



المسؤولية الدولية عن أضرار الفضاء الخارجي

بين الطوارئ والاستجابة الإنسانية:

كيف تعيد الحروب إنتاج
اقتصاد الرعاية في لبنان



MILITARY AGREEMENTS Security Cooperation or Strategic Control?

WHO KILLED SOLIDARITY?

The Political Economy
of Health Financing
Collapse in Lebanon
and Fragile States

LA POLITIQUE DU DÉPARTEMENT DE L'EFFICACITÉ GOUVERNEMENTALE:

Un modèle de réforme de
l'administration publique ?



Paintings & Frames...



Arz 03-829172 | Ramy 03-617158

Antoine Khalil bldg, Daychounieh,
Mansourieh, Beirut, Lebanon

T/F: +961 4 401757
khalilb@inco.com.lb

منكن وفیکن

من ال 1953



لبناني
أباً عن جد

Le Charcutier

الدفاع الوطني اللبناني

DEFENSE
NATIONALE
LIBANAISE

العدد 133 | نيسان 2026



شروط النشر

- 1 - «الدفاع الوطني اللبناني» مجلة فصلية تُعنى بالأبحاث العلمية والعسكرية والثقافية والدراسات الاستراتيجية.
- 2 - تشترط المجلة في الأعمال الواردة إليها ألا تكون قد نشرت سابقاً أو مقدمة للنشر في مطبوعات أخرى.
- 3 - تشترط المجلة في الأعمال المقدمة إليها، الأصالة والابتكار ومراعاة الأصول العلمية المعمودة، خصوصاً ما يتعلق منها بالإحالات والتوثيق وذكر المصادر والمراجع، وعلى الكاتب أن يرفق عمله ببيان سيرة ذاتية c.v. (التخصص، الدرجة العلمية، المؤلفات، إلخ) وبملخص باللغة العربية لمقاله المرسل بالإنكليزية أو بالفرنسية، وملخصات بهاتين اللغتين للأبحاث المنشورة بالعربية.
- 4 - المجلة محكمة وتحيل الأعمال المقدمة إليها قبل نشرها على لجنة من ذوي الاختصاص تقرر مدى صلاحية هذه الأعمال للنشر.
- 5 - تُعلم المجلة الكاتب خلال شهرين من تسلمها عمله ما إذا كان مقررًا للنشر، محتفظة بخيار إدراجه في العدد الذي تراه مناسباً. كما تحتفظ المجلة بحقها في أن تقترح على الكاتب إجراء أي تعديلات في النص تقررهما اللجنة الإستشارية.
- 6 - يجب أن تكون البحوث المرسلة إلى المجلة مطبوعة أو مكتوبة بواسطة Microsoft Word وأن يكون حجم المقال ما بين 7000 و7500 كلمة.
- 7 - تعتبر «الدفاع الوطني اللبناني» جميع ما يُنشر فيها ناطقاً باسم أصحابه، ولا يعبر بالضرورة عن رأي المجلة أو قيادة الجيش.
- 8 - تحتفظ المجلة بجميع حقوق النشر والتوزيع، ولا يجوز الإقتباس من المواد المنشورة كلياً أو جزئياً إلاّ بإذن منها.

الأبحاث المنشورة في أعداد «الدفاع الوطني اللبناني» متوافرة على الموقع:

www.lebarmy.gov.lb | www.lebanesearmy.gov.lb



اللجنة الإستشارية

أ.د. طارق مجذوب
أ.د. عدنان الأمين
أ.د. عصام مبارك
أ.د. ملحم نجم
أ.د. نسيم الخوري

رئيس التحرير

أ.د. عصام مبارك

سكرتيرة التحرير

المعاون أول جيهان جبور

تدقيق لغوي

شادي مهنا

عنوان المجلة

قيادة الجيش اللبناني،
مديرية التوجيه، البرزة، لبنان،
هاتف: 1701

العنوان الإلكتروني

tawjihmatbouat@lebarmy.gov.lb
tawjih@lebanesearmy.gov.lb

الإشتراك السنوي

في لبنان: 50 دولاراً أميركياً
في الخارج: 200 دولار أميركي
يتضمن الرسوم البريدية

الإعلانات والإشتراكات

مجلة «الدفاع الوطني اللبناني».



المحتويات

V

المسؤولية الدولية
عن أضرار الفضاء الخارجي
الدكتور محمد عبد الهادي عبد الهادي

٤٥

بين الطوارئ والاستجابة الإنسانية:
كيف تعيد الحروب إنتاج اقتصاد
الرعاية في لبنان
سوزان أبو شقرا
معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

7

Military Agreements:
Security Cooperation
or Strategic Control?
Brigadier General Imad Al Hassan

45

Who Killed Solidarity?
The Political Economy of Health
Financing Collapse in Lebanon
and Fragile States
Colonel Pharmacist Habib Abdo

89

La politique du Département de
l'efficacité gouvernementale:
Un modèle de réforme de
l'administration publique ?
Professeur Georges Labaki

تسهيلاً لاستفادة المهتمين من الأبحاث
المنشورة، تعمل مجلة «الدفاع الوطني اللبناني»
على نشر ملخصات باللغة العربية للأبحاث المحررة
بالفرنسية والإنكليزية، وملخصات بهاتين اللغتين
للأبحاث المنشورة بالعربية.

القطاع الصحي

وأهمية دوره خلال الأزمات في لبنان

في ظلّ المرحلة الاستثنائية التي يمرّ بها لبنان، حيث تتقاطع الأزمات الصحية مع التحديات الأمنية والاقتصادية، يبرز القطاع الصحي، ولا سيّما الطبابة العسكرية، كأحد أبرز عناصر الصمود الوطني، وركيزة أساسية في منظومة الأمن الشامل. لقد أثبتت التجارب المتلاحقة أنّ القدرة على التكيف السريع مع الأزمات لم تعد خياراً، بل ضرورة وجودية تفرضها طبيعة المرحلة.

لقد شكّلت جائحة كوفيد-19 اختباراً غير مسبوق لقدرات الأنظمة الصحية، حيث واجه لبنان، كما سائر دول العالم، تحديات كبيرة في احتواء انتشار الوباء. وفي هذا السياق، أدّت الطبابة العسكرية دوراً محورياً، من خلال إنشاء مراكز حجر وعلاج ميدانية، والمساهمة في عمليات الفحص والتتبّع، وتأمين الدعم اللوجستي والطبي، ما ساهم في تخفيف الضغط عن المستشفيات المدنية وتعزيز الجهوية الوطنية الشاملة.

ولم تكد البلاد تلتقط أنفاسها حتى وقع انفجار مرفأ بيروت، الذي شكّل كارثة إنسانية بكل المقاييس. عندها، تحرّكت الطبابة العسكرية فوراً، ففعلت خطط الطوارئ، ونفّذت عمليات إخلاء وعلاج للجرحى في ظروف بالغة الصعوبة، مؤكّدةً جهوزيتها العالية وقدرتها على العمل تحت الضغط، وعلى تلبية الحاجات الملحة في لحظات حرجة.

وفي سياق الاعتداءات والحرب الأخيرة، عادت الطبابة العسكرية لتؤكد دورها الحيوي، حيث واكبت العمليات الميدانية، وأمّنت الدعم الطبي الفوري للوحدات المنتشرة وللمواطنين. وقد عكست هذه الجهود مستوى عالياً من الاحترافية والتنسيق، سواء داخل المؤسسة العسكرية أو مع الجهات الصحية الوطنية والدولية.

إنّ أبرز ما ميّز أداء الطبابة العسكرية خلال هذه الأزمات هو قدرتها على التكيف السريع مع تطوّر التحديات، من خلال تطوير آليات الاستجابة، وتعزيز الجهوية الميدانية، والاستفادة من الخبرات المتراكمة. فقد انتقلت من إدارة أزمة صحية عالمية، إلى مواجهة كارثة وطنية كبرى، وصولاً إلى العمل في بيئة عملياتية معقّدة، محافظةً في كلّ ذلك على هدفها الأساسي: حماية الإنسان وتلبية حاجاته الصحية في أصعب الظروف.

إنّ المرحلة المقبلة تفرض مواصلة تطوير هذا القطاع، وتعزيز قدراته البشرية والتقنية، بما يواكب التحديات المستجدة، ويضمن جهوزيته الدائمة. فالطبابة العسكرية ستبقى، كما كانت، في خط الدفاع الأول، شاهدةً على التزام الجيش بحماية الوطن والمواطن، ومجسّدةً أسمى معاني التضحية والواجب.

العميد حسين غدار
مدير التوجيه



الدفاع الوطني تخسر أحد أركانها

تفتقد مجلة الدفاع الوطني اللبناني العميد الركن المتقاعد محمد نزار عبد القادر، الذي جمع بين شرف الخدمة العسكرية والعمل الفكري والإعلامي الهادف، وهو أحد الوجوه التي واكبت مسيرة المجلة منذ البدايات من خلال عضويته في لجناتها الاستشارية، وقد أسهم بإخلاص وتفانٍ في ترسيخ حضورها الفكري والمهني.

شكّل الراحل مثلاً للعطاء الهادئ والعمل الدؤوب، وكان لجهوده أثرٌ بارز في الارتقاء بمستوى المجلة وإصدارها بأفضل صورة ممكنة. وإذ تنعى المجلة هذه القامة الكبيرة، فإنها تستذكره بكلّ تقدير وامتنان لما قدّمه من خدماتٍ صادقة ستبقى حاضرةً في ذاكرة المجلة ومسيرتها.

وفي ما يلي نبذة عن حياته:

- من مواليد: 1937/11/4 كفر قاهل - الكورة.
- تطوَّع في الجيش بتاريخ 1957/10/7، ورقّي إلى رتبة ملازم بتاريخ 1960/9/16، ثم تدرّج في الترقية حتى رتبة عميد اعتباراً من 1986/7/1.
- حائز عدة أوسمة وتنويه العماد قائد الجيش وتهنئته عدة مرات.
- تابع عدة دورات دراسية في الداخل والخارج.
- حائز على ماجستير في إدارة الأعمال ودكتوراه في المالية العامة.
- له العديد من الكتب والمؤلفات، بالإضافة إلى عشرات الأبحاث المنشورة باللغتين العربية والإنكليزية.



تابعونا
Follow Us



www.lebarmy.gov.lb



المسؤولية الدولية عن أضرار الفضاء الخارجي

الدكتور محمد عبد الهادي عبد الهادي

المقدمة

شهد الفضاء الخارجي في السنوات الأخيرة تحولاً ملحوظاً في طبيعة الأنشطة البشرية التي تُمارس فيه. فقد انتقل من مجرد اكتشافات علمية محدودة واتصالات سلمية إلى مرحلة تتميز بتنوع الأهداف وكثرة الأطراف المعنية. تشمل هذه الأنشطة العمليات التجارية، والإطلاقات العسكرية المحدودة، والاستثمارات التكنولوجية الكبيرة، بالإضافة إلى ظهور شركات خاصة تُقدّم خدمات الإطلاق والاتصالات الفضائية. لقد أدى هذا التوسع في النشاط الفضائي إلى زيادة غير مسبوقه في الكثافة المدارية، وتراكم الحطام الفضائي، ما زاد من احتمالات حدوث أضرار مادية وبيئية قد تتجاوز الحدود الوطنية، وبالتالي يطرح تحديات فريدة على مستوى القانون الدولي.

تتميز الأضرار الفضائية الحديثة بتعقيدها وترابطها، حيث لا تقتصر فقط على الاصطدامات بين الأقمار الصناعية، بل تشمل أيضاً حوادث سقوط أجزاء من المركبات الفضائية على الأراضي الوطنية أو في البحار. كذلك، هناك المخاطر البيئية الناتجة عن تراكم الحطام في المدار المنخفض للأرض، والذي يشكل تهديداً دائماً للأقمار الصناعية المستقبلية وعمليات استكشاف الفضاء القادمة. وما يزيد من تعقيد هذا الوضع الطبيعة العابرة للحدود لهذه الأضرار، ما يجعل من الصعب تحديد المسؤوليات وتطبيق آليات التعويض التقليدية. لذا، هناك حاجة ملحة لإطار قانوني دولي يتعامل مع هذه التحديات.

في هذا السياق، تتداخل ثلاثة عناصر قانونية رئيسية لتشكّل المحاور الأساسية لدراسة المسؤولية والتعويض في الفضاء الخارجي. من جهة، إنّ المادة الثامنة من معاهدة

الفضاء الخارجي للعام 1967، تمنح الدولة «ملكية مطلقة» على مركباتها الفضائية، بما في ذلك الحطام الناتج عنها. هذا الأمر يوفر ضماناً للسيادة الوطنية، لكنه في الوقت نفسه يفرض قيوداً عملية على أي تدخل لإزالة المخاطر أو الحطام المتراكم. من جهة أخرى، هناك مبدأ «الملوث يدفع» (Polluter Pays)، الذي يعكس التزام الدولة أو الجهة المسؤولة عن الأضرار بتحمل كامل تكاليف الإصلاح أو التعويض، ويُعتبر قاعدة أساسية في القانون البيئي الدولي لضمان العدالة والوقاية. بالإضافة إلى ذلك، حقوق السحب الخاصة (SDRs) Special Drawing Rights تُعتبر أداة مالية دولية يمكن استخدامها لإنشاء آليات تمويلية لتعويض الأضرار العابرة للحدود وضمان استدامة معالجة المخاطر الفضائية الكبرى، ما يربط بين الالتزام القانوني والقدرة المالية على التنفيذ.

تظهر التحديات المرتبطة بتطبيق هذه المبادئ بشكل واضح في ظل تزايد الحطام الفضائي وتعدد الجهات التي تدير الأقمار الصناعية، ما يجعل من المادة الثامنة عائقاً أمام التعاون الدولي الفعال في إزالة المخاطر، كما يكشف عن ثغرات قانونية تحدّ من فعالية مبدأ «الملوث يدفع»، وتقلّل من قدرة نظام المسؤولية الدولية على تقديم تعويض شامل وسريع. لذا، يضع هذا المقال إطاراً شاملاً لدراسة التفاعل بين المادة الثامنة، مبدأ «الملوث يدفع»، وحقوق السحب الخاصة، باعتبارها أدوات قانونية ومالية متكاملة يمكن استخدامها لإدارة المسؤولية الدولية عن الأضرار الفضائية. وهذا يعكس الحاجة إلى مقارنة قانونية متعددة المستويات تجمع بين الالتزام الدولي، والقدرة المالية، والتنسيق الفعال بين الدول، لضمان الاستخدام الآمن والمستدام للفضاء الخارجي.

تم اختيار هذا الموضوع نظراً للتطور السريع في الأنشطة الفضائية وزيادة المخاطر المرتبطة بتراكم الحطام الفضائي، الذي أصبح يشكل تهديداً للبيئة الفضائية والأمن الدولي. كما أن التفاعل بين القواعد التقليدية للمسؤولية الدولية، مثل المادة الثامنة من معاهدة الفضاء الخارجي، والمبادئ الحديثة مثل مبدأ «الملوث يدفع»، بالإضافة إلى الأدوات المالية الدولية مثل حقوق السحب الخاصة (SDRs)، يثير إشكاليات قانونية جديدة لم يتم تناولها بشكل كافٍ في الأدبيات الحالية، خاصة في سياق الدول النامية مثل لبنان. لذا، فإن دراسة هذا الموضوع تُعتبر ضرورية لفهم وتطوير الأطر القانونية المتعلقة بالفضاء الخارجي.

علوّة على ذلك، تبرز أهمية هذا المقال من خلال مجموعة من الأبعاد المترابطة التي تعكس الطبيعة المعقّدة ومتعددة الجوانب للمسؤولية الدولية عن الأضرار الفضائية. من الجانب القانوني، يسلط المقال الضوء على الثغرات الموجودة في النظام الدولي للفضاء، خاصة القيود المفروضة على إزالة الحطام الفضائي بموجب المادة الثامنة من معاهدة الفضاء الخارجي، بالإضافة إلى نطاق التعويض المحدود الذي تنص عليه اتفاقية المسؤولية للعام 1972. وعلى الصعيد البيئي، يتناول المقال تطبيق مبدأ

«الملوٲ يدفع» في السياق الفضائي، مع التركيز على ضمان التزامات الدول الوقائية للحد من المخاطر.

وفي هذا الإطار، يُطرح التساؤل عن مدى إمكانية الإطار القانوني الدولي الحالي، ولا سيما المادة الثامنة من معاهدة الفضاء الخارجي، بتفعيل مبدأ «الملوٲ يدفع» في مجال الأضرار الفضائية، وهل يمكن توظيف حقوق السحب الخاصة كألية مالية دأمة لبناء نظام دولي متكامل وعادل للتعويض عن أضرار الفضاء الخارجي؟

ينتج عن هذه الإشكالية سؤالان فرعيان يتعلقان بكيفية تأثير الطبيعة القانونية للمادة الثامنة من معاهدة الفضاء الخارجي على تحديد نطاق المسؤولية الدولية عن الأضرار الفضائية في ظل تصاعد أنشطة الإطلاق والتشغيل الفضائي، وإمكانية توظيف حقوق السحب الخاصة كألية مالية دولية فاعلة لتحقيق التعويض العادل عن الأضرار الناجمة عن الأنشطة الفضائية، دون الإخلال بمبادئ السيادة والاختصاص الدولي.

يسعى هذا المقال إلى تحقيق مجموعة من الأهداف المتكاملة، حيث يبدأ بدراسة الإطار القانوني الدولي لمسؤولية الدول عن الأضرار الفضائية. ويركز بشكل خاص على المادة الثامنة من معاهدة الفضاء الخارجي واتفاقية المسؤولية للعام 1972، بهدف تسليط الضوء على أوجه القصور والثغرات الحالية. كما يهدف إلى تحليل إمكانية تطبيق مبدأ «الملوٲ يدفع» في سياق الفضاء الخارجي، ما يعزز الالتزامات الوقائية والتعويضية للدول. بالإضافة إلى ذلك، يسعى المقال إلى تقييم دور حقوق السحب الخاصة (SDRs) كألية تمويل دولية محتمة لتعويض الأضرار الفضائية، لضمان عدالة توزيع الأعباء بين الدول وفعالية الإجراءات الدولية. ويختتم بتقديم توصيات عملية تهدف إلى تطوير نظام قانوني متكامل ومتوازن يأخذ في الاعتبار الأمن والاستدامة والعدالة الدولية في الفضاء الخارجي.

تستند هذه الدراسة إلى خطة بحثية تهدف إلى تحليل شامل ومتدرج لموضوع المسؤولية الدولية عن الأضرار الناتجة عن الفضاء الخارجي، وتتكون من ثلاثة أقسام مترابطة. في القسم الأول، يتم تناول الأسس القانونية للمسؤولية الدولية والالتزامات البيئية المرتبطة بالأنشطة الفضائية، ومدى إمكانية تطبيق مبادئ القانون الدولي البيئي، وخاصة مبدأ «الملوٲ يدفع»، في إطار معاهدة الفضاء الخارجي واتفاقية المسؤولية. ينتقل القسم الثاني لدراسة حقوق السحب الخاصة كأداة مالية دولية، حيث يتم توضيح طبيعتها القانونية ودورها في النظام النقدي الدولي، ما يساهم في تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية الناتجة عن التلوٲ الفضائي. أما القسم الثالث، فيركز على تقييم كفاءة النظام القانوني الدولي الحالي في إدارة المسؤولية عن الأضرار الفضائية، خاصة في ظل القيود التي تفرضها المادة الثامنة من معاهدة الفضاء الخارجي، وصولاً إلى اقتراح تصور لنظام قانوني متكامل يوازن بين متطلبات السيادة والولاية.



القسم الأول

المبادئ الأساسية للمسؤولية والالتزامات البيئية في الفضاء الخارجي

لقد أدّى التطور السريع في استخدام الفضاء الخارجي لأغراض سلمية وتجارية إلى ظهور قضايا قانونية معقدة تتعلق بتحديد المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن الأنشطة الفضائية، إذ لم يعد الفضاء مجرد مجال علمي أو استكشافي، بل أصبح ساحة تتداخل فيها المصالح الاقتصادية والأمنية والتكنولوجية للدول، ما يستدعي إعادة النظر في القواعد التقليدية للمسؤولية الدولية وقدرتها على استيعاب خصوصيات هذا المجال غير التقليدي.

تكتسب مسألة المسؤولية الدولية عن الأضرار الناجمة عن الفضاء الخارجي أهمية خاصة بسبب الطبيعة العابرة للحدود لهذه الأضرار، سواء كان الأمر متعلّقاً بسقوط حطام فضائي على أراضي دولة أخرى، أو باصطدام الأجسام الفضائية في المدار، أو حتى بالتلوث طويل الأمد للبيئة الفضائية. فهذه الأضرار لا تتوقف عند حدود السيادة الوطنية، بل تمتد آثارها لتشمل المجتمع الدولي بأسره، ما يجعل تنظيمها مسألة ذات بُعد جماعي يتجاوز العلاقات الثنائية التقليدية بين الدول.

تُعتبر المسؤولية الدولية من الأسس الرئيسية التي يقوم عليها النظام القانوني الدولي، حيث تمثّل الوسيلة التي تضمن احترام الدول لالتزاماتها القانونية وتعويز الأضرار الناتجة عن الإخلال بها. وقد تطوّرت هذه المسؤولية عبر التاريخ كأداة لتنظيم سلوك الدول في علاقاتها المتبادلة، ما يساهم في تحقيق قدر من الاستقرار والعدالة في المجتمع الدولي، رغم عدم وجود سلطة مركزية تفوق إرادات الدول.

يواجه الفضاء الخارجي تحدياً قانونياً مزدوجاً، حيث يتطلب من جهة الحفاظ على حرية استكشافه واستخدامه لصالح جميع الدول، ومن جهة أخرى، ضمان عدم تحول هذه الحرية إلى وسيلة للإضرار بالآخرين أو تهديد الأمن والسلام الدوليين. في هذا السياق، تبرز المسؤولية الدولية كأداة قانونية أساسية لتحقيق التوازن بين حرية الاستخدام ومتطلبات الحماية القانونية، من خلال تحميل الدول مسؤولية الأنشطة التي تقوم بها أو تسمح بها.

بناءً على ذلك، سنقوم في هذا القسم بدراسة الإطار النظري للمسؤولية الدولية عن الأضرار الناتجة عن الفضاء الخارجي، من خلال ربط المبادئ العامة للمسؤولية الدولية بخصوصيات البيئة الفضائية. ويُعتبر هذا التأسيس مدخلاً ضرورياً لفهم الأسس القانونية التي يقوم عليها النظام الدولي المنظم للمسؤولية الفضائية، تمهيداً لتحليل أوجه القصور والتحديات التي تطرحها الممارسات العملية لاحقاً.

1- مفهوم المسؤولية الدولية في القانون الدولي العام

يرتكز مفهوم المسؤولية الدولية على فكرة أساسية مفادها أن أي إخلال بالتزام دولي يستدعي واجباً قانونياً لتعويض الضرر، بغض النظر عن طبيعة هذا الالتزام أو مصدره، سواء كان تعاقدياً أو عرفياً. وقد ساهم الفقه الدولي واجتهادات المحاكم الدولية في تشكيل هذا المفهوم، من خلال تحديد عناصره وشروطه وآثاره القانونية، ما أضفى عليه طابعاً شبه موحد في مختلف مجالات القانون الدولي العام.

يشمل هذا العنصر كل نشاط تقوم به الدولة، سواء من خلال سلطاتها الرسمية أو عبر وكلائها ومؤسساتها التي تتصرف باسمها قانونياً، ويؤكد هذا المبدأ أنه لا يمكن للدولة التهرب من مسؤوليتها بالقول إن الضرر ناتج عن أطراف ثالثة تعمل نيابة عنها. كما أوضحت محكمة العدل الدولية في قضية نيكاراغوا ضد الولايات المتحدة، حيث تم تحميل الدولة المسؤولية عن أفعال الوكلاء الذين يعملون باسمها، سواء كانت هذه الأفعال مباشرة أو غير مباشرة، ما يبرز الطبيعة الشمولية للمسؤولية الدولية في ربط الدولة بالأفعال المنسوبة إليها.¹

تشمل هذه القواعد النصوص المعاهدية والقواعد العرفية المعترف بها دولياً، ومن أبرز النصوص التي تنظم النشاطات الفضائية: اتفاقية الأمم المتحدة للعام 1967 بشأن النشاطات الفضائية، التي تلزم الدول بضمان أن أنشطتها الفضائية تتماشى مع القانون الدولي وتحمي حقوق الدول الأخرى، مع منع أي ضرر قد يلحق بالبيئة الفضائية. كما يتضمن هذا العنصر مبدأ عدم الإضرار بالآخرين، الذي أصبح معياراً أساسياً في تحديد مسؤولية الدولة عن الأضرار الفضائية، ويُعتبر مرجعاً عند تقييم أي حادث فضائي قد يتسبب بأضرار على الأرض أو في المدار.

أ- الأساس القانوني للمسؤولية الدولية في الفضاء ونطاق تطبيقها

تُعتبر المسؤولية الدولية في القانون الدولي العام الأساس الذي يضمن حماية حقوق الدول والأفراد من الأضرار الناتجة عن الأنشطة غير المشروعة، حيث إنها أداة ضرورية لإصلاح أي ضرر ينجم عن أفعال الدولة أو نشاطاتها الفضائية. وتعتمد المسؤولية الدولية على ثلاثة عناصر رئيسية لا يمكن فصلها، وهي: الفعل المنسوب إلى الدولة، انتهاك قاعدة قانونية دولية، ووجود الضرر مع تحقق شرط السببية بين الفعل والضرر.²

1. محمد عبد القادر الحسيني، المسؤولية الدولية عن الأضرار الناجمة عن الأجسام الفضائية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014، ص 81-84.

2. عبد الله محمد عبد السلام، القانون الدولي للفضاء الخارجي: المبادئ والنظم القانونية المنظمة للأنشطة الفضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص. 104.

يُشترط لقيام المسؤولية الدولية وجود ضرر مادي أو بيئي أو اقتصادي يرتبط مباشرة بالنشاط غير المشروع، بحيث يمكن إثبات علاقة سببية واضحة بين الفعل والنتيجة. ويظهر هذا المبدأ في حالات سقوط أجزاء من الأقمار الصناعية أو الحطام الفضائي على الأراضي الوطنية، والتي تستدعي تدخل الدولة للإصلاح والتعويض وفق القانون الدولي، ما يعكس أهمية الربط بين الفعل والضرر لتحقيق العدالة الدولية³.

في عالم الفضاء، تحمل المسؤولية الدولية أهمية خاصة بسبب الطبيعة الفريدة للأنشطة الفضائية التي تتضمن مخاطر متعددة، فمثلاً، يمكن أن يسقط الحطام على الأرض، أو تحدث تصادمات بين الأقمار الصناعية، بالإضافة إلى التلوث الفضائي الناتج عن تراكم الحطام في المدار⁴. لنأخذ حادثة تصادم القمر الصناعي الأميركي Iridium 33 مع القمر الروسي Cosmos 2251 في العام 2009 كمثال، حيث أدّى هذا التصادم إلى إنتاج آلاف القطع من الحطام في المدار، ما شكل تهديداً حقيقياً للأقمار الصناعية الأخرى وأبرز الحاجة الملحة للالتزام بالقواعد الدولية للسلامة الفضائية. كما لا يمكن تجاهل حدث سقوط حطام القمر الصناعي الصيني Tiangong-1 في العام 2018 على مناطق غير مأهولة، والذي أثار تساؤلات حول مسؤولية الدول في مراقبة المدار وتفادي الأضرار على الأرض.

لتوضيح هذه المسؤولية، اعتمدت الأمم المتحدة اتفاقية المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن الأجسام الفضائية للعام 1972، حيث نصت المادة الثانية على أن الدولة تتحمل المسؤولية المطلقة عن الأضرار التي تحدث على سطح الأرض أو للأشخاص، بينما أكدت المادة الثالثة أن المسؤولية عن الأضرار التي تحدث في الفضاء الخارجي تعتمد على وجود خطأ، مع الأخذ في الاعتبار الظروف الخاصة بكل حالة⁵. كما وضعت الاتفاقية آليات لتسوية المنازعات بين الدول، سواء من خلال التفاوض أو التحكيم الدولي وفق المادة الرابعة عشرة، مما يضمن حماية الحقوق الدولية ويقلل من النزاعات بين الدول.

تتجاوز المسؤولية الدولية مجرد التعويض المادي لتشمل أيضاً الالتزامات الوقائية والبيئية. فالدولة تتحمل مسؤولية اتخاذ جميع التدابير اللازمة لتفادي الأضرار، مثل تنظيم عمليات الإطلاق، ومراقبة الأجسام الفضائية، وإدارة الحطام وفق المعايير الدولية. إنّ هذا التوجه يعكس تحولاً في مفهوم المسؤولية الدولية من التركيز التقليدي على التعويض إلى مفهوم أكثر شمولية يهدف إلى حماية البيئة الفضائية وضمان استدامة الأنشطة الفضائية لصالح المجتمع الدولي.

وبذلك، يشكّل هذا الأساس القانوني إطاراً متكاملًا للمسؤولية الدولية عن الأضرار الفضائية، حيث يجمع بين المبادئ التقليدية للمسؤولية الدولية وخصوصية البيئة

3. أحمد محمد الشرفاوي، النظام القانوني الدولي للفضاء الخارجي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016، ص 107-111.

4. عبد الله محمد عبد السلام، القانون الدولي للفضاء الخارجي: المبادئ والنظم القانونية المنظمة للأنشطة الفضائية، مرجع سابق، ص 106.

5. محمد عبد القادر الحسيني، المسؤولية الدولية عن الأضرار الناجمة عن الأجسام الفضائية، مرجع سابق، ص 87.



الفضائية، ويؤكد دور الدولة في حماية الأفراد والمصالح الدولية وضمان الاستخدام الآمن والمستدام للفضاء الخارجي وفق القانون الدولي.

يتمد نطاق المسؤولية الدولية في الفضاء الخارجي ليشمل جميع الأضرار الناتجة عن الأجسام الفضائية، مثل الأقمار الصناعية، ومحطات الفضاء، والصواريخ التي تحمل الأقمار أو المعدات الفضائية. تشمل هذه المسؤولية الأضرار التي قد تلحق بدول أخرى، أو بالأفراد والشركات، بالإضافة إلى الأضرار التي تصيب أجساماً فضائية أخرى في المدار، سواء كانت تابعة لدولة أخرى أو لشركة خاصة تعمل تحت إشراف الدولة⁶. يعتمد تحديد هذا النطاق على مبدأ السببية بين الفعل والضرر، مع الأخذ في الاعتبار خصوصية البيئة الفضائية التي تحمل مخاطر عالية، بما في ذلك احتمالية وقوع حوادث غير متوقعة نتيجة اصطدام الأجسام الفضائية أو سقوط الحطام.

تشمل التطبيقات العملية أيضاً مسؤوليات الدولة في تطوير أنظمة السلامة والمراقبة الفضائية، مثل تنظيم عمليات الإطلاق، ومراقبة مسارات الأقمار الصناعية، وإدارة الحطام الفضائي. تهدف هذه الجهود إلى تقليل مخاطر الاصطدام

والتلوث في الفضاء⁷. كما وتعكس هذه المسؤوليات تحوّل مفهوم المسؤولية الدولية في الفضاء من الالتزامات التعويضية التقليدية إلى التزامات وقائية وبيئية، ما يضمن استدامة الاستخدام الآمن للفضاء الخارجي ويحقّق حماية مصالح المجتمع الدولي بشكل شامل.

إنّ هذا التحول يؤكد أن نطاق المسؤولية الدولية في الفضاء لا يقتصر فقط على التعويض عن الأضرار الفعلية، بل يمتد ليشمل التدابير الوقائية وتنظيم الأنشطة الوطنية والخاصة في المدار، ممّا يعزز التوازن بين تطوير الفضاء واستدامته، ويضمن احترام الدول للالتزامات الدولية المتعلقة بالسلامة البيئية وحماية المصالح المشتركة.

وبذلك، يتّضح أن نطاق المسؤولية الدولية وتطبيقاتها العملية في الفضاء يُشكل إطاراً متكاملًا يربط بين الالتزامات التعويضية والوقائية والبيئية، ويكرّس حماية الحقوق الدولية ويعزز استقرار الأنشطة الفضائية في ظل المخاطر العالية التي تميز هذا المجال.

6. عبد الله محمد عبد السلام، القانون الدولي للفضاء الخارجي: المبادئ والنظم القانونية المنظمة للأنشطة الفضائية، مرجع سابق، ص 107.

7. محمد عبد القادر الحسيني، المسؤولية الدولية عن الأضرار الناجمة عن الأجسام الفضائية، مرجع سابق، ص 89-92.



ب- مضمون المادة الثامنة وانعكاساتها على الولاية القضائية والسيطرة القانونية

تُعتبر المادة الثامنة من معاهدة الفضاء الخارجي للعام 1967 واحدة من أكثر النصوص إثارة للجدل في مجال القانون الدولي الفضائي، وذلك لأنها تضع نظاماً قانونياً خاصاً يجمع بين منطق الاختصاص الوطني ومتطلبات الطابع الدولي المشترك للفضاء الخارجي. تنص هذه المادة على أن دولة التسجيل تحتفظ بالولاية والسيطرة على الجسم الفضائي المسجل باسمها، بالإضافة إلى أي أشخاص أو أشياء موجودة عليه، سواء كان ذلك في الفضاء الخارجي أو على جرم سماوي. إنّ هذا النص يكشف عن توجه واضح نحو إنشاء رابطة قانونية دائمة بين الدولة والجسم الفضائي، تتجاوز لحظة الإطلاق وتستمر حتى في حال فقدان السيطرة التقنية عليه.

من خلال مضمون المادة الثامنة، يتّضح أنّ الولاية المقصودة لا تقتصر فقط على الاختصاص القضائي بالمعنى الضيق، بل تمتد لتشمل الولاية التشريعية والتنفيذية، ممّا يتيح للدولة تنظيم الأفعال المرتبطة بالجسم الفضائي ومساءلة الأشخاص المرتبطين به قانونياً. ومع ذلك، تُمارس هذه الولاية في بيئة لا تخضع لمفهوم السيادة الإقليمية التقليدية، حيث تحظر معاهدة الفضاء الخارجي إخضاع الفضاء

الخارجي أو الأجرام السماوية لأي ادعاء بالسيادة الوطنية. وبالتالي، تركز المادة الثامنة نموذجاً فريداً للولاية الوظيفية، المنفصلة عن الإقليم، والتي تعتمد على رابطة التسجيل بدلاً من السيطرة المادية.

تنص المادة الثامنة من معاهدة الأمم المتحدة للعام 1967 بشأن النشاطات الفضائية على أن «تحتفظ دولة التسجيل بالولاية والسيطرة على أي جسم فضائي مسجل باسمها، وعلى أية أشياء أُطلقت ضمنه، أثناء وجودها في الفضاء الخارجي أو على جرم سماوي».⁸ هذه المادة تُعتبر الأساس القانوني الذي يحدّد نطاق السيادة والولاية للدول المالكة للأجسام الفضائية، ويعكس التوازن الدقيق بين حرية استخدام الفضاء الخارجي وحماية حقوق الدول في ممتلكاتها الفضائية.

تترتب على المادة الثامنة حماية قانونية شاملة للملكية، حيث تمنح الدولة المسجلة حقاً مطلقاً في جميع مكونات جسمها الفضائي، بما في ذلك الأقمار الصناعية، والمعدات، وأي حطام ناتج عن عمليات الإطلاق أو الحوادث. وهذا يعني أن أي تدخل من دولة أخرى في جسم فضائي أو مكوناته دون إذن صريح يُعد انتهاكاً للقانون الدولي، ويشكل أساساً للمطالبة بالمسؤولية الدولية أو التعويض. كما تؤكد هذه المادة أن الملكية تشمل ليس فقط الأجزاء الوظيفية من القمر الصناعي، بل أيضاً أي عناصر إضافية أو مخلفات قد تكون موجودة نتيجة نشاطات التشغيل، ممّا يُعزز حماية أصول الدولة في الفضاء.

