانون النظامى القديم صفة النيابة عن الأمة أى احتجاج على هذا الوضع الجـــديد بل تبقى الوزارة قائمة تقر الحماية ولا يستقيل وزير ولا موظف كبير ، وكذلك

بقيت الجمعية التشريعية صامتة كأن لم يحدث شىء بل ان وكيلها المنتخب سعد زغلول(١) كان فى مقدمة المحتفين بالسير هنرى مكماهون ، أو مندوب سامى بريطانى فى ظل نظام الحماية اذ استقبله على محطة العاصمة ساعة وصوله يوم ٩ يناير سنة ١٩١٥ وقال عنه على مسمع من مستقبليه « ان دلائل الخير بادية على وجهه »(٢) .

ومن ناحية اخرى فان اعلان الحماية وان كان قد قوبل من الشعب بالألم وبالوجوم الا انه لم يقابل الا باحتجاج يسير المدى محدود الأثر . ولعل فرض الأحكام العرفية البريطانية على البلاد المصرية لأول مرة فى تاريخها الحديث كان له دخل كبير فى ايثار الأمة جانب الصمت والوجوم كما أن تدفق الجيوش التابعة لبريطانيا على مصر كان من أهم العوامل التى دفعت مصر الى الاستسلام للنظام الجديد .

على اية حال فان رفض الشعب المصرى للحماية البريطانية رفضا سلبيا بلا ادنى مظهر خارجى ملموس ، لا يعتبر حجة مقنعة لبطلان الحماية البريطانية على مصر الا فى ميدان الاخلاقيات الفلسفية وفى مجال العدالة السياسية فحسب .

اما من وجهة نظر القانون الدولى العام ، البحتة ، فان الحماية البريطانية على مصر قد لاقت الرضا الضمنى من جانب الحكومة الرسمية والارتياح الصريح من جانب الحاكم الجديد للبلاد أى ان الحماية البريطانية وجدت أساسها القانونى فى الرضا المعلن والضمنى من جانب السلطات الرسمية القائمة فى مصر آنذاك .

وهكذا نستطيع ان نعتبر المركز الدولى لمصر فى الفترة ما بين ديسمبر سنة ١٩١٤ ونوفمبر سنة ١٩١٨ ، أى انتهاء الحرب العالمية الأولى ، يتجسد نظاميا فى محمية بريطانية تخضع لنظام حماية دولية ، سليم فى اسسه وأركانه الظاهرة الواضحة .

ثالثا : المركز الدولى لمصر منذ نهاية الحرب العالمية الأولى وحتى اصدار تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ :

فى الفترة ما بين عامى ١٩١٩ و ١٩٢٢ تمثلت اهم محددات المركز الدولى لمصر فى حقائق ثلاث هى تأقيت نظام الحماية البريطانية ، ثم آثار الثورة الشعبية العارمة فى البلاد عام سنة ١٩١٩ ، وأخيرا فى صدور تصريح ٢٨ فبراير الشهير .

---

(١) عبد الرحمن الرافعى — مرجع سابق ص ٢١ — ٢٢

(٢) نشرت هذه الواقعة جريدة المقطم يوم ١١ يناير ١٩١٥

يقول جورج سل أن الواجبات الأساسية لحكومة الدولة الحامية ، هى الدفاع عن الوحدة الاقليمية والادارية للبلد المحمى ضد أى اعتداء خارجى . وينتج من ذلك المبدأ أن نظام الحماية الدولى ، فى جوهره ، انتقالى مؤقت . فحين تنتهى الظروف الواقعية التى أضفت على الحماية صبغة المشروعية ، يصبح من حق حكومة الدولة المحمية أن تطالب الدولة الحامية بتحريرها من تلك الوصاية وبالممارسة الحرة لاختصاصها السيادى الطبيعى . الا انه من الناحية الواقعية عادة ما تقف المصالح والاهتمامات السياسية للدولة الحامية عقبة فى طريق تحقيق تلك المطالب الوطنية . وهنا لا تملك الدولة المحمية أن تلجأ الى أى اجراء قانونى لتدعيم ادعاءاتها أمام منظمة دولية . هذا الاعتبار الأخير هو أكثر ما يميز نظام انشاء الانتدابات الدولية ، عن نظام الحمـــاية(١) .

ان الموافقة المصرية الصريحة من جانب الحكومة الرسمية والرضاالضمنى من جانب الشعب المصرى عن نظام الحماية البريطانية ، انما كانا يستندان الى تصور معين وتفسير خاص لطبيعة تلك الحماية . فمصر بأسرها ، سواء الرسمية أو الشعبية ، انما نظرت الى نظام الحماية البريطانية كاجراء مؤقت اقتضته ضرورات الحرب العالمية الأولى وكوسيلة قانونية دولية لضم مصر الى جانب دول الحلفاء ضد امبراطوريات الوسط فى الصراع العسـكرى العالمى . وهناك كتاب انجليز منهم السير توماس باركلى ، انما يساندون الرأى القائل بأن الحماية البريطانية على مصر أثناء الحرب العظمى كانت مجرد اجراء من اجراءات الحرب يجب أن ينتهى بانتهاء تلك الحرب العظمى.ويروى باركلى أن التلميحات والاشارات الى الاستقلال المصرى فى المســتقبل ، فى البرقيات المتبادلة فى ديسمبر ١٩١٤ بين الملك جورج الخامس والسلطان حسين كامل كانت تستهدف توضيح ان الحماية البريطانية على مصر ما هى الا خطوة ادارية اجرائية بحتة تمهد السبيل للأوضاع السياسية التى تتلاءم مع استقلال مصر الموعود . والمصريون عامة كانوا يؤمنـــون بأن الحـــالة السياسية التى خلقتها الحماية البريطانية فى مصر ، لابد من اعادة النظر فيها بمجرد أن تسمح بذلك ظروف الحلفاء فى الحرب . كما كان حسين رشدى أثناء توليه رئاسة الوزارة المصرية فى ظل الحماية طيلة سنوات الحـــرب ، مضمرا النية على مناقشة مسألة المركز الدولى لمصر مع الحكومة البريطانية بمجرد انتهاء الحرب بهدف الحصول على أقصى حرية ممكنة لبلاده . وعندما بدأت مفاوضات السلم اعتقد رشدى أن الوقت قد حان لتقديم صوت مصر فى المحافل الدولية ، ذلك الصوت الذى لم تسمح الدول الكبرى بسماعه لحظة فرض الحماية البريطانية على مصر . وعندما تبين لرشدى صعوبات تحقيق ذلك المطلب الوطنى قدم استقالته الى السلطان فؤاد . وجاء فى كتـــاب استقالة حسين رشدى بتاريخ ٢ ديسمبر ١٩١٨ العبارة التالية(٢) .

---

(١) Georges Scelle : Cours de Droit International Public, p. 201.

(٢) محمد شفيق غربال — مرجع سابق ص ٤٣

« عاهدت نفسى عهدا اساسيا أن أطلب من الحكومة البريطانية عند الشروع فى مفاوضات الصلح اكثر مايمكن من الحرية لمصر والآن وقد أوشكت هذه المفاوضات ان تبدأ ، طلبت من الحكومة البريطانية بعد تصديق عظمتكم ، أن تسمع أقوالى فكان جوابها التسويف الى ما بعد الصلح » .

وهكذا يجب على الدارس أن يضع فى اعتباره ان الموافقة المصرية على نظام الحماية البريطانية ، كان أساسها الاقتناع بأن العلاقات البريطانية المصرية ينبغى لها أن تحدد بوضوح بعد الحرب بواسطة اتفاق رسمى يغير من طبيعة تلك العلاقات الدولية بين البلدين وبما يحقق الاستقلال الكامل لمصر .

ان مناقشة المركز الدولى لمصر فى الفترة ما بين انتهاء الحرب العالمية الأولى ، واصدار تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ تستلزم بالضرورة الاهتمام بأحداث التاريخ السياسى المصرى فى تلك السنوات الثلاث القلقة التى امتلأت بالتوتر السياسى وبثورة المشاعر القومية لدى المصريين . فالرأى العام المصرى بكافة طبقاته اعتبر انتهاء الحرب العالمية بمثابة انهاء فعلى لنظام الحماية البريطانية على مصر ومن هنا بدأت تطورات الحركة الوطنية فى مصر .

ففى يوم ١٣ نوفمبر سنة ١٩١٨ ــ الذى عرف بعد ذلك بعيد الجهاد لدى المصريين ــ وبعد أن اعلنت الهدنة بين المعسكرين المتحاربين بيومين اثنين فقط ، بادر سعد زغلول وكيل الجمعية التشريعية التى أوقفت أعمالها منذ بداية الحرب العظمى ، وعلى شعراوى وعبد العزيز فهمى الى طلب المقابلة من السير ريجنالد وينجت ، المندوب السامى البريطانى . وأثناء المقابلة قال سعد زغلول للمندوب السامى بعد مناقشة طويلة فى كفاءة مصر للاستقلال « متى ساعدتنا انجلترا على استقلالنا التام فاننا نعطيها ضمانة معقولة لعدم تمكين أى دولة من استقلالنا والمساس بمصلحة انجلترا فنعطيها ضمانة فى طريقها الى الهند وهى قناة السويس بأن نجعل لها دون غيرها حق احتلالها عند الاقتضاء . بل نحالفها على غيرها ونقدم لها عند الاقتضاء ما تستلزمه المحالفة من جنود » ثم قال شعراوى باشا : « يبقى أمر آخر وهو حقوق أرباب الديون الأجانب ، فيمكن بقاء منصب المستشار الانجليزى بحيث تكون سلطته هى سلطة صندوق الدين العمومى . ومن هذا الحديث علم سعد وصاحباه أن رأى الحكومة البريطانية فى المسألة المصرية هو تأجيلها لما بعد عقد الصلح وفراغها من المشكلات المتخلفة من الحرب العظمى ، وأنه ليس فى نية تلك الحكومة الالغاء الرسمى لنظام الحماية المفروض على مصر .

ولقد أعقب اجتماع الزعماء المصريين الثلاثة حركة تهدف الى ابراز الشخصية الاعتبارية للشعب المصرى لتمثيله دولياً فى أية مباحثات أو مفاوضات بشأن مستقبله السياسى والمركز الدولى لمصر .

وهكذا نبتت فكرة تأليف الوفد المصرى وتركزت فى هيئة يرأسها سعد زغلول، ووضعت صيغة التوكيل التالى(١) : « نحن الموقعين على هذا قد انبنا عنا

(١) محمد شفيق غربال ــ تاريخ المفاوضات المصرية البريطانية ــ ص ٥٠ ــ ٥١ ــ ٥٢

حضرات سعد زغلول باشا وعلى شعراوى باشا وعبد العزيز فهمى بك ومحمد على بك وعبد اللطيف المكباتى بك ومحمد محمود باشا واحمد لطفى السيد بك . ولهم أن يضموا اليهم من يختارون فى أن يسعوا بالطرق السلمية المشروعة حينما وجدوا للسعى سببا فى استقلال مصر التام » . وتم بالفعل تجميع مئات الآلاف من التوقيعات الشعبية على هذا التوكيل ولقد كان هناك تفاهم باذن السلطان ، بين رئيس الحكومة المصرية حسين رشدى والزعماء المصريين ، على أن يكون هناك مسعيان أحدهما رسمى يتولاه رئيس الحكومة لدى الحكومة الانجليزية، والآخر مسعى شعبى يشد أزر الرسميين لدى الشعب المصرى نفسه ولدى الرأى العام الأوربى فى مفاوضات الصلح .

وفى يوم ٢٠ نوفمبر سنة ١٩١٨ طلب سعد زغلول من القيادة العسكرية (نظرا لاستمرار سريان نظام الأحكام العرفية على البلاد آنذاك) الترخيص له بالسفر الى أوربا لعرض المطالب الوطنية المصرية وجاءه الرد بأن هناك صعوبات وفى أول ديسمبر سنة ١٩١٨ أرسل اليه الكولونيل سيمس السكرتير الخاص للمندوب السامى يبلغه بأن المندوب السامى لا يستطيع التوسط لدى السلطات العسكرية فى موضوع سفره الى الخارج وأن على سعد أن يقدم مقترحاته كتابة الى المندوب السامى . وفى يوم ٦ ديسمبر سنة ١٩١٨ صدر النداء التالى من الوفد المصرى الى معتمدى الدول الأجنبية : (١)

١ — تطالب مصر بالاستقلال التام :

(أ) لأن الاستقلال حق طبيعى للأمم .

(ب) لأن مصر لم تهمل قط أمر المطالبة بهذا الاستقلال بل هى سفكت فى سبيله دم أبنائها ولقد كان ماحازته من النصر فى ميدان القتال كافيا لرد السيادة اليها لولا اجماع الدول العظمى (١٨٤٠ — ١٨٤١) واكراهها على تقليل مطامحها الى أدنى حد ممكن وجعلها تكتفى بالاستقلال الداخلى فقط هو مع ذلك واسع النطاق يبلغ حد الاستقلال التام .

(ج) لأن مصر تعتبر نفسها الآن خالصة من آخر رباط كان يربطها بتركيا وهو رباط السيادة الأسمية اذ أن تركيا أصبحت بسبب نتائج الحرب لاتستطيع التمسك بهذه السيادة .

(د) لأن مصر ترى أن الوقت قد حان لأن تعلن استقلالها التام الذى يؤيده مركزها الجغرافى وأحوالها المادية والأدبية .

٢ — تريد مصر أن تكون حكومتها دستورية وان تراعى فى تفاصيل النظام حالة البلد الخصوصية من جهة ما للأجانب فيها من المصالح وأن تقوم

(١) عبد الرحمن الرافعى — تاريخ مصر القومى من عام ١٩١٤ الى عام ١٩٢١ — ص١٠٦

بعمل اصلاحات اقتصادية وادارية واجتماعية تستعين على تحقيقها بذوى العلم من أهل البلاد الغربية كما كانت تلك عادتها فيما مضى .

٣ — تعلن مصر أن امتيازات الأجانب فيها ستحترم بكل دقة واذا كان العمل أظهر أن بعضها يدعو الى تحوير أليق بمقتضيات الأحوال فانها تعرض ما يعن لها من وجوه التعديل التى من شأنها المساعدة على تقدم البلاد مع صيانة المصالح المنظور فيها وتكون فيما تعرضه بعد ذلك واسعة الصدر .

٤ — تتعهد مصر بالبحث فى وضع طريقة للمراقبة المالية لا تقل فى أهميتها بالنسبة للبلاد الأجنبية ذوات المصلحة عما كان متبعا قبل اتفاقية عام ١٩٠٤ ويكون أهم قائم بها هو صندوق الدين العمومى .

٥ — تكون مصر مستعدة لقبول ما تراه الدول من الاحتياطات مفيدا للمحافظة على حياد قناة السويس .

٦ — تعتبر مصر نفسها حائزة لأكبر شرف بوضع استقلالها تحت ضمانة جمعية الأمم وان تشترك بهذه المثابة بقد ما لديها من الوسائل فى تحقيق مبادىء العدل والحق على النمط الحديث .

وفى ١٤ ديسمبر سنة ١٩١٨ وصل الرئيس الأمريكى ويلسون الى باريس فأرسل اليه سعدا احتجاجا على منع مصر من أسماع صوتها والافضاء بمطالبها فى مؤتمر الصلح ، يقول فيه(١):«نعم أن السلطات البريطانية طلبت الينا أن نبدى اقتراحات حكومية عن ادارة مصر بشرط الا تخرج عن دائرة الحماية التى رتبتها وانها بذلك تطلب منا المحال . لأن مصر لم تقبل مطلقا هذه الحماية التى ليست الا عملا من الأعمال الحربية والتى مع كونهامناقضة لآمالنا فى الاستقلال فهى مناقضة أيضا للحقوق التى كسبناها من تركيا من زمان بعيد ، فان هذه الحرب أبعد ما تكون من أن تضيق دائرة تلك الحقوق بل على عكس ذلك توسع فيها الى حد الاستقلال تطبيقا للمبادىء الجديدة التى تقضى باحترام القوميات » .

وفى تلك الاثناء طالب حسين رشدى بصفته الرسمية كرئيس للوزارة من السلطات البريطانية بالسفر الى الخارج لعرض المطالب الوطنية لمصر على مؤتمر السلام فردت الحكومة البريطانية بأنها غير مستعدة للقائه لاشتغال الوزراء البريطانيين بمؤتمر الصلح وغيابهم عن العاصمة وانه لاينتظر أن تفرغ الحكومة للبحث فى شئون مصر الداخلية الا بعد وقت « متأخر » . فاستقال حسين رشدى . واستمرت اجتماعات الزعماء المصريين ونداءاتهم الى معتمدى الدول الأجنبية بمصر بل انه فى يوم ٣ مارس سنة ١٩١٩ التقى سعد زغلول بالسلطان أحمد فؤاد وقدم اليه عريضة تتضمن رجاء

(١) عباس محمود العقاد — سعد زغلول « سيرة وتحية » — ص ٢٠٦

صارخا لكى يحول السلطان وبين تأليف وزارة جديدة بعد استقالة الوزارة الرشدية . وهالت هذه الخطوة الجريئة رجال دار الحماية فأبرق السيرملن شيتهام الى حكومته يشرح لها الحالة .

وفى يوم الخميس ٦ مارس سنة ١٩١٩ استدعى الميجر جنرال واطسون قائد القوات البريطانية فى مصر رئيس الوفد وأعضاءه الى مركز القيادة والقى عليهم بلاغا(١) : « علمت أنكم تضعون مسألة وجود الحماية موضع المناقشة وأنكم تقيمون العقبات فى سير الحكومة المصرية تحت الحماية بالسعى فى منع تشكيل وزارة جديدة ، وحيث أن البلاد لاتزال تحت الأحكام العسكرية ، لذلك يلزمنى أن أنذركم أن أى عمل منكم يرمى الى عرقلة سير الادارة يجعلكم عرضة للمعاملة الشديدة بموجب الأحكام العرفية » . وبادر سعد فى اليوم نفسه الى ارسال برقية الى لويد جورج رئيس الوزارة البريطانية أنهى اليه فيها ماحدث وختمها بقوله : « ان السلطة العسكرية انذرتنا اليوم بأننا نضع الحماية موضع البحث ونعرقل تأليف الوزارة الجديدة وتوعدتنا بأشـــد العقـــاب العسكرى على أنها تجهل اننا نطلب الاستقلال التام ونرى الحمـــاية غير مشروعـــة » .

وفى يوم السبت ٨ مارس سنة ١٩١٩ ألقت السلطات البريطانية القبض على سعد زغلول واسماعيل صدقى ومحمد محمود وحمد الباسل ونفـــوا جميعا الى مالطة . ومن منفاه استمر سعد فى المطالبة بالاستقلال وانكار الحماية فأرسل برقية الى رئيس الوزارة الانجليزية يقول فيها : «... انى اطالبكم برفع الحماية التى أعلنتها حكومتكم على بلادنا قسرا لمقتضيات الحرب وجلاء الجنود البريطانيين عن وادى النيل .... » ونتيجة لنفى ســـعد والزعماء خارج مصر ، اندلعت ثورة الشعب المصرى فى ١٩١٩ .

ولقد انقسمت ثورة ١٩١٩ فى الحقيقة الى مرحلتين(٢) : مرحلة الثورة العنيفة التى حدثت فى مارس أثر نفى سعد وصحبه وهى مرحلة قصيرة المدى من الناحية الزمنية ، وهى الثورة التى قاومتها القوات العسكرية بكل عنف وهى المرحلة التى اشترك فيها الفلاحون اشتراكا فعالا وفيهـــا ظهـــرت الحكومات الوطنية المستقلة عن القاهرة . فى زفتى والمنيا ، والمجالس الوطنية المستقلة فى كثير من المراكز . ثم تلتها المرحلة الثانية من الثورة وهى التى بدأت من أبريل سنة ١٩١٩ ، وهى مرحلة طويلة المدى تتميز بخروج الفلاحين من العمل الثورى الايجابى وانحصار الثورة فى القاهرة ومدن القطر ولعبت فيها عناصر المدن من طلبة وموظفين ومحامين الدور الأساسى .. وكانت هذه تتسم بسمات الكفاح السلمى .

---

(١) عبد الرحمن الرافعى ــ تاريخ مصر القـومى من عـام ١٩١٤ الى عام ١٩٢١ ــ ص ١٢٢ ــ ١٢٣

(٢) د. محمد أنيس ــ دراسات فى وثائق ثورة ١٩١٩ ــ ص ١٠ ــ ١١

ـ وهكذا ـ

فقدت الحماية البريطانية على مصر مشروعيتها ابتداء من نوفمبر سنة ١٩١٨ نظرا لهذا الرفض المصرى لوجودها واستمرارها فيما بعد انتهاء الحرب ، سواء على المستوى الشعبى أو على المستوى الحكومى الرسمى وبذلك انهارت صفة المحمية البريطانية عن المركز الدولى لمصر ، من وجهة نظر قواعد وأحكام القانون الدولى فركن الرضا الضمنى من جانب الشعب والموافقة الصريحة من جانب السلطة الحكومية فى مصر ، كأساس لمشروعية نظام الحماية البريطانية ، قد تهدم بموجب الحركة الوطنية للوفد وبمقتضى ثورة عام ١٩١٩ التى اشترك فيها الشعب المصرى بكل فئاته ضد نظام الحماية البريطانية .

الا أن اعتبارات السياسة الدولية قد غلبت بالفعل على مبادىء القانون الدولى فى ذلك الشأن وجاءت النصوص الخاصة بمصر فى متن معاهدة فرساى بتاريخ ٢٨ يونيو سنة ١٩١٩ ، اعترافا دوليا عاما صريحا من جانب كافة الدول الأطراف فى مؤتمر السلام بباريس ـ بنظام الحماية البريطانية على مصر ، وفيما يلى أهم تلك المواد المتعلقة بالمركز الدولى لمصر(١) :

« المادة ١٤٧ ـ تصرح المانيا بأنها تعترف بالحماية التى أعلنتها بريطانيا العظمى على مصر فى ١٨ ديسمبر سنة ١٩١٤ وتتنازل عن نظام الامتيازات الأجنبية فى القطر المصرى ، ويكون هذا التنازل اعتبارا من ٤ أغسطس سنة ١٩١٤ .

المادة ١٤٨ ـ جميع المعاهدات والاتفاقات والترتيبات والعقود التى عقدتها المانيا مع مصر تعد ملغاة اعتبارا من ٤ أغسطس سنة ١٩١٤ . « ولايمكن لألمانيا بأية حال من الأحوال أن تتمسك بهذه العقود وتتعهد بأن لاتتدخل بأى شكل فى المفاوضات التى يمكن أن تجرى بين بريطانيا العظمى والدول الأخرى عن مصر » .

المادة ١٤٩ ـ يكون اجراء القضاء فى الرعايا الألمان وأملاكهم من اختصاص المحاكم القنصلية البريطانية بقرارات يصدرها عظمة السلطان ، وذلك حتى تنفيذ تشريع مصرى للنظام القضائى يتضمن تأليف محاكم ذات اختصاص عام .

المادة ١٥٠ ـ للحكومة المصرية الحرية التامة فى العمل على تسوية مركز الرعايا الألمان فى القطر المصرى وشروط اقامتهم فيها .

المادة ١٥٢ ـ توافق المانيا فيما يختص بها على نقل السلطات المخولة لصاحب الجلالة الامبراطورية السلطان بموجب الاتفاقية الموقعة فى الاستانة

(١) د. راشد البراوى ـ المركز الدولى لمصر والسودان وقناة السويس ـ ص١٢٠ـ١٢١

فى ٢٩ أكتوبر سنة ١٨٨٨ بشأن حرية المرور بقناة السويس الى حكومة صاحب الجلالة البريطانية » .

ومن جهة أخرى اهتمت الحكومة البريطـــانية بنشر اعتـــراف الرئيس ويلسون بالحماية البريطانية على مصر ، من دار الوكالة الامريكية بالقاهرة ، فأذاعت دار المندوب السامى بلاغا جاءها من مستر همسون جارى وكيل الولايات المتحدة فى مصر يقول فيه : « اتشرف بأن أقول أن حكومتى أمرتنى ان ابلغكم أن رئيس الجمهورية يعترف بالحماية البريطانية على القطر المصرى. هذا وان الرئيس باعترافه يحفظ بالضرورة لنفسه حق البحث فيمـــا بعد فى تفاصيل هذا الاعتراف مع مسألة تعديل حقوق الولايات المتحدة . وقد كلفت بهذا الصدد أن أقول أن رئيس الجمهورية والشعب الأمريكى يعطفان كل العطف على أمانى الشعب المصرى المشروعة للحصول على قسط آخر من الحكم الذاتى . ولكنهما ينظران بعين الأسف الى كل مسعى لتحقيق هذه الأمانى بالالتجاء الى العنف »(١)

ورغم الاعتراف الدولى باستمرار نظام الحماية البريطانية على مصر ، ظل الرأى العام المصرى رافضا لذلك الاستمرار وعندما أفرجت الحـــكومة البريطانية فى أبريل ١٩١٩ عن سعد وصحبه ، سافروا فورا الى باريس ولندن لعرض المطالب الوطنية المصرية على الأوساط السياسية الرســـمية والدوائر الصحفية والرأى العام الأوربى ولكن مجهودات الزعماء المصريين فى ذلك الشأن باءت بالفشل .

وبدأت مرحلة من الاضطراب الوزارى فى التاريخ السياسى المصرى ، طيلة السنوات الفاصلة بين ثورة ١٩١٩ واعلان تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ ، نتيجة لاستمرار ثورة الرأى العام المصرى ضد الحماية البريطانية وطبيعة هذا البحث لا تتسع ولا تحتمل الخوض فى تفصيلات تلك الأحداث السياسية التاريخية . واهم ما ميز تلك السنوات الثلاث هو محاولات الاتفاق والتوصل الى نقاط للتلاقى فيما بين الجانبين المصرى والبريطانى بشأن وضع صيغة جديدة للعلاقات البريطانية المصرية تكفل لمصر استقلالها وسيادتها كدولة فى اطار مجتمع الدول ، وتضمن لبريطانيا مصالحها فى تلك المنطقة الحيوية من العـــالم .

وبدأت هذه المحاولات بايفاد الحكومة البريطانية للجنة ملنر الى مصر فى ديسمبر سنة ١٩١٩ وتكونت هذه اللجنة ممثلة لكل الأحزاب الانجليزية ومؤلفة من اللورد ملنر وزير المستعمرات والسير رنل رود سفير انجلترا السابق فى روما والسير جون مكسويل قائد القوات البريطانية فى مصر فى أوائل الحرب العالمية الأولى ، والسير أوين توماس الخبير فى شئون الرى والمستر سبندر الكاتب الصحفى ، والسير سيسل هيرست الحجة فى القانون الدولى .

---

(١) عباس محمود العقاد ــ سعد زغلول « سيرة وتحية » ــ ص ٢٧٠

وكان الهدف الرسمى المعلن لحضور تلك اللجنة الى القاهرة هو : « تحقيق أسباب الاضطرابات التى حدثت اخيرا فى القطر المصرى وتقديم تقرير عن الحالة الحاضرة لتلك البلاد ، وعن شكل القانون النظامى الذى يعد تحت الحماية خير دستور لترقية أسباب السلام واليسر والرخاء فيهاولتوسيع نطاق الحكم الذاتى فيها توسيعا دائم الترقى والتقدم ولحمـــاية المصالح الأجنبيـــة »(١) .

ولم تلق اللجنة البريطانية ترحيبا بل مقاطعة شاملة ازاءها من جانب المصريين ، حاكما ومحكومين ــ فقفلت راجعة الى بلادها ــ وكانت اهم النتائج التى وصلت اليها اللجنة من مراجعتها للملفـــات الرسمية لمعظم المصـــالح الحكومية المصرية ، هو ما تضمنها التقرير الرسمى الذى قدمه ملنر الى الوزارة البريطانية بعد عودته وكان من أهم تلك النتائج ما يلى :

« ان كل حل تفرضه بريطانيا على مصر فرضا لا يرضى ولا يفى بالغرض وان الحكمة تقضى بالتماس حل يتفق عليه الفريقان أى بعقد معاهدة بين البلدين ولم نر سبيلا آخرا غير هذا الى اطلاق سراح مصر من الوصاية التى يعترض عليها المصريون اعتراضا شديدا بلا تعريض للمصالح الحيوية التى يجب علينا وقايتها من الأخطار ، وظهر لنا أن كل مايلزم لوقايتها يمكن أن يستوفى بعقد معاهدة ترضى فيها مصر ــ مقابل تعهد بريطانيا العظمى بالدفاع عن سلامتها واستقلالها ــ أن تسترشد ببريطانيا العظمى فى علاقاتها الخارجية وأن تعطيها حقوقا معينة فى الأراضى المصرية . والحقوق التى كنا نفكر فيها فعلى نوعين : الأول أن يكون لبريطانيا الحق فى ابقاء قوة عسكرية فى أرض مصر لتحمى مصلحتها الخصوصية فى مصر أى سلامة مواصلاتها الامبراطورية ، والثانى أن يكون لها نصيب من المراقبة على التشريع المصرى والمدارة المصرية فيما يختص بالأجانب للدفاع عن كل المصـــالح الأجنبيـــة المشروعـــة(١) » .

ولقد ظلت وجهة نظر ملنر المذكورة فى الفقرة السابقة ، هى جوهر السياسية البريطانية تجاه المسألة المصرية حتى اصدار الحكومة البريطانية لتصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ .

فعندما عادت لجنة ملنر الى لندن ، استدعت الوفد المصرى الموجود آنذاك فى باريس ، للتباحث معه بعد أن فشلت فى اجراء أى اتصـــال رسمى أو شعبى ابان فترة تواجدها بالقاهرة ــ وانتهت مفاوضات ملنر ــ زغلول بالمذكرة الملنرية الصادرة فى ١٨ اغسطس سنة ١٩٢٠ وبعد ذلك عرضت المذكرة الملنرية او مشروع المعاهدة البريطانية المصرية التى علق الوفـــد المصرى موافقته عليه برضاء الرأى العام المصرى عنه ، على الأمة المصرية

(١) محمد شفيق غربال ــ تاريخ المفاوضات المصرية البريطانية ــ ص ٦٢
(٢) محمد شفيق غربال ــ تاريخ المفاوضات المصرية البريطانية ــ ص ٦٤ ــ ٦٥

اشار فريق من المصريين منهم الحزب الوطنى برفضها بتاتا وفريق آخر حبذ قبولها ولكن كان الاتجاه المصرى العام هو قبول المشروع الملنرى على اساس تحفظات محددة هى ما يلى(١) :

١ ــ الغاء الحماية صراحة .

٢ ــ حذف النص الذى يقضى بأن مصر تخـــول بريطانيا العظمى الحقوق اللازمة لضمان مصالحها الخاصة اكتفاء بالحقوق المبنية بطـــريق الحصر فى مشروع المعاهدة ، وحذف الشرط المعلق تنفيذ المعاهدة على قبول الدول انتقال حقوقها الامتيازية الى بريطانيا العظمى .

٣ ــ اضافة النص على عرض مشروعات تعديل النظام القضـــائى المختلط على الهيئات النيابية المصرية واقرارها ، وعلى دخـــول مصر بصفة طرف متعاقد فى الاتفاقات المراد عملها مع الدول بشأن حقوقها الامتيازية .

٤ ــ حذف النص الخاص بتعيين موظف بريطانى لوزارة الحقانية اكتفاء بوجود نائب عمومى انجليزى لدى تلك المحاكم .

٥ ــ حذف النص الخاص باستشارة الحكومة المصرية للمستشار المـــالى البريطانى .

٦ ــ قصر الاتفاقات التى لا يمكن لمصر عقدها مع الدول متى كان فيها اضرار بالمصالح البريطانية على المعاهدات السياسية المحضة بحيث تبقى لمصر الحرية فى عقد جميع الاتفاقات التجارية والاقتصادية دون قيد .

٧ ــ حل مسألة السودان على اساس ضمان مياه النيل اللازمة لرى أرض مصر المزروعة الآن والقابلة للاصلاح والزراعة وعلى اساس أولوية مصر فى أخذ المياه عند عدم كفايتها للقطرين ، وعلى اساس تمتع مصر فعلا بحقوق سيادتها على السودان .

٨ ــ الغاء كل حكم فى المعاهدة مقيد لاستقلال مصر بمجـــرد زوال الأسباب الداعية لهذا التقييد(٢) .

وتكمن اهمية المحادثات التى جرت بين الوفد المصرى ولجنة ملنر ، أنها كانت مواجهة حقيقية من جانب الفريقين لمشكلات الاتفاق بين الدولتين وصعوبته الجوهرية فلقد بدأ كل من الفريقين ، بصيغة تختلف اختلافا جذريا عن صيغة الآخر . فالجانب المصرى يصر على « أن تعترف انجلترا باستقلال مصر التام على أن تمنح مصر انجلترا الضمانات المعقولة لمصالحها » . بينما تمسك

(١) المرجع السابق ــ ص ٧٧
(٢) محمد شفيق غربال ــ تاريخ المفاوضات المصرية البريطانية ــ ص ٧٧

الجانب البريطانى بأن « تحل محل العلاقة القائمة على الحماية علاقة تقوم على معاهدة وعلى تحالف ، وأن تستقل مصر ولكن على أن يكون لبريطانيا فيها مركزا متميزا عن أية دولة أجنبية أخرى » .

ولقد ظل هذا الخلاف الأساسى بين الجانبين المصرى والبريطانى ، محورا لمباحثات رسمية حكومية جرت فى العام التالى ، فى سنة ١٩٢١ بين عدلى يكن رئيس الوزراء المصرى ولورد كيرزون وزير الخارجية البريطانية. واستمرت تلك المباحثات طوال صيف ذلك العام وفى ١١ نوفمبر سنة ١٩٢١ سلم اللورد كيرزون الى عدلى باشا صيغة تشابه فى نقاط كثيرة مشروع ملنر، ان لم تكن أسوأ منه من بعض النواحى . وتضمن مشروع كيرزون المسائل التالية(١) :

١ — مقابل عقد معاهدة بين الطرفين تلغى الحماية وتعترف بريطانيا بأن مصر دولة مستقلة ذات سيادة .

٢ — النص على ابقاء قوة بريطانية فى الأراضى المصرية فى أى زمان ومكان ، كما تقدم مصر طرق المواصلات والموانى للدفاع عن مصالحها الحيوية وسلامة أراضيها وحماية المواصلات الامبراطورية .

٣ — الاعتراف بما لممثل انجلترا من مركز ممتاز على أن يكون وزير الخارجية المصرية على صلة وثيقة به .

٤ — ضرورة استشارة الحكومة البريطانية قبل عقد أية اتفاقات ذات صيغة سياسية مع احدى الدول الأجنبية .

٥ — ابقاء وظيفتى المستشارين المالى والقضائى .

٦ — عدم جواز تعيين او موظفين أجانب الا بعد استشارة ممثل بريطانيا .

٧ — تتولى انجلترا مفاوضة الدول الأجنبية بشأن الغاء الامتيازات وحماية مصالح الأجانب .

٨ — بقاء الحالة فى السودان طبقا لما قررته اتفاقية عام ١٨٩٩ » .

فما كان من الوفد المصرى الرسمى الا أن رفض تلك المقترحات وعاد الى مصر وفشلت تلك الدورة الثانية من محاولات الاتفاق بين الجانبين المصرى والبريطانى حول وضع الاطار القانونى للعلاقات البريطانية المصرية . وعادت الأحوال السياسية فى مصر الى التوتر من جديد فقامت السلطات

(١) د. راشد البراوى — المركز الدولى لمصر والسودان وقناة السويس — ص ١١٤

البريطانية باعتقال سعد زغلول للمرة الثانية ، فى يوم٢٣ديسمبرسنة ١٩٢١، ومعه فتح الله بركات وعاطف بركات ومصطفى النحاس وسينوت حنا ومكرم عبيد ونفتهم الى سيشل فى المحيط الهندى.وعلى أثر ذلك استقال عدلى يكن من رئاسة الوزارة بتاريخ ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٢١ — فأصدر الماريشال اللنبى — الذى كان قد عين مندوبا ساميا فى مصر أثناء أحداث ثورة ١٩١٩ بدلا من السير ريجنالد وينجت — أصدر اعلانا بالترخيص لكل وكيل وزارة او للقائم مقامه بأن يؤدى فى الوزارة التابع لها أعمال الوزير وأن يتولى سلطته فى المسائل الادارية(١) .

وخلا مركز الوزارة بعد استقالة عدلى باشا وظل شـــاغرا اكثر من شـهرين وأحجم الساسة المصريون عن تأليف الوزارة لما أثاره مشروع كيرزون واعتقال ونفى سعد زغلول مرة أخرى ، عن سخط شديد فى أوساط مختلف فئات الرأى العام المصرى . واشترط عبد الخالق ثروت لقبول تأليف الوزارة أن يتغير الوضع الذى أوجده مشروع كيرزون . ولقد كانت شروط ثروت لتولى الوزارة(٢) :

أولا : عدم قبول مشروع كيرزون والمذكرة التفسيرية الملحقة به .

ثانيا : تصريح الحكومة البريطانية بالغاء الحماية والاعتراف باستقلال مصر بداءة ذى بدء .

ثالثا : اعادة وزارة الخارجية والتمثيل الخارجى الايجابى لمصر ، من سفراء وقناصل .

رابعا : انشاء برلمان من هيئتين (مجلس نواب ومجلس شيوخ) تكون له السلطة العامة على اعمال الحكومة وتكون الحكومة مسئولة أمامه .

خامسا : اطلاق يد الحكومة فى جميع أعمالها بلا قيد .

سادسا : لا يكون للمستشارين فى الوزارات الا رأى استشـــارى وأن يبطل ما للمستشار المالى من حق حضور جلسات مجلس الوزراء .

سابعا : حذف وظائف المستشارين ماعدا مستشار المالية والحقـــانية فانهما يظلان الى ما بعد ظهور نتيجة المفاوضات الجديدة .

ثامنا : استبدال الموظفين الأجانب بموظفين مصريين وتعيين وكلاء مصريين للوزارات .

---

(١) عبد الرحمن الرافعى — فى اعقاب الثورة المصرية — ص ٣٠
(٢) المرجع السابق ص ٣٩ — ٤٠

تاسعا : رفع الأحكام العسكرية والسعى من جانب الوزارة اعتمادا على حسن موقف الأمة فى سحب كل ما اتخذ من الاجراءات بمقتضى الاحكام العرفية بما فى ذلك فك اعتقال المعتقلين واعادة المبعدين .

عاشرا : الدخول فى مفاوضات جديدة بعد تشكيل البرلمان مع الحكومة الانجليزية بواسطة هيئة يعتمدها البرلمان للنظر فيما لا يتنافى مع استقلال البلاد من الضمانات لانجلترا والأجانب ولحل مسألة السودان بشرط الا تكون هذه المفاوضات مقيدة بقيد أو شرط مما جاء فى مشروع كيرزون ، ويكون القول الفصل فى ذلك للأمة الممثلة ببرلمانها » .

وهنا اقتنع اللورد اللنبى المندوب السامى البريطانى فى مصر وكذلك المستشارون البريطانيون فى الحكومة المصرية أن التمسك باستمرار الحماية البريطانية على مصر ورفضه مبدأ اعتراف الحكومة البريطانية بأن مصر دولة مستقلة ذات سيادة ، سوف يؤديان الى مخاطر جسيمة بالنسبة للمصالح البريطانية فى مصر ، وتمثلت تلك المخاطر فى نذر الثورة الشاملة عبر البلاد والفوضى الادارية مما يجعل السيطرة على الأمور مستحيلا ولذلك اقترح اللنبى على الحكومة البريطانية أن تعلن رسميا وبطريقة فعالة ، سياستها ازاء المسألة المصرية ، وأن يتخذ مشروع المعاهدة البريطانية المصرية ، صورة تنفيذية ايجابية من جانب الحكومة البريطانية مباشرة وهكذا تنتهى الحماية البريطانية على مصر ويتم الاعتراف بالاخيرة كدولة مستقلة ذات سيادة ورفع السيطرة البريطانية على الادارة الداخلية والشئون الخارجية لمصر ، وذلك باستثناء ما يتعلق بالمصالح البريطانية .

سافر اللنبى حاملا وجهة نظره المذكورة سلفا الى لندن وهناك استطاع اقناع الحكومة بسلامة رأيه وعاد فى يوم ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ حاملا معه « تصريح لمصر » جاء فيه :

« بما أن حكومة جلالة الملك عملا بنواياها التى جاهرت بها ترغب فى الحال فى الاعتراف بمصر دولة مستقلة ذات سيادة . وبما أن للعلاقات بين حكومة جلالة الملك وبين مصر أهمية جوهرية للامبراطورية البريطانية،فبموجب هذا تعلن المبادىء الآتية :

١ — انتهت الحماية البريطانية على مصر ، وتكون مصر دولة مستقلة ذات سيادة .

٢ — حالما تصدر حكومة عظمة السلطان قانون تضمينات (اقرار الاجراءات التى اتخذت باسم السلطة العسكرية) نافذ الفعل على جميع ساكنى مصر تلغى الأحكام العرفية التى أعلنت فى ١٩١٤/١١/٢ .

(١) د. راشد البراوى — المركز الدولى لمصر والسودان وقناة السويس — ص ١٢٨

٣ ــ الى ان يحين الوقت الذى يتسنى فيه ابرام اتفاقات بين حكومة جلالة الملك وبين الحكومة المصرية فيما يتعلق بالأمور الآتى بيانها ، وذلك بمفاوضات ودية غير مقيدة بين الطرفين ، تحتفظ حكومة جلالة الملك بصورة مطلقة بتولى هذه الأمور وهى :

(أ) تأمين مواصلات الامبراطورية البريطانية على مصر .

(ب) الدفاع عن مصر ضد كل اعتداء أو تدخل أجنبى بالذات أو بالواسطة .

(ج) حماية المصالح الأجنبية فى مصر وحماية الاقليات .

(د) السودان .

وحتى تبرم هذه الاتفاقات تبقى الحـــالة فيما يتعلق بهذه الأمور على ما هى عليه . »

ــ وبذلك ــ

انتهت تلك الفترة الغامضة غير المحددة ، من وجهة نظر القـــانون الدولى ، من التاريخ السياسى لمصر . واعنى بها السنوات الثلاث الفاصـــلة بين انتهاء الحرب العالمية الأولى واصدار التصريح المذكـــور فطـــوال تلك السنوات كان نظام الحماية البريطانية على مصر قد فقد مشروعيته برفض مصر له فعلى الرغم من اعتراف كثير من الدول فى اطار مؤتمر السلام بباريس وفى نطاق معاهدات الصلح المعقودة بين الحلفاء المنتصرين ، والمانيا ،والنمسا والمجر وتركيا ، كل على حدة ، بنظام الحمـــاية البريطـــانية على مصر ، واستمرار ذلك النظام حتى فيما بعد أنتهاء الحرب العـــالمية الأولى ، فان المركز الدولى لمصر فى سنوات ١٩١٩ ــ ١٩٢٠ ــ ١٩٢١ لايمكن أن يوصف من ناحية قانونية بحتة ، بأنه كان محمية بريطانية بالمعنى المشروع السليم قانونا للمحمية نظرا لثورات الشعب المتتالية ضد الحماية ونظرا لأحجام وامتناع الغالبية العظمى من كبار الساسة المصريين عن تأليف الوزارات فى مصر فى ظل استمرار تلك الحماية ، مما أدى فى النهاية الى اجبار الحكومة البريطانية على اصدار تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ ، معلنة استقلال مصر وسيادتها .

ومن جهة اخرى لايمكن اعتبار المركز الدولى لمصر طيلة السنوات الثلاث المذكورة بلد تابعا للسيادة العثمانية كما كان الحال قبل الحرب العالمية الأولى وحتى ٥ نوفمبر سنة ١٩١٤ ، وذلك لأن تركيا تنازلت عن كل حقوق السيادة العثمانية على مصر فى معاهدة لوزان سنة ١٩٢٣ ، وانما بأثر رجعى يمتد زمنيا ابتداء من تاريخ دخول تركيا الحرب ضد الحلفاء فى ١٩١٤/١١/٥ اذن ، لم تكن مصر محمية بريطانية فى السنوات الثلاث المذكورة ، كما لم تكن كذلك ، تابعة للسيادة العثمانية . وهنا يبدو لنا الغموض الشديد ازاء المركز الدولى لمصر فى تلك الفترة .

فكل ما يمكن قوله فى هـذا الصدد ، هو أن مصر كانت خاضعة فى تلك الفترة لسيطرة عسكرية وسياسية ، فعلية ، من جانب بريطانيا ، لايمكن أن تؤسس على أى مبدأ من مبادىء القانون الدولى . فمصر آنذاك لم تكن سوى بلد تحتله قوات عسكرية تابعة لدولة قوية تتسلط على كافة شئون هذا البلد ، دون سند من القانون الدولى .

وعلى الرغم من أن تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ استهدف وضع مصر فى مركز دولى يتشابه فى أكثر من نقطة واعتبار مع مركزها الدولى كمحمية بريطانية ، الا أن الانهاء الرسمى لنظام الحماية البريطانية فى ذلك التصريح ، كان له قيمة قانونية وآثار قانونية لها اعتبارها من نواح عدة :

أولا : الارتفاع بمصر عن مرتبة البلد الذى قد يكون مصيره النهائى هو الضم النهائى الى الدولة الحامية ، وهذا المصير هو أحد احتمالين لا ثالث لهما فى حالة انهاء نظام الحماية الدولى .

ثانيا : على الرغم من أن الحماية كنظام قانونى دولى لا تتمثل فيه على وجه التحديد درجة موحدة من التبعية أو صورة معينة من الخضوع ، بل تتعدد نماذجه بتعدد الأمثلة التاريخية له الا أن الحماية لها خصائص واضحة مميزة هى السيطرة من جانب الدولة الحامية على كل العلاقات الخارجية للدولة المحمية وأبعاد الأخيرة عن أى تعامل دولى ، وتواجد درجة من الرقابة للدولة المحمية على الشئون الداخلية للدولة المحمية .

ومن ثم فان انتهاء الحماية البريطانية على مصر يعنى تمتع مصر بممارسة كافة مظاهر وخصائص السيادة فى النطاق الخارجى وفى النطاق الداخلى . ولا جدال أن هذا الجانب الأخير يميز تمييزا أساسيا المركز الدولى لمصر كدولة ذات سيادة ومستقلة فيما بعد ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ .

مراجـــع البحث

المراجع الأجنبية :

1 — **Brierly, J.L.: The Law of Nations.** Oxford at the Clarendon press, 1930.

2 — **El-Arian, Abdalla, A. : Condominium and related situations in International Law.** (With special reference to the dual administration of the Sudan and the legal problems arising out of it.) — Cairo, Fouad I University press, 1952.

3 — **Fahmy, M. H. : The legal principles governing the international status of Egypt.** Being a thesis submitted for the degree of LL. & of the University of London, May1928.

4 — **Marlowe, John :** Anglo-Egyptian Relations (1800 - 1853). London, The Cresset Press, 1951.

5 — **Redslob, Robert : Histoire des grands principes du Droit des Gens** (depuis l'antiquité jusqu'à la veille de la grande guerre), Paris, 1923.

6 — **Reid, Helen Dwight : International Servitudes in Law and Practice.** The University of Chicago Press, Chicago, Illinois, 1932.

7 — **Scelle, Georges : Cours de Droit International Public,** Editions Domat Montchrestien, 1948.

المراجع العربية :

١ ــ د. حامد سلطان ــ القانون الدولى العام فى وقت السلم ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، يناير ١٩٦٥ .

٢ ــ د. حامد سلطان ، د. عبد الله العريان ــ أصول القانون الدولى ، القاهرة ، سنة ١٩٥٥ .

٣ ــ د. راشد البراوى ــ المركز الدولى لمصر والسودان وقناة السويس ــ القاهرة ، ١٩٥٢ .

٤ ــ عباس محمود العقاد ــ سعد زغلول (سيرة وتحية) ــ القاهرة ، ١٩٣٦ .

٥ ــ عبد الرحمن الرافعى ــ ثورة ١٩١٩ (تاريخ مصر القومى من عام ١٩١٤ الى عام ١٩٢١) ، القاهرة ، ١٩٤٦ .

٦ ــ عبد الرحمن الرافعى ــ فى أعقاب الثورة المصرية ، القاهرة ، ١٩٤٧ .

٧ ــ فؤاد شباط ــ الحقوق الدولية العامة ــ دمشق ، ١٩٥٩ .

٨ ــ د. محمد انيس ــ دراسات فى الوثائق السرية لثورة ١٩١٩ ، القاهرة ١٩٦٤ .

٩ــ د. محمد حافظ غانم ــ المعاهدات (دراسة لأحكام القانون الدولى ولتطبيقاتها فى العالم العربى) ــ القاهرة ، ١٩٦١ .

١٠ ــ محمد شفيق غربال ــ تاريخ المفاوضات المصرية البريطانية (بحث فى العلاقات المصرية البريطانية منذ الاحتلال الى عقد معاهدة التحالف ١٨٨٢ ــ ١٩٣٦) ــ القاهرة ، ١٩٥٢ .

١١ ــ د. مصطفى ابو زيد ــ النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة ــ القاهرة ، ١٩٦٦ .

١٢ ــ د. يونان لبيب رزق ــ قضية الحماية ــ مجلة السياسة الدولية ، عدد ابريل ١٩٧٢ .

المعالم الرئيسية للاقتصاد الزراعى السودانى واهم مشاكله

دكتور / عبد الهادى عبد القادر سويفى
مدرس الاقتصاد والمالية العامـــة
بكليـــة التجارة ـــ جامعـــة اسيوط

مقدمـــــة .

تعتبر الزراعة عماد الاقتصاد السودانى ، اذ تساهم بنحو ٤٠٪ من قيمة الناتج المحلى الاجمالى ، وبنحو ٩٦ر٨٪ من اجمالى الصادرات ، وتستحوذ على نحو ٧٦ر١ من مجموع القوة العاملة بالسودان . كما أن حوالى ٨٢٪ من سكان السودان يعتمدون فى معيشتهم على الزراعة(١) وهم ســـكان المناطق الريفية والرعوية .

وفضلا عن ذلك فان العديد من الانشطة الصناعية والتحويلية والنقلية والخدمية يعتمد بطريق مباشر أو غير مباشر على الزراعة أيضا ، فلو أخذنا الصناعة على سبيل المثال ، فاننا نجد أن معظم الصناعات تقوم بتصنيع المواد الزراعية والتى تتمثل بصفة رئيسية فى القطن ، الكتان ، الاخشاب ، السكر . .

ولاستبيان المعالم الرئيسية للاقتصاد الزراعى السودانى والمشـــاكل الهامة التى يعانى منها ، فاننا فى هذا البحث ، ســـنقدم أولا عرضا للموارد الزراعية المتاحة لدى السودان مع بيان القدر المستغل منها بالفعل ، ونظم الحيازة الزراعية به ، ثم نتناول بالدراسة الانتاج الزراعى بالسودان ، من حيث مكوناته وطرق الانتاج ومصادر التمويل ، وبعد ذلك نعرض لتخطيط التنمية الزراعية بالسودان . وأخيرا نختتم البحث بعرض للنتائج المستخلصة منه والمقترحات للتغلب على بعض المشـــاكل التى يعانى منها الاقتصاد الزراعى السودانى .

الموارد الزرعية :

تبلغ المساحة الكلية للسودان حوالى ٦٢٥ مليون فدان ، وتبلغ مساحة الاراضى الصالحة للزراعة فيها نحو ٢٠٠ مليون فدان (منها حوالى ٨٠ مليون فدان اراضى مراعى وغابات) ويستغل منها فى الوقت الحالى لاغراض الزراعة والرعى حوالى النصف فقط ، وبشكل غير منظم لحد كبير .

---

(١) تشمل الزراعة قطاع الزراعة والانتاج الحيوانى والغابات وصيد الاسماك .

ولا تتعدى المساحة المستغلة بالفعل من تلك الاراضى فى زراعة المحاصيل الـ ١٦ مليون فدان . وكانت هذه المساحة فى حدود ٣ر٥ مليون فدان فقط فى عام ١٩٥٦/٥٥ ثم ارتفعت الى ٨ر٩ مليون فدان عام ١٩٦٨/٦٧ والى ٢ر١١ مليون فدان عام ١٩٧٢/٧١ .

وتقع الاراضى المنزرعة داخل حزام السافانا الى الشرق من النيل الابيض وداخل الحزام والممتد من الحدود الاثيوبية شرقا الى محافظة دارفور غربا . وهى تتركز فى المناطق التى تتوفر فيها المياه الكافية للرى والاستعمال الآدمى والحيوانى أيضا .

