جامعة بونعامة الجيلالي خميس مليانة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

الأستاذ: موساوي عبدالرحمان

محاضرات مقياس السياسة الخارجية الجزائرية

(المحاضرة الأولى)

2022/2021

I.السياسة الخارجية الجزائرية

تمهيد:

تعد السياسة الخارجية من المواضيع التي يجب دارستها بتمعن دقيق ومعرفة مخرجاتها كون أنها عملية جد معقدة ومتشابكة، انطلاقا من الفواعل السياسية المشاركة في صياغتها سواء كانت رسمية أو غير رسمية وطبيعة العلاقة بين هذه الفواعل وصولا إلى الشعارات والخطابات الرسمية التي يتبناها المسؤولين ومدى تطابقها مع الواقع وطبيعة الأهداف المعلنة والخفية من خلال زاوية نظر المصلحة العامة وصولا إلى أهم الآليات والوسائل المستخدمة لقياس أو اختبار فعالية السياسة الخارجية من حيث النجاعة والفعالية، وهذا ما ينطبق على النظام السياسي الجزائري في إطار مجال السياسة الخارجية.

فمن هم صناع القرار الخارجي؟

وكيف تؤثر طبيعة العلاقات بين الفواعل السياسية الرسمية وغير الرسمية في التوجه الخارجي للجزائر؟

هل هي علاقة قائمة على أساس الصراع أم التفاوض والمساومة أم الهيمنة؟.

أولا: فواعل صنع القرار الخارجي

- **الفواعل الرسمية :**

إن لكل بلد مراجعه القانونية التي يرتكز عليها تمثيله الوطني في مجال السياسة الخارجية، فالدستور يحدد صلاحية كل سلطة في مجال اقتراح السياسة الخارجية وتنفيذها. الدستور الجزائري يتسم بالوضوح في مجال السياسة الخارجية وهذا نظرا للصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية (يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات واسعة في مجال السياسة الخارجية من حيث اقراره لها وابرام المعاهدات والتصديق عليها ويمثل الدولة داخل البلاد وخارجها ويوقع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلام والتحالف والاتحاد). إلا أنه رغم الصلاحيات الممنوحة دستوريا لرئيس الجمهورية في مجال السياسة الخارجية إلا أن هذه الأخيرة تمتاز بطابعها المعقد والسيادي، لذلك تشترك في صياغتها العديد من مؤسسات الدولة منها ما يحدد الدستور وظيفتها. ويأتي التأطير القانوني للسياسة الخارجية الجزائرية من خلال تقسيم الوظائف التي تؤديها الدولة من زوايا مختلفة، منها على سبيل المثال وظائِف داخلية وأخرى خارجية فعلى المستوى الخارِجي نجد فيه عمل الدولة، على الدخول في علاقات مختلِفة، مثل الانضمام إلى المنظمات الدولية وإقامة العلاقات الدبلوماسية مع الدول، والسعي إلى نشر ثقافتِها وأيديولوجياتها بالدخول في علاقات متنوعة لسد حاجياتها المختلفة عن طريق الاستيراد والتصدير، وكذلك حماية رعاياها في الخارج، ما كان يسمى في عهد الاستعمار بإقليم ما وراء البحار كما هو الحال في أعالي البحار والسفارات وحكومات المنفى، إلى جانب دعم القضايا التي تؤمن بها مثلما كان الحال بالنسبة لصياغة الدستور الجديد لضمان المجالس المنتخبة والتي كانت تقوية سلطات رئيس الجمهورية من أبرز النقاط البارزة فيه، وحصرا ومن ضمن المحطات التاريخية لمؤسسات الرئاسة التي عملت على إعادة بناء المؤسسات الدستورية : " فقد كان انتخاب اليامين زروال في نوفمبر 1995 والتغيرات الدستورية وإصدار قانون انتخابي جديد، كلها محطات مدعوة لإعادة الشرعية لمؤسسات الدولة " و بتغذية العلاقة الوطيدة بين السياسة الداخلية والخارجية بما في ذلك البناء الدستوري الجديد على المستوى الداخلي والمستسقاة من حرب التحرير ، إذ ظلت السياستان تتبادلان الدعم " إذ أن السياسة الخارِجية للجزائر هي امتداد طبيعي للسياسة الداخلية المسطرة من طرف ثورة نوفمبر، وعملت على الحفاظ على المصالح العليا للشعب الجزائري، وعلى هذه القاعدة تم الارتكاز لضمان الأولوية المطلقة في السياسة الخارجية والمتمثلة في ضمان وتوطيد الاستقلال الوطني والسياسي والاقتصادي.