تشير المادة إلى أن الدولة المسجلة تحتفظ بالسيطرة القانونية على الجسم الفضائي، حتى لو فقدت السيطرة التقنية أو حدثت أعطال تشغيلية. وهذا يعني أن التزامات الدولة القانونية تستمر، بما في ذلك مسؤوليتها عن أي أضرار قد تلحق بأطراف ثالثة، سواء كانت هذه الأضرار على الأرض أو في الفضاء.⁹ يتضح هذا الجانب بشكل خاص في الحالات العملية عندما تحدث حوادث غير متوقعة مثل انحراف الأقمار الصناعية عن مسارها، حيث لا تنتقل المسؤولية تلقائياً إلى دول أخرى، بل يبقى من واجب الدولة المسجلة اتخاذ الخطوات اللازمة لتفادي الأضرار، وفق قواعد القانون الدولي المتعلقة بالمسؤولية عن الأضرار الفضائية.

تفرض المادة الثامنة قيوداً واضحة على تدخل الدول الأخرى في عمليات إزالة الحطام الفضائي أو أي مكونات تتعلق بجسم فضائي مسجل، دون الحصول على إذن صريح من الدولة المالكة، ممّا يعني أن أي نشاط دولي يتعلق بإعادة توجيه أو معالجة الحطام الفضائي يجب أن يتم بالتنسيق مع الدولة المسجلة، ممّا يحافظ على سيادتها وحقوقها في حماية ممتلكاتها في الفضاء.¹⁰ يُعتبر هذا النص أداة لتقليل النزاعات بين الدول

8. أحمد محمد الشرقاوي، النظام القانوني الدولي للفضاء الخارجي، مرجع سابق، ص 117.

9. أحمد أبو الوفا سلامة، المسؤولية الدولية في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 92-94.

10. أحمد محمد الشرقاوي، النظام القانوني الدولي للفضاء الخارجي، مرجع سابق، ص 124.

حول الحطام الفضائي، ويضمن أن أي تدخل لحماية البيئة الفضائية أو لأغراض السلامة يتم بالتنسيق القانوني المناسب، مع احترام المبادئ الدولية للولائية والملكية. يمكن اعتبار المادة الثامنة أكثر من مجرد نص تنظيمي للملكية، فهي تشكل قاعدة أساسية تحدد العلاقة بين السيادة والالتزامات الدولية للدول المسجلة. في الواقع، إن هذه المادة تجمع بين حق الدولة في الملكية وواجبها في حماية الآخرين من الأضرار المحتملة، كما توضح حدود تدخل الدول الأخرى في الفضاء، مما يعزز من استدامة الأنشطة الفضائية ويضمن الاستخدام المنظم للفضاء الخارجي. بالإضافة إلى ذلك، توفر هذه المادة أساساً قانونياً لتحديد المسؤولية في حالات الاصطدامات أو الحوادث التي قد تحدث في المدار، وتؤكد أهمية التنسيق الدولي في إدارة الحطام الفضائي والأنشطة المرتبطة به. وهذا يعكس التوازن بين حقوق الدولة في ممتلكاتها الفضائية والالتزامات الدولية تجاه المجتمع الدولي.

على الرغم من أن النص القانوني للمادة الثامنة كان واضحاً عند اعتماده في ستينيات القرن العشرين، إلا أن التطورات الحديثة في مجال الأنشطة الفضائية قد أفرزت تحديات قانونية وعملية جديدة تتطلب إعادة تقييم كيفية تطبيقه. فمع تزايد عدد الأقمار الصناعية وارتفاع النشاط التجاري والبحثي في المدار الأرضي المنخفض، تراكمت كميات كبيرة من الحطام الفضائي، مما يزيد من احتمالات الاصطدام والأضرار المحتملة على المدى الطويل¹¹.

تتطلب المادة الثامنة الحصول على إذن صريح من الدولة المالكة لأي تدخل في الأجسام الفضائية أو الحطام المرتبط بها، بما في ذلك عمليات إزالة الحطام. ومع تزايد المخاطر في المدار، أصبح الحصول على هذه الأذونات عملية معقدة قد تؤخر جهود التنظيف وتزيد من احتمالية حدوث أضرار، مما يطرح تحدياً عملياً وقانونياً، حيث يتعين على الدول الموازنة بين حماية سيادتها وضرورة الحفاظ على البيئة الفضائية بشكل جماعي لضمان الاستخدام الآمن والمستدام للفضاء¹².

تؤثر هذه التعقيدات بشكل كبير على فعالية آليات المسؤولية الدولية والتعويض عن الأضرار، فعندما يحدث تأخير أو يتم رفض منح الإذن للتدخل، قد يتفاقم حجم الضرر، مما يضعف قدرة النظام الدولي على تقديم تعويض عادل ويقلل من كفاءة استجابة الدول للحوادث الفضائية. من هنا، تبرز الحاجة إلى تطوير أطر قانونية مرنة تسمح بالتدخل الوقائي عند وجود خطر وشيك، مع الحفاظ على حقوق الدولة المالكة، مما يتطلب مراجعة شاملة للمبادئ التقليدية للمادة الثامنة.

في سبيل مواجهة هذه التحديات، بدأت تظهر دعوات لتبني مقاربات قانونية مبتكرة، تجمع بين حماية السيادة الوطنية للدولة المالكة للأجسام الفضائية وتسهيل عمليات

11. محمد سامي مجدي، القانون الدولي العام - المبادئ والتطبيقات، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2019، ص 17-23.

12. فهد بن عبد الله العنزي، مبدأ الملوّث يدفع في القانون الدولي البيئي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2017، ص 126.



إزالة الحطام لضمان الأمن والاستدامة في الفضاء. تشمل هذه المقاربات إنشاء آليات دولية للتنسيق والإشراف على عمليات التنظيف، وتطوير قواعد مشتركة لإدارة الحطام الفضائي، مع وضع معايير واضحة لتحديد حالات الطوارئ التي تسمح بالتدخل دون الحاجة إلى إذن مسبق، مع ضمان مساءلة الدولة المالكة لاحقاً عن أي تدخلات.

في الواقع، تظهر أهمية معالجة هذه التحديات من خلال تعزيز التعاون الدولي بين الدول في إدارة المخاطر الفضائية، وتجنب النزاعات المحتملة حول مسؤولية الأضرار، والحفاظ على استدامة البيئة الفضائية. وهذا الواقع يبرز الحاجة إلى تطوير مستمر للقانون الدولي الفضائي لمواكبة التغيرات التقنية والاقتصادية، مما يضمن التوازن بين السيادة الوطنية ومتطلبات الأمن والاستدامة في الفضاء الخارجي.

2- مبدأ «الملوث يدفع» في الفضاء الخارجي

لقد شهد هذا المبدأ تطوراً ملحوظاً مع ترسيخه في القانون البيئي الدولي، ولا سيما بعد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية الذي عُقد في «ريو دي جانيرو» في العام 1992، حيث تم تضمينه ضمن المبادئ الإرشادية في إعلان «ريو»، الذي أكد على ضرورة تحمّل الدول، من حيث المبدأ، تكاليف التلوث مع مراعاة المصلحة العامة.



ومنذ ذلك الحين، أصبح مبدأ «الملوث يدفع» قاعدة مرجعية في العديد من الاتفاقيات البيئية الدولية، مثل تلك المتعلقة بتغير المناخ، والنفائات الخطرة، والتلوث العابر للحدود، مما عزز مكانته كمبدأ أساسي في القانون الدولي البيئي.

إنّ ما يميّز هذا المبدأ هو مرونته وقدرته على التكيف مع مجالات جديدة لم تكن مطروحة عند نشأته، وهو ما يفسر امتداد النقاش حوله إلى مجالات غير تقليدية، مثل الفضاء الخارجي. فالتلوث لم يعد مقتصرًا على البيئة الأرضية، بل أصبح يشمل المدار الأرضي والأجرام السماوية، في ظلّ الزيادة الكبيرة في إطلاق الأقمار الصناعية وتراكم الحطام الفضائي.

لا يقتصر مبدأ «الملوث يدفع» فقط على تحميل الأفراد أو الشركات تكاليف الأضرار البيئية، بل يمتد ليشمل أيضًا المسؤولية الدولية للدول عندما تقوم بأنشطة قد تسبب ضررًا عبر الحدود. لقد تبنى القانون الدولي هذا المبدأ جزئيًا من خلال قواعد المسؤولية الدولية عن الأضرار العابرة للحدود، ويتضح ذلك في أحكام محكمة العدل الدولية المتعلقة بالقضايا البيئية، حيث يُعتبر تحميل الدولة المسؤولية الاقتصادية جزءًا من التزامها بعدم التسبب في ضرر للآخرين. ومن هذا المنطلق، يحقق مبدأ «الملوث يدفع» توازنًا بين حرية النشاط الاقتصادي والتكنولوجي وبين حماية البيئة وحقوق الآخرين على الصعيد الدولي، مما يعزز قواعد العدالة والمسؤولية عالميًا.



أ- نشأة وتطور مبدأ «الملوث يدفع»

نشأ مبدأ «الملوث يدفع» (Polluter Pays Principle) في السبعينيات من القرن الماضي كجزء من تجارب القانون البيئي في أوروبا، وأصبح أداة رئيسية لتحميل المسؤولية عن الأضرار البيئية للجهات المسببة¹³، سواء كانت دولاً، منظمات، أو كيانات خاصة. وقد اعتمدت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) هذا المبدأ كنموذج لتحديد المسؤولية البيئية، مشددة على أهمية التعويض الكامل للمتضررين دون الحاجة لإثبات سوء النية أو الإهمال.¹⁴ يستند هذا المبدأ إلى مفاهيم العدالة والمسؤولية، حيث يتحمل الملوث تكاليف إزالة الآثار البيئية الناتجة عن أفعاله، مما يعكس التزاماً بالتحوُّط الوقائي ومسؤولية الدولة تجاه المجتمع الدولي.

إنّ هذا المبدأ يُظهر أنّ كل جهة تتسبب في تلوث أو ضرر بيئي تتحمل التكاليف المرتبطة بتصحيح الوضع أو إزالة الأضرار، سواء كانت هذه الأضرار تتعلق بالبيئة البرية أو البحرية أو الجوية. كما يضمن هذا المبدأ تحميل الجهات الفاعلة المسؤولية حتى في غياب القصد للإضرار، مما يعزز مبادئ العدالة والإنصاف، ويضمن حماية الموارد الطبيعية والمصالح الدولية المشتركة¹⁵. بالإضافة إلى ذلك، يفرض على الدول والمشغلين الفضائيين اتخاذ تدابير وقائية لتجنب المخاطر قبل حدوثها، وهو ما يتماشى مع فكرة «الوقاية خير من العلاج» في القانون الدولي البيئي.

على الصعيد الدولي، أصبح مبدأ «الملوث يدفع» قاعدة راسخة، حيث تمّ تضمينه في الاتفاقيات البيئية متعددة الأطراف، مثل اتفاقية بازل للتحكم في النقل العابر للنفايات الخطرة والتخلص منها واتفاقية الأمم المتحدة لتغيّر المناخ، مما يعكس قبوله

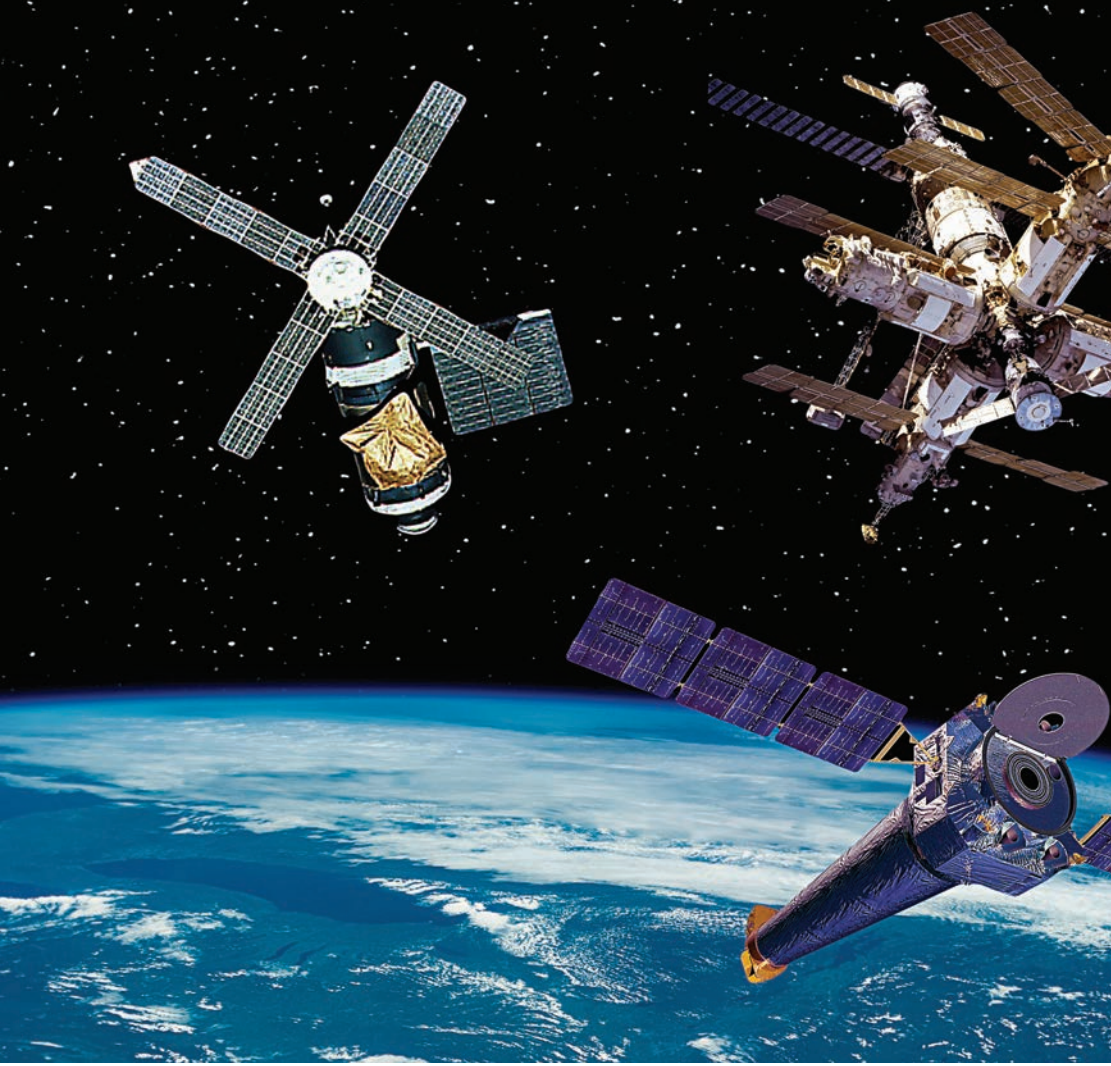
كمعيار عالمي لتحميل المسؤولية البيئية. وبالتالي، يضمن هذا التبرني الدولي ربط الالتزامات القانونية بالحقائق العلمية والبيئية، مما يتيح توحيد المعايير للتعامل مع المخاطر البيئية العابرة للحدود¹⁶.

13. محمد سامي مجدي، القانون الدولي العام - المبادئ والتطبيقات، مرجع سابق، ص 26-28.

14. أحمد أبو الوفا سلامة، المسؤولية الدولية في القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص 104.

15. فهد بن عبد الله العنزي، مبدأ الملوث يدفع في القانون الدولي البيئي، مرجع سابق، ص 130.

16. محمود عبد الكريم خليل، القانون الدولي للبيئة: المبادئ والآليات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص 86-88.



ومع تزايد النشاط الفضائي، أصبح مبدأ «الملوث يدفع» أكثر أهمية في مجال القانون الفضائي، حيث يُلزم الدول المسؤولية عن الأقمار الصناعية أو الحطام الفضائي بتحمل تكاليف إزالة الحطام أو تعويض الأضرار الناتجة عن اصطدام الأجسام الفضائية¹⁷. وهذا يعكس فكرة أن المسؤولية عن البيئة الفضائية لا تقتصر فقط على التعويض عن الأضرار المادية، بل تشمل أيضًا الالتزامات الوقائية لضمان الاستخدام المستدام للفضاء، مما يعزز الامتثال للقواعد الدولية ويقلل من النزاعات بين الدول.

17. محمد سامي مجدي، القانون الدولي العام - المبادئ والتطبيقات، مرجع سابق، ص 29.



يتجاوز المبدأ الجانب المالي ليشمل أيضًا الأبعاد الأخلاقية والبيئية، إذ إنه يعكس التزام المجتمع الدولي بمبدأ العدالة البيئية والمسؤولية المشتركة تجاه الموارد العالمية، ويؤكد أن أي نشاط فضائي أو صناعي يجب ألا يضر بالآخرين أو بالبيئة، وأن الدولة أو الجهة المسؤولة يجب أن تتحمل عواقب أفعالها، سواء كانت متوقعة أو غير متوقعة. وهذا يعزز الشفافية والمساءلة القانونية في إدارة الأنشطة الدولية.

وبذلك، أصبح مبدأ «الملوث يدفع» أساسًا قانونيًا قويًا في القانون البيئي الدولي، يمكن استخدامه لتحديد المسؤولية عن الأضرار الفضائية، وضمان حماية البيئة الفضائية وتعزيز الاستخدام المستدام للفضاء الخارجي وفق مبادئ العدالة والمسؤولية الدولية.

ب- التطور القانوني للفضاء ومواءمته مع القانون الدولي العام

في ظلّ توسع نطاق القانون الدولي البيئي، أصبح مبدأ «الملوث يدفع» ليس مجرد أداة للتعويض، بل تحوّل إلى معيار وقائي واحترافي يفرض على الدول والجهات الفاعلة اعتماد سياسات وممارسات تهدف إلى تقليل التلوث ومنع الأضرار البيئية قبل حدوثها¹⁸. وهذا التوجه يعزز التزامات الدول في حماية البيئة ومصادرها المشتركة، بما

18. أحمد فتحي القصاص، المسؤولية عن التلوث البيئي في القانون الدولي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011، ص 79-80.

في ذلك البيئة الفضائية، التي تُعتبر موردًا دوليًا مشتركًا يتطلب الحماية من المخاطر المحتملة.

لقد أصبح هذا المبدأ مرجعًا أساسيًا للسياسات الوقائية، حيث يُلزم الدول بوضع آليات للحد من المخاطر المرتبطة بالأنشطة الفضائية، مثل إدارة الحطام الفضائي، ومراقبة المدارات، وضمان أن عمليات الإطلاق لا تُلحق الأذى بالأقمار الصناعية أو البيئة الأرضية¹⁹. كما ويعكس هذا التحول النهج العصري في القانون الدولي الذي يربط بين المسؤولية القانونية والواجبات الوقائية، مع التركيز على تجنب الأضرار بدلًا من الاكتفاء بالتعويض بعد حدوثها.

يتماشى مبدأ «الملوث يدفع» مع المبادئ الأساسية للقانون الدولي العام، مثل مبدأ عدم الإضرار بالآخرين وحقوق الدول في استخدام الفضاء الخارجي بشكل سلمي. فهو يقدم معيارًا قانونيًا لتحديد المسؤولية عن الأضرار التي تتجاوز الحدود²⁰. إنَّ هذا التوافق يضمن أن أي نشاط فضائي يخضع لرقابة قانونية مسبقة، وأن الدولة تتحمل مسؤولية التعويض أو اتخاذ تدابير وقائية عند وجود تهديد للبيئة أو حقوق الدول الأخرى، مما يعزز التوازن بين سيادة الدولة وحقوق المجتمع الدولي في حماية البيئة المشتركة.

لقد أظهرت المحاكم الدولية ومبادئ القانون الدولي أن مبدأ «الملوث يدفع» يعكس التزام الدول، سواء من الناحية الأخلاقية أو القانونية، بحماية الموارد المشتركة، بما في ذلك الفضاء الخارجي. يُعتبر الفضاء البيئي موردًا دوليًا يتطلب إدارة مسؤولية، مما يعني أن الدول التي تدير الأقمار الصناعية أو تتعامل مع الحطام الفضائي تتحمل مسؤوليات مسبقة، مثل إجراء تقييمات للمخاطر، ووضع خطط للطوارئ، واتخاذ التدابير اللازمة لتفادي الأضرار المحتملة على الأطراف الأخرى أو البيئة الفضائية²¹.

إن اعتماد هذا المبدأ كأساس قانوني ووقائي في الفضاء الخارجي يعزز من الشفافية والمساءلة، ويشجع الدول على تطوير برامج لإدارة المخاطر، مثل بروتوكولات لتقليل الحطام الفضائي أو ابتكار تكنولوجيات لإزالة المخلفات. كما يساهم هذا التوجه في تعزيز التعاون الدولي لمواجهة المخاطر البيئية العابرة للحدود، وضمان الاستخدام المستدام للفضاء بما يتماشى مع التزامات الدول بموجب معاهدات الفضاء الدولية.

وبذلك، يمثل التطور القانوني لمبدأ «الملوث يدفع» نموذجًا عمليًا لدمج المبادئ البيئية الدولية مع القانون الدولي العام، مما يبرز أهمية المسؤولية الوقائية، والتعويضية، والأخلاقية للدول في حماية البيئة الفضائية والموارد المشتركة على المستوى الدولي.

19. محمود عبد الكريم خليل، القانون الدولي للبيئة: المبادئ والآليات، مرجع سابق، ص 90-91.

20. أحمد أبو الوفا سلامة، المسؤولية الدولية في القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص 98.

21. أنطوان الحاج، القانون الدولي العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص 45-48.



القسم الثاني

حقوق السحب الخاصة كآلية تعويض عن أضرار الفضاء

مع تزايد الاعتماد على الأنشطة الفضائية وتوسع برامج الأقمار الصناعية، أصبحت الحاجة ملحة لإيجاد آليات قانونية ومالية فعّالة للتعامل مع الأضرار التي قد تنجم عن هذه الأنشطة، والتي يمكن أن تكون جسيمة وعابرة للحدود. لم تعد التعويضات التقليدية، التي تعتمد على المسؤولية المباشرة للدولة أو الأطراف المتسببة، كافية، ولا سيما في ظل تزايد الحطام الفضائي وتعقيد تحديد المسؤوليات بين الدول والشركات الخاصة. كما أنّ تكاليف إزالة الحطام وإصلاح الأضرار البيئية أو الاقتصادية قد تتجاوز قدرة بعض الدول، ممّا يستدعي وجود أدوات تمويل دولية تتكيف مع طبيعة هذه المخاطر.

في هذا السياق، برزت حقوق السحب الخاصة (Special Drawing Rights – SDRs) كأداة مالية دولية مرنة يمكن استخدامها لتوفير تمويل عاجل ومستدام لمواجهة الأضرار الناجمة عن الأنشطة الفضائية. تمثل هذه الحقوق أصلًا احتياطيًا يصدره صندوق النقد الدولي، ممّا يتيح للدول الوصول إلى سيولة إضافية عند الحاجة، ويشكل أساسًا قويًا لإنشاء صندوق دولي لتعويض الأضرار الناتجة عن الفضاء.

تتمثل القيمة المضافة لهذه الحقوق في قدرتها على خلق توازن بين الالتزامات المالية للدول والمبدأ القانوني الدولي القاضي بمحاسبة المسؤولين عن الأضرار، ممّا يضمن توزيع الأعباء بشكل عادل بين الدول المتضررة والدول الأكثر نشاطًا في مجال الإطلاق الفضائي. كما توفرّ SDRs إطارًا دوليًا معترفًا به يمكن البناء عليه قانونيًا وإجرائيًا لتحديد معايير الاستحقاق وآليات الدفع والمساءلة.

إنّ دراسة هذه الآلية المالية ليست مجرد بديل للتعويضات التقليدية، بل هي أيضًا ركيزة أساسية نحو تطوير نظام قانوني ومالي متكامل يربط بين مبدأ «الملوث يدفع» والتمويل الدولي، مما يعزز الاستقرار والنظام في الأنشطة الفضائية الدولية.

1- ماهية حقوق السحب الخاصة «SDRs»

تعتبر حقوق السحب الخاصة أداة مالية دولية تم تصميمها من قبل المؤسسات الاقتصادية العالمية لتعزيز قدرة الدول الأعضاء على مواجهة الأزمات المالية وتلبية الاحتياجات الطارئة. تمثل SDRs وحدة حساب احتياطية يمكن للدول الاعتماد عليها للحصول على السيولة عند الحاجة، وهي مرتبطة بسلة من العملات الدولية الرئيسية لضمان استقرار قيمتها.

في سياق الأضرار الناتجة عن الفضاء، توفر SDRs إمكانية إنشاء صندوق تعويض دولي يمكنه تغطية تكاليف إصلاح الأضرار الناتجة عن الحطام الفضائي أو الحوادث المرتبطة بالأقمار الصناعية. إن هذه الآلية تضمن تمويلًا مستدامًا، مع مراعاة توزيع الأعباء بشكل عادل بين الدول المختلفة وفقًا لحجم نشاطها الفضائي ومسؤوليتها عن الأضرار المحتملة.

تمثل SDRs إطارًا قانونيًا وماليًا يمكن تعديله ليتماشى مع التطورات التكنولوجية في الفضاء الخارجي، مما يساعد في مواجهة التحديات العابرة للحدود التي تتميز بقدرتها التدميرية العالية. وبالتالي، توفر SDRs أداة مثالية لربط الالتزامات القانونية للدول بوسائل تمويلية عملية يمكن تنفيذها على المستوى الدولي.

علاوة على ذلك، يجب تحليل مفهوم SDRs من منظور قانوني ومالي، مع تسليط الضوء على أهميتها في إنشاء آلية تعويض شاملة تعالج الثغرات في النظام الدولي الحالي لتعويض الأضرار الناتجة عن الفضاء، وتقديم حلولاً عملية يمكن تطبيقها على مستوى السياسات الدولية.

أ- المفهوم والأساس القانوني لحقوق السحب الخاصة

تُعتبر حقوق السحب الخاصة (Special Drawing Rights – SDRs) أداة مالية دولية مميزة أصدرها صندوق النقد الدولي، وتهدف إلى تعزيز الاستقرار النقدي العالمي وتلبية الاحتياجات العاجلة للدول الأعضاء. تمثل هذه الحقوق أصلًا احتياطيًا دوليًا، غير مرتبط مباشرة بالنقد الفعلي، حيث أنها وحدة حسابية يمكن تحويلها بين الدول الأعضاء وفق آليات محددة يحددها صندوق النقد الدولي، مما يتيح للدول استخدام هذه الحقوق لتعزيز احتياطياتها أو تسوية التزاماتها المالية الدولية²².

تستند حقوق السحب الخاصة إلى اتفاقية صندوق النقد الدولي للعام 1969، التي أنشأت هذه الأداة كإجراء وقائي لمواجهة أزمات السيولة الدولية، وتوسيع قدرة الدول على الوصول إلى الموارد المالية عند الحاجة. تنص الاتفاقية على أن صندوق النقد الدولي يخصص حقوق السحب الخاصة للأعضاء بناءً على حصصهم في الصندوق، ويحدد قواعد استخدامها والتحويل بين الدول الأعضاء، مما يمنح هذه الحقوق صفة قانونية دولية مقبولة وموثوقة²³.

تتميز حقوق السحب الخاصة بكونها وحدة حسابية مستقرة، حيث تستند قيمتها إلى مجموعة من العملات الرئيسية العالمية، مثل الدولار الأمريكي، اليورو، الين الياباني، الجنيه الإسترليني، واليوان الصيني²⁴. إن هذا التنوع يمنح قوة مالية نسبية تساعد في تقليل

22. محمد عبد الله عبد المنعم، النظام النقدي الدولي وصندوق النقد الدولي، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014، ص 39-41.

23. أحمد فتحي القصاص، المسؤولية عن التلوث البيئي في القانون الدولي، مرجع سابق ص 97.

24. حسن علي الطاهر، المنظمات المالية الدولية: صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، دار المسيرة، عمان، 2018، ص 19.



مخاطر تقلبات العملات الفردية، ممّا يتيح للدول استخدام SDRs كأداة احتياطية مرنة لتلبية احتياجاتها النقدية في الأوقات الطارئة أو في المعاملات المالية الدولية المعقدة. تُعتبر SDRs وسيلة لتعزيز الثقة بين الدول الأعضاء، حيث توفر آلية للتعامل مع أزمات السيولة من دون الحاجة إلى استخدام الاحتياطيات النقدية الفعلية أو اللجوء إلى الديون الخارجية. كما تقدّم هذه الحقوق إطاراً قانونياً وتنظيماً قوياً لاستخدام الموارد المالية الدولية بطريقة منظمة وشفافة، مع حماية مصالح الدول الأعضاء وضمان استدامة النظام المالي العالمي.

وبذلك، يتبين أنّ الحقوق القانونية والمالية لـ SDRs تُساهم في تعزيز الاستقرار النقدي العالمي، وتوفير أدوات احتياطية فعالة للدول الأعضاء، وفقاً لقواعد ومعايير قانونية دولية راسخة.

ب- الوظائف والآليات المالية لحقوق السحب الخاصة

تلعب حقوق السحب الخاصة (SDRs) دوراً مهماً على الصعيدين المالي والقانوني، حيث تُعتبر أداة احتياطية مرنة تعزز الاستقرار النقدي الدولي وتقدم الدعم للدول الأعضاء في أوقات الأزمات الاقتصادية أو الكوارث الطبيعية العابرة للحدود.²⁵ تتيح

25. أنطوان الحاج، القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص 49.

هذه الحقوق للدول الوصول إلى موارد نقدية يمكن استخدامها من خلال آليات صندوق النقد الدولي، ممّا يضمن تلبية الاحتياجات الطارئة من دون التأثير على السيولة الوطنية أو الالتزامات الدولية.

تُستخدم SDRs بشكل أساسي لتعزيز الاحتياطيات الأجنبية للدول الأعضاء، ممّا يساعدها على مواجهة تقلبات أسواق الصرف الأجنبي أو تلبية الاحتياجات المالية المفاجئة. وتضمن هذه الحقوق قدرة الدولة على الحصول على النقد الفعلي عند الحاجة، سواء من خلال التبادل المباشر مع دول أخرى أو عبر اتفاقيات التحويل التي يسهّلها صندوق النقد الدولي، ممّا يعكس مرونة عالية في إدارة الأزمات النقدية ويضمن استقرار النظام المالي العالمي.

من الناحية القانونية، تمنح اتفاقية صندوق النقد الدولي الدول الأعضاء الحق في اقتطاع حصص محددة من حقوق السحب الخاصة (SDRs) وفقاً لحصة كل دولة في الصندوق. في الواقع، إنّ هذا المبدأ يعكس التعاون الدولي وتوزيع الأعباء المالية بشكل عادل. كما توفر الاتفاقية آليات رسمية لتحويل حقوق السحب الخاصة إلى موارد نقدية قابلة للاستخدام، ممّا يتيح للدول الاستفادة من هذه الحقوق بطريقة منظمة وشفافة، مع الحفاظ على التزاماتها تجاه الصندوق والأعضاء الآخرين²⁶.

تُعتبر حقوق السحب الخاصة أداة قانونية وسياسية تعزز الثقة بين الدول الأعضاء، حيث توفر إطاراً موحداً لتلبية الاحتياجات النقدية الطارئة، وتحد من الاعتماد على الديون الثنائية أو الإجراءات الأحادية. كما تشكل هذه الحقوق عنصراً أساسياً في آليات التعاون الدولي، إذ تضمن توازن المصالح بين الدول الكبرى والصغرى، وتحافظ على استقرار الأسواق المالية العالمية، بما يتماشى مع مبادئ العدالة والتعاون الدولي في القانون النقدي الدولي²⁷.

تُظهر التجارب العملية كيف أن حقوق السحب الخاصة (SDRs) تؤدي دوراً مهماً في تعزيز استجابة الدول للآزمات. على سبيل المثال، تمّ توزيع SDRs إضافية في العام 2021 لتعزيز السيولة الدولية خلال جائحة كوفيد-19، حيث تمّ تخصيص موارد مالية مباشرة للدول الأعضاء لتلبية احتياجاتها الطارئة.

هذا الاستخدام الواقعي يبرز الدور الحيوي لهذه الحقوق كأداة مالية مرنة وقانونية، قادرة على دعم الاستقرار النقدي العالمي وتعزيز التعاون الدولي في مواجهة الآزمات العابرة للحدود. وبالتالي، تشكل وظائف SDRs وآلياتها المالية إطاراً متكاملًا يجمع بين الأبعاد القانونية والاقتصادية والسياسية، ممّا يضمن للدول الأعضاء القدرة على الاستجابة بفعالية للاحتياجات الطارئة، مع تعزيز مبادئ التعاون الدولي والعدالة في توزيع الموارد المالية العالمية.

26. حسن علي الطاهر، المنظمات المالية الدولية: صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، مرجع سابق، ص 21.

27. محمد عبد الله عبد المنعم، النظام النقدي الدولي وصندوق النقد الدولي، مرجع سابق، ص 43.

2- دور SDRs في التمويل الدولي والتعويض عن الأضرار

نظرًا لأن الأضرار الناتجة عن الأنشطة الفضائية، مثل اصطدام الأقمار الصناعية وسقوط الحطام الفضائي والتلوث البيئي في الفضاء، تتجاوز الحدود، أصبح من الضروري وجود آليات دولية فعّالة لتعويض الدول المتضررة. في هذا الإطار، يمكن التفكير في إنشاء صندوق دولي لتعويض الأضرار الفضائية، يتم تمويله جزئيًا من حقوق السحب الخاصة (SDRs)، مما يوفر موارد مالية سريعة ومرنة لتعويض الخسائر الناتجة عن حوادث الفضاء²⁸.

يتماشى هذا الاقتراح مع مبدأ «الملوث يدفع»، الذي يلزم الجهات المسؤولة عن الأضرار، سواء كانت دولاً أو كيانات فضائية، بتحمل تكاليف إزالة الأضرار أو تعويض المتضررين. يمكن أيضًا تحديد مساهمة أكبر للدول الأكثر نشاطاً في إطلاق الأقمار الصناعية والصواريخ، مما يعكس مبدأ العدالة وتوزيع الأعباء بناءً على المسؤولية النسبية عن المخاطر التي تخلقها هذه الأنشطة. بالإضافة إلى ذلك، فإن اعتماد SDRs يوفر إطاراً مالياً دولياً موثقاً ومستقرًا، مما يتيح تغطية الأضرار العابرة للحدود من دون الحاجة إلى اللجوء إلى آليات معقدة لتبادل العملات أو الدين الخارجي.

يمكن تصميم الصندوق الدولي بطريقة تحدد حصة كل دولة في التمويل بناءً على نشاطها في الفضاء، وهذا يتماشى مع مبدأ التعاون الدولي والتوزيع العادل للأعباء المالية الناتجة عن الأنشطة الفضائية. كما أن SDRs تسهل تحويل الموارد بين الدول الأعضاء، مما يجعل إدارة التعويضات أكثر سرعة وشفافية، مع الحفاظ على الالتزامات القانونية للدول تجاه الصندوق الدولي ومبدأ المساءلة في القانون الدولي الفضائي.

أ- المبادئ القانونية والتنظيمية لحقوق السحب الخاصة

يقدم استخدام SDRs في صندوق التعويض الدولي للأضرار الفضائية حلاً عملياً لمشكلة التمويل في حالات الطوارئ، ويضمن أن النظام الدولي يمكنه الاستجابة بسرعة للأحداث الكارثية، مما يعزز الثقة بين الدول ويقلل من النزاعات حول المسؤولية والتعويض²⁹. كما يعكس هذا الاتجاه التزام المجتمع الدولي بمبادئ العدالة والوقاية، ويعزز التوازن بين السيادة الوطنية للدول المالكة للأجسام الفضائية وحقوق الدول المتضررة في الحصول على تعويض عادل وسريع.

على الرغم من أن الفكرة ممكنة من الناحية القانونية، إلا أنّ تنفيذها يحتاج إلى وضع قواعد واضحة لتحديد المسؤوليات، وآليات المحاسبة والتوزيع، ومعايير لتحديد قيمة الأضرار الناتجة عن الأنشطة الفضائية. كما يتطلب الأمر وجود اتفاقيات دولية إضافية

28. إبراهيم رزق، القانون الدولي العام وتطبيقاته المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2016، ص 42-45.

29. أحمد فتحي القصاص، المسؤولية عن التلوث البيئي في القانون الدولي، مرجع سابق، ص 27-31.