ويوجد مصدران رئيسيان للمياه التى تعتمد عليها الزراعة فى السودان وهما : نهر النيل وروافده والأمطار . ويقدر نصيب السودان من مياه النيل اتفاقية مياه النيل الموقعةفى عام ١٩٥٩ بـ ١٨½ مليار متر مكعب سنويا . ويستهلك من هذه الحصة حوالى ١٢ مليون متر مكعب فقط . ويرجع السبب فى ذلك الى أن الاستفادة من مياه النيل فى أعمال الرى يحتاج الى القيام بتشييدات معينة مثل السدود والترع ... الخ . ومن المنتظر أن يبدأ السودان فى استهلاك نصيبه الحالى من مياه النيل بالكامل مع بداية الثمانينات ، وذلك بعد اتمام مشروعات الرى الكبيرة سواء التى يجرى انشاؤها حاليا أو التى سوف تنفذ خلال خطة التنمية الحالية ، ولكن من المتوقع أن يزداد نصيب السودان من مياه النيل فى المســـتقبل نتيجة لتنفيذ المشروعات المشـــتركة التى تقوم بها جمهورية مصر العربية والسودان معا من أجل زيادة المياه المأخوذة من النيل مثل مشروع جونقلى الذى يقوم بالتخزين وأعمال الضبط لمياه النيل فى منطقة البحيرات الاستوائية والتى تقدر الحصيلة الاضافية المتوقعـــة منه بحوالى ٧ مليار متر مكعب تقسم بين السودانوجمهورية مصر العربية . هذا ولمتصل الدراسات التى تحدد مشروعات التوسع هذه لنهايتها بعد .

واما الامطار فهى تسقط على مساحات واسعة من أراضى الســـودان ويتراوح معدلها السنوى من صفر فى أقصى المناطق الشمالية وحوالى ١٤٠٠ مليمتر فى الجنوب والجنوبالغربى . وباستثناء الثلث الشمالى من البلاد تعتبر مياه الامطار التى تسقط فى باقى المناطق كافية لاعمال الرى من حيث الكمية والوقت كما أن أراضى هذه المناطق تتمتع فى معظمها بتربة طينية خصبة وتسمح باستخدام الآلات الزراعية(١) .

ويتطلب اســـتغلال المناطق المطرية التى تقع بعيدا عن حـــوض النيل وروافده عمل حفائر أو آبار لتوفير المياه للاستعمال الآدمى والحيوانى ، ولكن هناك مساحات شاسعة من المناطق المطرية (مناطق السافانا الوسطى ومناطق الاحجار القاعية الاصلية التى تقع شرق حزام السافانا) لا تسمح فيها طبيعة التكوين الجغرافى بحمل المياه الجوفية .

---

(١) راجع : فرج حسن آدم : أساليب الانتاج الزراعى فى السودان ، مجلة الدراسات السودانية ، جامعة الخرطوم بالخرطوم ، مايو ١٩٧٤

ويقدر عدد سكان السودان بما يقرب من ١٧٫٣ مليون نسمة فى عام ١٩٧٥ ويعيش نصف هذا العدد فى ثلاث مديريات بوسط السودان : النيل الازرق وكردفان ودارفور ، ويعيش النصف الآخر فى الست مديريات الأخرى (بحر الغزال ، كسلا ، المديرية الاستوائية ، أعالى النيل ، المديرية الشمالية ، الخرطوم) وتضم مديرية النيل الأزرق وحدها نحو ٤ ملايين نسمة . ويبلغ متوسط الكثافة السكانية فى السودان أقل من ١٠ أشخاص فى الكيلو متر مربع .

وتقدر القوة العاملة فى السودان بنحو ٧ مليون مشتغل ، يستحوذ القطاع الزراعى على حوالى ٧٢٪ منها . وهذا يوضح ضآلة الموارد البشرية بالنسبة لحجم الموارد الزراعية الاخرى ، وان كان بعض سكان الريف يعانون حاليا من بطالة موسمية أو مقنعة ، وذلك يرجع الى عوامل معينة مثل قلة الامكانيات الفنية وضعف الخبرة فى شئون الزراعة ، والتقاليد الريفية(١) .

وبالاضافة الى ما تقدم ، يوجد عامل آخر له صلة بمدى توفر عنصر العمل فى السودان ، وهو سوء توزيع السكان ، ومن ثم الايدى العاملة فى الزراعة ، وصعوبة الانتقال من المناطق الكثيفة السكان نسبيا الى المناطق الاقل كثافة أو التى تعانى من ندرة الايدى العاملة والسكان ، وذلك بسبب سوء حالة المواصلات وانعدامها فى كثير من المناطق .

حيازة الاراضى الزراعية بالسودان :

ينظم حيازة الاراضى فى السودان قانون التمليك الصادر فى سنة ١٩٢٥ . وطبقا لهذا القانون اعتبرت جميع الاراضى التى لم تسجل بأسماء افراد ملكا للحكومة ولكنها فى حيازة الذين اعتادوا استغلالها من الافراد دون أن يكون لهم حق ملكيتها .

وفى مارس سنة ١٩٦٨ اصدرت الحكومة السودانية قانون الاصلاح الزراعى والذى بمقتضاه تم انشاء هيئة الاصلاح الزراعى لتولى ادارة المشروعات الزراعية الخاصة التى انتهت رخصها(٢) وتلك التى عجزت عن دفع ديونها . ومنحت تعويضات لأصحاب تلك المشروعات مقابل ممتلكاتهم الثابتة والمنقولة ، كما تحددت العلاقة بين الهيئة والمزارعين .

ونتيجة لذلك نجد أن الاراضى فى السودان ملك للدولة ، وان أكثر من ٣٠٪ من مجموع الأراضى المزروعة بالسودان تديرها مؤسسات حكومية ، تقوم بتوزيع الاراضى على المزارعين على اساس المشاركة (الشراكة) التقليدية أو مقابل ضريبة على المياه . كما تفرض مجالس الحكومة المحلية عشرا على الحاصلات أو ضرائب على الاطيان .

---

(١) راجع : عمر محمد على : مشكلة العطالة ، جامعة الخرطوم ، الخرطوم ١٩٧٤ ــ الباب الرابع .

(٢) راجع : فرح حسن آدم ، المقال السابق الذكر .

الحاصلات الزراعيـــة :

يزرع بالسودان محاصيل متنوعة غذائية ونقدية ، وذلك نظرا لاختلاف التضاريس والظروف المناخية به ، ففى الثلث الشمالى (شمال خط العرض ١٦° شمالا) يسود الجفاف . والمناطق التى تقع جنوب خط العرض ١٠° شمالا وتوجد بها المديريات الجنوبية الثلاث ، تتميز بجو اســتوائى رطب وبتربة صخرية حديدية فى اقصى الجنوب ، وتغطى هذه المناطق نحو ربع مســاحة البلاد . أما المنطقة الوسطى فتتميز بتربة طينية أو مستنقعات وجو شبه استوائى . وتعتبر الاجزاء الشــمالية من المديريات الجنوبية امتداد لحزام انسافانا هذا أيضا .

وتتكون الحاصلات الزراعية الســودانية ، بالترتيب حسب المساحة المنزرعة ، من الذرة الرفيعة ، الدخن ، السمسم ، القطن ، الفول السودانى ، القمح ، الذرة الشامية ، قصب السكر ، وتمثل مساحة الحاصلات الخمسة الاولى اكثر من ٩٥٪ من اجمالى مساحة الحاصلات الرئيسية .

ويلاحظ اهتماما خاصا بزيادة المساحة المنزرعة قمحا وذلك من اجــل الوصول الى تحقيق الاكتفاء الذاتى من هذا المحصول الزراعى فى أقرب وقت ممكن .

ويختلف هذا الترتيب للحاصلات الزراعية السودانية وذلك من حيث الاهمية الاقتصادية ، اذ يحتل القطن المركز الاول من هذه الناحية نظرا لانه يعتبر المحصول النقدى الرئيسى للبلاد ويشكل حوالى ٦٠٪ من صادرات البلاد علاوة على الاعتماد عليه فى صناعة الغزل والنسيج بالسودان .

ومن المعروف انه يزرع بالسودان اصناف القطن طويلة التيلة والمتوسط والقصيرة ، وتتميز زراعتــه بالمقارنة بالمحاصيل الاخرى ، بارتفاع انتاجية الفدان خلال السنوات المختلفة وميل انتاج القطن للاستقرار .

ويعزى ذلك اساسا الى الاهتمام الكبير نسبيا الذى يحظى به انتاج هذا المحصول من جانب الحكومة . (١)

ويلى القطن من حيث الاهمية الاقتصادية ، محصول السمسم الذى تمثل الصادرات منه نحو ٨٪ من اجمالى الصادرات السودانية . ويأتى بعد ذلك محصول الفول السودانى الذى يمثل حوالى ٦٪ من صادرات البلاد .

واما عن الذرة والدخن وقصب السكر والقمح فان الانتاج منها لا يكفى الاستهلاك المحلى .

---

(١) راجع تفصيل فى ذلك : Francis Alee & Hugh. C. Brooks, The Economic and Political Development in the Sudan, p. 44.

رجاء عبد الرسول : السمات الاساسية للاقتصاد فى السودان ، مذكرة معهد التخطيط القومى رقم ١٠٨٨ ، الجزء الثانى ، يناير ١٩٧٥ ، ص ٢٣ — ٢٦

جـــدول رقم (١)

يبين المساحة والانتاج ومتوسط الانتاج لبعض المحاصيل الزراعية خلال الفترة ١٩٧٤/٧٣ — ١٩٧٨/٧٧

المحاصيل	١٩٧٤/٧٣			١٩٧٥/٧٤			١٩٧٦/٧٥			١٩٧٧/٧٦			١٩٧٨/٧٧ (*)		
	المساحة بآلاف الأفدنة	الإنتاج بآلاف الأطنان	متوسط الإنتاجية كيلو/جرام فدان	المساحة بآلاف الأفدنة	الإنتاج بآلاف الأطنان	متوسط انتالإجية كيلو/جرام فدان	المساحة بآلاف الأفدنة	الإنتاج بآلاف الأطنان	متوسط الإنتاجية كيلو/جرام فدان	المساحة بآلاف الأفدنة	الإنتاج بآلاف الأطنان	متوسط الإنتاجية كيلو/جرام فدان	المساحة بآلاف الأفدنة	الإنتاج بآلاف الأطنان	متوسط الإنتاجية كيلو/جرام فدان
الذرة	٥٣٠١,٢	١٦٢٨,٣	٣٠٧	٥٥٧٧	١٧٠٤,٩	٣٠٦	٦١٧٩,١	٢٠٢٥,٨	٣٢٨	٦٠١٣	١٧٠٩,٨	٢٨٤	٦١٥٥	١٨٤٣	٢٩٩
الدخن	٢٧٠٥,٩	٢٨١,٤	١٠٤	٢٥٧٦,٤	٤٠٠,٥	١٥٥	٢٥١٢,٢	٤٠٣,١	١٦٠	٣٠٦٩	٥٤٠	١٧٥	٣٨٢٦	٥٠٣	١٧٨
الفول السودانى	١٧٢٥,٣	٥٤٣,٨	٣١٥	١٧٨٥,٣	٩٢٩,٩	٥٢١	٢٠٦٥,٧	٩٣٠,٨	٤٥١	١٨٧٥,٣	٧٠٤,٩	٣٩٥	٢٥٣٢	٩١٨	٣٦٣
السمسم	٢١٩٢,٥	٢٣٣,٨	١٠٧	٢١٧٢,٧	٢٣٣,٤	١٠٧	٢١٩١	٢٣٨,١	١٠٤	٢٠٥٤	٢٠٢,٦	٩٩	٢١٧٠	١٩٠	٨٨
القمح	٤٢٠,١	٢٣٦,١	٥٦٢	٥٩١,٤	٤٧٦,٣	٤٦٧٨	٧١٣,٨	٢٦٤,٣	٣٧٠	٦٦٦	٣٠١	٤٥٢	٦٤٦	٣٧٤	٥٧٩
الأرز	—	—	—	١٤,٧	٧,٢	٤٩٠	١٧,٢	٧,٤	٤٣٠	٢٢ ٥	١١,٣	٥٠٢	٢٠,٦	١٠,٣	٥٠٠

المصدر : وزارة المالية والاقتصاد الوطنى بالخرطوم ، العرض الاقتصادى ١٩٧٨/٧٧ ، ص ١٠ ، ١١ ، ١٤

(*) تقـــديرى .

جـــدول رقم (٢)

يبين انتاج القطن حسب اصنافه

	طويلة التيلة		متوسط التيلة		قصير التيلة		المجموع	
	المساحة بآلاف الأفدنة	الانتاج بآلاف البالات	المساحة بآلاف الأفدنة	الانتاج بآلاف البالات	المساحة بآلاف الافدنة	الانتاج بآلاف البالات	المساحة بآلاف الأفدنة	الانتاج بآلاف البالات
١٩٧٤/٧٣	٨٣٥	١٠٠٩	١٩٧	٢١٠	١٥٧	١٨	١١٧٩	١٢٣٧
١٩٧٥/٧٤	٧٣٨	٧٩٠	٣٣١	٢٤٠	٩٩	٢٧	١١٦٨	١٠٥٧
١٩٧٦/٧٥	٥٦٥	٤١٠	٢٢٣	١٣١	١١٧	٢٥	٩٠٥	٥٦٦
١٩٧٧/٧٦	٤١٥	٣٠٢	٣١٧	٣٠١	١١٩	٢٥	٩٧٧	٩٢٨

المصدر : وزارة المالية والاقتصاد الوطنى بالخرطوم ، العرض الاقتصادى ١٩٧٨/٧٧ ، ص ٨ .

طـرق الانتـــاج :

تقسم الزراعة فى السودان الى ثلاثة انواع حسب مصادر مياه الرى التى تعتمد عليها وهى : الزراعة المروية ريا منتظما والزراعة المطرية والزراعة الفيضانية . ويقصد بالزراعة المروية زراعة الاراضى التى تروى ريا منتظما من الخزانات والقناطر او بواسطة الآلات الرافعة كالطلمبات التى تقوم برفع المياه من مجرى النيل وروافده . أما الزراعة المطرية فهى تعنى زراعة الأراضى التى تعتمد فى ريها على الامطار . والزراعة الفيضانية هى زراعة الاراضى التى تعتمد فى ريها على الفيضان . وتمثل الزراعة المطرية غالبية المساحة المزروعة نحو ٧٠٪ ، تليها الزراعـــة المروية ريا منتظما حوالى ٢٨٪ ، واخيرا تأتى الزراعة الفيضانية حوالى ٢٪ .

وتعتبر الزراعة المروية ريا منتظما حديثة نسبيا فى السودان ويرجع تاريخ انتشارها فى صورتها الحديثة الى عام ١٩٢٥ عندما اكتمل بناء سـد سنار اذ سمح بالرى بالراحة لمساحات واسعة من الارض التى تزرع بالقطن . والتى تطور نظامها فيما بعد وتعرف باسم « مشروع الجزيرة » .

وبالاضافة الى مشروع الجزيرة ، توجـد انواع متعددة من مشروعات الزراعة بالرى التى تعمل بالسودان ، وهى تشمل مشروعات كبيرة كل منها يغطى عدد مئات من الالوف الأفدنة . ويعتبر مشروع الجزيرة وامتداده بالمناقل ومشروع الرهد افضل انواع تلك المشروعات . وبالاضافة الى المشروعات الكبيرة توجد مشروعات اصغر تعتمد على الطلمبات بعضها انشاه القطاع الخاص وبعضها أمم ويدار حاليا بواسطة مؤسسة الاصلاح الزراعى . كما يوجد عدد من مشروعات الطلمبات على النيل شـمال مدينة الخرطوم يدار بواسطة المؤسسة الزراعية للمديرية الشمالية . ويوجد ايضا عدد كبير من مشروعات الرى المنتشرة فى انحاء متفرقة بالسودان بعضها يتغذى عن طريق الآبار الارتوازية العميقة والبعض الآخر يتغذى بواسطة طلمبات بحـارى ويجرى حاليا تنفيذ وعمل الدراسات لمشاريع اخرى كثيرة .

وتعتبر مناطق الزراعة المروية ريا منتظما مناطق الانتاج الاسـاسية للقطن ، والذى يحتل زراعة اكثر من نصف مساحة اراضى تلك المناطق حاليا، وتنتج ايضا الذرة والقمح والفول السـودانى والخضروات وقصب السكر والموالح .

واما فى مناطق الزراعة المطرية فتعتبر الذرة والدخن والسمسم والفول السودانى الحاصلات الاساسية لها . وتعمل الحكومة على زيادة مساحة تلك المناطق عن طريق التوسع فى تنفيذ مشروعات الزراعة الآلية اى التى تعتمد على الآلات فى أداء العمليات الزراعية وعمليات نقل لمحصول .

واما مساحات الزراعة الفيضانية فهى ـ كما سبق أن اشرنا ـ ضئيلة وتزرع اساسا بالذرة والاقطان قصيرة التيلة . ومن الملاحظ أن الاهمية النسبية لهذه الاراضى تتناقص مع استكمال العديد من مشروعات الرى التى تستهدف تحويلها الى مناطق ارواء منتظم .

ومن ناحية أخرى تقسم الزراعة ، طبقا للادوات والوسائل المستخدمة فى الانتاج ، الى قطاعين : قطاع حديث وقطاع تقليدى .

والقطاع الحديث هو ذلك القطـــاع الذى يتم فيه الانتاج باســـتخدام الأساليب والطرق الفنية الحديثة . اى أنه يتميز بالاستخدام الموسع للميكنة والمعدات الزراعية ومن ثم تشكل المعدات الرأسمالية جانبا هاما من الاستثمارات الاولية فيه . وانتاج هذا القطاع يوجه الى السوق ويتأثر به . وهو القطاع الدى يعتمد عليه الاقتصاد القومى كمصدر لصادراته المحصولية الرئيسية .

وتقدر مساحة هذا القطاع بنحو ســـتة ملايين فدان ، يقع معظمها فى مديريات الوسط والشرق ، وتتمثل الزراعة فى هذا القطاع اساسا فى المشاريع الزراعية الكبيرة التى تعتمد على لرى ومشاريع الزراعة الآلية . وتقدر مساحة الاراضى الزراعية بمشروعات الزراعة المروية الحديثة فى السودان بحوالى خمسة ملايين فدان (جدول (٣)) .

جدول (٣)

يبين مساحة الأراضى بمشروعات الزراعة المروية الحديثة بالسودان

بالالف فدان

المتوقع		المساحة المنزرعة بالدورة
مشروع الجزيرة / المناقل	مديرية النيل الأزرق	٢٢٠٠
مشروع خشم القربة	مديرية كسلا	٥٢٠
مشروع السوكى	مديرية النيل الازرق	٨٥
مشاريع الاصلاح الزراعى	مديرية النيل الازرق	١٠٠٠
مشاريع طلمبات المديرية الشمالية	المديرية الشمالية	٨٠٠
مشروع الرهد (مرحلة اولى)	مديريتى النيل الازرق وكسلا	٣٠٠
الجملة		٤٩٠٥

المصدر : رجاء عبد الرسول ، السمات الأساسية للاقتصاد الزراعى فى السودان ، معهد التخطيط القومى بالقاهرة ، مذكرة رقم ١٠٨٨ ، ١٩٧٥ ، ص ٣٠ جدول ١ ــ ١٤ ، فيما عدا مشروع الرهد فمصدر بياناته وزارة المالية والاقتصاد الوطنى بالخرطوم ، العرض الاقتصادى ١٩٧٨/٧٧ ، ص ٢٢ .

وأما عن مساحات الزراعة الالية بالسودان ، فتقدر حاليا بنحو مليون فدان وستصل نحو أربعـــة ملايين وسبعمائة الف فدان تقريبا بعد استكمال تنفيذ خطة التنمية الجارية ١٩٧٨/٧٧ — ١٩٨٣/٨٢ . وهى زراعة مطرية وتقوم على استخدام اسلوب الميكنة على نطاق واسع . ويعتبر هذا الاتجاه حديث فى الزراعة فى السودان ، تطور منـــذ الخمسينات من هذا القرن فقط وذلك بدافع من الحكومة التى تبنت سياسة تخصيص أراضى فى هذه المناطق لافراد القطاع الخاص لكى يتولوا تنظيفها واستصلاحها وزراعتها . ولما كانت طبيعـــة الأرض فى هذه المنـــاطق من نوع التربة الطينية الثقيلة Heavy Clay Content يصعب استغلالها بكفاءة بالاعتماد على الطرق اليدوية ، فكان لابد من ادخال الآلات لانجاز العمليات الزراعية . هذا بالاضافة الى العوامل الاخرى التى شجعت على ذلك مثل قلة الايدى العاملة فى تلك المناطق وغزارة الامطار التى تسقط عليها مما يتطلب انجاز العمليات الزراعية ونقل المحصولات فى أقصر وقت ممكن عن طريق استخدام الآلات والوسائل الميكانيكية . ولذلك أنشأت «المؤسسة العامة للزراعة الآلية» كجهاز حكومى مستقل لتتولى توزيع الأراضى على المزارعين وتقديم الآلات وغيرها مما يحتاج اليـــه المزارعون لاغراض الزراعة ولا يقدرون على توفيره . كما تقوم هذه المؤسسة كذلك بادارة مزارع حكومية مباشرة .

وتتركز الزراعة الآلية فى مديريتى كسلا والنيل الأزرق (وطبقا لتقديرات سنة ١٩٧٣ تقع ٦٠٪ من مساحة الأراضى المخصصة للزراعة الآلية بمديرية كسلا) . وتوجد أيضا مساحات هامة نسبيا لتلك الزراعة بمديريتى كردوفان وأعالى النيـــل .

وتعد الذرة المحصول الأول الذى يزرع بمناطق الزراعة الآلية ويليها السمسم .

وتعتبر الميكنة المطبقة فى هذه المشـــاريع ميكنة جزئية نظرا لان معظم عمليات الحصاد أو جمع المحصول تتم باليد وليست بالآلة .

وأما القطاع التقليدى فى الزراعة بالسودان فهو ذلك القطاع الذى يعتمد على الطرق والاساليب البدائية فى الانتاج . وهو ينتج اساسا المواد الغذائية والمعيشية بغرض سد حاجة الاســـتهلاك للزراع أو المجتمعات المحلية ولكن يساهم بنصيب كبير فى مكونات الصادرات . والانتاجية فى هذا القطاع منخفضة وأقل بكثير من مستوى الانتاجية فى أراضى القطاع الحديث وان كانت الانتاجية فى الاخير بدوره عند مستوى متواضع بالمقارنة بالمستويات الانتاجية الممكن

تحقيقها (١) والتى استهدفتها خطط التنمية المنفذة منذ عام ١٩٧٤ والجارى تنفيذها حاليا أيضا .

ويقع القطاع التقليدى فى مناطق وسط وغرب السودان وفى كل المنطقة الجنوبية منه .

الانتـــاج الحيـــوانى :

يمتلك السودان ثروة حيوانية لا بأس بها ، وتقدر فى عام ١٩٧٨/٧٧ ، بنحو ٤٨ مليون رأس تشمل الماشية والاغنام والماعز والجمال . وتعتمد هذه الثروة اعتمادا مباشرا على الطبيعة مما يجعلها تتأثر بتقلبات المناخ من عام لآخرويظهر هذا المؤثر جليا فى معدلات النمو والتوزيع بالنسبة لهذه الثروة ، ومن ثم فان تباين المناخ والتضاريس بالمنطقة ومقدرة الحيوان على تحمل الجوع والعطش لها دور بارز فى توزيع الثروة على اقاليم السودان المختلفة . وعليه فان الحيوانات ذات المقدرة الكبيرة على التحمل ، مثل الجمال تتركز فى السودان الشمالى حيث المناخ الجاف وشبه الصحراوى ، بينما نجد الحيوانات التى تتطلب وفرة العشب والماء مثل الابقار تعيش باعداد كبيرة فى مناطق الامطار الغزيرة نسبيا .

جدول (٤)
يبين تقديرات الثروة الحيوانية بالسودان
خلال الفترة من ١٩٧٢/٧١ الى ١٩٧٨/٧٧

العـــام	التقديرات بالمليون رأس
١٩٧٢/٧١	٣٥
١٩٧٤/٧٣	٤١
١٩٧٧/٧٦	٤٥
١٩٧٨/٧٧	٤٨

المصـــدر : وزارة المالية والاقتصاد الوطنى بالخرطوم ، العـــرض الاقتصادى ١٩٧٨/٧٧ ، ص ٢٤ .

(١) لا يمكن على وجه الدقة تحديد الفرق بين انتاجية القطاع التقليدى والقطاع التقليدى والقطاع الحديث ، نظرا لعدم توافر بيانات عن القطاع الاول ، وحتى البيانات المتوافرة عن القطاع الثانى لا تتيح امكانية اجراء تقييم دقيق لمستوى الانتاجية فيه ، ولكن تشير المعلومات المنشورة الى حدوث انخفاض نسبى فى انتاجية الفدان بالنسبة لبعض المحاصيل الزراعية عدا القطن فى السنوات الاخيرة . ويعزى ذلك لاسباب عديدة ، منها : ضعف الجهد المبذول فى مجال تحسين البذور والارشاد الزراعى وادخال الميكنة الزراعية ، وارتفاع تكلفة الايـــدى العاملة ، وعدم توفر الرى المطلوب . راجع فى ذلك وزارة المـــالية والاقتصـــاد الوطنـــى بالخرطوم العرض الاقتصادى للسنوات ١٩٧٦/٧٥ ، ١٩٧٧/٧٦ ، ١٩٧٨/٧٧ وكذلك رجـــاء عبد الرسول ، المرجع السابق ص ٢٣

وتقع معظم الثروة الحيوانية فى نطاق القطاع التقليدى وترتبط تنميتها ارتباطا وثيقا باستخدام الأرض والمحافظة على التراث الاجتماعى ووجود الفائض من القوة البشرية . ويحافظ ملاك الماشية والمربين على حيواناتهم لاعتبارات اجتماعية وثقافية وأيضا لتحقيق أهداف اقتصادية معينة . فالثروة الحيوانية التى يحوزها الفرد فى السودان تضفى عليه مركزا اجتماعيا معينا وتعد بمثابة الضمان له فى حالة فشل المحاصيل الزراعية .

ويعتمد جزء كبير من السكان (حوالى ٤٠٪ من سكان السودان) على الانتاج الحيوانى كمصدر للدخل . وتعتمد الغالبية العظمى من السكان على منتجات الثروة الحيوانية فى معيشتهم ، اذ تمثل اللحوم والالبان الجزء الاكبر من مقومات الغذاء بالنسبة للسكان . ويذهب معظم الانتاج من الالبان للاستهلاك المحلى مباشرة عدا كميات قليلة للتجفيف . ونفس الحال بالنسبة للانتاج من اللحوم ، لدرجة أن الحكومة أصدرت فى ديسمبر عام ١٩٧٤ قرارا يحظر تصدير الماشية واللحوم (باستثناء الجمال والماعز) وذلك بهدف تنظيم التجارة فيها بطريقة تكفل سعرها للمستهلك المحلى بأسعار مناسبة وذلك بعد أن أدت سياسة فتح باب التصدير على مصراعيه ، السابقة على صدور القرار ، الى بعض الآثار السلبية التى انعكست على السوق المحلية والى ارتفاع الاسعار بالنسبة للمستهلك فى الداخل .

أما الجلود فبعضها يصدر للخارج كجلود خام والبعض الآخر يدبغ ويصنع محليا ، اذ يوجد بالسودان حاليا ثلاث مدابغ حديثة وهى : مدبغة الخرطوم ، مدبغة النيل الابيض ، مدبغة الجزيرة ، ويوجد بها أيضا ٢٩٠ مدبغة تقليدية (تصل طاقتها مجتمعة فى العام حوالى ١ر٢٥ مليون قطعة من جلود الضأن والماعز و٣٠٠ الف قطعة من جلود الابقار) . وهذا بخلاف اماكن أخرى متفرقة يتم فيها دبغ الجلود وتصنيعها بطرق بدائية وتعتمد هذه المدابغ جميعها على الجلود المنتجة محليا . (١)

وعموما تقدير مساهمة الانتاج الحيوانى فى صادرات البلاد بنحو ٧٪ فقط . وتعد تلك مساهمة محدودة بالنسبة لتعداد الثروة الحيوانية فى السودان والطلب العالمى على المنتجات الحيوانية . ويعزى ذلك اساسا الى عدة اسباب منها : انتشار الامراض المستوطنة التى تصيب الحيوان ، وعدم توفر الخدمات البيطرية الكافية ومياه الشرب فى مناطق الرعى وفى طرق ترحيل الماشية ووسائل النقل والسلخانات المعدة للذبيح ووسائل حفظ

(١) الاحصاءات المتوفرة عن الاستهلاك المحلى من اللحوم والجلود لا تطابق الواقع وذلك بسبب الكميات الهائلة من الذبيح التى تتم بعيدا عن موقع الرصد والاحصاء ودون علم جهات الاختصاص .

جـــدول رقم (٥)

يبين تقديرات الثروة الحيوانية للعام المالى ١٩٧٨/٧٧ وتوزيعها على مديريات السودان المختلفة

المديرية	الماشية		الضأن		الماعز		الجمال	
	بالألف رأس	النسبة المئوية	بالألف رأس	النسبة المئوية	بالألف رأس	النسبة المئوية	بالألف رأس	النسبة المئوية
جنوب دارفور	٢,٨٣١	١٧,٨	١,٣١٨	٧,٦	١,١٩٥	٩,٩	١٤٥	٦
جنوب كردفان	١,٥١٩	٩,٥	٨٨٨	٥,١	٧٤٥	٦,٢	٢	,١
النيل الأبيض	١,٦١٨	١٠,٢	٢,٣٦٢	١٣,٦	٧٠٣	٥,٨	٧٩	٣,٣
النيل الأزرق	٩٣١	٥,٩	١,١٥٤	٦,٦	٦٣٦	٥,٣	٣٩	١,٦
مديرية الجزيرة	٥٢٢	٣,٣	١,٣٠١	٧,٥	١,٢٢٤	١٠,١	١٤٩	٦,٢
أعالى النيل	١,٤٧٨	٩,٣	١,١٢١	٦,٥	٠,٤٠٢	٣,٣	٥	٠,٢
بحر الغزال	١,٢٧١	٨	٧٦٩	٤,٤	٦٤٦	٥,٣	—	—
شرق الاستوائية	٨٢٥	٥,٢	٩٧٩	٥,٦	٢٥٧	٢,١	٢٩	١,٢
مديرية البحيرات	٧٢٥	٤,٥	٣٥٧	٢,١	٣٢٥	٢,٧	—	—
مديرية جونقلى	١,٤٥٤	٩,١	١٨٦	١,١	٤٩٣	٤,١	—	—
شمال كردفان	٩٧٠	٦,١	٢,٦٤٤	١٥,٢	١,٨٠١	١٤,٩	٨٦٩	٣٦,١
شمال دارفور	٩٣٩	٥,٩	١,٥٠٨	٨,٧	١,٢٧٧	١٠,٦	٢٣١	٩,٦
مديرية كسلا	٦٦٥	٤,٢	١,٧٠١	٩,٨	٩٩٠	٨,٢	٥٧٩	٢٤
مديرية النيل	٤٥	٠,٣	٢٩٢	١,٧	٢٨١	٢,٣	٦٠	٢,٥
مديرية البحر الأحمر	٣٨	٠,٢	٢٤٠	١,٤	٤٧٦	٣,٩	٩٧	٤
غرب الاستوائية	—	—	١	—	٢١	٠,٢	—	—
المديرية الشمالية	١٥	٠,١	٢١٩	١,٣	١٥٦	١,٣	١١٠	٤,٦
مديرية الخرطوم	٥٩	٠,٤	٣٨١	١,٨	٤٦٠	٣,٨	١٤	٠,٦
الجملة	١٥,٩٠٥	٪١٠٠	١٧,٣٥٨	٪١٠٠	١٢,٠٨٨٠	٪١٠٠	٢,٤٠٨	٪١٠٠

المصدر : وزارة المالية والاقتصاد الوطنى ، العرض الاقتصادى ١٩٧٨/٧٧ ص ٢٥ ، نقلا عن وزارة الزراعة والأغذية والموارد الطبيعية بالخرطوم .

اللحوم فى الثلاجات وخلافه ، ولكن هناك اتجاها من جانب الدولة لتنمية تلك الصادرات فى المستقبل ويتمثل فى الاهتمام ببعض المشروعات لتنمية الانتاج الحيوانى بما يسمح بتوفير قدر كبير نسبيا منه للتصدير(١) .

الاســـــماك :

يمتلك السودان مسطحات مائية تتمثل فى نهر النيل وروافده (٢ مليون هكتار) ، بالاضافة الى ساحل البحر الاحمر الذى يمتد حوالى ٧٠٠ كيلو متر . وتحتوى هذه المساحات على ثروة سمكية ضخمة . ولقد قدر انتاج المصائد بالسودان بنحو ٢٣ الف طن فى العام . ويجرى حاليا تنفيذ عدد من المشاريع التى تستهدف مزيد من الاستغلال للثروة السمكية الموجودة.

الغـــــابات :

تغطى الغابات الانتاجية مســـاحة تقدر بنحو ٧ مليون فدان ، تنتج اساسا الصمغ العربى . ويعتبر الصمغ العربى من أهم المحاصيل التى تعود على البلاد بالنقد الاجنبى ، وهو يلى القطن من هذه الناحية ، اذ تمثل صادرات الصمغ العربى حوالى ١٠٪ من صادرات البلاد . وأن الانخفاض الملاحظ

جدول (٦)
انتاج الصمغ العربى خلال السنوات ٧٤/٧٣ — ١٩٧٨/٧٧
بآلاف الأطنـــان

السنوات / النوع	٧٤/٧٣	٧٥/٧٤	٧٦/٧٥	٧٧/٧٦	١٩٧٨/٧٧ (*)
هضاب	٢٣ر٥	٤٦ر٥	٤٣ر٥	٣٢ر١	٣٢
طلـــح	٦ر٢	٩ر٨ (**)	٠ر٣ (**)	٠ر٣	٢
الجملة	٢٩ر٨	٥٦ر٣	٤٣ر٨	٣٢ر٤	٣٤

المصدر : وزارة المالية والاقتصاد الوطنى بالخرطوم ، العرض الاقتصادى ١٩٧٨/٧٧ ص ١٢ ، نقلا عن شركة الصمغ العربى المحدودة .

(*) تقديرات .

(**) يعزى الانخفاض الشديد فى انتاج صمغ الطلح فى عام ١٩٧٦/٧٥ وما بعده بالمقارنة بعام ١٩٧٥/٧٤ الى الانخفاض الكبير فى الاسعار فى عام ١٩٧٦/٧٥ عنه فى عام ١٩٧٥/٧٤ ، والسياسة التى اتبعتها شركة الصمغ العربى المحدودة فى عام ١٩٧٧/٧٦ التى هدفت الى تشجيع انخفاض انتاج الصمغ العربى وذلك للتخلص من المخزون .

(١) راجع : وزارة الماليـــة والاقتصـــاد الوطنـــى بالخرطوم ، العـــرض الاقتصـــادى ١٩٧٦/٧٥ ، ص ٢٠ — ٢٣

فى الانتاج من الصمغ العربى فى بعض السنوات ، انما هو فى الواقع انخفاض متعمد نتيجة للسياسة التى انتهجتها الشركة المسؤولة عن تسويق الصمغ العربى فى السودان (شركة الصمغ العربى المحدودة) بهدف التخلص من المخزون منه والذى ينتج عن الزيادة الكبيرة فى الانتاج فى عام ١٩٧٥/٧٤ وما قبله على اثر الارتفـــاع فى الأسعار(١) .

التمويـــــل :

تجرى التفرقة فى السودان ـــ كما هو الحال فى النظرية الاقتصادية بين نوعين من التمويل المتعلق بالنشاط الزراعى وهما : تمويل الاستثمارات الزراعية ، والتمويل الزراعى . ويقصد بالنوع الاول تقديم الاموال التى تنفق من اجل خلق أو اضافة قوى انتاجية زراعية سواء اكان ذلك عن طريق التوسع الافقى ، أى من عن طريق زيادة مساحة الاراضى الصالحة للزراعة ، أو عن طريق التوسع الراسى بمضاعفة الانتاج من ذات المساحة المزروعة . ويدخل ضمن هذا النوع من التمويل فى السودان ايضا توجيه رؤوس الاموال نحو انشاء المشروعات الزراعية التى تقوم بانتاج المحاصيل وتسويقها .

واما النوع الثانى من التمويل فينصرف الى التمويل الموسمى والتمويل المتوسط الاجل . ويمكن تعريفه بأن عبارة عن تقديم الاموال للمزارعين بقصد ممارسة أعمالهم الزراعية فى انتاج المحاصيل بأنواعها .

ويتولى القيام بالاستثمارات الزراعية فى السودان السلطات العامة وكذا أفراد القطاع الخاص (فى حالة اقامة المشروعات الزراعية) وتمول السلطات العامة ما تقوم به من استثمارات زراعية من خلال الميزانيات العامة او ميزانية التنمية . أما القطاع الخاص فهو يمول اســـتثماراته من امواله الخاصة أو بواسطة القروض المصرفية او بكليهما معا .

واما التمويل الزراعى فيعتبر الائتمان الزراعى المصدر الرئيسى لتمويله ويوجد بالسودان نظامان للائتمان الزراعى : النظام التقليدى ، والنظـــام الحديث . ويتمثل النظام التقليدى فيما يسمى بـ « الشيل » أما النظام الحديث فيقصد به الائتمان الذى تقدمه المؤسسات المالية الحديثة والتى تتمثل اساسا فى البنك الزراعى السودانى وبنك السودان (البنك المركزى) والبنـــوك التجـــارية .

ويعد النظام التقليدى للائتمان اكثر انتشارا من النظام الحديث اذ انه يمثل المصدر الرئيسى للتمويل فى القطاع الزراعى التقليدى ، كما يعتمد عليه المستأجرون الزراعيون حتى فى اكثر مناطق الزراعة المروية تقدما . ويعزى ذلك لعوامل كثيرة من اهمها ما يلى :

---

(١) راجع وزارة المالية والاقتصاد الوطنى بالخرطوم ، العرض الاقتصادى ١٩٧٦/٧٥ ، ص ١٥ ، العـــرض الاقتصـــادى ١٩٧٧/٧٦ ، ص ١٧ ـــ ١٩ العـــرض الاقتصـــادى ١٩٧٨/٧٧ ، ص ١٢

ـ النقص فى المؤسسات المالية الحديثة وعدم انتشارها فى أرجاء الريف السودانى .

ـ النقص فى الأصول المناسبة لدى المزارعين لاستخدامها كضمان للقروض .

ـ عدم القدرة لدى المزارعين فى كثير من المناطق على الاتصال بالمؤسسات الائتمانية أما لوجودهم فى مناطق معزولة يصعب الوصول اليها أو لصغر حجم السلفيات التى يطلبونها .

ـ عدم التعود على التعامل مع البنوك والمحافظة على القديم من جانب كبير من سكان الريف السودانى .

هذا ويعد الائتمان الزراعى فى ظل النظام التقليدى ذو تكلفة مرتفعة جدا بالمقارنة بالائتمان الذى تمنحه المؤسسات الائتمانية الحديثة ، اذ تشير الأبحاث التى قام بها عدد من المتخصصين الى أن العائد(١) بالنسبة لمندوبى الشيل تتراوح بين ٥٠٪ ، ١٢٥٪ فى أغلب الأحوال : ووصل فى بعض الظروف الشاذة الى ١٢٠٠٪ ، بينما يتراوح حاليا سعر الفائدة الذى تطالب به المؤسسات المالية للتمويل الموسمى بين ٥٪ ، ١٢٥٪(٢) .

الشيل :

وهو عبارة عن نظام للسلفيات بموجبه يقوم مقدموه تاعطاء المزارع الأموال اللازمة له لدفع نفقات الزراعة ومجابهة مصروفات المعيشة مقابل رهن المحصول مقدما أو التعهد بدفع القيمة عينا بعد الحصاد طبقا لسعر متفق عليه ، وبالطبع يكون هذا السعر اقل بكثير من الأسعار السائدة فى السوق . وتضم فئة المشتغلين بالشيل طوائف متنوعة تشمل تجار القرى وملاك الأراضى والأثرياء من المستأجرين ومربى الماشية . ويعد هذا النشاط بالنسبة لهم عملا فرعيا يزاولونه بجانب عملهم الرئيسى .

وتعتبر القروض الممنوحة فى ظل نظام الشيل قروضا قصيرة الأجل . وفى بعض الأحيان لا يكتفى المقرض بضمان المحصول ويطلب بالاضافة لذلك ضمان أحد اقرباء المزارع خاصة اذا كان المقترض من صغار المستأجرين .

---

(١) يرى البعض أن العائد الى مقدم الشيل أقرب الى الربح منه الى الفائدة ومن ثم فانه من الاتسب مقارنة هذا العائد بارباح التجارة الحاضرة العادية . وقد دللت دراسة قام بها فريق من باحثى جامعة الخرطوم فى الجزيرة على انه فى الوقت الذى كانت فيه أرباح تجارة الشيل تتراوح بين ٥٠٪ و ١٢٥٪ ، كانت أرباح تجارة التجزئة (فى سوق البضاعة الحاضرة) تتراوح بين ١١٪ و ١٠٠٪ ، راجع ، محمد هاشم عوض ، « من مشاكل الريف السودانى محاربة الشيل » ، مجلة الدراسات السودانية ، يونيو ٧٣

(٢) لم تجر تعديلات كبيرة فى أسعار الفائدة التى تتقاضاه المؤسسات المالية بالسودان منذ عام ١٩٧٦ ، راجع : وزارة المالية والاقتصاد الوطنى بالخرطوم ، العرض الاقتصادى ١٩٧٦/٧٥ العرض الاقتصادى ١٩٧٧/٧٦ ، العرض الاقتصادى ١٩٧٨/٧٧ (الفصل الثالث) .

ولا يحصل المزارعون المنتفعون بنظام الشيل على أثمان موحدة لمنتجاتهم من المقرضين ، اذ يحصل صغار المزارعين عادة على أثمان أقل من تلك التى يحصل عليها كبار المزارعين نظرا لمـــا للآخرين من قدرة أكبر على المساومة .

ويتميز نظام الشيل بمرونة أكبر فى السداد ، ونتيجة لذلك فان المزارعين الذين يستخدمون الشيل عادة ما يكونون فى مديونية مستمرة . ونظرا لأن الائتمان الذى يقدم فى ظل هذا النظام يستخدم لتغطية مصروفات المعيشة الى جانب نفقات الزراعة والحصاد فانه يعد بالنسبة للمنتفعين به طريقة للحياة(١) .

البنك الزراعى السودانى :

بدأ البنك الزراعى فى السودان أعماله فى سنة ١٩٥٩ برأس مال مصرح به قدره ٥ ملايين جنيه سودانى ساهمت بها الحكومة على دفعات . وقد حددت المادة الرابعة من قانون انشائه أغراضه على النحو التالى : « تقديم التسهيلات اللازمة للنهوض بالزراعة فى السودان وتحسينها ولكل أوجه النشاط الأخرى سواء كانت طارئة أو اضافية أو ثانوية أو فرعية وذلك بتقديم المساعدة نقدا أو عينا أو بضاعة للأشخاص المعتمدين الذين يشتغلون اساسا بالزراعة وما يتفرع منها أو يتعلق بها من صناعات وعلى البنـــك ان يبذل جهده لتوزيع التسهيلات التى يقدمها بحيث تتم الفـــائدة بأوسع نظام ممكن .

وطبقا للنظام الأساسى للبنك فانه يمنح ثلاثة أنواع من القـــروض وهى :

١ ــ قروض موســـمية وقصيرة الأجل ، وتمنح لتمكين المقترض من مجابهة تكاليف الانتاج وتسويق المحاصيل ، وتكون عادة لمدة لا تتجاوز ١٥ شـــــهرا .

٢ ــ قروض متوسطة الأجل ، وتمنح لأغراض متعددة كشراء المعدات الزراعية والماشية وتحسين وسائل الرى واصلاح المبانى الزراعية والمخازن والآلات المتصلة بالزراعة . ومدة هذه القروض لا تتجاوز الخمس سنوات .

٣ ــ قروض طويلة الأجل ، وتمنح لانشاء مشروعات جديدة أو اجراء تحسينات كبيرة فى المشروعات القائمة ، ولا تتجاوز مدة هذه القروض العشر ســـنوات .

ويمنح البنك القروض مقابل تقديم ضمان من جانب المقترض . ويقبل كضمان للقروض قصيرة الأجل المنقولات والمحاصيل . وبالنسبة للقروض

(١) راجع : محمد هاشم عوض : « من مشاكل الريف الســـودانى محاربة الشـــيل » ، مجلة الدراسات السودانية ، يونيو ١٩٧٣ (الخرطوم) .

متوسطة الأجل والطويلة يقبل الضمانات العقارية ، صكوك ، أسهم ، وأنواع الضمانات الأخرى ، ويشترط فى الأرض التى تقدم للبنك كضمان أن تكون مسجلة كملكية حرة أو مستأجرة لفترة كافية من الزمن ولا تتعدى من الطول الفترة اللازمة لتسديد القرض . ويشترط فى قيمة الضمان المقدم فى جميع الحالات أن تزيد بـ ٣٠٪ عن مقدار القرض المطلوب .

وللبنك الزراعى ١٣ فرعا و ٥ مكاتب . ولمدير الفرع الحق فى الموافقة على القروض التى لا يزيد الواحد منها عن ١٠٠٠ جنيه سودانى بالنسبة للمزارع الواحد ، والقرض الأكثر من ذلك يشترط موافقة مجلس ادارة البنك عليهـا . وعادة يطلب سداد القروض قصيرة الأجل والموسمية دفعة واحدة تتلاءم مع جمع المحاصيل أو عن طريق ايداع المحصول لدى البنك . وأما القروض المتوسط والطويلة الأجل فيتم سدادها على أقساط حسب الاتفاق عليها مع البنك .

وفى السنوات الأولى لانشاء البنك حظى تمويل محصول القطن بالنصيب الأكبر من نشاط البنك ، اذ بلغت جملة المبالغ التى دفعها لتمويل محصول القطن فى الفترة من ٥٩ — ١٩٦٩ ، ٦١٫٨ مليون جنيه(١) . بجانب ذلك فان البنك قام بتمويل عمليات الزراعة الآلية التى أدخلت فى مناطق القضارف والدالى والمزموم ، وكذلك بتمويل حدائق الفاكهة ومزارع الخضر ومشروعات الماشية والدواجن ، بالاضافة الى تقديم القروض المحلية للجمعيات التعاونية الزراعية وقد نشط تمويل البنك للمحاصيل الأخرى بخلاف القطن بعد ذلك وخاصة اعتبارا من عام ١٩٦٩/٦٨ .

وعموما تستحوذ السلفيات قصيرة الأجل على نسب كبيرة من جملة سلفيات البنك لكل عام . ويلاحظ أن السلفيات متوسطة الأجل قد قفزت فى عام ١٩٧٥ بما يقارب ثلاثة أضعاف ما كانت عليه فى عام ١٩٧٤ ، وذلك لأن البنك وسع قاعدة التسليف للتوسع فى القطاع الزراعى . أما السلف طويلة الأجل فانها تشكل نصيبا ضئيلة من جملة السلفيات ، وذلك لأن موارده محدودة لا تحتمل فترات السداد الطويلة(٢) .

---

(١) وزارة المالية والتخطيط والاقتصاد الوطنى بالخرطوم ، العرض الاقتصادى ١٩٧٦/٧٥ ص ١١١

وتبين احدى الدراسات أن المشاريع القطنية اختصت بما لا يقل عن ٩٧٪ من سلفيات البنك . راجع : محمد هاشم عوض ، من مشاكل الريف السودانى ، مجلة الدراسات السودانية ، يونيو ١٩٧٣ ، ص ١٥٩

(٢) راجع : وزارة المالية والاقتصاد الوطنى بالخرطوم ، العرض الاقتصادى ١٩٧٨/٧٧ ، ص ٢٠٠

جدول (٧)
سلفيات البنك الزراعى خلال الفترة ١٩٧٠ ــ ١٩٧٧

بآلاف الجنيهـــات

السنة	سلفيات قصيرة الاجـــل	سلفيات متوسطة الاجـــل	سلفيات طويلة الاجـــل	الجملة	النسبة المئوية للسلفيات قصيرة الاجل من جملة السلفيات
١٩٧٠	١٢٨١	٥٩٨	١٢	١٨٩١	٦٨٪
١٩٧١	٨١٤	٥٩٠	٦٥	١٤٦٩	٥٥٪
١٩٧٢	١٢٠٩	٣٣٢	٢٨	١٥٦٩	٧٨٪
١٩٧٣	١٩٠٩	٤٧٩	٦	٢٣٩٤	٨٠٪
١٩٧٤	٢٣٨٠	٣٩١	—	٢٧٧١	٨٣٪
١٩٧٥	٣٠٨٧	١٢٨٩	—	٤٣٧٦	٧١٪
١٩٧٦	٤٢٨٧	٦٠٢	٢	٤٨٩١	٨٨٪
١٩٧٧	٥٢٤٣	١٧٥٧	—	٧٠٠٠	٧٥٪

المصدر : وزارة المالية والاقتصاد الوطنى بالخرطوم ، العرض الاقتصادى ١٩٧٦/٧٥ ص ١٢ (بالنسبة لبيانات السنوات من ٧٠ ــ ١٩٧٣) والعرض الاقتصادى ١٩٧٨/٧٧ ص ٢٠٠ .

ويتقاضى البنك فائدة مقابل السلفيات التى يقدمها للعمـــلاء تبلـــغ أسعارها حاليا ٧٪ ، ٩٪ على سلفيات القطاعين العام والخاص على التوالى.

وكان لهذا التمييز فى أسعار الفائدة بين القطاعين التعاونى والخاص اثره الفعال فى انتشار الجمعيـــات التعاونية بين مزارعى الجـــزيرة والمديرية الشمالية ، وبين منتجى الذرة بمنطقة القضارف .

ويواجه البنك مشكلة عدم السداد وتزايد الديون المستحقة له على المزارعين . وقد بدت هذه المشكلة أكثر وضوحا فى السنوات الأولى لانشائه، اذ بلغت نسبة السلفيات غير المسددة ٤٧ر٥٪ عامى ١٩٦٦/٦٥ ، ١٩٦٧/٦٦ و ٣٢٪ فى عام ١٩٦٨/٦٧ ــ ويعزى ذلك الى عدة أسباب منها عدم مقدرة المزارعين على السداد بسبب ضعف المحصول أو انخفاض أسعار القطن والانخفاض المستمر فى انتاجية الفدان فى مناطق الزراعة الآلية وكذلك عدم كفاية طرق التسويق وطرق نقل العمال ووسائل التخزين(١) .

(١) راجع : محمد زكى المسيرى ، الاقتصاد السودانى ، بين التصنيع والتنمية الزراعية، مطبعة جامعة القاهرة ، القاهرة ١٩٧٣ ، ص ١٥٩ ــ ١٦٢ ومحمد هاشم عوض ، « من مشاكل الريف السودانى » ، مجلة الدراسات السودانية ، يونيو ١٩٧٣.

بنك السـودان :

يقوم بنك السودان (البنك المركزى) بتمويل المشروعـات الزراعية الكبرى والتابعة للدولة مثل مشروع الجزيرة ، مؤسسة الاصلاح الزراعية المؤسسة العامة للانتاج الزراعى ، مؤسسة الانتاج الحيوانى ، ومؤسسة الزراعة الآلية .. الخ .

ويتم التمويل عن طريق خصم الكمبيالات وتقديم القروض وفقا للارقام المقررة بالميزانية العامة للدولة او بميزانية التنمية الاقتصادية والاجتماعية طلب الضمانات التقليدية التى يطلبها فى حالة المشروعات الخاصة وفى غياب الضمانات التقليدية فان البنك يعتمد فى ضمانه على الالمام بظروف سير العمـل فى هذه المشروعات ودراسة الميزانية المقترحة .

البنـوك التجارية :

قامت البنوك التجارية بدور واضح فى مجال تمويل الانتاج الزراعى خاصة بالنسبة لمحصول القطن فى السنوات التى ارتفعت فيها اسعاره بدرجة كبيرة(١) ، وقد تم ذلك اما مباشرة او عن طريق البيوت التجارية ، الا أن قيام البنك الزراعى قلل كثيرا من نشاط هذه البنوك واصبح نشاط البنوك التجارية ينحصر فقط فى عمليات التسليف مقابل رهن المحصول والتسليف للتسويق (جدول ٨) .

وقد قام بنك الشعب التعاونى ، وهو بنك تجارى ، بخدمة النشاط التعاونى وتمويل عدد من الجمعيات التعاونية الزراعية وجمعيات طحن الغلال وجمعيات الحصاد الآلى ، الا أن هذه التجربة لازالت حديثة وليس من السـهل تقويمها فى الوقت الحاضر .