ودستوريا هناك مؤسستان مخولتان وهما: المجلس الدستوري والبرلمان بغرفتيه. وعليه نطرح التساؤل التالي: ما هي مميزات وأدوار كل من المجلس الدستوري والبرلمان فيما يتعلق بمجال السياسة الخارجية؟

أ.المجلس الدستوري:

وهو الذي يختص في النظر في دستورية أو عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية. إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في حالة دخولها حيز النفاذ.

ب.السلطة التشريعية:

الهيئة التشريعية هي مؤسسة من مؤسسات الدولة، عدد أعضائها متوقف على حجم الدولة وعدد سكانها ورغم تراجع قوة ونفوذ هذه المؤسسة في السنوات الأخيرة إلا أنه لا يمكن الإنكار أنها هي الوسيلة والآلية الأساسية للتعبير عن الإرادة الشعبية أو القومية. هي الوسيلة والآلية الأساسية للتعبير عن الإرادة الشعبية أو القومية.

إن دور المشرعين في صنع السياسة العامة مهم وأساسي في الأنظمة الديمقراطية عكس الأنظمة الفردية التسلطية وأكد جيمس اندرسونjeams inderson" "أن دور المشرعين في الأنظمة الرئاسية أكبر منه في الأنظمة البرلمانية وهذا يدل على أن طبيعة وشكل النظام السياسي يؤثر على طبيعة الدور الذي يمارسه المشرعين في مجال الساسة العامة وذلك انطلاقا من ممارستها للاختصاصات التالية:

-الاختصاص التشريعي

-الاختصاص المالي

-الاختصاص الرقابي

لم يخرج المشرع الجزائري عن دائرة الصلاحيات التقليدية المخصصة لأي برلمان في مجال السياسة الخارجية حيث منح البرلمان الحق في مناقشة السياسة الخارجية الموجودة ضمن برامج الحكومة وقوانين المالية كما يعود له دور الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية. حيث يمكن للبرلمان فتح مناقشة حول السياسة الخارجية واصدار لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية صانع السياسة الخارجية تتعلق باتفاقيات الهدنة والسلام، ومن هنا يمارس البرلمانيون نشاطا دبلوماسيا من خلال الرقابة البعدية لأي معاهدة ومن خلال مطالبتهم بتوضيحات من الجهاز التنفيذي، أي من وزارة الخارجية عبر لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية التي تخص بعض القضايا الخارجية يتبين لنا أن العمل البرلماني في السياسة الخارجية الجزائرية اتسم بالضعف من خلال مراقبته للهيئة التنفيذية، كون أن البرلمان الجزائري بعد دخول مرحلة التعددية الحزبية قد أضحى رهين الصلاحيات القليلة المخولة له مقابل صلاحيات رئيس الجمهورية .في مجال السياسة الخارجية، حيث لم تبق له سوى بعض الأدوار الشكلية والتي نذكر منها:

1-الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية والجدير بالذكر أن البرلمان الجزائري ينفرد بهذه الصلاحية، إذ أنه في الوقت الذي تقر فيه معظم الدول بحق المصادقة لبرلماناتها، نجد أن البرلمان الجزائري لا يمكنه سوى الموافقة الصريحة على بعض الأنواع من الاتفاقيات الدولية التي يتولى رئيس الجمهورية المصادقة عليها فيما بعد، وهنا تصبح الرقابة البرلمانية في هذا المجال دون معنى ولا تأثير.

2-فتح مناقشة حول السياسة الخارجية وهي ثاني الصلاحيات التي منحها المشرع الجزائري للبرلمان بعد تفريغها من محتواها الرقابي، إذ جعلت طلبها يقتصر على رئيس الجمهورية بغرض تزكية أعماله. فالبرلمان بإمكانه التطرق إلى مجال السياسة الخارجية في النظام السياسي الجزائري من خلال تلك المناقشات التي يجريها حول برامج الحكومة والسياسة العامة ومشاريع قوانين المالية وعلية نجد أن صلاحيات البرلمان الجزائري في مجال السياسة الخارجية قليلة كون الدستور الجزائري واضح في هذا المجال خاصة دستور 1996الذي جعل رئيس الجمهورية هو الذي يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها حسب المادة 77من نفس الدستور، حيث جعلت البرلمان أداة في يد السلطة التنفيذية استخدمها لتزكية قراراتها وكذلك لاعتبارات أخرى منها غياب مبدأ الفصل بين السلطات وكذلك تمركز السلطات في يد واحدة (الرئيس) وهذا ما يعيق أداء الهيئة التنفيذية في مجال السياسة الخارجية.