لضمان التعاون بين الدول وتفعيل الصندوق، مع الالتزام بمبادئ القانون الدولي العام والمعاهدات الفضائية الحالية، مثل اتفاقية المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن الأجسام الفضائية للعام 1972.

وبالتالي، يُعتبر استخدام حقوق السحب الخاصة لتعويض الأضرار الفضائية نهجاً قانونياً ومالياً مبتكراً، يجمع بين مبادئ المسؤولية الدولية عن الأضرار الفضائية والآليات المالية العالمية، ممّا يعزز العدالة الدولية ويضمن استدامة الأنشطة الفضائية بطريقة مسؤولة وآمنة.

ب- الآثار العملية والاعتبارات الاقتصادية

تتجلى أهمية استخدام حقوق السحب الخاصة (SDRs) في إنشاء صندوق دولي لتعويض الأضرار الفضائية من خلال تحقيق مجموعة من الفوائد العملية والاقتصادية التي تعزز فعالية النظام الدولي في إدارة المخاطر المرتبطة بالفضاء، وتضمن استدامة الأنشطة الفضائية وفقاً لقوانين واضحة³⁰.

تقدم SDRs إطاراً مالياً دولياً مستداماً لدعم جهود إزالة الحطام وإدارة الأضرار، ممّا يقلل من الاعتماد

على الميزانيات الوطنية المتقلبة للدول الأعضاء. هذا التمويل المستمر يضمن استمرارية برامج التنظيف والمراقبة الفضائية، ويتيح آليات للتدخل السريع في حالات الطوارئ، وهذا يعزز الأمن والاستدامة البيئية للفضاء الخارجي.

يمكن تصميم الصندوق بحيث يتم تحديد حصة كل دولة من المساهمة المالية بناءً على مستوى نشاطها الفضائي، بما في ذلك عدد عمليات الإطلاق وحجم الكتل المرسلة إلى المدار. إنّ هذا التوزيع العادل يعكس الالتزام الدولي بالمسؤولية المشتركة، ويضمن أن الدول الأكثر نشاطاً تتحمل حصة أكبر في تمويل الصندوق، ممّا يعكس مبدأ العدالة والمسؤولية النسبية في القانون الدولي الفضائي.

تقدم هذه الآلية دعماً حقيقياً للدول النامية التي قد تواجه صعوبات في الموارد المالية أو التقنية للتعامل مع الأضرار الناتجة عن الأنشطة الفضائية. هذا يتيح لها الانخراط في النظام الدولي للفضاء دون أن تتحمل أعباء غير متناسبة. كما ويعكس هذا الجانب روح

30. فواز العكش، القانون الدولي للفضاء الخارجي واستخداماته السلمية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012، ص 55-59.



التعاون الدولي، ويعزز التوازن بين الدول المتقدمة والدول النامية في مسؤولية حماية البيئة الفضائية وإدارة المخاطر العابرة للحدود.

تتوافق هذه الآلية تمامًا مع مبدأ «الملوث يدفع»، حيث يمكن ربط مساهمة كل دولة بعدد عمليات الإطلاق أو حجم الكتل المادية التي ترسل إلى الفضاء، مما يضمن تطبيقًا وقائيًا وشفافًا لمسؤولية الدولة عن الأضرار³¹. يؤكد هذا النهج القانوني أن المسؤولية الدولية يجب أن تتناسب مع المخاطر التي تنتج عن الأنشطة الفضائية، مع الالتزام بالمعايير الدولية في استخدام الفضاء الخارجي.

وبذلك، تتضح الأبعاد القانونية والاقتصادية والعملية لاستخدام حقوق السحب الخاصة (SDRs) في تعويض الأضرار الفضائية، مما يبرز دورها كأداة فعّالة لتعزيز التعاون الدولي، وضمان العدالة والمسؤولية المشتركة، وتحقيق الاستخدام المستدام والأمن للفضاء الخارجي.

31. إبراهيم رزق، القانون الدولي العام وتطبيقاته المعاصرة، مرجع سابق، ص 48.



القسم الثالث

نحو نظام قانوني متكامل لإدارة المسؤولية عن الأضرار الفضائية

شهد الفضاء الخارجي في العقود الأخيرة تحولات كبيرة في طبيعة الأنشطة البشرية التي تُمارس فيه، حيث تجاوزت هذه الأنشطة مجرد الاستكشاف العلمي والتواصل السلمي لتشمل برامج تجارية وعسكرية وسياحية، مما أدى إلى تراكم كميات هائلة من الحطام الفضائي وزيادة احتمالات حدوث أضرار تتجاوز الحدود.

من الناحية القانونية، يطرح هذا التحول تحدياً للنظام الدولي القائم، حيث أن القوانين التقليدية، مثل معاهدة الفضاء الخارجي للعام 1967 واتفاقية المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن الأجسام الفضائية للعام 1972، لم تأخذ في الاعتبار التطورات السريعة في التكنولوجيا الفضائية والأضرار البيئية العابرة للحدود، مما أدى إلى وجود ثغرات قانونية وتنظيمية واضحة.

تنبع الحاجة إلى تطوير نظام قانوني متكامل من ضرورة توافق القواعد القانونية الدولية مع التغيرات الواقعية في استخدام الفضاء. ومن هذا المنطلق، يُعتبر الجمع بين المادة الثامنة من معاهدة الفضاء الخارجي، ومبدأ «الملوث يدفع» في القانون البيئي الدولي، وحقوق السحب الخاصة (SDRs) كآلية مالية محتملة لتعويض الأضرار، خطوة أساسية نحو إنشاء قاعدة قانونية شاملة توازن بين السيادة الوطنية للدول وحقوقها في الفضاء، وبين الالتزامات الدولية في مجال حماية البيئة الفضائية وإدارة المخاطر العابرة للحدود.

1- الثغرات القانونية في النظام الحالي للفضاء

على الرغم من التقدم الذي أحرزه النظام القانوني الدولي للفضاء في تنظيم أنشطة الدول في الفضاء الخارجي، إلا أن التطبيق العملي لمواد معاهدة الفضاء الخارجي واتفاقية المسؤولية للعام 1972 أظهر وجود ثغرات واضحة تحد من قدرة النظام على مواجهة المخاطر الحديثة. من أبرز هذه الثغرات، نجد القيود الموجودة في المادة الثامنة، التي تمنح الدولة المالكة السيطرة الكاملة على مركباتها الفضائية وأي حطام ناتج عنها، مما يعرقل عمليات إزالة الحطام ويؤثر سلباً على فعالية حماية البيئة الفضائية.

علاوةً على ذلك، يقتصر نطاق اتفاقية المسؤولية للعام 1972 على الأضرار المباشرة التي تحدث على سطح الأرض أو على الأجسام الفضائية الأخرى، متجاهلاً الأضرار

البيئية الممتدة والمخاطر المرتبطة بتراكم الحطام الفضائي في المدار الأرضي، ممّا يترك فراغاً قانونياً كبيراً يحد من فعالية التعويض الدولي ويعقد التعاون بين الدول.

بالإضافة إلى ذلك، لا يتناول النظام الحالي مسؤولية الفاعلين غير الحكوميين، مثل الشركات الخاصة التي تعمل في الفضاء، والتي أصبحت لاعباً رئيسياً في النشاط الفضائي الحديث. إن هذا الفراغ القانوني يخلق غموضاً في تحديد المسؤوليات، ويضعف قدرة النظام الدولي على ضمان الالتزام بالمعايير الوقائية ومبادئ العدالة في توزيع التعويضات عن الأضرار.

أ- التحديات القانونية للمادة 8 ونظام المسؤولية للعام 1972

تعتبر المادة 8 من معاهدة الفضاء الخارجي للعام 1967 واحدة من الركائز القانونية الأساسية التي تحدد كيفية تعامل الدول مع الأجسام الفضائية المسجلة باسمها. حيث تنص على أنه يجب الحصول على إذن صريح من الدولة المالكة قبل أي تدخل في جسم فضائي، بما في ذلك إزالة الحطام. كان هذا النص مناسباً في الستينيات عندما كان عدد الأقمار الصناعية محدوداً وكانت العمليات الفضائية أقل تعقيداً. لكن مع التوسع الكبير في النشاط الفضائي اليوم، أصبحت المادة 8 تشكل عائقاً أمام التعاون الدولي الفعّال لمواجهة المخاطر المتزايدة في الفضاء، ممّا يستدعي إعادة النظر في نطاق تطبيقها وإيجاد آليات تسمح بالتدخل الوقائي في حالات الطوارئ.

تحدد اتفاقية 1972 مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن أجهزتها الفضائية بشكل أساسي على الأضرار المباشرة والواضحة، مثل الأضرار التي تلحق بالأشخاص أو الممتلكات على سطح الأرض، والأضرار التي تلحق بأجسام فضائية أخرى في المدار. ومع ذلك، لم تتناول الاتفاقية بشكل كافٍ الأضرار البيئية بعيدة المدى، مثل تراكم الحطام الفضائي الذي يؤدي إلى تلوث المدار الأرضي وزيادة احتمالات الاصطدام في المستقبل. كما يظهر قصور في نظام التسجيل الدولي للأجسام الفضائية، مما يحد من القدرة على متابعة ملكية الأجسام الفضائية وحالتها الفنية، وهذا يعقّد جهود الإدارة الوقائية للفضاء الخارجي.³²

تترك هذه الثغرات القانونية فراغاً يمكن أن يعطلّ جهود الحد من المخاطر الفضائية، ويضعف استجابة الدول للأحداث الطارئة، مثل التصادمات أو سقوط الحطام على الأرض. كما تعرقل فعالية آليات التعويض الدولية، إذ لا توفر الاتفاقية وسيلة واضحة لمعالجة الأضرار البيئية أو المخاطر المحتملة في المستقبل³³، ممّا يبرز الحاجة الملحة لتطوير نظام قانوني متكامل يجمع بين حماية السيادة الوطنية، وتعزيز التعاون الدولي، وتطبيق مبادئ الوقاية والاستدامة في الفضاء الخارجي. من منظور قانوني

Lyall, F. & Larsen, P.B (2009), Space Law: A Treatise, Ashgate Publishing, London p.112 .32

33. فواز العكش، القانون الدولي للفضاء الخارجي واستخداماته السلمية، مرجع سابق، ص 90

وسياسي، يشير الواقع المعاصر إلى أن النظام الحالي، المتمثل في المادة 8 واتفاقية 1972، لم يعد كافياً لضمان الاستخدام الآمن والمستدام للفضاء الخارجي.

لذا، بات من الضروري استكشاف آليات مبتكرة، مثل توظيف حقوق السحب الخاصة SDRs كأداة تمويلية، ودمج مبدأ «الملوث يدفع» لتوزيع المسؤولية بشكل عادل بين الدول، مع الحفاظ على سيادة الدولة المالكة للأجسام الفضائية، مما يتيح معالجة الثغرات القانونية وتحقيق توازن بين الحقوق والالتزامات الدولية. وعليه، فإن القيود القانونية الحالية تمثل تحدياً حقيقياً للنظام الدولي في الفضاء، ما يبرز الحاجة الملحة لوضع إطار قانوني شامل يتماشى مع التطورات التكنولوجية ويعزز الأمن والاستدامة في المدار الأرضي.

ب- التأثيرات العملية لهذه الثغرات

تؤدي الثغرات القانونية في المادة 8 من معاهدة الفضاء الخارجي واتفاقية المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن الأجسام الفضائية للعام 1972 إلى آثار عملية متعددة تعرقل إدارة المخاطر الفضائية وتضعف فعالية النظام الدولي في هذا المجال.

تساهم القيود القانونية الحالية في تقليل الردع الدولي، حيث يسمح غياب العقوبات الواضحة والالتزامات الوقائية للدول بتجاهل أو تأجيل إدارة الحطام الفضائي، إن هذه الحالة تزيد من احتمالية تراكم المخاطر في المدار الأرضي المنخفض، ما يجعل الفضاء عرضة لحوادث اصطدام قد تكون مدمرة للأقمار الصناعية الحالية والمستقبلية، مما يُضعف الأمان الفضائي العام ويؤثر على التزامات الدول تجاه حماية البيئة الفضائية.

مع تزايد دور القطاع الخاص في الأنشطة الفضائية، يظهر نقص في التنظيم في ما يتعلق بمسؤوليات الشركات والمؤسسات الخاصة التي تعمل في هذا المجال. كما ويركز النظام الحالي بشكل أساسي على مسؤولية الدولة، لكنه لا يوضح كيف يمكن محاسبة الكيانات التجارية، مما يترك ثغرات قانونية قد تعيق تطبيق المسؤولية الدولية بشكل فعال على الأنشطة الخاصة، ويجعل من الصعب تعويض الأضرار المحتملة.

تؤدي هذه الثغرات في النظام القانوني إلى زيادة سريعة في تراكم الحطام الفضائي، مما يشكل تهديداً للبيئات الفضائية ويزيد من احتمالية حدوث ما يُعرف بالإبادة البيئية الفضائية أو Ecocide. إن هذا التراكم لا يقتصر فقط على الأضرار المادية، بل يحمل أيضاً مخاطر طويلة الأمد على استدامة البيئة في الفضاء، مما يجعل المدار الأرضي أقل أماناً للأنشطة المستقبلية، ويستدعي تدخلاً وقائياً عاجلاً.

علاوة على ذلك، إن غياب وضوح المسؤوليات القانونية الدولية يؤثر سلباً على الأمن الفضائي والاستثمار في هذا القطاع الحيوي. فالثغرات القانونية قد تؤدي إلى نزاعات بين الدول حول ملكية الأجسام الفضائية، التعويض عن الأضرار، ومسؤولية الحوادث،

مما يضعف التعاون الدولي ويحد من فرص تطوير برامج فضائية مشتركة³⁴، وبالتالي يبرز الحاجة الملحة لإطار قانوني شامل يوازن بين السيادة الوطنية والالتزامات الدولية للحماية والوقاية.

وعليه، يتبين أنّ الثغرات القانونية الحالية لا تؤثر فقط على فعالية النظام الدولي الفضائي، بل تمتد آثارها لتشمل الاستدامة البيئية والأمن والاستثمار، مما يعزز الحاجة إلى تطوير إطار قانوني متكامل يتماشى مع التطورات التقنية ويضمن حماية البيئة الفضائية وتعزيز التعاون الدولي.

2- آفاق تطوير نظام قانوني متكامل للأضرار الفضائية

شهدت الأنشطة الفضائية في العقود الأخيرة تطوراً ملحوظاً على الصعيدين الكمّي والنوعي. لم تعد هذه الأنشطة مقتصرة على الاستكشاف العلمي أو البعثات البحثية فحسب، بل توسعت لتشمل مجالات مثل الاتصالات التجارية، النقل الفضائي، والتطبيقات العسكرية. لقد جاء هذا التوسع مع تحديات جديدة تتعلق بسلامة الفضاء الخارجي، خاصة مع تزايد الحطام الفضائي وزيادة مخاطر الاصطدامات بين الأجسام الفضائية. ويظهر أنّ الأطر القانونية الحالية، رغم أهميتها التاريخية في تنظيم هذه الأنشطة، لم تعد كافية لضمان حماية البيئة الفضائية وتحقيق المسؤولية الدولية الفعالة.

في هذا السياق، أصبح من الضروري إعادة تقييم القواعد القانونية التي تحكم مسؤولية الدول عن الأضرار الناتجة عن الأجسام الفضائية، سواء على الأرض أو في المدار. فقد ظهرت ثغرات واضحة في النصوص المعمول بها، مما أدّى إلى صعوبة معالجة الحوادث العابرة للحدود، وتحديد نطاق التعويض، بالإضافة إلى ضعف الإجراءات الوقائية التي يمكن أن تمنع وقوع الضرر قبل حدوثه. كذلك، تعكس هذه الثغرات الحاجة إلى تطوير نظام قانوني متكامل يتماشى مع الواقع التكنولوجي الحديث، ويوازن بين سيادة الدولة المالكة للأجسام الفضائية والمصالح الجماعية للمجتمع الدولي في حماية البيئة الفضائية.

أظهرت التجارب الدولية أنّ عدم وضوح المسؤوليات القانونية يمكن أن يعيق التعاون بين الدول ويقلّل من فعالية التدخلات الوقائية، كما أنّه يزيد من التعقيدات عند التعويض عن الأضرار الناتجة عن حوادث الاصطدام أو سقوط الحطام الفضائي. لذلك، ينبغي البحث في كيفية تطوير الإطار القانوني الدولي للفضاء، خاصة في ظل التحديات البيئية والاقتصادية والتقنية المرتبطة بالنشاطات الفضائية.

M. Lachs, The Law of Outer Space: An Experience in Contemporary Law-Making, Martinus Nijhoff, 34 Publishers, Leiden, 1972, p. 101.

أ- تعديل المادة 8 وتفعيل مبدأ «الملوث يدفع»

تعتبر المادة 8 من معاهدة الفضاء الخارجي أساسًا مهمًا لتحديد العلاقة بين الدول والأجسام الفضائية المسجلة باسمها. ومع ذلك، فإن التحديات الحديثة تستدعي تعديل نصوصها لتلبية متطلبات الاستدامة والسلامة في الفضاء. يُقترح تعديل المادة بحيث يتم إلغاء مفهوم «الملكية المطلقة» عن الحطام الفضائي بعد أن يفقد وظيفته التقنية لفترة زمنية معينة، مما يسمح بإزالته دون الحاجة إلى إذن من الدولة المالكة إذا كان يشكل خطرًا مباشرًا على الأجسام الفضائية الأخرى أو البيئة الأرضية. كما يمكن إدخال قاعدة تحول الحطام إلى «ملكية دولية عامة» بعد فترة زمنية محددة، مما يضمن إدارة فعّالة وآمنة للفضاء ويحافظ على الأمن والاستدامة البيئية³⁵.

لضمان العدالة في تحمّل الأعباء الناتجة عن الأضرار الفضائية، يُقترح تطبيق مبدأ «الملوث يدفع» من خلال اعتماد معيار المسؤولية الموضوعية (Strict Liability)، مما يعني أن كل دولة أو كيان يطلق أجسامًا إلى الفضاء يتحمل المسؤولية الكاملة عن أي ضرر ينجم عن نشاطه، بغض النظر عن وجود خطأ أو إهمال³⁶. يمكن تعزيز هذا المبدأ من خلال فرض رسوم دولية على عمليات الإطلاق الفضائي تُخصّص لتمويل إزالة الحطام الفضائي وإدارة المخاطر، مما يحقق العدالة في تحميل المسؤولية وفقًا لمساهمة كل طرف في النشاط الفضائي.

مع تزايد دور القطاع الخاص في الأنشطة الفضائية، أصبح من الضروري فرض التأمين الفضائي الإجباري على الشركات، بحيث يغطي المسؤولية عن الأضرار التي قد تلحق بالدول الأخرى أو بالبيئة الفضائية. يضمن هذا الإجراء دمج القطاع الخاص ضمن منظومة المسؤولية الدولية، ويعزز التعاون بين الدولة والكيانات الخاصة، مع توفير موارد مالية سريعة للتعويض عن الأضرار المحتملة، مما يدعم استدامة الأنشطة الفضائية وفق قواعد قانونية واضحة وشفافة. يجمع هذا التعديل بين حماية السيادة الوطنية للدولة المالكة للأجسام الفضائية، وبين تعزيز المسؤولية الدولية والعدالة بين الدول والكيانات الفاعلة في الفضاء.

إنّ هذا النهج يعكس التحول من نظام تقليدي يركز على التعويض بعد وقوع الضرر، إلى نظام متكامل يجمع بين الوقاية، التحوط المالي، والتعاون الدولي لضمان الاستخدام الآمن والمستدام للفضاء الخارجي، بما يحقق حماية البيئة الفضائية وحقوق الأجيال القادمة.

مع تزايد دور القطاع الخاص في الأنشطة الفضائية، أصبح من الضروري فرض التأمين الفضائي الإجباري على الشركات، بحيث يغطي المسؤولية عن الأضرار التي قد

35. عبد الله محمد عبد السلام، القانون الدولي للفضاء الخارجي: المبادئ والنظم القانونية المنظمة للأنشطة الفضائية، مرجع سابق، ص 106.

36. A. Kerrest & L.-J. Smith (eds.), Space Law: Current Problems and Perspectives for Future Regulation, Eleven International Publishing, The Hague, 2015, p. 203-210.



تلق بالبول الأخرى أو بالبيئة الفضائية. يضمّن هذا الإجراء، دمج القطاع الخاص ضمن منظومة المسؤولية الدولية، ويعزز التعاون بين الدولة والكيانات الخاصة، مع توفير موارد مالية سريعة للتعويض عن الأضرار المحتملة، مما يدعم استدامة الأنشطة الفضائية وفق قواعد قانونية واضحة وشفافة³⁷.

بالإضافة إلى ذلك، يجمع هذا التعديل بين حماية السيادة الوطنية للدولة المالكة للأجسام الفضائية، وبين تعزيز المسؤولية الدولية والعدالة بين الدول والكيانات الفاعلة في الفضاء. كذلك، يعكس هذا النهج التحول من نظام تقليدي يركز على التعويض بعد وقوع الضرر، إلى نظام متكامل يجمع بين الوقاية، التحوط المالي، والتعاون الدولي لضمان الاستخدام الآمن والمستدام للفضاء الخارجي، بما يحقق حماية البيئة الفضائية وحقوق الأجيال القادمة.

وبذلك، يمثل هذا التعديل إطاراً قانونياً حديثاً لتطوير المادة 8، مع إدماج مبدأ «الملوّث يدفع» والمسؤولية الموضوعية، بما يتلاءم مع التحديات التقنية والاقتصادية للفضاء الخارجي ويضمن تحقيق التوازن بين السيادة الوطنية والمسؤولية الدولية.

ب- إدماج حقوق السحب الخاصة كأداة تعويضية

تواجه الدول تحدياً مستمراً في تأمين التمويل اللازم لتعويض الأضرار الفضائية وإدارة الحطام بشكل مستدام، خاصة مع تزايد عدد الأقمار الصناعية والنشاطات التجارية في الفضاء. ومن هنا، يجب إنشاء صندوق دولي للتعويض عن الأضرار الفضائية، يُموّل جزئياً من خلال تحويل نسبة محددة من حقوق السحب الخاصة (SDRs) الممنوحة للدول الأعضاء في صندوق النقد الدولي³⁸، مع تعزيز التمويل بمساهمات إضافية من الدول الأكثر نشاطاً في إطلاق الأقمار الصناعية. وبالتالي، فإنّ هذا الإجراء يضمّن استدامة الموارد المالية، ويقلل من الاعتماد على الميزانيات الوطنية المتقلبة، ويعزز قدرة المجتمع الدولي على التعامل مع الحوادث الطارئة بسرعة وفعالية.

إنّ هذا الصندوق يعكس تطبيق مبدأ «الملوّث يدفع» على المستوى الدولي، من خلال تحديد مساهمة أكبر للدول التي تمتلك أو تطلق أكبر عدد من الأقمار الصناعية أو

37. J. Boughton, Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979 – 1989, International Monetary Fund, Washington D.C., 2001, p. 91.

38. محمد عبد الله عبد المنعم، النظام النقدي الدولي وصندوق النقد الدولي، مرجع سابق، ص 46.



الصواريخ. كذلك، إنّ هذا النهج يتيح توزيع الأعباء بشكل عادل ومسؤول، ويحفز الدول والكيانات على اتخاذ إجراءات وقائية لتقليل المخاطر، بما يتماشى مع مبادئ العدالة والمسؤولية الموضوعية في القانون الدولي.

يعمل صندوق النّقد الدولي على ضمان أن الدول النامية تستطيع الاستفادة من آليات التعويض من دون أي قيود مالية، ممّا يعكس روح التعاون الدولي والالتزام المشترك بحماية البيئة الفضائية. يُتيح هذا النموذج تنسيق الجهود بين الدول الكبرى والدول النامية، ويخلق بيئة قانونية ومالية واضحة لدعم الاستدامة في الفضاء، ويعزز الالتزام العالمي بمعايير السلامة وإدارة المخاطر.

يمكن اعتماد نموذج مشابه لصندوق التعويضات عن تسربات النفط الدولي (IOPC Fund)، الذي يوفّر إطاراً قانونياً ومالياً فعالاً لتوزيع المسؤوليات والتعويضات، ويضمن الشفافية في إدارة الموارد، ويعكس التزاماً دولياً مشتركاً بالمعايير البيئية. هذا النموذج يمكن أن يكون نقطة انطلاق لتطوير آليات جديدة قابلة للتطبيق في الفضاء الخارجي، بما يتماشى مع تعديلات المادة 8 ومبادئ المسؤولية الدولية .

وعليه، يجب اعتماد إطارٍ عملي ومالي مبتكر لإدماج حقوق السحب الخاصة في النظام القانوني الفضائي، مما يعزز قدرة المجتمع الدولي على إدارة المخاطر الفضائية، وتحقيق التعويض العادل، وتطبيق مبدأ «الملوث يدفع» بكفاءة وشفافية.

الخلاصة

خلص هذا المقال البحثي إلى أن النظام القانوني الدولي الذي ينظم مسؤولية الدول عن الأضرار الناتجة عن الأجسام الفضائية، بصيغته التقليدية، لم يعد قادراً على التعامل بفعالية مع التحولات العميقة التي يشهدها الفضاء الخارجي. فقد أظهر التحليل أن زيادة الأنشطة الفضائية، وتنوع الفاعلين الدوليين والخواص، وتزايد الحطام الفضائي بشكل متسارع، كلها عوامل كشفت عن وجود قصور بنيوي في القواعد القانونية الحالية، خاصة في معاهدة الفضاء الخارجي للعام 1967 واتفاقية المسؤولية للعام 1972. ويتجلى هذا القصور بشكل خاص من خلال المادة الثامنة من المعاهدة، التي أكدت مبدأ الولاية والملكية المستمرة للدولة المسجلة على الأجسام الفضائية، بما في ذلك الحطام، مما تحول عملياً من أداة لحماية السيادة الوطنية إلى عائق قانوني أمام التدخل الجماعي لإزالة المخاطر الفضائية.

وقد أظهر المقال أن هذا الإطار القانوني، الذي تمت صياغته في سياق تاريخي وتكنولوجي مختلف، لم يأخذ في الاعتبار البعد البيئي طويل الأمد للأنشطة الفضائية، ولا الطبيعة التراكمية والعابرة للحدود للأضرار الناتجة عن الحطام الفضائي. كما أن نظام المسؤولية الدولية الحالي، رغم اعترافه بمسؤولية الدول عن الأضرار، لا يزال محصوراً في نطاق ضيق يركز على الأضرار المباشرة، متجاهلاً الأضرار البيئية غير الفورية والمخاطر المستقبلية التي تهدد.

في هذا السياق، يبرز مبدأ «الملوث يدفع» كإطار معياري أكثر عدالة وملاءمة للتعامل مع الأضرار الناتجة عن الأنشطة الفضائية. يعتمد هذا المبدأ على تحميل الجهة المسؤولة عن التلوث تكاليف الوقاية والعلاج والتعويض، بغض النظر عن وجود خطأ أو سوء نية. ومع ذلك، أظهر المقال أن فعالية هذا المبدأ تبقى محدودة ما لم يُدعم بآليات مالية دولية قادرة على تحويل الالتزام القانوني إلى أدوات تنفيذية عملية. هنا، تبرز حقوق السحب الخاصة (SDRs) كخيار مبتكر وواعد، نظراً لطبيعتها الدولية ومرونتها التمويلية، وإمكانية استخدامها ضمن إطار تعاوني يتجاوز السيادة الوطنية.

وبناءً على ذلك، توصلت هذه الدراسة إلى أن المعالجة القانونية الفعّالة لأضرار الأجسام الفضائية لا يمكن أن تتحقق من خلال إصلاح جزئي أو أحادي، بل تحتاج إلى مقاربة شاملة تجمع بين تحديث القواعد القانونية الموضوعية، وتوسيع نطاق المسؤولية الدولية، وإدماج أدوات تمويل جماعية مبتكرة. إن إعادة تفسير أو تعديل المادة الثامنة من معاهدة الفضاء الخارجي، بما يسمح بالتدخل الوقائي لإزالة الحطام في حالات الخطر الجسيم، إلى جانب تعزيز مبدأ «الملوث يدفع» في القانون الدولي للفضاء، واستحداث صندوق دولي للتعويض ممول جزئياً عبر حقوق السحب الخاصة، من شأنه أن يساهم في إرساء نظام أكثر توازناً بين متطلبات السيادة الوطنية واحتياجات التعاون الدولي.

في ضوء ما تمّ ذكره، يُقترح مجموعة من التوصيات العملية التي تحمل طابعًا قانونيًا ومؤسسيًا، ومن أبرزها: أولاً، الدعوة إلى تطوير تفسير ديناميكي للمادة الثامنة من معاهدة الفضاء الخارجي، أو تعديلها من خلال بروتوكول ملحق، بحيث يحد من مفهوم «الملكية المطلقة» للحطام الفضائي بعد فقدانه لوظيفته التقنية، ويتيح التدخل الدولي المنظم في حالات الخطر الوشيك على سلامة المدار أو البيئة الأرضية. كذلك العمل على إدماج مبدأ «الملوِّث يدفع» بشكل صريح ضمن قواعد القانون الدولي للفضاء، من خلال اعتماد معيار المسؤولية الموضوعية عن التلوث الفضائي، وربط المسؤولية ليس فقط بحدوث الضرر، بل أيضًا بالإخلال بالالتزامات الوقائية. كما ينبغي إنشاء صندوق دولي لتعويض الأضرار الناتجة عن الأجسام الفضائية، يتم تمويله من خلال مساهمات إلزامية للدول الأكثر نشاطاً في الفضاء، بالإضافة إلى تخصيص نسبة معينة من حقوق السحب الخاصة، مما يضمن تمويلًا مستدامًا وعادلاً، ويخفف العبء عن الدول النامية والمتضررة. من ناحية أخرى، تعزيز الإطار القانوني الذي ينظم مسؤولية الفاعلين الخواص في الفضاء، وذلك من خلال إلزام الدول بفرض أنظمة تأمين فضائي إجباري، وربط تراخيص الإطلاق بالالتزام بمعايير للحد من الحطام وإدارته. وأخيراً، دعم التعاون الدولي والمؤسسي في مجال إدارة المخاطر الفضائية، من خلال إنشاء آليات تنسيق فنية وقانونية دائمة، تساهم في تبادل البيانات، والإنذار المبكر، واتخاذ تدابير وقائية جماعية.

وعليه، فإنّ هذه الدراسة تُظهر أن مستقبل استدامة الفضاء الخارجي يعتمد على قدرة المجتمع الدولي على تجاوز الأساليب التقليدية، والانتقال نحو نظام قانوني مرّن ومبتكر، يعكس الترابط بين المسؤولية القانونية، والعدالة البيئية، والتضامن المالي الدولي، مما يضمن حماية الفضاء الخارجي كتراث مشترك للبشرية جمعاء.

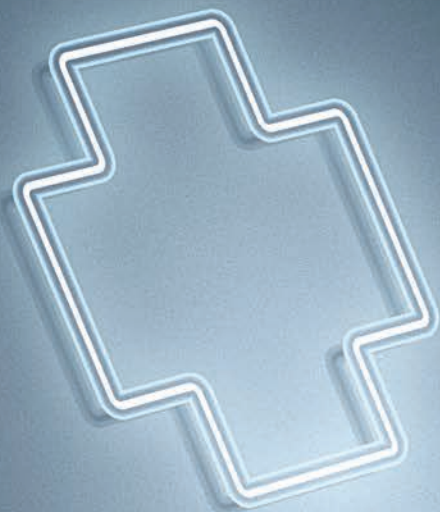
قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية

1. أبو الوفا سلامة، أحمد، المسؤولية الدولية في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.
2. إبراهيم رزق، القانون الدولي العام وتطبيقاته المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2016.
3. البلال، محمد، القانون الدولي للبيئة: المبادئ والأسس العامة، دار المنهل، بيروت، 2021.
4. الشرقاوي، أحمد محمد، النظام القانوني الدولي للفضاء الخارجي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016.
5. الطاهر، حسن علي، المنظمات المالية الدولية: صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، دار المسيرة، عمان، 2018.
6. العكش، فواز، القانون الدولي للفضاء الخارجي واستخداماته السلمية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012.
7. العنزي، فهد بن عبد الله، مبدأ «الملوث يدفع» في القانون الدولي البيئي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2017.
8. القصاص، أحمد فتحي، المسؤولية عن التلوث البيئي في القانون الدولي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011.
9. الحسيني، محمد عبد القادر، المسؤولية الدولية عن الأضرار الناجمة عن الأجسام الفضائية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014.
10. حمود، عبد الكريم، المسؤولية الدولية عن الأضرار البيئية، دار وائل، عمان، 2019.
11. خليل، محمود عبد الكريم، القانون الدولي للبيئة: المبادئ والآليات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013.
12. عبد السلام، عبد الله محمد، القانون الدولي للفضاء الخارجي: المبادئ والنظم القانونية المنظمة للأنشطة الفضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
13. عبد الله، حسن، قانون الفضاء الخارجي: دراسة في المعاهدات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2020.
14. عبد المنعم، محمد عبد الله، النظام النقدي الدولي وصندوق النقد الدولي، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014.
15. مجدي، محمد سامي، القانون الدولي العام – المبادئ والتطبيقات، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2019.

ثانيًا: المراجع الأجنبية

1. Boughton, J. (2001). *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979–1989*. International Monetary Fund, Washington D.C.
2. Cheng, B. (1997). *Studies in International Space Law*. Oxford University Press.
3. Kerrest, A. & Smith, L.-J. (Eds.). (2015). *Space Law: Current Problems and Perspectives for Future Regulation*. Eleven International Publishing, The Hague.
4. Lachs, M. (1972). *The Law of Outer Space: An Experience in Contemporary Law-Making*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.
5. Lyall, F. & Larsen, P. B. (2009). *Space Law: A Treatise*. Ashgate Publishing, London.



CARE

بين الطوارئ والاستجابة الإنسانية:

كيف تعيد الحروب إنتاج اقتصاد الرعاية في لبنان

سوزان أبو شقرا - أخصائية تعلّم وتطوير رئيسية
معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

المقدمة

لا يختبر اللبنانيون اليوم مجرد أزمة رعاية صحية واجتماعية عابرة، بل يعيشون داخل زمن طوارئ ممتد، يكاد يصبح القاعدة لا الاستثناء، تتوالى الكوارث لا بوصفها صدمات منفصلة، بل كحلقات مترابطة في سلسلة واحدة: من حرب تموز 2006، إلى الانهيار المالي في العام 2019، مروراً بانفجار مرفأ بيروت عام 2020، وصولاً إلى اللتداءات الإسرائيلية 2024 و2026. في كل محطة، يتكرّر المشهد ذاته لكن بكلفة أعلى: انهيار بنيوي متسارع، يعقبه تدخل إنساني عاجل ومكثّف، ثم انسحاب تدريجي يخلّف فراغاً يعيد إنتاج الانهيار من جديد.

لا تكمن خطورة الوضع في حجم الأزمات فحسب، بل في طبيعتها: فحين يصبح العيش في الطوارئ هو الوضع الطبيعي، وتتحول الرعاية من حق اجتماعي إلى خدمة طارئة، ومن سياسة عامة إلى استجابة ظرفية، يصبح كسر هذه الحلقة ليس مجرد خيار إصلاحي، بل شرطاً لإعادة بناء العقد الاجتماعي نفسه.

يطرح هذا المقال سؤالاً محورياً: هل يستطيع لبنان تحويل لحظة الطوارئ، بما تحمله من ضغوط مالية وتنظيمية وبشرية، إلى منطلق لبناء نظام رعاية مستدام؟ انطلاقاً من ذلك، يسعى هذا المقال إلى تحليل الأزمة كتحوّل في اقتصاد الرعاية نفسه. ويطرح في هذا السياق ثلاثة أسئلة مركزية: من يخطّط الرعاية في لبنان؟ من يموّلها؟ ومن يملك القدرة على تنظيمها وتوجيهها؟ لفهم عمق الأزمة، لا بدّ من العودة إلى كيفية تشكّل نظام الرعاية في لبنان كنظام هجين قائم على ما يُعرف بـ «ماسة الرعاية» (Care Diamond)، أي توزيع الأدوار بين الدولة والأسرة والسوق والفاعلين الدوليين.