التخطيط للتنمية الزراعية :

بدأت مشروعات التنمية الاقتصادية بالسودان عقب الاستقلال مباشرة عام ١٩٥٦ . وكانت حتى عام ١٩٦٠/١٩٦١ عبارة عن برامج للتنمية تتخذ شكل الميزانيات السنوية للتنمية الملحقة بالموازنات الجارية للدولة وقد وضعت عدة مشروعات للتنمية الزراعية ضمن برامج التنمية هذه ، من اهمها مشروع امتداد المنـاقل . وتلى ذلك وضـع الخطة العشرية للتنمية الاقتصـادية والاجتماعية (١٩٦١/٦٠ — ١٩٧١/٧٠) ، ثم الخطة الخمسية ١٩٧٥/٧٠ ، والتى عدلت فى ديسمبر عام ١٩٧٣ الى خطة سباعية تنتهى فى النصف الأول من السنة المالية ١٩٧٨/٧٧ ، وتغير اسمها تبعا ذلك واصبحت تعـرف

---

(١) نتيجة لارتفاع اسعار القطن فى الاسواق العالمية فى اوائل الخمسينات حدث توسـع كبير فى زراعة القطن بالسودان واقبلت البيوت المالية والبنوك على تمويلها لاطمئنانها على مقدرة المدنيين على السداد ، وعندما هبطت اسعار القطن فى اواخر الخمسينات انسحبت هذه المؤسسات المالية من مجال تمويل انتاج القطن . راجع : محمد زكى المسير ، المرجـع سالف الذكر ، ص ١٥٩ — ١٦٠

جـدول رقم (٨)

القروض والسلفيات الممنوحة بواسطة البنوك التجارية

بآلاف الجنيهات

السنوات	صـــادرات		واردات	استثمار صناعى	استثمار أعمـال أخرى	أخرى	قروض متوسطة وطويلة الأجـل	جمـلة السلفيات
	قطن	أخرى						
١٩٧٤/١٢/٣١	٣٦٦٨	٣٥٣٠٧	١٠٦٩١	٣٩٩٩٢	١٥٦٥٥	٦٥٣٠	١١٣٧٢	١٢٣٢١٥
١٩٧٥/١٢/٣١	٤٣٧٥	٦٣٣٣	١٤٦٠٣	٥٩٤٥٦	٢١٠٦٣	١٢٠٢٩	١١٢١٢	١٨٦٠٧١
١٩٧٦/١٢/٣١	٤٨٤٤	٧٧٠٧١	١٥٨٤٩	٧٤٠٢٨	٢٤٢٥٩	١٣٩٧٨	١٨٣٦٥	٢٢٨٣٩٤
١٩٧٧/١٢/٣١	٨٨٥٠	٧٦٠١٣	٢٢٩٧٦	٧٥١٣٦	٢٧٤٠٨	١٢٧٨٣	٤١٤٢١	٢٦٤٥٨٧
١٩٧٨/١٢/٢٨	٧٧٨٢	٨١٦٠٢	٢٨٣٣٠	٨٢١٠٤	٢٢٩٥٠	١٥٧٧٦	٤٦٦١٠	٢٨٥١٤٤

المصدر : وزارة المالية والاقتصاد الوطنى بالخرطوم ، العرض الاقتصادى ١٩٧٧/٧٦ ، جدول (١٠) بالنسبة لسنة ١٩٧٤ ، والعرض الاقتصاد ١٩٧٨/٧٧ ، جدول (١٠/٣) بالنسبة لباقى السنوات .

باسم الخطة الخمسية المعدلة » . واخيرا جاءت الخطة السداسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، والتى يجرى تنفيذها اعتبارا من العام المالى ١٩٧٨/٧٧ (١) .

وقد حظيت الزراعة بجانب كبير فى كل من هذه البرامج والخطط ، اذ تحتل المكانة الأولى من حيث عدد المشروعات ، وتأتى فى المرتبة الثانية من حيث التوزيع القطاعى للاعتمادات الاستامارية المدرجة(١) باستثناء الخطة السداسية حيث حظيت الزراعة بالمرتبة الأولى أيضا (حوالى ٣٢٪ من اجمالى الاستثمارات)(٢) وقد وجهت الاستثمارات أساسا للتوسع الأفقى ويبدو ذلك أكثر وضوحا فى الخطة العشرية (١٩٦١/٦٠ ــ ١٩٧١/٧٠) .

جدول (٩)
يبين تنفيذ خطة الاستثمارات للقطاع العام فى التنمية الزراعية
(١٩٦٢/٦١ ــ ٦٩ ــ ١٩٧٠)

بالمليون جنيه سودانى

البيـــان	المقدر بالخطة	المنفذ فعلا	نسبة التنفيذ ٪
المجموع	٩٠ر١	٩٧ر٣	١١١ر٥
منهـا :			
ــ اعمال الرى وتطوير الزراعة والغابات ومشروعات البنك الزراعى	٨٢ر٠	٨٢ر٦	١٠٠ر٧
ــ تنمية موارد المياه ونظام توزيعها	٥ر٨	١٢ر٦	٢١٦ر٩
ــ تنمية الانتاج الحيوانى ومصائد الاسماك	١ر٨	٢ر٠	١٠٨

المصدر : الاقتصاد السودانى بين التصنيع والتنمية الزراعية ، محمد زكى المسيرى ، القاهرة ١٩٧٣ ص ١٥٢ مأخوذ عن الخطة الخمسية ١٩٧١/٧٠ ــ ١٩٧٥/٧٤ .

(١) Ali Ahmed Suliman : Issue in the Economic Development in the Sudan, Khartoum University Press, Khartoum, 1975, and Sayed Nimeri, The Five Year Plan (1970-75), Development Studies and Research Centre, University of Khartoum, Jan. 1974.

(٢) راجع : وزارة المالية والتخطيط والاقتصاد الوطنى بالخرطوم ، العرض الاقتصادى ١٩٧٦/٧٥ ، ص ١٥٨

(٣) راجـع Sayed Nimeri, An Evaluation of the Six-Year Development Plan of the Sudan (1977/78-1982/83), Development Studies and Research Centre, University of Khartoum, Jan. 1978, p. 35.

وقد تضمنت خطط التنمية الزراعية التالية للخطة العشرية مشروعات للتوسع الرأسى ، الا أن التوسع الأفقى قد حظى باهتمام أكبر(١) .

وكذلك تظهر نتائج المتابعة للخطط المختلفة قصورا كبيرا فى التنفيذ ، فعلى سبيل المثال لم تتعد الاستثمارات المنفذة خلال الخطة الخمسية المعدلة ٧٠٪ من مجموع الاستثمارات المخططة . وهذا القصور فى التنفيذ يفسر ظاهرة ترحيل عدد لا بأس به من المشروعات المقررة من خطة الى أخرى ، وتمديد آجال الخطط . ويعزى ذلك أساسا الى الارتجال فى التخطيط وضعف الكفاءات التنظيمية والادارية ، وأيضا الى التصور فى الهياكل الأساسية والخدمات الرئيسية اللازمة للتنمية الزراعية وخاصة خدمات النقل والمواصلات (٢).

جدول (١٠)

يبين تنفيذ الاستثمارات خلال الخطة

(٧٠ / ١٩٧١ — ٧٦ / ١٩٧٧)

بالمليون جنيه ســـودانى

البيان	الاستثمارات المحققة	الاستثمارات المنفذة	النسبة التنفيذية
الانتاج المحصولى	١٠٣ر٥	٦٨ر١	٦٦
الـــرى	٣٤ر٩	٢٨ر٩	٨٣
الخدمات الزراعية	٥١ر٢	٣٦ر٩	٧٢
الانتاج الحيوانى	١٩ر٥	١٢ر٥	٦٤
اجمالى القطاع الزراعى	٢٠٩ر١	١٤٦ر٤	٧٠

Ministry of Agriculture, Food and National Resources, Six Year Development Plan Agricultural Sector 1977/78 - 1982/83, p. 10.

(١) راجـــع : Sayed Nimeri, The Five Year Plan (1970 - 75), Op. cit., pp. 42 - 43.

(٢) راجـــع : Ali A. Suliman, op. cit., p. 142.

جدول رقم (١١)
يبين توزيع استثمارات القطاع العام فى الزراعة
(خلال الخطة السداسية)

	خدمات زراعية	انتاج محصولى	الرى	الانتاج الحيوانى	مجموع	٪
مشروعات مرحلة	٢٨٣٧٦	١٦٨٥٨	٣٨٨٧٧	٧٥٧٥	١٩٥٨٦	٢١٫٦
تدعيم مشروعات قائمة	١٤٠٧٥	٤٨١٦٨	—	١٥٥٦	٦٣٧٩٩	١٥٫٠
مشروعات جديدة	٢٨٩٢٣	٧٨٣٥٤	١١٦٣٠٠	٤٦٠٣٨	٢٦٩٦١٥	٦٣٫٤
	٧١٢٧٤	١٤٣٣٨٠	١٥٥١٧٧	٥٥١٦٩	٤٢٥٠٠٠	١٠٠

المصـــدر:
Ministry of Agriculture, Food and National Resources,
Six Years Development Plan Agricultural Sector 1977/79 - 1982 - 83. p. 24.

الخلاصة والنتائج :

من دراسة الجوانب المختلفة للاقتصاد الزراعى الســـودانى يتبين أن السودان يحظى بموارد طبيعية زراعية ضخمة ، وأن النسبة المستغلة من هذه الموارد ضئيلة للغاية ، مما يعنى وجود امكانيات هائلة أمامه للتوسع الزراعى فى المستقبل .

ومن ناحية أخرى توجد مشاكل عديدة تواجه عملية النمو الزراعى فى السودان حاليا . وتتلخص هذه المشاكل ، بصفة اساسية فيما يلى :

— قلة كثافة السكان فى المناطق البعيدة عن المدن الرئيسية ، أى فى المناطق التى تصلح للزراعة ، فكما سبق أن أشرنا ، يتركز أكثر من نصف عدد السكان فى ثلاث مديريات فقط ويتركز الباقى فى الست مديريات الأخرى ، وتبلغ الكثافة السكانية على مستوى السودان كله اقل من ١٠ افراد فى الكيلو متر المربع ، وتبلغ هذه الكثافة أقصاها فى المدن حيث توجد مناطق الصناعة ، وتقل عن ذلك فى المناطق الزراعية وخاصة فى مناطق الزراعة المطرية ، وتبلغ الكثافة السكانية ادناها فى مناطق الرعى .

— قصور الخدمات الأساسية ولاسيما طرق المواصلات التى تربط الأقاليم الزراعية بالأسواق المختلفة سواء المدن الكبرى أو ميناء التصدير . وقد أظهر هذا القصور أثره الواضح على تنفيذ خطط التنميـــة الزراعية

ولاسيما الخطة الخمسية ١٩٧٠ ــ ١٩٧٥ ، الأمر الذى حدا بالمسئولين الى تعديلها واضافة مشروعات خاصة بقطاع النقل لها(١) .

ــ نقص رؤوس الأموال الموجهة نحو الزراعة سواء قصيرة الأجل لتمويل المحاصيل الزراعية أو استثمارات رأسمالية لتنفيذ المشروعات الكبرى . والنقص فى المؤسسات المالية الحديثة التى تتولى تقديم خدمات التمويل للمزارعين وسكان الريف بصفة عامة . والدليل على ذلك انتشار نظام « الشيل » ، وقلة عدد فروع البنك الزراعى السودانى والتى لم تتعد ١٣ فرعا و ٦ مكاتب ، والتأخير فى تنفيذ المشروعات الزراعية المقررة فى الخطط.

ــ النقص فى الخبرة الزراعية وفى وسائل وأساليب الزراعة الحديثة ، والذى يترتب عليه انتشار الحشائش فى مناطق الزراعة وكذلك انتشار الأمراض والأوبئة التى تضر بالنبات والحيوان(٢) .

ــ عدم توفر الخدمات الزراعية للمزارعين بالقدر الكافى وفى الوقت المناسب مثل المياه الصالحة للاستعمال الآدمى والحيوانى فى مناطق الزراعة المطرية ووسائل جمع المحصول للتغلب على نقص الأيدى العاملة وارتفاع تكلفتها فى مواسم الحصاد خاصة محصول القطن ، وخدمات تسويق المحاصيل مما يضطر المزارعين الى قبول شروط تجارة « الشيل » المجحفة(٣) .

ويتوقف مدى الاستفادة من الامكانيات المتاحة على التغلب على هذه المشاكل التى تعترض سبيل عمليات النمو الزراعى .

ولقد حظى قطاع الزراعة باهتمام كبير نسبيا من جانب خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد ، الا أن الاعتمادات التى تضمنتها هذه الخطط للتنمية الزراعية كانت أقل بكثير من القدر اللازم لاستغلال الموارد الطبيعية المتاحة للسودان . وذلك نظرا لقصور المدخرات المحلية عن الوفاء بمتطلبات التنمية وآفاقها(٤) ويلاحظ ، كذلك ، انخطط التنمية قد اهتمت أساسا بجانب واحد من جوانب التنمية الزراعية وهو التوسع الأفقى ، مع ن التوسع الرأسى ضرورى أيضا وخاصة لمواجهة الاتجاه الهبوطى فى مستوى الانتاجية بالنسبة لمعظم المحاصيل الزراعية بالسودان . وقد وجه الاهتمام الأكبر نحو محصول واحد وهو القطن ، وذلك على حساب الاهتمام بالمحاصيل الأخرى

---

(١) راجـع :
Sayed Nimeri, The Five Year Plan, (1970 - 75), op. cit., pp. 47 - 48 and Ali A. Suliman, op. cit., pp. 127 - 128.

(١) راجع : وزارة المالية والاقتصاد الوطنـى بالخرطـوم ، العـرض الاقتصـادى ١٩٧٨/٧٧ ص ٣٣ ــ ٤٥

(٢) راجع : رجاء عبد الرسول ، المرجع سالف الذكر ، ص ٢١

(٣) راجع : وزارة المالية والاقتصاد الوطنى بالخرطوم ، العرض الاقتصادى ١٩٧٨/٧٧ ، ص ٢٦٢ ــ ٢٦٤

رغم اهميتها بالنسبة للاستهلاك المحلى والتصدير الخارجى ايضا ، والذى يبدو من نتائجه ارتفاع انتاجية الفدان من القطن وميل انتاجه للاستقرار مع بقاء الانتاجية والمساحة المنزرعة بالنسبة للمحاصيل الأخرى تبدى تذبذبا واضحا من عام لآخر ، وكذلك عدم انتاج القدر الكافى من الحبوب الغذائية الرئيسية (القمح ، الذرة الأرز) لسد حاجة السكان .

ويضاف الى ما تقدم القصور الواضح فى تنفيذ الخطط العامة التى وضعتها الدولة ، وذلك لاعتبارات لا تخص قطاع الزراعة وحده ، ولكن لاسباب تتعلق بالاقتصاد السودانى ككل . وان تنفيذ خطط التنمية الزراعية مرتبط الى حد كبير بتنفيذ الخطط فى القطاعات الأخرى وخاصة قطاع النقل والمواصلات .

ويستطيع السودان ان يتغلب على جانب هام من تلك المشاكل التى تعوق عملية التنمية الزراعية فيه ، ولا سيما مشكلة نقص الموارد المالية ونقص الخبرة والأيدى العاملة الزراعية ، عن طريق انتهاج اسلوب المشاريع الزراعية المشتركة مع البلاد العربية والمجاورة والتى توجد لديها وفرة فى تلك العوامل الانتاجية وتعانى من نقص فى الموارد الطبيعية الزراعية ، كالمملكة العربية السعودية والكويت ودولة الامارات العربية وليبيا وجمهورية مصر العربية . وعلى أن تعمل هذه المشاريع المشتركة على استغلال الموارد الطبيعية غير المستغلة الآن بالسودان بغرض سد حاجة الاستهلاك المحلى لشعوب البلاد المشتركة فى اقامة تلك المشاريع وتصدير الفائض من الانتاج للبلاد الأخرى . ولقد بدأت ، منذ عام ١٩٦٤ ، تظهر بالسودان بعض شركات مشتركة بينه وبين الأقطار العربية(١) ، نذكر منها على سبيل المثال مايلى :

١ ـ الشركة السودانية الكويتية للاستثمارات المحدودة : وقد تأسست هذه الشركة بين جمهورية السودان الديمقراطية ، ودولة الكويت ، برأسمال قدره ٦ ملايين جنيه سودانى . وقد انشأت هذه الشركة شركات فرعية فى مجالات الثروة الحيوانية والنقل البرى والبناء والتشييد .

٢ ـ الشركة السودانية الكويتية للانتاج الحيوانى المحدودة : وقد تأسست هذه الشركة فى يونيو ١٩٧٤ برأسمال قدره ثلاثة ملايين ونصف جنيه سودانى ، تساهم فيه الكويت والسودان معا .

٣ ـ شركة سكر كنانة : وقد تأسست فى مارس ١٩٧٥ بهدف زراعة وتصنيع السكر فى المنطقة التى تقع جنوب شرق مدينة ريك ، وقد ساهم فى

(١) راجع : وزارة المالية والاقتصاد الوطنى بالخرطوم ، العرض الاقتصادى ١٩٧٧/٧٦ ،

تمويل المشروع كل من السودان وشركة الاســـتثمار العـــربية وشركة لونرو البريطانية وشركة الخليج العالمية بشركة نيشو اليابانية .

٤ ـــ شركة الدمازين للزراعة وانتاج الحيوان المحـــدودة : وقـــد تم تأسيس هذه الشركة فى ابريل ١٩٧٦ برأسمال قدره ثلاثة ملايين جنيه ، اكتتب فيه كل من سمو الأمير محمد الفيصل (المملكة العربية السعودية) ورجال القطاع الخاص السودانى ومجلس شعبى تنفيذى مديريـــة النيـــل الأزرق (بالسودان) وتقوم الآن الشركة بانشاء مشروع زراعى يعتمد على الرى المطرى فى جنوب غرب مدينة الدمازين تبلغ مساحته ½ مليون فدان لانتاج المحاصيل النقدية والغذائية وتربية الحيوان ، ومن مشاريعها المســـتقبلية انشاء مزرعة للخضر والفاكهة والتسمين والألبان بالخرطوم .

٥ ـــ شركة الامارات والسودان للاستثمار المحدودة : وقد تأسست فى عام ١٩٧٦ برأسمال قدره ٢٠ مليون دولار دفعت مناصفة بين حـــكومة السودان ودولة الامارات . وقدقامت الشركة بعقد شراكة مع المجلس التنفيذى لمحافظة البحر الأحمر للاســـتثمار فى كل المجالات الصـــناعية والزراعية والمواصلات والتخزين فى المحافظة . وقد أقرت الشركة مشروع بناء ٢٠٠ مخزن بمدينة بور سودان لحل ضائقة التخزين ، وبدأ العمل فيه بالفعل .

٦ ـــ الشركة السودانية المصرية للتكامل الزراعى : وقد تم انشاء هذه الشركة طبقا لمنهاج العمل السياسى والتكامل الاقليمى الموقع بين جمهوريتى السودان ومصر العربية فى فبراير ١٩٧٤ ، برأسمال قدره ١٠ ملايين جنيه سودانى يكتتب فيه بين المؤسسين مناصفة . وتعمل الشركة فى منطقة الزراعة الآلية جنوب الفونج ، لزراعة الذرة الرفيعة والحبوب الزيتية وانتاج الحيوان والأسماك والخضر والفاكهة والتصنيع الزراعى . ولقـــد تمت فى موســـم ١٩٧٨/٧٧ زراعة حوالى ٢٩ الف فدان بالذرة والسمسم والقطن قصير التيلة والفول السودانى وبعض المحاصيل الثانوية .

وتتجه معظم تلك الشركات المشتركة العاملة الآن بالسودان نحو الاستثمار فى القطاع الزراعى بشقيه الحيوانى والنباتى ، وكذلك فى مجـــال النقـــل والمواصلات .

ويعد قيام هذا النوع من الشركات بالسودان خطوة محدودة فى اتجاه ذلك الحل المقترح ، اذ يحتاج الأمر الى توسع أكبر فى هذا المجال .

المراجـــع

١ ــ **رجاء عبد الرسول :** السمات الأساسية للاقتصاد الزراعى فى السودان ، مذكرة رقم ١٠٨٨ ، معهد التخطيط القومى ، القاهرة ١٩٧٥ (الجزء الثانى) .

٢ ــ **عمر محمد على محمد :** مشكلة العطـــالة ، المجلس القـــومى للبحوث بالخرطوم ١٩٧٤ .

٣ ــ **فرج حسن آدم :** « أساليب الانتاج الزراعى فى السودان » ، مجلة الدراسات السودانية ، العدد الأول ، المجلد الثالث ، يونيو ١٩٧١ .

٤ ــ **فرج حسن آدم :** « أساليب الانتاج الزراعى فى السودان » ، مجلة الدراسات السودانية ، العدد الثانى ، المجلد الرابع ، يوليو ١٩٧٤ .

٥ ــ **محمد زكى المسير :** الاقتصاد السودانى بين التصـــنيع والتنمية الزراعية جامعة القاهرة ، فرع الخرطوم ، القاهرة ١٩٧٣ .

٦ ــ **محمد هاشم عوض :** « من مشاكل الريف السودانى : محاربة الشيل » ، مجلة الدراسات السودانية ، العدد الأول ، المجلد الثالث ، يونيو ١٩٧٣ .

٧ــ وزارة المالية والاقتصاد الوطنى بالخرطوم ، العرض الاقتصادى للسنوات ١٩٧٣ ، ١٩٧٤ ، ١٩٧٥ ، ١٩٧٦/٧٥ ، ١٩٧٧/٧٦ ، ١٩٧٨/٧٧ .

8 — Ali Ahmed Suliman, Issues in the Economic Development of the Sudan, Khartoum University Press, Khartoum 1975.

9 — Francis A. Lees & Hugh C. Brooks, The Economic and Political Development of the Sudan, Macmillan Press Ltd, London, 1977.

10 — Sayed Nimeri, The Five Year Plan (1970 - 75) : Some aspects of Plan and its Performance, Development Studies and Research Centre, University of Khartoum, January, 1977.

11 — Sayed Nimeri, An Evaluation of the Six Year Development Plan of the Sudan (1977/78 - 1982 - 83), Development Studies and Research Centre, University of Khartoum, January 1978.

سباق التسلح واثره على دول العالم الثالث

للدكتور محمد نصر مهنـــا

مدرس العلوم السياسية ــ كلية التجارة ــ جامعة اسيوط

مقـــــدمة :

ينفق العالم كل عام مبلغـــا هائلا حقا من النقود على التسليح . ويتضح حجم هذا الانفاق ممثلا بحقيقة أن اجمالى الصرف العسكرى والعالمى السنوى يساوى تقريبا الدخل القومى برمته النصف الأفقر من الجنس البشرى . ولعل أكثر الاحصائيات اعتدالا فى نتائجها طويلة المدى هو الاحصاء القائل بأن مقدار المعونة المعطى للدول النامية هو مجرد ٥٪ من النقود المنصرفة على الأغراض العسكرية . غير أن الدول النامية ليست وحدها التى تستطيع أن تستفيد بشكل بالغ من انخفاض جوهرى فى ربوع العالم على البحث الطبى تقل عن ربع النقود المخصصة للبحث والتطور العسكرى . بل قد يكون هناك صلة مباشرة بين الانفاق العسكرى والتضخم الذى هو آفة لدول كثيرة فى الوقت الحاضر .

كيف ازدادت النفقات العسكرية الى مستوياتها العالية الحالية ؟ على ماذا ينفق هذا المبلغ الضخم من النقود ؟ أى البلاد هى أكبر انفاقا من الناحية العسكرية ؟ ما هى نتائج الانفاق العسكرى لدول العالم الثالث ؟ هذه بعض المسائل التى ستناقش فى هذه الدراسة لكن يمكن من المجدى أن نشرح أولا لماذا يستخدم الانفاق العسكرى كمعيار لمستويات التسليح .

كيف يقاس التسليح ؟

يمكن عموما قياس مستويات التسليح بطرق متنوعة . واحـدى هذه الطرق هى استقراء القيمة الكلية لمخزون الأسلحة(١) . ولـــكن ، لعدد من الأسباب ــ أهمها نقص المعلومات التى يمكن الاعتماد عليها بخصوص المخزون الفعلى وصعوبة تبرير التغييرات النوعية فى الأسلحة ــ فان هذا الاحتمال نظرى الى حد كبير .

---

1 — Barnaby, Frank & Huisken, Ronald — Arms Uncontrolled — SIPRI — Stockholm International Peace Research Institute Harvard University Press 1975, pp. 4 - 7.

معيار آخر ، وربما من النظرة الأولى فهو معيار اساسى أكثر ، انه القدرة التدميرية أو القوة الفتاكة للمخزون العالمى للأسلحة .

غير أن هذا غير عملى ايضا وقد يكون ، فى اية حالة ، ذو استخدام محدود . القوة التفجيرية لمخزون الأسلحة النووية وحده فى العالم يساوى ١٥ طن من ثانى نترين النولوين لكل راس من سكان العالم .

معيار ثالث ــ وهو الأكثر استعمالا ــ هــو كمية الموارد الموقوفــة عن الاستخدام العسكرى أو بمعنى آخر ، النفقات العسكرية ، ان تقدير الانفاق العسكرى العالمى واجب صعب والنتائج غير مضبوطة حتما . ونبدأ فنقول بأنه ليس هناك عموما تعريف مقبول « للانفاق العسكرى » . يستبعد عدد من الدول من ميزانياتها العسكرية الرسمية فئات هامة من الانفاق العسكرى . وعادة ما تقلل ارقام الانفاق العسكرى من القيمة الحقيقية للموارد المستخدمة . ومن الأسباب الرئيسية لذلك ، التقييم المنخفض للقوة البشرية العسكرية المجــــندة .

مستوى واتجاه الانفاق العسكرى العالمى :

يمكن القول بأن أحداث هذا القرن قد دلل من حين لآخر أن المحافظة على القوة العسكرية ليست وسيلة فعالة للحفاظ على السلام والأمن ومع ذلك ففى خلال هذه الفترة ازدادت كمية الموارد التى يخصصها العالم سنويا للتسليح بمقدار ٢٥ ضعف . فلعدة سنوات الآن قد زاد الانفاق العسكرى العالمى على ٢٠٠ مليون دولار سنويا مقابل ٦٥ بليون دولار فى عام ١٩٤٨ وأقل من ١٠ بليون دولار عام ١٩٠٠ .

ويتضح الانفاق العسكرى العالمى للفترة من ١٩٠٨ الى ١٩٧٣ بأســعار ١٩٧٠ الثابتة ، فى الجدول (١) . أما سنوات الحرب العالمية الأولى والثانية فقد اغفلت لأن الانفاق العسكرى فى ظروف الحرب الشاملة من المتعذر تأكيدها . على أية حال لن يكون لتلك السنوات أى علاقة هنا . ويبين احصاء تقريبى انه خلال الفترة من ١٩٠٠ الى ١٩٧٣ ، ولكن باستبعاد ســنوات الحــرب العالمية ، ان العالم قد خصــص للاستخدامات العسكرية موارد توازى فى قيمتها حوالى ٤٥٠٠ بليون دولار . ويساوى هذا المبلغ حوالى ١٥٠٠ دولار للفرد من سكان العالم حاليا ، أو حوالى دخل خمسة عشر عاما للهندى المتوســط(٢) .

ورغم أن هذا يصعب تصديقه فان هذا كان معدل الانفــاق العسكرى

---

2 — Ibid, pp. 8 - 10.
U.S Arms Control & Disarmament Agency, 1977 edition of Arms Control and Disarmament Agreements.

سنوات مختارة للاتفاق العسكرى العالمى

سنوات مختارة للاتفاق العسكرى العالمى

المعدل — التبادل — الأسعار (بالمليون دولار الأمريكى)

الإقليم (البلـــد)	١٩٥٢	١٩٥٧	١٩٦٢	١٩٦٧	١٩٧٣
الولايات المتحـــدة الأمريكية	٧٠,١٠٠	٦٠,٨٢٥	٦٧,٢٤١	٨٧,٧٣٠	٦٨,٥٨٦
دول حلف شمال الأطلسى الأخرى	٢٠,٩٧٦	٢١,٠٧١	٢٤,٥٧٦	٢٧,١٣٢	٢٩,٨٠٥
المجموع الكلى لحلف شمال الأطلسى	٩١,٠٧٦	٨١,٨٩٦	٩١,٨١٧	١١٤,٨٦٢	٩٨,٣٩١
الاتحـــاد السوفيتى	٣٣,٨٠٠	٣١,٣٠٠	٤٤,٦٠٠	٥٠,٨٠٠	٦٣,٠٠٠
دول حلف وارسو الأخرى	٢,٠٥٠	٢,٧٠٠	٤,١٧٧	٥,٢٦٦	٨,٧٦٤
المجمـــوع الكلى	٣٥,٨٥٠	٣٤,٠٠٠	٤٨,٧٧٧	٥٦,٠٦٦	٧١,٧٦٤
دول أوروبية أخرى	٢,١٠٠	٢,١٩٠	٢,٦٧٩	٣,٠٣٢	٣,٥٠٠
الشرق الأوسط	٣٧٥	٧٨٠	١,١٨٤	٢,٨٠٤	٨,٣٧٠
جنوب آسيا	٩٤٠	١,٠١٠	١,٣٤٠	١,٩٤١	٢,٦٨٠
الشرق الأقصى باستثناء الصين	١,٥٥٠	٢,٢٧٥	٣,٠٣٩	٤,٤٦١	٦,٤٠٠
الصين	(٣,٠٠٠) (أ)	(٢,٧٥٠)	(٣,٨٠٠)	(٦,٥٠٠)	(١٠,٠٠٠)
ما وراء البحـــار (ب)	٧٥٣	٦٢٠	٦٤٦	١,٢٨٣	١,٢٦١
أفريقيـــا	١٤٥	٢٥٠	٦٤٠	١,٢٨٩	٢,٢٥٠
أفريقيا الوسطى	٢٤٥	٣٣٠	٤١٧	٥٣٨	٦٦٠
أمريكا الجنـــوبية	١,٠٦٠	١,٥٣٠	٢,٠٤٣	٠,٠٤٣	٢,١٣٠
المجمـــوع العـــالمى	١٣٧,٠٩٤	١٢٧,٦٣١	١٥٥,٦٧٧	١٩٤,٨١٩	٢٠٧,٤٠٦

(أ) الأرقام بين الأقواس هى تقديرات تقريبية — لم تصدر الصين أرقاماً بالميزانية منذ سنة ١٩٦٠

(ب) استراليـــا ونيوزيلندا .

بواسطة انسان القرن العشرين فى « وقت السلم » . ولم يكن الازدياد فى مستوى الانفاق العسكرى مضطردا . فمنذ الحرب العالمية الثانية تتزايد الانفاق عموما بسرعة اثناء حرب أو أزمة رئيسية . وفى كل مرة كان تعقب ذلك فترة من الاستقرار النسبى لكن بمستوى أعلى كثيرا من الانفـــاق . فمثلا كان هناك ارتفاع كبير بعد عام ١٩٤٨ بسبب برنامج اعادة التسليح الذى تبع انشاء الفاتو (حلف شمال الاطلنطى) وتكاليف الحرب الكورية . وبعد هذه الحرب هبط الانفاق نوعا ما ثم استمرت فى الارتفاع حتى عام ١٩١٠ . ثم حدث تزايد شديد آخر عندما أدى ما أطلق عليه « فجوة القذائف » الى الانتشار الواســـع النطاق للقذائف على الأرض وفى البحر بواســـطة الولايات المتحدة ثم مرت سنتان من الاستقرار فى عام ١٩٦٤ ، ١٩٦٥ ثم عاد المعدل فارتفع بنسبة ٣٠ فى المائة بســـبب تدخل الولايات المتحـــدة فى فيتنام . وفى عام ١٩٧٠ تجمد مستوى الانفاق العسكرى وظل ثابتا تقريبا .

ان « الأثر الضابط » فى الانفاق العسكرى ليس مفاجئا فان حربا أو تهديدا مباشرا لأمن شعب ينتج عنه عادة زيادة فى الانفاق العسكرى لهذا الشعب . وان اقامة المستوى العالمى الجديد يبين أن الدولة يمكنها أن تقدم الموارد ويأتى الى الوجود انشاء موسع عسكرى ــ صناعى . وبالطبع يحدث نفس الشىء فى دولة الخصم فقط عندئذ يحدث رد فعل شعبى قوى ضد الانفاق العسكرى العالى أو اتفاقية نزع سلاح دولية فعالة عكس الحركة لأعلى . لكن مثل هذا العكس هو ظاهر ونادر حقا . باســـتثناء ما بعد النزاعات الرئيسية فان الانفاق العسكرى قد هبط مرة واحدة فى العصور الحديثة . حدث هذا فى الفترة من ١٩٣٠ ــ ١٩٣٣ وسنوات مؤتمر نزع السلاح لعصبة الأمم . ووجد اثر ضابط مماثل نوعا ما للحربين العالميتين . فكلتا الحربين سبقتا بسباقات تسلح شديدة وبتزايد سريع فى الانفاق العسكرى العالمى ولكن فى كل حالة أصبح أقصى مستوى للانفاق قبل الحرب أدنى مستوى بعد الحرب. ثم هبط الانفاق العسكرى منذ الحرب العالمية الثانية تحت المستوى الذى وصل اليه عام ١٩٣٨ ففى هذا العام تضاعف سباق التسليح الشديد الى ثلاثة أضعاف مستوى الانفاق فى عم ١٩٣٣ بمعنى آخر فقد أصبح مستوى أعلى بشكل ظاهر الانفاق العسكرى حيث الاعداد للحرب كان هو المعيار فى فترة ما بعد الحرب(٣) .

توزيع وتكوين الانفاق العسكرى العالمى :

مثل سائر الحشود فالانفاق العسكرى العالمى الكلى ، رغم انه معيار نافع ، فهو يخفى تباينات هامة بين الدول منفردة وحتى بين التكتلات الدولية الكبرى . وفضلا عن ذلك وهو يربط بين النفقات على الأنماط المتعددة للموارد وبين النفقات على الوظائف العسكرية المختلفة . ويمكن التوصل الى نظرة

3 — Noel-Baker, Philip. The Arms Race : A Programme for world Disarmament, London : John Calder, 1958 pp. 12 - 18.

اعمق فى طبيعة التسلح العالمى بفحص تلك التقسيمات المتعددة ، بالحد الذى تسمح به البيانات .

التوزيع :

يوزع الانفاق العسكرى العالمى بلا مساواه (جدول رقم ١) بالحليفان الرئيسيان ــ الفاتو وحلف وارسو ــ وصلا بثبات الى اكثر من اربعة أخماس الاجمالى (جدول رقم ٢) والولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى معا قد توصلا الى الثلثين أو اكثر من الاجمالى . الا انه عبر الخمسة عشرون عاما الماضية وما يقارب ذلك كان هناك تدهور ملحوظ فى تركيز القوة العسكرية . ومع أن المناطق الرئيسية ، أو حتى بلاد بمفردها تنفق اليوم أقل مما كانت تنفق فى اوائل الخمسينات ، فان معدل نسبة الزيادة فى الانفاق قد اختلفت بشكل ملحوظ وعلى وجه الخصوص فان هذه النسبة فى الدول التى فى طور النمو ، مأخوذة ككل ــ كانت اسرع بشكل ملحوظ عنها فى الدول التى نمت فعلا . وهذا يصدق خاصة بالنسبة للشرق الاوسط . ففى المعدل قد ازداد الانفاق العسكرى فى هذه المنطقة بنسبة مئوية بلغت ٦ر٨٦٪ فى العام فى العقد من ١٩٦٢ الى ١٩٧٢ لقد كانت نسبة زيادة الانفاق العسكرى فى الدول الأربعة الكبرى فى فترة مابعد الحرب ــ الولايات المتحدة الامريكية ، اتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية المملكة المتحدة ، وفرنسا ــ فى بحر الثمانية عشر عاما الماضية ابطأ مما كانت عليه فى البلاد النامية الاخرى . وتتوضح تلك النسب التفاضلية للنمو فى الجدول رقم (٣) . كما يبين وقعها على توزيع الانفاق العسكرى العالمى فى الجدول رقم (٤) . وهبطت النفقات العسكرية المشتركة للولايات المتحدة الامريكية واتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية وفرنسا والمملكة المتحدة من ٣ر٨٢٪ من الاجمالى العالمى فى عام ١٩٥٥ الى ٤ر٦٩٪ فى عام ١٩٧٣ ، ولا يعنى هذا التغيير أنه قد كان هناك تدهور فى المقدرة العسكرية لتلك البلاد ، بل قد كان نتيجة للتوسع السريع فى مستوى التسليح فى أماكن اخرى .

التكوين :

هناك مظهران من مظاهر تكوين الانفاق العسكرى العالمى لهما فائدة خاصة : اولا ، التقسيم بين تكاليف الاسلحة التقليدية والنووية ، وثانيا : تخصيص انفاق للافراد ، ولحيازة الاسلحة ، وللعمليات ، وللبحث والتطوير .

لقد سادت الأسلحة النووية كلية المسرح العسكرى فيما بعد الحرب(٤)، فلقد شغلت مشكلة كيفية استغلال حيازة تلك الاسلحة ذات التدمير الشامل كثيرا من وقت محللين كثيرين . لكن لم يتم التوصل الى حل منطقى لتلك المشكلة ولا يحتمل الوصول الى ذلك سريعا . وفضلا عن ذلك فقد احتكرت الجهود

4 — H. Bull, The Control of the Arms Race (New York), 1961, pp. 11 - 14.

5 — Barnaby, Frank & Huiskenm Ronald. Arms Uncontrolled, op. cit., pp. 20 - 26.

Beaton, Leonard, Must the Bomb Spread ? Harmondsworth, Penguin, 1966.

جـــدول رقم (٢)
الانفاق العسكرى فى منظمة حلف شمال الأطلنطى وحلف وارسو
سنوات مختارة ١٩٥٢ ــ ١٩٧٣ (بالمليون دولار) أسعار ثابتة لعام ١٩٧٠

حلف شمال الأطلنطى	١٩٥٢	١٩٥٧	١٩٦٢	١٩٦٧	١٩٧٣
أمريكا الشماليـــة : ــ					
الولايات المتحدة الأمريكية	٧٠,١٦٠	٦٠,٨٢٥	٦٧,٢٤١	٨٧,٧٣٠	٦٨,٥٨٦
كنـــدا	٢,٦٥٩	٢,٤٧٧	٢,٢٩١	٢,١٥٨	٢,٠٤١
أوروبا : ــ					
بلجيـــكا	٥٩٤	٥١١	٥٥٨	٦٧٨	٨٤٠
الدانمرك	١٩٢	٢٤٨	٣٢٨	٣٥٨	(٤٠٢)(١)
فرنســا	٤,٤٦٩	٥,٣١٢	٥,٥١٣	٦,١٣٣	٦,٢٦٤
المـانيا الاتحـادية	٣,٢٠٧	٣,٤٠٧	٥,٨٥٤	٦,٣٥١	٧,٢٩٠
اليـــونان	١٦٢	١٩٤	٢٠٦	٣٣٢	٥٢٣
إيطاليـــا	١,٤٥٩	١,٥١٥	١,٩٠٣	٢,٣٨١	٣,١١٦
لوكسمبرج	١٢	١٢	٨	٩	١٠
الأراضى المنخفضة	٦٥٤	٨٣٤	٨٩٢	١,٠٣٤	١,٢٥٥
النرويـــج	٢٢٢	٢٤٥	٢٧٦	٣٤٧	(٤١٥)
البرتغـــال	١٠١	١٣٩	٢٩٦	٤٠٩	٣٨٩
تركيـــا	٢٨٧	٣٢١	٤٥٠	٥٢١	٧٥٤
بريطانيـــا	٦,٩٥٨	٥,٨٥٩	٥,٩٩٧	٦,٣٩٤	٦,٥٠٩
مجموع حلف شمال الأطلنطى	٩١,٠٧٦	٨١,٨٩٦	٩١,٨١٧	١١٤,٨٦٢	٩٨,٣٩١

تابع جدول رقم (٢)

مجموع إنفاقات الحلف باستثناء الولايات المتحدة	٢٠,٩٧٦	٢١,٠٧١	٢٤,٥٧٦	٢٧,١٣٢	٢٩,٨٠٥
مجموع إنفاقات الدول الأوروبية فى الحلف	١٨,٣١٧	١٨,٥٩٤	٢٢,٢٨٢	٢٤,٩٤٧	٢٧,٧٦٤
بلغاريا	١٣٩	١٣٣	٢٢٢	٢٢٨	٣٦٤
تشيكسلوفكيا	–	١,٠٩٤	١,٢٨٢	١,٤٥٩	١,٩٦٥
المانيا الديمقراطية	–	–	٨١٥	١,٠٦٢	٢,٤٤٨
المجر	–	١١٠	٢٨٨	٣١٣	٥٦٧
بولندا	٤١٥	٦٣٤	١,١٥٦	١,١٥٨	٢,٥٨٠
رومانيا	–	٤٠٥	٤١٤	٥٤٦	٨٤٠
الاتحاد السوفيتى	٣٣,٨٠٠	٣١,٣٠٠	٤٤,٦٠٠	٥٠,٨٠٠	٦٣,٠٠٠
مجموع حلف وارسو	(٣٥,٨٥٠)	(٣٤,٠٠٠)	٤٨,٧٧٧	٥٦,٠٦٦	٧١,٧٦٤

(أ) الأقواس توضح المصروفات من الميزانية وأكثر منها مصروفات فعليه وفى تقدير لمعدل التغير فى مستوى الأسعار .

للتحكم فى تلك الأسلحة مفاوضات السيطرة على نزع السلاح والأسلحة . هذا مناسب كلية. لقد عاش العالم بعد الحربين العالميتين كان القتال فيهما باسلحة تقليدية . لكنه لن يستطيع أن يحيا بعد حرب يكون القتال فيها بالاسلحة النووية.

عندئذ ربما يكون مدهشا أن نجد أن الاسلحة النووية تصل الى نسبة صغيرة نسبيا من اجمالى الموارد المخصصة للاستخدامات العسكرية . وهذا لان هناك خمس دول كبرى فقط لديها اســلحة نووية عمليــة « تعبوية » (الولايات المتحدة الامريكية ، اتحاد الجمهوريات الســوفيتية الاشــتراكية ، والصين ، المملكة المتحدة ، وفرنسا) فلقد رأينا من قبل أنه ، حتى باستبعاد الصين ، تصل تلك الدول الى نصيب الاسد فى الانفاق العسكرى العالمى . فى الميزانيات العسكرية للدول التى لديها اسلحة نووية فان الاسلحة التقليدية وليست الاسلحة النووية التى تختص الحجم الاكبر من الموارد والاحصاءات الدقيقة للانفاق على الاســلحة النووية ليست متوفرة . فبالنســبة لاتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية والصين ليست هناك اية بيانات من اى نوع ، ومع ذلك ، فمن المعقول افتراض أن تلك الدول تخصص نسبة مماثلة من مصاريفها العسكرية الكلية للاسلحة النووية ، كما تفعل الولايات المتحدة الامريكية وفرنســا ، فالاولى موازية تماما لاتحاد الجمهوريات الســوفيتية الاشتراكية والثانية للصين .

الجدول رقم (٥) الذى يبين الانفاق على الاسلحة النووية عام ١٩٧٠ صمم على هذا الأساس(٦) . فالاجمالى ، وهو حوالى ٢٢ بليون دولار ، مثل ١٣ ٪ من الانفاق العسكرى العالمى فى عام ١٩٧٠ — والتى لم تكن على الاطلاق سنة هادئة فى مجال الاسلحة النووية — بعد ضبط تكاليف الولايات المتحدة فى فيتنام — وبالسماح لهامش له دلالته للخطأ ، يمكن استنتاج أن تطور وانتاج وتشغيل الاسلحة النووية وانظمة تسليمها تختص فقط من ١٠ الى ١٥ ٪ من الانفاق العسكرى السنوى العالمى . فالقدرة على تحطيم الحضارة الانسانية تكلف ما يقل عن ١ ٪ من الايراد السنوى العالمى .

وأيضا يعوق احصاء نسبة النفقات العسكرية المخصصــة للأفراد وحيازة الأسلحة والعمليات والبحث والتطوير نقص البيانات لمعظم البلاد ، ومع ذلك فان تخمينا تقريبيا يكون ممكنا . فالاحصاءات عن تكوين الانفاق العسكرى متوفرة لكثير من الدول الرئيسية المنفقة . بما فيهــا الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا والمملكة المتحدة وجمهورية المانيا الفيدرالية ومن الممكن ، على أساس بعض المعلومات المتوفرة وبالمناظرة بالولايات المتحدة ، عمل تخمين عن طريق المعلومات عن توزيع الانفاق العسكرى السوفيتى .

من عينة من ١٢ دولة وجد أن ٧٥٪ من الانفاق العسكرى العالمى اى التكوين التقريبى للاجمالى العالمى فى السنوات الاخيرة — هو ما يلى :

---

6 — Lapp, Ralph Eugene. Kill and Overkill : The Strategy of Annihilation London : Weidenfeld. 1963, pp. 21 - 29.

جـــدول رقم (٣)
زيادات اقليمية فى الانفاق العسكرى
١٩٥٠ — ١٩٧٣

الإقلـــيم	نسبة الزيادة
العـــالم	٢,٨
حلف شمال الأطلنطى	٢,٨
حلف وارسو	٢,٦
دول أوروبا الأخرى	٢,٩
الشرق الأوسط	٢١,٦
جنـــوب آسيا	٣,٠
الشرق الأقصى	٤,١
ماوراء البحـــار (أ)	٢,٨
أفريقـــيا	٢٨,١
أمريكا الوسطى	٢,٨
أمريكا الجنـــوبية	٢,٢

(أ) استراليـــا ونيوزيلندا

جدول رقم (٤) توزيع الانفاق العسكرى العالمى
سنوات مختارة ١٩٥٥ — ١٩٧٣

الإقليم	١٩٥٥	١٩٦٠	١٩٦٥	١٩٧٠	١٩٧٣
	بالمليون دولار أمريكى وبأسعار عام ١٩٧٠ فى قيمة السعر أو التحويلات				
الإنفاق العسكرى العـــالمى	١٢٦,٣	١٢٩,٨	١٥٩,٤	٢٠٥,٩	٢٠٧,٤
	التـــوزيـــع بالنسبة المئـــوية				
الولايات المتحدة	٤٦,٥	٤٥,٨	٤٠,٥	٣٧,٨	٣٣,٠
الاتحاد السوفيتى	٢٧,٦	٢٥,٢	٢٨,٢	٣٠,٦	٣٠,٣
فرنسا	٣,١	٤,٠	٣,٥	٢,٩	٣,٠
إنجلـــترا	٥,١	٤,٥	٣,٩	٢,٨	٣,١
دول أخـــرى :					
النـــامية	١٢,٠	١٤,٠	١٤,٦	١٣,٩	١٥,٨
العالم الثالث	٥,٢	٦,٧	٩,٧	١١,٩	١٤,٧

الافراد العسكريون اللذين فى الخدمة الفعلية	٣٠٪
حيازة الاسلحة والمعدات	٣٠٪
العمليات ، والصيانة ، التركيب	٣٠٪
البحث والتطـــوير	١٠٪

تكاليف الأفراد العسكريين :

لقد كان الاتجاه فى الانفاق على الافراد العسكريين ، خاصة عبر العشر سنوات أو ما يناهزها واحدا من العوامل الرئيسية المحافظة على مستوى الانفاق العسكرى العالمى والدافعة على ارتفاعه وفى عام ١٩٧١ قدر ان عدد الافراد العسكريين أكثر من ٢٤ مليون فى العالم كله وهى زيادة ٢٠٪ تقريبا على ما كان عليه هذا العدد فى عام ١٩٥٥ (انظر الجدول رقم ٦) ومع ذلك، فقد حدثت كل هذه الزيادة افتراضا فى البلاد التى فى طور النمو . لان تلك البلاد بلغت أقل من١٥٪ من اجمالى الانفاق العسكرى عام ١٩٧١ ، لكن تقريبا النصف واحد من الافراد العسكريين فى العالم ، فان الزيادة فى حجم الجيوش القائمة فى العالم ليست فى حد ذاتها عاملا مهما فى تفسير الاتجاه فى الانفاق العسكرى العالمى ، المهم فى تفسير هذا الاتجاه هو الزيادة فى نفقات الافراد لكل فرد فى البلاد النامية . عموما ، والتكلفة للفرد ظلت فى ارتفاع أسرع فى معظم البلاد النامية عن ارتفاع اجمالى الانفاق العسكرى بحيث أن نصيب تكاليف الافراد فى الاجمالى كانت تتزايد .

وربما كان السبب الرئيسى للتكاليف المرتفعة للافراد هو الموقف المتغير تجاه التجنيد ويمكن أن يتخذ هذا واحدا من شكلين . فقد تلقى الدولة العبء كلية فى تكوين جيشها على قوات كلها من المتطوعين ويتطلب اجراء مثل هذا التحول زيادات كبيرة فى الدفع والرواتب العسكرية . وفضلاعن ذلك فان هناك ضغوطا قوية على نفقات البلاد وبالتالى على النفقات الاجمالية بحيث ترتفع بسرعة اكثر فى ظل نظام يقوم على التطوع للخدمة العسكرية عنه فى كل نظام يقوم على التجنيد . ومع ذلك ، فلتفســير الارتفاع الكبير والطويل المدى فى الانفاق العسكرى العالمى ، فان التحول من قوات مجندة الى قوات متطوعة ليس مهما على وجه الخصوص ومنذ عام ١٩٦٠ ، أجرت دولتان فقط من ذوى النفقات العسكرية الكبيرة ــ هى الولايات المتحدة الامريكية والمملكة المتحدة ــ اجرتا هذا التحول ، واوقفت الولايات المتحدة الامريكية التجنيد فقط فى اول يناير ١٩٧٣ ، ومع ذلك فقد كان برنامج القوة التطوعية فى الولايات المتحدة الأمريكية هو العامل الوحيــد الأكثر أهمية فى المحافظة على المكلف للانفاق العسكرى رغم الانسحاب الكلى للقوات الامريكية من فيتنام .

ومعظم الدول فى أوروبا الغربية ، رغم انها لم تجرى التحول الكامل الى قوة تطوعية ، تحركت فى هذا الاتجاه . أما فكرة التجنيد ــ حيث تكلفة المجند اكثر قليلا من احتياجات قوام معيشته ومدة خدمته طويلة نسبيا ــ فقد الغبت تدريجيا لصالح مستويات أفضل وفترات أقصر للخدمة . ولان هذا الطراز اكثر انتشارا ، فانه اكثر أهمية عن التحول الى قوات كاملة من المتطوعين ، فى

جدول رقم (٥) الانفاق التقديرى على الأسلحة النووية الاستراتيجية فى عـــام ١٩٧٠

الإقليم	(بالبليون دولار أمريكى)
الولايات المتحـــدة	١٠,٨
الاتحـــاد السوفيتى	(١٠,٨)
الصـــين	(١,٧)
فرنســـا	٠,٩
إنجلـــترا	٠,٢
المجمـــوع	٢٤,٤

تم تجميعه من المصادر الرسمية فى حالة أمريكا — فرنسا — وبريطانيا — أرقام تقديرية فى الاتحاد السوفيتى والصين (راجع النص)

جدول رقم (٦) أحجام القوات المسلحة اقليميا سنوات مختارة ١٩٥٥ — ١٩٧١

(بآلاف الأفراد)

المنطقة	١٩٥٥	١٩٦٠	١٩٦٥	١٩٧١
حلف شمال الأطلنطى	٥,٤٦٠	٥,٨٨٤	٥,٦٩٦	٥,٧٣٣
حلف وارسو	٦,٩٠٣	٤,٤٣٤	٤,٢٧١	٤,٣٦٢
دول أوروبية أخرى	(٧٠٠)(أ)	(١,١٠٠)	٧٩٥	٧٨٠
الشرق الأوسط	(٣١٨)	٦٠٠	٦٩٥	٩٧٥
جنوب آسيا	(٥٠٠)	٨٤٤	١,١٩٦	١,٤٧٧
الشرق الأقصى (باستثناء الصين)	(١,٣١٧)	٢,٩٣٧	٣,٣٨٢	٣,٧٦١
الصـــين	٢,٣٠٠	٢,٠٠٠	٢,٤٨٦	٢,٨٨٠
ماوراء البحار (ب)	٥٩	٦٠	٧٣	١٠١
أفريقيا	(٦٨)	١٣٣	٣١٥	٧٠٢
أفريقيا الوسطى	١٥٨	١٤٨	٢٤٠	٢٣٥
أمريكا الجنوبية	٣٨٢	٥٤٣	٦٠٨	٦٠٣
المجمـــوع	(٢٠,٤٦٥)	٢٠,٦٨٣	٢٢,٢٤٣	٢٤,٣٩٩

(أ) الأرقام تقديرية والبيانات غير كاملة . (ب) استراليا ونيوزيلندا .