ت-السلطة التنفيذية:

تعرف السياسة العامة على أنها برنامج عمل حكومي في قطاع من القطاعات أو في فضاء من الفضاءات الجغرافية، فإنه من الطبيعي أن تكون السلطة التنفيذية أهم وأبرز فاعل سياسي في عملية وضع وتنفيذ وتقويم السياسة العامة، حيث

يؤكد جيمس اندرسونJeams inderson " "في كتابه صنع السياسات العامة على هيمنة الهيئة التنفيذية في صياغة السياسة العامة وتنفيذها سواء في الأنظمة الديمقراطية أو في الدول التسلطية حيث تعمل في مجال الشؤون الخارجية على رسم السياسة الخارجية وعقد وتقديم المواثيق والاتفاقيات الدولية بهدف إدارة العلاقات مع الدول والتي تتطلب إلى جانب ذلك إقامة السفارات والقنصليات وارسال البعثات إلى الخارج. حيث يؤكد البعض على خصوصية السياسة الخارجية بالنسبة إلى السياسات الأخرى التي تتبعها الدولة في إدارة نشاطاتها المختلفة وبالتالي كون أنها تتعلق بالمصلحة القومية والأمن والمصالح الإستراتيجية للدولة في محيط دولي مليء بالخصوم ،وتأسيسا على هذا يحبذ أن تضطلع السلطة التنفيذية بمجال الشؤون الخارجية وضمن السلطة التنفيذية نجد أن مؤسسة الرئاسة تلعب الدور المركزي في صنع ق ار ارت السياسات الخارجية وفق نظرية " المجال المحجوز" التي تعتبر أن عملية صنع القرار حك ار على الذين يحتلون قمة الهرم السلطوي في الدولة [2]ولأن مؤسسة الرئاسة أكثر حيادية واستقرارا نسبيا مقارنة بالحكومة وأبعد عن مجال الخلافات والصراعات السياسية التي تثيرها التيارات السياسية.

في الجزائر نجد أن مجال الشؤون الخارجية تختص به السلطة التنفيذية خاصة مؤسسة الرئاسة جراء الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية انطلاقا من دستور 1963 في مادته 58، منح لرئيس الجمهورية حق تحديد سياسة الحكومة الداخلية والخارجية وتوجيهها، ليؤكد دستور 1976 الذي بموجبه يقرر الرئيس السياسة العامة للأمة وقيادتها وتنفيذها أما دستور 1989 نصت المادة 74 على أن الرئيس يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها وكذلك ما أكده دستور 1996من خلال المادة 77. ومن هنا يظهر لنا من الناحية الدستورية مدى تفرد الرئيس بصنع سياسة الجزائر الخارجية وهذا بناء على الصلاحيات المخولة له.

ونصت المادّة 374 من دستور1989 على أن رئيس الجمهورية : " يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجِّهها " وبذلك " فإنّه " يعيّن سفراءُ الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج ، وينهي مهامهم ويتسلّم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب ، وأوراق إنهاءُ مهامهم (10/74)" ويبرم المعاهدات الدّولية ويصادق عليها " المادّة (11/74) وإن كان المجلس الشعبي الوطني قد خوّله الدستور، نوعًا من الرقابة بشأن المعاهدات و الاتفاقيات الدّولية بموجب المادّة 122 و 91 من الدستور التي تشترط لصحّتها موافقة المجلس عليها وبعقد الاختصاص في المجال الخارجي لشؤون الدّولة لصياغة السلطة التنفيذية بمراقبة السلطة التشريعية، هو أحد الأوجه التي عمل الدستور الجزائري على السير عليها من أجل توحيد المجالات القانونية الخاصّة بكلّ دولة، والملاحظ أنّ دستور 1989 في مجال المعاهدات أكثر دقّةً من دستور 1976 ، ويتجلّى ذلك من تحديد طبيعة المعاهدات، التي تعرض على المجلس الشعبي للموافقة، فهي المتعلّقة باتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم و التحالف والإتّحاد، والمعاهدات المتعلّقة بحدود الدّولة، وكذا قانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتّب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدّولة " وذلك على خلاف المادّة 158 من دستور 1976 ذات الصبغة العامّة التي يصعب تحديدها وذلك لغموض المعاهدات ذات الطابع السياسي، ولصعوبة معرفتها التي تعدّل محتوى القانون فيعود تفسيرها بيد الجهة القابضة على السلطة المتمثلة في رئيس الجمهورية، الأمين العام للحزب الذي له أن يعرض ما يشاءُ من معاهدات على المجلس، مضيفا بذلك الصبغة السياسية عليها، ويرفض ما يشاءُ باستثناءُ الهامّة مكيّفا إياها بغير ذلك على الرغم من طبيعتها " ذلك أن صياغة القرار هي عملية ملازمة لكل الأنظمة مع اختلاف توجهاتها وأيديولوجياتها)، كما يفهم من هذا أن الشؤون الخارجية مجال محتكر من قبل الرئيس لا دخل لرئيس الحكومة فيه شأنه في ذلك شأن قيادة الدفاع الوطني، والسبب هو أن هذين المجالين نظرا لضرورة استقرارهما وابتعادهما عن التأثيرات السياسية التي تعرفها مجالات أخرى، إذْ ينبغي أن تستند قيادتها إلى جهة أكثر استقرارا وحيادا، على شرط أن يكون القائم عليها منتخبا، ولن يكون ذلك إلا لرئيس الجمهورية، مجسد وحدة الأمة والدولة داخل البلاد وخارجها وحامي الدستور.