غير أنّ هذا النموذج، رغم مظهره المتكامل، يقوم عملياً على توازن هشّ، إذ لا يمتلك أي من هذه الأطراف القدرة على تحمّل عبء الرعاية بشكل مستدام؛ فالدولة تعاني من ضعف في التمويل والحوكمة، والأسر تترجح تحت أعباء متزايدة تفوق قدرتها، والسوق يتحرّك وفق منطق الربحية لا العدالة، فيما يظلّ تدخل الفاعلين الدوليين محكوماً بأولويات طارئة ومؤقتة.



القسم الأول

الأزمة، والتشظّي، وتطوّر نظام الرعاية

1- اقتصاد الرعاية: المفهوم ومسارات التطور

كيف تحوّلت الرعاية من شأن خاص داخل الأسرة إلى قضية عامة تتدخل فيها الدولة؟ هذا التحوّل لا يعبر فقط عن تطوّر اجتماعي، بل عن إعادة تعريف عميق لدور الاقتصاد والسياسات العامة في تنظيم الحياة اليومية. فالاقتصاد الرعاية لم يعد قطاعًا اجتماعيًا ثانويًا، بل بات يُشكّل أحد الأعمدة التي تقوم عليها استمرارية المجتمعات وإعادة إنتاجها. وهي لا تقتصر على تقديم خدمات في الصحة أو التعليم أو الحماية الاجتماعية، بل تمثّل البنية التي تجعل الحياة اليومية ممكنة، وتضمن استمرار الأفراد والأسر في أداء وظائفهم الاجتماعية والاقتصادية. بهذا المعنى، لا تُعدّ الرعاية نشاطًا مكملًا للاقتصاد، بل شرطًا لوجوده واستمراره.

في المجتمعات التقليدية، كانت الرعاية مسؤوليةً أسرية ومجتمعية، تُقدّم داخل الأسرة وشبكات القرابة، لا سيما للأطفال وكبار السن والمرضى، من دون إطار اقتصادي أو سياساتي واضح، وغالبًا ما كانت ممارسة غير مرئية تُنجز في صمت. غير أنّ هذا الواقع بدأ يتغيّر مع نشوء الدولة الحديثة، ولا سيما بعد الحرب العالمية الثانية، حيث تحوّلت الرعاية تدريجيًا إلى حق اجتماعي، وأصبحت جزءًا من مسؤولية الدولة، التي أدرجتها ضمن أطر قانونية ومؤسسية تشمل الصحة والتعليم والضمان الاجتماعي. وقد كرّست المواثيق الدولية، من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، هذا التحوّل، لتصبح الرعاية ركناً أساسيًا في العقد الاجتماعي. لاحقًا، وسّعت الأدبيات النسوية هذا المفهوم من خلال إبراز القيمة الاقتصادية للعمل غير المدفوع داخل الأسر، واعتباره جزءًا من «إعادة إنتاج الحياة الاجتماعية». وبذلك، لم تعد الرعاية تقتصر على الخدمات الرسمية، بل أصبحت نظامًا مزدوجًا يجمع بين رعاية مدفوعة (مؤسسية) ورعاية غير مدفوعة (أسرية).

وفي هذا السياق، تشير تقديرات منظمة العمل الدولية ILO إلى أنّ الاستثمار في قطاع الرعاية يمكن أن يخلق عالميًا، أكثر من 300 مليون فرصة عمل بحلول 2035¹، كما تشير تقديرات البنك الدولي² إلى أنّ توسيع خدمات رعاية الأطفال يمكن أن يرفع مشاركة النساء في سوق العمل بما يصل إلى 6.7 نقاط مئوية، ما يضعها في قلب سياسات النمو، لا فقط الحماية.

1. International Labour Organization (ILO). (2022). *Care at work: Investing in care leave and services for a more gender equal world of work*. Geneva: International Labour Office. Care at Work: Investing in Care Leave and Services for a More Gender Equal World of Work | United Nations in Lebanon

2. World Bank. (2025). *State of Social Protection Report 2025: The 2-Billion-Person Challenge*. Open Knowledge Repository

غير أنّ هذا المسار لم يتطوّر بشكل متساوٍ بين الدول، إذ يكشف التحليل المقارن بين دول الشمال والجنوب عن فجوات عميقة في التعامل مع اقتصاد الرعاية. ففي حين نجحت دول الرفاه ولا سيّما الدول الإسكندنافية وكندا واليابان وبعض دول أوروبا الغربية في بناء أنظمة رعاية متكاملة تشمل خدمات حضانة مدعومة، وإجازات أمومة وأبوة مدفوعة الأجر، ورعاية طويلة الأجل، لا تزال دول الجنوب، بما فيها العديد من الدول العربية والأفريقية والآسيوية وأميركا اللاتينية، تعاني من هشاشة وتراجع في أنظمة الرعاية والحماية الاجتماعية.

تكشف مقارنة حجم الإنفاق هذه الفجوة حيث وصل معدل الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية في دول الدخل المرتفع إلى 15-20% من الناتج المحلي الإجمالي³، ما يدلّ على دور مركزي للدولة في تمويل وتنظيم الرعاية. في حين لم يتجاوز هذا الإنفاق الـ 5% في معظم الدول منخفضة ومتوسطة الدخل⁴. ويترجم هذا التفاوت أيضًا إلى فجوة حادة في التغطية، حيث لا يزال نحو 2 مليار شخص في دول الجنوب العالمي يفتقرون إلى حماية اجتماعية كافية أو أي تغطية على الإطلاق، ما يعكس محدودية قدرة هذه الدول على تحويل الرعاية إلى حق مؤسسي شامل.

أما من حيث القيمة الاقتصادية، فتشير الأدلة إلى أنّ عمل الرعاية غير المأجور يشكل أحد أكبر «الاقتصادات الخفية» عالميًا. فقد قدّرت منظمة العمل الدولية في العامين 2018 و2020 قيمة هذا العمل بنحو 11 تريليون دولار أميركي سنويًا، أي ما يعادل حوالى 9% من الناتج المحلي الإجمالي العالمي⁵.

وعند المقارنة بين الدول، تُظهر البيانات أنّ مساهمة العمل غير المدفوع في الناتج المحلي تختلف بشكل ملحوظ تبعًا لمستوى تطوّر نظم الرعاية. ففي دول الشمال، حيث تتوافر خدمات عامة أكثر تنظيمًا، تتراوح هذه القيمة عادةً بين 10% و15% من الناتج المحلي الإجمالي، بينما ترتفع بشكل كبير في دول الجنوب لتتراوح بين 10% و39% بحسب البلد، نتيجة الاعتماد الأكبر على الرعاية الأسرية وضعف البنى المؤسسية للخدمات.

ورغم اختلاف النماذج، يواجه العاملون في قطاع الرعاية عالميًا تحديات مشتركة، أبرزها تدني الأجور، وضعف الحماية الاجتماعية، وارتفاع مستويات الإرهاق. إلا أنّ هذه التحديات تتفاقم في دول الجنوب، حيث يغيب التنظيم المؤسسي وتنتشر أشكال العمل الهش وغير النظامي.

3. International Labour Organization (ILO). (2024). World Social Protection Report 2024-26: Universal social protection for climate action and a just transition, (Report No. 9789220410183). Geneva: International Labour Office.

4. المرجع أعلاه

5. International Labour Organization. (2018). Care work and care jobs for the future of decent work. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_633135/lang-en/index.htm

وتكشف هذه المؤشرات أنّ الفارق بين الشمال والجنوب لا يقتصر على حجم الموارد، بل يعكس اختلافاً جوهرياً في طبيعة العقد الاجتماعي: بين نموذج يُرسخ الرعاية كاستثمار عام تدعمه السياسات والخدمات، وآخر يُبقيها عبئاً خاصاً تتحمّله الأسر ولا سيما النساء ما يفاقم التفاوتات الاجتماعية ويعيد إنتاجها.

2- نظام الرعاية في لبنان: التجزؤ والتداخل

الرعاية موجودة في كل مكان في لبنان داخل المؤسسات وفي الأسواق وفي البيوت، لكنها لا تتشكّل ضمن بنية واحدة، بل تأخذ شكل فسيفساء من التدخلات المتفرّقة التي تتجاوز من دون أن تترايط، فيغيب عنها الإطار الذي ينظّمها ويحوّلها إلى نظام متماسك. فهل يمكن لنظام رعاية أن يعمل في ظل غياب نظام متكامل؟!

تاريخياً، لم يطوّر لبنان نموذج «دولة رعاية» بالمعنى الكلاسيكي، بل نشأ نظامه ضمن سياق من الأزمات والحروب والتسويات السياسية، ما أدى إلى تداخل غير منظم في الأدوار بين الدولة والقطاع الخاص والفاعلين الدوليين والأسر. ونتيجة لذلك، لم تتبلور منظومة متكاملة للرعاية، بل نظام مجزأ يعاني من فجوات حادة في التغطية والتمويل.

تؤكد المعطيات هذا الواقع بوضوح، إذ يشير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) إلى أنّ نظام الحماية الاجتماعية في لبنان يتّسم بتعدّد البرامج وتجزّؤها إلى جانب محدودية التغطية⁶، وتشير التقديرات إلى أنّ نحو 62.6% من السكان لا يتمتعون بأي شكل من أشكال التغطية الاجتماعية⁷. وفي السياق نفسه، وصفت منظمة هيومن رايتس ووتش (Human Rights Watch) هذا النظام بأنه «ثنائي التجزؤ»⁸، حيث تُقدّم التغطية لفئات مرتبطة بالاقتصاد الرسمي، مقابل دعم محدود للفئات الأكثر فقراً، مع استبعاد واسع للطبقات الوسطى والهشة، ما يؤدي إلى إعادة إنتاج التفاوتات بدلاً من الحد منها.

يتّسم نظام التغطية الصحية في لبنان بتعددية واسعة تضمّ أنظمة رسمية، مثل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة والأجهزة العسكرية)، إضافةً إلى صناديق مهنية تشمل (القضاة، والمعلمين، ونقابات المهن الحرة)، فضلاً عن شركات التأمين الخاصة وبرامج وزارة الصحة، إلى جانب تدخلات الجهات الدولية.

وتعمل هذه الأنظمة بشكل متوازٍ من دون إطار تنسيقي موحد، مع تباين واضح في سلال الخدمات والتعريفات المعتمدة بينها، ما يؤدي إلى تفاوت كبير في مستويات التغطية الصحية ويؤثر سلباً على عدالة النفاذ إلى الخدمات الصحية بين مختلف الفئات.

6. United Nations Development Programme. (2025). *The socioeconomic impacts of the 2024 war on Lebanon*. <https://www.undp.org/lebanon/publications/socioeconomic-impacts-2024-war-lebanon>

7. CALP Network. (2024). *Lebanon's social protection system suffers amidst the current war: Urgent action needed!* <https://www.calpnetwork.org/publication/lebanons-social-protection-system-suffers-amidst-the-curent-war-urgent-action-needed/>

8. Human Rights Watch. (2022). *Lebanon: Rising poverty, hunger amid economic crisis*. <https://www.hrw.org/news/2022/12/12/lebanon-rising-poverty-hunger-amid-economic-crisis>

ولا يقتصر هذا التشبُّث على مستوى التغطية الصحية، بل يمتد إلى بنية الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية، حيث تشير الأدبيات الدولية إلى أنَّ نمط الإنفاق في لبنان يميل إلى التركُّز على برامج التأمينات الاجتماعية، في حين تبقى مخصَّصات المساعدات الاجتماعية محدودة نسبيًا، رغم ارتباطها المباشر بالفئات الأكثر هشاشة.

ولا يعكس هذا التوزُّع في الإنفاق مجرَّد تخصيص مالي للموارد، بل يكشف أيضًا عن كيفية إعادة توزيع أدوار الرعاية بين الفاعلين داخل النظام. فمحدودية الإنفاق على المساعدات الاجتماعية لا تترجم فقط ضعفًا في مستوى التغطية، بل تؤدي عمليًا إلى نقل جزء من عبء الرعاية إلى جهات أخرى خارج الدولة، سواء كانت أسرًا أو مجتمعًا محليًا أو منظمات غير حكومية. وفي هذا السياق، يوفِّر إطار «مربع الرعاية» مدخلًا تحليليًا لفهم هذه الديناميات، إذ يقوم على تحليل توزيع مسؤوليات الرعاية بين أربعة فاعلين رئيسيين يتقاسمون تقديم الخدمات ودعمها بدرجات متفاوتة: الدولة، السوق، الأسرة، والمجتمع الدولي.

- الدولة: رغم احتفاظها بدورٍ تنظيمي عبر وزارات الشؤون الاجتماعية والصحة والتربية، إلا أنَّ هذا الدور يبقى محدود الأثر. فحتى مع إدماج وزارة الشؤون الاجتماعية لعدد من برامج الحماية الاجتماعية ومحاولات التنسيق بينها، يظل النظام مقيّدًا بضعف الموارد، وتجزؤ البرامج، وهشاشة القدرات التنفيذية، ما ينعكس في تغطية غير كافية وغياب الاستدامة في تقديم الخدمات.

- القطاع الخاص (السوق): يؤدي دورًا محوريًا ويشكِّل أحد المصادر الرئيسية للرعاية، لا سيما في المجال الصحي، إلا أنَّ عرضه يبقى محدودًا ومكلفًا. وفي هذا السياق، تجد الأسر نفسها محصورة بين تحمُّل كلفة مرتفعة في المؤسسات الخاصة أو التخلّي عن الحصول على الخدمة.

- الأسر: تحوَّلت إلى المنسَّق غير الرسمي للرعاية، حيث تجمع بين مصادر متفرقة لتعويض النقص في النظام. غير أنَّ قدرتها على الاستمرار في هذا الدور تتآكل سريعًا تحت ضغط التحوُّلات الاقتصادية والديموغرافية وتراجع القدرة الشرائية.

- الفاعلون الدوليُّون: يؤدون دورًا مركزيًا في تمويل وتنفيذ خدمات الرعاية. إذ تُظهر خطط الاستجابة الإنسانية في لبنان، التي ينسّقها مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، استهداف نحو 1.5 مليون مستفيد سنويًا⁹ ضمن برامج متعددة القطاعات، بتمويل يتجاوز في بعض السنوات مليار دولار. كما ينقذ برنامج الأغذية العالمي برامج تحويلات نقدية وغذائية واسعة النطاق، في حين تدعم منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) خدمات التعليم والحماية لمئات آلاف الأطفال.

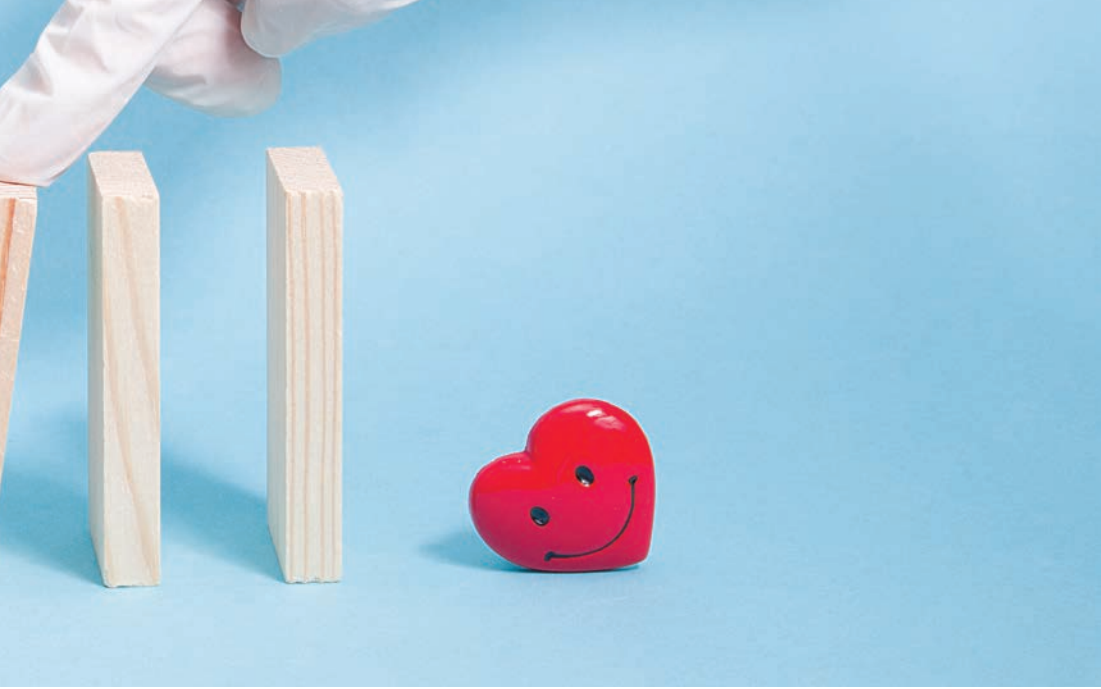
9. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. (2026). *Lebanon response plan 2026*. <https://lebanon.un.org/en/309523-lebanon-response-plan-2026>



يُتَّسَم نظام الرعاية في لبنان بتعددية واضحة في الفاعلين، إلّا أنّها تعددية غير منسّقة وتفتقر إلى مرجعية قيادية موحّدة، ما يعكس نمطاً من اقتصاد الرعاية الموزّع (Distributed Care Economy)، حيث لا تحتكر الدولة تقديم خدمات الرعاية، بل يُعاد توزيعها بين جهات متعددة. ورغم أنّ هذا التنوع أسهم في الحفاظ على حدّ أدنى من استمرارية الخدمات، إلّا أنّه أفضى إلى تغطية مجزأة وغير متكافئة، وطرح تحديات تتعلق بتنسيق الأدوار، وتوحيد المعايير، وضمان العدالة في الوصول. كما أنّ غياب إطار وطني جامع يؤدّي، في بعض الحالات، إلى تداخل البرامج أو إلى نشوء فجوات في التغطية، ما يحدّ من القدرة على تحقيق أثر تراكمي ومستدام.

3- أزمة التكامل في نظام الرعاية: الخدمات بين التعدد والتفكك

من منظور اقتصاد الرعاية، لا تُفهم الرعاية كمجموعة خدمات منفصلة، بل كنظام متكامل يشمل إنتاجها وتوزيعها وتمويلها ضمن سلسلة مترابطة من العمليات والفاعلين. غير أنّ الواقع في لبنان يكشف عن مفارقة واضحة: فبينما تتوافر مكونات الرعاية الأساسية بكثافة نسبية، فإنها لا تترايط ضمن منظومة واحدة، بل تعمل كجزر منفصلة داخل بنية مجزأة.



فعلى المستوى القطاعي، تبدو منظومة الخدمات في لبنان غنية ومتشعبة، إذ تشمل التحويلات النقدية عبر برامج مثل برنامج استهداف الأسر الأكثر فقرًا (NPTP – National Poverty Targeting Program) وشبكة الأمان الاجتماعي الطارئة (ESSN – Emergency Social Safety Net) إضافةً إلى المساعدات الغذائية، وخدمات التعليم الرسمي وغير الرسمي، والرعاية الصحية الأولية والاستشفاء ضمن شبكة مختلطة من القطاعين العام والخاص، فضلاً عن خدمات الحماية الاجتماعية التي تشمل حماية الطفل، والدعم النفسي الاجتماعي، وبرامج مكافحة العنف القائم على النوع الاجتماعي. ويعكس هذا التنوع قدرة النظام على توفير حدٍّ أدنى من الاستجابة، لا سيّما في سياقات الأزمات والصدمات الممتدة، حيث تؤدي هذه الخدمات دوراً حاسماً في دعم استمرارية الحياة اليومية وتعزيز مستويات الصمود الاجتماعي لدى الأفراد والأسر. غير أنّ هذا الاتساع الكمي لا يترجم إلى تكامل وظيفي، بل يتوزع عبر قنوات تنفيذ وآليات تمويل ومعايير استهداف مختلفة، ما يؤدي إلى تفكك داخلي في النظام. فقد تستفيد الأسرة الواحدة من برامج متعددة في مجالات الغذاء والصحة والتعليم، لكنها تفعل ذلك من دون وجود آلية تنسيق موحدة تربط بين هذه الخدمات أو تضمن استمراريّتها. وفي كثير من الحالات، تتقاطع البرامج في الفئات المستهدفة من دون أن تتكامل في الأثر، بينما تبقى فجوات واضحة في التغطية، سواء على المستوى الجغرافي أو الاجتماعي. وهكذا، لا تتحوّل تعددية الخدمات إلى قدرة فعلية على الاحتواء، بل تبقى استجابة مجزأة لأزمة شاملة.

ولا يبدو هذا التفكك عرضياً، بل يعكس غياب مقاربة دورة الحياة، التي تُعدّ أحد الأسس الجوهرية لأي نظام رعاية متكامل. فبدل أن توفر الحماية الاجتماعية مساراً متصلًا يرافق الأفراد عبر مراحل حياتهم، يعتمد النظام اللبناني على تدخلات متقطعة تستهدف فئات محددة في لحظات زمنية منفصلة، من دون ترابط مؤسسي أو



زمني. وبهذا، يتحوّل النظام من أداة لإدارة المخاطر الاجتماعية إلى مجموعة من الاستجابات الظرفية التي تعالج الأعراض من دون الأسباب.

ومن منظور اقتصاد الرعاية، يشكّل هذا خللاً في «سلسلة قيمة الرعاية»، حيث تنفصل مراحل تقديم الخدمة عن توزيعها وأثرها الاجتماعي. فهناك انفصال أفقي بين القطاعات: الصحة، والتعليم، والحماية الاجتماعية؛ كما يوجد انفصال عمودي عبر مراحل الحياة، ما يمنع تراكم الأثر ويحدّ من فعالية التدخّلات. ونتيجة لذلك، ينتج النظام مزيجاً متناقضاً: فهو سريع الاستجابة في المدى القصير، لكنه هشّ في المدى الطويل، وغني بالأدوات، لكنه محدود في الأثر.

وتتمثل إشكالية إضافية في أنّ البرامج والخدمات تبقى جامدة ولا تتحوّل، ما ينعكس مباشرة على اتساع الفجوة بين منطق الطوارئ ومنطق الرعاية. إذ يتبيّن أنّ هذه البرامج، رغم تعدّدها، غير قادرة على مواكبة التحوّل السريع في طبيعة الحاجات، التي انتقلت من استجابات آنية إلى متطلبات رعاية طويلة الأمد. فالنزاعات والأزمات الأخيرة لم تخلق فقط إصابات آنية، بل ولدت موجات متزايدة من الإعاقات والأمراض المزمنة التي تتطلب رعاية ممتدة وطويلة الأمد.

وتشير الدراسات الحديثة إلى أنّ الاستجابة المبكرة لإعادة التأهيل، لا سيما في حالات الإصابات الشديدة والبرتر، لا تقتصر على التدخل العلاجي الفوري، بل تتطلب مساراً طويلاً الأمد من المتابعة المستمرة وإعادة التأهيل، بما يشمل التكيف الوظيفي والدعم المستدام للمرضى. هذا يعني أنّ الطلب على الرعاية لم يعد ظرفياً، بل تحوّل إلى طلب مستقبلي متزايد وممتدّ في الزمن. وهنا تتشكّل الفجوة الأساسية: حاجات صحية ورعاية تتراكم وتتعمّق من جهة، مقابل برامج وسياسات تبقى ثابتة في أدواتها ومنطقها التشغيلي من جهة أخرى، بما لا يسمح لها بمواكبة هذا التحوّل في طبيعة الاحتياجات أو الاستجابة لتفاقمها.

4- من الأزمات إلى الحرب: صدمة الرعاية المزدوجة

لم يشهد لبنان أزمة واحدة متراكمة فحسب، بل عرف تداخلاً بين أزميتين عميقتين شكّلتا معاً ما يمكن وصفه بـ «صدمة الرعاية المزدوجة». فمنذ العام 2019، كانت الحاجات تتزايد بشكل تدريجي، فيما ظلّ النظام يعمل عند حدّه الأدنى، مستنداً إلى توازن هش في توزيع الأدوار بين الدولة والقطاع الخاص والتمويل الدولي والأسر.

لكن مع تصاعد الحرب في العام 2026، اختلّ هذا التوازن بصورة حادة. فلم تعد الأزمة مجرد تراجع تدريجي في القدرة الاستيعابية، بل تحوّلت إلى انفجار متزامن في جانبي معادلة الرعاية: الطلب والعرض. فمن جهة، ارتفع الطلب على خدمات الرعاية إلى مستويات غير مسبقة نتيجة النزوح والإصابات والصدمات النفسية وتدهور الأمن الغذائي. وتشير تقديرات برنامج الأغذية العالمي (WFP) إلى أنّ نحو 2.7 مليون شخص في لبنان يحتاجون إلى مساعدات غذائية، في حين يعاني حوالي 17% من السكان من انعدام الأمن الغذائي الحاد¹⁰ ضمن إجمالي عدد سكاني يُقدَّر بنحو 5.3 مليون نسمة. في موازاة ذلك، تُظهر المعطيات أنّ الحرب أدّت إلى فقدان عشرات آلاف الوظائف وارتفاع معدلات البطالة، كما تضرّر جزء كبير من النشاط الاقتصادي، بما في ذلك قطاعات حيوية، ما قلّص قدرة الأسر على تأمين احتياجاتها الأساسية.

ولم يقتصر أثر الحرب على زيادة الطلب على الرعاية، بل امتدّ إلى تقويض القدرة على تقديم الرعاية نفسها، نتيجة تضرّر البنية التحتية الصحية. إذ تشير تقارير منظمة الصحة العالمية (WHO) إلى تعرّض عدد من المستشفيات لأضرار مباشرة وإغلاق بعضها، إضافةً إلى تعطلّ عشرات مراكز الرعاية الصحية الأولية، ما أدّى إلى تراجع كبير في القدرة الاستيعابية للنظام الصحي¹¹. بالإضافة إلى ذلك، قدّر البنك الدولي (World Bank) أنّ الأضرار التي لحقت بالبنية التحتية المادية في لبنان بلغت نحو 3.4 مليار دولار¹²، مع خسائر اقتصادية إضافية تجاوزت 5 مليارات دولار، شملت قطاعات حيوية من بينها النقل والطرق، ما أدّى إلى تعطلّ أجزاء من الشبكات الأساسية.

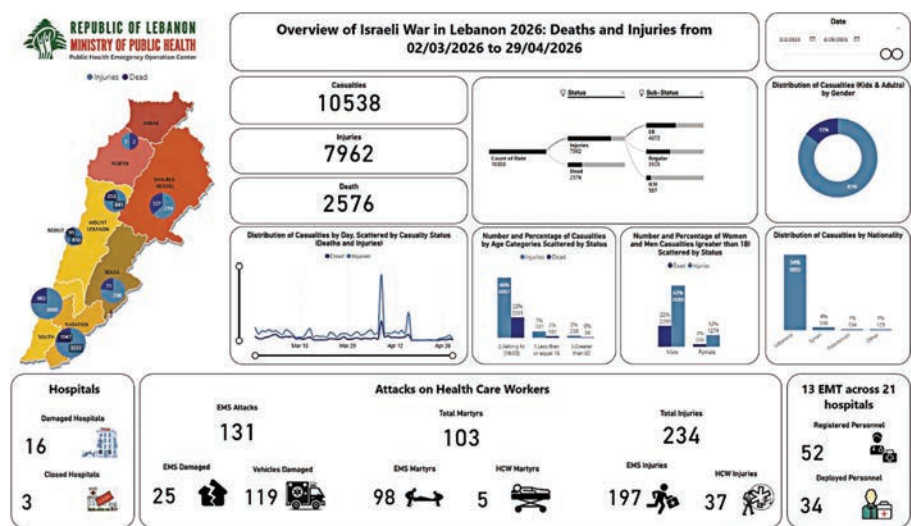
وبهذا، لم يعد النظام يواجه ضغطاً من جهة واحدة، بل أصبح عالقاً بين طلب متصاعد وقدرة متراجعة، ما أنتج فجوة متسارعة بين الحاجات المتزايدة والمتراكمة للرعاية من جهة، وبين قدرة النظام على تلبيتها من جهة أخرى. وقد تحوّلت هذه الفجوة من مجرد قصور في التغطية إلى عامل مباشر في تفاقم المخاطر الصحية والاجتماعية، أو ما يُعرف في أدبيات الرعاية بـ «الفجوة القاتلة»، وتعني أنّ غياب الرعاية أو تأخرها، أو عدم

10. World Food Programme. (2024). *Lebanon country brief*.
<https://www.wfp.org/countries/lebanon>

11. World Health Organization. (2026). *Lebanon emergency situation report*.
<https://www.emro.who.int/lbn/crisis/index.html>

12. World Bank. (2024). *Lebanon interim damage and loss assessment (DaLA)*.
<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/11/14/new-world-bank-report-assesses-impact-of-conflict-on-lebanon-s-economy-and-key-sectors>

استمراريتها، يصبح بحدّ ذاته عامل خطر مستقلاً، فمثلاً: قد يؤثّر المريض على علاجه فتتفاقم حالته، أو لا يحصل الجريح على إعادة التأهيل اللازمة فتتحوّل إصابته إلى إعاقة دائمة، أو ينقطع الطفل عن التعليم فتتقلّص فرصه المستقبلية، أو تنهار أسرة تحت وطأة أعباء الرعاية المستمرة. وهكذا، لا تعود الفجوة مجرد خلل في تقديم الخدمات، بل تتحوّل إلى آلية تعيد إنتاج الهشاشة عبر الزمن.



التقرير التراكمي للطوارئ الصحية: 2026-4-29

Ministry of Public Health, Public Health Emergency Operations Center (PHEOC). (2026, April 29). Cumulative emergency report.

<https://www.moph.gov.lb/userfiles/images/Prevention/PHEOC/Cumulative%20Emergency%20Report/29-4-2026.pdf>



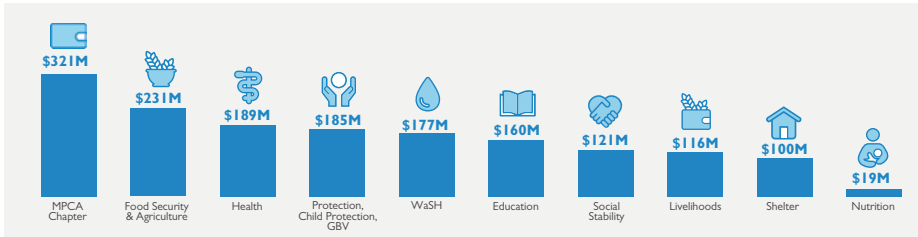
**FOOD
DONATION**

القسم الثاني

من الطوارئ إلى نظام رعاية مستدام

1- توسّع أدوات الاستجابة وحدودها

في مواجهة صدمة الرعاية المزدوجة، لا تعكس المقارنة بين خطط الاستجابة للعامين 2024 و2026 مجرد تغيير في حجم التمويل، بل تكشف عن تحوّل نوعي في بنية نظام الرعاية نفسه. ففي العام 2024، تركّز التمويل على القطاعات الخدمية، إلّا أنّ هذه القطاعات واجهت فجوات تمويلية كبيرة، حيث بقيت نسب التغطية منخفضة في عدد من المجالات الأساسية مقارنةً بتزايد حجم الاحتياجات. ومع الانتقال إلى خطة 2026، برز تحوّل واضح في توزيع الموارد، إذ استحوذت المساعدات النقدية متعددة الأغراض (MPCA) على الحصة الأكبر من التمويل، بقيمة ناهزت 321 مليون دولار¹³، متقدّمة على قطاعات تقليدية مثل الصحة والأمن الغذائي. ويعكس هذا التحول إعادة ترتيب الأولويات الاستجابة، من دعم القطاعات الخدمية المباشرة إلى تعزيز أدوات التحويل النقدي كآلية مركزية للتعامل مع اتّساع الهشاشة وتعدّد الاحتياجات.



United Nations. (2026). Lebanon response plan 2026.

<https://lebanon.un.org/en/309523-lebanon-response-plan-2026>

تجدر الإشارة إلى أنّ سلة البقاء الأدنى (Survival Minimum Expenditure Basket) لأسرة مكوّنة من خمسة أفراد في لبنان قدّرت بنحو 509 دولارات شهرياً، في حين لا تتجاوز قيمة المساعدة النقدية الشهرية 145 دولار، أي ما يعادل نحو 28% من الحد الأدنى للاحتياجات الأساسية. كما تُظهر التحليلات أنّ هذه المساعدة تغطي نحو 53% من الاحتياجات الغذائية و10% فقط من الاحتياجات غير الغذائية¹⁴، في حين يشهد لبنان موجات متسارعة من الغلاء وارتفاع قياسي في أسعار الغذاء، ما يعكس فجوة كبيرة بين الدعم المقدم وكلفة المعيشة الفعلية.

13. Lebanon Response Plan 2026, Lebanon Response Plan 2026.pdf

14. World Food Programme. (2026). Lebanon response plan 2026: Multipurpose cash and cash voucher assistance. <https://reliefweb.int/report/lebanon/lebanon-response-plan-2026-multipurpose-cash-and-cash-voucher-assistance>

وقد رافق هذا التحوّل نقاش سياساتي متزايد، إذ مالت المؤسسات الدولية إلى اعتماد التحويلات النقدية لما توفره من كفاءة تشغيلية أعلى وقابلية أفضل للتتبّع عبر الأنظمة الرقمية، في حين أثار هذا التوجّه تساؤلات حول أثره على تطوير الخدمات العامة، خصوصًا في حال عدم موازنته باستثمارات كافية في البنية التحتية والخدمات الأساسية. وفي هذا السياق، برزت توجهات رسمية في لبنان تدعو إلى تمرير برامج التحويلات النقدية الموجهة إلى المواطنين عبر البرنامج الوطني للحماية الاجتماعية، في محاولة لتعزيز التنسيق والحوكمة. غير أنّ خطورة هذا التحوّل نحو النقد تكمن في احتمال تعميق الفجوة بين التمويل والقدرة الفعلية على تقديم الرعاية، إذ يوسّع النقد قدرة الأسر على الاستهلاك من دون أن يقابله استثمار موازٍ في جانب العرض، ما يؤدي إلى نقل جزءٍ متزايد من مخاطر الرعاية ولا سيّما في قطاعي الصحة والحماية الاجتماعية من المؤسسات إلى الأسر. فالمال يخفّف العبء، لكنه لا يعوّض غياب الخدمات؛ فعندما تغيب الخدمات، أو تنقطع السلع، أو تتعطلّ سلاسل الإمداد، تتراجع فعالية الدعم النقدي، إذ يوسّع النقد القدرة على الاختيار، لكنه لا يخلق خيارات غير متاحة أصلًا. وبذلك، قد يتحوّل من أداة تمكين إلى آلية تعويض جزئي، لا تكفي لمجاراة الحاجات المتزايدة والمتعقّدة.

2- الأسرة من شبكات الأمان إلى عبء الرعاية

لم يعد النقد مجرد أداة دعم مرنة، بل بات جزءًا من تحوّل أوسع في نموذج الرعاية، تنتقل فيه المسؤولية تدريجيًا من الدولة إلى الأفراد، ومن منطق الحماية الاجتماعية إلى منطق إدارة المخاطر على مستوى الأسرة. وهذا ما تشير إليه الأدبيات المعاصرة بمفهوم «نقل المخاطر إلى الأسر» (Risk Transfer to Households)، حيث يُعاد توزيع المخاطر الاجتماعية مثل المرض والبطالة والشيخوخة من المؤسسات العامة إلى الوحدات الأسرية.

في ظلّ تفكّك الإطار المؤسسي للرعاية وتجزئة خدماتها، لا تختفي الرعاية من المجتمع اللبناني، بل يعاد تموضعها تدريجيًا على مستوى الأسرة. فعندما تغيب الخدمات المتكاملة، لا يبقى الفراغ قائمًا، بل تتكفّل الأسر بسدّه، لتتحوّل من متلقٍ للرعاية إلى فاعلٍ أساسي في إنتاجها وتنظيمها وتمويلها. وبذلك، لا تعود الأسرة في لبنان مجرد وحدة اجتماعية، بل تغدو البنية الأخيرة التي تستند إليها استمرارية الرعاية.