تفسير الارتفاع طويل الأمد فى الانفاق العسكرى العالمى . ودليل آخر حسن ، رغم كونه غير مباشر ، على هذا الموقف المتغير ــ انه الاتجاه فى طول الخدمة المطلوبة من المجندين . ويتضح الاتجاه فى بلاد الناتو للتجنيد فى الجيش فى الجدول رقم ٧ . اليونان والبرتغال هى الاستثناءان الوحيدان فى الاتجاه نحو فترات اقصر للتجنيد . وعامل رئيسى آخر وراء التكاليف المرتفعة للافراد هو الطلب المتزايد باستمرار لافراد عسكريين مهرة او على الاقل لافراد قادرين على اكتساب المهارات المطلوبة لتشغيل وصيانة المعدات العسكرية المعقدة ويعزز هذا العامل ايضا الاتجاه بعيدا عن التجنيد ، حيث ان المعدات العسكرية تصبح أكثر تعقيدا ، فيستغرق وقت طويل لتدريب الأفراد على استخدامها بكفاءة وبذلك فان الزمن الذى كان فيه المجند عضو فعال فى القوات المسلحة ، أخذ يتدهور باستمرار .

وقد تصارعت التكاليف المرتفعة ، لكل من الأسلحة والأفراد ، مع رغبة متزايده فى كثير من البلاد الناميـــة لتقييد ارتفاعات اخرى ــ على الاقـــل ، الارتفاعات السريعة ــ فى الانفاق العسكرى وتتخذ لصالح تلك الضغوط المتنازعة صـــورا عديدة . باســـتثناء الولايات المتحـــدة الامريكية واتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية ، وكانت هناك نزعة لتقييد كل من مدى انظمة الاسلحة التى يمكن ان تتطور او أن تنتج فوريا وعدد الوحدات التى يمكن شراؤها (٦) . وقد خلق هذا ضغوطا قوية لايجاد اسواق تصدير لتمكين انتاج عدد اقتصادى من الوحدات . وهناك ايضا نزعة متزايدة نحو العمل الجماعى الدولى فى تطوير وانتاج الاسلحة (فى عام ١٩٧٣ كان يجرى انتاج خمس طائرات وثمانية انظمة قذائف على أساس جماعى) ونزعة للسعى وراء حلول اخرى افضل للاحتياجات لانظمة تكتيكية جديدة بعمل استخدام أكثر توسعا للتكنولوجيات الموجودة عن تطوير انظمة جديدة كلية . ومن المهم ايضا الدافع الاضافى المعطى لتبديل المعدات بقوة بشرية كوســـيلة لاستقرار نصيب تكاليف الأفراد فى الانفاق الكلى ــ مثال بارز لهذه العملية هو الاهتمام الحاد البادى الآن فى جهد الطائرات الموجهة من بعد من أجل مدى واسع للوظائف العسكرية .

البحوث العسكرية والتطوير :

من منظور تاريخى ، فان المســـحة الأكثر ظهورا للانهيـــار فى الانفاق العسكرى هو النصيب الذى ينفق بواسطة على البحوث العسكرية وتطوير الاسلحة . وفى سنوات ما بين الحربين استوعبت البحوث والتطوير اقل من ١٪ من الميزانيات العسكرية للدول الرئيسية . لكن التصوير المساوى للجهد العسكرى العام والتكنولوجيا اثناء الحرب العالمية الثانية ادى الى تزايد ظاهرى فى نفقات البحوث والتطوير وبلغت انصبة الميزانيات العسكرية للدول العظمى الرئيسية المخصصة للبحوث والتطوير من ١٠ الى ١٥٪ فى اواخر الخمسينات وبقيت عند هـــذا المستوى منذ ذلك الحين فصاعدا ، عاكسه اعتقادا واسع الانتشـــار (لكن ربما فى غير محـــله) فى المنفعة العســـكرية والسياسية للتقدم المتزايد فى مجال الاسلحة .

جدول رقم(٧) شروط التجنيد لأفراد الجيش فى دول منطقة حلف شمال الأطلنطى سنوات مختارة ١٩٥٦ — ١٩٧٣ (بالشهور)

الإقليم أو البلد	١٩٥٦	١٩٦٠	١٩٦٥	١٩٧٣
الولايات المتحدة	٢٤	٢٤	٢٨	٥
كنـــدا	*	*	*	*
بلجيـــكا	١٨	١٢	١٢	١٢(أ)
الدانمـــارك	١٦	١٦	١٦	١٢(أ)
فرنســـا	٢٤(ب)	٢٤(ب)	١٦	١٢
المانيـــا الاتحادية	١٢	١٢	١٨	١٥
اليـــونان	٢١	٢٤	٢٤	٢٤
إيطـــاليا	١٨	١٨	١٥	١٥
لوكسمبرج	١٢	١٢	٩	*
نيوزيلندا	١٨	١٨	١٨	١٦
نرويج	١٦	١٦	١٢	١٢
البرتغـــال	٤	١٨	١٨	٢٤
تركيـــا	٢٤	٢٤	٢٤	٢٠
بريطـــانيا	٢٤	٢٤	*	*

حرف (*) يوضح الدول التى تتبع نظام التطوع .

(أ) بلجيكا والدانمارك أعلنت على التوالى تخفيضات فى مدة التجنيد من ٩،٦ شهور على التوالى .

(ب) مشروع قانون كان لفترة ١٨ شهراً ولكن المجندين كانوا يستبقون فى الفترات المذكورة الموضحة .

أن الانفاق العسكرى العالمى على البحوث والتطوير مركز بشكل بالغ فى بلاد قليلة عن الانفاق العسكرى الكلى وقد بلغت الولايات المتحدة الأمريكية واتحاد الجمهوريات السوفيتيةالاشتراكية حوالى ٨٥٪ من الاجمالى، والمملكة المتحدة وفرنسا وجمهورية المانيا الفيدرالية والصـــين حوالى ١٠٪ أخرى . وسبب هذا التركيز غير العادى هو سبب مزدوج أولا ، فان البلاد التصنيعية ذات النفقات العسكرية المنخفضـــة تميل الى اســـتيراد تسليحاتها من البلاد المنتجة الرئيسية للسلاح ، على أن تتعهد بحث وتطور داخلى وبرامج انتاج ، فالجهد الخاص بالبحوث والتطوير العسكرى واسع المدى مكلف فى حد ذاته وله تشعبات لا مفر منها من الانفاق العسكرى . فبرنامج البحوث والتطوير العسكرى ينتج عنه تدفق مستمر لتصميمات من الأسلحة جديدة ومتطورة(٧) .والتى معظمها ، لاسباب واضحة، سوف تنتج ومن حيث منطق الانتاج يتطلب علم الاقتصاد انها تنتج باعداد كبيرة نوعا ، وهذا يتطلب بدوره عددا كبيرا مناسبا من الأفراد لتشغيلها وصيانتها ، وبالاضافة الى ذلك ، فان تصميم وتطوير ـــ حتى المعدل المحدود من الأسلحة التقليدية الرئيسية ـــ يتطلب حدا أدنى من الاعانة ولكن بنسبة معينة من الموارد اذا أريد لهذه المشروعات أن تصل الى ما يراد منها فى مدى زمنى مقبول . وعلى ذلك فان تلك البلاد توقف نسبة مئوية أصغر كثيرا من ميزانياتها العسكرية للبحوث والتطوير العسكرى الداخلى وتنفق الكثير نسبيا على واردات الأســـلحة عما تفعله الدول ذات الانفاقات العسكرية العالية .

ثانيا ـــ بنسبة تقريبية فان كل البلاد الغير مصنعة ، بما فيها تلك البلاد ذات الميزانيات العسكرية الكبيرة ، مضطرة للاعتماد علىالاستيراد فيما يتعلق بالحجم الهائل لعتادها الحربى ، وبغض النظر عن مسألة نطاق الانتاج ، فان هذه البلاد ليس لديها عموما أعدادالعلماء والمهندسين والفنيين المهرةاللازمين لتصميم وبناء الاسلحة الحديثة ، والقاعدة المتنوعةالصناعية المتقدمة تكنولوجيا واللازمة للتزويد بكثير من المواد والمركبات ذات الجودة العالية ، وبالتالى ، لا تتعهد معظم البلاد الغير مصنعة باى بحث أو تطوير عسكرى على الاطلاق ، ونسبة الميزانية العسكرية المخصصة للبحث والتطوير العسكرى فى تلك البلاد حيث يتواجد مثل هذا المجهود تكون عموما أكثر انخفاضا عنهـــا فى البلاد المصنعة ذات الميزانيات العسكرية الكبيرة .

وهناك عدد من الطرق تكون فيها مجهودات البحث والدفاع العسكرى لبلاد خلاف الولايات المتحدة الامريكية واتحاد الجمهورياتالسوفيتية الاشتراكية تكون ملحوظة ، رغم الفروق الضخمة فى المقياس ، وهى تســـهم بدرجات مختلفة ، فى التقدم المتواصل فى جميع انحاء العالم فى تكنولوجيا الاسلحة العملية والتى هى وقود سباق الأسلحة التكنولوجى(٨) . كما أن انشطة البلاد

7 — Ibid, pp. 30 - 33.
Toung Elizabeth. A Farewell to Arms control ? Harmonds worth : Penguin, 1973.

8 — William Appelman Williams : The Tragedy of American Diplomacy. (A delat Book), 1962, pp. 270 - 290.

المصنعة فى منطقة الاسلحة التقليدية ، تسهم مباشرة فى السباق التكنولوجى فى الأسلحة التقليدية ، ربما تقريبا بالنسبة للحجم الشامل للمجهودات ، وبالمقارنة ، فان انشطة بحوث وتطوير الاسلحة النووية فى فرنسا والمملكة المتحدة والصين وانشطة بحوث وتطوير الاسلحة التقليدية فى الدول الاقل تصنيعا والدول الغير مصنعة مثل الصين والهند وجنوب افريقيا والبرازيل الى الحد التى تكون فيه ناجحة وتؤدى الى اقامة صناعة دفاعية ذات اكتفاء ذاتى ، قد تسهم فى تغيير العلاقات بين تلك البلاد والموزعين الرئيسيين المصنعين للسلاح وبهذا العمل ، فانهم قد يؤثروا أيضا فى الطراز العريض للعلاقات بين البلاد المصنعة والعالم الثالث وقد تغير انشطة بحث ودفاع معينة موازين القوة الاقليمية . وان برامج الأسلحة النووية الفرنسية والصينية لها دلالة معينة لميزان القوة الاوروبية والمجابهة بين الشرق والغرب فى الحالة السابقة ، وللموازنة فى الشرق الاقصى والمجابهات الصينية السوفيتية والصينية الامريكية فى الحالة الاخيرة والتطور المستمر للاسلحة التقليدية المتقدمة بواسطة اسرائيل والهند ، مثالان اخران ، قد تكون له دلالة هامة للمنازعات فى الشرق الاوسط وفى شبه القارة الهندية ولتوريط الدول العظمى فى تلك المنازعات وجهود تطوير السلاح الجديد من جانب دول منظمة حلف وارسو قد عكس علاقات سياسية منتشرة بين تلك الدول واتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية(٩) .

ان مجهودات البحوث والتطوير العسكرى للدول الغربية المصنعة مجهودات هامة لانها تحدد البلاد ، خلاف الولايات المتحدة الأمريكية واتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية ، الذى سوف تكونان المنتجتان الرئيسيتان للسلاح فى العالم خلال العشر أو العشرين سنة القادمة . وفى خلال العقد القادم ، من المحتمل أن المملكة المتحدة وفرنسا سوف تنضمان الى دول اخرى — اليابان وجمهورية المانيا الاتحادية بشكل ملحوظ — فى هذا الدور . وبالاضافة الى ذلك ، فان عديدا من البلاد ذات المجهودات العسكرية الأصغر للبحوث والتطوير قد تتوسع فى صناعاتها الدفاعية وتتعهد بمزيد من العمل التعاونى مع البلاد الرئيسية المنتجة للسلاح ، مضيفة بذلك الفجوة الحالية فى القدرة الفعلية لتطوير السلاح بين المنتجين الرئيسيين وبقية الدول . والبناء المنتشر للصناعات الدفاعية الغربية ، والتى تلعب فيها مجهودات البحث والتطوير العسكرية دورا هاما ، ومن المحتمل أن تكون لها دلالات بارزة فى مستقبل التحالفات العسكرية والاشكال التعاونية والمتنافسة الاخرى للتفاعل بين البلاد الغربيـــة .

ومع ذلك ، فهناك مظهران لانشطة البحوث والتطوير العسكرى للولايات المتحدة الامريكية واتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية ، متعلقة بالحجم الكبير للغاية لبرامجها ، والتى تكون فريدة وذات أهمية بالغة ، واول هذه المظاهر هو فعلها فى تطوير الاسلحة النووية الاستراتيجية ، فبينما تمتلك كل من المملكة المتحدة وفرنسا والصين اسلحة نووية عملية فان الولايات المتحدة الامريكية واتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية هما فقط اللتان تملكان

9 — Ibid, p. 282.

قوى نووية قادرة على مسح كل ، او جزء كبير من سكان العالم لهذا السبب ، والى الحد الذى فيه حالة التوازن الاستراتيجى لها ترددات سياسية فى جميع ربوع العالم ، فان التطور التكنولوجى المستمر للقوات الاستراتيجية الامريكية والسوفيتية هو تطور ذو اهمية مطلقة .

والمظهر البارز الثانى من انشطة البحوث والتطوير العسكرى الامريكية والسوفيتية هو الحد الذى اليه تشكل تلك الانشطة راس الحربة للتقدمات التكنولوجية الواسعة النطاق فى كل انواع التسليح .

والعتاد الحربى التقليدى منها والنووى . وبشكل متزايد منذ نهاية الحرب العالمية الثانية فقد اخذت تحسينات رئيسية متواصلة فى اداء الاسلحة والمعدات كأمر مسلم به بواسطة الزعماء السياسيين والمخططين العسكريين . ان سباق الأسلحة التكنولوجى والذى فيه تجلب بشكل متزايد اسلحة غالية وفعالة بانتظام الى مخازن الأسلحة لتحل محل المخزونات « القديمة » يدخل فيه الان تقريبا كل دول العالم ، رغم ان معظمها تســـاهم كمستورده عنها كمصممة ومنتجة للعتاد الجديد وهذه حقيقة واقعة وبالحكم من معدل الاستثمار فى البحوث والتطوير وبالتكاليف المتزايدة للحصول على تلك الأسلحة وتشغيلها وصيانتها ، فان معدل الاستحداث الفنى فى التسليح اسرع بشكل لا بأس به عن ذلك المعدل بالنسبة لاى منتج مدنى آخر . ففى الولايات المتحدة وجد ان كل ١٠٠ دولار من الصناعات المعدنية الحربية المنتجة فى منتصف الستينات اشتملت على اكثر من ٥٠ دولار فى تكاليف البحـــوث والتطوير(١٠) . وكان الاستثمار المتناظر فى البحوث والتطوير فى مقدرة التصنيع اقل من ١٠ دولار ، ان الولايات المتحدة الامريكية واتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية هما الدولتان اللتان لديهما حتى الآن اكبر برامج البحوث والتطوير للأسلحة التقليدية ، واكبر الجهود فى البحث الأساسى فى العلم والتكنولوجيا المتعلقان بالنواحى الحربية وهما قد بذلتا الكثير لايجاد نســـبة عالية جدا من الاستحداث فى الاســـلحة التقليدية وهما ايضا تســـهمان كثيرا فى اســـتغلال مجالات جديـــدة للعلم والتكنولوجيات وتكنيكات جديدة للاغراض العسكرية .

لقد كان التطور والاستغلال المقصود واســـع النطاق للتكنولوجيا فى اغراض حربية هو القوة الرئيسية وراء الارتفاع طويل المـــدى فى الانفاق العسكرى العالمى ، فلقد تم تعليل الارتفاع فى الانفاق فيما بعد الحرب ، الى حد كبير ، ليس بالتزايد التقليدى لكميات الاسلحة بالاستبدال المتواصل للاسلحة « القديمة » باجيال من الاسلحة اكثر تعقيدا وتكلفة وابادة بشكل ناجح . ودائما ما يكلف العتاد ذو اقصى شكل من التكامل والاتقان وذو اقصى خصائص للاداء تكاليف اكثر للتطوير والانتاج عما يكلف التطوير الذى يتفوق عليه . فى المجال العسكرى ، ومع ذلك فقد تتوقف الزيادة فى التكلفة عموما على الزيادة فى الاداء باى هامش تقديرى (جدول رقم ٨) .

---

10 — Ibid.

ان الاعتبار الحربى الاول هو الاداء وليس التكلفة فالسلاح يكون نافعا حقا فقط اذا كان اداؤه يبارى ويتفوق على الاسلحة التى لدى عدد قوى. وفى محاولة لتأكيد التفوق فى مواجهة انظمة العدو وللتقليل الى أدنى حد من التشابه بالأسلحة القديمة المبكرة ، يستلزم غالبا نظام أسلحة جديدة تكون له خصائص اداء لا يمكن التوصل اليها بالتكنولوجيا الحالية . لتطوير تكنولوجيا جديدة فى مناطق نوعية فى مدى فترة زمنية مطلوبة أمر مكلف جدا حتما . وغالبا ما يتضح ان الخمسة فى المائة الاخيرة من اضلاع الاداء القائمة الموصوفة لنظام جديد من الاسلحة التى تبلغ نصيبا متفاوتا من التكلفة الكلية لتطوير نظام التسلح . وفضلا عن ذلك ، فقد خلق التأكيد على التقدم التكنولوجى ظروفا من المحتمل بشكل متميز جدا تحت وطأتها وجود ارتفاع طويل المدى فى مستوى التسلح عما اذا كانت التكنولوجيا كاملة . فاذا توقفت كل مجهودات البحوث والتطوير فجأة ، فان صناعة الاسلحة لاغراض الاستبدال قد تزداد استمرارا ، وكميات الاسلحة الموجودة قد تزداد ، بل قد تقارب مخازن اسلحة الدول الصغيرة والمتوسطة من الناحية التكنولوجية مخازن الولايات المتحدة الامريكية واتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية من خلال تمويل السلاح دوليا ، لكن أهم صورة له ــ مبديا الانتاج المستمر لاسلحة جديدة . اكثر خطرا واكثر تكلفة .. فان سباق التسلح قد يصاب بالجمود .

التطوير ، التسليح ، التضخم :

فى المدى الطويل ، زود العالم باستمرار بكمية الموارد المخصصة للاستخدامات العسكرية . وقد كانت انتاجية هذا الاستمرار تقريبا سلبية ، وقد يكون من الصعب حقا القول بأن العالم أكثر أمنا اليوم عندما يزيد الانفاق العسكرى على ٢٠٠ بليون دولار سنويا عما كان عليه منذ عشر سنوات مضت عندما انفق ١٦٠ بليون دولار سنويا أو منذ خمسة وعشرين عاما مضت عندما انفق ٦٥ بليون دولار سنويا . وقد تملأ مناقشة شاملة للنواحى السلبية للتسلح فى العالم ، حتى بصرف النظر عن المنازعات المسلحة الثابته والتهديد الحالى المتواصل بالابادة فى حرب نووية قد تملأ المناقشة ، مجلدا كبيرا ، ولكننا سنناقش بايجاز مظهرين فقط منها(١١) :

أولا ــ المظهر الأول :

يمكن للتسلح العالمى أن يمثل خطأ كبيرا فى الاستعمال للموارد ذات القيمة العالية . فمن احدى المهام العاجلة والاكثر تحديا والتى تواجه المجتمع الدولى: التنمية الاقتصادية وخاصة القضاء على الفقر والبطالة الشاملة فى البلاد الاخذة فى النمو وهناك تناقض صارخ بين ضياع الموارد على التسلح وبين احتياجات التنمية التى لا تشبع ، ومن الثابت أن تحول مجرد ٥٪ من الانفاق العسكرى

11 — Barnaby, Frank & Huisken, Ronald. Arms Uncontrolled, op. cit., pp. 15 - 18.

جدول رقم (٨)
زيادة مقارنة من الخمسينات الى الستينات
فى تكلفة الأداء الفنى للطائرات الحديثة

(الزيادة بفعل العوامل)

التكلفـــة	الأداء			١
الوحدة	الحمولة	المدى	دالة السرعة	الدقة فى الملاحة
٥٫٤ ٤٫٢	٢٫٣	١٫٩	١٫٨ ٣	٣

جدول رقم (٩) طراز حيازة الأسلحة فى عام ١٩٧٣

وسائل الحصول	المتطورة (أ)	دون المتطورة(ب)
الإنتاج العالمى المتطور	٢٣	٧
الإنتاج عن طريق الترخيص	٨	١٥
الاستيراد	٢٧	٦٢

(أ) حلف شمال الأطلنطى ، ودول أخرى فى أوروبا واستراليا ونيوزيلندا واليابان

تابع الجدول رقم (٩)

السفن (د)

البلد	غواصات تدار بالطاقة النووية	غواصات بدون طاقة نووية	سفن سطح حمولتها ١٠٠٠ طن إزاحة	سفن سطح حمولتها ١٠٠٠ طن إزاحة
الولايات المتحدة	٣	صفر	٩	صفر
الاتحاد السوفيتى	٢	صفر	٤	٢
فرنسا	صفر	١	٣	٤
بريطانيا	١	٢	٦	٤
الدول النامية	صفر	٦	١٠ .	١٥
دول العالم الثالث	١	١	٢	١٠

العربات المدرعـــة

البـــلد	دبابات ميدانية ثقيلة	دبابات خفيفة	أنواع أخرى
الولايات المتحدة	٢	صفر	٣
الاتحاد السوفيتى	١	صفر	٣
فرنسا	١	٢	٧
بريطانيـــا	٢	١	٣
الدول النـــامية	٦	٢	١٠
دول العالم الثالث	٢	٢	٦

(أ) هذه الفئة تشتمل على القاذفات وطائرات النقل والدوريات البحرية والإبرار الجوى سواء كانت متوسطة أو ثقيلة .

(ب) لأغراض ضبط هذه الإحصائية — تم تصنيف القذائف طبقاً للأهداف بصرف النظر عن منصة الأحلاف — الفئة الثالثة تشتمل على قذائف مصممة لتدمير أهداف أرضية ثابتة كل منشئات الرادار والمطارات والمواقع الحصينة .

(ج) يمتلك الاتحاد السوفيتى نظام من القذائف يعتقد أنه مضاد للغواصات .

(د) تشير الأعداد لتصنيفات مختلفة من السفن . . السفن التى تقل إزاحتها عن ١٠٠٠ طن تعتبر سفن دوريات ساحلية .

الموحد للدول النامية قد يضاعف الحجم الحالى للمعونة الرسمية للتنمية التى تقدم سنويا للبلاد الاخذة فى النمو . وبالطبع ، فهناك حقيقة اخرى ، هى ان كثيرا من الدول الاخذة فى النمو تخصص كمية وفيرة وتتزايد بسرعة من مواردها النادرة للتسلح .

اما بخصوص الموارد النوعية المخصصة للتسلح ، فان اكثرها حرجا هى تلك التى تستوعب فى البحوث والتطوير العسكرى . فأوجه التقدم فى العلم والتكنولوجيا قد جلبت فوائد هائلة للمجتمع الدولى وتحمل المفتاح لحل حشد من المشاكل الرئيسية التى تواجه العالم اليوم ، غير أن جزءا كبيرا من الموارد الذهنية والبدنية المشتركة فى البحوث العسكرية والتطوير لانزال نعمل لاحراز اهداف حربية ــ لجعل الطائرات تطير اسرع ، والطلقات أكثر ابادة ، والقذائف أكثر دقة ، ومن بين جهود البحوث العسكرية والتطوير العالمية منذ الحرب العالمية الثانية ، كانت نسبة تصل الى النصف للبحوث والتطوير الحربى . وليس ممكنا القول بما ستكون عليه نتائج التوسع فى البحوث والتطوير السلمى عن الامال المرتقبة التى سيسمح بها نزع السلاح أو حتى الانخفاض الكبير فى النفقات العسكرية ، ولكن يصبح القول وبشكل متزايد بان المجتمع الدولى لن يكون قادرا على تعويض خسارة تلك الموارد .

ثانيا ــ المظهر الثانى :

الذى يستحق المناقشة بايجاز هو وجود رابطة بين الانفاق على التسلح وبين التضخم ، وهى ظاهرة تسبب صدعا اقتصاديا وتثير هياجا سياسيا على نطاق عالمى ، فالانفاق العسكرى بمدلوله انفاق تضخمى ، أن الموارد تتوفر ، لكن لا جديد يطرأ فى طريق القدرة المستهلكة أو العتاد الكلى الذى يوسع القاعدة الانتاجية والاستثناء الواضح الوحيد هو ما يسمى « بالتفريغ » من البحوث والتطوير العسكرى ، لكن هذا لا يقاس بالجهد الكلى وربما يتناقص كلما اتسعت الفجوة بين التكنولوجيا العسكرية والمدنية ، مما يجعل من الصعب تكيف التكنولوجيا العسكرية مع الاستعمال المدنى . واحيانا تقيس رقم فى الولايات المتحدة ، ٢٠٪ من نفقات البحوث والتطوير العسكرى وهو الخاص بالقضاء والاثنين معا ، لهما نفس الأثر كالانفاق المخصص مباشرة للتأثير على الانتاجية فى القطاع المدنى . فتأثير « التفريغ » ببساطة ليس حقيقيا .

هناك عوامل عديدة ترجع ، للوهلة الاولى ، أن الرابطة بين الانفاق العسكرى والتضخم ليست رابطة قوية بوجه خاص ففى المحل الاول ، كان التضخم واسع الانتشار ظاهرة من ظواهر ما بعد الحرب بشكل كبير ، بينما كان الانفاق العسكرى العالمى الكبير الحجم تاريخ أطول كثيرا . وثانيا ، فحوالى نصف شعوب العالم الثالث حيث كان التضخم أكثر سرعة ، تخصص ما لا تزيد عن ٢٪ من قدرتها السنوية الكلية للاستعمالات العسكرية . واخيرا ، فقد كانت نسبة المقدرة العالمية الكلية المخصصة للاستعمالات العسكرية تدهور فى الفترة الاخيرة ، بينما زادت سرعة التضخم على وجه العموم ، وفى

الوقت الحاضر يبلغ الانفاق العسكرى العالمى من ٦ الى ٥ر٦٪ من القدرة العالمية الكلية ، وفى خلال الخمسينات والستينات كان المعدل حوالى ٢٨(١٢).

ودون الخوض فى اى تحليل مفصل ، فانه يمكن مقابلة تلك المقترحات حقيقة أن الانفاق العسكرى العالمى كان كبيرا لفترة طويلة ، لكن ذلك كان قبل الحرب العالمية الاولى ، وفى سنوات ما بين الحربين ، استوعب هذا الانفاق فقط من ٣ الى ٥ر٣٪ من القدرة العالمية الاجمالية ، ومنذ الحرب العالمية الثانية كانت نسبة القدرة العالمية المخصصة للاستخدامات الحربية ، فى المعدل ، اكبر بمرتين . وبالمثل ، فان اقتصاد العالم كان متوافقا بشكل بالغ ، الامر الذى يجعل من الصعوبة بمكان على دول معينـــة أو مجموعات من الدول أن تمنع التضخم أن تعيد . ويمكن أن يكون هذا تفسير جزئى لنقص العلاقة بين نسبة عالية من التضخم وبين نسبة عالية من اجمالى القدرة التى تذهب للاستعمالات العسكرية . واخيرا ، فبالنسبة للعالم ككل — وبخاصة لغالبية الدول الرئيسية المنفقة على النواحى العسكرية — فان حقيقة أن نسبة القدرة الكلية المخصصة للاستعمالات العسكرية كانت تتدهور بينما كانت تزداد سرعة التضخم ويعنى هذا بأن للتضخم ديناميكية قوية خاصة به ، فحالما يبدأ التضخم — ويكون من المحتم للانفاق العسكرى على مستوى سنوات ما بعد الحرب أن يكون منشطا قويا — فان التضخم يكون محتفظا بذاته ، ولقد كان الاتجاه طويل الامد منذ عام ١٩١٣ للانفاق العسكرى العالمى ارتفع الى معدل سنوى متوسط تحت ٥٪ فقط ، ويبين التاريخ أن هناك سبب بسيط لافتراض الثبات الحالى فى هذا الانفاق لن يكون اى شىء خلاف كونه وقتيا ، الا اذا اجرى تقدم ظاهر نحو نزع السلاح . وليس هناك بالتأكيد اى صدع اقتصادى تلقائى لمنع تزايدات اخرى فى الانفاق العسكرى فى المدى الطويل . ويمكن ايضا توقع أن القدرة العالمية الكلية تستمر فى النمو ، كما فعلت عبر العشرين عاما الماضية ، بمعدل سنوى متوسط حوالى ٥٪ ، بحيث يمكن تكييف معدل زيادة مساوى فى الانفاق العسكرى العالمى دون امتصاصه نصيب اكبر من القدرة العالمية . وبذلك فالانفاق العسكرى العالمى السائد يبلغ فقط حوالى ٦ فى المائة من القدرة العالمية السائدة لكنه يفوق القدرة الكلية العالمية فى عام ١٩٠٠ .

ديناميكية الانفاق العسكرى العالمى :

ان المستوى العام للانفاق العسكرى العالمى ، فى «وقت السلم» ازداد بشكل قاطع بعد الحرب العالمية الثانية . تجربة دولتان هما الولايات المتحدة الامريكية واتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية ، اللذان لم يكن نصيبهما فى الانفاق العسكرى العالمى معا اقل من ٢٦٠ خلال فترة ما بعد الحرب ، هى المفتاح الى هذه الزيادة (وهذا واضح من شكل رقم ١) ،) والذى يوضح بصورة جدولية وتخطيطية ، الانفاق العسكرى لهذين البلدين منذ عام ١٩٣٠)

12 — Ibid.

الشكل رقم (١) فهارس الانفاق العسكرى فى الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى ١٩٣٠ — ١٩٧٣ (١٩٧٠ : ١٠٠)

	الولايات المتحدة الأمريكية بالبليون دولار أمريكى أسعار ثابتة لعام ١٩٧٠	الاتحاد السوفيتى بالبليون روبل بالسعر الجارى
١٩٣٠	١,٧١	٠,١١
١٩٣١	١,٩٣	٠,١٤
١٩٣٢	١,٩٩	٠,١٤
١٩٣٣	١,٩٩	٠,١٤
١٩٣٤	١,٩٥	٠,٥٠
١٩٣٥	٢,١٢	٠,٨٢
١٩٣٦	٢,٥٦	١,٤٨
١٩٣٧	٢,٥٧	١,٧٥
١٩٣٨	٢,٨٦	٢,٧٠
١٩٣٩	٣,٩٠	
١٩٤٧	٢١,٥٠	٦,٤٦
١٩٤٨	٢٠,٢٠	٦,٦٣
١٩٤٩	٢٢,١٠	٧,٩٢
١٩٥٠	٢٣,٦٠	٨,٢٨
١٩٥١	٥٠,٢٠	٩,٦٤
١٩٥٢	٧٠,١٠	١٠,٩٠
١٩٥٣	٧١,٩٨	١١,٠٢
١٩٥٤	٦٢,٣٧	١٠,٠٣
١٩٥٥	٥٨,٨٥	١١,٢١
١٩٥٦	٥٩,٦٤	٩,٧٣
١٩٥٧	٦٠,٨٢	٩,٦٧
١٩٥٨	٦٠,٨٦	٩,٤٠
١٩٥٩	٦١,١٩	٢,٣٧
١٩٦٠	٥٩,٥٥	٩,٣٠
١٩٦١	٦٢,٠١	١١,٦٠
١٩٦٢	٦٧,٢٤	١٢,٧٠

تابع الشكل رقم (١) فهارس الانفاق العسكرى فى الولايات المتحـــدة والاتحـــاد الســـوفيتى ١٩٣٠ ــ ١٩٧٣ (١٩٧٠ : ١٠٠)

	الولايات المتحدة الأمريكية بالبليون دولار أمريكى أسعار ثابتة لعام ١٩٧٠	الاتحاد السوفيتى بالبليون روبيل بالسعر الجارى
١٩٦٣	٦٦,٢٨	١٣,٩٠
١٩٦٤	٦٤,٠٩	١٣,٣٠
١٩٦٥	٦٣,٧٥	١٢,٨٠
١٩٦٦	٧٦,٠٤	١٣,٤٠
١٩٦٧	٨٧,٧٣	١٤,٥٠
١٩٦٨	٩٠,١٠	١٦,٧٠
١٩٦٩	٨٦,٢٧	١٧,٧٠
١٩٧٠	٧٧,٨٥	١٧,٩٠
١٩٧١	٧١,٠٩	١٧,٩٠
١٩٧٢	٧٢,٠٩	١٧,٩٠
١٩٧٣	٦٨,٥٠	١٧,٩٠

، وقد اغفلت الانفاقات اثناء ســـنوات الحرب العالمية الثانية ـــ والتى هى ١٩٣٩ ـــ ١٩٤٥ بالنسبة للاتحاد السوفيتى ، ١٩٤٠ ـــ ١٩٤٥ بالنسبة للولايات المتحدة) . وسوف نتعرض فيما بعد لبعض من القوى الأكثر أهمية التى ابقت على التسلح فى العالم ، وهذا سوف يؤدى منطقيا الى اعتبار لبرامج التسلح فى بلاد اخرى ذات انفاق عسكرى وغير وللمتاجرة الدولية فى الاسلحة .

يمكن مناقشة ضغوط الانفاق المتزايد على التسليح ، على الاقل فيما يتعلق بالولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى ، بتوسع تحت عنوانين رئيسيين : العوامل التكنولوجية او بمعنى آخر ، القوى الكامنة فى عملية تغيير تكنولوجى سريع للغاية والتى تعمد الى ترقية مســـتوى متزايد من التسليح ، وعوامل بيروقراطية واقتصادية داخلية تعمل من اجل الاحتفاظ بقوات مسلحة كبيرة فى وقت السلم(١٢) .

فى المناقشة التالية ، ايضا ستأخذ الاعتبارات السياسية العريضة ، خاصة الاعتقاد بأن الاحتفاظ بالقوى العسكرية مفيد لادارة السياسة الاجنبية ، كأمرمسلم به . وقد يلاحظ ايضا مع ذلك ان المنفعة السياسية للقوة العسكرية نادرا ما تقاس فى مواجهة احتياجات « دفاع » سليمة أو طراز اهداف عسكرية بالغة الدلالة ، بدلا من ذلك ، فالقوة العسكرية وخاصـــة القوة العسكرية النسبية سوف يتضح انها تســـهم فى القوة الشرائية للدولة فى معاملاتها بين القارات . وعلى ذلك ، فالقوة العسكرية تصبح سلعة جذابة حتى فى عدم وجود تهديد عسكرى واضح أو مخاطرة واضحة بصدام مسلح .

العوامل التكنولوجية :

اتسمت فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية بمعدل لم يسبق له مثيل من التغير التكنولوجى فى التسلح ، فالولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفيتى التى تقدم كلاهما اكثر من اربعة اخماس الموارد الكلية المخصصـــة للبحث والتطوير العسكرى هما تقريبا مسئولتان عن ذلك ، ففى السنوات الاخيرة كان المجهود الحربى للبحوث العســـكرية والتطوير لكـــل من هذين البلدين مساويا ، أو اكبر من الانفاق العسكرى الكلى لاى بلد رئيسى آخر (باستثناء الصـــين) .

أن سباقا للاسلحة تقاس فيه السيادة اساسا على اسس التطور فى الاسلحة يترتب عليه طراز مميز من التفاعل المتداخل وهناك تفسير مقبول بشكل كبير للاتجاه فى التسلح فى الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى ذلك أن « سباق الاسلحة » الذى تدخل فيه الدولتان يتبع طرازا معينا من الفعل ورد

---

13 — Stone, Jeremy, J. Containing the Arms Race. Cambridge, Mass . MIT Press, 1966.

الفعل او ، فى معظم الحالات ، رد فعل مفرط . وهذا يدل على أن الانشطة العسكرية السوفيتية تتحدد تقريبا بانشطة الولايات المتحدة والعكس صحيح . وينشأ الميل الى الافراط فى التفاعل لأنه ليس هناك اجابة دقيقة للسؤال الذى يقول ما مقدار المقدرة العسكرية الكافية ؟ واذا اخذنا فى الاعتبار الامن القومى ، فان عدم التغيير يؤدى نمطيا الى تفضيل الكثير جدا على القليل جدا .

وبينما طراز الفعل ورد الفعل (أو الافراط فى رد الفعل) هو بلا شك عاملا مؤثرا فى سباق الأسلحة السوفيتية — الأمريكية ، فان هناك دليل بسيط لترجيح انه الان عاملا هاما ، ففى السنوات الاولى بعد الحرب العالمية الثانية ، عندما وجد جو من الخوف والريبة فى العلاقات بين الدولتين العظيمين ، كانت لعملية الفعل ورد الفعل قوة رئيسية وراء سباق الاسلحة ، لكن حقيقة أن مستوى التسلح لم يتأثر بشكل ملحوظ بالتحسينات الظاهرة فى المناخ الدولى فى السنوات الحديثة تؤيد النتيجة انه الان اقل أهمية . وبدلا من ذلك ، يبدو أن كل جانب ، بدلا من أن يحاول ببساطة أن يتبارى او يتحسس على مقدرات الجانب الآخر ، فهو الان مهتم ، باستغلال الفرص التكتيكية المتوفرة له اقصى استغلال ، وهذا يؤدى الى تطوير متزايد سريع جدا للسلاح . وقد يمثل طراز الفعل ورد الفعل صورة مقيدة نسبيا لسباق الأسلحة ، حيث أنه يتطلب فقط من كل جانب أن يتحرك للامام « عن الآخر » بخطوة واحدة فى المرة ، لكن اذا استغل كل جانب التكنولوجيا لمصلحته فان هذا القيد يزول . وهناك عدد من العوامل ، تعمل على توفير وزيادة سرعة العملية التكنولوجية وهذه تتعزز فقط ، ولا تضبط ، بعملية الفعل ورد الفعل(١٤) .

ان اول — ولعلها — اهم خاصية للعملية التكنولوجية التى ترقى الى مستوى مرتفع من التسليح هى فترات الادارة الطويلة جدا ، أو فترات التدبر ، للاسلحة الحديثة . فان تطوير قذيفة جديدة او طائرة مقاتلة جديدة الى المرحلة التى عندها تكون جاهزة للانتاج الكمى والانتشار قد تصل الى عشر سنوات . ويدخل عامل الوقت هذا تغييرا وصفيا على طراز الفعل ورد الفعل ويركز المساهمون « فى سباق الاسلحة التكنولوجى » واساسا الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى اهتمامهم ليس على ماهية الاسلحة التى قد انتجها الجانب الآخر بالفعل او مستعد لانتاجها ، لكن على التطويرات القادمة الممكنة فى سلاح الخصم ، ثم يتعهد برامج لانتاج اسلحة لموازنة تلك التطويرات المحتملة ، وبذلك تتزايد الشكوك المحيطة بمسألة : ما هى الكمية الكافية ؟ وحيث أن مدى التطويرات المقصورة فى سلاح العدو غير محدودة جوهريا ، فهناك دعوة ثانية لا تنقص الا بنقص الدليل لبدء برامج لوقاية الدولة ضد كثير من التطويرات المقصورة بقدر الامكان . وتزداد العملية حدة ، بل تتغير فقط تبعا لحقيقة أن اوجه التقدم التكنولوجية تجعل من الممكن الاخذ فى الاعتبار الوقاية من الطوارىء البعيدة والمتزايدة .

---

14 — Noel-Baker, Philip. The Arms Race : op. cit. pp. 73 - 77.

بالطبع ، يتبع الجانب الآخر نفس النمط تقريبا ، وبذلك فان هناك احتمال كبير ، أعطيت له فرص وقيود تكنولوجية مقارنة ، وهو أن كلا الجانبين سوف يسعى بشكل مستقل وراء مناهج متماثلة ينجم عنها تقدمات متبادلة وبالتالى لها « ما يبررها » فى الســـلاح وفى الواقع ، فان الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى لديهما اسلحة مقارنة لهذا السبب ، وأية ترجحات تحدث فى مقدرات السلاح تكون بمثابة تغذية بالوقود لمثل هذه العملية . بينما التطـــويرات فى فى السلاح النووى تسترعى على الأقل التحليل والمناقشة حيث التحسينات الفنية فى المدى الهائل من الأسلحة والمعدات التقليدية ـــ باستبعاد الأسلحة الرئيسية مثل المقاتلة الحديثة التى تضمن التفوق الجوى تحدث تقريبـــا كأمر واقع .. وان الرأى القائل بأن التكنولوجيا الجدية والغير مكلفة نسبيا يمكن أن تزيد فرص البقاء فوق أرض المعركة هو بكل وضوح رأى لا يمكن مقاومته بصفة عامة .

هناك ايضا تيار آخر : من خلاله ـــ يبقى التأكيد على التكنولوجيـــا بمستوى مرتفع من التسليح هو ما يطلق عليه « الأمر المتبع » فان تطوير وانتاج المعدات الحربية الحديثة مهمة معقدة للغاية تتطلب موارد متخصصة على درجة عالية من الكفاءة ، وان الفرق الفنية والصناعية المنهمكة فى تلك الأنشطة تعتبر مخصصات قومية اذا توفر لها العنصر الديناميكى فى العملية التكنولوجية فلا يمكن لها أن تتفكك دون المجازفة بقدرة الأمة على اللحاق بركب التطورات الأجنبية فى تكنولوجيا السلاح . وبمعنى آخر فان تلك الموارد يجب أن تستخدم أقصى استخدام طول الوقت ، وهذا بدوره سيؤدى تلقائيا الى التطوير المستمر لأنظمة جديدة فى السلاح(١٥) .

وفضلا عن ذلك ، هناك نزعة كامنة فى هذه الموارد لأن تتزايد ، فرغم الحجم والتعقيد المتزايد فى الأسلحة ، فانه يعتبر من المتعذر فى بيئة من التغير التكنولوجى السريع اجراء اى تزايد متساوى فى طول عملية التطوير . ونتيجة لذلك فان المقدرة الفنية والصناعية التى تتواجد عند أوجه برنامج للســـلاح تزداد كبرا مع كل نظام أسلحة على التوالى .

الضغوط البيروقراطية والاقتصادية الداخلية :

بعد الحرب العالمية الثانية ، وبصـــفة عامة بعد الحـــرب الكورية ، احتفظت كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى بمنشآت عسكرية كبيرة، وقد ادى هذا حتما الى وجود قوى بيروقراطية واقتصادية كبيرة سعت وراء مقاومة اى تدهور فى تلك المنشآت ، وبالطبع وراء رقيها وتوسعها ، وليس ممكنا تحديد حجم القوى فقط يمكن وصفها بشكل عام ، ومن المعقول افتراض انها حقا كلفت جهدا كبيرا فى الحفاظ على زيادة مستوى التسليح .

---

15 — H. Bull, The Control of the Arms Race, op. cit., pp. 73 - 77.

وهناك مثال على تلك الضغوط الاقتصادية تتمثل فى حقيقة أن كثيرا من السياسيين فى الولايات المتحدة يقرون فيما اذا كانوا يصوتون من عدمه فى صالح توفير نظام سلاح خاص طبقا لوقع هـذا القرار على مستوى استخدامه فى دوائرهم الانتخابية وعلى ذلك تترجم الضغوط الواضحة ضد اى تخفيض فى مستوى هذا الاستخدام الى ضغوط للانتاج المستمر للسلاح . وكمثـال للضغوط البيروقراطية ، فانه من الطبيعى تماما بالنسبة للمؤسسة العسكرية وهى تعمل كبيروقراطية موحدة أن تحاول الحفاظ على نصيبها من الميزانية وعلى دورها فى عملية اتخـاذ القرار . وحتى على المستويات الأقل ، فان المكونات العديدة للمؤسسة العسكرية ستحاول على الأقل الحفـاظ على توسيع قاعدتها . وهناك أيضا الادراك المتمثل فى انه بسبب التعقيد التام وتنوع انظمة الأسلحة المتخصصة الحديثة ، فان المؤسسة العسكرية هى وحدها فقط التى لها الكفاءة فى أن تقرر حجم وطابع مجهود الأمن القـومى ، وحقيقة أن الأسلحة معقدة وموجودة بأنواع مهولة يمكن ايضا أن تستغل فى تأييد المطالب للانفاق العسكرى الهائل . لذلك ففى الولايات المتحدة نادرا ما تأخذ المناقشات الخاصة بميزانية الدفاع فى اعتبارها أسئلة عريضة مثل ثقة مستويات القوة بالنسبة لاحتياجات الأمن القومى والمسلمات الدولية . بل ان تلك المناقشات تضيع فى تيه من التفصيلات عن انظمة الأسلحة النوعية الجديدة أو لاجراء التحسينات (معينة) على الأسلحة الموجودة ، وبمقارنات ضعيفة تماما بالامكانيات السوفيتية — وعلى الأقل اذا أمكن اجراء مثل تلك المقارنات — فى محاولة اثبات أن الأخيرة متقدمة ، فان تلك النظرة الفعلية للبرنامج العسكرى تسهم فى عدم مرونة — الحجم الكلى للبرنامج ، فان عملية الفعل ورد الفعل فى صورتها الأساسية ، قد تبدو على الأكثر تفسير جزئى فقط للارتفاع المستمر فى القدرة العسكرية.وتوجد تفسيرات أخرى أكثر فعالية فى ديناميكية العملية التكنولوجية ذاتها وخاصة فى الجماعات المدنيـة التى تستفيد بشكل ما من العسكرية ، وفى الأهداف السياسية العريضة (وأساسا فى السياسة الخارجية) التى يعتقد انها تتقدم بالحفاظ على القوى العسكرية .

زيادة التسلح فى دول اخرى :

تتميز عملية التسلح فى دول اخرى بخلاف الولايات المتحـدة والاتحاد السوفيتى بملامح خاصة عديدة تستخلص من المستوى الأكثر انخفاضا للانفاق العسكرى فى تلك الدول . فهناك فى الوقت الحالى ٢٠ دولة اخرى ذات انفاق عسكرى سنوى يبلغ بليون دولار أو أكثر . من بين تلك الدول ، نجد أن هناك اربع دول اساسية هى فرنسا ، المانيا الاتحادية ، المملكة المتحدة ، والصين — لها ميزانيات عسكرية تتراوح فى معدلها ما بين ٥ الى ١٠ بليون دولار ، اى على وجه التقريب ١٠ ٪ من حجم ميزانية الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى . وبقية البلاد فى العالم لها ميزانيات عسكرية لا تتعدى نسبة ضئيلة من واحد فى المائة من الميزانية الامريكية أو السوفيتية . وفى نطاق النفقات العسكرية الكلية ، فان المبالغ المتوفرة لدفع اجور الافراد العسكريين وللعمليات والصيانة وهلم جرا هى مبالغ نسبية تماما ، اى انها تبلغ على الاكثر عشر الارصـدة

المصروفة فى الولايات المتحدة أو فى الاتحاد السوفيتى أو فى غالبية الاحوال ١/١١ أو اقل .

ورغم هذا التدرج الهرمى الملحوظ فى كمية الموارد المخصصة للاستخدامات العســكرية فان الخاصية المميزة لفترة ما بعد الحرب العالمية الثانية ، هى الاحراز المستمر لاسلحة اكثر تقدما واكثر فعالية ، وهى خاصية ملحوظة على كافة المستويات ، وان اعتماد بلاد على بعضها فى الاحتياجات العسكرية للدول المختلفة واستعدادمنتجى السلاح الرئيسيين لتصدير الاسلحة او الخبرة فى انتاجها يسمح لسباق الأسلحة للتكنولوجى أن يتقدم على نطاق عالمى(١٦) .

ويقدم (الجدول رقم ٩) ايضاحا لكيفية تأثير الجيوبولتكس فى المشاركة فى سباق التسلح ، فالاعداد فى كل مرتبة ليست متضادة ، حيث تشترك دول كثيرة فى اكثر من صنف ، فضلا عن أن الاعتماد الكلى فى الاسلحة والمعدات ــ حتى باستبعاد الاسلحة النووية ــ هو وراء موارد كل الدول ما عدا الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى . ومن الجدير بالملاحظة أن الملامح الرئيسية نظرا للاستحواز على الاسلحة هو تعقد العلاقات التكنيكية والاقتصادية التى تربط بين الجهود العسكرية لمختلف الدول .

ويصدق هذا بوجه خاص على الدول المتقدمة والتى تتمتع معظمها بالخبرة التكنيكية والصناعية لتطوير وانتاج الاسلحة التقليدية والرئيسية . الا أن معظم تلك الدول ، عموما ، ليس لديها لا الموارد ولا الواقع السياسى للاحتفاظ بصناعات سلاح مستقلة تماما . ففى نطاق مجموعات مثل منظمة حلف شمال الاطلنطى ومنظمة حلف وارســو أو الكونولث ، نجد أن واقع المناقشــات السياسية والعسكرية والتقليدية عن اقصى استقلال فى انتاج الاسلحة وقعا ضئيلا مما يسمح للاعتبارات الاقتصادية أن تلعب دورا اكبر فى تحديد حجم وتركيب صناعات الاسلحة الوطنية .

ولو تركنا الولايات المتحدة ، والاتحاد السوفيتى جانبا ، نجد أن لدى بريطانيا وفرنسا فقط برامج أسلحة كبيرة ومتنوعة . لكن حتى فى هذين الدولتين فان الراوبط التى تربط بين الموارد المحدودة نسبيا وبين التزايد الهائل فى نفقات السلاح لهما تأثيرهما . وتنزع الدولة المتقدمة الاخرى التى لديها صناعات اسلحة الى التخصص فى انواع معينة من الاسلحة وحتى فى نواحى معينة من تكنولوجيا الأسلحة . بالاضافة الى ذلك ، فان كثيرا من هذه البلاد والبلاد الآخذة فى النمو والتى لديها صناعات اولية للدفاع تنزع الى تركيز جهودها فى نواحى التكنولوجيا المنخفضة مثل الطائرات الخفيفة والسفن الحربية الصغيرة .

---

16 — Barnaby, Frank & Huisken, Ronald. Arms Uncontrolled, op. cit., p. 29.

جـــدول رقم (١٠)
برامج الأسلحة التقليدية الرئيسية المتعددة
التى تحت التطور او فى حالة انتاج على نطاق كبير

البـــلد	الطـــائـــرات				
	تفوق سرعة الصوت مقاتلة/تدريب	فوق سرعة الصوت مقاتلة/تدريب	طائرات حمولتها القصوى ١٠,٠٠٠ كجم	أنواع أخرى حمولتها القصوى ١٠,٠٠٠ كجم	هياوكبتر
الولايات المتحدة	١١	٧	٩	٣	١٠
الاتحاد السوفيتى	٥	١	٣	—	٣
فرنسا	٧	٠	١	٠	٥
بريطانيا	١	٣	٣	١	١١
دول أخرى نامية	٥	١٤	٩	٢٢	٩
العالم الثالث	٤	٢	١	١٠	٢

القـــذائف

البـــلد	مضادة للطائرات	مضادة للسفن	مضادة للغواصات	مضادة للدبابات	أنواع أخرى
الولايات المتحدة	١١	٢	١	٢	٨
الاتحاد السوفيتى	٥	٧	(١) ج	١	١
فرنسا	٦٦	١	١	٥	٣
بريطانيا	٢	٠	٢	١	٠
دول أخرى نامية	١٠	٧	١	٧	٢
دول العالم الثالث	١	١	٠	١	٠

ويبين الجدول رقم (١٠) صورة مجملة للبرامج الرئيسية للأسلحة التقليدية التى كانت سائدة فى عام ١٩٧٣ ، سواء فى مرحلة التصميم والتطوير أو فى الانتاج على نطاق كبير . فالبرنامج الامريكى هو أكبر البرامج وقتئذ ، ومن معظم الحالات ، يتضمن التكنولوجيا الاكثر تقدما . والبرنامج السوفيتى أيضا برنامج شامل . لكن يبدو انه يتميز بخطوات انتاج طويلة واسعة لتصميمات اساسية ، مما ينتج عنه انظمة مختلفة اقل عددا من الانتاج فى اى وقت واحد (فى الوقت الواحد) بالاضافة الى ذلك تستبعد الارقام الخاصة بالاتحاد السوفيتى فى الجدول بسبب قلة المعلومات ، كل انظمة مرحلة لتصميم ومرحلة التطوير المبكرة ، وتنتج بريطانيا وفرنسا معا تقريبا اشكالا من الاسلحة التقليدية الرئيسية المختلفة بالقدر الذى تنتجه الدول المتقدمة الباقية مجتمعة .

ورغم أن برامج الدول الاخرى خلاف الدول الاربعة الرئيسية المنتجة للسلاح هى برامج صغيرة نسبيا ، فان حجم العمل المتقدم كان أكبر بكثير جدا فى عام ١٩٧٣ عما كان عليه منذ خمسة عشرة بل حتى منذ عشر سنوات . وفى عدد من الدول المتقدمة والنامية — بما فيها الصين وجمهورية المانيا الاتحادية والهند واسرائيل واليابان — فان التوسع الرئيسى طويل الامد فى تطوير السلاح وامكانية انتاجه هى صور واردة فى الحسبان .