فالهيئة التنفيذية هي التي تتولى مجال السياسة الخارجية من خلال وزارة الخارجية الجهاز الذي يشرف على النشاط الخارجي للدولة فإنه يعمل تحت سلطة رئيس الجمهورية بحيث تضطلع وزارة الخارجية بمهام صياغة السياسة الخارجية على النحو التالي:

-تحليل الوضع الدولي وعلى وجه الخصوص العناصر التي تمس مصالح الجزائر وادارة علاقاتها الدولية.

-التنسيق مع مختلف المؤسسات والإدارات بكل المسائل المؤثرة في السياسة الخارجية.

-تحضير دراسات تحليلية واقتراح مبادرات وتحديد الخطوات العملية لإدارة عمليات السياسة الخارجية.

-تطوير المساعي المشتركة بين الوزرات والقطاعات وادارتها.

-تقديم استشارة حول إرساء وفود من المؤسسات والإدارات إلى الخارج.

-تحضير الاتفاقيات الدولية التي تلزم الدولة الجزائرية وتحضير النشاطات الثنائية ومتعددة الأطراف وجميع الأعمال الموجهة لإثارة الاهتمام والمشاركة.

-تقديم معلومات حول منح اعتماد لنشاطات ثقافية، إعلامية، لأشخاص طبيعيين ومعنويين أجانب في الجزائر.

-تفسير المعاهدات والاتفاقيات والبروتوكولات والتنظيمات الدولية التي تكون الجزائر طرفا فيها.

بالإضافة إلى أن أداء السياسة الخارجية يبرز من خلال أجهزة محددة نجدها متمثلة فيما يلي:

1-وازرة الشؤون الخارجية

2-السفارات أو الجهاز الدبلوماسي.

3-المراكز الثقافية.

4-الممثلون الشخصيون أو المفوضون.

5-أجهزة الدولة المختلفة.

فوازرة الشؤون الخارجية مكلفة بتنفيذ السياسة الخارجية للأمة وكذا إدارة العمل الدبلوماسي والعلاقات الدولية للجزائر، حيث تحرص على وحدة الدفاع عن مصالح الدولة ومصالح رعاياها في الخارج، فوزير الخارجية يعبر عن مواقف الجزائر ويتخذ الالتزامات الدولية باسم الدولة ويقود المفاوضات الدولية وهو مخول لتوقيع أي اتفاقيات وبروتوكولات وتنظيمات ومعاهدات. وعليه رغم النظام القانوني الذي يحدد بصفة واضحة مهام وصلاحيات كل طرف أو جهاز أو هيئة في إدارة السياسة الخارجية، إلا أن الواقع العملي يبرز تجليات كثيرة، حيث نجد الرئيس هو سيد الموقف الخارجي فالمجهود الدبلوماسي الجزائري مشخصا سواء في الصياغة أو الأداء أو طبيعة الوسائل المستخدمة والأدوات التي يمكن من خلالها القيام بأداء السياسة الخارجية التي تعتبر من صلاحيات الرئيس، خاصة وأن العمل في الشؤون الخارجية يتعلق بالأمن القومي الجزائري بمعناه الشامل حيث يبقى التصور القائم مدركا في ذهن صانع القرار وليس نتاج بيئة مؤسساتية قادرة على ضمان الاستمرارية، فتغير أعلى هرم السلطة يلغي كل الارتباطات المؤسساتية والفكرية التي كانت سائدة في المرحلة السابقة، بل يلغي كل الارتباطات التي كانت تعمل على تسيير القطاع.