لطالما شكّلت شبكات العائلة والأصدقاء «خطّ الدفاع الأول» في مواجهة الأزمات، غير أنّ حدّة الأزمة الاقتصادية التي شهدها لبنان، إلى جانب الحروب المتتالية، أضعفت قدرة هذه الشبكات على أداء دورها التقليدي كآلية تعويضية. فقد تقلّصت إمكانات الدعم المتبادل بين الأسر بفعل تفشّي الفقر وارتفاع معدلات البطالة.

وتُظهر الدراسات أنّ نسبة كبيرة من الأسر كانت تعتمد على دعم الأقارب والأصدقاء سواء عبر قروض عائلية أو مساعدات عينية ونقدية لتلبية احتياجاتها الأساسية، كما



تشير إلى أن أكثر من 50% من الأسر لجأت إلى شبكات الدعم غير الرسمية خلال الأزمة¹⁵.

ومع اندلاع الحرب، تفاقم هذا التفكك بفعل النزوح القسري وتشتت الأسر، ما أدّى إلى ارتفاع متزامن في أعداد المحتاجين إلى الرعاية، كما أسهمت الصدمات النفسية والخسائر البشرية في استنزاف قدرة الأسر على التحمّل، في ظلّ ارتفاع كلفة المعيشة وتراجع الدخل. ومع تزايد أعداد اللاجئين والنازحين، ازداد الضغط على الموارد والخدمات داخل المجتمعات المضيفة، الأمر الذي انعكس من خلال تصاعد التوترات الاجتماعية والتأثير في أشكال التضامن المحلي.

ورغم الأهمية الكبيرة للتحويلات المالية بوصفها مصدر دعم أساسي للأسر في لبنان، فإنّ الاعتماد عليها كشبكة أمان بات أكثر هشاشة، نظرًا لتأثيرها بالظروف الاقتصادية والجيوسياسية وبقنوات التحويل. وتشير التقديرات إلى أنّ التحويلات إلى لبنان بلغت نحو 5.8 مليارات دولار في العام 2024، مقارنةً بنحو 6.7 مليارات دولار في العام 2023 أي بتراجع قدره 13.4%¹⁶.

استنادًا إلى هذه المعطيات، باتت الأسر في لبنان تؤدّي دورًا محوريًا في مجالات متعدّدة. ففي قطاع الصحة، لا تقتصر مهمّتها على متابعة العلاج، بل تمتدّ إلى تحمّل مسؤولية الرعاية اليومية وإدارة الأمراض المزمنة، ما يدفع بعض الأفراد إلى تأجيل العلاج أو التخلّي عنه. وفي التعليم، تتحمّل الأسر عبء تعويض تراجع جودة النظام الرسمي، سواء عبر تقديم دعم إضافي للأطفال أو إعادة ترتيب أولوياتها لضمان استمرارية التعلّم. كما تتكفّل برعاية كبار السن في ظلّ غياب خدمات طويلة الأمد، وتؤمّن الدعم المستمر للأشخاص ذوي الإعاقة، من التأهيل إلى المساندة اليومية.

15. Maysa Baroud, Conflict and Social Welfare in Lebanon, Marsh 2025 <https://www.menasp.com/media/2025/03/menasp-cp-country-case-study-lebanon-maysa-baroud.pdf>.

16. Byblos Bank. (2025). *Lebanon this week* (Issue 854). <https://applications.byblosbank.com/Library/Assets/Gallery/Publications/LebanonThisWeek/Lebanon%20This%20Week%20854.pdf>



وهكذا، بين تراجع الدعم غير الرسمي وضغوط النزوح، تحوّلت الأسرة في لبنان من مستفيدة من شبكات الأمان إلى الحامل الرئيسي لعبء الرعاية، في ظل غياب نظام قادر على تعويض هذا الانهيار. فعندما تتحوّل الرعاية من حقّ عام إلى مسؤولية خاصة، لا يقتصر التغيير على إعادة توزيع الأعباء، بل يطال طبيعة العقد الاجتماعي نفسه، ويترك الأفراد في مواجهة مخاطر تفوق قدرتهم على إدارتها.

3- الموارد: اختناق ثلاثي يقيّد نظام الرعاية

إذا كانت الأسرة قد أصبحت الحامل الأخير للرعاية، فإنّ قدرتها على أداء هذا الدور تبقى مرهونة بمدى تماسك الموارد التي تغدّي النظام. فالرعاية في لبنان لا تعاني من نقص مطلق في الموارد بقدر ما تعاني من اختلالات في تركيبها وتوزيعها واستخدامها، تتجسّد في اختناقٍ ثلاثي الأبعاد: مالي، وبشري، وبنوي، يتداخل كل منها مع الآخر ليقوّض إمكانية تحويل النظام إلى منظومة متكاملة.

أولاً: البعد المالي: يركّز تمويل الرعاية في لبنان على تداخل ثلاثة مصادر رئيسية: الإنفاق العام، والتمويل الدولي، وإنفاق الأسر. غير أنّ هذا التداخل لا يُنتج تكاملاً بقدر ما يكشف عن تفكك في بنية التمويل. فالدولة، التي يُفترض أن تضطلع بدور محوري في تمويل وتنظيم الرعاية، تواجه حيزاً مالياً محدوداً بفعل تراجع الإيرادات وانهيار العملة. وعلى الرغم من ارتفاع الاعتمادات المرسودة لوزارات أساسية كالصحة والشؤون الاجتماعية والتعليم في الموازنات الإسمية، فإنّ هذه الزيادات بقيت في معظمها شكلية، إذ أدّى التضخم الحاد وانهيار سعر الصرف إلى تآكل قيمتها الفعلية بصورة كبيرة. وتشير مراجعة مشتركة صادرة عن اليونيسف UNICEF ومنظمة العمل الدولية ILO ومعهد باسل فليحان Institut des Finances Basil Fuleihan إلى أنّ الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية انخفض بالقيمة الحقيقية للحماية الاجتماعية (باستثناء الحماية الصحية) من نحو 4.6 مليار دولار في العام 2017 إلى نحو 0.6 مليار دولار، أي ما يقارب 87% من قيمته¹⁷ في العام 2024.

17. UNICEF, ILO, & Institut des Finances Basil Fuleihan. (2025). *Review of Government Spending on Social Protection in Lebanon (2017–2024)*.
[https://www.unicef.org/mena/media/29011/file/Facts%20and%20Findings%20of%20the%20Review%20of%20Government%20Spending%20on%20Social%20Intervention\(17-24\).pdf](https://www.unicef.org/mena/media/29011/file/Facts%20and%20Findings%20of%20the%20Review%20of%20Government%20Spending%20on%20Social%20Intervention(17-24).pdf)



ثانياً: البعد البشري، يواجه نظام الرعاية تحدياً لا يقل خطورة يتمثل في نزيف الكفاءات. فمنذ العام 2019، شهدت القطاعات الأساسية، ولا سيما الصحة والتعليم، هجرة واسعة للكوادر المؤهلة، ما أدّى إلى تراجع جودة الخدمات واستمراريتها. وتشير تقديرات منظمة الصحة العالمية (WHO) إلى أنّ أكثر من 40% من الأطباء غادروا لبنان¹⁸، فيما تراجعت أعداد الممرضين بشكل ملحوظ، الأمر الذي انعكس مباشرةً على القدرة التشغيلية للمؤسسات الصحية. وفي قطاع التعليم، تُظهر تقارير اليونيسف UNICEF أنّ نسبة كبيرة من المعلمين تركوا وظائفهم أو هاجروا¹⁹، ما أسهم في تدهور جودة التعليم الرسمي. ولا يقتصر هذا النزيف على الأطباء والممرضين، بل يشمل أيضاً العاملين الاجتماعيين، ما يضعف القدرة التشغيلية للنظام حتى في حال توافر التمويل. وبهذا، يصبح النقص في الموارد البشرية قيداً بنوياً أساسياً يحول دون تحويل الموارد المالية إلى خدمات فعلية، ويُعمّق الفجوة بين الإمكانيات المتاحة والحاجات المتزايدة.

18. World Health Organization. (2023). *Health workforce challenges in Lebanon*.

19. UNICEF. (2022). *Education under crisis in Lebanon*. <https://www.unicef.org/lebanon>

وتتكامل هذه القيود مع بُعد ثالث يتمثل في تدهور البنية التحتية والخدمات. فالمرافق الصحية والتعليمية تعاني من نقص مزمن في الاستثمار والصيانة، وقد تفاقم هذا الوضع بفعل الأزمات المتلاحقة، إذ تعمل العديد من المؤسسات بقدرات جزئية نتيجة نقص التمويل والطاقة والموارد. كما أنّ ضعف البنية الرقمية والإدارية يحدّ من تطوير أنظمة معلومات متكاملة، ما يعمّق تجزئة البيانات ويقوّض فعالية التخطيط والاستهداف. وتشير تقارير مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA) إلى أنّ جزءاً كبيراً من المرافق الأساسية يعمل في ظروف غير مستقرّة، ما يحدّ من قدرة النظام على الاستجابة حتى في الحالات الطارئة. ولا يقتصر أثر هذا الاختناق الثلاثي على مستوى الموارد فحسب، بل ينعكس مباشرة على مستوى الحوكمة. فرغم توافر أطر سياساتية وقانونية، فإنّ تنفيذها يتم ضمن بيئة مؤسسية مجرّاة. وتعتمد آليات التنسيق بشكل كبير على منصات مشتركة بين الحكومة والجهات الدولية، مثل مجموعات العمل القطاعية، غير أنّها تبقى غير ملزمة، ما يؤدي إلى ازدواجية البرامج وتشتت قواعد البيانات. وهكذا، تتحوّل الحوكمة من إطار استراتيجي إلى تنسيق تشغيلي يومي، يركّز على إدارة التدخلات بدل تنظيم النظام.

ومن هذا المنطلق، لا يمكن معالجة أزمة الرعاية عبر زيادة التمويل فقط، بل يتطلب الأمر إعادة تنظيم العلاقة بين الموارد نفسها، بحيث تتحوّل من مصادر متنافسة إلى عناصر متكاملة ضمن نظام موحّد. فمن دون هذا التحوّل، سيبقى النظام أسير هذا الاختناق الثلاثي، وعاجزاً عن الانتقال من إدارة الأزمة إلى بناء القدرة.

4- فجوة التمويل والاستدامة المالية

لا تكمن إشكالية التمويل في لبنان في حجمه فقط، بل في طبيعته قصيرة الأمد وعدم كفايته لمواكبة الحاجات المتصاعدة. فرغم تعدّد النداءات الإنسانية، يبقى التمويل دون مستوى الاحتياجات الفعلية.

تشير بيانات الأمم المتحدة United Nations إلى أنّ تمويل الاستجابة الإنسانية في لبنان لا يزال دون مستوى الاحتياجات المعلنة. فبعد شهرٍ من إطلاق النداء الإنساني الطارئ للبنان للعام 2026، لم يتم تأمين سوى نحو 22% من التمويل المطلوب، أي ما يعادل 67 مليون دولار من أصل 308 ملايين دولار، ما يعكس فجوة تمويلية تقارب 78%. ويؤكّد هذا المستوى المتدنّي من التمويل هشاشة نموذج الاستجابة القائم، واعتماده على تدفّقات غير مستقرة، ما يحدّ من القدرة على التخطيط طويل الأمد ويُبقي النظام في حالة إدارة مستمرّة للأزمة²⁰.

20. United Nations. (2026, April 14). Noon briefing by the Secretary-General. <https://www.un.org/sg/en/content/highlight/2026-04-14.html>

وعلى المستوى القطاعي، تواجه برامج الطفولة التي تقودها اليونيسيف UNICEF تحديات مماثلة، حيث تشير التقارير الإنسانية إلى أن بعض هذه البرامج لم تحصل إلا على نحو 23% من التمويل المطلوب، أي بفجوة تقارب 77% من الاحتياجات، وهو ما يهدّد استمرارية الخدمات الأساسية²¹.

لا تعكس هذه الأرقام نقصاً في التمويل فحسب، بل تكشف أيضاً عن طبيعة توظيفه. فحتى عند توافر الموارد، يُوجّه جزء كبير منها نحو استجابات استهلاكية قصيرة الأمد، مثل المساعدات الغذائية والدعم النقدي والخدمات الطارئة، من دون استثمار موازٍ في بناء أنظمة رعاية مستدامة، كإعادة التأهيل، أو الرعاية طويلة الأمد، أو تعويضات البطالة، أو المساعدات الرعايةّة للتوظيف.

وبذلك، تتكرّر الحلقة ذاتها: تمويل طارئ، استجابة مؤقتة، ثم عودة إلى نقطة الصفر. ومع استمرار هذا النمط، تتسع الفجوة بين الحاجات المتزايدة والبرامج المتاحة، لتبقى الرعاية محصورة داخل منطق الطوارئ، في نموذج استجابة لا يُنتج بقدر ما يستهلك، ولا يبني بقدر ما يعيد إنتاج الأزمة.

LEBANON FLASH APPEAL March–May 2026 HUMANITARIAN PROGRAMME CYCLE 2026, ISSUED 13 March 2026

SECTOR/CLUSTER/ THEMATIC AREAS	PEOPLE			FUNDING REQUIREMENTS (US\$)
	IN NEED	TARGETED		
Multi-Purpose Cash Assistance (MPCA)	1M	0.7M		61M
Education	0.35M	0.35M		9M
Food Security & Agriculture	1M	1M		56M
Health	1M	1M		37M
Nutrition	0.19M	0.12M		4M
Protection	0.7M	0.4M		15.9M
Child Protection	0.4M	0.34M		8.47M
GBV	0.5M	0.3M		11.45M
Shelter (incl. Site Management and Coordination)	1M	0.5M		42.5M
Social Stability	1.3M	1M		20.65M
WASH	1M	1M		40M
Logistics and Telecommunications	-	-		1.74M
Coordination & Support Services	-	-		0.62M

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. (2026). Lebanon flash appeal (March–May 2026): Humanitarian programme cycle 2026 (Issued March 13, 2026). <https://reliefweb.int>

21. UNICEF. (2024). Lebanon humanitarian situation report. <https://www.unicef.org/lebanon>

على الصعيد المالي، لا تكمن المشكلة فقط في محدودية الإنفاق العام أو تقلبات التمويل الخارجي، بل في غياب إطار متكامل يربط بين مصادر التمويل المختلفة ويحوّلها إلى قدرة نظامية مستدامة. يتركز تمويل الرعاية في لبنان على ثلاثة مصادر رئيسية: الإنفاق العام، والمساعدات الدولية، وإنفاق الأسر، والتي تعمل ضمن منظومة مالية تتقاطع فيها ثلاثة أبعاد مترابطة: مستوى الإنفاق، وآليات التخطيط المالي، وبنية الإيرادات.

فمن جهة، يتركّز الإنفاق العام في بنود جارية محدودة الأثر على المدى الطويل، في حين يبقى الاستثمار في الخدمات الأساسية لا سيّما الصحة الأولية، والتعليم، والحماية الاجتماعية دون المستوى المطلوب. ومن جهة أخرى، يغيب التخطيط المالي متوسط وطويل الأمد، إذ تُدار الموارد ضمن منطق استجابي مجزأ يتكيّف مع الأزمات بدل أن يسبقها، ويعتمد على تعددية برامج من دون تنسيق فعلي بينها. أمّا على مستوى الإيرادات، فتعاني الدولة من قاعدة ضريبية ضعيفة وغير عادلة، ما يحدّ من قدرتها على تمويل نظام رعاية مستدام، ويزيد من اعتمادها على التمويل الخارجي. وفي هذا السياق، لا يعوّض التمويل الدولي ضعف الإنفاق العام بقدر ما يعيد تشكيله، إذ يتحوّل من أداة دعم إلى ركيزة تعمل بموازاته.

وتؤكد الأدبيات الحديثة أنّ الاستدامة في الدول الهشة لا ترتبط بحجم التمويل فقط، بل بقدرة الأنظمة على تنسيق الموارد ودمجها ضمن أطر وطنية فعّالة، وتعزيز الترابط بين التدخلات المختلفة. وفي هذا السياق، تدعو مقاربة الترابط الإنساني - التنموي - السلام (HDP Nexus) إلى الانتقال من منطق إدارة الأزمات قصيرة الأمد إلى بناء أنظمة قادرة على الصمود والاستجابة المستدامة. وانطلاقاً من ذلك، تبرز الحاجة إلى إعادة هيكلة الأسس المالية للنظام، إذ تتطلب الاستدامة في لبنان ثلاث أولويات مترابطة، من دونها تبقى تدفّقات التمويل، مهما ارتفعت، عاجزة عن كسر دوامة الهشاشة:

- إعادة توجيه الإنفاق نحو الخدمات الأساسية عالية الأثر، ولا سيّما (الصحة الأولية، والتعليم، والحماية الاجتماعية)؛

- دمج التمويل الخارجي ضمن أطر وطنية منسّقة ومتعدّدة السنوات، بدل الاعتماد على تدفّقات قصيرة الأمد ومجرّاة؛

- إصلاح منظومة الإيرادات عبر توسيع القاعدة الضريبية وتعزيز العدالة الجبائية.

5- التجارب الدولية: من الاستجابة الإنسانية إلى بناء نظام رعاية

تُظهر التجارب الدولية أنّ الحروب لا تؤدي فقط إلى تدمير أنظمة الرعاية، بل تُشكل في كثير من الأحيان لحظة مفصلية لإعادة التفكير في أسسها. ففي أعقاب الحرب العالمية الثانية، لم يعد من الممكن التعامل مع الرعاية كمسؤولية فردية أو عائلية، بل برزت الحاجة إلى إعادة تعريف دور الدولة كضامن لإدارة المخاطر الاجتماعية على نطاق واسع.

وقد ساهم هذا التحول في ترسيخ «دولة الرعاية»، حيث توسّعت وظيفة الدولة من الأمن والنمو الاقتصادي إلى حماية الاستقرار والأمان الاجتماعي.

ومن هذا المنطلق، لم تقتصر آثار الحرب على توسيع دور الدولة، بل امتدت إلى إعادة تشكيل كيفية تنظيم أنظمة الرعاية ذاتها، خصوصًا في ما يتعلق بالعلاقة بين التمويل والخدمات، تحت ضغط تحولات بنىوية متسارعة. فقد ترافقت مرحلة ما بعد الحرب مع تسارع الشيخوخة السكانية، وارتفاع معدلات الإعالة، وتراجع دور الأسرة الممتدة نتيجة التحضر وتغيّر أنماط العمل، إضافةً إلى الارتفاع المستمر في كلفة الرعاية الصحية وطول أمدها، وتزايد الضغوط على المالية العامة. وقد كشفت هذه العوامل مجتمعة حدود النماذج التقليدية القائمة على الرعاية العائلية أو التمويل المجزأ، ودفعت نحو إعادة تنظيم أنظمة الرعاية ضمن أطر أكثر تكاملًا. وفي هذا السياق، أظهرت التجارب أنّ تجاوز أزمات الرعاية لا يتحقق عبر زيادة التمويل أو توسيع الأدوات فحسب، بل من خلال إعادة تنظيم العلاقة بين التمويل والخدمات ضمن إطار مؤسسي متماسك يقوم على تحسين التخصيص Allocation، وتعزيز التنسيق Coordination، وبناء القدرة Capacity على تحويل الموارد إلى خدمات فعلية.

تُظهر الأدبيات المقارنة لأنظمة الرعاية طويلة الأمد في دول الـ OECD أنّ نماذج التمويل، وإن كانت قائمة سواء على الضرائب أو التأمين، لا تحدّد فقط حجم الموارد، بل تؤثر بشكل مباشر على آليات تخصيصها، وأنماط تقديم الخدمات، ومستوى التغطية، ما يعزّز أهمية تنظيم العلاقة بين التمويل والخدمات كعنصر حاسم في أداء النظام: ففي ألمانيا²²، تمّ إنشاء نظام تأمين مستقل للرعاية طويلة الأمد يقوم على منطق تمويل موحّد من خلال التأمين الإلزامي، وقواعد استحقاق موحّدة، وآليات تنسيق مؤسسية تربط التمويل مباشرة بالخدمات. وبالتالي، فإن تعددية الفاعلين بما يشمل الدولة، وصناديق التأمين، ومقدّمي الخدمات، والأسر لم تعكس تشتتًا، بل توزيعًا وظيفيًا منظمًا للأدوار ضمن إطار متكامل، يضمن تحويل الموارد إلى خدمات بشكل فعّال يربط المساهمات التأمينية مباشرة بحزم خدمات واضحة، مع إتاحة خيارات بين الرعاية المؤسسية أو المنزلية، بما في ذلك تقديم بدل نقدي يدعم دور الأسرة. وقد ساهم هذا النموذج في تقليص الاعتماد على الإنفاق من الجيب، وتوفير تغطية أكثر انتظامًا، مع الحفاظ على توازن بين دور الدولة والأسرة. أما في اليابان، فقد تم تطوير نظام تأمين للرعاية طويلة الأمد²³ أكثر اعتمادًا على الخدمات الرسمية، حيث يتم توجيه التمويل نحو تقديم خدمات مباشرة عبر شبكة واسعة من مقدّمي الرعاية، مع تقليص الاعتماد على التحويلات النقدية للأسر. وقد أتاح هذا النموذج تخفيف

22. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2025). *Health at a Glance 2025: Germany*. https://www.oecd.org/en/publications/health-at-a-glance-2025_15a55280-en/germany_99d672fb-en.html

23. Lee, S.-H., Chon, Y., & Kim, Y.-Y. (2023). *Comparative analysis of long-term care in OECD countries: Focusing on long-term care financing type*. *Healthcare*, 11(2), 206. <https://doi.org/10.3390/healthcare11020206>



العبء عن العائلة، لا سيما النساء، وتوسيع سوق خدمات الرعاية، وتعزيز الطابع المهني والمؤسسي لهذا القطاع، بما يتلاءم مع تسارع الشيخوخة السكانية.

في المقابل، أظهرت تجارب آسيا أن إعادة تنظيم العلاقة بين التمويل والخدمات يمكن أن تتحقق عبر مسارات متعددة، تجمع بين التمويل العام وال شراء الاستراتيجي. ففي تايلاند، تمّ اعتماد نظام التغطية الصحية الشاملة (Universal Coverage Scheme)²⁴ الممول من الضرائب، والذي يربط التمويل مباشرة بشبكة خدمات عامة متكاملة، ما ساهم في تحسين العدالة في الوصول وخفض الإنفاق من الجيب. أما في كوريا الجنوبية، فقد تمّ تطوير نموذج هجين يجمع بين التأمين الاجتماعي والشراء الاستراتيجي، من خلال نظام التأمين الصحي الوطني وتأمين الرعاية طويلة الأمد، حيث تقوم الدولة بتوجيه الموارد والتعاقد مع مقدّمي خدمات متعدّدين وفق معايير جودة وأداء محددة. وقد أتاح هذا النموذج توسيع التغطية بسرعة، مع الحفاظ على فعالية الإنفاق وتعزيز القدرة المؤسسية للنظام.

كما تُظهر تجارب دولية مثل أوكرانيا أن فعالية المساعدات النقدية لا ترتبط بالأداة بحدّ

24. International Labour Organization. (2021). *Universal health-care coverage scheme of Thailand*. <https://www.ilo.org/publications/universal-health-care-coverage-scheme-thailand>

ذاتها، بل بمدى إدماجها ضمن نظام حماية اجتماعية متكامل. ففي أوكرانيا، يقوم النظام على مزيج من التحويلات النقدية، والخدمات الاجتماعية، وبرامج التشغيل، والتأمين الاجتماعي، ضمن تنسيق مؤسسي بين عدة قطاعات حكومية. كما تعتمد الدولة على رقمنة تقديم الخدمات وتعزيز التكامل بين البرامج، بما يتيح دمج المساعدات ضمن إطار موحد بدل بقائها تدخلات منفصلة²⁵. وقد أسهم هذا التكامل، إلى جانب الدعم الدولي، في الحفاظ على استمرارية تقديم المنافع خلال الحرب، بدل انحصارها في استجابات طارئة ومجزأة. كما تُظهر تجربة البرازيل، من خلال برنامج Bolsa Família، أن ربط التحويلات النقدية بالخدمات الصحية والتعليمية يعزّز الاستثمار في رأس المال البشري، ويزيد من الأثر طويل الأمد للحماية الاجتماعية. وتكمن الدروس المستفادة من هذه التجارب في ثلاث ركائز أساسية: أولاً، توجيه التمويل نحو الخدمات بدل الاكتفاء بدعم الطلب؛ ثانياً، توحيد الجهة المسؤولة عن تقييم الاحتياجات وتنظيم الاستفادة؛ وثالثاً، استخدام الشراء العام كأداة لبناء سوق خدمات منظم ومستدام.

جدول مقارنة سريع بين التجربة اللبنانية والتجارب الدولية		
البعد	التجربة اللبنانية	التجارب الدولية
النقد	منفصل عن النظام	مدمج في النظام
الخدمات	مجزأة وضعف في التمويل	ممولة ومستمرة نسبياً
البيانات	متعددة ومتشتتة	موحدة ومتكاملة
الحوكمة	متفرقة	مركزية/منسقة
النتيجة	إدارة أزمة	أثر مستدام

في المقابل، يكشف الواقع اللبناني عن غياب هذا التكامل، حيث يُستخدم النقد في كثير من الأحيان بمعزل عن الخدمات، ما يحدّ من أثره ويحوّله إلى آلية تعويض مؤقتة. وعليه، لا يكمن التحدي في اختيار الأداة بحدّ ذاتها، بل في إعادة تصميم النظام بما يربط بين تمويل الطلب وتعزيز العرض، ويحوّل الاستجابة من إدارة أزمة إلى بناء نظام رعاية مستدام، من خلال:

- اعتماد نماذج نقد + خدمات (Cash+) حيث يصبح الدعم النقدي مدخلاً للوصول إلى الرعاية لا بديلاً عنها. ففي لبنان، يُقدّم النقد بمعزل عن الخدمات، ما يحدّ من فعاليتها، بينما تُظهر تجارب دولية مثل البرازيل وأوكرانيا أن ربط التحويلات بالخدمات الصحية

25. World Bank. (2025). *Social protection for inclusion, resilience, innovation and transformation (SPIRIT)*. <https://www.worldbank.org/en/country/ukraine/brief/spirit>

والتعليمية والحماية الاجتماعية يعزّز نتائجها. ومن شأن هذا الربط أن يحوّل النقد من دعم استهلاكي مؤقت إلى أداة لتحسين رأس المال البشري وتحقيق أثر مستدام.

- إنشاء سجل اجتماعي موحد: إذ يعاني لبنان من تعدّد قواعد البيانات وتشتّت آليات الاستهداف. ومن شأن اعتماد سجل موحد أن يرفع دقة الاستهداف، ويقلّل اللزوجة، ويضمن توجيه الموارد إلى الفئات الأكثر حاجة، بما يحدّ من الهدر ويعزّز كفاءة الإنفاق الاجتماعي.

- تطوير إطار مؤسسي موحد (انتقال من الطوارئ إلى النظام): تبقى الاستجابة في لبنان قائمة على تدخلات طارئة متكرّرة، في حين تُظهر تجارب دولية نجاحاً في تحويل هذه الاستجابة إلى أنظمة مؤسسية دائمة. ومن شأن هذا التحوّل أن يتيح الانتقال من منطق إدارة الأزمة إلى بناء نظام رعاية مستقر وقادر على امتصاص الصدمات.

- تمويل الخدمات مباشرة: يعتمد لبنان بشكل متزايد على تمويل الطلب عبر التحويلات النقدية، في مقابل ضعف الاستثمار في الخدمات. وعلى الرغم من أنّ هذا النهج يحسّن القدرة على الاستجابة على المدى القصير، إلا أنّه لا يعالج اختلالات العرض، بل قد يفاقمها، إذ إنّ تمويل الطلب من دون توسيع القدرة الاستيعابية للخدمات يؤدي إلى زيادة الضغط عليها واتساع الفجوة بين الاحتياجات والتوافر.

- إنشاء تمويل مخصص للرعاية: يفتقر لبنان إلى آلية تمويل مستقلة للرعاية طويلة الأمد، في حين طوّرت دول مثل ألمانيا واليابان صناديق تأمين مخصّصة لهذا الغرض. ومن شأن ذلك تخفيف العبء عن الأسر، وضمان استدامة التمويل، وتعزيز العدالة في الوصول إلى الخدمات.

- اعتماد الشراء الاستراتيجي والمستدام للخدمات: يتم ذلك عبر إعادة توجيه جزء من التمويل بما فيه المساعدات نحو شراء خدمات الرعاية مباشرة، بدل الاكتفاء بالتحويلات النقدية. ويشمل ذلك إبرام عقود واضحة مع مقدّمي الخدمات (العام، الخاص، وغير الربحي)، وربط التمويل بمؤشرات الأداء والجودة، واعتماد تسعير منظم. ويهدف هذا النهج إلى تنشيط عرض خدمات الرعاية وضمان استمراريّتها، مع الحفاظ على دور التحويلات النقدية كأداة مكملّة تُيسّر الوصول إلى الخدمات، لا بديلاً عنه.

كما يُعدّ إصلاح المالية العامة من خلال تحسين كفاءة الإنفاق، وتعزيز العدالة الضريبية، وربط الموارد بالأولويات الاجتماعية شرطاً أساسياً لاستعادة دور الدولة كضامن للرعاية وترسيخ عقد اجتماعي أكثر استدامة. ومن دون هذا التحوّل، سيبقى النظام عالقاً في إدارة الفجوة بدل ردمها، حيث يُموّل الاستهلاك من دون بناء القدرة. أما إعادة ربط التمويل بالخدمات عبر آليات مؤسسية واضحة، فتمثّل المدخل الأساسي للانتقال من منطق الاستجابة إلى منطق بناء نظام رعاية مستدام.



الخلاصة

حاول هذا المقال تتبّع تطوّر نظام الرعاية في لبنان، وتأثير الأزمات المتتالية والحروب عليه، والتي جعلته يُدار بصورة شبه دائمة ضمن منطق الطوارئ، ويوضح أنّ المشكلة الأساسية لا تكمن فقط في نقص الموارد، بل في غياب التكامل بين التمويل والخدمات، ما يؤدي إلى اتساع «فجوة الرعاية» وتعميق الهشاشة الاجتماعية.

كما تُبيّن الدراسة أنّ نظام الرعاية اللبناني يقوم على توزيع هشّ للأدوار بين الدولة والأسر والسوق والجهات الدولية، دون وجود إطار موحد ينظّم هذه العلاقة. وتشرح كيف أدّت الحرب والأزمة الاقتصادية إلى ارتفاع غير مسبوق في الطلب على الرعاية، مقابل تراجع قدرة المؤسسات الصحية والاجتماعية على الاستجابة وتأمين الخدمات بشكلٍ مستدام.

وتشير إلى أنّ التوسع في المساعدات النقدية ساهم في تخفيف المعاناة الآنية، لكنه لم يكن كافياً لبناء خدمات مستدامة أو حماية طويلة الأمد. كما تُظهر أنّ الأسر اللبنانية أصبحت تتحمل العبء الأكبر للرعاية في ظل تراجع الدولة وضعف شبكات التضامن الاجتماعي. كما تناقش الدراسة الاختناق الثلاثي الذي يقيّد النظام، والمتمثل في ضعف التمويل، وهجرة الكفاءات، وتدهور البنية التحتية والخدمات.

ومن خلال مقارنة مع تجارب دولية مثل ألمانيا، واليابان، وأوكرانيا، وتايلاند، يؤكّد المقال أهمية دمج التمويل بالخدمات ضمن أنظمة وطنية منسقة. كذلك توصي الدراسة بالانتقال من منطق إدارة الأزمات إلى بناء نظام رعاية مستدام عبر الشراء الاستراتيجي للخدمات، وإنشاء سجل اجتماعي موحد، وربط التحويلات النقدية بالخدمات الأساسية. وتخلص إلى أنّ إعادة بناء نظام الرعاية في لبنان ليست مسألة اجتماعية فقط، بل شرط أساسي لإعادة بناء العقد الاجتماعي والدولة نفسها.

قائمة المراجع

- 12- Schreiber, D., & Swithern, S. (2023). *Co-ordination across the humanitarian-development-peace nexus*. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/fd302760-en>
- 13- United Nations. (2026). *Lebanon response plan 2026*.
<https://lebanon.un.org/en/309523-lebanon-response-plan-2026>
- 14- United Nations Development Programme. (2025). *The socioeconomic impacts of the 2024 war on Lebanon*.
<https://www.undp.org/lebanon/publications/socioeconomic-impacts-2024-war-lebanon>
- 15- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. (2024). *Lebanon humanitarian response plan 2024*.
<https://reliefweb.int/report/lebanon/lebanon-humanitarian-response-plan-2024>
- 16- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. (2026). *Lebanon flash appeal (March–May 2026): Humanitarian programme cycle 2026*.
<https://reliefweb.int>
- 17- UNICEF. (2022). *Education under crisis in Lebanon*.
<https://www.unicef.org/lebanon>
- 18- UNICEF. (2024). *Lebanon humanitarian situation report*.
<https://www.unicef.org/lebanon>
- 19- World Bank. (2024). *Lebanon interim damage and loss assessment (DaLA)*.
<https://www.worldbank.org>
- 20- World Bank. (2025). *State of social protection 2025: The 2-billion-person challenge*.
<https://www.worldbank.org>
- 21- World Bank. (2025). *Social protection for inclusion, resilience, innovation and transformation (SPIRIT)*.
<https://www.worldbank.org/en/country/ukraine/brief/spirit>
- 22- World Food Programme. (2024). *Lebanon country brief*.
<https://www.wfp.org/countries/lebanon>
- 23- World Food Programme. (2026). *Lebanon response plan 2026: Multipurpose cash and cash voucher assistance*.
<https://reliefweb.int>
- 24- World Health Organization. (2023). *Health workforce challenges in Lebanon*

- 1- **Baroud, M. (2025).** *Conflict and social welfare in Lebanon*.
<https://www.menasp.com/media/2025/03/menasp-cp-country-case-study-lebanon-maysa-baroud.pdf>
- 2- **Byblos Bank. (2025).** *Lebanon this week (Issue 854)*.
<https://applications.byblosbank.com/Library/Assets/Gallery/Publications/LebanonThisWeek/Lebanon%20This%20Week%20854.pdf>
- 3- **CALP Network. (2024).** *Lebanon's social protection system suffers amidst the current war: Urgent action needed!*
<https://www.calpnetwork.org/publication/lebanons-social-protection-system-suffers-amidst-the-current-war-urgent-action-needed/>
- 4- **Human Rights Watch. (2022).** *Lebanon: Rising poverty, hunger amid economic crisis*.
<https://www.hrw.org/news/2022/12/12/lebanon-rising-poverty-hunger-amid-economic-crisis>
- 5- **International Labour Organization. (2018).** *Care work and care jobs for the future of decent work*.
https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_633135
- 6- **International Labour Organization. (2022).** *Care at work: Investing in care leave and services for a more gender-equal world of work*.
<https://www.ilo.org>
- 7- **International Labour Organization. (2024).** *World social protection report 2024–26: Universal social protection for climate action and a just transition*.
<https://www.ilo.org>
- 8- **International Labour Organization. (2017).** *Universal health-care coverage scheme: Thailand*.
<https://www.ilo.org/publications/universal-health-care-coverage-scheme-thailand>
- 9- **Lee, S.-H., Chon, Y., & Kim, Y.-Y. (2023).** Comparative analysis of long-term care in OECD countries: Focusing on long-term care financing type. *Healthcare*, 11(2), 206.
<https://doi.org/10.3390/healthcare11020206>
- 10- **Ministry of Public Health, Public Health Emergency Operations Center (PHEOC). (2026, April 29).** *Cumulative emergency report*.
<https://www.moph.gov.lb/userfiles/images/Prevention/PHEOC/Cumulative%20Emergency%20Report/29-4-2026.pdf>
- 11- **Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019).** *DAC recommendation on the humanitarian-development-peace nexus*.
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5019>

Military Agreements: Security Cooperation or Strategic Control?

Brigadier General Imad Al Hassan

الاتفاقيات العسكرية: تعاون أم سيطرة استراتيجية؟

العميد الركن الإداري عماد الحسن

تتناول الدراسة دور الاتفاقيات العسكرية في العلاقات الدولية، وتطرح تساؤلاً أساسياً: هل هي وسيلة لتعزيز التعاون الأمني أم أداة لتحقيق السيطرة الاستراتيجية؟ وتخلص إلى أنها ليست إحداهما فقط، بل تتحرك ضمن طيف يتأثر بتوازن القوى بين الدول.