وبالاضافة الى هذا النمو الراسى لمقدرة انتاج الاسلحة التقليدية فهناك نمو افقى مستمر أيضا ، ففى نهاية الحرب العالمية الثانية كان لدى خمس دول فقط — هى الولايات المتحدة ، الاتحاد السوفيتى وبريطانيا وكندا والسويد — مقدرة ملحوظة نوعا لتطوير الاسلحة الرئيسية . وفى عام ١٩٧٣ كانت ثلاثون دولة داخلة فى هذا النشاط (انظر الجدول رقم ٩) ، ولم تتخذ بعض الخطوات الايجابية نحو نزع السلاح العالمى وعلى هذا فقد ازداد عدد الدول فى الفترة اللاحقة وهو مستمر حاليا أيضا فى الزيادة

ومن الملحوظ بشكل خاص تزايد انشطة الانتاج الدفاعى فى دول العالم الثالث ، ويبين الجدول رقم (١١) صورة مكدسة لكمية العمل التى تمت خلال الفترة ١٩٥٠ — ١٩٧٣ وهذا فقط للاسلحة الرئيسية حيث أن انتاج الأسلحة الصغيرة والذخيرة كان اكثر انتشارا ، أما من حيث اقامة صناعة دفاعية فان النمط المثالى هو أن تنمى الدولة تدريجيا الخبرة والامكانيات الصناعية المتعلقة بتلك الصناعة باصلاح وصيانة الاسلحة المستوردة ثم الانتقال الى الانتاج المرخص لسلاح أو اسلحة مختارة والهدف النهائى من ذلك هو بالطبع التصميم بامكانية التطوير والانتاج الوطنى . وان الاقوال التى فى صالح التطوير والانتاج الوطنى تتركز عادة على تكلفة ينتظر أن تكون ارخص للوحدة من السلاح وعلى المدخرات والوفورات فى النقد الأجنبى ، وعلى التنشيط العام للتطوير الصناعى على استغلال الامدادات الخارجية ويبدو أن العامل الأخير هو الدافع السائد وأن دول العالم الثالث (١٧) التى لديها بشكل سائد الصناعات الدفاعية الوطنية

17 — Laqueur, Walter : Confrontation, the Middle East war and world Politics. (Wild-wood house & Sphere Books), London 1974, pp. 118.

جـدول رقم (١١)
مسح لانتاج الأسلحة الرئيسية فى دول العالم الثالث (١٩٥٠ — ١٩٧٢)

	طائرات حربية			قذائف موجهة		عربات مقاتلة مدرعة		سفن حربية		معدات الكترونية حربية		أسلحة كيمائية
	أ	ب	ج	أ	ب	أ	ب	أ	ب	أ	ب	أ
الأرجنتين	+	+	+		+		+	+	+	+	+	
البرازيل	+	+	+	+	+	+	+	+		+	+	+
بورما								+				
شيلى		+					+	+				
جمهورية الصين الشعبية	+	+		+	+			+				+
كولمبيا							+	+		+		
جمهورية الدومينيكان								+		+		+
مصر	+	+	+				+	+				
الجابون	+	+	+		+	+	+	+		+		
الهند	+				+		+	+		+		
أندونيسيا	+			+				+				
إيران	+						+	+		+		
إسرائيل	+		+					+				
كوريا الشمالية							+	+		+	+	+
كوريا الجنوبية	+							+				
ليبيا	+		+	+			+			+		
المكسيك	+					+	+					
باكستان	+				+	+	+					
الفلبين	+				+					+		
روديسيا	+											
جنوب أفريقيا	+		+					+		+		
سوريا							+			+		+
تايوان	+		+			+		+				
تايلندا	+						+			+		
فيتنام الجنوبية	+						+	+		+		

(أ) إنتاج بالترخيص — (ب) إنتاج من داخل الدولة (أصلى)

(ج) بالتعاون مع الشركات الخارجية ١ — يشمل الإنتاج عام ١٩٧٢ .

٢ — إنتاج بترخيص من الإنتاج السوفيتى (١٩٦٠) ثم إنتاج مطور محلياً قائم أغلبه على النماذج السوفيتية .

٣ — اقتراح الفلبين فى أبريل ١٩٧٢ فى خطة خمسية بمساندة الولايات المتحدة .

الاكثر تقدما مثل الصين والهند وجنوب افريقيا . والى حـــد اقل الارجنتين والبرازيل اتخذت القرار لتطوير هذه الصناعات أما بسبب الخطر الدولى للاسلحة أو بسبب نزاع مع من يقومون بالامداد بالاســـلحة التقليدية وكانت المنافذ فى أعمال الخطر هذه كافية لجعل اقامة الصناعات المحلية أمر ممكن ، ومن المحتمل أن هذه نتيجة لم يتم التنبؤ بها فى حينه . ولقـــد أثبتت الخبرات الاقتصادية تكاليف الوحدة الاكثر انخفاضـــا للاســـلحة ومدخرات التبادل الاجنبى ، اثبتت أن احرازها هو من الصعوبة بمكان كبير ، وفى حالة الانتاج المرخص فهناك امثلة كثيرة على أن تكلفة الوحدة النهائية لسلاح منتج محليا كانت أغلى بالفعل من سعر استيراد نفس السلاح ، ومن الواضح أن انشاء صناعات الدفاع هى طريقة غير مباشرة ومكلفة لترقية التوسع الصناعى العام وتأسيسا على ذلك يحق القول بأن التكلفة العالية لايجاد مقدرة انتاج للسلاح ليست ، مع ذلك ، مما يثبت انها ردع خطير . وفى الوقت الحاضر يتخذ عدد من الدول — بما فيها اليونان وايران (قبل الثورة الايرانية) وباكستان أولى الخطوات فى هذا الاتجاه . وأن النتيجة الحتمية لانتشار القدرة على انتاج الاسلحة هو العدد المتزايد من مصدرى الاسلحة . وعبر السنوات القليلة الماضية ، على سبيل المثال ، جاءت دول مثل الهند واسرائيل وجنوب افريقيا والبرازيل كدول مصدرة للسلاح .

المتاجرة فى السلاح (١٨) :

لقد وقعت كل الصراعات المسلحة تقريبا منذ نهاية الحرب العالمية الثانية فى العالم الثالث وكانت الاسلحة المستخدمة تقريبا كلها من البلاد الصناعية وبينما يكون من السهولة اقتراح أن كل أو معظم تلك الصراعات قد نشأت نتيجة لتزويدها بالاسلحة (رغم أن هناك دليل قوى أن بعض تلك الصراعات كان كذلك) فأنه من غير المحتمل بنفس الدرجة أن هذا النشاط قد منع الصراع وعلى الأقل فان امكانية الحصول على الأسلحة الحديثة بلا حساب قد رفع من نطاق تلك الصراعات التى وقعت ، وبذلك فأن التجارة الدولية فى السلاح أصبحت ظاهرة فى منتهى الخطورة بالرغم من انها كانت وستظل موضوع حوار دولى صغير للغاية .

لقد أصبحت التجارة فى السلاح بين الدول المنتجة والغير منتجة مظهرا دائم الثبات للمسرح العسكرى العالمى لكن ، وقد ازدادت احجام واطراف هذه التجارة بشكل سريع فى فترة ما بعد الحرب ، والقيمة السنوية للتجارة العالمية فى الاسلحة فى الوقت الحاضر تقدر بـ ٧ بليون — ٨ بليون دولار وبدون تجارة الاسلحة فان المشاركة فى سباقات التسلح ، على الاقل فى شكلها المميز لحوذة اسلحة متقدمة جدا واسلحة فتاكة — قد تقتصر على مجموعة صغيرة من الدول ذات الموارد العلمية والصناعية والمالية والضرورية ، وكما هو

18 — Barnaby, Frank & Huisken, Ronald. Arms Uncontrolled, op. cit., 38.

الحال ، فان المشاركة فى سباقات التسلح كبيرة جدا فاجمالى الدول التى استوردت الأسلحة الرئيسية عام ١٩٧٣ ، ٨٨ دولة فالغالبية العظمى من هذه الدول لم يكن هناك وسيلة بديلة فعالة لاحراز تلك الاسلحة . كذلك فقد سيطرت الدول الاربع الرئيسية المنتجة للسلاح : الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى وبريطانيا وفرنسا على تجارةالاسلحة ،وبالرغم منأن عددالموارد بتكاثر نتجية لزيادة القدرة على انتاج الاسلحة الرئيسية . فان العوامل التى تحدد سياسات التصدير لتلك الدول الاربعة مختلفة بشكل متمايز . فالولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى تزودان الاسلحة للدول الاخرى مبدئيا — لاسباب سياسية وعسكرية مثل ضمان قواعد عسكرية لهما أو كأجراء للتأثير على سياسات الدولة التى تتسلم السلاح (أو على الاقل لمنع الجانب الاخر مَن القيام بذلك) ، أما بريطانيا وفرنسا فانهما تزودان الدول الاخرى بالسلاح تقريبا — لاسباب اقتصادية ، وعلى العموم ، فان تكلفة تطوير وانتاج السلاح قد ازدادت اسرع بكثير من اجمالى كمية الموارد التى كانت هاتان الدولتان قادرتين على تخصيصهما للاستخدامات العسكرية ، ونتيجة لذلك فان الطلب المحلى للسلاح قد أصبح غير كاف للسماح بانتاج اشكال متقدمة دون تكلفة زائدة عن الحد أو بدون التقييد بنطاق ضيق من الاسلحة ، وبالطبع فالصادرات من الاسلحة تؤدى الى اول خطوات الانتاج . وهناك ثلاثة مكاسب اساسية مستخلصة من خطوات الانتاج الطويلة

اولا : يمكن لتكاليف البحوث والتطوير تكاليف الآلات والمعدات الخاصة بسلاح معين أن تنشر فى عدد كثير من الوحدات .

ثانيا : تزداد الكفاءة الانتاجية كلما انتج المزيد من منتج معين ، اى ان العمل وتكاليف المادة بالوحدة تنخفض كلما اكتسبت الخبرة .

ثالثا : ومن المهم جدا الاشارة الى أن الانتاج للتصدير يمكن أن يسد الثغرات التى تنشأ حتما بين الطلبات « الأوامر » المحلية ، مما يزود باجراء لاتزان الاستخدام فى صناعة الأسلحة . وباختصار يمكن القول ان أسواق التصدير للاسلحة لهذين الدولتين أصبحت لا غنى عنها تقريبا للحفاظ على صناعة دفاعية شاملة .

ومن المفيد ايضا أن نميز بين التجارة بين الدول المتقدمة والتجارة مع الدول النامية ، فمعظم الدول المتقدمة لديها الخبرة لتطوير وانتاج الأسلحة الحديثة لكن للاسباب متعددة ، اقتصاديةاساسا ، ومعظمها لا تحتفظ بصناعات

(جدول رقم ١٢) الأسلحة المستوردة بواسطة الدول النامية
(بالمليون دولار أمريكى)

المنطقة	١٩٦١	١٩٦٢	١٩٦٣	١٩٦٤	١٩٦٥	١٩٦٦	١٩٦٧	١٩٦٨	١٩٦٩	١٩٧٠	١٩٧١
المجموع	١,٤١١	١,٩١٠	١,٧٨٧	١,٩٧٠	١,٧٩٨	٢,٧٤٠	٢,٠٩٤	٢,٠٨٣	٢,٣٩٩	٢,٢٠٢	٢,٣٣٣
أمريكا الشمالية	١١٤	١٤٨	٨١	١٠٩	١٤٧	١٠٧	١٤٥	٢٣٥	٢٣٧	٢٣٨	١٧٧
حلف شمال الأطلنطى (أوروبا)	٦٣٧	٩٩٠	٩٨٩	٧٩٨	٦٢٩	٧٠٠	٨١٢	٩٦٧	١,٢٣٤	١,٠١٦	١,٢٢٤
حلف وارسو	٤٩٦	٥٧١	٥٨٥	٨٣٤	٨١٥	٧٣٧	٧٣٢	٦٠١	٦٢١	٦٢١	٦٢١
دول أوروبية أخرى	٧٨	١٠٥	٩١	١٥١	١٥١	١٠٧	١٩٥	١٦٩	١١٧	١٥٨	١٦٩
اليابان	٦٤	٧٤	٢٥	١٥	٣١	٣١	٥٧	٣٥	٦٣	٦٧	٨٢
ماوراء المحيطات (أ)	٢٢	٢٢	١٦	٦٣	١١٣	٥١	١٥٣	٧٦	١٢٧	١٠٢	٦٠

المصـــدر :

"The international transfer of conventional arms". A report to the congress from US arms control and disarmament agency Washington, 12 April 1974.

سلاح مستقلة كلية ، ومع ذلك ، فان انتاج وتطوير الاسلحة ، اذا كانت فقط على نطاق ضيق وقاصر على مدى ضيق من الاسلحة ، فانها تعتبر واسعة الانتشار ، ونتيجة لذلك نجد ان هناك قدرا كبيرا من التجارة المتبادلة على الصعيد الدولى فمن بين السبعة والعشرين دولة المتقدمة التى استوردت الاسلحة الرئيسية عام ١٩٧٣ ، فان اربع عشرة دولة منها كانت ايضا مزودة به لدول اخرى متقدمة ، ومن الملاحظ ايضا تزايدا تجارة فى المكونات الرئيسية ــ مثل المحركات والالكترونيات ــ نتيجة للتخصص ــ وبذلك ، فانه قد وجدت اجهزة تحكم فى ميزان الاسلحة ومنها على سبيل المثال اجهزة هولندية الصنع على غواصات المانية وعلى فرقاطات يجرى بناؤها فى بريطانيا والبرازيل . وتبين القيمة التصديرية لتلك التجارة فى الجدول رقم (١٢) وقد جمعت هذه الارقام بواسطته الوكالة الامريكية للتحكم فى الاسلحة ونزع السلاح وتغطى الاسلحة والمعدات الرئيسية وقطع الغيار وقطع الاستبدال ومعدات الدعم والاسلحة الصغيرة والذخيرة .

وبالمقارنة بالتجارة فى السلاح بين الدول المتقدمة ، فالتجارة مع الدول النامية هى تقريبا فى اتجاه واحد ، انها تلك التجارة التى جذبت اكثر الاهتمام لأنها الى حد كبير تمثل امتدادا للصراع بين الشرق والغرب ولأن الاسلحة المزودة قد استخدمت على نطاق واســـع .

ويقدر ان الاسلحة الرئيسية وحدها تبلغ حوالى نصف التجارة الاجمالية فى الأسلحة والمعدات مع العالم الثالث . اما العناصر المتبقية من التجارة ــ واساسا قطع الغيار والاستبدال ، ومعدات الدعم ، والاسلحة الصغيرة ، والذخيرة ــ ومن المتعذر للغاية تتبعها . وفضلا عن ذلك فمن غير المحتمل تماما ان الاتجاهات الاساسية فى قيمة تجارة الاسلحة قد تتغير اذا استوعبت تلك العناصر .

ولقد تم استعراض العوامل المؤثرة على الامداد بالاسلحة . وعلى جانب الطلب هكذا فان الصورة اكثر تعقيدا بسبب العدد الكبير للمتسلمين والسلاح ذوى التركيب الاجتماعية والتقسيمات الشعوبية والخلفيات التاريخية المتنوعة، ومع ذلك ، فمن الممكن تمييز عوامل مشتركة معينة فى احتياجات السلاح . وتنشأ تلك الاحتياجات غالبا من شكل ما من الصراع فى اكبر معانيه . ولقد وجدت كثير من الشعوب الجديدة صناعيا ، اى ان حدودها لم تكن بالضرورة تتحدد بفعل اعتبارات جغرافية او شـــعوبية او تاريخية ، ولذلك فان التقسيمات الداخلية والخارجية كانت غالبا ما تبنى فى داخل الشعوب وبالاضافة الى ذلك ، فان عملية القضـــاء على الاستعمار جلبت معها تغييرات قاطعة فى التركيب الاجتماعى الذى سبب ايضا عدم استقرار داخلى .

شكل رقم (٢)
سرعة انشاء الاسلحة في العالم الثالث : الطائرات اسرع من الصورخ ١٩٥٥-١٩٧٣

	١٩٥٥	١٩٥٦	١٩٥٧	١٩٥٨	١٩٥٩	١٩٦٠	١٩٦١	١٩٦٢	١٩٦٣	١٩٦٤	١٩٦٥	١٩٦٦	١٩٦٧	١٩٦٨	١٩٦٩	١٩٧٠	١٩٧١	١٩٧٢	١٩٧٣
اسرائيل	□	□	□	□	□	□	□	□	□	■	□	□	□	□	□	□	□	□	□
تايوان										□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
الارجنتين										□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
الصين										□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
كوبا										□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
مصر										□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
باكستان										□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
العراق										□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
جنوب افريقيا										□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
اندونيسيا										□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
الهند										□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
ايران										□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
كوريا الشمالية										□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
ڤيتنام الجنوبية										□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
الفلبين										□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
افغانستان										□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
الفلبين										□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
اثيوبيا										□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
المغرب										□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
السعودية										□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
كامبوديا										□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
فيتنام الشمالية										□	□	□	□	□	□	□	□	□	□

تابع شكل رقم (١)

	١٩٥٨	١٩٥٩	١٩٦٠	١٩٦١	١٩٦٢	١٩٦٣	١٩٦٤	١٩٦٥	١٩٦٦	١٩٦٧	١٩٦٨	١٩٦٩	١٩٧٠	١٩٧١	١٩٧٢	١٩٧٣
الصين	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
تايوان		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
كوبا				☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
اندونيسيا				☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
مصر						☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
العراق						☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
إسرائيل						☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
الهند								☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
كوريا الجنوبية								☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
افغانستان									☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
الجزائر									☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
ايران									☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
كوريا الشمالية									☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
السعودية									☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
فيتنام الشمالية									☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
سوريا										☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

مبررات الاحتياجات لحيازة الاسلحة :

فى مثل تلك المواقف ، فان حيازة الاسلحة يمكن أن تشيع ثلاثة انواع من الاحتياجات .

أولا : الاحتياج العسكرى المحض : فالأسلحة مطلوبة لتلك الصراعات الداخلية والخارجية التى قد تستخدم فيها القوة .

ثانيا : فان حيازة الأسلحة يمكن أن تخدم فى توجيه الجماعات المقسمة بتأكيد الشخصية الوطنية ، وبالرغم من أن حركات الاستقلال الوطنية كانت قائمة غالبا على أحزاب جماهيرية فان تلك الجماعات قد اتحدت فى القليل ما عدا الصراع من أجل الاستقلال وبعـــد الاستقلال ، عندما بدأت هذه التقسيمات الشعوبية والطبقية تظهر ، وغالبا ما كانت القاعدة الجماهيرية تبدأ فى الانقراض ، من مطالبهم للابقاء على المساندة أو لتعبئة مساندة اضافية ، فان القادة الجدد غالبا ما كانوا يجددون استجابتهم للقومية ولأن القوات المسلحة تمثل واحدة من الركائز الأساسية للاستقلال ، فان حيازة الأسلحة هى واحدة من تلك الركائز ، ويتعلق بذلك ، الحدس الذى يقول : أن القوات المسلحة القوية مطلوبة لتقويم ومساندة للسياسة الأجنبية .

ثالثـــا : غالبا ما تنعكس التقســـيمات الداخلية على دور القـــوات المسلحة فيمكن للحكومات أن تكسب تأييد القوات المسلحة باشباع حاجاتها من الأسلحة .

وهناك تفاعل بين تلك العوامل الثلاثة السابقة : فحيث تكون هناك صراعات مسطحة ، فان طلب السلاح غالبا يكون أكبر . ففى عـــام ١٩٧٣ بلغت مطالب الشرق الاوسط ما يزيد على ربع الانفاق الدفاعى للعالم الذى فى طور النمو ، وتقريبا ثلثى وارداته الرئيسية من السلاح . وكانت المنطقة التى تلى الشرق الاوسط فى الاهمية من حيث الاستيراد هى الشرق الاقصى . على وجه الخصوص ، فى خلال الاعوام من ١٩٦٨ ــ ١٩٧٢ بلغت كل من فيتنام الشمالية والجنوبية ــ باستبعاد اسلحة القوى الاجنبية ــ ٢٠٪ من اجمالى واردات السلاح الرئيسية الى بلاد العالم الثالث .

غير أن وجود الصراعات المسلحة لا يمكن أن تنفصل عن العاملين الاخرين اللذين يؤثران على طالب السلاح . فغالبا ما ترتبط الاستجابة الوطنية بصراع خاص ، فمثلا الصراع مع نظام الحكم البيضاء السائدة فى افريقيا هو جزء متكامل للفكرة الافريقية عن الاستقلال الحقيقى .

وفى نفس الوقت ، فالحد الذى تكون الاسلحة مطلوبة لتأمين الشخصية الوطنية فان ذلك يعتمد على دور القوات المسلحة ، ففى بعض الدول تكون القوات المسلحة أهم عنصر الطبقـــة المتوســـطة المتزايدة الجديدة فهى محدثة هامة فى المجتمع ، ولها احتكار للمهارات التعليمية والفنية ، ويرتبط هذا الدور غالبا بفكرة الجنسية وبناء مجتمع ذو اكتفاء ذاتى . وفى دول أخرى .

حيث الجيوش على سبيل المثال قد جندت بواسطة استعماريين من « قبائل محاربة » خاصة ، فقد كان للقوات المسلحة اساسا دور اقل نفوذا تلعبه لانها كانت غالبا فى صراع مع القبائل الحاكمة او كان ينظر اليها على انها تفريعات استعمارية ، وقد تغير هذا على وجه العموم بعد الاستقلال عندما تم تجنيد ضباط من الطبقة المتوسطة .

وعموما يمكن لحيازة الاسلحة أن تقوى من العوامل التى عملت على حيازتها ، وبذلك فقد تزيد الاسلحة خطورة الصراع وتقوى الوحدة الوطنية وترفع من المكانة السياسية للقوات المسلحة .

والعوامل الثلاثة السابقة برمتها موجودة بدرجات متفاوته فى الشرق الاوسط ، وجنوب شرقى آسيا وافريقيا . وقد تعزى الفروق فى شكل شراء الاسلحة للموارد المالية لتلك البلاد ولموقف البلاد المزودة بالسلاح وتعتبر بلاد الشرق الاوسط اما انها هامة استراتيجيا بواسطة الدول الرئيسية واما غنية فى موارد البترول واما انها تستطيع أن تدفع ما يكفى احتياجاتها من السلاح واما أن الدول المزودة بالسلاح مستعدة لمواجهة احتياجاتها بتكاليف منخفضة جدا ، وهذا يصدق بوجه خاص منذ أن فرضت القيود على امدادات البترول فى اواخر ١٩٧٣ ، أن الاستخدام البالغ النجاح للبترول كسلاح سياسى والزيادات الحديثة الهائلة فى سعر البترول قد زود تلك الدول بقوة شرائية وكبيرة وموارد مالية غير محدودة أن كمية السلاح المتطور الذى يجرى تسليمه الآن الى الدول فى هذه المنطقة بناء على طلب هذه الدول قد ارتفعت، ولها قيمة تصل الى بلايين الدولارات .

ويعتبر الشرق الاوسط ايضا ذو أهمية حيوية للدول التى تزود بالسلاح ،ولقد فرض شكل حيازة السلاح بشكل بالغ طبقا لفائدة الدول التى تزود تلك المنطقة بالسلاح ، وبالمقارنة فان افريقيا وراء الصحراء ، باستثناء جنوب افريقيا ، ليست ذات أهمية استراتيجية كافية بحيث تكون قادرة على حيازة اسلحة بتكاليف قليلة ، ولا هى غنية بشكل كاف بحيث تشترى كميات كبيرة من الاسلحة . أن المتسلحين الرئيسيين للاسلحة فى تلك المنطقة زائير ، نيجيريا ، والقرن الإفريقى — لم تقتصر فقط على الدخول فى حروب بل كانت أيضا المتسلحة الرئيسية اما للسلاح الامريكى أو السلاح السوفيتى سواء رفعت حدة الحروب من الحاجة للسلاح ومتى كانت تسد بسهولة بواسطة القوتين الاعظمين او سواء هيجت مصالح تلك القوتين الصراعات ، أمر غير واضح ، وليس من غير المعقول افتراض أن مواقف صراع أخرى فى افريقيا ، كانت مفيدة بنقص موارد مالية أو عسكرية ، كان يمكن أن تتطور الى حروب اذا كانت هناك مصلحة أكبر من جانب الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى .

وتنزع الاتجاهات فى تدفق الاسلحة لتأييد الجدل القائل بأن مصالح القوتين العظميين هى أهم عامل وهما الدولتان المزودتان اللتان تزودان دول العالم الثالث بالاسلحة الرئيسية ، فان هاتين الدولتين بالتأكيد من لهما ذاتية خاصة

بهما (شكل رقم ٤) وذلك رغم حقيقة أن المساعدة العسكرية تبلغ نسبة ضئيلة غير ظاهرة الدلالة من نفقاتهما العسكرية السنوية . ولعل هذا يفسر — على سبيل المثال — الارتفاع الضخم فى امدادات الاسلحة فى نهاية الخمسينات ولم يكن هناك ازدياد كبير فى عدد الصراعات . حيث أن شعوبا افريقية عديدة قد حصلت على الاستقلال ، لكن واردتها من الاسلحة كانت منخفضة نسبيا ، ولقد حدث الارتفاع لان الولايات المتحدة الامريكية كانت ترسل كميات كبيرة من الاسلحة الى كوريا الجنوبية ، وتايوان ، واليونان ، وتركيا ، ولان التنافس بين القوتين العظميين ازداد شدة عندما دخل الاتحاد السوفيتى السوق .

محددات تدفق الاسلحة الى دول العالم الثالث :

وبذلك يمكن تمييز خمس عوامل متداخلة بشكل كبير محـــددة لتدفق الاسلحة : عوامل الاحتياجات الثلاثة — الصراعات ، القومية ، ودور القوات المسلحة — وعامل الموارد — حجم مكاسب التبادل الاجنبى ومصالح الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى .

ان تجارة الاسلحة هى الحركة الميكانيكية الاولية لانتشـــار الاسلحة المتطورة فى العالم الثالث لان « الاحتياجات » العسكرية لمختلف الدول متوافقة بشكل بالغ ، فان دولة واحدة فى منطقة معينة تكتســـب سلاحا جديدا لخلق ضغوط قوية فى الدول المحيطة لحيازة الاسلحة المقارنة .

كذلك يتضح أن معدل انتشار الاسلحة المتطورة يتزايد . وقد تغير طابع تجارة الاسلحة بشكل واضح خلال فترة ما بعد الحرب فى سنوات ما بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة حيث كانت تجارة الاسلحة من مواد حربية زائدة عن الحد بشكل سائد . وقد تفوق على هذا ، الامداد بالاسلحة التى أصبحت قديمة الاستعمال بفعل الخطـــوة السريعة للتكنولوجيا فى الدول الرئيســـية المنتجة للسلاح ، غير أن الملاحظ حاليا أن احدث الاسلحة والمعدات متوفرة للتصدير ، بل انها يتم تسويقها بشكل عدائى وأبرز تصدير لهذا الاتجاه يتمثل فى القرار الامريكـــى بتزويد ايران بالطائرات — قبل خلع الشـــاه والثورة الايرانية — ف — ١٤ أ ، والتصدير السوفيتى للميج ٢٥ لسوريا — فهاتان الطائرتان اللتان هما أكثر المقاتلات المتوفرة تطورا فى الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى — قد تم تصديرها بعد عامين فقط من دخولهما الى الخدمة — الى قوى وطنية . وفى بريطانيا وفرنسا والدول الاصغر المنتجة للسلاح حيث الضغوط المالية اقوى ، فانه يلاحظ أن شكل من اشكال السلاح التقليدى فى حالة الانتاج أو تحت التطور متوفر للتصدير .وفى الواقع، فان كثيرا من تلك الدول مجهزة لتدقيق تصميم اشكال سلاح لقواتها الخاصة لكى تزيد قدرتها

التصديرية . وبعض الاسلحة تصمم وتنتج اساسا للتصدير وامثلة ذلك الطائرة المقاتلة الخفيفة سترايكماستر فى بريطانيا والطائرة المقاتلة الخفيفة ف — ١١٥ فى امريكـــا .

خاتمـــــــة :

وهكذا يتضح من الدراسة ان الانتشار للاسلحة المتطورة تأثيرات واضحة على اقل مستوى من الصراع ، اذا نشب الصراع فضلا عن ان حجم الدمار الذى يمكن ايقاعه بفعل حيازة اسلحة متطورة يدلل عليه بوضوح حرب فيتنام والحرب العربية الاسرائيلية الحديثة، لقد رفعت مثل تلك الاسلحة بشكل كبير ادنى تكلفة لحيازة وتشغيل قوات مسلحة فعالة ، وعلاوة على ذلك ، فان بعض الموارد المتاحة — (التبادل الاجنبى لشراء الاســـلحة والافراد المهرة لتشغيلها وصيانتها) — عادة ما تكون ذات امدادقصير فى الدول الاخذة فى النمو ، فمثلا ، الطائرة المقاتلة الفانتوم ف — ٤ لها تكلفة للوحدة تبلغ حوالى ٥ مليون دولار بما فى ذلك قطع الغيار ، وحسب الخبرة الامريكية ، تتطلب ٣٥ طائرة صيانة لكل طلعة طيران ولتشغيل سرب من ٢٤ طائرة فيها بافتراض ان كل طائرة تطير ٥٠ ساعة فى الشهر ويتطلب قوة عمل تبلغ تقريبا ١٠٠٠ شخص والجزء الاكبر منهم فنيين مهرة ، ان هذه المتطلبات هى بدون شك فوق امكانيات — وايضا طموحات — دول العالم الثالث ، فأعباء التسليح تختص جانبا لا يستهان به من ميزانيات ودخلها القومى مما يعرقل مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية فيها فاذا امكن تحويل مخصصات التسليح لاغراض الانتاج المدنى لاستطاعت دول العالم الثالث أن تحقق معدلات اسرع فى التنمية ورفع مستوى المعيشة لشعوبها .

الحماية الدولية لحقوق الانسان وتطوير القـــانون الدولى

دكتور عبد العظيم الجنزورى

مقـــدمة :

لقد كان للشريعة الاسلامية ، باعتبارها نظاما عالميا قانونيا ودينيـا يخاطب الناس كافة ، فضل السبق فى تقرير مبادىء حقوق الانسان وتقرير الحماية الدنيوية والجزاء الاخروى لمن ينتهكها منذ أربعة عشر قرنـا من الزمان . اما الحماية الدولية لحقوق الانسان ، طبقا للمفهوم الغربى ، فلم نتقرر الا بميلاد ميثاق الأمم المتحدة منذ أربعة وثلاثين عاما . وقد تم فى بعض الأقاليم فى دول أوربا الغربية والدول الأمريكية تقرير حماية اقليمية لحقـوق الانسان أكثر فعالية من الحمـاية الدولية لحقوق الانسـان ، كما يتجـه التفكير فى بعض الأقـاليم لتقرير تلك الحماية ، فى الدول العربية والدول الأفريقيـة .

ويتفق الهدف الاسلامى مع الهدف المعاصر من تقرير الحماية الدولية لحقوق الانسان فكلاهما اجتماعى ودنيوى فى نفس الوقت .

ويتمثل الهدف الاجتماعى فى تكريم الفرد باعتباره أرقى المخلوقات ، الامر الذى ينعكس على انتاجه وبالتالى على التنمية الاقتصادية داخل الدولة أما الهدف الدنيوى فيتمثل فى تحقيق الاستقرار السياسى داخـل الدولة ، وتحقيق التنمية الاقتصادية الأقليمية وتحقيق الوحدة السياسية الاقليمية واستتباب السلام والأمن الدوليين .

من يمعن النظر فى الحقوق التى أتت بها المواثيق الدولية المعاصرة يجد انها تتفرع جميعها من المبادىء التى أتت بها الشريعة الاسلامية ، وان الشريعة الاسلامية تتفوق على المواثيق الدولية المعاصرة فى انها أقرت بعض الحقوق فى صورة فرض واجب الاتباع ، كما أنها الزمت الفـرد بالقيام بكثير من الواجبات نحو اسرته او نحو المجتمع .

اما من ناحية الحماية ، فقد اسبغت الشريعة الاسلامية على حقوق الانسان نوعين من الحماية :

١ ــ حماية سماوية ، وهى أسمى وأقدس من الحماية الدنيوية ، وتتمثل فى توقيع جزاء أخروى على من ينتهك حقوق الانسان ، سواء أكان حاكما أم فردا عاديا .

٢ ــ حماية دنيوية ، تتمثل فى توقيع جزاء دنيوى يوقعه ولى الأمر على من ينتهك حقوق الانسان .

من هذا يتضح أن الحماية الاسلامية تفوق الحماية المعاصرة من كل الوجوه ، من ناحية تقرير الواجبات والأسلوب الذى تقررت به الحقوق ، وسنعرض فى عجالة ، الحماية الدولية لحقوق الانسان فى ظل ميثاق الأمم المتحـــدة والمواثيق الدولية والاقليمية ، ومواثيق قانون الحرب ، لنرى المدى الذى وصلت اليه تلك الحماية وأثر ذلك فى تطوير التنظيم الدولى وقد أعد القانون الدولى سواء وقت السلم أو وقت الحرب .

المبحث الأول

الأمم المتحدة والحماية الدولية لحقوق الانسان

أولا ــ الحماية الدولية لحقوق الانسان فى ظل ميثاق الأمم المتحدة :

من يراجع التاريخ التشريعى لنص المادتين الرئيسيتين الخاصتين بحقوق الانسان وهما المادة ٥٥ ، ٥٦ ونص المادة ٢ (٧) التى تمنع الأمم المتحـــدة من التدخل فى المسائل الداخلية للدول الأعضاء ، يجد أن نية واضعى الميثاق كانت تتجه الى استبعاد تدخل الأمم المتحدة فى مسائل حقوق الانســـان ، باعتبارها من المسائل الداخلية للدول الأعضاء وان مندوب الولايات المتحدة الأمريكية أصر على اثبات ما يفيد ذلك صراحة ، فى محاضر جلسات اللجنة التى تولت صياغة المادتين ٥٥ ، ٥٦ المشار اليهما ، ورغم ذلك فسرت الأمم المتحدة نصوص المادتين المذكورتين على نحو يجيز لها مناقشة قضايا حقوق الانسان واصدار توصيات بشأنها ، وانها اعتبرت التمييز العنصرى والفصل العنصرى من الاجراءات التى تهدد السلام العالمى .

(يراجع هذا الموضوع تفصيلا فى رسالتى للدكتوراه التى نشرتها الهيئة المصرية العامة للكتاب عام ١٩٧٨ بعنوان :

Evolution of the peace keeping powers of the general assembly of the United Nations.

هذه الحماية ، طبقا لتفسير الأمم المتحدة لنصوص الميثاق ، محدودة لأنها تقتصر على المناقشة والتوصية ولا تصل الى حد الزام الدولة باحترام حقوق الانسان الا اذا وصل الأمر الى حد تهديد السلام العالمى .

ثانيا ــ الحماية الدولية فى ظل مواثيق الأمم المتحدة لحقوق الانسان :

لقد تولت الأمم المتحدة اصدار وعقد ما يربو على ٥٠ اتفاقية واعلان فى مجال حقوق الانسان عنها الاعلان العالمى لحقوق الانسان والميثاقان الدوليان الشاملان عن الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والحقوق المدنية والسياسية والبروتوكول الاختيارى الملحق بها . وسنتولى فيما يلى معالجة الحماية الدولية لبعض المواثيق الدولية ، ثم نشير فى بندين مستقلين الى المواثيق والاعلانات الأخرى .

ولكن يجب الاشارة الى انه يمكن اللجوء الى قواعد المسئولية التقليدية بالاضافة الى المسئولية الخاصة التى قررتها المواثيق الدولية التى دخلت حيز التنفيذ .

١ ــ ميثاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية :

اقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا الميثاق فى ١٩٦٦/١٢/١٦ ودخل حيز التنفيذ فى ١٩٧٦/١/٢ . وتلتزم الدول تدريجيا بتأمين الحقوق المنصوص عليها فى الميثاق ، طبقا لما تسمح به مواردها . ويجوز للدول قصر التمتع بالحقوق المنصوص عليها فى الميثاق على الوطنيين دون الأجانب. تلتزم الدول بتقديم تقارير عن الاجراءات التى اتخذتها والتقدم الذى احرزته نحو تأمين الحقوق المنصوص عليها . يجوز أن تكون هذه التقارير محل توصية عامة من الجمعية العامة ومحل تعليقات من الدول الأطراف .

ما سبق يتضح ان الحماية الدولية لتأمين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حماية محدودة بسبب طبيعة هذه الحقوق وصعوبة تحقيقها لكل المواطنين فضلا عن صعوبة تحقيقها بالنسبة للأجانب فى الدول النامية .

٢ ــ ميثاق الحقوق المدنية والسياسية والبرتوكول الاختيارى الملحق به :

اقرت الجمعية العامة للامم المتحدة هذا الميثاق والبروتوكول الاختيارى الملحق به فى ١٩٦٦/١٢/١٦ ودخلا حيز التنفيذ فى ١٩٧٦/٣/٢٣ م .

يعكس ميثاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، يلتزم الأطراف فورا بتأمين الحقوق المنصوص عليها فى الميثاق ، ودون تمييز بين المواطنين والأجانب .

راعى واضعوا ميثاق الحقوق المدنية والسياسية ان مسائل حقوق الانسان كانت تعتبر ضمن المسائل الداخلية للدول ، لذا واضعوا مراتب لالتزام الأطراف ، لكى لا يحجموا عن الانضمام للميثاق ، على الوجه الآتى :

(أ) الحد الأدنى لالتزام الأطراف هو التزامهم باتخـــاذ الاجراءات التشريعية اللازمة لتأمين الحقوق المنصوص عليها فى الاتفاقية ، كما يلتزمون بتعويض المضرور من جراء انتهاك الحقوق المنصـــوص عليها فى الميثـــاق بواسطة هيئة داخلية مختصة .

(ب) المرتبة الثانية هو جواز قبول الأطراف اختصاص لجنة الحقوق الانسانية Human Rights Committee بذل مساعيها الحميـــدة ، بناء على شكوى أحد الأطراف . ويلاحظ أن هذه اللجنة لا تستطيع اجبار الطرف الذى أخل بالالتزام بتعويض المضرور ، بل كل ما تستطيع عمله هو ابداء رأيها فان قبله طرفا النزاع كان بها وألا أعدت تقريرا ترسله لكل منهما.

(ج) المرتبة الثالثة هو جواز اتفاق الأطراف على أن تعين لجنة الحقوق الانسانية لجنة توفيق خاصة تقوم ببذل مساعيها الحميدة فى حالة فشل لجنة الحقوق الانسانية فى الوصول الى حل . تعد لجنة التوفيق تقريرا ترسله الى لجنة الحقوق الانسانية التى ترســـله بدورها الى الأطراف . ويلاحظ ايضا أن اللجنة لا تستطيع فرض رأيها .

(د) المرتبة الرابعة هى جـــواز تصديق الاطـــراف على البرتوكول الاختيارى الملحق بميثاق الحقوق المدنية والسياسية وبموجبه يوافق الأطراف على أن تقبل لجنة الحقوق الانسانية شكاوى الأفراد . كل ما تستطيع اللجنة عمله فى هذه المرحلة هو بحث الشكوى واعداد تقرير يرسل الى كل من الدولة الطرف المعنية وكذلك الى الشخص المعنى .

يتضح من هذا العرض أن الدولة تلتزم باتخاذ الاجراءات اللازمة لوضع الميثاق حيز التنفيذ فى الداخل وتعـــويض المضرور بواسطة هيئـــة داخلية مختصة ويجوز أن تقبل الدولة اختصاص لجنة الحقوق الانسانية بقبـــول شـــكاوى الدول أو شـــكاوى الأفـــراد ، وكل ما تســـتطيع اللجنـــة اتخاذه هو اعداد تقرير يرسل الى الأطراف المعنية ، أى أن اللجنة لا تستطيع اجبار الطرف المخل بالتزامه على تعويض المضرور عن انتهاك حقوقه ، كما يتضح أن الفرد المقيم فى دائرة الدول التى صدقت على البروتوكول الاختيارى يكتسب قدرا محدودا من الشخصية الدولية نظرا لأنه أتيح له الظهور أمام جهـــاز دولى .

٣ ــ اتفاقية ازالة كافة أشكال التفرقة العنصرية :

أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذه الاتفاقية فى ١٩٦٥/١٢/٢١ ودخلت حيز التنفيذ فى ١٩٦٩/١/٤ وتتمثل الحماية الدولية لضمان تطبيق الاتفاقية فى التزام الأطراف بتقديم تقارير الى سكرتير عام الأمم المتحـــدة عن الاجراءات التى اتخذتها لتنفيذ الاتفاقية ، الذى يحيلها بدوره الى لجنة تسمى لجنة التمييز العنصرى لدراستها مهمة هذه اللجنة هى دراســـة

التقارير التى يقدمها الأطــراف وشكاوى الأطراف عن انتهاك نصـــوص الاتفاقية . ويجوز أن تبحث هذه اللجنة أيضا شكاوى الأفراد عن انتهاك نصوص الاتفاقية ، اذا كانت الدول المشكو ضدها قد قبلت اختصاص اللجنة فى هذا الخصوص من هذا يتضح أن الفرد المقيم فى دائرة الدول التى صدقت على الاتفاقية وقبلت حق اللجنة قبول شكاوى الأفراد قد اكتسب قــدرا محدودا من الشخصية الدولية نظرا لأنه أتيح له الظهور أمام جهاز دولى لضمان تطبيق الاتفاقية .

٤ ــ اتفاقية قمع جريمة الفصل العنصرى والمعاقبة عليها :

اقرت الجمعية العامة هذه الاتفاقية فى ١٩٧٣/١١/٣٠ ودخلت حيز التنفيذ فى ١٩٧٦/٧/١٨ وتتمثل الحماية الدولية فى : ــ

(أ) تلتزم الأطراف بتقديم تقارير عن الاجراءات التى اتخذتها لتنفيذ الاتفاقية الى مجموعة تتكون من ثلاثة أشخاص تعينها لجنة حقوق الانسان .

(ب) يجوز لمجلس الأمن اتخاذ اجراءات قمع طبقا للميثاق لقمع جريمة الفصل العنصرى بناء على طلب أحد الأطراف .

من هذا يتضح أن الفرد لا يقوم بأى دور فى تأمين الحقوق المنصوص عليها فى الاتفاقية .

٥ ــ اتفاقية منع التمييز فى التعليم :

اقر المؤتمر العام لليونسكو هذه الاتفاقية فى ١٩٦٠/١٢/١٤ ودخلت حيز التنفيذ فى ١٩٦٢/٥/٢٢ ، تتمثل الحماية الدولية للاتفاقية فى :

١ ــ تلتزم الدول الأطراف بالغاء أى قوانين أو لوائح تتضمن التمييز فى التعليم واتخاذ الاجراءات اللازمة لجعل التعليم متاحا للجميع ودون تمييز ، وأن تتضمن تقاريرها الى المؤتمر العام لليونسكو الاجراءات التى اتخذتها لوضع الاتفاقية موضع التنفيذ .

٢ ــ يجوز أن تصدق الأطراف على بروتوكول (موقع فى ١٩٦٢/١٢/١٠) دخل حيز التنفيذ فى ١٩٦٨/١٠/٢٤ ينشىء لجنة توفيق مساعى حميدة ينتخبها المؤتمر العام لليونسكو وتقوم بعملها تحت اشراف منظمة اليونسكو ومهمتها تسوية الخلافات التى تنشأ بين الدول الأطراف حول ادعاء انتهاك نصوص الاتفـــاقية .

من هذا يتضح أن الفرد لا يقوم بأى دور فى تأمين الحقوق المنصوص عليها فى الاتفاقية .

٦ ــ اتفاقية منع جريمة ابادة الجنس البشرى والمعاقبة عليها :

أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذه الاتفاقية فى ١٩٤٨/١٢/٩ ودخلت حيز التنفذ فى ١٩٥١/١١/١٢ وتتمثل الحماية الدولية لضمان تطبيق الاتفاقية فى لجوء الأطراف الى الفرع المختص للامم المتحدة لاتخاذ القـرار المناسب طبقا لميثاق الأمم المتحدة لمنع وقمع اى من الأعمال التى تحرمها الاتفـاقية .

٧ ــ الاتفاقيات الأخرى التى أشرفت الأمم المتحدة او عصبة الأمم او منظمة العمل الدوليـة على عقدها ودخلت حيز التنفيذ هى :

اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١١١ بشأن التفرقة فى العمل والتشغيل بتاريخ ١٩٥٨/٦/٢٥ ودخلت حيز التنفيذ فى ١٩٦٠/٦/١٥ ــ اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٠٠ بشأن التعويض المتسـاوى عن العمل المتساوى للعمال الرجال والنسـاء بتاريخ ١٩٥١/٦/٢٩ ودخلت حيـز التنفيـذ فى ١٩٥٣/٦/٢٩ ــ اتفاقية عدم سريان مبدأ الحدود القانونية على جـرائم الحرب والجرائم ضد الانسانية ، اقرتها الجمعية العامة للأمم المتحـدة بتاريخ ١٩٦٨/١١/٢٦ ودخلت حيز التنفيذ بتـاريخ ١٩٧٠/١١/١١ ــ اتفاقية الرق بتاريخ ١٩٢٦/٩/٢٥ ودخلت حيز التنفيذ بتاريخ ١٩٢٧/٣/٩ ــ برتوكول تعديل اتفاقية الرق ، اقرته الجمعية العامة بتاريخ ١٩٥٣/١٠/٢٣ ودخل حيز التنفيذ فى ١٩٥٣/١٢/٧ ــ اتفاق تكميلى بشـأن الغاء الرق ، تجارة الرقيق والممارسات الشبيهة بالرق ، اقره مؤتمـر للمفوضـين فى ١٩٥٦/٩/٧ ودخل حيز التنفيذ فى ١٩٥٧/٤/٣٠ ــ اتفاقية منظمة العمـل الدولية رقم ٢٩ عن السخرة بتاريخ ١٩٣٠/٦/٢٨ ، دخلت حيز التنفيذ فى ١٩٣٢/٥/١ ــ اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٠٥ عن الغاء السـخرة بتاريخ ١٩٥٧/٦/٢٥ ، دخلت حيز التنفيذ فى ١٩٥٩/١/١٧ ــ اتفاقية عن منع الاتجار فى الاشخاص واستغلال دعارة الغير ، أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٩٤٩/١٢/٢ ودخلت حيز التنفيذ فى ١٩٥١/٦/٢٥ ــ اتفاقية عن جنسية المراة المتزوجة أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحـدة بتاريخ ١٩٥٧/١/٢٩ ودخلت حيز التنفيذ فى ١٩٥٨/٨/١ اتفاقية بشأن الحد من حالات انعدام الجنسية أقرها مؤتمر للمفوضين فى ١٩٦١/٨/٣٠ ودخلت حيز التنفيذ فى ١٩٧٥/١٢/١٣ ــ اتفاقية بشأن مركز الأشخاص عديمى الجنسية أقرها مؤتمر للمفوضين بتاريخ ١٩٥٤/٩/٢٨ ودخلت حيز التنفيذ فى ١٩٦٠/٦/٦ ــ اتفاق حول وضع اللاجئين أقره مؤتمر للمفوضـين فى ١٩٥١/٧/٢٨ ودخل حيز التنفيذ فى ١٩٥٤/٤/٢٢ بروتوكول خاص بوضع اللاجئين أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٩٦٦/١٢/١٦ ودخل حيز التنفيذ فى ١٩٦٧/١٠/٤ ــ اتفاق الحق الدولى فى التصـحيح أقرته الجمعية العامة للامم المتحدة بتاريخ ١٩٥٢/١٢/١٦ ودخل حيز التنفيذ فى ١٩٦٢/٨/٢٤ ــ اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٨٧ عن الحرية النقابية وحمـاية الحق النقـابى بتاريخ ١٩٤٨/٧/٩ ، دخلت حيـز التنفيـذ فى

١٩٥٠/٧/٤ ــ اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٩٨ عن حق التنظيم والمفاوضة الجماعية بتاريخ ١٩٤٩/٧/١ دخلت حيز التنفيذ فى ١٩٥١/٧/١٨ ــ اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٣٥ عن ممثلى العمال بتاريخ ١٩٧١/٦/٢٣ ودخل حيز التنفيذ بتاريخ ١٩٧٣/٦/٣٠ ــ اتفاق منظمة العمل الدولية رقم ١٢٢ عن سياسة التشغيل بتاريخ ١٩٦٤/٧/٩ ودخل حيز التنفيذ فى ١٩٦٦/٧/١٥ ــ اتفاق عن الحقوق السياسية للمراة ، أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٩٥٢/١٢/٢٠ ودخل حيز التنفيذ فى ١٩٥٤/٧/٧ ــ اتفاق عن الموافقة على الزواج ، السن الأدنى للزواج ، تسجيل الزواج ، أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٩٦٢/١١/٧ ودخل حيز التنفيذ ١٩٦٤/١٢/٩ .

لم تنشىء هذه الاتفاقيات أجهزة دولية لمراقبة تنفيذها وتتمثل الحماية الدولية للحقوق المنصوص عليها فى دعوى المسئولية الدولية طبقا لقواعد القانون الدولى التقليدى . (يراجع فى هذا الصدد مستند الأمم المتحدة رقم ST/HR/Rev. 1/, 1978 .

٨ ــ الاعلانات التى اصدرتها الأمم المتحدة فى مجال حقوق الانسان هى :

الاعلان العالمى لحقوق الانسان بتاريخ ١٩٤٨/١٢/١٠ ــ اعلان منح الاستقلال للاقاليم والشعوب المستعمرة بتاريخ ١٩٦٠/١٢/١٤ ــ اعلان السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية بتاريخ ١٩٦٢/١٢/١٤ ــ اعلان الامم المتحدة عن ازالة كافة أشكال التفرقة العنصرية بتاريخ ١٩٦٣/١١/٢٠ ــ أعلان ازالة التمييز ضد المراة بتاريخ ١٩٦٧/١١/٧ ــ مبادىء التعاون الدولى فى معاقبة وتسليم والقبض على وكشف الاشخاص المذنبين فى جرائم الحرب والجرائم ضد الانسانية بتاريخ ١٩٧٣/١٢/٣ ــ حد أدنى لقواعد معاملة المسجونين أقره المجلس الاقتصادى والاجتماعى بتاريخ عام ١٩٥٧ اعلان حماية كل الاشخاص من التعرض للتعذيب أو العقاب أو المعاملة المهينة أو اللاانسانية والقاسية بتاريخ ١٩٧٥/١٢/٦ ــ أعلان عن حق اللجوء الاقليمى بتاريخ ١٩٦٧/١٢/١٤ ــ **اعلان حقوق الطفل بتاريخ** ١٩٥٩/١١/٢٠ ــ اعلان عن حماية النساء والأطفال فى أوقات الطوارىء والنزاع المسلح بتاريخ ١٩٧٤/١٢/١٤ ــ أعلان عن تنمية مثل السلام بين الشباب والفهم والاحترام المتبادل بين الناس بتاريخ ١٩٦٥/١٢/٧ ــ اعلان عن التنمية والتقدم الاجتماعى بتاريخ ١٩٦٩/١٢/١١ ــ الاعلان العالمى عن ازالة الجوع وسوء التغذية بتاريخ ١٩٧٤/١٢/١٧ ــ اعلان عن استخدام التقدم العلمى والتكنولوجى لصالح السلام ولصالح البشرية بتاريخ ١٩٧٥/١١/١٠ ــ اعلان عن حقوق الاشخاص المتخلفين عقليا بتاريخ ١٩٧١/١٢/١٠ اعلان عن حقوق الاشخاص المعوقين بتاريخ ١٩٧٥/١٢/٩ ــ اعلان مبادىء التعاون الثقافى الدولى بتاريخ ١٩٦٦/١١/٤ (يراجع فى هذا الصدد مستند الامم المتحدة رقم ST/HR/Rev. 1/1978

هذه الاعلانات لها قيمة أدبية كبيرة ولكن لم يتولد عنها الزام قانونى .

المبحث الثانى

الحماية الدولية لحقوق الانسان فى ظل المواثيق الاقليمية لحقوق الانسان :

تتمثل الحماية الدولية الاقليمية لحقوق الانسان فى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان والحريات الأساسية واعلان هلسنكى والاتفاقية الأمريكية لحقـــوق الانسان .

١ ــ الاتفاقية الاوربية لحقوق الانسان والحريات الأساسية :

عقدت دول أوربا الغربية (١٨ دولة) هذه الاتفاقية فى ١٩٥٠/١١/١٤ وأصبحت نافذة المفعول فى ١٩٥٣/٩/٣ .