والملاحظ أن القرار الخارجي ارتبط في الكثير من الأحيان بشخصية الرئيس، وعلى سبيل المثال يمكن ذكر تصريح بوتفليقة (1999- 2019) نفسه " **اعتقد أن منصب وزير الخارجية بالنسبة لرئيس دولة ما هي إلا مسألة ثقة قبل كل شيء، لأن الصلاحيات الخارجية هي صلاحيات الرئيس ومن ثمة فإن الإنسان الذي يقع عليه الاختيار كان لابد أن يحظى بالثقة إلى أبعد الحدود**" . وهنا يتبين لنا أنه لا مجال للمؤسساتية والتشاركية وانما العمل والاختيار وفق مبدأ الثقة والعلاقة الشخصية للرئيس في إطار من يكلفون بمهام معينة في قطاع الشؤون الخارجية حتى وان لم تكن لهم أي خبرة أو تخصص في المجال والأمثلة كثيرة على ذلك (عبد العزيز بلخادم ومراد مدلسي).

ج-الهيئة القضائية:

إن استقلالية القضاء تعتبر من المبادئ أو الركائز الأساسية التي تقوم عليها دولة القانون، والمقصود بالاستقلالية هو حياد السلطة في أدائها للمهام والوظائف الموكلة لها، وعدم تدخل كل من السلطة التنفيذية والتشريعية في أعمالها، فمعظم دساتير الدولة تنص صراحة أنه لا يحق التدخل بصفة مباشرة أو غير مباشرة في عمل الجهة القضائية.

تلعب المحاكم دورا في صنع السياسة العامة، وذلك من خلال استعمال سلطاتها القضائية في مراقبة العملية السياسية كما يأتي:

1-باعتبار الدستور أسمى قوانين الدولة فإن السلطة القضائية هي الوحيدة المكلفة بالرقابة على مدى دستورية القوانين والقرارات المتخذة من طرف السلطات الأخرى، بمعنى أنها هي التي تقدر على أن القوانين تتماشى مع الدستور أم لا.

2-السلطة القضائية بمثابة رقيب على السياسة العامة بسبب قيامها بالمراجعة الدائمة والمنتظمة للقوانين فإنها تعمل على إيقاف العمل بها.

3-توسيع دور ونفوذ السلطة القضائية في السياسة العامة بشكل تدريجي حيث أصبحت تمتلك هامشا من التدخل في تقرير ما ينبغي أن تفعله المؤسسات الحكومية إزاء مختلف القضايا في بعض الدول. ولعل من أهم الصور التي تحدد علاقة الهيئة التشريعية في الجزائر بمجال السياسة الخارجية يكمن من خلال اللجنة الوطنية للقانون الدولي الإنساني والمنشأة من خلال المرسوم الرئاسي رقم: 163-08 المؤرخ في 04 جوان 2008 والتي تقع تحت سلطة وزير العدل وهي جهاز استشاري دائم مكلف بالمساعدة بآرائه ودراساته في جميع المسائل المرتبطة بالقانون الدولي الإنساني وتسهر في مجال صناعة السياسة الخارجية.

1-اقتراح المصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات المتعلقة بالقانون الدولي الإنساني.

2-اقتراح التدابير اللازمة لتكييف القانون مع قواعد القانون الدولي الإنساني. إلا أن الطابع العملي للسياسة الخارجية والذي يتطلب في بعض الأحيان اتخاذ قرارات صعبة في وقت ضيق نظرا لحساسية المسائل التي تتعلق بها سياسة الجزائر والمتعلقة بقضايا السيادة وسلامة التراب الوطني وصيانة الأمن الجزائري فقد يرتكز على بعض الهيئات والمؤسسات الوطنية في صياغة السياسة الخارجية. وعليه ما يمكن ملاحظته على أن مجال مناورة الهيئة القضائية في مجال السياسة الخارجية ضئيل إن لم نقل منعدم وهذا راجع إلى الهيمنة شبه المطلقة للسلطة التنفيذية على باقي السلطات (التشريعية، والقضائية) وأبرز دليل على ذلك فإن الرئيس يمثل الهيئة التشريعية وفي نفس الوقت القاضي الأول للبلاد، وهذا دليل على مدى شخصنة السلطة في أنظمة دول العالم الثالث ولا مجال لاستقلالية الهيئة القضائية على باقي الجهات.