كما توضح أن هذه الاتفاقيات تساهم بشكل كبير في تطوير القدرات العسكرية من خلال التدريب، ونقل التكنولوجيا، وتحسين الجاهزية والتنسيق بين الجيوش. كذلك تمنح الدول، خاصة الضعيفة منها، دعماً ضرورياً للحفاظ على أمنها واستقرارها. في المقابل، تحمل هذه الاتفاقيات مخاطر مهمة، أبرزها خلق نوع من التبعية للدول الأقوى، والتأثير على استقلالية القرار العسكري والسيادي.

تركّز الدراسة على أن العامل الحاسم هو عدم توازن القوى، حيث يمكن للدول الكبرى استخدام هذه الاتفاقيات كوسيلة نفوذ غير مباشر عبر فرض شروط، أو التأثير على العقيدة العسكرية والتسليح. كما تبرز أهمية الرقابة الداخلية والمؤسسات الوطنية في الحد من هذه التأثيرات.

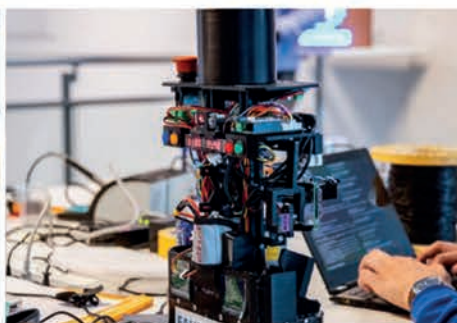
وفي الحالة اللبنانية، تبيّن أن اعتماد الجيش اللبناني على الاتفاقيات العسكرية يأتي نتيجة لظروف عدة، حيث توفر هذه الاتفاقيات دعماً أساسياً لتعزيز قدراته، لكنها في الوقت نفسه تفرض تحديات مختلفة.

وتخلص الدراسة إلى أن نجاح الاتفاقيات العسكرية يعتمد على كيفية إدارتها، وأن تحقيق التوازن بين الاستفادة منها والحفاظ على السيادة يتطلب تنويع الشراكات، وتعزيز الرقابة، ووضع استراتيجية وطنية واضحة.



A Commitment to Excellence

AMERICAN UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY



 www.aust.edu.lb
 info@aust.edu.lb

 @AUST.Lebanon
 @aust_lebanon

 @aust_lebanon
 American University of
Science and Technology

 @austlebanon

Beirut Campus

Ashrafieh, Alfred Naccache Avenue
P.O. Box 16-6452, Ashrafieh 1100-2130,
Beirut - Lebanon
Telephone +961 1 218 716/7
Fax +961 1 339 302

Sidon Campus

Sidon Northern Entrance,
Nazih Bizri Boulevard:
Sidon - Lebanon
Tel/Fax: +961 7 754777 - 754888

Zahle Campus

Mouallaka Avenue
P.O. Box: 95
Zahle - Lebanon;
Tel/Fax: + 961 8 930894



Who Killed Solidarity? The Political Economy of Health Financing Collapse in Lebanon and Fragile States

Colonel Pharmacist Habib Abdo

مَن قتل التضامن؟ الاقتصاد السياسي لانهيار تمويل الرعاية الصحية في لبنان والدول الهشة

العقيد الصيدلي حبيب عبده

شهد لبنان منذ العام 2019 انهياراً حاداً في نظام الرعاية الصحية، لم يقتصر على تراجع التمويل أو تدهور الخدمات، بل امتد ليطال الأساس الذي يقوم عليه أي نظام صحي مستدام: التضامن. فعلى الرغم من أن الإنفاق الصحي كان يتجاوز 8% من الناتج المحلي الإجمالي قبل الأزمة، بقيت الحماية المالية ضعيفة، حيث شكّلت المدفوعات المباشرة من جيوب المواطنين ما بين 34% و38% من إجمالي الإنفاق، وهي نسبة ترتبط عالمياً بارتفاع مخاطر الإنفاق الصحي الكارثي.

اتسم النظام الصحي بتجزئة واضحة في آليات التمويل، إذ تعددت الجهات الضامنة بين الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتعاونية موظفي الدولة، وأنظمة خاصة بالقوى العسكرية والأمنية، إلى جانب وزارة الصحة التي غطت نحو نصف السكان ممن لا يملكون تأميناً رسمياً. هذا التعدد لم يكن مصحوباً بتنسيق فعال أو تجميع موحد للمخاطر، ما أدى إلى تفاوت كبير في التغطية والخدمات. كما هيمن القطاع

الخاص على تقديم الخدمات، في ظل دور محدود للقطاع العام وضعف في القدرة التنظيمية والرقابية.

مع تفاقم الأزمة الاقتصادية، فقدت الليرة اللبنانية أكثر من 95% من قيمتها، وتراجعت القدرة الشرائية للموازنات الصحية العامة بأكثر من 90%. في الوقت نفسه، ارتفعت معدلات الفقر لتشمل أكثر من 80% من السكان بحلول العام 2022. انعكس ذلك مباشرة على تمويل الرعاية الصحية، حيث أصبحت التغطية النظرية غير كافية عملياً، وازدادت الفجوة بين كلفة الخدمات وقدرة الأفراد على تحملها. لجأت المؤسسات الصحية إلى فرض الدفع النقدي، غالباً بالعملة الأجنبية، ما أدى إلى إقصاء شريحة واسعة من السكان.

ترافقت هذه التطورات مع تراجع في الأداء النظامي، تمثل في إغلاق أقسام في المستشفيات، وانخفاض القدرة التشغيلية، وهجرة الكوادر الصحية، حيث غادر ما بين 30% و40% من الممرضين وعدد كبير من الأطباء الشباب البلاد. كما تفاقمّت أزمة توافر الأدوية نتيجة اضطراب سلاسل الإمداد وارتفاع الأسعار، ما أجبر المرضى على تقليص العلاج أو التخلّي عنه.

في هذا السياق، تراجعت آليات تقاسم المخاطر بشكل كبير، وتحول تمويل الرعاية الصحية إلى عبء فردي. لم يعد الوصول إلى الخدمات الصحية يعتمد على الحقوق أو الحاجة، بل على القدرة المالية أو الوسائل غير الرسمية لتأمين الخدمة. كما برزت أنماط موازية من التمويل والخدمات مدعومة من جهات خارجية، أسهمت في سد فجوات آنية، لكنها عززت في الوقت نفسه من تجزئة النظام.

تُظهر هذه المعطيات أن وجود خدمات صحية متقدمة نسبياً لا يضمن بالضرورة تحقيق العدالة أو الاستدامة، خاصة في غياب قواعد واضحة للحوكمة وآليات فعالة لتجميع الموارد. فحين تغيب هذه الأسس، تصبح الأنظمة عرضة للتآكل السريع عند التعرض للصدمات.

في ضوء ذلك، يبرز تساؤل محوري للمستقبل: ما الذي يجعل أنظمة تمويل الرعاية الصحية قادرة على الصمود في وجه الأزمات؟ يرتبط الجواب بمدى قدرة هذه الأنظمة على الحفاظ على آليات تقاسم المخاطر، وضمان استمرارية التغطية، وترسيخ قواعد حوكمة تحدّ من التفاوت وتدعم الاستقرار، حتى في أكثر الظروف صعوبة.

La politique du Département de l'efficacité gouvernementale (DOGE) : un modèle de réforme de l'administration publique ?

Professeur Georges Labaki
Président du Conseil d'Administration de l'ENA

سياسة وزارة كفاءة الحكومة (DOGE): هل هي نموذج لإصلاح الإدارة العامة؟

البروفيسور جورج لبكي

في العام 2025، وقّع الرئيس الأميركي دونالد ترامب على الأمر التنفيذي رقم 14176، لينشئ رسميًا إدارة DOGE الأميركية المعروفة باسم وزارة كفاءة الحكومة. أعاد هذا الأمر التنفيذي تسمية خدمة الرقمنة الأميركية السابقة (USDS) - وهي وحدة صغيرة للتحديث التكنولوجي - مع توسيع نطاق ولايتها بشكل كبير لمعالجة

أوجه القصور في البيروقراطية الفيدرالية الأميركية. كُلفت هذه الوحدة، التي حُدّدت ولايتها بـ 18 شهرًا، ببرنامج واسع، يهدف إلى تحديث وتبسيط وخفض كلفة الإدارة العامة الأميركية.

ظهرت سياسة كفاءة الحكومة (DOGE)، التي أُعلن عنها في بداية الولاية الثانية للرئيس دونالد ترامب في العام 2025، كواحدة من أكثر مبادرات الإصلاح الفيدرالية طموحًا في أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. صُممت هذه السياسة كمحاولة جذرية لإعادة التفكير في كيفية عمل الحكومة الفيدرالية الأميركية، وهدفت إلى تقليل حجم وتكلفة وتعقيد عمل المؤسسات الفيدرالية. تم تكليف إيلون ماسك بقيادة هذه الإدارة العامة وإدخال آليات القطاع الخاص في القطاع العام. صوّر الرئيس ترامب الحكومة الفيدرالية على أنها كبيرة الحجم، ومتأخرة في عالم التكنولوجيا، وتعاني من عجز مالي كبير، ودعّم رأيه بالقول بأن إعادة هيكلة عميقة هي الحل الوحيد لاستعادة كفاءة الإدارة العامة الأميركية. أهم مكونات وزارة كفاءة الحكومة هي: خفض الجذري في الإنفاق الفيدرالي، تقليص كبير في عدد الموظفين الفيدراليين، تحديث أنظمة المعلوماتية القديمة، خصخصة بعض الوظائف الحكومية، وإلغاء البرامج الحكومية التي تُعتبر غير ضرورية أو مكلفة. أشاد مؤيدو وزارة كفاءة الحكومة بهذه المبادرة باعتبارها خطة تحديث للقطاع العام الفيدرالي الأمريكي طال انتظارها، وهي مستوحاة من معايير الكفاءة في القطاع الخاص. على النقيض من ذلك، حذّر معارضو هذه السياسة من أنّ هذه التخفيضات والتعديلات الجذرية سيكون لها عواقب دستورية واقتصادية واجتماعية ضارة، لا سيما بالنسبة إلى الوكالات المسؤولة عن الصحة والسلامة العامة والحقوق العامة للسكان.

Entre urgence et réponse humanitaire : comment les guerres reconfigurent l'économie du care au Liban

Suzane Abou Chacra

Cet article analyse l'évolution du « système de care » au Liban sous l'effet de crises récurrentes, allant de l'effondrement financier aux agressions militaires, qui ont institutionnalisé une logique d'urgence permanente. Ces crises ont profondément reconfiguré les modes de financement, d'organisation et de prestation des services de care.

A partir du cadre du « Diamant du Care », l'étude examine la redistribution des rôles entre l'État, les ménages, le marché et les acteurs internationaux, révélant un système fragmenté et faiblement capable de transformer les ressources disponibles en services durables. L'article soutient que le principal défi ne réside pas seulement dans la rareté des financements, mais aussi dans la dissociation entre financement et prestation des services, créant un « fossé mortel du care ».

Bien que la réponse humanitaire, notamment via les transferts monétaires, se soit fortement développée, elle a souvent remplacé le système public plutôt que de le renforcer. En s'appuyant sur des expériences internationales comme celles de l'Ukraine, de l'Allemagne et du Japon, l'étude met en évidence des alternatives fondées sur l'intégration des financements dans les systèmes nationaux à travers la coordination institutionnelle et la commande publique stratégique.

Enfin, l'article propose des recommandations visant à réorganiser les flux de financement du « système de care » afin de soutenir des services durables et de favoriser le passage d'une gestion permanente de l'urgence à un « système de care » plus cohérent et résilient.

بين الطوارئ والاستجابة الإنسانية: كيف تعيد الحروب إنتاج اقتصاد الرعاية في لبنان

سوزان أبو شقرا - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

Between Emergency and Humanitarian Response: How Wars Reconfigure Lebanon's Care Economy

Suzane Abou Chacra

This article analyzes the evolution of Lebanon's "care system" under the impact of recurrent crises, ranging from financial collapse to military aggression, which have institutionalized a logic of permanent emergency.

These crises have profoundly reshaped the financing, organization, and delivery of care services.

Drawing on the "Care Diamond" framework, the study examines the redistribution of roles among the state, households, the market, and international actors, revealing a fragmented system with limited capacity to convert available resources into sustainable services. The article argues that the central challenge lies not only in the scarcity of financial resources, but also in the structural disconnection between financing mechanisms and service delivery, creating what may be described as a "deadly care gap."

Although humanitarian responses--particularly cash transfer programs--have expanded significantly, they have often substituted for the public system rather than strengthening it. Through a comparative analysis of international experiences such as those of Ukraine, Germany, and Japan, the study highlights alternative approaches based on integrating financing into national systems through institutional coordination and strategic public procurement.

Finally, the article proposes policy recommendations aimed at reorganizing financing flows within the "care system" in order to support sustainable services and foster a transition from permanent emergency management toward a more coherent and resilient "care system".

la juridiction et la propriété continue des objets spatiaux dans l'espace, ainsi que leur impact sur les efforts internationaux visant à éliminer les débris spatiaux et à gérer efficacement les risques environnementaux.

L'étude met également en lumière les lacunes du régime de responsabilité internationale prévu par la Convention de 1972 sur la responsabilité pour les dommages causés par les objets spatiaux, notamment la portée limitée de l'indemnisation, la complexité de la détermination de la responsabilité, ainsi que l'insuffisance des mécanismes préventifs pour faire face aux risques futurs. Elle souligne en outre les défis liés à la multiplicité des acteurs dans le domaine spatial, qu'il s'agisse d'États ou d'entreprises privées.

La recherche examine également la possibilité de développer de nouvelles règles fondées sur le principe du « pollueur-payeur », selon lesquelles les États et les entreprises responsables de dommages se voient imposer des obligations à la fois préventives et compensatoires. Elle explore en outre l'utilisation de mécanismes de financement internationaux, tels que les droits de tirage spéciaux, afin de garantir la capacité des États à indemniser de manière équitable et durable les dommages environnementaux majeurs.

En outre, l'étude analyse le rôle de ces instruments dans la réalisation d'une répartition équilibrée des charges financières et des obligations juridiques entre les différents États, renforçant ainsi la justice et la responsabilité internationale partagée.

المسؤولية الدولية عن أضرار الفضاء الخارجي

الدكتور محمد عبد الهادي عبد الهادي

La responsabilité internationale pour les dommages causés par l'espace extra-atmosphérique

Dr. Mohamed Abdel Hadi Abdel Hadi

Cette recherche examine le cadre juridique international régissant la responsabilité des États pour les dommages causés par les objets spatiaux, en mettant l'accent sur la relation dynamique entre le principe du « pollueur-payeur » et les droits de tirage spéciaux (DTS), en tant que mécanisme financier potentiel permettant d'indemniser les dommages environnementaux transfrontaliers susceptibles de dépasser la capacité des systèmes d'indemnisation traditionnels.

L'étude se concentre également sur l'analyse des questions pratiques et juridiques soulevées par l'article 8 du Traité de l'espace extra-atmosphérique de 1967, notamment en ce qui concerne la compétence,

control, and the continuing ownership of space objects. These issues have significant implications for international efforts to manage space debris and effectively address environmental risks.

Moreover, the study identifies gaps in the current international liability regime established by the 1972 Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects. It examines the limited scope of compensation, the complexity of attributing responsibility, and the insufficiency of preventive mechanisms to address future risks, particularly in light of the increasing involvement of both states and private actors in space activities.

In addition, the research explores the possibility of developing new regulatory approaches based on the “polluter pays” principle, whereby states and private entities responsible for environmental damage would be subject to both preventive and compensatory obligations. It further considers the use of international financial instruments, such as Special Drawing Rights (SDRs), to ensure that states are able to provide equitable and sustainable compensation for significant environmental harm.

Finally, the study assesses the role of these mechanisms in achieving a more balanced distribution of financial burdens and legal obligations among states, thereby enhancing international justice and shared responsibility.

المسؤولية الدولية عن أضرار الفضاء الخارجي

الدكتور محمد عبد الهادي عبد الهادي

International Responsibility for Damage Caused by Space Objects

Dr Mohamad Abdel Hadi Abdel Hadi

This study examines the international legal framework governing state responsibility for damage caused by space objects. It highlights the relationship between the “polluter pays” principle and Special Drawing Rights (SDRs), which may serve as a potential financial mechanism for compensating environmental damage that exceeds the capacity of traditional compensation systems.

The research analyzes the practical and legal challenges arising from Article VIII of the 1967 Outer Space Treaty, particularly with regard to jurisdiction,

17. I. Rebecca, Bureaucratic Resistance and the Deep State Myth, Just Security, 18 Oct. 2019, www.justsecurity.org/66643/bureaucratic-resistance-and-the-deep-state-myth/.
18. J. Marisam, **DOGE's** Matrix Structure and Presidential Power, U. Louisville L. Rev., 2025, Heinonline.
19. Social Security Inspector General Report, Duplicate and Anomalous Beneficiary Records, March 2025. <https://oig.ssa.gov/audits-and-investigations/audit-reports/duplicate-beneficiaries-2025>.
20. State Department Audit, FY2024 Public Diplomacy Grant Recipients, Office of Grants Oversight, 2024. <https://www.state.gov/reports/public-diplomacy-grants-2024>.
21. UW. Chohan, **DOGE A Public Value Critique**, Available at SSRN 5204583, 2025 - papers.ssrn.com

Bibliographie

1. A. Coll, Redefining Efficiency in the **DOGE** Era : The Value of Equitable Evidence-based Policymaking in Federal Agencies. Harvard Law & Policy Review, 2025.
2. A. Stambac, Silicon governance : Elon Musk and the techno-libertarian crisis in **public administration**, **Administrative** Theory & Praxis, Taylor & Francis, 2025.
3. Brookings, How will we know if DOGE is succeeding ?, <https://www.brookings.edu › articles › how-will-we-kn...>, June 18, 2025.
4. Congressional Budget Office, Federal Deficit and Debt Outlook : Five-Year Trends, January 2025. <https://www.cbo.gov/publication/58921>.
5. C., David A, Deconstructing the Deep State, Subordinate Bureaucratic Politics in U.S. National Security, Orbis, vol. 62, no. 8, 2018, www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0030438718300693.
6. Doge.gov Transparency Platform, Quarterly Audit & Accountability Briefing, FY2025 Q4. <https://www.doge.gov/reports/q4-2025-audit-brief>.
7. E. Musk, Public Remarks at National Fiscal Forum, May 3, 2025. Transcript published by the Office of the Doge. <https://www.doge.gov/speeches/musk-national-fiscal-forum-2025>.
8. Elon Musk and Vivek Ramaswamy : The **DOGE** plan to **reform** government, The Wall Street Journal, 2024 - cdn-ceo-ca.s3.amazonaws.com
9. F., Fukuyama, American Democracy Depends on the 'Deep State, Wall Street Journal, 20 Dec. 2019, www.wsj.com/articles/american-democracy-depends-on-the-deep-state-11576855549.
10. Government Technology Office Reports, Federal IT Modernization Performance Metrics Dashboard, 2025.
11. Gordon, Rebecca, What the American 'Deep State' Actually Is, and Why Trump Gets it Wrong, Business Insider, 27 Jan. 2020, www.businessinsider.com/what-deep-state-is-and-why-trump-gets-it-wrong-2020-1.
12. Government Accountability Office (GAO), Impact of Federal Budget Reductions on Service Delivery, Testimony before the Senate Appropriations Committee, September 2024. <https://www.gao.gov/products/gao-24-604t>.
13. H.s, Shane, Trump's 'Deep State' Revenge, The Atlantic, 12 Nov. 2024, www.theatlantic.com/politics/archive/2024/11/intelligence-agencies-trump-loyalists/680625/.
14. Harvard Kennedy, Analyzing DOGE actions one month into Trump's second term, <https://www.hks.harvard.edu › democracy-governance>, February 19, 2025.
15. HJM Smith, **DOGE** and the Future of US Foreign Aid, Survival, Taylor & Francis, June July 2025, 2025.
16. Hoover Institution, Musk, DOGE, and Public Ambivalence About Fiscal, <https://www.hoover.org › research › musk-doge-and-p...>, May 27, 2025.

Conclusion

En conclusion, la politique DOGE représente l'une des tentatives de réforme de l'administration fédérale américaine les plus ambitieuses et médiatisées de ces dernières décennies.

En proposant des réductions d'effectifs, la suppression de certaines agences publiques, la réduction des budgets et la modernisation des systèmes informatiques obsolètes, elle visait à atteindre des gains d'efficacité et des économies significatives.

Elle a également permis d'attirer l'attention sur des inefficacités persistantes et d'inciter les agences à réévaluer leurs processus et leurs structures.

Cependant, la politique DOGE met en évidence des limites importantes et des défis structurels majeurs. Les obstacles juridiques et les résistances institutionnelles ont freiné la mise en œuvre des réformes, tandis que la rapidité de certaines mesures a entraîné des perturbations opérationnelles.

Par ailleurs, une dépendance excessive aux pratiques du secteur privé a révélé les difficultés de transposer directement ces modèles au secteur public, où la responsabilité, la régulation et la continuité des services sont essentielles.

À la lumière de ces éléments, cette politique constitue un enseignement important pour les futures réformes de l'administration publique. Toute tentative d'amélioration de l'efficacité gouvernementale doit concilier ambition et réalisme, impliquer les parties prenantes, s'appuyer sur un cadre juridique solide et privilégier une mise en œuvre progressive.

En définitive, si le DOGE a démontré les avantages d'une réforme audacieuse et non conventionnelle, il souligne également l'importance d'une planification rigoureuse, d'une coopération institutionnelle et d'une utilisation maîtrisée des technologies numériques.

Sa véritable contribution réside autant dans les réformes engagées que dans les enseignements qu'il offre aux décideurs publics souhaitant moderniser l'administration sans compromettre la stabilité institutionnelle, la confiance du public et la qualité des services.



Des organisations d'intérêt public et des syndicats ont intenté une action en justice, arguant que les coupes budgétaires violaient leurs directives opérationnelles, et les contractants ont contesté les annulations. De nombreuses personnes ont alors engagé des poursuites. Le gel des paiements de l'USAID a été temporairement levé par un juge fédéral, mais les coupes ont ensuite été confirmées par une cour d'appel. Ceci démontre la fragilité du fondement juridique du maintien du DOGE.

Afin d'identifier les règles pouvant être suspendues, annulées ou supprimées car non conformes à la loi, le DOGE a adopté une approche méthodique plutôt que les directives sur les procédures administratives. Les réglementations visées étaient celles jugées excessivement contraignantes, notamment celles relatives à la sécurité environnementale, professionnelle et autres. Selon le DOGE, son approche a porté ses fruits car les procédures d'examen classiques des règles sont lourdes et entravent l'efficacité et l'innovation. La réforme réglementaire, en violant les garanties procédurales établies, a été contestée par ses détracteurs, qui l'ont jugée moins légitime et illégale. Le conflit entre la rapidité administrative et le respect des droits de la défense a été l'une des caractéristiques majeures de la politique réglementaire du DOGE.

publique peut favoriser la stabilité économique, renforcer la confiance des investisseurs et renforcer la compétitivité nationale à long terme. Toutefois, les critiques ont fait valoir que des gels d'embauche trop restrictifs risquaient de paralyser les capacités de l'État dans des secteurs critiques tels que le Département de l'Énergie, l'Agence de Protection de l'Environnement et l'Agence de Cybersécurité et de Sécurité des Infrastructures.

A titre d'exemple, une des difficultés d'application du DOGE est l'exigence en février 2025 par Elon Musk des fonctionnaires fédéraux qu'ils justifient leurs fonctions en envoyant par courriel une liste à cinq points de leurs réalisations hebdomadaires, visait à renforcer la responsabilisation, à réduire les effectifs fédéraux et à identifier les postes non essentiels grâce à une analyse potentielle des réponses par l'IA. Cette demande incluait les étapes suivantes :

- La demande : Les employés devaient décrire cinq réalisations spécifiques de la semaine précédente.
- L'ultimatum : Musk a déclaré que l'absence de réponse serait considérée comme une démission.
- La mise en œuvre : Les employés devaient mettre leur responsable en copie et soumettre la liste avant lundi 23h59.
- La controverse et la portée : De nombreuses agences fédérales et l'Office of Personnel Management (OPM) ont initialement considéré la demande comme facultative, ce qui a engendré de la confusion.
- Le constat : La politique a rencontré des problèmes techniques liés aux retours d'e-mails et, en août 2025, la Maison Blanche a officiellement mis fin à cette exigence, revenant à une gestion de la performance propre à chaque agence.

e- Les poursuites juridiques

Le débat juridique et constitutionnel autour du DOGE a constitué une autre dimension essentielle de son émergence controversée. Traditionnellement, les ministères fédéraux sont créés par voie législative ; le Congrès définit leur structure, leur champ d'action et leurs pouvoirs. La création du DOGE par décret présidentiel a donc soulevé un problème conceptuel : comment une entité qualifiée de « ministère » pouvait-elle exister sans autorisation du Congrès ?

Le DOGE a mis en lumière une problématique fondamentale : la volonté de réformes rapides s'est heurtée aux limites institutionnelles, juridiques et politiques.

a- La suppression d'agences publiques

Certaines agences ont fusionné des services, restructuré leurs flux de travail, tandis que d'autres ont reporté la mise en œuvre dans l'attente de décisions juridiques.

b- La réduction d'effectifs

La réduction des effectifs était l'un des principaux objectifs du DOGE qui a mis en œuvre diverses stratégies pour réduire les effectifs, notamment des incitations au départ anticipé à la retraite, des embauches moins importantes, le non-remplacement des employés partants et des licenciements fondés sur des critères d'efficacité. De nombreuses agences ont fait valoir que les réductions d'effectifs violaient les droits des fonctionnaires, et les conventions collectives.

c- Les poursuites judiciaires

De multiples poursuites judiciaires ont été engagées et le parti démocratique et les syndicats se sont mobilisés pour contester les réductions d'effectifs. Ces obstacles ont ralenti les progrès et contraint le DOGE à revoir son calendrier ou à réduire parfois la portée des réformes.

L'interprétation extensive par le DOGE des réglementations relatives à la performance a fréquemment engendré des litiges, malgré la loi fédérale interdisant le licenciement de fonctionnaires pour des raisons politiques. L'une des mesures controversées concernant l'utilisation d'algorithmes dans la gestion des ressources humaines au sein du gouvernement est l'affirmation selon laquelle l'automatisation et l'intelligence artificielle ont facilité les décisions d'embauche.

d- Le problème de l'efficacité du secteur public

La philosophie économique du DOGE s'inscrit néanmoins dans les recherches établies montrant qu'une efficacité accrue de l'administration

8- Critique de DOGE

L'opinion publique américaine reste profondément divisée quant à l'évaluation du DOGE. Ses partisans le saluent comme une réforme ayant permis de préserver les finances publiques, tandis que ses détracteurs affirment qu'il a affaibli le contrat social américain au nom de l'efficacité et de la productivité.

Les réformes devraient s'appuyer sur un cadre législatif clair et être élaborées en partenariat avec le Congrès. En outre, les initiatives du pouvoir exécutif nécessitent un soutien législatif pour garantir leur durabilité.

La collaboration avec le Congrès permettrait d'assurer un financement stable, une clarté juridique et une légitimité politique, favorisant ainsi la continuité des réformes d'une administration à l'autre.

Compte tenu des résultats mitigés du DOGE, il apparaît essentiel, pour les réformes futures, d'adopter des stratégies progressives plutôt que des coupes budgétaires brutales. Une restructuration graduelle permet aux agences publiques de s'adapter, de réorganiser leur personnel et de mettre en œuvre les nouvelles technologies sans perturber les services essentiels.

Cette approche réduit également les contraintes juridiques, les changements progressifs étant plus faciles à justifier sur le plan légal.

Par ailleurs, la modernisation technologique et les systèmes numériques requièrent une formation adéquate ainsi qu'une cybersécurité renforcée. Des programmes pilotes peuvent permettre de tester l'automatisation avant un déploiement à l'échelle nationale, limitant ainsi les risques et garantissant des gains d'efficacité réels.

L'implication des fonctionnaires renforce l'adhésion aux réformes et réduit les résistances. Enfin, la transparence et la responsabilité doivent être consolidées par des rapports clairs, des mises à jour publiques et des évaluations indépendantes.

Ces mesures permettent d'évaluer si les réformes atteignent leurs objectifs et de renforcer la confiance du public, sans compromettre la qualité des services.

De manière générale, une réforme réussie de l'efficacité gouvernementale exige une approche équilibrée et réaliste, tenant compte de la complexité des opérations publiques, impliquant les parties prenantes et assurant une cohérence entre les fondements juridiques et institutionnels.





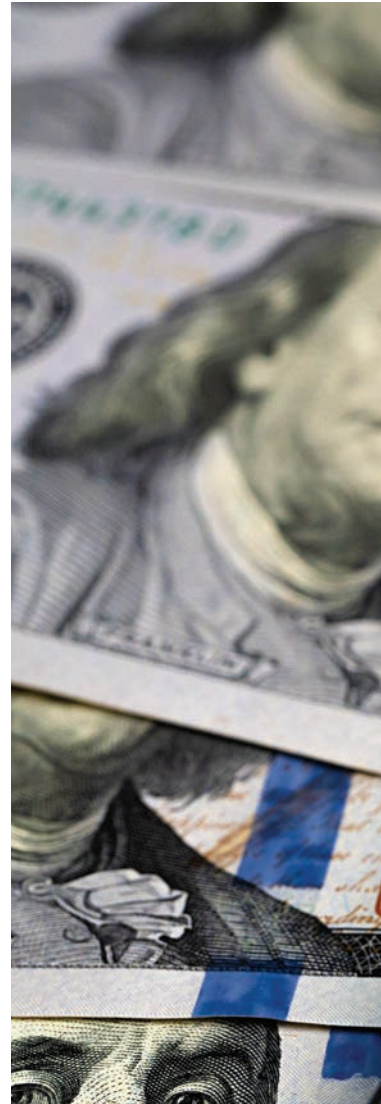
des informations dissimulées derrière la complexité des procédures et les lourdeurs bureaucratiques.

Enfin, un élément crucial de la stratégie administrative et politique du DOGE était la transparence totale. Le département mettait à disposition des tableaux de bord en temps réel affichant le nombre de contrats annulés, le nombre d'emplois perdus, les économies réalisées et potentielles pour chaque contribuable.

se sont plaintes de la réduction des services postaux et des retards dans l'infrastructure internet. Les subventions de recherche des universités publiques dans les domaines non scientifiques ont été liées à des contraintes idéologiques surtout l'abandon de la politique de Diversité, Équité et Inclusion. Pour sa défense, Musk affirme qu'« Un gouvernement qui ne peut pas payer ses factures est un gouvernement qui abandonne tout le monde. »

DOGE revendique plus de 175 milliards de dollars d'économies et d'élimination du gaspillage sur cinq ans, principalement grâce à la consolidation des programmes, au recouvrement des fonds frauduleux et à la suppression des agences et fonctions obsolètes. DOGE a également mis en œuvre des réformes budgétaires de grande envergure, notamment la budgétisation à base zéro obligatoire, des audits indépendants des agences et des analyses coûts-avantages obligatoires tous les cinq ans pour tous les programmes récurrents, en permettant de reporter les fonds non-dépensés d'une année budgétaire à l'autre. Quelles que soient les opinions sur les méthodes de Musk, il est indéniable que son passage à la tête de DOGE a profondément marqué la culture de fonctionnement du gouvernement américain. La transparence, autrefois un slogan de campagne, est devenu une politique structurelle. Chaque dollar économisé par le gouvernement fédéral est désormais traçable sur [Doge.gov](https://doge.gov). Chaque contrat comporte des livrables publics. Chaque subvention est accompagnée d'un rapport d'évaluation accessible au public. Les baux gouvernementaux sont publiés avec des comparaisons de marché et les dates de renouvellement.

Il a également fondamentalement changé la façon dont les Américains conçoivent la gouvernance. Alors qu'autrefois le budget était une boîte noire, il est aujourd'hui accessible depuis un smartphone grâce à des visualisations, des explications et des indicateurs de performance. Son administration a forcé le public américain à prendre conscience de l'ampleur



7- DOGE : Un tournant audacieux vers la réforme

Le leadership d'Elon Musk au sein du Département de l'efficacité gouvernementale (DOGE) est devenu synonyme de rupture, de réforme et d'une responsabilité sans faille des deniers publics, de transformation technologique, de réforme budgétaire, de transparence radicale et de l'efficacité du service public. Le mandat de Musk restera sans doute comme l'une des expériences les plus marquantes de l'histoire moderne de l'administration publique américaine. Sous sa direction, les bureaucraties pléthoriques, longtemps à la traîne par rapport au secteur privé, ont été modernisées en profondeur. Des systèmes d'intelligence artificielle ont été déployés pour rationaliser tous les processus, de la détection des fraudes dans les programmes d'aides sociales à l'audit des subventions fédérales. L'équipe de Musk a mis en place des tableaux de bord en temps réel dans toutes les grandes agences, instaurant un niveau de visibilité et de gestion de la performance axé sur des données auparavant inaccessibles.

L'une des réalisations les plus emblématiques de cette transformation est la transparence sans précédent en temps réel. Le site Doge.gov, une plateforme centralisée, permet aux citoyens de consulter les contrats fédéraux, les subventions et les frais de déplacement avec un niveau de détail qui aurait auparavant nécessité un temps beaucoup plus long pour y accéder.⁸

Les audits menés sous la direction d'Elon Musk ont mis au jour des centaines de cas flagrants de délits de gaspillage, d'inefficacité et de fraude. À titre d'exemple, les inspecteurs de DOGE ont découvert que des milliers de défunts figurent sur les listes de bénéficiaires de la sécurité sociale, certains ayant plus de 110 ans et d'autres bénéficiaires remontant jusqu'au XVIIIe siècle.

Une partie importante du travail du DOGE consistait à mettre fin à des subventions et à des contrats non avantageux pour l'administration publique. Des centaines de millions de dollars étaient versés à des personnes fictives et à des programmes qui n'ont jamais été évalués. Des programmes de la radiodiffusion publique ont subi des coupes drastiques. Les parcs nationaux ont connu des pénuries de personnel. Les communautés rurales

8. À titre d'exemple, en date du 8 août 2025, le site annonçait qu'au cours des 5 derniers jours, les agences ont résilié 477 contrats inutiles d'une valeur maximale de 3,4 milliards de dollars et permettant des économies de 1,1 milliard de dollars, dont deux contrats de conseil de l'USDA : (1) 280 000 \$ pour des « consultants en développement de programmes de formation de rangers Asie-Pacifique - Vietnam ».



c- Impact structurel

Le DOGE a incité les agences fédérales à réévaluer leurs structures, leurs budgets et leurs technologies. Plusieurs ministères ont rationalisé leurs processus, regroupé les services aux fonctions redondantes et mis en œuvre de nouveaux systèmes numériques qui ont permis de réduire les délais de traitement. Les premiers audits ont fait état d'économies, notamment là où les agences ont rapidement adopté l'automatisation et réduit les contrats inefficaces. Ces succès rapides ont démontré que les réformes visant à améliorer l'efficacité pouvaient produire des bénéfices mesurables. Cependant, les efforts déployés pour réduire drastiquement les effectifs fédéraux se sont heurtés à des obstacles juridiques, notamment la protection de la fonction publique, les conventions collectives et les exigences légales en matière d'effectifs minimaux. De nombreuses agences ont résisté aux licenciements, en invoquant que des réductions soudaines de personnel menaceraient des services essentiels tels que la santé publique, la sécurité des transports, la gestion des catastrophes et la protection sociale. Les tribunaux ont émis des injonctions temporaires pour retarder ou bloquer les réductions budgétaires pendant l'évaluation de leur légalité. Ces difficultés ont mis en lumière la complexité d'appliquer des modèles technologiques du secteur privé au sein d'un environnement fédéral complexe, dépendant de la coordination interministérielle et des procédures juridiques. Globalement, le DOGE a influencé les débats publics et politiques sur la taille et le rôle de l'État. Ses partisans ont mis en avant les économies initiales et la modernisation comme preuve de la nécessité et de la faisabilité d'une réforme d'envergure. Ses détracteurs ont soutenu que cette politique privilégiait les coupes budgétaires au détriment de la pérennité, mettant en péril les services essentiels et fragilisant la stabilité gouvernementale. L'opinion publique et les médias sont restés partagés : certains considéraient le DOGE comme une perturbation nécessaire, d'autres comme une expérience irréaliste et juridiquement contestable. Concrètement, le DOGE a démontré à la fois le potentiel et les limites des réformes ambitieuses. Il a stimulé la modernisation et incité les agences à réévaluer leurs pratiques obsolètes.



l'ambiguïté juridique du DOGE et son impact parfois contestable a mis en lumière des tensions persistantes entre innovation et structure constitutionnelle, réforme et continuité, efficacité et expertise.