وتتمثل الحماية الدولية للحقوق التى نصت عليها الاتفاقية والبروتوكولات اللاحقة لها فى ثلاثةأجهزة هى : اللجنةالأوربية لحقوقالانسان ، محكمة حقوق الانسان (اختصاصاتها اختيارى) ، لجنة الوزراء . يجوز للدول الأطراف (أو الافراد بموجب اعـــلان خاص من الدولة) تقديم شـــكوى الى اللجنة الاوربية لحقوق الانسان (عن طريق سكرتير عام مجلس أوربا بالنسبة للفرد) التى تقوم بفحصها ومحاولة التسوية والا اعدت تقريرا وأرسلته الى محكمة حقوق الانسان اذا كانت الدولة قد قبلت اختصاصها أو الى لجنة الوزراء . وتصدر لجنة الوزراء أو محكمة حقوق الانسان حكمها فاذا لم تمتثل الدولة للقرار الذى اصدرته المحكمة او اللجنة فيجوز للجنة الوزراء أن توقف تمثيلها فى مجلس أوربا أو أن تطلب اليها أن تنسحب من المجلس أو أن توقف عضويتها فى المجلس .

مما سبق يتضح أن الاجهزة التى أنشأتها الاتفاقية الاوربية أشد احكاما وان الجزاء الممكن توقيعه أشد فعالية اذ قد يصل الى حد طرد الدولة من عضوية مجلس أوربا كما يتضح أن الفرد المقيم فى دائرة الدول التى قبلت حق تقديم الشكاوى من الأفراد وقد اكتسب قدرا محدودا من الشخصية الدولية وغنى عن الذكر الاشارة الى أن قواعد المسئولية الدولية التقليدية تنطبق بالاضافة الى المسئولية الدولية الخاصة التى تنظمها الاتفاقية المشار اليهـــا بعاليـــه .

٢ ــ اعلان هلسنكى سنة ١٩٥٧ م

يتضمن الاعلان الختامى لمؤتمر التعـــاون والامن فى أوربا الذى صدر فى هلسنكى فى ١٩٧٥/٨/١ نصوصا عن التعاون فى الميادين الانسانية . وقد وقع هذا الاعلان رؤساء ٣٣ دولـــة أوربية بالاضافـــة الى الولايات المتحدة وكندا . وللاعلان قيمة ادبية كبيرة ولكن ليست له صفة الالزام لذا لم ينشىء أجهزة لتنفيذه .

(يراجع فى هذا الصدد مطبوع المجلة الأمريكية للقانون الدولى بعنوان) .
Human Rights, international law, the Helsinki accord, 1977.
ويحتوى هذا المطبوع على عدد من المقالات لعدد من الكتاب عن النواحى الانسانية لاعلان هلسنكى .

٣ ــ الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان :

تم عقد هذه الاتفاقية عام ١٩٦٩ ودخلت حيز التنفيذ عام ١٩٧٨ وتتمثل الحماية الدولية للحقوق التى نصت عليها الاتفاقية فى :

١ ــ اللجنة الأمريكية لحقوق الانسان .

٢ ــ المحكمة الأمريكية لحقوق الانسان (اختصاصها اختيارى) .

فيجوز للفرد أن يرفع شكوى الى اللجنة الامريكية لحقوق الانسان ــ أما حق الدول فى تقديم الشكاوى فمرهون باعلان خاص ــ التى تقوم ببحث الموضوع وتسويته والا أعدت تقريرا ترسله الى الأطراف المعنية او الى المحكمة اذا كانت الدول قد قبلت اختصاص المحكمة .

ويمكن القول أن الفرد فى اقاليم الدول التى صدقت على الاتفاقية قد اكتسب قدرا محدودا من الشخصية الدولية .

وغنى عن الذكر الاشارة الى أن قواعد المسئولية الدولية التقليدية تنطبق بالاضافة الى المسئولية الخاصة التى تنظمها الاتفاقية .

المبحث الثالث

الحماية الدولية لحقوق الانسان

وتطوير قواعد القانون الدولى العام

سنتناول فى هذا المبحث اثر الحماية الدولية لحقوق الانسان فى تطوير قواعد قانون السلام ، ثم فى تطوير قواعد قانون الحرب ، واخيرا فى تطوير قواعد التنظيم الدولى .

الفرع الاول

اثر الحماية الدولية لحقوق الانسان

فى تطوير قواعد قانون السلام

يمكن القول أن الحماية الدولية لحقوق الانسان ادت الى اكتساب الفرد فى بعض الاقاليم شخصية دولية محدودة وتطوير بعض قواعد المسئولية الدولية التقليدية .

اولا : اكتساب الفرد فى بعض الاقاليم شخصية دولية محدودة

رأينا فيما سبق دخول مواثيق دولية كثيرة حيز التنفيذ تتيح للفرد الالتجاء الى جهاز دولى لتأمين حقوقه ، الأمر الذى يمكن معـــه القول أن الفرد فى دائرة الأقاليم أن صدقت على تلك المواثيق ، وقبلت حق الجهاز الدولى قبول شكاوى الافراد ، قد أكتسب قدرا محدودا من الشخصية الدولية .

ومن ثم فان الفرد فى دائرة الدول الآتية قد أكتسب قدرا محدودا من الشخصية الدولية :

١ ــ الدول التى صدقت على البروتوكول الاختيارى الملحق بميثاق الحقوق المدنية والسياسية .

٢ ــ الدول أعضاء الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان والحريات الأساسية التى أعلنت قبول حق الأفراد تقديم الشكاوى عن طريق سكرتير عام مجلس أوربا .

٣ ــ الدول التى صدقت على الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان .

ثانيا : تطوير قواعد المسئولية الدولية التقليدية :

١ ــ درج الفقه الدولى التقليدى على تقرير أن الدولة وحدها هى التى يمكن أن تكون طرفا فى دعوى المسئولية الدولية ، ولكن يمكن القول الآن أن الفرد المقيم فى دائرة الأقاليم التى قبلت حـــق الأفراد تقديم الشكاوى الى جهـــاز دولى ــ يمكن أن يكون طرفا من نوع خاص ، فى دعوى مسئولية دولية عن مخالفة الالتزامات التى تقرها تلك المواثيق ، بالتفصيل الآتى

ا ــ يجوز للفرد المقيم فى دائـــرة الدول التى صـــدقت على البروتوكول الاختيارى الملحق بميثاق الحقوق المدنية والسياسية أن يتقدم بشكوى الى لجنة الحقوق الانسانية Human Rights Committe التى ينشئها ذلك الميثاق ، عن انتهاك حق من الحقوق التى يقرها ذلك الميثاق (انظر المواد ٢،٣، ٤ ، ٥ من البروتوكول) ويشترط لقبول شكاوى الأفراد ما يلى :

ــ استنفاد طرق التقاضى الداخلية .

ــ أن يكون مقدم الشكوى معلوما .

ــ ألا تتضمن الشكوى اساءة لاستعمال حق تقديم الشكاوى .

ــ أن تتضمن الشكوى ادعاء لانتهاك حق يقره ميثاق الحقوق المدنيـــة والسياسية .

ــ لم يسبق بحث الشكوى بموجب اى اجراء من اجراءات التحقيق أو التسوية الدولية .

تبحث لجنة الحقوق الانسانية الشكوى وترسل وجهة نظرها الى كل من الدولة المعنية والشخص المعنى .

ب ــ يجوز للفرد المقيم فى دائرة الدول الأوربية الغربية التى أعلنت قبولها حق الافراد تقديم الشكاوى أن يتقدم بشكوى الى سكرتير عام مجلس أوربا الذى يقوم بدوره بتحويلها الى اللجنة الأوربية لحقوق الانسان لتتولى تحقيقها واقتراح التسوية ، والا حولت الشكوى الى محكمة حقوق الانسان الأوربية ، اذا كانت الدولة المشكو ضدها قد قبلت اختصاص تلك المحكمة ، أو الى لجنة وزراء مجلس أوربا لتفصل فى الموضوع بصفة نهائية .

وتقوم اللجنة الأوربية بدور المدافع عن حقوق الانسان أمام المحكمة أو لجنة وزراء مجلس أوربا ، ولا تعتبر طرفا فى الدعوى ، كما لا يعتبر الفرد طرفا فى الدعوى أمام أى منهما ، ومع ذلك يمكن القول أن الفرد قد اكتسب قدرا محدودا من الشخصية الدولية ، نظرا لانه سمح له التقدم بشكواه الى جهاز دولى هو مجلس أوربا .

ويشترط لقبول شكاوى الافراد نفس الشروط المشار اليها بعاليه بالنسبة لقبول شكاوى الافراد المقيمين فى دائرة الدول التى صدقت على البروتوكول الاختيارى الملحق بميثاق الحقوق المدنية والسياسية .

ج ــ يجوز للفرد المقيم فى دائرة الدول التى صدقت على الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان أن يتقدم بشكوى الى اللجنة الامريكية لحقوق الانسان التى تتولى تحقيقها وتسويتها ، والا رفعتها الى المحكمة الأمريكية لحقوق الانسان اذا كانت الدولة المشكو ضدها قد قبلت اختصاص تلك المحكمة نظر الشكاوى

والأصل هو حق الأفراد تقديم الشكاوى نظرا لان الهدف السياسى من عقد الاتفاقية هو معالجة سوء استعمال حق الحماية الدبلوماسية فى الخارج، الاستثناء هو حق الدول الاعضاء تقديم الشكاوى وهو يحتاج الى اعلان خاص من الدولة .

ويشترط لقبول شكوى الفرد نفس الشروط المشار اليها بعاليه بالنسبة للبروتوكول الاختيارى الملحق بميثاق الحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الاوربية لحقوق الانسان والحريات الاساسية .

٢ ــ ومن جهة أخرى يشترط الفقه أن يكون بين الفرد والدولة رابطة الجنسية لكى تتولى الدولة نيابة عنه مباشرة دعوى المسئولية الدولية ، ولكن المواثيق الدولية والأقليمية لحقوق الانسان لا تشترط هذا الشرط .

الفـــرع الثانى

أثر الحماية الدولية لحقوق الانسان
فى تطوير قوانين الحرب والنزاعات المسلحة

تطورت قوانين الحرب تحت تأثير الاتجاه الدولى الجارف لاسباغ حماية دولية لحقوق الانسان ، وقد شمل التطور البنود الآتية :

١ ـــ تطور حق الدولة فى شن الحرب :

لقد تحققت أول خطوة نحو تحريم الحرب فى العصور الحديثة بموجب المـــادة ١٢ (١) من عهد عصبة الأمم التى وضعت ضوابط أو قيود على اللجوء الى الحرب ، ولكن لم تحرمها نهائيا . أما تحريم الحرب نهائيا ، فقد تم بموجب المعاهدة العامة لنبذ الحرب الموقعة فى باريس سنة ١٩٢٨ ، والمعروفة باسم ميثاق بريان ـــ كيلوج ، نسبة الى وزيرى خارجية بريطانيا وفرنسا اللذين أشرفا على عقدها ، والتى أصبحت معاهدة شـــارعة بانضمام غالبية دول العالم اليها .. أما الخطوة الثالثة فى هذا السبيل فقد تقررت بموجب المادة ٢ (٤) من ميثاق الامم المتحدة ، التى حرمت ليس فقط الحرب بالمعنى القانونى، وهو الأمر الذى تقرر بموجب ميثاق بريان ـــ كيلوج ـــ بل حرمت أيضا أى لجوء الى القوة أو التهديد بها بصرف النظر عما اذا كان ذلك اللجوء يعد حربا بالمعنى القانونى أم لا

A — Akehurst, A modern introduction to international law, 240 - 241 (1977).

غير أنه يرد على المبدأ سالف الذكر استثنائان وهما :

(أ) اتخاذ اجراءات القهر بواسطة الامم المتحدة طبقا للفصل السابع من الميثـــــاق

(ب) حق الدفاع الفورى والجماعى طبقا لميثاق الأمم المتحدة .

٢ ـــ تطور مفهوم الحرب :

لقد تطور مفهوم النزاع أو الاشتباك المسلح الذى تنطبق عليه قوانين الحرب فى ثلاث اتجاهات :

الاتجاه الأول : تطبيق قوانين الحرب على وقوع الاشتباك المسلح بالاضافة الى حالات أعلان الحرب ، فقد كان يجب أعلان الحرب لكى تترتب آثارها **القانونية الأمر الذى كان يتعذر معه قيام حالة الحرب قانونا ولو لم تستخدم** القوة المسلحة فى النزاع ، وعلى العكس قد تستخدم القوة المسلحة ومع ذلك **فان الحرب لا تعتبر قائمة قانونا ، وقد تم معالجة هذا القصور بموجب المادة**

الثانية المشتركة من اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ عن تحسين حال الجرحى والمرضى من أفراد القوات المسلحة فى الميدان ، تحسين حال الجرحى والغرقى من افراد القوات المسلحة فى البحار ، معاملة أسرى الحرب وحماية الأشخاص المدنيين وقت الحرب اذ نصت تلك المادة على تطبيق الاتفاقيات المذكورة فى جميع حالات أعلان الحرب أو فى حالة اى اشتباك مسلح آخر ، يمكن أن ينشب بين طرفين أو أكثر من الاطراف السامية المتعاقدين حتى اذا لم يكن أحد الاطراف قد أعترف بقيام حالة الحرب .

الاتجاه الثانى : مؤداه تطبيق حد أدنى من قوانين الحرب على النزاعات المسلحة الداخلية

كان القانون الدولى التقليدى يشترط أن تكون الحرب دولية لكى يتم تطبيق قوانين الحرب ، أى استبعاد النزاعات المسلحة الداخلية أو الحروب الاهلية من مجال تطبيق قانون الحرب ، الا اذا تم الاعتراف للقرار بصفة المحاربين .. ولكن تطبيقا للنواحى الانسانية حدث تطور فى هذا الصدد ، مؤداه توفير أدنى حد من حماية قانون الحرب لضحايا الحروب الأهلية أو النزاعات الداخلية ، على الرغم من أنها لا تعتبر حربا دولية بالمعنى الصحيح ، وقد تم ذلك بموجب المادة الثالثة المشتركة من اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ ، اذ تنص تلك المادة على انه يتعين على طرف فى اشتباك مسلح ليست له صبغة دولية يقع فى أراضى أحد الاطراف السامية المتعاقدين أن يطبق كحد أدنى الاحكام الآتية : ــ

١ ــ الاشخاص الذين ليس لهم دور ايجابى فى الاعمال العدوانية بما فيهم أفراد القوات المسلحة الذين سلموا سلاحهم أو أبعدوا عن القتال بسبب المرض أو الجروح أو الاسر أو اى سبب آخر يعاملون فى جميع الاحوال معاملة انسانية دون أن يكون للعنصر أو اللون أو الدين أو الجنس أو النسب أو الثروة أو ما شابه ذلك اى تأثير سيء على هذه المعاملة . ولهذا الغرض تعتبر الاعمال الآتية محظورة وتبقى مقيدة كذلك ، فى اى وقت وفى اى مكان بالنسبة للاشخاص المذكورين أعلاه :

أ ــ أعمال العنف ضد الحياة والشخص وعلى الاخص القتل بكل أنواعه وبتر الاعضاء والمعاملة القاسية والتعذيب .

ب ــ أخذ الرهائن .

جـ ــ الاعتداء على الكرامة الشخصية وعلى الاخص التحقير والمعاملة المزرية.

د ــ أصدار احكام وتنفيذ عقوبات دون محاكمة سابقة أمام محكمة مشكلة بصفة قانونية تكفل جميع الضمانات القضائية التى تعتبر فى نظر الشعوب المتمدينة لا مندوحة عنها .

٢ ــ يجمع الجرحى والمرضى ويعتنى بهم .

الاتجاه الثالث : ومؤداه اعتبار النزاعات المسلحة الداخلية الناجمة عن الصراعات من أجل الحرية بمثابة نزاعات مسلحة دولية .

فقد كان القانون الدولى التقليدى — كما سبقت الاشارة — يشترط أن تكون الحرب دوليـــة ، لكى يتم تطبيق قوانـــين الحرب ، ولكن الاعتبارات **الانسانية ادت الى اعتبار النزاعات المسلحة** الداخلية الناجمة عن الصراعات من أجل الحرية بمثابة نزاعات مسلحة دولية ، وقد تم هذا بموجب الفقرة الرابعة من المادة الاولى من البروتوكول (الملحق) الاول الاضافى لاتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ الموقـــع فى ١٩٧٧/٦/١٠ ، التى تنـــص على تطبيق هذا البروتوكول واتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ على النزاعات التى تحـــارب بها الشعوب ضد السيطرة الاستعمارية والاحتلال الخارجى والانظمة العنصرية ممارسة لحقهم فى تقرير المصير .

٣ — تطوير مفهوم المحارب القانونى :

فقد كان مفهوم المحارب القانونى ، وهـــو من يحق له الحـــاق الاذى بالاعداء ، طبقا للائحة عفو لاهاى لعام ١٩٠٧ ، ينصرف الى أعضاء القوات المسلحة وأعضاء المقاومة الشعبية بشروط معينة ، والى شعب الاقليم غير المحتل الذى يهب تلقائيا الى حمل السلاح عند اقتراب العدو لقتال قوات الغزو دون أن يتوفر لديه الوقت الكافى للتنظيم ، اذا احترم قوانين وأسرار الحرب ثم جاءت المادة الرابعة من اتفاقية جنيف الخاصة بأسرى الحرب واضافت الى الفئات المذكورة بعاليه أفراد القوات المنظمة ضد سلطات الاحتلال داخل الاقليم أو خارجه .

٤ — حمـــاية المدنيين

كان الفئة يشترط لحماية غير المقاتلين عدم معاملتهم بأى شـــكل من الاشكال فى الاعمال الحربية ، غير أن تقدم شن الحرب بازدياد عدد المدنيين الذين يساهمون بطريق غير مباشر فى العمليات الحربية واتباع اسلوب الضغط الاقتصادى لقهر ارادة العدو ، والمنازعـــة الوطنية لدى جماهير الشعوب **للمساهمة فى العمليات الحربية** ضد العدو ، أسفر عن تأمين مزيد من الحماية للمدنيين أبان النزاعات المسلحة بموجب اتفاقية جنيف الرابعة لعام ١٩٤٩ (دكتور حامد سلطان ، دكتورة عائشة راتب ، دكتور صلاح الدين عامر ، القانون الدولى العام طبعة ١٩٧٨ صفحة ٧٤٠ — ٧٤٦) . وفوق ذلك نص البروتوكولان الاضافيان لاتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ ، الموقعين فى ١٩٧٧/٦/١٠ بموجب الباب الرابع من كل منهما ، على قواعد تتضمن حماية أكثر للمدنيين خلال النزاعات المسلحة .

الفــرع الثالث

الحماية الدولية لحقوق الانسان

وتطوير التنظيم الدولى

لقد تغلب التيار الجارف لتقرير الحماية الدولية لحقوق الانسان على مبدأ حصانة حقوق الانسان ضد تدخل التنظيم الدولى منذ اللحظة الأولى لتشغيل الامم المتحدة ، على الرغم من صراحة نص المادة ٢ (٧) التى لا تجيز للامم المتحدة التدخل فى الشئون الداخلية للدول الاعضاء وصراحة التقرير الذى أدرج فى محاضر أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو الخاصة بالمادتين ٥٥ ، ٥٦ بناء على اصرار ممثل الولايات المتحدة ، الذى مؤداه عدم جواز تدخل الامم المتحدة فى مسائل حقوق الانسان فكان أن قررت الامم المتحدة اختصاصها بمعالجة قضايا حقوق الانسان فادرجتها فى جدول أعمالها وناقشتها واصدرت توصيات لمعالجتها ويعتبر هذا السلوك من جانب الامم المتحدة استجابة للرأى العام العالمى الذى اقتنع عن جزم بأن الحماية الدولية لحقوق الانسان أمر لازم لاستتباب السلام العالمى .

وقد رأينا من جهة اخرى دخول مواثيق دولية كثيرة حيز التنفيذ تتبع للدول أو الافراد أو الجماعات اللجوء الى لجنة دولية أو محكمة حقوق انسان دولية لشكوى من انتهاك احدى الدول الأطراف لحق من حقــوق الانسان المنصوص عليها فى تلك المواثيق ، الامر الذى يمثل اعتداء على مبدأ السيادة نظرا لأن حقوق الانسان كانت حتى الحرب العالمية الثانية من المسائل الداخلة ضمن نطاق سلطات الاختصاص الداخلى الذى لا يجوز لمنظمة دولية أو لجهاز دولى التدخل فيه م ١٥ (٨) من عهد عصبة الامم وم ٢ (٧) ، من ميثاق الامم المتحدة حسبما كان الاتجاه ضد وضع ميثاق الامم المتحدة .

ومؤدى هذا التطور فى مجال حماية حقوق الانسان تنازل الدول عن جزء آخر من سيادتها بعد ذلك الجزء الذى تنازلت عنه من أجل انشاء المنظمة الدوليـــــة .

واذا كانت حماية حقوق الانسان قد قفزت الى المستوى الدولى على حساب مبدأ السيادة بدافع سياسى هو المحافظة على السلام والأمن الدوليين فانها تتماثل فى هذا الشأن مع الاتجاه الذى سبقها وهو انشاء منظمة دولية تتولى مهمة المحافظة على السلام والأمن الدوليين .

ان هذا الاتجاه اى الامتثال لحماية دولية لحقوق الانسان من شأنه ان يقوى ويدعم الاتجاه الحالى ، وهو الامتثال لقرارات تصدرها منظمة دولية بهدف المحافظة على السلام والأمن الدوليين ، بل هو وثيق الصلة به ومرتبط به اشد الارتباط ، اذ ينذر أن نجد صراعا دوليا لا يحمـــل فى طياته انتهاكا لحقوق الانسان ، فمشكلات فلســـطين وناميبيا وروديسيا وفيتنـــام هى فى جوهرها انتهاك لحقوق الانسان .

وما دام الاتجاهين مرتبطين أو وجهان لاتجاه واحد ، فمن المتوقع أن يؤثر الاول (حقوق الانسان) على الثانى (منظمة دولية) فيؤدى الى دفعه وتحريكه وتطويره .

ومن المتصور فى هذا الخصوص أحد أمرين :

١ ــ من الممكن أن تحذو مجموعات اقليمية أخـرى ، مثل الدول العربية والافريقيـــة ، الاســـيوية ، الشيوعيـــة ، حذو دول أوربا الغربية والدول الامريكية ، فتعقد اتفاقيات اقليمية لحماية حقوق الانسان ، وبهذا نجد انفسنا أمام مجموعات اقليمية تتنازل الدول فيها تدريجيـــا عن أجزاء من سيادتها لسلطة دولية اقليمية الى أن تصبح تلك المجموعة الاقليمية دولة .

وبهذا تصبح أمام ست دول مثلا من الممكن أن تكون اتحادا يكون حكومة عالمية أو دولة فوق الدول ينص ميثاقها أو دستورها على حماية حقوق الانسان وينشىء جهاز المراقبـــة تنفيذ تلك الحمـــاية ، كما ينشىء جيشا قويا يتولى المحافظة على الامن فى ربوع الدولة الموحدة .

٢ ــ من الممكن أن يتفاعل الاتجاهان ويؤديان الى تطوير الامم المتحدة على مراحل بحث تصبح حكومة عالمية أو دولة فوق الدول ، ينص ميثاقها المعدل أو دستورها على حماية حقوق الانســـان وينشىء أجهزة لمراقبة تنفيذ تلك الحماية ، كما ينشىء جيشا قويا للمحافظة على الامن داخل الدولة وتطبيق القوانين الانسانية عند حدوث حرب اهلية .

من هذا نرى أن تطور الحماية الدولية لحقوق الانسان من شأنه ان يقوى ويدفع ويحرك الاتجاه الى الحكومة العالميـــة التى تفرض الســـلام والامن الدوليين وتتمتع بسلطات تفرض احترام حقوق الانسان ، وتنشىء جيشا قويا يتولى المحافظة على الامن ويطبق القوانين الانسانية عند حدوث حرب اهلية أو اشتباكات مسلحة داخلية .

ان النظـــرة الى المستقبل البعيد تظهر ان الفرد سوف يتمتع فى ظـــل الحكومة العالمية المرتقبة بحق اللجوء الى جهاز تنشئه تلك الحكومة للشكوى من انتهاك حقوقه وحريته الاساسية .

ومن جهة اخرى ، اذا ربطنا الماضى السحيق ، أى تقرير الحقوق والحريات الاسلامية ، بالمستقبل البعيد المرتقب ، أى قيام الحكومة العالمية التى تفرض احترام حقوق الانسان وقت السلام ووقت الحرب ، لوجدنا أن تلك الحكومة المرتقبة ستكون تطبيقا للحكومة العالمية التى وضعت نظامها الشريعة الاسلامية ولكن لا يجوز لنا أن نذهب فى الرؤيا أكثر من ذلك ، أى لا يجوز أن نتنبأ بالاساس الذى سوف ترتكز عليه الدولة ، هل سيكون ذلك الاساس دينيا أيضا أم خلاف ذلك

Second, the governorate level of analysis places so many constraints on what can be done with data that it is clearly preferable to disaggregate to, say, the district level if at all possible. Not only are there too few governorates, and hence data points, for meaningful statistical manipulation ; the governorates themselves are probably too heterogeneous internally to be substantively appropriate for sensitive analysis. Both those who collect demographic and economic data in Egypt and those who examine these data should insist on finer, more numerous, and more useful units of analysis. The payoffs to knowledge and to policy could be considerable.

In any event, our findings offer reason to believe that, in Egypt as in other low income countries experiencing serious population pressures, the "basic human needs" approach to development is more than a fad, that it represents an important dimension of development which governments cannot afford to neglect. Promoting the "physical quality of life" (whatever it really is) and curbing population growth are dual challenges facing the Egyptian government as the prospects for a genuine peace brighten.

———ooOoo———

nificantly to the birth rate at all.[16] it would appear that, in and of itself, general economic growth in Egypt will have little bearing on fertility, much as it has little bearing on popular wellbeing. What it is going to take for the birth rate to come down significantly and fast are improvements in the human condition, notably access to purified water, a dramatically reduced incidence of infant mortality, and expanded literacy : the ingredients of the PQLI*.

To conclude, our adaptation of the PQLI to Egypt, while intriguing, is hardly definitive. What we have done is — at best — an initial probe suggesting that not all which comes under the heading of "development" enhances popular wellbeing or contributes to lowered birth rates. Both of these findings, along with that showing a strong connection between disseminated development and reduced fertility, have profound implications for policy. Accordingly, there is a need for others to pursue this line of inquiry in order to develop a richer perspective on the dynamics involved.

Two recommendations follow from our own effort. First, the time has come to create an index that is empirically grounded. Both the original PQLI and our PQLI* are conceptual constructs that, whatever their abstract validity, may not be most suited to Egyptian conditions. Other parameters may be equally important or more so. One task, therefore, is to explore a wide range of variables, including measures of income distribution, employment, and land ownership, and to establish a much richer index of popular wellbeing whose components have more than a logical relationship to one another. The promise of more complete data empirically tied together is that it should become possible to predict the effects of specified kinds of change quite precisely.

---

(16) Although not significant, the association between agricultural productivity and income, on the one hand, and the birth rate, on the other, tends to be positive (the more, the higher), even when appropriate partials are introduced. While this pattern runs counter to expectations, there are others in our data consistent with it, suggesting that incremental change, as inferred from cross-sectional analysis, may pose more problems that it solves, at least in the short run.

as in other countries, wealth and wellbeing are substantially divorced in the sense that improvements in the former do not lead immediately or even automatically to improvements in the latter. As we are now painfully aware from much international experience, the "trickle down" benefits of growth often take a long time to reach the poor.(12)

This being the case, the relationship between the PQLI* and population growth in Egypt is a matter of considerable interest. If patterns observed elsewhere are any guide, greater popular wellbeing in PQLI* terms should be associated with lessened birth rates.(13) That is, governorates with higher PQLI* scores might be expected to have lower birth rates than governorates whose PQLI* scores are not so high, whereas governorates with conspicuously low PQLI*'s (Minya, Fayoum, and Beni-Suef, for example) might be expected to show particularly high rates of population growth.

Both expectations are sustained by the data. Minya, Fayoum, and Beni-Suef do have notably high birth rates, while the correlation coefficient linking the PQLI* with fertility for all 21 governorates of the Nile system is a strong —.82 (sig. at .001).(14) In short, the higher the PQLI*, the lower the birthrate in Egypt. This is a pattern, moreover, which withstands controls for agricultural productivity, rural income, and urbanization. The PQLI* is not simply a blind for other kinds of change. On the contrary, it represents one kind of change (dispersed benefits) that really counts in fertility reduction.(15) We might add that neither our measure of agricultural productivity nor our measure of income derived from agriculture relates sig-

(12) James P. Grant, "Development : The End of Trickle Down ?, **Foreign Policy,** 12 (Fall 1973), 43 - 65.

(13) See William Rich, **Smaller Families Through Social and Economic Progress,** Overseas Development Council, monograph No. 7 (January 1973). More recent research also supports this argument.

(14) The fact that the urban governorates have relatively high PQLI* scores and relatively low birth rates is not the sole reason for this association. The coefficient is also significant when the four urban governorates are removed from the calculations (r = —.52, sig. at .02).

(15) For a very different set of reasons, urbanization is also a factor in bringing birth rates down. We shall discuss this in another paper.

the highest PQLI* scores in Egypt, it comes as no surprise that, overall, urbanization is closely associated with wellbeing as measured by the PQLI*. If the four urban governorates are excluded from consideration, however, the association collapses. Urbanization elsewhere in Egypt does almost nothing to improve the "physical quality of life."(9)

When attention turns to explicit measures of productivity and the generation of wealth, the pattern is even more clear. One variable in our arsenal is the per capita value of agricultural production in the rural governorates. Were popular wellbeing related to aggregate productivity, at least on the farm, this variable would correlate significantly with the PQLI*. Governorates relatively high in the value of their agricultural produce would also be governorates relatively high in wellbeing, while those relatively low in production would also be relatively low on the PQLI*.

In fact, no such pattern emerges. Indeed, the relationship is actually negative.(10) The same holds for a second variable, the average per capita income derived from agriculture in the governorates. Higher rural incomes not only do not dispose toward greater wellbeing, the relationship is again, on balance, slightly negative.(11)

In short, when viewed in terms of conventional economic development indicators — productivity and income — the economic performance of Egypt's rural governorates says nothing about living standards as measured by the PQLI*. The reasons are not difficult to discern. Aggregate growth is one thing ; distribution is another. Similarly, incrementally greater productivity and income have no necessary spillover effects on infant mortality rates, literacy, and the availability of purified water. In Egypt,

(9) Including the urban governorates the Pearson coefficient is .86 (sig. at .001). Without them it is .35 (n.s.). The respective Spearman rank-order coefficients are .6 (sig. at .001) and .2 (n.s.).

(10) $r = -.22$ (n.s.).

(11) $r = -.02$ (n.s.). As might be expected, the productivity and income measures are significantly correlated (.76 ; sig. at .001).

12.	Sharkia	30	89	52	37	30	16	8
13.	Kalyubia	28	118	18	46	53	20	13
14.	Kena	27	75	68	29	10	12	3
15.	Menufia	23	115	21	43	45	13	4
16.	Assiut	22	98	41	31	15	17	9
	Souhag	21	88	53	27	5	14	5
17.	Aswan	21	132	1	44	48	22	15
19.	Beni-Suef	18	106	32	32	18	12	3
20.	Fayoum	15	97	42	26	1	12	3
21.	Minya	15	103	35	29	10	11	1

Note : The "Internal PQLI*" is the average for each governorate of its scores on infant mortality, literacy, and the availability of purified water in residential buildings. Each score is derived from the relative position of the governorates on a 1-100 scale, thereby standardizing the three component measures.

(a) The number of infant deaths reported per 1,000 live births in 1973 (Ministry of Health). The higher the infant mortality, the lower the score.

(b) The percentage of the total population in each governorate that was recorded as literate in the CAPMAS household census of 1976. Higher literacy produces a higher score.

(c) The percentage of each governorate's population having access to pure water in the buildings where they reside, from the CAPMAS household census of 1976. The higher the percentage, the higher the score.

Table 4. **A Modified Physical Quality of Life Index for the Egyptian Governorates in Internal Comparison, Plus Components.**

	Internal PQLI*	Infant Mortality[a]		Literacy[b]		Pure Water[c]	
		Value	Score	Value	Score	Value	Score
1. Port Said	95	48	100	60	88	87	96
2. Suez	78	60	86	56	78	65	69
3. Alexandria	77	103	35	63	95	90	100
4. Cairo	65	128	6	65	100	81	89
5. Damietta	57	85	56	51	65	50	50
6. Ismailia	51	74	69	49	60	30	25
7. Dakahlia	45	79	64	44	48	29	24
8. Giza	40	109	28	47	55	40	38
Kafr-el-Sheikh	38	55	92	30	13	17	9
9. Gharbia	38	99	40	45	50	29	24
11. Behera	36	71	73	34	23	20	13

also testifies to the considerable diversity of the Egyptian governorates with regard to social wellbeing.

The interest value of our "external PQLI*" is that it treats the governorates as countries and ranks them as they would be ranked on an international scale. For comparison with other governorate-level data within Egypt, however, we have chosen to convert the "external PQLI*" into an "internal PQLI*," in effect taking the governorates as the universe and re-scoring them on a 1-100 scale limited to themselves. The principal reason for doing so is to permit a more matched set of comparisons with other relevant governorate-level data. The effect of converting to an "internal PQLI" is to spread the governorate scores upward and downward, thereby accentuating the differences among them and, in the process, breaking several tie scores. The new rankings differ only slightly from the old.

Table 4 presents the "internal PQLI*" for the Egyptian governorates along with the values and scores derived from them for each component measure.

As the distributions in Table 4 imply, the component variables of the PQLI* are not all that closely correlated.(7) Governorates high in literacy are not necessarily low in their rates of infant mortality. The PQLI*, as it turns out, is comprised of largely independent changes in Egyptian society, suggesting that no single component is an adequate proxy for the whole concept.(8) In effect, popular wellbeing in Egypt is empirically as well as conceptually diverse.

Of greater interest is how the PQLI* relates to other aspects of change. Inasmuch as the four urban governorates have

(7) In terms of simple Pearson correlation coefficients, only one of the three relationships — that between literacy and water availability — is statistically significant, and it crumbles when the influence of another measure of disseminated development, the electrification of homes, is partialled.

(8) Our research indicates that literacy and infant mortality are, in fact, significantly associated but in a rather curious way. The basic point stands that the PQLI* is not merely a cumbersome way of talking about one of its components.

Several observations may be made on the strength of this table. First, it is apparent that, even when compared in terms of international experience, there are marked differences among the Egyptian governorates. While the international spread is 98 to 12 on the PQLI, the Egyptian spread is from 76 to 32 on the PQLI*. In short, Egypt internally covers the entire middle range of international experience. The "physical quality of life" in Port Said (highest in Egypt) resembles what one finds in very much more affluent countries such as Kuwait and Chile. On the other hand, Minya, with a PQLI* of only 32 (lowest in Egypt, notwithstanding Minya's agricultural wealth) resembles Zaire, one of the world's poorest countries. Cairo's PQLI* of 64 puts it in league with countries like El Salvador and the Dominican Republic. Alexandria is on par with the People's Republic of China. No Egyptian governorate can match Sri Lanka's impressive PQLI of 82, which has been achieved on an average per capita GNP of only $ 179. On the other hand, every Egyptian governorate comes out above Saudi Arabia, one of the world's richest countries, in terms of popular wellbeing.

Moreover, since Table 3 is drawn to scale, it is easily seen how the governorates cluster. The four urban governorates have the highest PQLI*'s by far, although the differences among them tend also to be ample. (Cairo fares least well among the urban governorates because of its very high incidence of infant mortality).[6] The governorates of Lower Egypt come next, by and large, led by Damietta with a score of 56, with Menufia trailing at 36 — a large spread for a highly concentrated ecological zone. Except for Giza, a special case, the governorates of Upper Egypt have the lowest PQLI* scores, and the differences among them are small. In sum, the data indicate that popular wellbeing is greatest in Egypt's four urban centers, notwithstanding the migrant poor. Delta residents are, on average, next well off, although with significant spatial differences among them. Least advantaged in PQLI* terms are the people of Upper Egypt. These patterns are pretty much what one would expect, save possibly for the heterogeneity of the Delta and for the overall spread, which

(6) The infant mortality rate for Cairo was 128 per 1,000 live births in 1973, second highest in the country after Aswan's 180.

Table 3 : **A Modified Physical Quality of Life Index for the Egyptian Governorates in International Comparison (Drawn to Scale).**

External PQLI* by Governorates		Country Equivalents : PQLI
		Sweden (98)[a], Argentina (85), Cuba (84), Sri Lanka (82), Lebanon (79), Chile (77)
1. Port Said	76	Guadeloupe, Kuwait (75)
2. Alexandria	70	Colombia (71), Phillipines (71), China (69)
3. Suez	66	Malaysia
4. Cairo	64	El Salvador, Dominican Republic, Bahrain (61)
5. Damietta	56	Turkey, Syria (54)
6. Ismailia	50	
7. Dakahlia, Giza	47	Jordan, Tunisia
9. Gharbia	44	Iraq (45), Libya (45)
10. Kafr-el-Sheikh, Behera	42	Algeria (41), Morocco (41)
12. Sharkia, Kalyubia	39	Kenya, Pakistan (38)
14. Kena, Aswan	37	Papua New Guinea
16. Menufia, Assiut	36	Haiti, Sudan
18. Souhag	35	Bangladesh, Swaziland, Ghana, UAE (34)
19. Beni-Suef, Fayoum	33	Yemen (People's Republic)
21. Minya	32	Zaire, Qatar (31)
		Saudi Arabia (29), Yemen Arab Republic (27), Somalia (19), Guinea-Bissau (12)[b]

Table 3 (**continued**)

Note : The "External PQLI*" for the Egyptian governorates summarizes the governorate scores for infant mortality, literacy, and the availability of purified water in residential buildings when each score is related to the comparable scores for 150 countries employing data collected in the early 1970's. In effect, governorates are treated as countries and located accordingly. Because it was not in the original PQL, availability of purified water is simply a percentage figure in terms of population coverage. The three scores are then averaged. Countries not matching the Egyptian governorates exactly have their PQLI scores indicated in parentheses. All Arab countries are included, as are all matching countries.

(a) The highest PQLI. (b) The lowest PQLI.

Source for the PQLI country equivalents : Morris David Morris, **Measuring the Condition of the World's Poor : The Physical Quality of Life Index,** manuscript dated August 31, 1978, to be published by Pergamon, 1979.

Table 2 : **The PQLI Scores of Arab Countries Ranked According to Per Capita Income.**

Country	Average Per Capita Income (U.S. $)	PQLI
1. United Arab Emirates	14,368	34
2. Kuwait	13,787	75
3. Qatar	11,779	31
4. Libya	4,402	45
5. Saudi Arabia	3,529	29
6. Bahrain	1,370	61
7. Iraq	999	45
8. Lebanon	822	79
9. Algeria	780	41
10. Syria	662	54
11. Tunisia	626	47
12. Jordan	452	47
13. Morocco	436	41
14. Yemen (People's Republic)	260	33
15. Egypt	245	43
16. Sudan	241	36
17. Yemen Arab Republic	180	27
18. Somalia	111	19

Source: Morris David Morris, **Measuring the Condition of the World's Poor: The Physical Quality of Life Index,** manuscript dated August 31, 1978, to be published by Pergamon, 1979.

We thought it of interest to begin by relating the governorates of Egypt to the PQLI scores established at the national level for the 150 countries studied by Morris. To do so we created an "external PQLI*", in effect treating the governorates as countries and locating them on the existing PQLI scale(5). The results appear in Table 3.

(5) Because it was not in the original PQLI, the availability of purified water is simply a percentage figure reflecting population coverage. Our PQLI* averages it with the component scores, also based on a 1 to 100 scale, for infant mortality and literacy.

Obviously, oil wealth does not trickle down automatically. Not so obviously, Egypt has done quite well with the little it has.

Table 1 : **Egypt and the Three Other Countries with PQLI Compared in Terms of Per Capita Income.**

Country	PQLI	Average Per Capita Income (U.S. $)
Iran	43	1,260
Bolivia	43	332
Egypt	43	245
India	43	133

Source : Morris David Morris, **Measuring the Condition of the World's Poor : The Physical Quality of Life Index,** manuscript dated August 31, 1978, to be published by Pergamon, 1979.

A virtue of the PQLI is that it measures the extent to which ordinary citizens share some of the benefits of modernization : a reduced incidence of infant mortality, greater overall life expectancy, and the acquisition of literacy. These are not the only benefits of modernization, of course, but they are basic in defining the human condition at its mass base in a country, and they offer a clue to the general thrust of development pursued by many governments.

Our data permit us to replicate two-thirds of the PQLI for the Egyptian governorates : the rates of literacy and of infant mortality. We do not have a measure of life expectancy at age one and have, therefore, substituted for it a measure on the availability of purified water in the buildings where people live. We assume that having access to pure water improves the quality of life, especially with regard to health. Water purification is also a responsibility of government in Egypt, where the need is considerable ; and hence the proportion of people for whom pure water is available in the different governorates is, in part at least, a reflection of official action. We identify our modified version of the PQLI with an asterisk (PQLI*).

Both sets of question are germane to Egypt. Our analysis of a very limited body of data comparing the Egyptian governorates is suggestive of the work that needs to be done if the many trade-offs involved in development planning are to be properly understood.

Our point of departure is the Physical Quality of Life Index (PQLI) put together by Morris David Morris and his colleagues at the Overseas Development Council in Washington, D.C. (U.S.A.). The PQLI takes the infant mortality rate, life expectancy at age one, and the literary rate for different countries, ranks each country's three figures separately on a 1 to 100 scale in relation to every other country's figure on the same measure, and then averages the scores produced for a final tally.(4) Applying the PQLI to 150 countries based on data collected, like ours, in the early-mid 1970's, Morris et al. found Sweden to be highest on the Physical Quality of Life Index with a composite score of 98 and Guinea-Bissau in Africa to be lowest with a score of 12.

Egypt's PQLI of 43 puts it close to the bottom third of the international ranking. More telling, however, is the fact that Egypt's performance in promoting popular wellbeing, as measured by the PQLI, is quite creditable given its resource base. As Table 1 reveals, Egypt has the same PQLI as Iran but less than a fifth of Iran's per capita income. Only India among the four countries with a PQLI of 43 has a per capita income lower than Egypt's. Moreover, as shown in Table 2, Egypt's PQLI compares quite favorably with those of other Arab states even though Egypt is among the poorest countries in the region. Algeria has triple the per capita income of Egypt but a lower PQLI. Libya's PQLI is only two points higher than Egypt's, but Libya's income is almost 20 times greater. Perhaps the most glaring contrast is with Saudi Arabia. Saudi Arabia has 14 times the per capita income of Egypt but a PQLI that is 14 points lower !

---

(4) The most complete exposition of the PQLI may be found in Morris David Morris, **Measuring the Condition of the World's Poor : The Physical Quality of Life Index** (Elmsford, New York : Pergamon, 1979 — forthcoming). See also John W. Sewell, **The United States and World Development : Agenda 1977** (New York : Praeger, 1977), pp. 147 - 154 and 160 - 171.

DEVELOPMENT IN THE EGYPTIAN GOVERNORATES : A MODIFIED PHYSICAL QUALITY OF LIFE INDEX

by

JOHN OSGOOD FIELD[1] and GEORGE ROPES[2]

This paper[3] addresses two questions about development in Egypt that are often asked about low income countries generally. One question has to do with the relationship between economic growth and popular wellbeing. To what extent do aggregate economic measures — the value of goods produced, per capita income, even urbanization — convey a sense of how well ordinary people are living ? At issue is the association between conventional indicators of economic performance and the dissemination of benefits in society. The second question concerns which pattern, aggregate development, is more closely linked to population dynamics. If fertility reduction is a goal of public policy, is it best achieved by a development strategy emphasizing growth or by a strategy emphasizing distribution ? And if the latter, the distribution of what ?

---

(1) Associate Professor of Nutrition and Political Science, Tufts University, and Research Associate, Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology (U.S.A.).

(2) Doctoral candidate, Department of Political Science, Massachusetts Institute of Technology (U.S.A.).

(3) This is one of several papers analyzing the dynamics of health and population growth in Egypt based on governorate-level data, a crude but instructive level of analysis. Our collection of papers, appropriately integrated, will soon appear as a monograph in a new series of studies undertaken by the M.I.T. — Cairo University Health Care Delivery Systems Project, which is one of several within the framework of the Cairo University — M.I.T. Technological Planning Program. We are grateful to our colleagues at Cairo University and the Ministry of Health, A.R.E., for their support. This paper has benefitted from comments made on an earlier draft by Amr Mohie-Eldine, Professor of Economics at Cairo University. Our research funding comes from the United States Agency for International Development, but we alone are responsible for the analysis reported here.

References

— **Candler, W., J.H. Duloy and R.D. Norton**

"Convex programming by implicit search" February 1972. (Mimeographed).

— **Farhi, L. and J. Vercueil,**

Recherche pour une planification cohérente le modèle de prévision du Ministère de l'Agriculture, Paris, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1969.

— **Heady, E.O., N.S. Randhawa and M.D. Skold :**

"Programming Models for Planning of the Agricultural Sector».
in the theory and design of economic development. **Edited by I. Adelman, E. Thorbecke. Baltimore, Johns Hopkins Press, 1966 chapter 13.**

— **Pineiro, M.E. and A.F. Mc Calla :**

"Programming for agricultural price policy analysis" the review of Economics and statistics 53, No. 1 (Febr. 1971) p. 59 - 66.

— **Plessner, Y.**

"Computing equilibrium solutions for imperfectly competitive markets".

American journal of Agricultural Economics 53 (May 71) p. 191 - 196.

— **Takayama, T. and G.G. Judge.**

"Spatial and Temporal price and allocation models Amsterdam, North-Holland Publ. Co. 1971.

— **Yaron, D., Y. Plessner and E.O. Heady.**

"Competitive equilibrium, an application of mathematical programming".

Canadian Journal of Agricultural Economics 13, No. 2 (1965).

(viii) **Objective function (Maximand)**

$$\sum_g \sum_s \sum_m w_s^g D_{ms}^g + \sum_j p_j^e E_j -$$

$$- \sum_j p_j^m M_j - p^l SALS - p^k K -$$

$$- p^t CT - p^c CP - S - \sum_r F^r -$$

$$- \sum_r p_r^a A^r - \sum_d p_d^{wp} w_p^d - (\Delta p^{wp}) w_p$$

$$+ \sum_d \sum_j (\Delta p)^d T_j^d$$

The first term of the objective function is the sum of consumers' and producers' surplus rather than gross revenue. Total long-term capital is costed, via CT, instead of just private long-term capital.

$$\left(\begin{array}{c}\text{Gross Revenue from}\\ \text{domestic sales}\end{array}\right) - \left(\begin{array}{c}\text{Export}\\ \text{earnings}\end{array}\right) - \left(\begin{array}{c}\text{Import}\\ \text{Costs}\end{array}\right)$$

$$- \left(\begin{array}{c}\text{Total labors}\\ \text{Costs}\end{array}\right) - \left(\begin{array}{c}\text{Interest on}\\ \text{long-term capital}\end{array}\right)$$

$$- \left(\begin{array}{c}\text{Interest on}\\ \text{short-term}\\ \text{capital}\end{array}\right) - \left(\begin{array}{c}\text{Seed}\\ \text{costs}\end{array}\right) - \left(\begin{array}{c}\text{Chemical}\\ \text{input costs}\end{array}\right)$$

$$- \left(\begin{array}{c}\text{Draft animals}\\ \text{service costs}\end{array}\right) - \left(\begin{array}{c}\text{Well water}\\ \text{costs}\end{array}\right)$$

$$- \left(\begin{array}{c}\text{Increments to}\\ \text{well water cost}\end{array}\right) - \left(\begin{array}{c}\text{District price}\\ \text{differences on crops}\end{array}\right)$$

(b) Farmer's income

This equation is the same as (vii a) except that the term :

$$+ \sum_{r} a_r \; RESr$$

is added, where a_r is the regional farmer reservation wage, to serve the purpose of adding farmers' wage income to profits in order to arrive at total farmers' income.

(c) Sector income

This equation is the same as (vii. a) except that — p^l SALs is dropped and the price of machinery services, p^k , is reduced to take out labor costs.

$(\Delta p)^{wp}$ indicates the uniform sector-wide changes in water prices.

$(\Delta p)^{d}$ indicates the district price differentials by crop.

$$\left(\begin{array}{c}\text{Land requirements for}\\ \text{cropping}\end{array}\right) \leqq \left(\begin{array}{c}\text{Land availability}\\ \text{by district}\\ \text{zone, month}\end{array}\right)$$

(b) District constraints on farmer and family labor :

$$dFLq \leqq A_d \qquad \text{each q, d with irrigation}$$

(vi) Technical progress balances

$$\alpha_j^g \; D^g + E_j - M_j - P_j = o$$

each j, g such that j Eg.

$$\left(\begin{array}{c}\text{Total sales on}\\ \text{domestic markets}\end{array}\right) + \left(\begin{array}{c}\text{Exports}\end{array}\right) - \left(\begin{array}{c}\text{Imports}\end{array}\right) - \left(\begin{array}{c}\text{Technical}\\ \text{progress factor}\end{array}\right) = o$$

(vii) Income constraints :

(a) Farmers' profit

$$\sum_g \sum_s \sum_m P_s^g \; D_{ms}^g + \sum_j p_j^e \; E_j$$

$$\sum_j p_j^m \; M_j - p^e \; SALs$$

$$- p^k \; K - p^i \; K' - p^c \; C \; P - S$$

$$- \sum_r F^r - \sum_r p_r^a \; A - \sum_d p_d^{wp} \; w_p^d$$

$$- (\Delta p^{wp}) \; wp + \sum_d \sum_j (\Delta p)^d \; T_j^d \geqq y$$

(iv) **District-level input balances**

(a) **District labor balances**

$$\sum_{h}\sum_{j}\beta^{d}_{hjt} - dDLt - dFLt \leqq o \quad \text{each d, t}$$

$$\left(\begin{array}{c}\text{Demands for Labor}\\ \text{dsitrict d, month t.}\end{array}\right) - \left(\begin{array}{c}\text{Day Labor hired, in}\\ \text{district d, month t}\end{array}\right)$$

$$- \left(\begin{array}{c}\text{Farmers employed}\\ \text{in district d, month t}\end{array}\right) \leqslant o$$

(b) **District credit balances :**

$$\sum_{h}\sum_{}\pi^{d}_{hj}\, x^{d}_{hj} \quad C^{d} \leqq o \qquad \text{each d.}$$

$$\left(\begin{array}{c}\text{Demands for credit,}\\ \text{district d}\end{array}\right) - \left(\begin{array}{c}\text{Total district}\\ \text{credit required}\end{array}\right) \leqq o$$

(c) **District well water balances**

$$\sum_{z}\sum_{j}\gamma^{dz}_{ij}\, x^{dz}_{ij} - w^{d}_{p} \leqq o \quad \text{each d} \quad i = i''$$

$$\left(\begin{array}{c}\text{Demands for well}\\ \text{water district d}\end{array}\right) - \left(\begin{array}{c}\text{district d activity for}\\ \text{charging costs of}\\ \text{well water}\end{array}\right) \leqq o$$

(v) **District resource constraints**

(a) **Monthly land constraints**

$$x^{dz}_{t} \leqq \beta^{dz}_{t} \qquad \text{each d, z, t.}$$

(f) Regional balances for chemical inputs :

$$\sum_{d e_r} \sum_{j} \phi^{d}_{j} x^{d}_{j} - F^{r} \leqq o \qquad \text{each r.}$$

$$\left(\begin{array}{c}\text{Total regional demands}\\ \text{for fertilizers}\\ \text{and pesticides}\end{array}\right) - \left(\begin{array}{c}\text{Regional supply}\\ \text{of fertilizers}\\ \text{and pesticides}\end{array}\right) \leqq o$$

(g) Regional balances for draft animal services

$$\sum_{d e_r} \sum_{h} \sum_{j} \Theta^{d}_{hj} x^{d}_{hj} - A^{r} \leqq o \qquad \text{each r}$$

$$\left(\begin{array}{c}\text{Total regional demands}\\ \text{for services of}\\ \text{draft animals}\end{array}\right) - \left(\begin{array}{c}\text{Regional supply}\\ \text{of draft animal}\\ \text{services}\end{array}\right) \leqq o$$

(h) Long-term private capital balances

$$\sum_{d} \eta^{d}_{n} I^{d}_{n} - C P \leqq o .$$

$$\left(\begin{array}{c}\text{Costs of investment}\\ \text{activities financed}\\ \text{with private capital}\end{array}\right) - \left(\begin{array}{c}\text{Supply of}\\ \text{private capital}\end{array}\right) \leqq O$$

(j) Total long-term capital balance

$$\sum_{d} \eta^{d}_{n} I^{d}_{n} + K' + C P - C T \leqq o$$

$$\left(\begin{array}{c}\text{Costs of investment}\\ \text{activities financed}\\ \text{with public capital}\end{array}\right) + \left(\begin{array}{c}\text{Capital component of}\\ \text{machinery services}\end{array}\right)$$

$$+ \left(\begin{array}{c}\text{Private capital}\\ \text{supplied}\end{array}\right) - \left(\begin{array}{c}\text{Total capital}\\ \text{supplied}\end{array}\right) \leqq o.$$

(iii) Sectoral and Regional input Balance

(a) Short-term credit balance

$$\sum_{d} C^{d} \quad - \quad \leqslant c$$

$$\left(\begin{array}{c}\text{Sum of district credit}\\ \text{counting activities}\end{array}\right) - \left(\begin{array}{c}\text{Sectoral interest-charging}\\ \text{activity for credit}\end{array}\right) \leqslant o$$

(b) Machinery services balance.

$$\sum_{d}\sum_{h}\sum_{j} \mu^{d}_{hj} \; x^{d}_{hj} \quad - K \leqslant o$$

$$\left(\begin{array}{c}\text{Sum of demands for}\\ \text{machinery services in}\\ \text{cropping activities}\end{array}\right) - \left(\begin{array}{c}\text{Activity supplying}\\ \text{machinery services}\end{array}\right) \leq =$$

(c) Sectoral accounting row for use of well water

$$\sum_{d}\sum_{z}\sum_{j} \gamma^{dz}_{ij} \; x^{dz}_{ij} \quad - \; w_p = o \qquad i = i''$$

$$\left(\begin{array}{c}\text{Total demands for}\\ \text{well water}\end{array}\right) - \left(\begin{array}{c}\text{Well water}\\ \text{accounting activity}\end{array}\right) = O$$

(e) Sectoral balance for purchased seeds

$$\sum_{d}\sum_{j} \delta^{d}_{j} \; x^{d}_{j} - S \quad \leq o$$

$$\left(\begin{array}{c}\text{Total Demands}\\ \text{for}\\ \text{purchased seeds.}\end{array}\right) - \left(\begin{array}{c}\text{Supply of purchased}\\ \text{seeds}\end{array}\right) \leqq o$$

(c) **Regional farmer employment accounting rows :**

$$-\text{RESr} + \sum_{\text{der q}} \sum \text{dFLq} + \sum_{\text{der t}} \sum \text{dFLt} = 0 \qquad \text{each r.}$$

$$- \left(\begin{array}{c} \text{Regional farmer} \\ \text{employment} \\ \text{activity.} \end{array} \right) + \left(\begin{array}{c} \text{Sum over districts} \\ \text{and quarters of} \\ \text{quarterly farmer} \\ \text{employment} \end{array} \right)$$

$$+ \left(\begin{array}{c} \text{Sum over districts} \\ \text{and months of} \\ \text{monthly farmer employment} \end{array} \right) = 0$$

(d) **Total employment accounting in man-years**

$$-12\,\text{LMAN} + \sum_{\text{t}} \text{LMANt} = 0$$

$$-12 \left(\begin{array}{c} \text{total employment} \\ \text{in} \\ \text{man-years} \end{array} \right) + \left(\begin{array}{c} \text{Sum over months of} \\ \text{total employment in} \\ \text{man-months} \end{array} \right) = 0$$

(e) **Total monthly employment accounting rows in man-months.**

$$-2.2\,\text{LMANt} + \sum_{\text{d}} \text{dDLt} + \sum_{\text{d}} \text{dFLq} + \sum_{\text{d}} \text{dFLt} = 0 \quad \text{each t and q such that t Eq.}$$

$$-2.2^{*} \left(\begin{array}{c} \text{total employment} \\ \text{in month t} \end{array} \right) + \left(\begin{array}{c} \text{Sum over districts of} \\ \text{day labor employment} \\ \text{in month t.} \end{array} \right)$$

$$+ \left(\begin{array}{c} \text{Sum over districts of} \\ \text{quarterly farmer} \\ \text{employment in the} \\ \text{quarter containing} \\ \text{month t} \end{array} \right) + \left(\begin{array}{c} \text{Sum over districts} \\ \text{of monthly farmer} \\ \text{employment} \end{array} \right) = 0$$

*there are 22 working days per month. (Hypothetically).