En créant une entité de type ministériel par décret, l'administration a court-circuité les voies législatives traditionnelles, soulevant des questions quant à la séparation des pouvoirs et à la légitimité des lois. Pourtant, cette approche reflète une tendance récurrente dans la gouvernance américaine : la mise en place stratégique d'organisations exécutives semi-formelles destinées à surmonter l'inertie bureaucratique et à atteindre des objectifs politiques dans des délais rapides.

L'intervention du DOGE a favorisé une approche plus rigoureuse et centralisée des marchés publics et de la modernisation, alignant ainsi la bureaucratie fédérale sur les meilleures pratiques contemporaines en matière d'administration publique. De plus, en introduisant des mécanismes standardisés d'évaluation des performances et de responsabilisation, le DOGE a renforcé une culture de gouvernance axée sur les résultats, en accord avec les principes de la Nouvelle Gestion Publique. Si certains critiques ont exprimé des inquiétudes quant à un éventuel excès de zèle ou à des perturbations opérationnelles, les faits montrent que le DOGE a accéléré des réformes essentielles qui, autrement, auraient pu s'enliser dans l'inertie bureaucratique traditionnelle.

guidait sa prise de décision privilégiait les programmes non essentiels au détriment des programmes essentiels. Cela était particulièrement vrai pour les initiatives que le public considérait comme contraires aux objectifs du gouvernement ou politiquement insignifiantes. Le DOGE a commencé par examiner les dépenses sans lien avec les projets DEI, l'aide étrangère et la défense. La lenteur des réformes fédérales précédentes, telles que la Commission Grace de Reagan, était mal perçue par le DOGE, qui imposait un calendrier serré. Le ministère estimait qu'en agissant rapidement, même au risque de rendre la loi ambiguë, des changements pourraient être apportés avant que les institutions ne s'unissent pour s'y opposer.

b- Impact juridique

Malgré son appellation de ministère, le DOGE ressemble davantage à un groupe de travail. L'administration a défendu l'initiative en affirmant que le DOGE ne constituait pas un ministère régulier, mais plutôt un organe consultatif et de contrôle interne au sein du pouvoir exécutif. En outre, la création d'organisations exécutives informelles ou semi-formelles n'est pas sans précédent par le pouvoir exécutif américain s'inscrivant dans la légitimité administrative et les normes constitutionnelles.

L'intervention du DOGE visait donc à surmonter des obstacles administratifs structurels profondément ancrés en imposant une direction centralisée aux efforts de modernisation, chose rarement possible en raison de l'autonomie bureaucratique traditionnelle et de la capacité du pouvoir exécutif à contourner les obstacles législatifs traditionnels et à imposer une restructuration rapide.

De telles réformes pourraient conduire à une amélioration de la prestation de services, et à des économies substantielles en réduisant la fragmentation et la duplication de l'administration publique.

Le DOGE fonctionnait simultanément comme un mécanisme de contrôle bureaucratique, une autorité de modernisation numérique, un outil de discipline budgétaire et un instrument politique.

Sur le plan institutionnel, le DOGE a révélé une tendance à la restructuration administrative centrée sur l'exécutif, à un moment où les débats sur l'État profond s'intensifiaient à l'échelle nationale américaine. Cependant,

justification des embauches, notamment pour les postes administratifs et de soutien susceptibles de faire l'objet de redondances.

a- Impact économique

Sur le plan économique, l'impact du DOGE fut vaste. Le contrôle renforcé des opérations fédérales et la consolidation des contrats permirent de réaliser des économies substantielles en éliminant les programmes redondants, en réduisant les frais administratifs et en rationalisant les procédures d'acquisition. En imposant des mécanismes d'examen centralisés, le DOGE visait à réduire les inefficacités, à maîtriser les dépenses fédérales et à renforcer la discipline budgétaire. La gestion des effectifs, sans doute l'un des domaines d'intervention les plus importants du DOGE, a eu des répercussions économiques et administratives considérables. Le mandat du DOGE, qui consistait à réglementer les embauches et à imposer une stricte obligation de rendre des comptes en matière de performance, a exercé de nouvelles pressions sur les agences fédérales chargées de fonctions complexes de réglementation, de recherche scientifique et de cybersécurité. Si l'administration a justifié ces mesures comme étant nécessaires pour limiter la croissance des effectifs, réduire les inefficacités et « professionnaliser » la fonction publique fédérale. Ainsi, le DOGE est parvenu à ralentir, voire à réduire, les embauches pour les postes administratifs. La tension entre l'efficacité en matière de réduction des coûts et le maintien d'une solide expertise institutionnelle est devenue une caractéristique déterminante des premiers mois de DOGE, révélant l'équilibre délicat nécessaire lorsque des réformes administratives tentent d'optimiser les structures du personnel sans compromettre la capacité stratégique.

Les promoteurs du DOGE affirmaient avoir permis au gouvernement fédéral d'économiser des milliards de dollars en examinant et en résiliant des contrats jugés superflus, obsolètes ou idéologiquement incompatibles. Le ministère de l'Éducation a ainsi résilié 89 contrats pour un montant total de 881 millions de dollars et 29 programmes de diversité, d'équité et d'inclusion (DEI) pour un montant d'environ 101 millions de dollars. De plus, selon le département d'État, 83 % des programmes de l'USAID, dont une subvention de 2,63 milliards de dollars à Gavin, l'Alliance du Vaccin, ont été supprimés. Le DOGE estimait les économies à 1,75 milliard de dollars. Le modèle qui

6- LE DOGE : un changement radical

La création du Département de l'efficacité gouvernementale (DOGE) a introduit un changement radical et atypique dans la réforme de l'administration américaine à la croisée du pouvoir exécutif, de la gouvernance numérique, de la restructuration bureaucratique et de l'élaboration des politiques économiques. Le DOGE représentait la tentative la plus ambitieuse du gouvernement fédéral d'imposer une supervision centralisée à un vaste paysage bureaucratique décentralisé, traditionnellement régi par une combinaison de mandats statutaires, d'autonomie des agences et de pouvoirs budgétaires du Congrès. Le décret exécutif 14176, qui a officialisé la création du DOGE, lui a conféré le pouvoir d'examiner, de restructurer et d'optimiser les opérations des agences fédérales, le positionnant non seulement comme un organe d'évaluation interne, mais aussi comme un mécanisme capable d'exercer une influence directe sur les pratiques d'embauche, l'attribution des contrats, les mécanismes d'approvisionnement et les cadres de gouvernance numérique. Cette centralisation stratégique incarnait une approche de la réforme administrative pilotée par l'exécutif, rompant avec le modèle historique des efforts de modernisation progressifs initiés par le pouvoir législatif. Au contraire, le DOGE illustre un modèle d'ingénierie administrative plus autoritaire et vertical, dans lequel le président américain utilise son pouvoir exécutif pour réorganiser les structures fédérales internes et les aligner sur des objectifs politiques plus larges, court-circuitant ainsi les voies plus lentes de l'approbation du Congrès. Ce faisant, le DOGE a mis en lumière la capacité du pouvoir exécutif à façonner les fonctions internes de l'État administratif par la réorganisation, le contrôle et la gestion de la performance, même sans législation habilitante explicite. Ce contexte institutionnel plus large constitue le fondement de la compréhension du DOGE.

D'un point de vue bureaucratique, l'une des premières interventions de cette initiative a consisté à restructurer les processus de recrutement, historiquement lents et souvent incohérents d'une agence à l'autre, en imposant des critères de sélection plus stricts, des niveaux d'approbation supplémentaires et des indicateurs de performance. Les agences ont dû se conformer à de nouvelles directives internes encadrant le rythme et la



Elon Musk définit l'« État profond » comme une bureaucratie enracinée, non élue et souvent occulte au sein du gouvernement fédéral, des réseaux d'entrepreneurs et du secteur associatif. Il soutient que ce système entrave la volonté démocratique, engendre des dépenses excessives, entrave la réalisation des objectifs du président, favorise un biais idéologique pour le dépeindre sous un jour négatif et exerce un parti pris idéologique contre les dirigeants conservateurs.

Elon Musk a vivement critiqué certaines agences fédérales, en particulier l'USAID, dénonçant un gaspillage massif des fonds et utilisant les fonds à des fins idéologiques. L'approche de Musk consiste à démanteler radicalement ces structures en licenciant un grand nombre de fonctionnaires, en réduisant fortement leurs budgets et en y intégrant des technocrates pour moderniser les technologies et les bases de données fédérales.

Musk accuse l'état profond en recourant à la manipulation sociale pour obtenir le consentement des citoyens.

Pour Elon Musk l'« État profond » comprend non seulement les fonctionnaires fédéraux, mais aussi un réseau complexe d'entrepreneurs privés qui profitent des dépenses excessives du secteur public. Il s'agit notamment des principaux entrepreneurs dans les secteurs de la défense, des technologies et de fournitures de matériaux divers. Et des institutions financières ayant un accès privilégié aux dépenses et aux politiques gouvernementales.



imposant une suspension de 90 jours de l'aide publique au développement américaine afin d'évaluer l'efficacité des programmes et leur cohérence avec la politique étrangère des États-Unis. Le décret précisait que l'aide pourrait être reprise avant la fin de cette période de 90 jours, sous réserve d'un examen mené par le secrétaire d'État, en consultation avec le Bureau de la gestion et du budget. Le 7 février 2025, la quasi-totalité des 10 000 employés de l'USAID étaient en congé forcé, et fin février 2025, 90 % des contrats et subventions de l'agence étaient annulés. Un effectif réduit subsistait, et le secrétaire d'État Marco Rubio fut nommé administrateur par intérim, mais, dans les faits, l'USAID pratiquement cessé d'exister. Rubio annonça l'annulation de 83 % des programmes de l'USAID, la dissolution de l'agence et le transfert des activités restantes au département d'État.⁷

b- L'État profond

L'expression « État profond » ou « administratif » désigne un réseau clandestin de bureaucrates, d'agents du renseignement et de militaires profondément enracinés dans leurs fonctions, agissant indépendamment des dirigeants élus pour influencer la politique gouvernementale. Ce réseau exercerait une influence considérable sur la politique et la prise de décision nationale, malgré l'absence de mandat législatif formel. Popularisé par le président américain Donald Trump, le terme, souvent qualifié de « marais de Washington », entraverait le fonctionnement du pouvoir politique élu. Les membres de l'État profond ne détiennent aucun pouvoir législatif traditionnel. En revanche, ils peuvent exercer une influence sur l'armée, sur les dirigeants du Congrès ou sur d'autres aspects de la gouvernance. Les membres de l'État profond sont généralement peu connus du grand public, et leur contrôle s'exercerait de manière subtile et confidentielle. Ils contournent la délégation de pouvoirs pratiquée depuis les débuts de la République quand le premier Congrès américain avait délégué à Alexander Hamilton la tâche d'éponger la dette nationale contractée pendant la guerre d'Indépendance.

7. VO Afrique, L'Administration Trump supprime 83 % des programmes de l'USAID, <https://VAOAfrique.com>, consulté le 2 mars, 2026.



5- Evaluation

a- La dissolution de l'USAID

Créée en 1961 par le président John Kennedy, l'Agence des États-Unis pour le développement international, ou USAID, était le plus important fournisseur d'aide alimentaire au monde et le principal vecteur de l'aide étrangère américaine. L'USAID gérait des milliards de dollars de dépenses⁶, elle a servi pendant des décennies de vecteur d'influence américaine et d'aide étrangère. Dès les premiers jours de l'administration Trump, le président américain a promulgué un décret présidentiel intitulé « Réévaluation et réalignement de l'aide étrangère des États-Unis »,

6. L'Agence a dépensé près de 21,7 milliards de dollars en 2024, USAID Facts, 2024.



de contrôle étaient généralement intégrés aux agences publiques. Cependant, les agents externes de DOGE disposaient de pouvoirs plus étendus et d'une autorité présidentielle directe. Leur présence suscitait des inquiétudes quant à une éventuelle violation des réglementations établies, qui distinguent le contrôle administratif du contrôle politique. Le DOGE défendait néanmoins ce modèle, arguant qu'il était indispensable pour surmonter ce qu'il percevait comme une inertie institutionnelle et découvrir la réalité du terrain concernant les dysfonctionnements des agences. Le style de gestion du DOGE était fortement influencé par les idées du secteur privé relatives aux nouvelles technologies et aux moyens d'améliorer l'efficacité.

4- Mise en œuvre de la politique

La mise en œuvre de la politique DOGE a nécessité une approche non conventionnelle au-delà des procédures administratives traditionnelles en bénéficiant du soutien direct du Président américain. Au lieu de suivre les voies bureaucratiques traditionnelles, le DOGE s'est appuyé sur des décrets présidentiels et des directives administratives rapides pour imposer des changements. Cette approche a permis d'obtenir rapidité et visibilité, mais a également engendré des tensions avec des agences habituées à des processus plus lents et juridiquement plus contraignants. Parmi les premières mesures, on peut citer la réalisation d'audits à grande échelle des agences fédérales afin d'identifier les programmes redondants, les budgets excessifs et les chevauchements de compétences. Ces audits ont permis d'établir des « tableaux de bord d'efficacité » pour chaque agence, orientant les réductions d'effectifs, les réductions budgétaires et les suppressions de programmes. Parallèlement, le DOGE a encouragé les agences à adopter de nouveaux indicateurs de performance inspirés du management du secteur privé, axés sur des résultats mesurables, une simplification des structures administratives et une responsabilisation stricte en cas de retards ou de dépassements de coûts. La modernisation technologique était au cœur de cette stratégie. Le DOGE a lancé des initiatives pour remplacer les systèmes numériques obsolètes par le *cloud computing*, l'automatisation, l'intelligence artificielle et les bases de données intégrées. Cette transition était essentielle pour maintenir les opérations et pallier les réductions d'effectifs, l'automatisation devant prendre en charge de nombreuses tâches administratives, et de traitement des données. La mise en œuvre s'est heurtée à des obstacles importants, en particulier des résistances juridiques et bureaucratiques. La structure organisationnelle principale du DOGE reposait sur de petits groupes d'agents collaborant étroitement avec les agences fédérales. Ces équipes de quatre personnes pouvaient examiner les flux de travail, les bases de données et les procédures financières en vigueur au sein de l'agence. Elles étaient chargées d'identifier le gaspillage, les dépenses inutiles et autres inefficacités, et d'apporter rapidement les ajustements nécessaires pour aider le DOGE à atteindre ses objectifs. Dans la tradition de l'administration fédérale, et les approches intégrées de ce genre sont rares. Dans la pratique, les inspecteurs généraux et les organes



cette politique menace des millions d'emplois, suscitant l'opposition des syndicats, du parti Démocrate et des associations de défense des droits des fonctionnaires du secteur public. Ces groupes affirment que des coupes drastiques compromettraient les fonctions essentielles de l'État, violeraient les droits des fonctionnaires et saperaient le savoir-faire institutionnel.

Le Congrès joue également un rôle important dans le fonctionnement du secteur public car il approuve la nomination des hauts fonctionnaires, vote le budget de l'administration fédérale et exerce un contrôle sur les fonctionnaires à travers la procédure des *hearings*.⁵ Toutefois, il existe une grande opposition entre Républicains et Démocrates sur le DOGE. Les premiers soutiennent cette initiative comme un effort de modernisation nécessaire, tandis que les seconds la considèrent comme un abus de pouvoir qui contourne le pouvoir législatif.

Le secteur privé constitue une autre catégorie importante de parties prenantes, notamment les entreprises technologiques, les prestataires de services, les sociétés de conseil qui pourraient bénéficier de la réduction des dépenses publiques et de la bureaucratie. À titre d'exemple, l'accent mis par le DOGE sur la transformation numérique et l'automatisation offre aux entreprises privées la possibilité de prendre en charge des fonctions traditionnellement assurées par des fonctionnaires fédéraux. Enfin, le grand public représente une partie prenante indirecte, mais essentielle. Si les contribuables peuvent se féliciter des économies réalisées grâce à la réduction d'effectifs et à la simplification des procédures administratives, ils dépendent également des agences fédérales pour leur sécurité, leur santé et leur bien-être. Enfin, la perception du public et la couverture médiatique façonnent le contexte politique dans lequel le DOGE évolue, influençant ainsi sa dynamique et sa viabilité à long terme.

⁵ Les auditions en commissions au Sénat.



3- Parties prenantes

La politique du DOGE implique directement un large éventail de parties prenantes dont les intérêts, les responsabilités et l'influence varient considérablement. Au cœur de cette politique se trouvent le pouvoir exécutif et la Maison Blanche, qui l'ont initiée et défendue. Le président Donald Trump a confié la tâche à Elon Musk et Vivek Ramaswamy, principaux acteurs de la réforme, conférant au DOGE une visibilité politique et une grande autorité managériale. Leurs décisions et leurs choix ont fortement influencé la mise en œuvre de cette politique au sein des agences fédérales.

Les fonctionnaires fédéraux et les syndicats de la fonction publique constituent un autre groupe d'acteurs majeur. Avec des réductions d'effectifs pouvant atteindre 75 % ou des suppressions totales d'agences publiques,

superflus, à fusionner les agences aux mandats redondants et à réaffecter les ressources publiques aux fonctions essentielles.

Un second objectif majeur était de moderniser le fonctionnement de l'État grâce à la mise à jour des systèmes informatiques, à l'intelligence artificielle, aux outils administratifs automatisés et à une restructuration numérique à grande échelle. En effet, de nombreuses agences fédérales utilisaient des systèmes obsolètes, ce qui rendait les processus administratifs lents, coûteux et sujets à des erreurs. Le programme DOGE considérait la modernisation technologique comme un fondement indispensable à la réduction des effectifs fédéraux. La justification de ces objectifs reposait sur la conviction que le gouvernement fédéral était devenu trop important, trop bureaucratique et trop réfractaire au changement. Les partisans du DOGE soutenaient que l'application des principes de gestion du secteur privé – tels que l'optimisation des opérations, les indicateurs de performance rigoureux et une restructuration rapide – permettrait de réduire le gaspillage et d'améliorer la productivité de l'État. Ils insistaient également sur les avantages budgétaires à long terme liés à la réduction des dépenses publiques et à l'abandon des modèles administratifs traditionnels. Cependant, ses détracteurs estimaient que ce raisonnement simplifiait à l'excès les réalités de la gouvernance publique. En outre, de nombreux services essentiels ne peuvent être automatisés ou regroupés sans compromettre le bien-être public, sans compter les problèmes juridiques concernant les statuts de la fonction publique qui limitent ces coupes drastiques. Les objectifs du DOGE reflètent une vision ambitieuse de la réforme de l'État, fondée sur la conviction que seul un changement radical peut corriger des décennies d'inefficacité.

Le DOGE s'est également fortement impliqué dans la supervision de la modernisation numérique, la Maison Blanche soulignant que l'une de ses missions principales était d'accélérer la transition du gouvernement fédéral vers une cybersécurité efficace, des systèmes cloud consolidés et des plateformes numériques intégrées dans le but de renforcer la discipline bureaucratique en introduisant des indicateurs, des mécanismes de contrôle des coûts et d'évaluation des performances inspirés du secteur privé. Les premières actions de DOGE s'inscrivaient directement dans cette perspective.

exécutive.² Des interrogations ont émergé concernant le pouvoir du DOGE de démanteler des programmes, de licencier du personnel ou d'annuler des contrats, mettant en lumière des risques constitutionnels et opérationnels potentiels sans qu'il soit possible de l'en empêcher.³

DOGE est conçu pour fonctionner avec un contrôle exécutif renforcé, en conseillant et supervisant les agences passant outre les contraintes bureaucratiques des ministères et des agences fédérales. Il vise ambitieusement à mettre en œuvre rapidement des changements radicaux, avec une date butoir fixée à 2026, coïncidant symboliquement avec le 250^e anniversaire de la création des États-Unis. La création du DOGE répondait à des préoccupations de longue date visant l'inefficacité, la duplication des programmes et la désuétude des procédures administratives. À titre d'exemple, l'administration a constaté que de nombreux contrats et subventions fédéraux manquaient de transparence et que le patrimoine immobilier public était souvent sous-utilisé.

Ses partisans ont salué l'initiative comme une modernisation attendue depuis longtemps. Par contre, ses détracteurs ont remis en question son fondement juridique, la faisabilité de réductions d'effectifs massives et les risques encourus par les services publics au niveau de leur efficacité. Comparée aux réformes précédentes, telles que l'Examen national de la performance⁴ de l'ère Clinton, le DOGE représente une tentative de restructuration fédérale bien plus radicale.

2- Objectifs et justification

La politique DOGE s'articulait autour d'un objectif central : accroître l'efficacité du gouvernement fédéral américain. Son principal levier pour y parvenir était la réduction des effectifs fédéraux, justifiée par la nécessité de réduire les coûts de main-d'œuvre, de supprimer les postes redondants et d'accélérer la transition vers l'automatisation et la rationalisation des structures administratives. Parallèlement à ces réductions d'effectifs, le programme DOGE vise à supprimer les programmes jugés inutiles et

2. Executive order.

3. Généralement des membres du parti démocrate.

4. National Performance Review.



1- Le contexte de la politique DOGE

En 2025, le président Donald J. Trump a signé le décret 14176 le 20 janvier, créant officiellement le Service DOGE des États-Unis, plus connu sous le nom de Département de l'efficacité gouvernementale. Ce décret a rebaptisé l'ancien Service numérique des États-Unis (USDS) - une petite unité de modernisation technologique – en élargissant considérablement son mandat afin de remédier aux inefficacités systémiques de la bureaucratie fédérale américaine. Cette unité, dont le mandat a été fixé à 18 mois, s'est vu confier un vaste programme visant à moderniser les systèmes informatiques et logiciels fédéraux, à rationaliser les structures bureaucratiques, à réduire les redondances administratives et à accélérer la modernisation. En érigeant l'USDS en une entité centrale de supervision axée sur l'efficacité au sein du Bureau exécutif du président, l'administration a cherché à consolider son autorité en matière de réforme administrative au sein du pouvoir exécutif, tout en instaurant une obligation de résultats dans l'administration fédérale. Le décret exigeait que chaque agence fédérale crée une « équipe DOGE », composée d'au moins quatre personnes issues des services techniques, des ressources humaines, du

service juridique et de la direction, afin de coordonner avec le DOGE la mise en œuvre des initiatives de réforme. Ces équipes conféraient au DOGE un large pouvoir opérationnel, notamment l'accès aux systèmes informatiques des agences publiques, aux données non classifiées, ainsi que l'autorité d'examiner et de restructurer les contrats, d'imposer des gels ou des réductions des embauches et de réévaluer les réglementations au sein des agences fédérales. Malgré sa désignation en tant que « département », le DOGE n'était pas un organisme de niveau ministériel et n'avait pas été créé par une loi du Congrès ; il avait été formé uniquement par l'autorité



coûteux. Les partisans de DOGE ont salué cette initiative comme un plan de modernisation attendu depuis longtemps, s'inspirant des normes d'efficacité du secteur privé. En revanche, ses détracteurs ont averti que de telles coupes drastiques pourraient avoir des conséquences constitutionnelles, économiques et sociales néfastes, notamment au sein des agences responsables de la santé, de la sécurité et du bien-être général de la population. DOGE offre un éclairage pertinent sur la tension entre efficacité administrative et devoirs régaliens de l'État.

LA POLITIQUE DU DÉPARTEMENT DE L'EFFICACITÉ GOUVERNEMENTALE (DOGE) : un modèle de réforme de l'administration publique ?

Professeur Georges Labaki
Président du Conseil d'Administration de l'ENA

Introduction

Annoncée au début du second mandat du président des États-Unis Donald Trump en 2025, la politique du Département de l'efficacité gouvernementale (DOGE) est apparue comme l'une des initiatives de réforme fédérale les plus ambitieuses du début des années 2020. Conçue comme une tentative radicale de repenser le fonctionnement du gouvernement fédéral américain, cette politique visait à réduire la taille, le coût et la complexité opérationnelle des institutions fédérales. Elon Musk fut chargé d'insuffler la rigueur du secteur privé à l'administration publique et d'entamer une rupture radicale avec la gouvernance bureaucratique traditionnelle.¹ Le Président Trump dépeignait le gouvernement fédéral comme pléthorique, technologiquement obsolète et financièrement en déficit, et soutenait que seule une restructuration profonde pouvait rétablir l'efficacité de l'administration publique américaine. Ses principaux volets comprenaient une réduction drastique des dépenses fédérales, une diminution des effectifs fédéraux, la modernisation des systèmes informatiques obsolètes, la privatisation de certaines fonctions gouvernementales et la suppression des programmes jugés redondants ou

1. Pilotée par Elon Musk et Vivek Ramaswamy, cette politique ambitionnait de réduire les dépenses publiques et de rationaliser les prises de décision dans la bureaucratie. Vivek Ramaswamy a quitté le Département de l'efficacité gouvernementale (DOGE) le 20 janvier 2025 afin de se préparer à une éventuelle candidature au poste de gouverneur de l'Ohio.



Department of G
Efficiency 

@DOGE

The people vo

 doge

F

Our Services

Tailored solutions for property, maintenance, and community care



References

1. Sparkes, Susan P., Jesse B. Bump, Ece A. Özçelik, Joseph Kutzin & Michael R. Reich (2019). *Political economy analysis for health financing reform*. Health Systems & Reform, 5 (3), 183–194. <https://doi.org/10.1080/23288604.2019.1633874>
2. World Health Organization (WHO) (2024). *Political Economy Analysis for Health Financing: How-to Guide*. Geneva: WHO. ISBN 978-92-4-009209-9.
3. Reich, Michael R. & Campos, Paola Abril (2020). *Why political analysis is essential for health reform*. Health Systems & Reform, 6 (2), e1823886. <https://doi.org/10.1080/23288604.2020.1823886>
4. Kutzin, Joseph et al. (2018). *Health financing, universal coverage, and health system performance: concepts and implications for policy*. Bulletin of the World Health Organization, 96 (9), 602–612.
5. Witter, Sophie, Maria Paola Bertone, Elina Dale & Matthew Jowett (2019). *Health financing in fragile and conflict-affected settings: What do we know?* Social Science & Medicine, 232, 209–219. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2019.04.019>
6. Witter, Sophie et al. (2017). *Health systems resilience in fragile and conflict-affected settings*. Health Policy and Planning, 32 (Suppl 3), iii1–iii12.
7. Bertone, Maria Paola & Sophie Witter (2021). *The political economy of health financing reform in fragile and conflict-affected settings*. Health Policy and Planning, 36 (Suppl 2), ii3–ii14.
8. Kelsall, Tim (2018). *Thinking and working with political settlements*. London: Overseas Development Institute (ODI).
9. BMJ Global Health (2018). Rocha Menocal, Alina et al., *Fragile, handle with care: refining a key concept for global health*. BMJ Global Health, 3 (Suppl 3), e000984.
10. Kronfol, Nabil (2006). *Rebuilding of the Lebanese health care system: health sector reforms*. Eastern Mediterranean Health Journal, 12 (3–4), 459–473.
11. Bou Sanayeh, Elie & Carolla El Chamieh (2023). *The fragile healthcare system in Lebanon: sounding the alarm about its possible collapse*. Health Economics Review, 13, Article 21. <https://doi.org/10.1186/s13561-023-00416-x>
12. World Health Organization (WHO) (2022). *Lebanon Health System Review*. Health Systems in Transition, Vol. 24, No. 2.

obligation. Such systems are particularly vulnerable to cascading failure because crisis amplifies the very incentives that undermine solidarity.

For policymakers and external partners, the lesson is not that solidarity must be idealized, but that it must be institutionalized. Emergency financing, humanitarian exemptions, and short-term stabilization measures may preserve access temporarily, but they cannot substitute for durable pooling and entitlement credibility. Without protecting these foundations, crisis responses risk normalizing fragmentation and postponing accountability.

Looking forward, a critical question emerges--one that extends beyond Lebanon and invites further inquiry: what makes health financing arrangements politically durable under stress? Answering this requires moving beyond static indicators of coverage or spending toward a deeper examination of how pooling rules are protected, how entitlements are enforced during crisis, and how governance systems constrain discretionary erosion. The future of health financing research lies not in designing ideal systems, but in understanding which institutional configurations survive when conditions deteriorate.

In that sense, the collapse of solidarity is not only a warning--it is a research frontier.

Conclusion

Lebanon's health financing collapse reveals a deeper lesson about how systems fail under pressure. The breakdown was not triggered solely by economic shock, nor can it be explained by technical weaknesses alone. Rather, it reflects a structural condition in which financing arrangements were never designed to function as instruments of collective protection. When stress arrived, the system did not bend--it reverted to its underlying logic. What collapsed was not only funding flows or service delivery, but the expectation that health risk would be managed collectively and predictably.

This experience underscores a critical distinction between systems that **operate** and systems that **endure**. Health financing arrangements may appear functional during periods of relative stability, even when they are fragmented and discretionary. Services are delivered, expenditures are high, and outcomes may seem acceptable for significant segments of the population. Yet resilience is not tested in equilibrium. It is tested when currency collapses, fiscal space disappears, or crisis multiplies demand. Under such conditions, systems built without embedded solidarity do not merely underperform--they reorganize access around exclusion, discretion, and individual coping.

The Lebanese case thus challenges prevailing assumptions in health financing reform. Expanding coverage on paper, increasing spending ratios, or introducing isolated purchasing reforms do not necessarily strengthen collective protection. Where financing institutions lack credible rules, unified governance, and protected pooling mechanisms, reform remains reversible. Technical sophistication can coexist with political fragility, and efficiency gains can evaporate under stress. In this sense, collapse is not an anomaly but a diagnostic moment that exposes what was structurally absent all along.

This perspective invites a shift in how health system fragility is understood. Fragility is not only a matter of conflict, low capacity, or institutional absence. It can also arise from institutional presence without enforceable rules, from financing mechanisms that prioritize flexibility over credibility, and from governance arrangements that reward discretion rather than

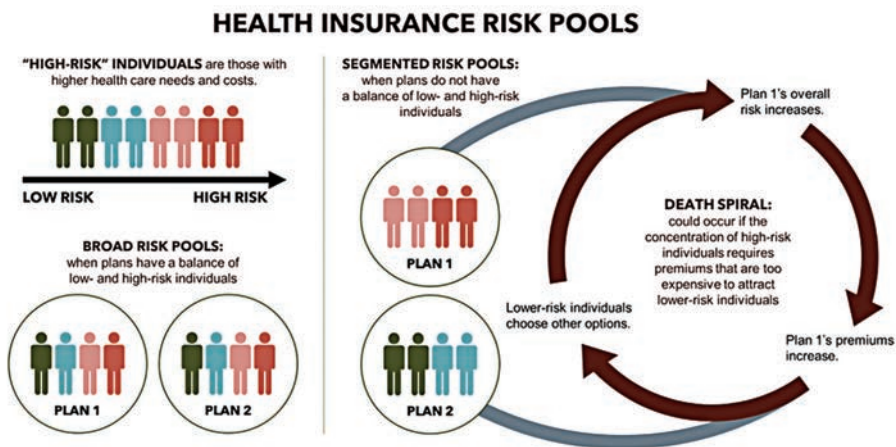
First, resistance to health financing reform is best understood as incentive-driven rather than anomalous. Fragmented financing arrangements create discretion and operational predictability for key institutional actors, which reforms inevitably disrupt. Expecting solidarity-based change without adjusting these incentives misreads how governance systems function. Effective reform must therefore reduce discretionary space and formalize rules, rather than rely on normative appeals that lack institutional enforcement.

Second, short political and crisis cycles undermine long-term reform. In an environment of recurrent shocks--economic instability, security threats, humanitarian crises--political attention gravitates toward immediate containment. Structural reform, which produces diffuse and delayed benefits, is systematically deprioritized.

Third, institutional weakness limits absorptive capacity. Even politically feasible reforms risk failure if administrative systems cannot implement them. Weak information systems, limited enforcement capacity, and politicized bureaucracy jointly constrain implementation capacity. Overloading institutions with complex reform agendas increases the likelihood of symbolic compliance and practical collapse.

These obstacles imply that restoring solidarity is not a linear process. Partial gains may be reversed; reform windows may close abruptly. The realistic objective is not transformation but reversal of downward spirals--reestablishing minimum pooling, predictable financing flows, and credible entitlement, even at low coverage levels.

Ultimately, solidarity in fragile political economies cannot be engineered solely through policy instruments. It emerges when collective arrangements become less risky than individualized strategies--for households, providers, and political actors alike. Whether Lebanon can reconstruct that contract remains uncertain--but without confronting the political logic that dismantled solidarity, reconstruction is structurally impossible. What is clear, however, is that without confronting the political economy of health financing head-on, reform efforts will continue to oscillate between technical sophistication and practical irrelevance.



External actors also play a critical accountability role, though their influence is double-edged. In Lebanon, however, this role has been inconsistently exercised. Donors and international financial institutions have often reinforced fragmentation through project-based financing and conditional humanitarian exemptions. By 2021, externally funded health expenditures accounted for an estimated 25 - 30% of total health spending, much of it channeled outside national pooling mechanisms. To support solidarity, external assistance must be tied not to austerity targets alone but to institutional safeguards for pooling and entitlement. This includes protecting health budgets from arbitrary cuts, ensuring currency adjustment mechanisms for providers, and resisting the proliferation of parallel financing channels.

However, global frameworks cannot substitute for domestic accountability. Without local actors capable of contesting capture and demanding rule-based financing, external leverage will remain temporary. Political economy evidence from fragile states suggests that donor-driven reform momentum dissipates once conditionality weakens or crises recede (Witter et al., 2019).

Risks and political obstacles

Any pathway to restoring solidarity must confront three structural obstacles that cannot be wished away.



Global frameworks and accountability

Global health frameworks, particularly those promoted by the World Health Organization, offer useful analytical tools but limited leverage unless adapted to domestic political realities. WHO's political economy analysis framework emphasizes stakeholder mapping, power analysis, and reform feasibility under constraint (WHO, 2022). This approach shifts the focus from “what should be done” to “what can be sustained politically.”

In Lebanon, such tools can be used to reframe reform narratives. Rather than presenting solidarity as a moral imperative, reform advocates can position it as a system-stabilizing function that reduces fiscal unpredictability, provider insolvency, and social unrest. This reframing aligns solidarity with elite risk management rather than redistribution alone.

publicly accessible budget execution data, standardized reimbursement schedules, and rule-based payment timelines would not eliminate patronage but would raise its transaction costs. Political economy research suggests that even modest transparency reforms can shift incentives by narrowing elite discretion and enabling contestation (Kutzin et al., 2018). Transparency functions here not as a governance ideal, but as a political constraint on discretion.

Progressive pooling must be approached defensively rather than expansively. In the short term, this does not mean national insurance unification. It means protecting and partially recapitalizing existing pooling arrangements--particularly MoPH coverage--through earmarked revenues (noting constitutional constraints) or externally backed stabilization funds.

Crucially, financial protection must be accompanied by governance convergence. While pools may remain institutionally separate, they should operate under unified governance standards for eligibility, benefit definition, reimbursement rules, and payment timelines.

Such standardization limits discretionary variation across schemes, reduces opportunities for selective treatment, and creates de facto coordination without formal consideration.

The objective is not immediate redistribution but containment, preventing further individualization of risk and restoring predictability to financing relationships. Without stabilizing both funding flows and governance rules, solidarity cannot be rebuilt later.

Reform efforts must avoid technocratic overreach. Policies that assume administrative capacity or political neutrality--such as complex purchasing reforms or performance-based financing--are unlikely to survive Lebanon's institutional environment. Political economy-informed reform prioritizes robustness over elegance. In such contexts, technically "best" reforms are often politically worst.