(b) $$y^{d}_{i} \quad x^{d}_{i} \quad - \quad T^{d}_{j} \quad = o \qquad \text{each j, d.}$$

$$\left(\begin{array}{c}\text{District - level}\\ \text{production in}\\ \text{various techniques}\end{array}\right) - \left(\begin{array}{c}\text{Definition of district}\\ \text{total crop production}\end{array}\right) = o$$

(ii) Sectoral and regional labor balances.

(A) Sectoral wage accounting equation :

$$- \text{SALS} + K + \Sigma_{r} \quad \text{SALr} = o$$

$$\left(\begin{array}{c}\text{wage charging}\\ \text{activity}\end{array}\right) + \left(\begin{array}{c}\text{Accounting activity}\\ \text{for}\\ \text{employment of machinery}\\ \text{operators}\end{array}\right)$$

$$+ \left(\begin{array}{c}\text{Regional wage}\\ \text{differentials} \times\\ \text{regional wage}\\ \text{accounting}\\ \text{activities}\end{array}\right) = o$$

(b) Regional wage accounting rows :

$$- \text{SALr} + k\,\text{RESr} + \Sigma\Sigma_{\substack{d\,e\,r \\ t}} \text{dDLt} \leqslant o \qquad \text{each r.}$$

$$- \left(\begin{array}{c}\text{Regional wage}\\ \text{accounting}\\ \text{activities}\end{array}\right) + \left(\begin{array}{c}\text{Reservation wage Ratio}\\ \times \text{ regional farmer}\\ \text{employment activity}\end{array}\right)$$

$$+ \left(\begin{array}{c}\text{Sum over district and}\\ \text{months of regional day}\\ \text{labor employment}\end{array}\right) \leqslant o$$

III. Prices

p_j^e	Exports
p_j^m	Imports
p^l	Labor
p^k	Cost of machinery services, excluding interests cost and base wage component of machinery operator's wage.
p^i	Long-term interest rate.
p^c	Short-term interest rate.
p_r^a	Regional unit cost of draft animals services.
p_d^{wp}	Well water.

The equations of the system

(i) Commodity balances, sectoral and district

(a)

$$y_j \quad x_j \quad + \quad M_j \quad - \quad \alpha_j \quad D^g \quad -$$

$$- \quad E_j \quad + \quad P_j \quad \geq \quad o$$

$$\left(\begin{array}{c}\text{Domestic}\\ \text{production}\end{array}\right) + \left(\begin{array}{c}\text{Imports}\end{array}\right) - \left(\begin{array}{c}\text{Domestic}\\ \text{sales}\end{array}\right)$$

$$- \left(\begin{array}{c}\text{Exports}\end{array}\right) + \left(\begin{array}{c}\text{Adjustment for yield-enhancing}\\ \text{technical progress.}\end{array}\right)$$

Symbol	Description	
ρ^{g}_{s}	Entry in income rows for demand group g and demand segment s.	
δ^{g}_{m}	Entry in the demand convex combination constraint for demand group g and mix m.	
K	Ratio of farmer reservation wage to day labor wage.	
$\gamma^{dz}_{ij^{t}}$	Water input coefficients.	t = month i = i" well water
δ^{d}_{j}	Purchased seed input coefficients.	
Φ^{d}_{j}	Chemical input coefficients.	
μ^{d}_{hj}	Machinery services input coefficients.	
β^{d}_{hi}	Labor input requirements.	
Θ^{d}_{hj}	Draft animal services input requirements.	
η^{d}_{n}	Capital costs per unit of investment project.	n = class of investment project.
τ^{d}_{hj}	Credit input requirements.	
υ^{d}_{r}	Ratio of region r wage to other region.	

+ *The vector α_j is the union over g and m of all coefficients α^{g}_{mj}

Symbol	Description	
E	Exports	s = demand
M_j	Imports	
P_j	Technical progress variable.	
K'	Sectoral supply of machinery services.	
C^d	District-level counter for short-term credit	
CP	Private long-term capital used.	
CT	Total long-term capital used.	
SALS	Sectoral wage charging activity.	
SALr	Activities for changing regional wage differentials.	
LMAN	Sector annual employment counter.	
LMANt	Sector monthly employment counter.	
dDLt	Monthly day labor supply activities in each submodel.	
dFlq, dFlt	Farm labor supply activities by submodel, quarterly in irrigation submodels, monthly otherwise.	q = quarterly index t = monthly index
	Migration activities for day labor from region r to region r' by months.	
ω^d_p	Well water supply by district.	
II. Parameters		
$\alpha^g_{m_j}$	Quantity of crop j demanded in mix m of group g[a] *	
ω^g_s	Entry in maximand for demand group g and demand segment s.	

Notation for algebric statement

Symbol	Description	
I : Variables		
$X_{h\,i\,j}^{d\,z}$	Crop production	d = district z = zone h = degree of mechanization i = type of irrigation j = crop. n = class of investment
I_{n}^{d}	Fixed Investment	r = region
T_{j}^{d}	Total crop production at the district level	
A^{r}	Regional supply of draft animal services.	
F^{r}	Regional supply of chemical inputs	
C	Sectoral supply of short-term credit	
K	Sectoral supply of machinery services	
S	Sectoral supply of purchased seeds.	
$D_{m\,s}^{g}$	Domestic Demand.	g = crop group m = commodity mix

(5)

(C) Production for own-consumption is given an imputed price equal to the price for commercial production. For non-traded agricultural goods, the prices are completely endogenous. For internationally traded crops, they must be between the import and export prices.

(D) The cropping activities in the model constitute factor demand activities. Factors are supplied by a separate set of activities, and there are balance equations to ensure equilibrium on the factor markets. Some factor supply functions are perfectly elastic (chemicals and capital), others are perfectly inelastic (some categories of land).

(E) In the former category, factor prices are exogenous to the model, in the latter they are endogenous. In intermediate cases, they are endogenous within limits.

(F) Labor is divided into three classes :

1) Farm owners plus their family labor.

2) Hired agricultural labor.

3) Machinery operators.

"AN APPROACH TO A STRUCTURE MODEL OF AGRICULTURE SECTOR" IN EGYPT

by

Dr. ZAKI AZMY

Lecturer of Statistics — Faculty of Economics

Cairo University

Introduction

Agriculture in Egypt, as in most developing economics, is a major source of employment and foreign exchange earnings.

The initial aim in constructing this model was to formalize the major aspects of **Multi-Sector and Decomposition.**

It is not specially designed for analyzing agriculture research and extension programs, crop insurance policies, or credit policies. It is structured so that it is a simple matter to change factor prices, including costs of labor, capital, water, and agricultural chemicals, and to present subsidies to production by crop and geographical area.

Basic Structure of the Model.

The specific dimensions to build the model are :

(A) Separation of sources of supply and demand, for both products and inputs, is the basic under which this model is specified.

(B) The model contains many steps supply and demand functions for each crop, and these functions for different crops are interdependent.

---

* This model is developed from the study of agriculture Sector by World Bank in Mexico 1977.

hand, and the socio-economic structure in the former, on the other.

Without a radical change in these two areas, and without the release of the creative power of the masses to carry on the burden of development whether it is by manual or management work, and to enjoy its fruits, nothing serious in the domain of progress can be achieved.

——ooUoo——

him, and the lack of such a person in the underdeveloped countries, who was described as a rare product is not the most important problem facing the underdeveloped countries. It seems that this only fashionable in the age of the so-called "management revolution", while in the nineteenth century and first half of the 20th century, the fashion concentrated on the innovating "entrepreneur". The international division of labour between the underdeveloped and the developed countries, which is the outcome of the dependency relations between the former and the latter, which prevails even after independence imposes activities on the underdeveloped countries, which cannot produce industrial or development managers.

The second conclusion, is that there are many forms of management where the masses of the people are now participating in the management of the social and economic activities, which minimize the role of talented manager. This is particularly, so, in the age of planning, where all the society is (or should be) involved in taking part in the development effort, its direction, organization, management and its fruits.

Under these circumstances less glorification of the managers may be desirable and imperative. The group of managers constitute a distinguished, prestigious, powerful group, who can influence the socio-economic life of any society, and orient it to satisfy their vested interests or those of a particular group. In an underdeveloped context, another group of managers to be added to the national elite, can be wasteful to its economic surplus, part of which will cater for their privileges.

It took the Chinese four years of Cultural Revolution to get rid of such a group. The Algerian leadership is struggling against bureaucracy as a stunning handicap to development.

The problem of development is not management, nor is it lack of capital. of entrepreneurs, or sometimes of population explosion. It is something deeper than that. Some of the roots of backwardness may be found in the dependency relationship between the underdeveloped and developed countries, on the one

basic administrative unit is the "ten house cell" (Kumi-Kumi) which is the smallest level of political organization. Each cell elects its leader who is a TANU member. Cell serves as links between the village development committee (VDC) and their cell members.

The VDC is responsible to the popular will of the village. It coordinates the work of the departments concerned with planning agriculture, marketing, welfare, security and communication[1]

Alongside with this democratic management of the Ujamaa villages, there is another kind of bureaucratic leadership, the Extension Service[2]. It is composed of agencies such as Community Centre, and the Agricultural Office, staffed by specialists who are civil servants. This proved to be a source of conflict, and penetration of bureaucracy in the democratic management of the villages.

Successes and failures can be expected in these historical conditions prevailing in Tanzania in the colonial and post colonial period. The obstacles are bureaucratic, cultural organizational, low socio-economic levels, ideological vagueness, weak leadership, especially the middle and grass root leadership tribal, production relation in the rest of the agricultural sector and so on[3].

These are the main features of the management by the people of their socio-economic life.

Conclusion :

From the foregoing analysis one would suspect that the manager, in its conventional sense, as glorified by the conventional literature, the talent and genius which are attributed to

(1) TANU cell leaders make up the membership of the VDC's. Local party Chairman is the VDC Chairman.

(2) Extension workers to educate them to improve their conditions, teach them to read and write, dispensers, nurses, administering medicine, elementary rules of health.

(3) See full analysis of these and other impediments.

sponsibility should remain full and intact in any aspect, without mixing it with misty excuses.[1]

C. The Ujamma Vijijini

The collectivization of agricultural production through the Ujamaa village programme is one of the basic principles in Arusha Declaration, to achieve rural development and to create a socialist rural community, which, in Tanzania as in many third world countries, includes the great majority of the people. One cannot cover in this brief sketch, the principles on which the Ujamaa policy was based, the achievement of these villages, their structure and relations with other social and political organizations in the countryside, their shortcomings and contradictions[2] etc...

Suffice to say that the principle on which the Ujamaa system was based were defined by Nyerere[3]. "The traditional African family lived according to the basic principles of Juamaa. They lived together and worked together... The creation of a society in which all can live in peace with their neighbours without suffering or imposing injustice, being exploited and in which all have a gradually increasing basic level of material welfare before any individual lives in luxury, is a foundation that should be laid on the three principles of the Ujamaa family, mutual respect, holding all basic goods in common and the obligations of all to work...

From the management and organization viewpoint — the main concern of this paper — there are two main bodies : the village development committee (VDC) and the TANU (Party) cell. The Chairman of the VDC (with a membership of 5 - 20) should be elected by the TANU Committee. The VDC is the main executive body and takes charge of the overall administration of the village[4]. The TANU cells were introduced in 1964. The

(1) See Mapolu Henry, "The organization and participation of workers in Tanzania", Economic Research Bureau Paper, 72.1. Dar Essalam, 1972, where he maintained that even the UNTA the official trade unions was hostile to the workers' councils.

(2) See Khalil, op. cit.

(3) In his paper on "Socialism and Rural Development", 1968.

(4) It has a number of sub-committees such as finance, education, health, etc. It can dispel non-conforming individuals although it rarely did.

A system of workers' councils was established. There is no need to show in detail, the structure, the functions of these councils as they are more or less similar to those we mentioned above when we dealth with the Algerian case. The Mwongozo's letter and spirit are to give the workers the right to participate in the management of enterprises, and to manage their socio-economic life. The old bureaucratic story, we witnessed in Algeria, meets us again here. The bureaucracy looked upon the worker's participation as a part of good industrial relations and an important incentive to improve workers' efficiency and loyalty. Some excerpts from SENGA, the NDC (National Development Corporation) magazine, may be illuminating :

"...although most NDC companies have fulfilled the statutory requirements for the creation of workers' councils and committees, these bodies have, to a marked extent, faced disappointments, frustrations, and even doubts on the real value of the programme, and in most cases the concept has been misinterpreted and many workers' representatives have tended to use them as platform from which to air their personal grievances[1].

This reflects the attitude of the managers who were suspicious of the principle of mass participation and sought to water down the whole exercise. Workers' participation, for the bureaucrats, is a wrong method of work. Management for them is the work of managers who would give some information to the workers to quench their thirst about what is going on in the factory. In this way, managers played the dominant role and the workers' councils had merely advisory powers.

This was not only the attitude of the Managers or the Government bureaucrats, but also the government and the national corporations' advisors. An East European advisor to the NDC, for instance, stated that "the danger of confusion of rights and duties of management with social bodies is very real". I would strongly insist on the basic principle that management's re-

(1) SENGA, No. 11, 1972, quoted in l.g. shifji, Tanzania, The Class Struggle continues", memo IDEP, reproduction, 334, March 1974.

besiege the cities and overthrow the resident bureaucratic bourgeoisie".(1)

B. People's Participation in Tanzania

To give a proper picture of the mass participation in Tanzania, we must penetrate into the objective or historical conditions of the Tanzanian society but is out of the scope of this paper(2).

The "Arusha Declaration" and "Mwongozo Guidelines" are the two important documents which try to introduce "Socialism", and mass participation in the socio-economic life of the Tanzanian society. The last charter "Mwongozo" is of more direct impact on the subject we are treating here. The document has provided the principles according to which the process of democratization in the field of economics, politics and administration should be pushed forward. It has offered the leaders progressive "Guidelines", and a behaviour "Code", and stressed the equality between them and the people they lead. "For a Tanzanian leader, it must be forbidden to be arrogant, extravagant, contemptuous and oppressive. He must respect the people etc..." "...The duty of our Party is to ensure that the leaders and experts implement the plans that have been decided upon by the people themselves...", and not the other way round.

The most important "Mwongozo" innovation, in so far as the theme of this paper is concerned, is the principle of the people's participation and control over their economic and political life.

We will mention very briefly the application of this principle in the industrial and other non-agricultural activities, and in the rural area by introducing the Ujamaa villages programme.

---

(1) Rossi, November 11, 1974, quotation in Caren Farsoune, op. cit., State capitalism in Algeria, MERIP, Reports No. 35 (Middle East Research and Information Project).

(2) See my paper on : "The Participation of the Masses in Development" a case study of Tanzania, United Nations African Institute for Economic Development and Planning, (IDEP) Dakar, 1974.

Handicaps

The "autogestion" faced several ideological, organizational and historical defects which we cannot expose in this paper, but they hindered the development of the consciousness of the Algerian masses, which is the cornerstone for the success of the "autogestion". However, the stunning handicap was the emergence of a bureaucratic class which occupies strategic positions in the administration, public sector and the party.

Whether it is the director as representative of the state bureaucracy with full powers to manage the enterprise, or whether the defects came from the appointment of the committees by the government, and not to be elected by the workers, or whether it is the authoritarian tendencies of the chiefs of committees based on traditional and colonial heritage, or whether it is the attitude and behaviour of the bureaucrats of the government, the party, and the army towards them, all these have contributed to the ineffectiveness dissolving, and the **facto** death of the "autogestion" experience.

But there is some hope for reviving the system. In 1972, Boumedienne appointed a national committee, which will reconstruct the "autogestion" and try to remove the obstacles hindering it. The new Boumedienne campaign, which accompanies the last "stage" of agricultural revolution is to strike at the bureaucracy, which has been strengthened by a development strategy based on heavy industry, which was facilitated by State capitalism.

To give an idea of how the Algerian look at the new bureaucratic class, and how it is aware of their destructing the way of socialist development and of democratization of the sphere of production and distribution, some quotation from his speech would be telling. He called the bureaucrats "parasites", who sit atop the economic structures and the body of the state and who try to suck "the value of the labour of the toilers"... "In order to prevent their development, a revolution in the rural society must be created, where most of the people of the country live and where it becomes possible to begin a march to

given full recognition by the "Décret de Mars", which declared the workers' economic management as the basis of "Algerian Socialism".

Structure of Self-Management

The state appoints a director to manage the enterprise in collaboration with three bodies to be elected by the workers. These are : the general assembly of workers, the workers' councils and the management committee.

The general assembly of workers is composed of all the regular full-time workers of the enterprise. The assembly elects the council, or the management committee in small enterprises. The workers' council is elected from members of the assembly, and the two thirds at least should be engaged in production work. The council elects the management committee, two thirds of which should be working in production ; (the director is **de jure** member).

The general assembly approves and adopts plans, policies or actions of other bodies of the enterprise. It is not a genuine democratic authority with real control by the workers of the means of production. The council makes decisions in the areas of purchase and sale of machinery, and on medium - or long-term loans. Like the assembly it has only an approving authority in the organization of the enterprise and its work and examines its accounts.

The management committee draws up the enterprise's medium plan, as well as its annual plans for equipment, production and marketing. It fixes short-term loans, buys raw materials and draws up accounts. The functions of the committee president were stated vaguely, and resulted in conflicts with the enterprise director.

The director was given full authority to check on all legal economic, financial and other activities of the enterprise, and veto all decisions which did not conform with the law. He keeps the enterprise accounts, holds daily operational funds, and signs financial documents.

gestion) has spread as a **de facto** exercise and then legally institutionalized after the victory of the Algerian people in their national independence war. The other case is Tanzania, where the participation of the workers in the administration of the industrial and other non-agricultural activities has been introduced, and where, and this is more important, the Ujamma village system was adopted in a considerable part of the agricultural sector as the Tanzanian approach to establish socialism in the rural areas.

A. Self-Management in Algeria

It is out of the scope of this paper, and it will take us far afield, if we indulge in giving a complete historical picture developed up-to-date of the Algerian experience in establishing the "autogestion" in the factories and farms, their problems, defects, achievement and the like. If we choose to do so this will compel us to examine the objective and subjective conditions under which the attempt to establish the "autogestion" as the Algerian way towards socialism was made. This would necessitate that we should analyse the development of the productive forces during the colonial period and after independence, the social formation, the political parties or organizations which preceded, and from which the "National Liberation Front" (F.L.N.), which led the struggle for independence, was composed. We should also deal with the structure and evolution of the workers' councils, and then analyse the favourable and unfavourable conditions which resulted in their success or failure.

It is obvious that we cannot begin such an ambitious exercise. Suffice it to say that after the exodus of the "colons" on the eve of independence, industrial and agricultural enterprises were left idle, and in many cases, destroyed, as the French owners and managers left the country. The monopoly of the colons of different kinds of skills, left very few skilled people in the moslem traditional sector, as the latter suffered from illiteracy and a very low level of education. There was very few cadres left to manage the economy. In these circumstances, workers reacted to manage and control the enterprises, to operate them, satisfy their immediate needs, guarantee employment and save these national assets. This movement was institutionalized by the government in the Act of 22 October, and was

the main criterion for their efficiency, if a significant part of the workers' income is not fixed, but depends on the success of the enterprises, this close connection between income and work done has led to an economistic type of workers' management.

The system is composed of three bodies :

1 — **Workers council,** to be elected by the workers, three quarters of which are manual productive workers and one quarter is engineers and other officials. (The director and his assistants are not members in the council). Its functions are to approve the work plan, the size of production and investment, to issue the work regulations and amend them to elect the management council, then decide the increase or decrease of capital.

2 — **Management council :** The Workers' council, in its first meeting, elects the chief of executives and the members, who execute the policies put by the former, 3/4 of its members are manual workers, who direct producers.

3 — **The Director,** is the chief executive who direct the enterprise activity.

It should be noticed that the workers management in Yugoslavia does not mean the technical and direct management of production. This is the task of the director who is appointed by a committee composed of representative of the workers' council and the commune. The workers' management means the participation of the workers in the general administrative issues, they put its policy, they supervise the management apparatus, they deal with the basic problems especially those concerning production relations, the increase and distribution of the enterprise revenue.

3 — In the Third World

The democratization of management and of industrial relations, has shown itself in two distinguished experiences in Africa, where workers and peasants participate in the management and control of their economic life, i.e. they have a say in the management of the enterprises in which they are working. One case is Algeria where the self-management (auto-

The result was decentralization, and the establishment of councils in several factories, which were authorized to design the organizational structure of the enterprise and its work regulations, to fix wage rates and production norms and give advice on productivity. The Government still retains the control of the factories, decides upon the quality and quantity of products, total wage bill, etc. A senior management committee composed of the Council's members, the union top committee and the party cell, was established to which the council became a subordinate body. However, while the aim of the workers in 1956 was to obtain the right to participate directly in their political and economic life, things boiled down again to deprive the councils from any political and economic powers, and to change them to mere advisory bodies.

Yugoslavia is a famous case of the self-management system. management of the economic system in Yugoslavia went through an evolution which ended in the self-management of the enterprises by the workers. After the Second World War the workers' participation was undertaken by their representatives vis-a-vis the administration. In 1949, the consultation system was established between the director of the enterprise and the leaders of the workers. In December, the central council of trade unions recommended the establishment of the workers' council. In July 1950, a law was issued to manage the economic enterprise by the "working collectives". Workers and their enterprises have the right to organize production, use the social resources, distribute the revenue of the enterprises and organize work and work conditions. The State has become an organizational and coordinating body.

The workers under this system get income and not wages, these incomes depend on the revenue of their enterprises, and linked with their contribution to the achievements of objectives, i.e. it is linked with the worker's effort.

The enterprises are free in their work without intervention from the central authorities in its activities. The market is taken as the judge for efficiency, hence there is free play of the market forces, i.e. supply and demand. The motive for enterprises are profits for workers and material incentives, their remuneration is linked with the amount of work they do. It is obvious that if profits is the main motive of enterprises, and

a legislation has been issued giving the workers the right to participate with the executives in the management of the industrial enterprises. Although this is not direct management, and it is confined to some industries, the workers' votes are minority compared with the representative of capital and sometimes this participation is considered as consultative, nevertheless these measures are gains for the workers who struggled persistently to have an effective control over industry. In France, the same took place, when De Gaulle legalized the **de facto** committees established by the Communists at the end of the World War II to manage the enterprises, but gradually restricted their activities as organs of communication between managers and workers as well as agents of welfare and consultation. In 1968, the factories were occupied by workers and the self-management principle rose again.

2 — In the Socialist Countries :

The scope of this paper will allow a theoretical treatment of the different ideas of the socialist ideological groups such as the Utopian socialists and the anarchists. Suffice it to say that both groups opted for the control of the workers over the means of production. However, while the early Utopianists wanted the change to be carried through education, the anarchists developed a violent theory and practice against the state and pushed for its replacements by the workers' communities.

Workers and soldiers' councils in 1917 in Russia were established to get rid of the centralized and autocratic Tzarist state. In November 1917, they had complete managerial control over factories, but in 1918, they were turned into trade unions. The same struggle against the bourgeoisie took place in Poland where revolutionary workers' and soldiers' councils were established between November 1918 and July 1919, and again for a short time at the end of the Second World War.

In other Eastern European countries, the workers struggled against bureaucracy in the state apparatus, the enterprises and in the Party and against the complete centralization established in these countries after the Soviet model. This happened in Poland, Czechoslovakia and in Hungary. In Poland, for example, the workers revolted against bureaucracy and the centralized system.

mitee and the party and the Committee Youth organization.

These bodies exercise control over production, and supervise the implementation of production plans, suggest methods to increase productivity, improvement of work organization. The management submits a report to the production congress on the implementation of the plan, and is responsible to execute its decisions. These bodies are subject, of course, to the Party's Committee.

Except for these bodies which help the management in the workers problems and plan fulfillment, and which have no authority in the direct management of the enterprise, no difference between the socialist countries in East Europe and the capitalist countries in the principles of management, and the techniques used by it.

III. The Participation of the People in Management

This would lead us to expose the different types of participation of the people in the decision making in the sphere of development. Even these forms of participation in the management of enterprises to which we referred to in the Soviet Union can be found in the capitalist world.

We will deal briefly with this phenomenon in the capitalist, socialist and third world countries.

1 — In the Private Enterprise Economy

In the private enterprise economies, the worker's participation is tolerated and even encouraged. It is adopted to contain industrial disputes and maintain the so-called harmony of interests of different classes in the capitalist system. Representatives of the trade unions are allowed to sit in the meeting of the executive boards to discuss problems of labour. Even workers' councils are tolerated. Several examples can be quoted here : In Germany, for instance, after the defeat of the Spartakist Rising when the Weimar Government established councils which were empowered to deal with bargaining and other labour problems. However, the Nazis dissolved these councils which appeared again at the end of the Second World War after the defeat of the Nazis. Recently,

ment, and use local material. In this way, small and medium-size industries can be developed, their technologies can be mastered, and their management can be easily undertaken by the people. So, the highly complicated capital intensive techniques and management can be avoided, as they depend on foreign expertise, and on the formation of expensive national managers who may constitute a privileged group, hindering development, preventing the masses from taking a positive part in development, as happened even in some socialist countries.

It seems that the place of the manager in this huge development process has been spotted, and though important but is not the most decisive "single" factor in development. Management can be undertaken not only by the one manager (or executive), but can take other forms as will be exposed below.

However, the role of management, and the principle of one manager for the enterprise is applied in the socialist countries — except perhaps in China — on the same principles as in capitalist countries. The differences if any, is that there are some other bodies to cooperate with the manager to facilitate his task, and to help him solving workers' problems and achieve the objectives of the enterprise's plan.

In the Soviet Union, for instance, there are three bodies :

1 — The manager, one responsible manager.

2 — Factory's committee : This committee represents the workers and is elected by them. It participates in the management by taking decisions concerning the organization of work, determines responsibilities of production which is linked with working hours and the wage system. The committee participates in preparing the production plan, organising of the enterprises' activity, decide on the housing plan, help achieving the plan, proper use of machinery, apply piece wage system, provoke competition to improve production, reducing costs, raising productivity, and supervise the welfare and cultural and social services for the workers.

3 — Production congress : consists of members elected by the workers, and members appointed by the factory's com-

We are not going to deal with all the dimensions of these attempted broad definition, but it may be worth while to raise some points or questions. The first question to be raised, and should be seriously looked at by the development strategists and planners of the underdeveloped countries is to ask themselves the following question : development for whom ? and by whom ? The answer to this question is very easy : development for the masses and by the masses.

If the masses constitute the vast majority of any country and represent the lowest income strata, and if they are the labour power which create wealth and output without whom no wealth or output can be produced, hence development is definitely carried on by them and for them. Development cannot possibly be for the national elite and foreign interests who are still dominating the underdeveloped scene even in the post-colonial period.

It follows from this that development is a socio-economic, political and cultural process, so it is not only the management of economic units, although we do not minimize the role of the latter in development.

Development should be oriented to satisfy the basic needs of the masses whether the needs are basic consumer goods or necessary capital goods needed for the reproduction process.

If the people are to be involved in the development process, as the main actors and receivers of its fruits, then they should have a say in its management in order to direct it to satisfy their objectives. This participation of the masses in development decision making will be dealt with later on. It is now practiced in a form or another in some of the industrial countries capitalist or socialist, and also in some of the underdeveloped countries.

Development by the people and for the people can strengthen the self-reliant strategy that is to lessen dependency on the outside world, direct production to satisfy the internal demand, hence lessening the reliance on abroad in trade, capital and technology. Relying on the masses, can also pave the way to develop domestic technology, release the creative capacity of the people, develop the simple techniques which can be mastered by them, encourage the labour - intensive methods, supplying labour with employ-

tive sectors, services like brokers, speculators, money lenders, the many kinds of intermediaries, and those other so called services which are very far from contributing to economic development and a source of waste in the underdeveloped economy's resources. They artificially inflate the national income figures.

Another defect of these averages or aggregate figures is that they ignore the distribution of the output between the underdeveloped economy and the foreign economies on the one hand, and the distribution of income inside the underdeveloped economy itself. It is known that there are a significant amount of foreign investment, either direct or loans in the underdeveloped countries.

These foreign interests takes a sizable part of the underdeveloped country's output, in the shape of profits, commissions, interest, salaries, and other remittances which are transferred abroad, exhausting the economic surplus of these countries, depriving it from an important source to finance its development. The internal unequal distribution of income is another source of distribution of these GDP, or GNP figures which render them meaningless so far as real development and improvement in the real standard of living of the masses are concerned.

Thus these averages or aggregate figures, can be considered as measures of economic growth but not of economic development which has dimensions other than the mere growth of output. Before we attempt to define development, it may be useful to say that the word "economic" which is attached to "development" is also unfortunate, and may be also responsible for the confusion between growth and development. This would lead us to a wrong notion of development, and leave the impression that development is only "economic" which is neither scientifically correct nor is it realistic. This "economistic" approach would leave aside a great many problems which are not purely "economic", but social, religious, political, historical, traditional, cultural and other non economic issues which constitute the most intricate problems facing development in the underdeveloped countries.

Thus we use the word "development" without the adjective "economic" and define it broadly as the process by which man develops himself, his institutions, and utilize his available and potential resources to increase per capita output over time and to redistribute the product of his labour more equally.

even after the independence of the former, a particular kind of international division of labour will prevail where industrialization of the underdeveloped countries will be hampered, and they will continue their specialization in producing primary raw materials and agricultural products, exporting them to enhance the industrial progress in the industrial countries which supply the former with manufactured consumer and capital goods. Under these circumstances whatever activities left to the managers of the underdeveloped countries are trade, crafts, farms, real estate and other activities which are not decisive in development in which industrialization play an essential role. As the most important method to train a manager is to put him to work in an industrial enterprise, the absence of the latter because of dependency on the industrial world is the main cause of the lack of industrial managers and not the other way round.

(2) **Development and Growth**

To put the manager in his proper place we should turn now to the other concept : "economic development". It is obvious that the importance of the manager stems from his role in leading the enterprise, especially the "economic" or "productive" enterprise. Hence, the growth of that enterprise is supposed to add to the economic growth of the national economy of any country, and from this came the confusion of taking economic growth as if it is economic development. One should distinguish between the two terms which are very often mixed together in the development literature. One should use the term "economic growth" to mean the growth of the national output or the per capita output through time. One can also use the Gross National Product or Gross Domestic Product, total or per capita to measure economic growth according to his purposes. But while the per capita output can be a numerical measure to economic growth as it shows the capacity of the economy to produce goods and services, it can be misleading, and cannot be taken as proper measure of the standard of living or welfare of the people, which is the ultimate aim of economic development. Growth can take place in some sectors which are not decisive in the process of development, or do not provide the basic needs for the masses of population. Examples of these are the production of luxurious goods, expenditure on big armies, police, exaggerated and inflated administra-

influence the degree of the productive efficiency of the workers and their performance, provided the workers responded to these measures and co-operate with the management.

But this viewpoint mentioned above is definitely exaggerated, as will be elaborated later when we deal with economic development. It reminds us of the glorification of the "entrepreneur" in the literature on economic development. Following Schumpter, some contemporary development writers maintained that the most important factor in development is the innovating, risk carrying, future forcasting "entrepreneur". The lack of a group of creative entrepreneurs in the underdeveloped countries, according to this viewpoint, constitutes the most intricate obstacle to economic development in these countries.

As has been demonstrated in the development literature that the "creative entrepreneur" is a myth, and the problem of development is much larger than the lack of this element, which can be found in the underdeveloped world, as proved by the Lebanese, Syrians, Indians, Pakistanis, Africans and Chinese. If there is lack of industrial entrepreneurs in the underdeveloped areas, it was for historical reasons and not for "intrinsic" ones, as some schools of thought maintained. The encroachment of big industrial companies of the metropolis on their colonies in the past, and the monopoly of the latter's market to sell manufactured good, resulted in that the underdeveloped "entrepreneur", concentrated in other spheres such as trade, money lending, crafts, real estate etc.

By the same token, one can apply the same argument on the lack of managers. As the fashion now is to concentrate on managers and "management revolution", instead of "entrepreneurs" to avoid ideological troubles, and to cope with reality that is the emergence of big and complicated companies, and multinational corporations, which are administered by a group of professional managers who are sometimes not the owners of a big proportion of the company's shares, although the higher levels of management are always, or at least very often, reserved to those who have a considerable quantity of shares.

If the relationship between the underdeveloped economy and the industrial economy continues to be relationship of dependency

political, cultural, etc.) objectives by obtaining and orienting available material and human resources, the development of new resources, and putting them to productive uses. A similar definition is that management is the process of achieving particular objectives by using human effort and by using the available material resources.

Management efficiency in economic enterprises and other organizations which deal with production and services is considered to be one of the most effective factors in achieving higher rates of development. As management is the dynamic element which directs other productive factors, thus the effectiveness of the latter depends on the efficiency of the former. The importance of management in the development process is due to to its ability to cope with change and development in the production conditions and the environment surrounding it on the one hand and the ability to innovate on the other. In other words, management is capable to predict future possibilities, and is ready for facing them if occurred. It also can influence the present situation, and act to change it in the direction which achieves certain objectives.

While we admit that efficient management plays an important role in the performance of the enterprise we do not go as some management writers(1) who contend that if there is one single basic factor to release economic growth forces in the underdeveloped societies of the world, this factor is management(2). Indeed, the efficiency of management reflects itself on the skills and abilities of the manpower. By defining organization of work, incentives, designing the factory, and arranging its machinery, methods of supervision, naming the leaders, and determining the evaluation methods of workers, performance and by the general climate which the management creates in the enterprise, it can

(1) J.F. Mee, Management thought in a dynamic Economy. N.Y. New York, University Press, 1963.

(2) The rôle of management is to achieve the following : increase in production reduction of costs, improve quality of goods, reduction of prices, increase in production, reduction of costs, improve quality of goods, reduction of prices, increase of wages, achieve surplus to be reinvested, increase in experts, enlarging markets, and increasing consumption.

DEVELOPMENT AND MANAGEMENT
(SOME REMARKS)

by

Dr. KHALIL HASSAN KHALIL

United Nations' Expert

I. Introduction

In order to recognize the place of management in the process of development some definition of both terms is needed, not because definition will be water-tight, but to throw some light on the role of management in enhancing or hindering development. Once we know what is development and what is management we can avoid the exaggerated viewpoint that management is the most important single factor in achieving development, and we can put it in its right place.

Hence we will begin these introductory remarks by exposing some concepts of management and development, then sketching the domain of development to find out the role of the managers in that process. This would necessitate a look at management in the capitalist and socialist economies in order to know whatever differences might exist between them.

Thus we could test the conventional form of management, i.e. a sole manager with all the distinguished qualities attributed to him, to see if this is the only form, or there are different kinds of management when the responsibility is not that of one sole manager, but of committees, councils or groups of workers and peasants who take a positive part in the management of the enterprise. This would take us to an important issue, that is the participation of the masses in development.

II. Conceptual Framework :

(1) Management

One of the conventional definitions of management is that it is an activity aiming at achieving productive or economic (or

H — **Ajournement de l'exécution d'une peine privative de liberté sur l'un des deux conjoints condamnés jusqu'à la libération de l'autre en considération de leurs enfants.**

C'est une mesure de caution établie par le code de procédure pénale.

Conclusion

Nous avons exposé d'une façon assez détaillée, les dispositions contenues en droit pénal égyptien en matière de protection de l'enfance. Il semble que la réglementation de cette matière en Egypte soit assez austère. Toutefois l'efficacité du droit dépend plus de la pratique que de la théorie. Une loi des plus idéales pourrait être réduite au néant en application. C'est que l'exécution des lois requiert un recrutement suffisant de police judiciaire, auquel n'échappe aucune contravention à l'impératif de la loi. C'est un des problèmes dont la solution est impérieuse à l'heure actuelle caractérisée d'une multitude et d'une complexité de comportements humains, plus aiguisées qu'autrefois.

Enfin, le domaine en question exige une spécialisation d'une part et une contribution plus poussée de l'élément féminin.

Nous saurions gré, aux congressistes ici présents, s'ils nous proposent des moyens meilleurs pour la protection de l'enfance ou nous découvrent des lacunes à combler.

———ooOoo———

En effet, la révocation de la puissance est obligatoire, vis-à-vis des personnes suivantes :-

1) le condamné pour une infraction de viol, d'attentat à la pudeur ou pour une de celles prévues par la loi sur la répression de la débauche, s'il l'a commise sur la personne sujette à sa puissance.

2) le condamné pour un crime quelconque commis sur une des personnes soumises à sa puissance ou le titulaire de la puissance lorsque une des personnes soumises à celle-ci est condamnée pour un crime.

3) le condamné récidiviste selon la loi sur la répression de la débauche.

Toutefois la révocation de la puissance est facultative vis-à-vis des personnes suivantes :-

1) le condamné pour une infraction de viol, d'attentat à la pudeur ou pour une des infractions prévues par la loi sur la répression de la débauche, lorsque cette infraction est commise sur une personne autre que celle soumise à sa puissance.

2) Tout condamné aux travaux forcés à perpétuité ou à temps.

3) le condamné récidiviste pour un délit de mise en danger ou de séquestration ou de lésion grave, commis sur la personne soumise à sa puissance.

4) le titulaire de la puissance lorsqu'un mineur soumis à celle-ci est condamné à l'internement dans un établissement prévu par la loi sur les mineurs.

5) le titulaire de la puissance qui met en danger la santé du mineur soumis à cette puissance, son intégrité, sa moralité ou son éducation à cause du maltraitement, du mauvais exemple, du fait de s'adonner à l'ivrognerie ou aux stupéfiants, sans qu'il soit nécessaire qu'une condamnation ait été prononcée contre lui pour l'une de ces causes.

Une fois rétirée la puissance paternelle, le tribunal confie le mineur à une autre personne de bonne renommée ou à l'un des établissements ou instituts sociaux appropriés.

La qualité de tuteur ou surveillant du mineur aggrave la peine à encourir à l'emprisonnement de trois à six mois.

(F) — Répression de l'incitation à la débauche

La loi No. 10 de 1961 sur la répression de la débauche punit de l'emprisonnement d'une à cinq années et de l'amende de 100 à 500 livres quiconque aura incité à la débauche un mineur âgé de moins de vingt et un ans (art. 1/2).

De la même peine est puni quiconque aura incité ou aidé un mineur âgé de moins de 21 ans, une mineure ou même une majeure, à quitter le pays dans le but d'exercer la débauche à l'étranger (art. 3).

Dans les deux cas, la peine est aggravée à l'emprisonnement de trois à sept ans, si la personne sur laquelle l'auteur aura agi, est âgée de moins de seize ans, ou si l'auteur est son ascendant, son éducateur, son surveillant, un titulaire d'autorité sur elle, un serviteur à gages chez elle ou chez un de ceux-ci (Art. 4).

Cette peine d'emprisonnement de trois à sept ans est de même appliquée à quiconque aura moyennant fraude, violence, menace, abus d'autorité ou autre moyen de contrainte employé, amené ou tenté à la débauche ou retenu malgré elle dans une maison de tolérance, une personne mineure (garçon ou fille) âgée de moins de 16 ans (art. 4).

Enfin, quiconque aide une mineure âgée de moins de seize ans à l'exercice de la débauche, même avec des dépenses, ou quiconque en exploite la débauche, sera puni de l'emprisonnement d'une à cinq années.

En tout cas, la tentative est punie de la même peine que le délit consommé.

Outre la peine, le coupable devra aussi être soumis à la surveillance de la police pour une durée égale à celle de sa peine. (Art. 15).

(G) — Révocation de la puissance paternelle

La loi No. 118 de 1953 prévoit des cas où la révocation de la puissance paternelle est tantôt obligatoire et tantôt facultative, lorsque la personne possédant cette puissance se révèle indigne d'en continuer l'exercice sur le mineur.

pour tout mineur qui aurait été laissé entrer au local, en violation de la défense préétablie (art. 1, 4 de la loi No. 427 de 1954 sur l'entrée interdite aux mineurs dans les cinémas et les locaux pareils).

Ceux qui accompagnent les mineurs susdits, dans les mêmes locaux et malgré la même prohibition, encourent la peine de l'amende n'excédant pas une livre pour chaque mineur (art. 1/2 et 4' de la même loi).

Il est évident que ces dispositions visent à garantir un sain développement de la personnalité morale de l'enfant, évitant à celui-ci toute inspiration aboutissant à la commission d'un mal à titre d'imitation et due au fait que le mineur ne possède pas encore la capacité de dégager des maux exposés, la leçon morale voulue.

(D) — Interdiction des jeux de hasard aux clubs

La loi No. 152 de 1949 sur les clubs, y interdit les jeux de hasard sans permis spécial (art. 10).

L'art 11 les prohibe absolument dans les clubs annexés aux associations sociales ou de bienfaisance ou relatifs aux syndicats ouvriers ou aux écoles.

L'art. 12 de la même loi interdit aux clubs de permettre aux mineurs la participation à ces jeux.

L'emprisonnement n'excèdant pas trois mois et l'amende ne dépassant pas cent livres ou l'une de ces deux peines, sera la peine de celui qui commet une violation des dites dispositions.

La fermeture du club pour une durée n'excédant pas trois mois, sera aussi obligatoirement appliquée.

En cas de récidive, la fermeture définitive sera prononcée en sus de la peine (art. 22).

(E) — Répression de l'incitation à la mendicité

La loi No. 49 du 22 juin 1933, punit quiconque incite à la mendicité ou emploie ou remet à un autre dans ce but, un mineur âgé de moins de 15 ans. La peine est obligatoirement l'emprisonnement n'excédant pas trois mois.

Dans tous les cas si le condamné paye l'arriéré par lui dû ou s'il présente un garant accepté par la partie intéressée, il sera sursis à l'exécution de la peine».

Section 2 : De la protection morale de l'enfance :

(A) — **Gratuité de l'instruction en général et caractère obligatoire et pénalement sanctionné de l'instruction élémentaire:**

La loi No. 68 du 18 Novembre 1968, sur l'instruction, en garantit la gratuité, dans ses phases : élémentaire, préparatoire et secondaire.

De plus, son article 36 prévoit que l'instruction élémentaire est obligatoire.

Quiconque manque à son devoir de présenter l'enfant à cette instruction, aussitôt que celui-ci aura atteint l'âge de la recevoir, sera puni d'une peine contraventionnelle (art. 45).

(B) — **Défense d'employer le mineur de moins de 17 ans comme garçon dans les locaux de spectacle :**

Un arrêté du ministre du Travail No. 13 de l'année 1964, interdit l'emploi des mineurs âgés de moins de 17 ans, comme garçons dans les locaux de spectacle, tels que les cinémas et les théâtres.

L'employeur qui viole cette disposition encourt une peine contraventionnelle (art. 124 et 223 de la loi No. 31 de 1959 sur le travail).

C'est dans l'esprit d'éviter la mauvaise suggestion ou inspiration due à l'immaturité de la capacité de critique chez le mineur, que la présente disposition a été édictée.

(C) — **Défense d'accès des mineurs aux locaux de spectacle:**

Il est défendu aux mineurs âgés de moins de seize ans, d'entrer aux locaux de spectacle où on expose une œuvre d'art ou un film dont l'autorité compétente interdit l'exposition à ces mineurs.

Les directeurs et les surveillants ou organisateurs de ces locaux, subissent la peine de l'amende n'excédant pas cinq livres

Si la personne enlevée est une fille, la peine sera de trois à deux ans de travaux forcés ou de détention».

L'art 290 prévoit que «Quiconque aura, par fraude ou violence, enlevé ou fait enlever une femme ou fille de plus de seize ans révolu, sera puni des travaux forcés à temps ou de la détention».

Une excuse absolutaire est prévue par l'art. 291 qui dispose que «Dans le cas où le ravisseur aurait épousé légalement la personne enlevée, aucune peine ne sera encourue».

I. — Manque de représentation de l'enfant aux ayant droit

L'art. 284 du code pénal dispose que «Sera puni de l'emprisonnement ou d'une amende n'excédant pas L.E. 50 celui qui, étant chargé d'un enfant, ne le représentera pas aux personnes qui auront le droit de le réclamer.

L'art. 292 prévoit que «Sera puni d'un emprisonnement ne dépassant pas un an, ou d'une amende n'excédant pas L.E. 50 le père ou la mère ; l'aïeul ou l'aïeule qui ne représentera pas son enfant ou l'enfant de son fils ou de sa fille à celui qui a le droit de le réclamer en vertu d'une décision de justice statuant sur la Hadanah ou la garde, ou qui, même sans fraude ou violence, l'enlèvera ou le fera enlever des mains de ceux qui ont le droit à la Hadanah ou à la garde en vertu d'une décision de justice».

J. — Abandon de famille

L'art. 293 du code prescrit que «Quiconque, ayant été condamné par une décision de justice exécutoire, soit à payer une pension alimentaire à son conjoint ou à ses parents ou alliés, soit à fournir **les frais de garde de l'enfant (Hadanah), d'allaitement ou de logement,** se sera volontairement abstenu d'en payer les termes pendant trois mois, après avoir été sommé de le faire, sera puni d'une peine d'emprisonnement ne pouvant dépasser un an et d'une amende ne pouvant excéder L.E. 100. ou de l'une de ces deux peines seulement. Les poursuites ne seront exercées que sur la plainte de la partie intéressée. En cas de nouvelle poursuite pour le même délit, la peine d'emprisonnement ne pouvant dépasser un an sera applicable.

G. Répression de la mise en danger du mineur

L'art. 285 du code pénal dispose que «Ceux qui ont exposé et délaissé, ou fait exposer et délaisser en un lieu solitaire un enfant au-dessous de l'âge de sept ans révolus, sont punis d'un emprisonnement ne dépassant pas deux ans».

L'art. 286 dispose que «Si, par suite de l'exposition et du délaissement prévus par l'article précédent, l'enfant est demeuré mutilé ou estropié, l'auteur est puni des peines applicables aux blessures volontaires ; si la mort s'en est suivie, il est puni des peines applicables à l'homicide volontaire».

L'art. 287 prévoit que «Ceux qui exposent et délaissent ou font exposer et délaisser dans un lieu non solitaire un enfant au-dessous de l'âge de sept ans révolus, seront punis d'un emprisonnement ne dépassant pas six mois ou d'une amende n'excédant pas L.E. 20».

H — Répression de l'enlèvement des nouveau-nés ou des mineurs

L'art. 283 dispose que «Quiconque se sera rendu coupable d'enlèvement, de recel, ou de suppression d'un enfant nouveau-né, de substitution d'un enfant nouveau-né à un autre, ou de supposition d'un enfant à une femme qui ne l'aura pas mis au monde, sera puni de l'emprisonnement. S'il n'est pas établi que l'enfant ait vécu, la peine sera celle d'un emprisonnement ne dépassant pas un an ou d'une amende n'excédant pas L.E. 50. S'il est établi que l'enfant n'a pas vécu, la peine sera celle d'un emprisonnement ne dépassant pas deux mois ou d'une amende n'excédant pas L.E. 5».

L'art. 288 prévoit que «Quiconque aura, par fraude ou par violence, enlevé ou fait enlever un enfant âgé de moins de seize ans révolus, sera puni de la détention. Si la personne enlevée est une fille, la peine sera celle des travaux forcés à temps».

L'art. 289 dispose que «Quiconque aura sans fraude ni violence, enlevé ou fait enlever un enfant âgé de moins de seize ans révolus, sera puni de trois à sept ans de détention.

— à la détention de trois à quinze ans, si leur crime est puni des travaux forcés à temps,

— à l'emprisonnement qui part d'un minimum de six mois, si leur crime est puni des travaux forcés à temps ou de la détention,

— à l'emprisonnement qui part d'un minimum de trois mois, si leur crime est puni de la détention.

Dans les deux derniers cas, le juge ne pourrait pas, d'une part, excéder le tiers du maximum prévu pour les travaux forcés à temps ou pour la détention, et il a d'autre part, la faculté de substituer à la peine la mesure d'internement dans un établissement de patronage social pour une durée qui ne saurait être inférieure à une année.

Si un mineur de la même catégorie commet un délit punissable de l'emprisonnement, le juge aura le choix entre sa condamnation à la peine prévue pour ce début, et la probation ou l'internement dans un établissement de patronage social.

———o———

Un tribunal spécial de mineurs est constitué dans chaque gouvernorat (préfecture). Il est composé d'un juge et de deux experts spécialistes dont l'un, au moins, devrait être du sexe féminin.

Il est défendu de soumettre le mineur dont l'âge ne dépasse pas 15 ans, à la détention préventive. Le parquet pourrait ordonner, au besoin, son internement dans un établissement de surveillance pour une semaine au maximum, sauf la faculté du tribunal de proroger ce délai.

Au lieu de son internement dans l'établissement susdit, il pourrait être remis à l'un de ses parents ou à son surveillant avec l'obligation de le présenter à toute demande.

L'exécution des peines privatives de liberté (détention et emprisonnement) infligées aux mineurs, devraient avoir lieu dans des établissements pénitentiaires spéciaux, et le reclassement social de ces mineurs pourrait s'opérer dans des entreprises d'urbanisation et de défrichement fonctionnant en zones lointaines (art. 45 de la loi).

du titulaire de cette puissance, le manque d'un moyen légitime pour gagner la vie ou d'un honnête responsable de la subsistance.

Constitue aussi le même état social dangereux, le fait qu'un mineur âgé de moins de sept ans, commet un crime ou un délit ainsi que le fait que le mineur souffre une maladie ou une déficience mentale, de sorte qu'il perde totalement ou partialement la capacité de percevoir et de vouloir et par conséquent représente un danger pour l'intégrité personnelle ou d'autrui.

De pures et simples mesures de sûreté sont prévues pour l'état social dangereux. Ce sont l'internement dans un hôpital spécialisé en cas de maladie ou déficience mentale, l'admonestation du parent ou du surveillant dans les autres cas sauf ceux de l'insoumission ou du manque d'un moyen légitime de subsistance.

Dans les deux derniers cas, ainsi qu'à cause de la récidive malgré l'admonestation aux autres cas, l'une des mesures suivantes pourrait être appliquée :

1) la réprimande.

2) la remise à un des parents, pourvu qu'il soit apte à prendre sur soi la responsabilité du mineur.

3) l'entraînement professionnel.

4) l'imposition de certains devoirs.

5) la probation.

6) l'internement dans un établissement de patronage social.

Quant aux mineurs délinquants lesquels, ayant excédé l'âge de 7 ans, n'ont pas dépassé l'âge de 15 ans, ils ne sauraient être condamnés pour leur infraction qu'à une des mesures de sûreté susmentionnées ainsi qu'à la confiscation ou la fermeture d'établissement, au besoin.

Mais les mineurs âgés de plus de quinze ans sans dépasser 18 ans, pourraient être condamnés :

— à la détention qui part d'un minimum de 10 ans si leur crime est puni de mort ou des travaux forcés à perpétuité,

Enfin, il s'ensuit de ce qui précède qu'une fois atteint l'âge de 18 ans, la présomption d'immaturité disparaît, et la loi tient compte en ce cas du consentement à l'acte sexuel quel qu'il soit, le considérant comme exercice légitime du droit à la liberté sexuelle, à la condition bien entendu que cet exercice ait lieu dans les limites et avec les modalités permises par la loi (par exemple sans publicité).

(E) Mesures procédurales en faveur des mineurs victimes d'une infraction

L'art. 365 du Code Egyptien de procédure pénale dispose : «En cas de crime ou de délit commis sur la personne d'un mineur de quinze ans, celui-ci est consigné, au besoin, à une personne de confiance qui le surveille et en prend soin jusqu'à la solution du procès, ou à une institution charitable reconnue par le Ministère des Affaires Sociales.

La décision est prise par le juge d'instruction d'office ou à la requête du parquet, par le juge sommaire à la requête du parquet, par le conseiller de renvoi à la cour d'assises ou par le tribunal auquel le procès est soumis, selon le cas».

(F) Traitement spécial consacré aux mineurs auteurs d'infraction

Les mineurs âgés de moins de 18 ans, en tant qu'auteurs d'infraction, sont soustraits à l'application du droit pénal général, puisqu'une loi spéciale leur est consacrée, qui est la loi No. 31 de 1974 sur les mineurs. Cette loi prévoit des sanctions pénales spéciales soit pour les mineurs prédélinquants se trouvant dans un état social dangereux d'inadaptation soit pour les mineurs délinquants.

L'état social dangereux est constitué par la mendicité patente ou camouflée, le ramassage des mégots ou autres ordures, les actes ayant trait à la débauche ou aux stupéfiants, l'instabilité de demeure ou l'habitude de coucher de nuit dans les chemins publics, la fréquentation des personnes suspectes, l'école buissonnière habituelle, la mauvaise conduite et l'insoumission à la puissance paternelle en cas de dénonciation de la part

2) L'attentat à la pudeur d'une mineure ou d'un mineur de cet âge (avec ou sans violence ou menace) est puni des travaux forcés à temps, que :

3) l'accouplement moyennant violence ou menace avec une mineure (viol), de même qu'avec une majeure, et l'attentat au même moyen, à la pudeur d'un mineur ou d'une mineure, ainsi qu'à celle des majeurs, sont punis, le premier des travaux forcés à perpétuité ou à temps et le second, des travaux forcés de trois à sept ans, si la victime (garçon ou fille) est agée de seize ans ou plus, et de quinze ans de travaux forcés si elle est âgée (garçon ou fille) de moins de seize ans, que :

4) l'accouplement consensuel avec une mineure âgée de moins de 18 ans, étant donné le vice de consentement dû à l'âge immature, est puni de l'emprisonnement, que :

3) l'attentat consensuel à la pudeur d'une ou d'un mineur âgés de moins de 18 ans, est puni de la même peine d'emprisonnement, à cause du même vice de consentement.

La qualité d'ascendant, d'éducateur de surveillant ou de titulaire d'une autorité sur la personne mineure ainsi que celle de serviteur chez celle-ci ou chez ceux-là est une circonstance aggravante de la peine de l'auteur. Elle hausse la peine aux travaux forcés à perpétuité (sans choix entre eux et ceux temporaires), s'il s'agit d'accouplement moyennant violence ou menace, avec une mineure âgée de moins de 18 ans (ainsi qu'avec une majeure).

De même, elle augmente la peine de l'attentat avec violence ou menace à la pudeur d'une ou d'un des mineurs âgés de moins de 18 ans (ou d'une ou d'un des majeurs) à quinze ans de travaux forcés, et s'unissant avec la circonstance que l'un ou l'une des mineurs soit âgé de moins de seize ans, elle porte la peine aux travaux forcés à perpétuité.

S'agissant d'un accouplement consensuel avec une mineure âgée de moins de 18 ans, ou d'un attentat consensuel à la pudeur de celle-ci ou d'un mineur du même âge, elle transforme la peine d'emprisonnement en travaux forcés à temps.

mineurs, sont pénalement sanctionnées par la loi sur le travail. Les employeurs qui vendent ces dispositions encourent une responsabilité pénale contraventionnelle.

(D) Répression des agressions sexuelles commises sur les mineurs.

L'art. 267 du Code Pénal dispose que le crime de **viol** est puni des **travaux forcés à perpétuité ou à temps.**

Est considéré comme viol, **l'accouplement avec une mineure de moins de 7 ans,** puisque le consentement manque à celle-ci faute de discernement. En effet, le droit égyptien ne présume l'existence du discernement qu'à l'âge de sept ans.

Si le coupable — ajoute l'article même — est un ascendant de la personne sur laquelle le crime a été commis, s'il est de la classe de cœur, qui sont chargés de son éducation ou de sa surveillance ou qui ont autorité sur elle, ou s'il est son serviteur à gages ou le serviteur à gages des personnes désignées ci-dessus, la peine est celle des travaux forcés à perpétuité.

L'art. 268 dispose que «Quiconque commet un attentat à la pudeur, consommé ou tenté avec violence ou menaces, est puni de trois à sept ans de travaux forcés. Si l'attentat est commis sur la personne d'un enfant **au-dessous de l'âge de seize ans** révolus, ou s'il est commis par l'une des personnes visées au second alinéa de l'art. 267, la peine peut être portée au **maximum des travaux forcés à temps.** Si ces deux circonstances se trouvent réunies, la peine est celle des travaux forcés à perpétuité.

L'art. 269 prévoit que «Quiconque commet un attentat à la pudeur, sans violence ni menaces, sur la personne **d'un enfant âgé de moins de dix-huit ans** révolus, est puni de **l'emprisonnement.** Si l'attentat est commis sur la personne **d'un enfant au-dessous de l'âge de sept ans** révolus, ou s'il est commis par l'une des personnes visées au second alinéa de l'art. 267, la peine est celle des **travaux forcés à temps.**

Il en résulte que :

1) Le viol (accouplement avec ou sans violence ou menace) d'une mineure âgée de moins de sept ans est puni des travaux forcés à perpétuité ou à temps, que

5) Fabrication de la fourrure.

6) Tout travail se rapportant à la préparation du cuir.

7) Egrenage du coton, travail dans les salles où sont installées les armoires et machines ainsi dites «Ghorbal» (sas) et «Afrite» ou dans les salles dites de «Farafra».

8) Fabrication du sucre.

9) Fabrication du verre sauf l'opération de fonte et de coction.

10) Imprimerie.

11) Manipulation et effilement de chiffons.

12) Préparation du chanvre, du lin et de la laine.

13) Gravure et sculpture du marbre et des autres pierres.

14) Chaudronnerie.

15) Préparation du tabac.

16) Filature, tissage et couture.

17) Travaux de construction sauf de bâtiments ruraux n'excédant pas huit mètres d'altitude.

18) Fabrication d'enduits et de vernis.

19) Décorticage du riz.

20) Moulins.

21) Fabrication et emballage du bleu de prusse et de la craie.

22) Fabrication des bois d'allumettes.

23) Fabrication du papier.

24) Mise en lingots de métaux à l'exception du plomb.

25) Fabriques de briques et de tuiles (fours à chaux et gypse).

26) Menuiserie mécanique.

27) Forgeage, limage, étampage, étamage et mécanique des autos.

Toutes les dispositions concernant le travail interdit aux

plomb, de l'oxyde orangé de plomb, du sulfate du chromate, et du silicate de plomb.

12) Opérations de mélange et de pétrissage dans la fabrication et réparation des accumulateurs électriques.

13) Nettoyage des usines excerçant les travaux prévus par les alinéas 9, 10, 11 et 12.

14) Conduite ou contrôle de machines motrices.

15) Réparation et nettoyage de machines motrices en action.

16) Fabrication de l'asphalte.

17) Travail dans les tanneries.

18) Travail dans les dépôts d'engrais extraits de matières excrémenteuses, de fumier d'os ou de sang.

19) Tonte, dépaçage, échaudage et dégraissage des animaux.

20) Fabrication du caoutchouc.

21) Transport de passagers par voie terrestre, ferrée ou fluviale.

22) Chargement et déchargement de marchandises dans les docks, les quais, les ports et les magasins de dépôt.

23) Arrimage de la graine de coton dans les soutes des bateaux.

24) Fabrication du charbon d'os d'animaux sauf l'opération de sélection des os avant leur brûlement.

Liste des travaux permis aux mineurs moins de 15 ans à la condition d'aptitude physique

Par arrêté ministériel No. 156 du 25 Août 1959, ces travaux ont été déterminés. Ils sont :-

1) Coction du sang.

2) Coction des os.

3) Savonnerie.

4) Dégraissage et fabrication de la cire.

7) Fabrication d'engrais et laboratoires d'acides minéraux et de produits chimiques.

8) Pressage du coton.

9) Travail en laboratoires d'emplissage des bonbonnes des gas compressés.

10) Blanchiment, teinture et impression des tissus.

11) Port, traînement et poussée des poids excédant certaines limites.

Liste des travaux inadmissibles aux mineurs de moins de 17 ans.

C'est l'arrêté du Ministre des Affaires Sociales et du Travail No. 155 du 25 Août 1959 qui a déterminé ces travaux.

Ils sont :

1) Travail souterrain dans les mines et carrières et tout travail d'extraction de métaux ou de pierres.

2) Travail aux fours de fusion, de raffinement ou de coction de matières métalliques.

3) Argenture des miroirs en mercure.

4) Industrie d'explosifs et les travaux y afférant.

5) Fusion et coction du verre.

6) Soudure à l'oxygène, l'acétylène ou l'électricté.

7) Fabrication de l'alcool, de la «bouza» ou de toute autre boisson alcoolique.

8) Emaillure (au duco).

9) Manipulation, préparation ou emmagasinage de la cendre contenant du plomb, et détachement de l'argent du plomb.

10) Fabrication de l'étain et des compositions métalliques contenant plus de 10% de plomb.

11) Fabrication du premier oxyde de plomb, du jaune oxyde de plomb, du second oxyde de plomb, des carbonates de

est obligatoire dans les deux mois après qu'il aura atteint six mois.

(C) Répercussion des abus de l'enfance dans le domaine du travail.

La loi No. 91 de 1959 sur le travail, impose au chefs de travail la défense absolue d'embaucher un enfant dont l'âge est inférieur à douze ans (art. 124).

C'est que l'enfant, dans cet âge, dit la note explicative de la loi, devrait être engagé dans l'instruction élémentaire laquelle est obligatoire.

Certaines industries pourraient, par arrêté du Ministre des Affaires Sociales et du Travail, être défendues aux mineurs ayant l'âge inférieur à quinze ans et certaines autres pourraient leur être permis à la condition d'atteindre l'âge de dix-sept ans. (art. 124).

Par rapport à la même catégorie de mineurs, c'est-à-dire à ceux dont l'âge est inférieur à quinze ans, certaines industries pourraient leur être admises mais à la condition d'avoir un carnet de travail certifiant leur aptitude physique à les entreprendre (art. 126).

Liste des travaux inadmissibles

aux mineurs de moins de 15 ans

Cette liste a été dressée par l'arrêté du Ministre des Affaires Social et du Travail No. 154 du 25 Août 1959. Cet arrêté interdit l'emploi des mineurs de moins de 15 ans, dans les industries suivantes :-

1) Travail devant les fours, en boulangeries.

2) Raffineries de pétrole.

3) Cimenteries.

4) Glacières.

5) Etablissements frigorifiques.

6) Industrie de pressage des huiles par des procédés mécaniques.

pénale qui prescrit que «Il sera sursis à l'exécution de la peine de mort sur la femme enceinte jusqu'à l'expiration de deux mois après sa délivrance».

De plus l'art. 485 du même Code, dispose que «Si la condamnée à une peine privative de la liberté est une enceinte dans le sixième mois de grossesse, l'exécution de la peine pourra lui être ajournée jusqu'à l'expiration de deux mois après sa délivrance.

S'il est décidé de procéder à l'exécution ou si la grossesse apparaît au cours de celle-ci, la condamnée devra avoir en prison le traitement de ceux qui sont sujets à détention provisoire, jusqu'à l'expiration du délai prévu par l'alinéa précédent».

Section : 2 — **Protection de l'enfant après sa naissance :**

(A) **Dénonciation de la naissance**

L'art. 15 de la loi No. 260 de 1960, modifiée par la loi No. 11 de 1965, sur l'état civil, prescrit le devoir de dénoncer la naissance dans un délai de huit jours à partir de sa date. L'art. 17 fixe les catégories de personnes tenues à cette dénonciation dans un certain ordre de priorité et l'art. 57 prévoit l'amende d'une livre à dix pour celui qui omit l'accomplissement, dans le délai légal, de son devoir de dénonciation.

En outre, quiconque découvre dans un état d'abandon un nouveau-né, est obligé de le délivrer aux autorités, autrement sera puni de la même peine (art. 23, 57).

L'art. 59 punit de l'emprisonnement n'excédent pas un an et l'amende de dix livres au moins, ou de l'une des deux peines, quiconque aura donné des fausses indications à propos de l'enfant né (art. 59).

En cas de mort d'un nouveau-né, une dénonciation devrait être faite d'abord sur sa naissance et puis sur sa mort. (art. 21).

(B) **Mesures sanitaires en faveur des nouveau-nés.**

La loi No. 137 du 4 Sepetmbre 1958 sur la prévention des maladies infectieuses prescrit que la vaccination de l'enfant contre la variole est obligatoire dans les trois mois de sa naissance et que l'immunisation préventive de l'enfant contre la diphtérie

trace son plan à la lumière de cette vérité, et se divise en deux chapitres.

Le premier chapitre aura pour objet les mesures de protection matérielle visant à garantir l'intégrité corporelle de l'enfant, soit avant, soit après sa naissance. Le second sera consacré aux mesures de protection morale ayant pour but l'assurance d'un sain développement mental et psychologique de l'enfant.

Premier Chapitre

PROTECTION MATERIELLE DE L'ENFANCE

Section : 1 — **Protection prénatale :**

1 — L'avortement est une infraction en droit pénal égyptien (art. 260 - 263). Mais la simple tentative d'avortement n'est pas punissable (art. 264).

Certes, la punition de l'avortement protège l'enfance indirectement du moment qu'elle garantit l'intégrité d'un embryon d'enfant ou d'un foetus.

L'art. 260 du Code Pénal égyptien prescrit que «Quiconque par coup ou autre violence aura volontairement procuré l'avortement d'une femme enceinte, sera puni de la peine des travaux forcés à temps».

L'art. 261 édicte que «Quiconque par l'administration de médicaments, l'emploi ou l'indication des moyens propres à cet effet, aura procuré l'avortement d'une femme enceinte, soit qu'elle y ait consenti ou non, sera puni de l'emprisonnement».

L'art. 262 prescrit que «La femme qui aura consenti à prendre sciemment les médicaments ou à employer ou laisser employer les moyens indiqués et qui aura effectivement avorté, sera punie de la même peine».

Une certaine qualité de l'auteur est prévue comme circonstance aggravante, par l'article 263 qui dispose que «Si le coupable est un médecin, chirurgien, pharmacien ou sage-femme, il sera condamné aux travaux forcés à temps».

2 — Il y a à mentionner encore, en ce qui concerne la période prénatale, la disposition de l'art 475 du Code de procédure

«LA PROTECTION DE L'ENFANT EN DROIT PENAL EGYPTIEN»[1]

par

RAMSES BEHNAM
Professeur à l'Université d'Alexandrie

ABDEL RAOUF MAHDI
Professeur adjoint à l'Université de Mansoura

INTRODUCTION

Dans un enfant réside un homme futur **in puero homo,** disent les Romains. L'enfance est donc la source qui fournit à chaque peuple son capital humain, à savoir les hommes dont dépend la force motrice et productive de la nation et qui, avant tout, lui permettent de continuer à exister.

Evidemment, la qualité de l'homme, est elle-même, la qualité de l'enfant qui lui a donné lieu. C'est pourquoi, la protection de l'enfance, surtout au moment actuel caractérisé par un déluge de facteurs corrosifs et menaçants, est devenu l'un des problèmes vitaux de tout le monde, qui ont tiré l'attention des gouvernements et se sont imposés à leur ordre du jour.

C'est dans le cadre de cette préoccupation universelle, que l'Association Internationale de Droit Pénal a eu le mérite d'organiser ses journées égyptiennes qui nous unissent à présent, dans le but d'approfondir l'étude du problème de protection de l'enfance, de constater comment il est envisagé en Egypte et ailleurs, et d'en recommander des solutions valides et valables localement aussi bien que mondialement.

Puisque les dangers qui peuvent dégénérer en dommages pour l'enfance, sont d'ordre moral de même que matériel, il s'ensuit que le présent rapport, ayant trait au droit pénal égyptien,

---

(1) Rapport présenté aux journées égyptiennes de l'Association Internationale de Droit Pénal, tenues au Caire en Mai 1979.

En ce qui concerne la loi égyptienne ce principe n'est pas admis explicitement ni dans la loi des procédures criminelles ni dans d'autres lois. Au contraire, la loi égyptienne ne reconnait pas le principe, autrement dit, sa responsabilité vis-à-vis des erreurs commises par le pouvoir judiciaire.

Ceci se trouve illustré par deux exemples tirés de la loi égyptienne sur les procédures criminelles :

1 — Dans le cas de la révision d'un procès (article 441 - 453 procédure) le législateur égyptien a omis l'admission du principe engageant la responsabilité de l'Etat pour dédommager le condamné dont l'innocence est établie après l'accession à sa demande de révision du procès, fut l'objet, en 1895, d'un amendement engageant l'Etat de dédommager le condamné dont l'innocence est établie lors de la révision du procès.

2 — Le cas où un procès est intenté à l'encontre du pouvoir judiciaire. En effet, la loi égyptienne sur les plaidoiries de l'Etat pour les dédommagements requis par verdict prononcé contre le juge ou un membre du parquet.

Cependant, après la promulgation de la Constitution égyptienne en l'année 1971, il est possible de se baser sur l'article 57 de cette constitution admettant que l'Etat assure une indemnisation équitable à toute personne dont la liberté fut atteinte. Ce texte constitutionnel pourrait être considéré comme une reconnaissance tacite de la responsabilité de l'Etat vis-à-vis des actes commis par ses fonctionnaires et portant atteinte à la liberté des citoyens (ces fonctionnaires peuvent être des employés administratifs ou judiciaires, les juges d'instruction ou les membres du parquet). Cependant, cela n'empêche pas la nécessité de promulguer une loi prévoyant une réglementation juridique détaillée de cette question.

vent également être autorisés à s'établir dans une chambre provisoire à leur compte.

— Les détenus en prévention sont autorisés à porter leurs habits personnels et recevoir leur nourriture de l'extérieur.

— Il est interdit de faire travailler les détenus en prévention sauf dans le cas où ils le désirent.

— Les détenus en prévention peuvent échanger des correspondances et recevoir des visites.

23 — Le droit au dédommagement d'une détention préventive arbitraire.

Les législations de plusieurs pays admettent le principe du dédommagement d'une détention préventive arbitraire qui a été également inclue dans la convention européenne pour la défense des droits de l'homme et des libertés essentielles (1950), ainsi que la convention internationale des droits civils et politiques (1966). Ce principe fut instauré à la suite des preuves établies par les statistiques et les recherches, entreprises dans divers pays, sur la tendance des pouvoirs chargés des enquêtes à l'application arbitraire de la détention préventive soit par l'abus de son usage là où aucun prétexte ne le justifie ou bien par la prolongation injustifiable de sa durée. Ce qui fait que plusieurs accusés font de longues durées en détention préventive puis sont déclarés innocents ou condamnés à des peines ne les privant pas de leur liberté. Cette pratique est de nature à leur causer d'énormes dommages sociaux et d'intérêt vu leur absence de leurs travaux et l'impossibilité où ils se trouvent de subvenir aux besoins de leurs familles et enfin la compromission même si leur innocence est établie par la suite.

Plusieurs pays ont ainsi admis le principe engageant la responsabilité de l'Etat en ce qui concerne le dédommagement de la détention préventive arbitraire. Parmi ces pays on trouve: les pays scandinaves, l'Autriche, le Mexique, la Grèce, l'Allemamagne, la Hollande la majorité des cantons suisses, plusieurs pays d'Amérique, l'Angleterre et la France.

tion : Ainsi, si la nécessité oblige sa détention préventive il doit être soumis à un système différent de celui appliqué à l'encontre des condamnés, de façon qu'il ne subisse que le minimum de restrictions et que sa vie soit relativement semblable à la vie habituelle et libre.

21 — Les règles définissant le minimum devant être assuré dans le traitement des prisonniers établissent un système spécial pour les détenus en prévention dans les règles 84 à 93. Ce système recommande :

— La séparation entre les détenus en prévention et les condamnés ainsi qu'entre les jeunes et les adultes parmi les détenus en prévention qui doivent être autorisés à coucher dans des chambres pour une seule personne.

— Les détenus en prévention peuvent recevoir leur nourriture de l'extérieur dans les limites déterminés par le système en vigueur. Ils sont également autorisés à porter leurs vêtements personnels à condition qu'ils soient propres. De même qu'ils ont droit à obtenir de l'argent, des livres, des journaux, des crayons et d'autres articles pour leur passe-temps.

— Le détenu en prévention doit jouïr de la possibilité d'exercer, s'il le désire, un travail payé sans le contraindre d'aucune façon à cela.

— L'accusé doit être autorisé à contacter sa famille et à recevoir les visites de ses parents, de son médecin spécial (à son compte) et de son avocat.

22 — La loi organisant les conditions d'emprisonnement en Egypte (396/1956) établit un système concernant le statut des détenus en prévention dans les prisons égyptiennes, et cela dans ses articles 14, 15, 16, 24, 38, 48. Dans son ensemble, ce système est conforme aux règles définissant le minimum devant être assuré dans le traitement des prisonniers. Ainsi la loi égyptienne sur les prisons comporte les règlements suivants :

— Les détenus en prévention sont logés dans des lieux séparés de ceux consacrés aux autres prisonniers, ils peu-

traire l'accusé doit être libéré... (article 143/3 — la loi de procédure)...

5 — Si le juge d'instruction se substitue au parquet pour se charger de l'enquête, il jouit dans ce cas, des pouvoirs du juge saisi par l'affaire en ce qui concerne la détention préventive.

6 — Une fois l'accusé déféré au jugement, le tribunal saisi par l'affaire acquiert la compétence de décider de la détention préventive.

19 — **La fin de la détention préventive :**

La détention préventive est une mesure provisoire devant prendre fin une fois terminées les causes qui la justifient. Ainsi, l'enquêteur peut décréter, à tout moment, la libération provisoire de l'accusé ; soit par une initiative personnelle ou à la demande de l'accusé ; il pourrait, de même, décider, ou non, une amende à condition que l'accusé s'engage à venir chaque fois qu'il est rappelé ; et à ne pas échapper à l'exécution du verdict pouvant être prononcé contre lui. La libération provisoire du détenu est facultative et l'estimation de son opportunité est confiée à l'enquêteur.

Quant à la libération inéluctable, elle est traitée dans l'article 142/2 — la loi de procédure est appliquée sous trois conditions :

1 — Si le crime attribué à l'accusé est un délit dont la durée ne dépasse pas, au maximum, un an.

2 — Si l'accusé a un lieu de résidence connu en Egypte.

3 — Si l'accusé n'est pas un délinquant d'habitude qui fut déjà emprisonné pour une durée excédant un an.

Au cas où ces trois conditions se trouvent remplies l'accusé doit être obligatoirement libéré, huit jours après la date de son interpellation.

20 — **Le traitement du détenu en prévention.**

Le détenu en prévention est présumé innocent et devrait en principe conserver sa liberté jusqu'à son éventuelle condamna-

terminée. La durée de cette procédure diffère en fonction du pouvoir qui l'ordonne. La loi égyptienne des procédures criminelles organise la durée de la détention préventive dans les articles 201 - 203, comme suit :

1 — L'ordre de la détention préventive décrété par le parquet est valable pour quatre jours à partir de la date d'arrestation ou de la comparution du détenu devant le parquet.

2 — Au cas où le parquet juge nécessaire de prolonger la durée de la détention préventive, il devra, avant la fin des quatre jours, soumettre l'affaire au juge qui ordonne la détention après avoir entendu le parquet et l'accusé. Le juge peut prolonger la durée de la détention pour cinq jours soit d'emblée ou successivement.

3 — Au cas où le parquet estime opportun de prolonger la durée de la détention préventive au delà des quarante-cinq jours, il doit soumettre l'affaire à la chambre de consultations (qui comprend trois juges) qui peut — après avoir entendu le parquet et l'accusé — décréter la prolongation de la durée de détention pour des périodes successives, ne dépassant pas chacune quarante-cinq jours.

4 — Si la nécessité oblige la détention préventive de l'accusé pour une durée de trois mois l'affaire devra être soumise au procureur général pour entreprendre les procédures assurant l'achèvement de l'enquête (article 143/2 — la loi de procédure)... La durée de la détention préventive ne doit pas, en aucun cas, dépasser les six mois sauf au cas où l'accusé est informé, avant la fin de cette durée, qu'il a été déféré au tribunal compétent... Si l'accusation portée contre l'accusé constitue un crime, la durée de la détention ne doit pas excèder les six mois sauf dans le cas où le tribunal compétent publie, avant la fin de cette durée, un décret prévoyant la prolongation de la détention pour une durée ne dépassant pas les quarante-cinq jours et qui serait renouvelable pour une, ou des durées équivalantes. Dans le cas con-

a) **La suffisance des preuves :**
Pour ordonner la détention préventive, l'enquêteur doit s'assurer de la suffisance des preuves permettant l'attribution du crime à l'accusé ; le pouvoir chargé de l'enquête procède à l'évaluation de cette suffisance, sous le contrôle des autorités judiciaires, qui possèdent le droit d'ordonner la prolongation de la détention préventive, et du tribunal saisi par l'affaire. La loi ne définit pas les «preuves» mais il est possible de les assimiler aux soupçons qui consolident la condamnation de l'accusé tout en ne s'élevant pas au niveau des preuves tangibles.

b) **L'interpellation de l'accusé :**
La loi assigne à l'enquêteur d'interpeller l'accusé avant d'ordonner sa détention préventive. Cette procédure constitue une garantie assurant à l'accusé la possibilité de se défendre des accusations portées contre lui. Ainsi la détention préventive est caduque si elle n'a pas été précédée par l'interpellation.

17 — (C) Le pouvoir qui ordonne la détention préventive.

Le pouvoir chargé de l'enquête — le juge d'instruction ou le parquet — peut ordonner la détention préventive. Le juge a droit également à ordonner la prolongation de la durée de la détention préventive qui peut être aussi décrétée par la chambre de consultation ou le conseiller de renvoi ou le tribunal ordonnant la détention préventive ont une qualité judiciaire. Par là, cette procédure ne peut pas être appliquée par le commissaire de l'arrestation judiciaire qui n'est jamais délégué pour procéder à cette pratique. Car la détention préventive ne constitue pas une mesure d'urgence pouvant nécessiter la délégation.

En plus, la détention préventive doit être précédée par l'interpellation de l'accusé qui compte parmi les procédures d'enquête où la délégation n'est pas admise.

18 — (D) La durée de la détention préventive :

La détention préventive est une mesure limitée dans le temps et qui ne peut jamais être appliquée pour une durée indé-

cation de ce système qui contredit une règle essentielle de la loi, à savoir, que tout homme est présumé innocent s'il n'a pas été déclaré coupable.

Ces garanties ont trait aux cas où il est permis d'avoir recours à la détention préventive ; à l'autorité qui possède le droit de l'ordonner ; à ses limites, à sa durée ; à sa fin, enfin, au traitement du détenu en prévention.

15 — (A) **Les cas de la détention préventive :**

Dans ses articles 134 et 135 la loi autorise la détention préventive dans deux cas et l'interdit dans deux autres et cela comme suit :

1 — La loi autorise au pouvoir chargé de l'enquête la détention préventive de l'accusé si le procès engagé à son encontre concerne un délit ou un crime dont l'auteur est condamné par la loi à une peine de prison pour une durée dépassant trois mois.

2 — La loi autorise également la détention préventive l'accusé s'il n'a pas un lieu de résidence déterminé en Egypte et que la peine de prison à laquelle il a été condamné est moins que trois mois.

3 — La loi interdit la détention préventive dans le cas des crimes commis par la presse, exception faite des délits de diffamation ou d'excitation à la débauche et au vice.

4 — La loi sur la délinquance juvénile (article 26) interdit la détention de l'accusé dont l'âge ne dépasse pas les quinze ans. Néanmoins, cet accusé peut être détenu dans une prison correctionnelle privée.

16 — (B) **Les limites de la détention préventive.**

La loi sur les procédures criminelles prévoit dans son article 134 deux limites devant être respectées par celui qui ordonne la détention préventive : le premier concerne la suffisance des preuves établies, et le second a trait à l'interpellation de l'accusé.

prison et la vie libre : cet écart qui affaiblit le sens de la responsabilité chez les détenus et leur respect de leur propre dignité. Les règles 31 et 33 interdisent absolument le recours aux châtiments physiques ou à toute autre sanction sévère et inhumaine ainsi que l'utilisation des instruments de contrainte comme les chaînes et les menottes.

Le second, c'est l'interdiction de la détention d'un prisonnier dans un lieu autre que celui déterminé par les lois sur l'organisation des prisons. Ce principe constitue une importante garantie assurée aux détenus en prévention ou en exécution d'une condamnation les privant de leur liberté. Car, l'incarcération des détenus dans une prison soumise à la loi sur l'organisation des prisons implique l'exécution des dispositions de cette loi qui définissent, parmi d'autres, les règles de la classification des détenus, de leur traitement, des soins médicaux qui leur sont assurés, de leur correction et enfin de leur relâchement.

Tandis que le détenu, incarcéré dans un autre lieu non soumis à la loi sur l'organisation des prisons, se trouve privé de ces garanties étant donné que son destin et la façon dont il est traité dépendent entièrement de l'autorité de la prison qui se comporte à sa guise. La loi 397 de l'année 1956 organise les prisons en Egypte grâce à ses dispositions qui constituent des garanties essentielles aux détenus et aux condamnés.

Le troisième : le dernier paragraphe de cet article établit une importante garantie étant donné qu'il considère comme nulle et non avenue toute déclaration faite par le détenu sous l'oppression, physique ou morale, ou par la suite de son incarcération dans un lieu non soumis à la loi sur l'organisation des prisons n'est pas appliquée, ou bien enfin sous la menace de le mettre dans un tel lieu. Ce texte soutient un principe généralement admis, néanmoins la réaffirmation de principe par la Constitution de son importance étant donné qu'elle établit ainsi une garantie considérable.

3 — Les garanties juridiques de la détention préventive.

14 — La loi égyptienne sur les procédures criminelles entoure la détention préventive de plusieurs garanties pour l'appli-

crime et qui permettrait d'empêcher ou de réduire la possibilité de le déférer à la justice.

Ce texte prévoit également l'engagement de l'Etat de dédommager la personne victime d'une erreur commise par un de ses fonctionnaires et entraînant une violation des droits et des libertés des individus.

13 — (D) **Le droit au bon traitement.**

L'article 42 de la Constitution indique que «Tout citoyen faisant l'objet d'une arrestation, d'une détention ou d'une restriction quelconque de sa liberté, a droit à un bon traitement lui préservant sa dignité. Cela dit, aucune oppression, physique soit-elle ou morale, ne doit être exercée à son encontre, il est également interdit de le détenir dans d'autres lieux que ceux définis par les lois organisant les prisons.

S'il est avéré qu'une déclaration a été faite par un citoyen sous la contrainte ou la menace, elle est considérée comme nulle et non avenue.

Ce texte établit trois principes essentiels pour les droits et les libertés des individus. Ces principes sont ancrés dans la conscience humaine mondiale et inclus dans les diverses conventions des droits de l'homme.

Le premier de ces principes se résume à dire que si la nécessité oblige l'arrestation d'un citoyen ou sa détention, à la suite d'une accusation portée contre lui dans un crime quelconque, ou même sa condamnation à une peine le privant de sa liberté, cela ne veut pas dire qu'il peut être dépouillé de ses droits humains ou que sa dignité peut être bafouée. En effet, la conscience humaine n'admet plus maintenant les différentes formes de tortures dont les accusés ou les condamnés faisaient l'objet jadis.

Ce texte est conforme à l'ensemble des règles déterminant le minimum de traitement devant être assuré aux détenus : la règle 57 implique que le système de prison ne doit pas augmenter les souffrances du détenu ; la règle 60 invite les autorités des prisons de diminuer, autant que possible, l'écart entre la vie en

2 — La Constitution assure le droit de déposer une plainte contre toute restriction de la liberté. Ce droit ne se limite pas aux seuls prisonniers et aux détenus mais en jouit également n'importe quelle autre personne qui ne doit pas être nécessairement un parent ou un ami ou un compagnon du détenu. Il s'agit, en effet, d'assurer le maximum possible de garanties étant donné que la personne détenue pourrait être dans un cas ne lui permettant pas de porter plainte. Dès lors, celui qui prendrait connaissance du cas dont souffre une personne détenue, serait en mesure de porter plainte sans qu'il soit, pour cela, en relation quelconque avec la personne concernée.

12 — **L'atteinte à la liberté personnelle :**

un crime imprescriptible.

Dans son article 57, la Constitution égyptienne stipule que toute atteinte à la liberté personnelle ou à la liberté de la vie privée des citoyens ainsi qu'à tout autre droit ou liberté publique assurés par la Constitution ou la loi, constitue un crime imprescriptible et l'Etat se charge de dédommager, de la façon la plus appropriée, la personne victime de l'attentat.

L'incrimination de l'atteinte à la liberté personnelle, à la vie privée et à tout autre droit ou liberté, ne comporte rien de nouveau étant donné que plusieurs dispositions de la loi pénale s'accordent à cet effet, notament dans la sixième partie du second livre de la loi pénale sous le titre de : «La contrainte et le mauvais traitement exercés par les fonctionnaires à l'encontre d'un citoyen» (articles 126 - 132).

Cependant, l'élément nouveau dans ce texte constitutionnel c'est l'imprescriptibilité des procès criminels ou civils intentés contre une atteinte à la liberté ou aux droits. Ceci reflète en effet l'intérêt porté par la Constitution au danger que constituent ces crimes et qui nécessite le maintien de la menace de sanction représentant de l'autorité publique qui violeraient les droits des citoyens et leurs libertés, même après la fin de sa qualité fonctionnelle qu'il pourrait exploiter pour commettre un

même qu'elle a le droit de contacter les personnes qu'elle désire pour les informer de ce qui lui est arrivé ou pour la soutenir conformément à la loi. Il faut lui signaler tout de suite les accusations qu'on lui adresse.

D'autre part, elle a le droit de se plaindre devant la jurisprudence contre les restrictions faites sur sa liberté personnelle. La loi organise le droit de plainte de façon à conclure l'affaire dans un délai fixé sinon l'inculpé doit être libéré.

L'application de ce règlement est connu dans la loi anglaise sous le nom de "habeas corpus" il est considéré parmi les importantes garanties de la liberté personnelle.

Ce règlement exige de toute personne détenue ou à toute autre personne de demander au tribunal concerné de donner ordre au directeur de la prison où il a été détenu **«d'apporter le corps du détenu au tribunal avec la raison de sa détention».** Le juge ne peut pas s'abstenir de prononcer cet ordre ainsi que le directeur de la prison ne peut pas s'abstenir de le mettre en exécution sinon les deux s'exposeront à une sanction. Si le détenu est présenté devant le tribunal, une enquête sera faite à son sujet pour savoir les raisons de sa détention et ensuite une décision sera prise pour ce qui est de sa détention en prison ou sa libération conformément à ce qui est prouvé. Ce droit a acquis une approbation internationale; il figure dans la Convention européenne de la protection des droits de l'homme de 1950, de même que dans la Convention Internationale des droits civils et politiques de 1966 approuvée par l'assemblée générale des Nations Unies. Nous remarquons que l'article 71 de la Constitution égyptienne comporte ce qui suit :

1 — Droit à toute personne ayant subi des restrictions sur sa liberté même si cette personne a été incarcérée administrativement conformément aux lois relatifs à l'état et aux mesures relatives à la sécurité de l'Etat.

Savoir les raisons de son arrestation ou de son incarcération et lui permettre de contacter la personne appropriée ou d'avoir recours à une aide telle qu'un avocat ou un conseiller juridique pour le soutenir dans un cas aussi embarrassant.

Cet ordre est prononcé par le juge responsable ou par le parquet général et ceci conformément aux jugements de la loi. La loi détermine la période de la détention préventive.

Sans doute le contexte de la liberté personnelle est large et englobe la liberté physique et morale de l'individu de même qu'il englobe — et c'est ce qui nous importe — la protection de l'homme de toute atteinte par le moyen de l'arrestation, de l'incarcération, de la fouille, de la détention ou de la défense de circuler. Pour garantir cela l'article mentionne les restrictions suivantes :

— Si on apporte des restrictions sur la liberté de l'individu il faut qu'elles soient par ordre du juge concerné ou par le parquet général.

— L'ordre donné par le juge concerné ou le parquet général relatif à toute formalité portant atteinte à la liberté personnelle est conditionné par :

1°) Les formalités nécessaires pour le jugement.

2°) Les formalités nécessaires pour préserver la sécurité de la société.

— Si ce texte a approuvé aux personnes qui ne font pas partie de la jurisprudence et au parquet quelques autorités portant atteinte à la liberté en cas de flagrant délit, lesdites autorités se limitent à l'arrestation et à la fouille des individus. Pour ce qui est de la détention préventive, la loi de procédure pénale ne le permet qu'aux juges ou aux membres du parquet général seulement. Le 2ème paragraphe de l'article 41 a englobé la fixation de la détention préventive, cela signifie sûrement qu'il y a un maximum de temps que l'inculpé devrait passer en prison d'une manière préventive.

11 — (B) Le droit de plainte pour ce qui est de la restriction des libertés.

L'article 71 de la Constitution égyptienne stipule le droit de plainte «Toute personne arrêtée ou incarcérée devrait savoir les raisons d'arrestation ou d'incarcération immédiatement, de

avoir recours à la jurisprudence afin de déterminer la justesse de son arrestation ou sa libération si l'arrestation est dûe à une raison illigible et de décider du droit de dédommagement à toute personne ayant été exposée à une arrestation où à une détention illigible. La Convention a de même décidé pour ce qui est du principe d'indemnisation relatif **aux erreurs juridiques.**

9 — **Les garanties constitutionnelles :**

Les Chartes comportent en général une note relative aux droits et aux libertés des citoyens de même qu'elles stipulent sur les garanties essentielles qui assurent le respect desdits droits et libertés.

Les Chartes égyptiennes successives ont englobé une organisation semblable. Si la Constitution récente publiée en 1971 est celle qui est la plus généralisée de ladite organisation, nous allons nous limiter à énumérer ses jugements.

Pour ce qui est du respect de la liberté personnelle pour sa relation directe à ce document et dont le sujet est : La détention préventive.

La Constitution a étudié ces droits et ces garanties dans plusieurs sujets.

Au chapitre 3 sous le titre de «Liberté, droits et devoirs généraux» il y a une note relative aux libertés des citoyens, leurs droits et leurs garanties.

Au chapitre 4 sous le titre de «Souveraineté de la loi» il y a les garanties importantes des citoyens que vous trouverez ci-après.

10 — (A) **La liberté personnelle est un droit**

L'article 41 de la Charte stipule ce principe qui déclare que la liberté personnelle est un droit naturel garanti et incontestable ; en cas de flagrant délit, il est interdit d'arrêter, de fouiller, de détenir ou de priver quelqu'un de sa liberté ou de le défendre de circuler, sauf si on lui donne un ordre nécessaire pour l'enquête et pour la sécurité de la société.

face à cette ingérence. L'article 5 de la déclaration stipule qu'il est interdit d'exposer tout individu aux souffrances, aux sanctions et aux mauvais, brutaux et humiliants traitements.

Les droits cités dans cette déclaration sont considérés comme un communiqué et une explication à la note relative aux droits de l'homme dans la Charte. L'Egypte est comptée parmi les Etats qui ont adopté ladite Déclaration. Si nous demandons quelle est la valeur de ce document important, nous trouvons que c'est simplement une valeur morale et politique.

Quant à la valeur juridique elle n'est pas obligatoire. Si nous disons que c'est une explication à ce qui a été dans la Charte des Nations Unies relative aux droits de l'homme et à ses libertés essentiels ceci lui donne une valeur juridique tout en tenant compte qu'en commettant une infraction à un de ces articles, elle est considérée comme une violation à ce qui se trouve dans la Charte.

Il est certain que ce document est de grande importance. Il est considéré comme un guide aux législatures intérieures au monde.

8 — **La Convention Internationale des Droits de l'Homme.**

Cette convention est l'apogée des efforts déployés par les instances internationales ; les Nations Unies figurent en premier en ce qui concerne la cristallisation, l'évolution et la codification des droits de l'homme. Douze états ont ratifié la convention afin qu'elle entre en vigueur; trois mois plus tard 35 états avaient ratifié la même convention. L'Egypte y avait donné son adhésion. Ce document contient une codification sur les droits de l'homme et ses libertés politiques. Il stipule ce qui suit: En principe, l'homme est né innocent. En ce qui concerne les restrictions relatives à la liberté de l'homme, l'article 9 stipule qu'il est interdit de faire des restrictions sur la liberté de l'homme.

Si on arrête une personne il faut l'avertir de l'accusation qu'on lui signale et la présenter immédiatement à un juge ou à un fonctionnaire juridique pour le présenter au jugement dans un délai normal ou le libérer tout en lui accordant le droit à

des droits civils et politiques en 1966. Nous citerons, ci-dessous, les textes desdits documents contemporains relatifs aux droits et aux garanties des libertés individuelles, et notamment, ce qui est en rapport à la phase d'accusation pénale.

6 — La Charte des Nations Unies

Dans le préambule de la Charte des N.U., il y a une garantie relative au respect des droits essentiels de l'homme. Un des objectifs de l'Organisation est celui de réaliser la coopération internationale en consolidant et en appuyant le respect des droits de l'homme et sa liberté politique sans discrimination de race, de langue ou de religion (article 3).

La Charte stipule que l'Assemblée Générale effectue des études et adopte des recommandations afin de profiter des droits de l'homme et des libertés essentielles (article 13). Le conseil économique et social devrait établir un comité pour faire évoluer les droits de l'homme tout en tenant compte du fait que ladite Charte ne comporte pas une détermination aux droits de l'homme et à ses libertés politiques. Ceci est laissé aux documents et à la détermination du comité des droits de l'homme que la Charte a établi.

L'approbation des pays sur la Charte des Nations Unies est considérée comme une obligation de la part desdits pays pour respecter les droits de l'homme et ses libertés politiques. L'Egypte a signé ladite Charte depuis sa ratification en 1945. Les principes de la Charte sont une aide aux législatures intérieures.

7 — B) La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

L'Assemblée Générale des Nations Unies a approuvé cette importante déclaration qui comporte quelques normes essentiels qui garantissent la liberté et les droits de l'homme pendant la phase de l'accusation pénale (article 9) de la déclaration stipulant qu'il est interdit d'arrêter, d'incarcérer tout individu sans raison. L'article 11 stipule que tout individu est considéré innocent jusqu'à sa condamnation juridiquement devant un tribunal public. L'article 12 stipule la protection de l'individu de toute ingérence intransigeante dans sa vie privée, son habitat et sa correspondance tout en lui assurant la protection juridique pour faire

trouvent dans les textes constitutionnels et les conventions internationales, ce sont des garanties de très grande valeur, c'est d'elles que nous nous inspirons pour les textes législatifs.

4 — Division du sujet :

Ce document comporte un relevé des garanties internationales, constitutionnelles et juridiques de la détention préventive comme suit :

1 — Les garanties internationales (figurant dans les conventions internationales).

2 — Les garanties constitutionnelles.

3 — Les garanties juridiques.

5 — Premièrement :

Ces garanties, à caractère international, se trouvent dans les Chartes, les Conventions et les annonces, soit directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales, les idées et les tendances des Etats pour se conformer à un minimum de principes qui assurent la liberté des individus et des droits de l'homme dans leur vie ordinaire ou dans la phase d'accusation pénale. Les états se conforment à garantir ses droits et ses libertés tout en assurant les législatures intérieures. Les lois de procédure pénales bénéficient d'une grande part de ces droits et de ces libertés.

Les documents enregistrant les droits de l'homme datent depuis fort longtemps[1]. Ce qui nous importe actuellement, ce sont les documents contemporains dont l'effet est approprié et valide par rapport aux Etats qui l'ont approuvé et ratifié.

Le premier document est celui de la Charte des Nations Unies, celui de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme en 1948, celui de la Convention européenne des droits de l'homme en 1950 et en dernier lieu la Convention Internationale

---

Le plus ancien de ces documents est la Magma Carta publié en Angleterre en 1215 ainsi que la Déclaration des Droits de l'homme publiée par la Révolution Française en 1788.

après la prononciation du jugement. Il est bon qu'il soit sous la surveillance des autorités d'instruction et celles du tribunal afin que la peine puisse être exécutée lors de la prononciation du jugement. Sa présence auprès des autorités facilitera son appel au jugement et à l'instruction en cas de besoin. En plus de ce qui a été mentionné ci-dessus, d'autres considérations sont liées à l'intérêt de l'accusé et de la société. La détention préventive de l'accusé après l'accomplissement du crime l'éloigne de commettre un autre crime de même que sa détention assure que l'inculpé ne se vengera pas de la victime ou de sa famille.

En éloignant l'accusé du lieu où le crime a été commis, on calme les âmes violentes, et on assure la souveraineté de la justice parmi les gens.

2 — Ces considérations et ces justifications mentionnées ci-dessus ne changent pas l'idée relative à ce que la détention préventive est une mesure exceptionnelle, à savoir les restrictions dangereuses qui touchent la liberté de l'individu et les faussetés qui entravent les preuves de justification. Sur ce, cette mesure ne doit être entreprise qu'en cas de besoin.

3 — La détention préventive dans la législation égyptienne

La loi de procédures pénales égyptienne explique la détention préventive et la libération provisoire des détenus dans les chapitres 9 et 10 du troisième volume du premier livre de l'article 134 à l'article 152, ainsi que du quatrième chapitre du même livre de l'article 201 à l'article 205. Lesdits articles comportent la détermination de l'autorité qui donne l'ordre de la détention préventive, les conditions, les cas, la durée, la mise en exécution, la libération provisoire et ses conditions, les cautions, les plaintes contre la détention préventive. Cette organisation législative de la détention préventive comporte les garanties nécessaires afin que cette mesure dangereuse soit munie des restrictions qui permettent d'éviter l'abus de son utilisation. Le cas ne se limite pas à cela, il y a plusieurs garanties très importantes qui se

---

Plusieurs amendements ont été ajoutés à cette loi peine de mort 1962 - 1963 - 1971 - 1972. Cette loi a été mise en vigueur depuis le 15 novembre 1951.

GARANTIES DE LA DETENTION PREVENTIVE EN DROIT EGYPTIEN

par

Dr. SAMIR EL GANZOURY

Professeur de Droit Pénal à l'Université d'Al-Azhar

Professeur Adjoint en Criminologie

Introduction :

La détention préventive est une mesure provisoire entreprise par l'autorité d'instruction ou du tribunal contre l'inculpé. De cela s'ensuit une suppression temporaire de la liberté de l'inculpé pendant la période de l'instruction préparatoire et celle qui va jusqu'à la prononciation du jugement final du procès. La détention préventive est une mesure judiciaire.

La détention préventive expire par exception ou par le principe suivant : «L'homme d'origine est innocent». Il est inconvenant de le détenir ou de retirer sa liberté sauf au cas où un jugement prononcé est promulgué d'une autorité législative spécialisée après avoir prouvé sa culpabilité.

Malgré les conséquences qui adviennent de la détention préventive en ce qui concerne les restrictions relatives à la liberté de l'homme pendant une période où l'on suppose qu'il est innocent en plus des grandes conséquences mauvaises et néfastes que subiront l'individu et sa famille, il se trouve qu'il y ait de fortes justifications qui poussent à entreprendre ces mesures à l'exemple de la préservation des indices de l'instruction de peur que l'inculpé les nie au cas où il est libéré, au cas où il influe les témoins, ou il s'enfuit pendant la période d'instruction ou

SOMMAIRE

Articles

Page

Dr. SAMIR EL GANZOURY : Garanties de la détention préventive en droit égyptien 227

RAMSES BEHNAM et ABDEL RAOUF MAHDI : La protection de l'enfant en droit pénal égyptien 245

Dr. KHALIL HASSAN KHALIL : Development and Management (some remarks) 265

Dr. ZAKI AZMY : "An approach to a structure model of agriculture sector" in Egypt... 285

JOHN OSGOOD FIELD and GEORGE ROPES : Development in the Egyptian Governorates : A modified physical quality of life index... 301

Dr. MOHAMED DOWEIDAR : L'économie arabe et l'aggravation du retard économique *(en arabe)* 273

Dr. NAZLI MOWAAD AHMED : Le statut international de l'Egypte entre 1914 et 1922 *(en arabe)* 297

Dr. ABDEL HADI ABDEL KADER SOWEIFI : Les principaux aspects de l'économie agricole soudanaise et ses principaux problèmes *(en arabe)* 329

Dr. MOHAMED NASR MAHANNA : La course aux armements et son effet sur les pays du Tiers-Monde *(en arabe)* 357

Dr. ABDEL AZIM EL GANZOURI : La protection internationale des droits de l'homme et le développement du droit international *(en arabe)*... 399

MEMBRES DE LA SOCIETE

Les membres de la Société sont de quatre catégories : les membres actifs payant une cotisation de P.T. 150 par an, les membres cotisants, banques, institutions ou organismes publics et autres personnes morales payant une cotisation annuelle de L.E. 100 au minimum, les membres honoraires, égyptiens ou étrangers, ayant rendu d'éminents services à la Société ou aux sciences économiques, sociales ou juridiques et les membres correspondants, personnes résidant à l'étranger et collaborant aux activités de la Société et à ses publications.

Tous les membres ont droit au service gratuit de la revue de la Société.

CONDITIONS D'ABONNEMENT

Le prix de l'abonnement annuel à la revue est de P.T. 150 pour la R.A.E. et 135 Shillings ou $ 16.00 pour tous les pays faisant partie de l'Union Postale.

Les numéros non réclamés par Messieurs les Membres et Abonnés dans l'intervalle entre la parution de deux fascicules consécutifs ne leur seront livrés que contre payement du prix.

Le prix du fascicule est de P.T. 50 pour la R.A.E. et 35 shillings ou $ 5.00 pour l'étranger.

Les opinions émises par les collaborateurs de la revue n'engagent pas la responsabilité de la Société.

La reproduction et la traduction des articles publiés dans la présente revue sont interdites, sauf autorisation préalable de la Société.

Tout manuscrit soumis à «L'Egypte Contemporaine» devient la propriété de la Société.

Les demandes d'adhésion, d'abonnement ou d'information doivent être adressées au Secrétariat de la Société, Boîte Postale No. 732

Siège : Le Caire, 16, Avenue Ramsès, Téléphone 750797.

L'EGYPTE CONTEMPORAINE

(LXXème ANNEE, JUILLET 1979, No. 377)

Rédacteur en Chef : Conseiller MAHMOUD HAFEZ GHANEM
Secrétaire - Général
de la Société

Imp. AL-AHRAM
LE CAIRE

Prix : P.T. 50