Chapter Six

Pathways to Reform and Restoring Solidarity

Because Lebanon's health financing collapse is fundamentally political, pathways to reform must be evaluated through political economy rather than technical feasibility alone. Restoring solidarity in such a context is not a matter of redesigning benefit packages or recalibrating provider payment mechanisms. It requires altering incentives, constraining discretionary power, and rebuilding collective arrangements. Potential reform pathways do exist, but their political limits must be acknowledged explicitly.

Political economy–informed reforms

The first implication of the analysis is that sequencing matters more than design. Comprehensive health financing reform--such as unified insurance, expanded tax-based pooling, or strategic purchasing--is politically infeasible in Lebanon's current incentive structures. Attempting such reforms prematurely risks symbolic adoption without implementation, elite capture under the guise of reform.

Instead, politically informed reform must begin with coalition-building around partial solidarity gains focused on system stabilization rather than redistribution. Such coalitions emerge by aligning actors around shared operational risks rather than normative commitments. Hospital associations, professional syndicates, pharmaceutical importers, and middle-income contributors are all exposed to financing volatility through delayed reimbursements, currency mismatch, supply disruptions, and workforce instability.

Coalition-building occurs through narrow, issue-specific convergence on objectives such as predictable reimbursement timelines, minimum budget guarantees for public purchasing, and standardized payment rules. These demands reduce uncertainty without requiring unified risk pooling. Advanced through professional bodies, technical forums, or regulatory processes, they avoid triggering resistance associated with broader reform agendas.

Transparency in budgeting and reimbursement constitutes a second entry point. Lebanon's health financing collapse has been exacerbated by opaque allocation processes and discretionary payment practices. Introducing





A further distinguishing factor is Lebanon's long-standing integration into global medical markets--through pharmaceutical imports (though there was a shift toward local manufacturing during the crisis), medical tourism, and internationally mobile health professionals--magnified the system's exposure to currency collapse. Dollarization of inputs combined with local-currency reimbursement created structural insolvency across the sector, accelerating workforce exit and service contraction (WHO, 2022).

Taken together, these factors suggest that Lebanon represents an extreme case: a fragile political settlement operating within a middle-income, highly medicalized health system that collapsed not through armed conflict but through political economy failure. This configuration exposes the limits of prevailing UHC and resilience frameworks when solidarity is not merely weak but politically expendable. It also challenges assumptions that private sector depth compensates for weak public financing--a claim often implicit in middle-income health reform narratives.

The comparative perspective thus reinforces the central claim that health financing collapse in fragile economies is not primarily a technical failure but a political outcome. Lebanon's experience demonstrates how patronage, fragmented financing, and crisis-driven incentives can transform health financing from a mechanism of social protection into a vector of exclusion. The final section turns to the implications of this analysis for reform, asking whether--and under what conditions--solidarity can be reconstructed in such contexts.



First, the depth and institutionalization of informal allocation mechanisms in Lebanon exceed those observed in many fragile contexts. Unlike post-conflict settings where authority is fragmented territorially or administratively, Lebanon's governance system is formally stable but characterized by highly segmented decision-making structures. Health financing institutions were embedded from their inception within negotiated allocation arrangements across multiple authorities. As a result, financing fragmentation was not a temporary response to fragility, but a durable structural feature of system design (Kronfol, 2006).

Second, the severity and simultaneity of economic collapse sharply differentiate Lebanon. The scale and simultaneity of monetary, banking, and income collapse are unusual even among fragile economies. This collapse directly eroded contribution-based financing and rendered public reimbursement mechanisms non-functional almost overnight. In other fragile contexts, donor inflows or natural resource rents often partially buffer such shocks; in Lebanon, they did not.

Third, Lebanon's health system is characterized by a highly privatized service delivery model embedded within weak public financing. In many fragile states, public provision dominates despite quality constraints. In Lebanon, private providers form the backbone of service delivery, but rely heavily--if unevenly--on public and quasi-public financing. When financing collapsed, the private sector did not substitute for the state; it priced itself out of reach. This hybrid model amplified exclusion rather than mitigating it. As a result, financing collapse translated rapidly into access collapse.



collapse--reward short-term fixes over institutional reform. Emergency funding bypasses national systems, discretionary exemptions replace entitlement-based coverage, and political leaders gain visibility through crisis response rather than system-building. Over time, crisis becomes the organizing logic of health financing (Bertone & Witter, 2021).

These mechanisms interact dynamically. Political capture fuels fragmentation; fragmentation amplifies vulnerability to crisis; crisis, in turn, strengthens elite incentives to avoid consolidation. The result is a low-equilibrium health financing system that is remarkably resilient to reform but highly vulnerable to collapse.

What differentiates Lebanon?

While Lebanon shares these mechanisms with other fragile economies, three factors distinguish its experience and help explain the depth and speed of its health financing collapse.

Donor dominance is a defining feature of many fragile contexts. External financing often fills fiscal gaps but introduces its own political economy distortions. Donor-funded vertical programs, humanitarian exemptions, and parallel purchasing arrangements can temporarily expand access while undermining national pooling and state stewardship in the long term²⁰. In such cases, solidarity is redefined not as a national principle but as a humanitarian or project-based commitment--time-bound, conditional, and externally governed²¹.

Comparative mechanisms: politics, fragmentation, and crisis incentives

When examined comparatively, three recurring mechanisms emerge across fragile health financing systems: political capture, fragmentation, and crisis-induced incentive distortion. These mechanisms are not identical to Lebanon's experience, but they follow a similar structural logic.

Political capture manifests when decision-making authority over health resources becomes concentrated within narrow institutional or administrative channels. In several settings, health budgets have consistently favored high-cost tertiary facilities and hospital-based care, while primary care services and risk-pooling mechanisms remain underfunded (Kutzin et al., 2018). As a result, financing decisions tend to reflect considerations of operational control and immediate service continuity rather than population health needs or long-term financial protection.

Fragmentation is both a cause and consequence of political capture. Multiple insurance schemes, donor programs, and informal payment arrangements proliferate in the absence of strong central authority. It systematically undermines pooling and equity. Comparative studies show that fragmented financing systems in fragile states tend to entrench segmentation by income, geography, and political affiliation (Witter et al., 2019).

Crisis incentives further distort financing behavior. In fragile settings, recurrent shocks--conflict, epidemics, displacement, macroeconomic

20. Bertone, M. P. et al. "Health Financing in Fragile Settings: What Do We Know?" *Health Systems & Reform* 5, no. 2 (2019).

21. *Understanding the political economy of reforming global health initiatives: Insights from global and country levels*. Publicly available PMC, indexed article.

Chapter Five

Comparative Perspectives from Fragile Economies

Lebanon's health financing collapse is often portrayed as exceptional, driven by an unprecedented financial meltdown layered onto long-standing political dysfunction. While the severity of Lebanon's crisis is indeed extreme, the underlying political economy mechanisms shaping health financing outcomes are not unique. Comparative research on fragile and conflict-affected settings shows that health financing outcomes are shaped less by technocratic design than by power relations, elite incentives, and crisis-driven political calculations (Witter et al., 2017; Kutzin et al., 2018). Situating Lebanon within this comparative literature allows for a clearer distinction between generalizable patterns of fragility and the specific configurations that render the Lebanese case particularly acute¹⁹.

Fragile contexts beyond Lebanon

Fragility does not simply reduce the technical capacity of health financing systems; it fundamentally reshapes the incentive environment in which they operate. Across fragile and conflict-affected states, health financing evolves under conditions of institutional weakness, fiscal volatility, and contested authority. In such contexts, formal financing arrangements – such as social insurance schemes, tax-based funding, or pooled donor mechanisms – often coexist with informal practices, parallel delivery systems, and discretionary allocation of resources (Witter et al., 2019).

Research from settings such as Afghanistan, South Sudan, the Democratic Republic of Congo, and Yemen highlights how political settlements fundamentally shape health financing trajectories. Where elites view health financing as a tool for legitimacy-building, limited pooling and subsidization may be expanded selectively. Where health is perceived as politically marginal or risky, financing is neglected or outsourced to donors and non-state actors (Kelsall, 2018; Witter et al., 2017). In such contexts, health financing functions more as a political instrument than as a social contract.

19. Witter, S. et al. *Health financing in fragile and conflict-affected settings: What do we know?* Social Science & Medicine.



UNSTABLE

104.1

ALERT

123.0000

98.0000

110.0000

150.0000

180.0000

DATA03

Lorem Ipsum

Over the past few years, the market has seen significant growth. This growth has been driven by a combination of factors, including technological advancements and increased consumer spending. The market is expected to continue to grow in the coming years.

SELL

95.0

DATA02

Lorem Ipsum

REVIEW STRATEGY



Shortages of medicines and medical supplies compounded these challenges. Currency controls and import barriers disrupted pharmaceutical supply chains, forcing patients to pay exorbitant prices or forgo treatment. While ad hoc subsidy schemes were introduced, they were inconsistently implemented and often captured by intermediaries¹⁸.

Collectively, these performance declines illustrate how the erosion of solidarity undermines not only equity but efficiency. Without collective financing and strategic purchasing, the system lost its capacity to plan, prioritize, and sustain service delivery. Crisis management replaced governance, and survival replaced stewardship.

Public trust and legitimacy deficit

Perhaps the most consequential outcome of the collapse of solidarity is the erosion of public trust. In Lebanon, the health financing collapse reinforced public perceptions of state abandonment, corruption, and inequality (AUB-FHS, 2020).

As formal entitlements became unreliable, households increasingly relied on informal networks, charitable organizations, or political patrons to access care. While these mechanisms provided temporary relief, they further delegitimized public institutions. The state was no longer perceived as a guarantor of basic welfare but as an arena of contestation and favoritism.

Trust erosion has long-term implications. Low trust reduces compliance with public health measures, undermines willingness to contribute to insurance schemes, and weakens support for reform. In fragile states, once trust collapses, rebuilding solidarity becomes exponentially more difficult, as citizens no longer believe that collective arrangements will protect them (Witter et al., 2019).

Taken together, these consequences demonstrate that the erosion of solidarity was not an abstract ethical concern but a concrete determinant of health outcomes, system performance, and political legitimacy. The next section situates Lebanon's experience within a broader comparative perspective, highlighting how similar dynamics unfold in other fragile economies--and what, if anything, distinguishes the Lebanese case.

18. Lebanese Center for Policy Studies (LCPS). *The Political Economy of Subsidies in Lebanon*, 2023.



vulnerable, reinforcing access inequities. Even surviving hospitals reduced capacity, closed specialized units, or limited admissions. Essential services such as oncology, dialysis, and chronic disease management were disrupted, with long-term consequences for population health.

Health workforce emigration represented one of the most damaging systemic consequences. Between 2019 and 2023, professional orders estimate that 30 - 40% of nurses and a significant share of early-career physicians left the country. This “brain drain” further weakened service delivery and institutional memory, creating a vicious cycle in which declining quality accelerated demand for private or external alternatives (WHO, 2022).



Systemic performance declines

The erosion of solidarity also had severe implications for system performance. Hospitals and clinics faced escalating operational costs due to dollarized inputs, supply chain disruptions, and workforce attrition. By 2022, multiple hospitals had closed wards or suspended services, while others operated at 50% capacity or less. Public reimbursement delays and underpayment pushed many facilities into financial insolvency, leading to service reductions or closures (Bou Sanayeh & El Chamieh, 2023).

Hospital closures were not evenly distributed. Facilities serving poorer populations or heavily reliant on MoPH payments were particularly

post-2019, available evidence suggests this figure rose sharply, particularly among uninsured and informal workers, though comprehensive national data are lacking due to the breakdown of routine household surveys. Solidarity was no longer embedded in institutions; it was replaced by individualized survival strategies.

Social inequities and health access outcomes

The erosion of solidarity translated directly into widening social inequities in health access. While the crisis affected all segments of Lebanese society, its impact was profoundly unequal. Individuals with access to foreign currency, private insurance, or political connections retained relative continuity of care. By contrast, low-income households, informal workers, and those dependent on MoPH coverage experienced severe access barriers (AUB-FHS, 2020).

Disparities between Lebanese citizens and refugee populations further illustrate this dynamic. Refugees, particularly Syrians, relied heavily on humanitarian financing mechanisms that operated in parallel to national systems. While these arrangements provided essential services, they also reinforced segmentation by nationality and legal status. Access to care became governed by eligibility criteria tied to donor programs rather than universal entitlement, entrenching differential treatment within the same geographic space (MSF, 2022). Solidarity fractured not only along class lines but also along citizenship and displacement status.

These inequities were not incidental. They reflected the underlying financing architecture, which lacked mechanisms to redistribute resources spatially or socially under stress. In the absence of strong pooling and purchasing functions, inequity became the system's default outcome. From a political economy perspective, this outcome was tolerated and insufficiently countered because those most affected lacked political leverage to demand corrective action.



Chapter Four

Consequences: The Erosion of Solidarity

The political and institutional mechanisms produced a set of consequences that fundamentally altered the social meaning and functioning of Lebanon's health system. At the center of these outcomes lies the collapse of solidarity--the principle that health risks should be collectively shared and publicly mediated rather than individualized and marketized. This section examines the consequences of that displacement across four dimensions: risk pooling, equity and access, system performance, and public trust.

Collapse of risk pooling

Risk pooling is the institutional expression of solidarity in health financing. When pooling functions effectively, financial risk is redistributed across populations, protecting individuals from catastrophic expenditure. In Lebanon, the crisis rendered risk pooling mechanisms largely ineffective. Insurance schemes such as the NSSF continued to exist formally, but their capacity to pool risk collapsed as contributions lost real value and benefits became disconnected from provider pricing (WHO, 2022; Bou Sanayeh & El Chamieh, 2023).

As public financing eroded, out-of-pocket payments surged, becoming the dominant mode of health financing for many households. After 2019, OOP payments became the default means of access for services ranging from diagnostics to hospitalization (AUB-FHS, 2020). Providers increasingly required upfront payment, often in foreign currency, effectively excluding individuals without liquid resources. Households assumed direct financial responsibility for risks previously mediated--however imperfectly--by public or quasi-public schemes.

This collapse of pooling had predictable consequences. Households delayed or forewent care, rationed medications, and relied on informal coping strategies, including borrowing and asset sales (MSF, 2022; WHO, 2022). Catastrophic health expenditure, already prevalent, became normalized. Household surveys conducted before the crisis already estimated catastrophic health expenditure incidence at 8 - 10% of households;



financing, macroeconomic adjustment pressures further constrained public coverage (World Bank, 2022). Importantly, conditionality did not create fragmentation, but it operated within and reinforced existing political incentives to shift costs onto households.

Political economy analysis cautions against viewing external influence as either benevolent or malign in isolation. What matters is how external resources and conditions interact with domestic power structures. In Lebanon's case, external actors mitigated humanitarian collapse but did not alter the political equilibrium governing health financing. As a result, emergency assistance substituted for solidarity rather than restoring it.

Crisis amplification: overlapping shocks

Finally, overlapping crises amplified all the mechanisms described above. The Beirut port explosion in August 2020 destroyed major health infrastructure, increased demand for emergency care, and imposed additional fiscal burdens on an already collapsing system. The COVID-19 pandemic further strained financing, forcing reallocations without expanding fiscal space (Bou Sanayeh & El Chamieh, 2023).

Lebanon's long-standing refugee presence added another layer of complexity. While international funding supported refugee health services, these arrangements often operated in parallel to national systems, reinforcing segmentation. The cumulative effect of economic collapse, pandemic, explosion, and displacement was not merely additive--it was multiplicative. Each crisis reinforced reliance on discretionary financing, patronage, and external assistance, accelerating the erosion of collective mechanisms.

These crises revealed political priorities with unusual clarity. Where emergency resources were mobilized, they flowed through channels that preserved discretionary authority and existing power balances. Where universal protection would have required institutional reform, inaction prevailed. The collapse of health financing thus emerged not as a failure of foresight, but as the predictable outcome of a political system ill-equipped--and insufficiently motivated--to sustain solidarity under pressure.

been mediated through personal and sectarian networks, and healthcare is no exception (Salti & Chaaban, 2010). During the crisis, these informal mechanisms intensified as formal entitlements weakened.

Access to hospital care, fee adjustments, or essential medications was often facilitated through intermediated channels rather than standardized entitlement processes. While these mechanisms occasionally mitigated immediate hardship for individuals, they weakened rights-based access and reinforced reliance on discretionary intervention. As a result, allocation patterns became less aligned with population health needs and more dependent on individualized pathways of access.

Crucially, patronage thrived precisely because formal financing mechanisms failed. As MoPH coverage became unreliable and insurance benefits eroded, households increasingly sought political mediation to access care (Kelsall, 2018).

External actors and conditionality

Donors, humanitarian agencies, and international financial institutions provided critical support during the crisis, particularly in areas such as primary care, pharmaceuticals, and emergency response. However, their interventions also interacted with domestic political dynamics in ways that sometimes reinforced fragmentation.

Humanitarian actors, including NGOs and UN agencies, expanded parallel service delivery and financing mechanisms to compensate for state failure. While these efforts were essential for maintaining access to care, they often bypassed national pooling arrangements and accountability structures (MSF, 2022). Over time, this parallelization normalized state withdrawal and reduced pressure for systemic reform--a pattern well documented in fragile and conflict-affected settings (Witter et al., 2019).

International financial institutions, particularly the IMF, emphasized macroeconomic stabilization and fiscal consolidation as prerequisites for assistance. While defensible from a macroeconomic perspective, these conditions constrained fiscal space for social spending in the short term. In the absence of strong domestic political commitment to protect health



protect their financial viability. Pricing in foreign currency, requiring cash payments, and prioritizing privately insured or self-paying patients became survival strategies. While these actions were economically rational at the provider level, they reinforced exclusionary dynamics and widened access gaps.

Fragmentation thus evolved from a structural weakness into an active mechanism of exclusion. Instead of consolidating pools or harmonizing benefits to manage crisis risk collectively, the system allowed fragmentation to determine who absorbed the shock. Those with access to foreign currency, political mediation, or elite insurance schemes retained access to care; others were effectively priced out. Solidarity fractured along pre-existing social and economic lines.

Patronage and clientelism

Patronage and clientelism provided the connective tissue linking political capture and fragmentation. In Lebanon, access to public services has long

Regulatory capture further compounded these dynamics. The state's already limited capacity to regulate prices, enforce contracts, or discipline providers weakened as oversight institutions lost financial and human resources. Several senior decision-makers maintained direct or indirect ties with private healthcare providers, reducing incentives to impose cost controls or restructure purchasing arrangements that could disrupt established relationships (Kronfol, 2006). As a result, the burden of adjustment shifted downward to households through higher out-of-pocket payments, informal fees, and exclusion from care.

From a political economy perspective, this pattern reflects capture dynamics that emerge under conditions of acute scarcity. Rather than reallocating limited resources to enhance protection for the most vulnerable, financing arrangements preserved discretionary control over resource flows, enabling decision-makers to manage political exposure while shifting adjustment costs onto households. Health financing did not simply “shrink”; it reallocated and rationed in ways consistent with prevailing power structures.

Fragmentation and exclusion

Fragmentation--long a defining feature of Lebanon's health financing system--became a primary mechanism of exclusion during the crisis. Formal insurance funds such as the NSSF saw their contribution base collapse as unemployment surged and wages lost real value. Benefits remained nominally intact but increasingly meaningless in practice, as reimbursement rates failed to match provider costs¹⁷.

At the same time, the MoPH's role as payer of last resort deteriorated sharply. Budgetary constraints and reimbursement delays forced hospitals to restrict admissions of MoPH-covered patients or demand upfront payments, effectively nullifying coverage for many uninsured individuals (MSF, 2022). In effect, coverage existed on paper but not in reality--a phenomenon widely documented in fragile health systems (Witter et al., 2019).

The private sector's role in this process was pivotal. Private hospitals and suppliers, operating in a dollarized cost environment, adjusted rapidly to

17. World Health Organization. *Health Financing Diagnostic: Lebanon*, 2022.

Chapter Three

Mechanisms of Collapse: Politics, Interests, and Financing

The collapse of Lebanon's health financing system after 2019 did not unfold as a uniform or purely technical failure. Instead, it followed discernible political and institutional pathways that reflected pre-existing power relations and incentive structures. As fiscal space evaporated, health financing became an arena of intensified contestation.

Political capture of health financing

Political capture played a central role in shaping health financing outcomes during the crisis. In Lebanon, budgetary processes are not technocratic exercises but deeply politicized negotiations embedded within a confessional power-sharing system. Health spending competes with other sectors not on the basis of social return but political salience (Salti & Chaaban, 2010; AUB-FHS, 2020). As public revenues collapsed, this politicization intensified. Between 2019 and 2022, the real value of the Ministry of Public Health budget fell by an estimated 70 - 80%, once inflation and currency depreciation are accounted for, based on MoF budget execution and Consumer Price Index adjustments, while no formal emergency pooling mechanism was introduced.

The Ministry of Public Health's budget illustrates this dynamic. While the MoPH remained nominally responsible for financing care for the uninsured, its allocations were repeatedly eroded in real terms due to inflation and currency depreciation. Budget adjustments failed to keep pace with rising costs, yet no comprehensive emergency pooling or reprioritization mechanism was introduced. Instead, financing decisions became increasingly discretionary, with ad hoc payments, delayed reimbursements, and selective contracting becoming the norm (Bou Sanayeh & El Chamieh, 2023). Hospitals with stronger institutional or relational leverage were better positioned to negotiate payments or secure temporary relief, while less connected facilities faced closure or service reduction.



was implicitly accepted as compensation for public underinvestment, reducing political pressure for reform and habituating households to individualized risk-bearing. Inequality thus became self-reinforcing: protected groups lacked incentives for pooling reforms, while excluded groups lacked political leverage.

The economic crisis since 2019

The economic collapse beginning in 2019 shattered the fragile equilibrium sustaining Lebanon's health financing system. Following years of fiscal mismanagement, the country entered a period of banking collapse, sovereign default, and currency freefall. The Lebanese pound lost over 95 percent of its value, inflation surged, and public revenues collapsed. Public health budgets denominated in local currency thus lost over 90% of their real purchasing power. By 2022, more than 80 percent of the population lived in multidimensional poverty¹⁴.

Health financing deteriorated rapidly. Public budgets lost real value, rendering MoPH allocations insufficient to cover contracted services. Reimbursement delays intensified, pushing hospitals into financial distress. Insurance contributions collected in local currency became nearly worthless, undermining NSSF and other schemes. Private providers increasingly demanded cash or foreign currency, shifting costs directly onto patients¹⁵.

Rather than triggering emergency pooling or protective reforms, the crisis accelerated fragmentation and informalization. Coverage gaps widened as households exited formal employment, and the MoPH's payer-of-last-resort function became increasingly symbolic. Humanitarian actors filled gaps through parallel mechanisms, further fragmenting financing arrangements¹⁶.

Scarcity intensified distributive conflict, reinforcing incentives for selective protection and political mediation. Health financing became increasingly discretionary, with access often contingent on personal networks rather than entitlements. Solidarity collapsed--not merely because resources disappeared, but because the system lacked the institutional and political foundations to sustain collective risk-sharing under stress.

14. World Bank. *Lebanon Poverty Assessment*, 2022.

15. Bou Sanayeh, J., & El Chamieh, C. "Lebanon's Health Sector at Risk." *Lebanese Medical Journal* 71, no. 2 (2023).

16. Médecins Sans Frontières (MSF). *Lebanon: Healthcare Under Pressure*, 2022.

constituency defended its privileges. Attempts to unify insurance schemes or expand pooling repeatedly stalled--not due to technical infeasibility, but because they threatened entrenched political equilibria and patronage-based control (Salti & Chaaban, 2010).

Chronic inequalities and access gaps

The consequences of this model were evident well before the economic crisis. Lebanon consistently recorded one of the highest shares of out-of-pocket (OOP) health expenditure in the region, accounting for approximately 33 - 40% of current health expenditure¹³.

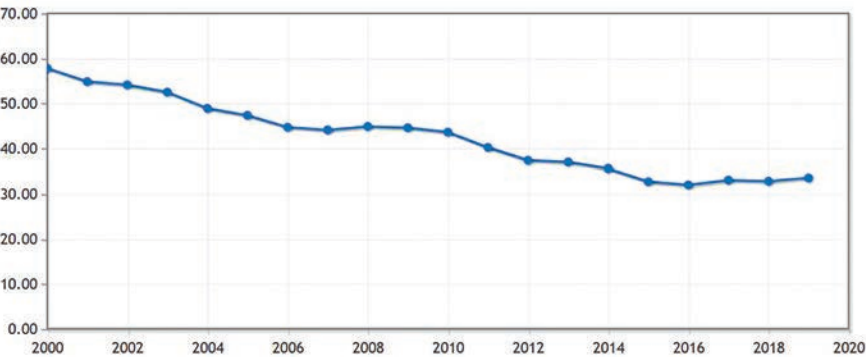


Fig 2: Lebanon out-of-pocket expenditure (% of current health expenditure)

These burdens were unevenly distributed. Individuals covered by NSSF, COOP, or military schemes enjoyed relatively comprehensive benefits, while the uninsured faced limited coverage largely confined to inpatient care. Outpatient services, diagnostics, and pharmaceuticals were predominantly financed out of pocket, disproportionately affecting low-income households and those in informal employment (AUB-FHS, 2020). Geographic disparities further compounded inequity, with rural and peripheral regions experiencing poorer access.

Studies documented delayed care-seeking, reliance on informal payments, and household indebtedness due to health costs (Salti & Chaaban, 2010). Yet these patterns were normalized rather than contested. Private spending

13. World Health Organization. *Global Health Expenditure Database*, 2018.

Structural fragility: confessionalism, patronage, and regulation

Health financing arrangements cannot be separated from Lebanon's confessional political system. Comparative political economy analyses of non-communicable disease prevention in Lebanon similarly demonstrate how policy inertia reflects elite incentives, fragmented authority, and weak accountability rather than technical knowledge gaps¹¹.

Power-sharing institutionalized sectarian representation across state institutions, including ministries, public funds, and regulatory bodies. While intended to preserve balance, this system fostered patronage-based governance in which access to public goods--including healthcare--was mediated through political and sectarian networks¹².

In the health sector, these dynamics manifested in limited regulatory autonomy and decision-making processes shaped by broader political considerations. Regulatory bodies faced constraints in independence and enforcement capacity, while licensing, contracting, and reimbursement decisions were often influenced by negotiated arrangements within the political system. Private providers developed close relationships with political actors to navigate contracting processes, payment delays, and regulatory oversight. Over time, health service provision became embedded within informal mediation structures, reinforcing patterns of dependence between service access and political intermediation (Salti & Chaaban, 2010; Kronfol, 2006; Kelsall, 2018).

This governance environment undermined the state's capacity to act as a strategic purchaser. Instead of using financing mechanisms to shape provider behavior, the state largely accommodated provider interests. Hospital tariffs were adjusted through political negotiation rather than cost analysis, and enforcement of accreditation standards was inconsistent (Kronfol, 2006).

From a political economy perspective, Lebanon's health financing system displayed features of concentrated decision-making and asymmetric influence. Benefits accrued to groups with political leverage, while costs were shifted onto households through out-of-pocket payments. Institutional fragmentation impeded collective reform efforts, as each fund and

11. *Political Economy of Non-Communicable Disease (NCD) Prevention and Control in Lebanon: Identifying Challenges and Opportunities for Policy Change and Care Provision Reforms*. BMC Public Health, 2023.

12. Salti, N., & Chaaban, J. "The Role of Sectarianism in the Allocation of Public Expenditure in Lebanon." *World Development* 38, no. 10 (2010): 1436 - 1447.

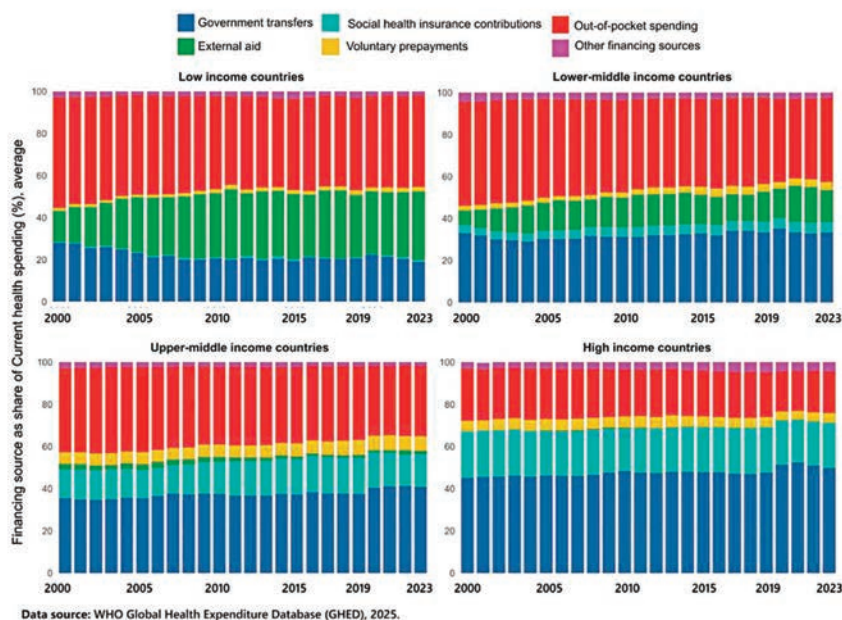


Fig 1: Health Financing Sources in Lebanon (Pre-2019)

This structure illustrates how Lebanon combined relatively high aggregate health spending with minimal effective risk pooling. In practice, this arrangement entrenched segmentation. Each scheme differed in contribution bases, benefit packages, reimbursement rates, and governance arrangements, resulting in limited cross-subsidization between income groups or risk pools. Fragmentation weakened the state's purchasing power, constraining its ability to regulate prices, enforce quality standards, or strategically contract providers (Kronfol, 2006). From a political economy perspective, fragmentation preserved elite control over specific funds and constituencies while avoiding redistributive pooling that could provoke political resistance.

The MoPH's role as insurer of last resort was structurally weak. Although it financed a large share of hospital admissions, its budget was politically negotiated and chronically delayed. Reimbursement arrears frequently exceeded 12 - 24 months even before 2019--a duration well beyond standard public payment cycles--fostering informal bargaining between providers and political intermediaries and creating persistent liquidity crises for hospitals (AUB-FHS, 2020). This blurred the boundary between public financing and political mediation, embedding discretion into routine financing practices.

Chapter Two

Historical and Structural Background of Lebanon's Health Financing System

Lebanon's health financing system prior to the 2019 economic collapse reflected long-standing policy choices embedded in a political economy that privileged private provision, fragmented social protection, and discretionary state intervention. While the system delivered acceptable outcomes, it did so at the expense of equity, financial protection, and institutional coherence--rendering it structurally fragile and acutely vulnerable to economic shock.

Pre-crisis health financing structure

Before 2019, Lebanon's health system was dominated by private providers alongside fragmented public financing arrangements. Private hospitals and clinics delivered the majority of inpatient and outpatient services, while public provision remained limited, under-resourced, and residual⁸. Recent scoping reviews confirm that this delivery model produced high service availability for insured groups but entrenched inequities, weak public stewardship, and limited system resilience⁹.

Financing mirrored this fragmentation. Multiple public and quasi-public schemes operated in parallel with minimal coordination and no unified pooling mechanism. The National Social Security Fund (NSSF) covered formally employed private-sector workers; the Cooperative of Civil Servants (COOP) insured public-sector employees; military and security agencies operated separate schemes for their personnel. Individuals without formal coverage--estimated at nearly half the population--were nominally covered by the Ministry of Public Health (MoPH), which acted as payer of last resort by contracting private hospitals for inpatient care¹⁰. Prior to the crisis, an estimated 45 - 50% of residents lacked formal insurance coverage, relying on the MoPH's discretionary hospital contracting for inpatient care.

8. Kronfol, N. "Rebuilding of the Lebanese Health Care System." *Eastern Mediterranean Health Journal* 12, no. 3 - 4 (2006):459 - 473.

9. *Healthcare delivery in Lebanon: a critical scoping review of strengths, weaknesses, opportunities, and threats*. BMC Health Services Research, 2024.

10. American University of Beirut – Faculty of Health Sciences (AUB-FHS). *National Health Statistics Report*, 2020.





responsibility from the state to households while maintaining the appearance of public provision. In extreme cases, access to publicly financed care becomes contingent on political mediation rather than citizenship or need⁷.

Weaponization does not require centralized intent. It can emerge from incentive structures that reward fragmentation, discretion, and opacity. When political survival depends on patronage rather than performance, and accountability mechanisms are weak, health financing systems may evolve in ways that systematically undermine solidarity. From a political economy perspective, such outcomes are predictable responses to underlying power configurations.

This framework provides the conceptual foundation for examining Lebanon's health financing collapse as a politically mediated process rather than a purely technocratic failure.

7. Kelsall, T. *Thinking and Working with Political Settlements*. ODI, 2018; Witter, S. et al. "Health Financing in Fragile and Conflict-Affected Settings." *Health Policy and Planning* 34, Suppl. 2 (2019): ii1–ii7.



parallel systems, or depoliticize reform debates by framing them as technical compliance exercises rather than political choices (Witter et al., 2019).

Health financing becomes politically instrumentalized when allocation, pooling, and reimbursement decisions are systematically used to manage political risk rather than to protect population health. In such contexts, financing arrangements function as tools for managing political loyalty, deflecting accountability, or preserving elite privilege.

Health financing can serve this function through multiple mechanisms. Fragmented pooling arrangements may allow elites to protect specific constituencies while exposing others to market risk. Selective contracting and reimbursement practices can reward compliant providers and marginalize dissenting ones. Chronic underfunding of public coverage can normalize private out-of-pocket payments--which in Lebanon accounted for over one-third of total health spending even before the crisis--shifting

regressive financing mechanisms, and weak purchasing systems persist in many low - and middle - income countries, including Lebanon.

To operationalize political economy analysis in health financing, the World Health Organization has developed a structured methodological approach. The WHO Political Economy Analysis for Health Financing framework identifies key analytical domains that should be examined in any reform context to uncover the political drivers of financing outcomes⁵. Rather than offering a prescriptive model, the framework provides a structured way to analyze how political dynamics shape reform trajectories.

One central domain is actor politics, which examines the roles, interests, and relative power of stakeholders involved in health financing. This includes identifying reform champions and veto players, mapping alliances and conflicts (Sparkes et al., 2019). In fragile states, actor politics often extends beyond formal institutions to include sectarian leaders, professional syndicates, and other informal power brokers.

A second domain is budget politics, which focuses on how health financing decisions are embedded within broader fiscal processes. Budget politics analysis examines how health competes with other sectors, how resources are allocated within the health system, and how fiscal crises reshape priorities. In contexts of economic collapse, budget politics often become zero-sum contests, incentivizing selective protection rather than universal coverage.

Leadership politics constitute a third analytical domain. This dimension examines the role of political and bureaucratic leadership in setting reform agendas, managing crises, and navigating opposition. Weak, fragmented, or captured leadership can stall reform even when technical solutions are well understood, while strong leadership can sometimes overcome institutional inertia⁶.

Finally, external influences play a critical role in shaping health financing in fragile economies. Donors, international financial institutions, and humanitarian agencies often provide funding and technical assistance. While external support can expand fiscal space, it can also distort incentives, reinforce

5. World Health Organization. *Political Economy Analysis for Health Financing Reform*, 2024.

6. Reich, M. R., & Campos, P. A. "Why Is Health Reform So Difficult? A Political Economy Perspective." *Health Systems & Reform* 6, no. 1 (2020): e1754106.



Chapter One

Conceptual Framework: Political Economy of Health Financing

Health financing lies at the core of any health system's capacity to deliver equitable, sustainable, and effective care. The World Health Organization defines its core functions as revenue raising, pooling, and purchasing, supported by benefit design and governance arrangements that determine who is covered, for which services, and under what conditions¹. Together, these functions determine whether health systems protect households from financial hardship or expose them to catastrophic expenditure. Health financing is therefore not merely a technical subsystem; it is the institutional expression of solidarity--or its absence.

Revenue raising, pooling, purchasing, and benefit design together determine how financial risk is distributed across a population. When aligned toward collective risk-sharing, these functions advance Universal Health Coverage (UHC): access to needed health services of sufficient quality without financial hardship (WHO, 2010). When fragmented, underfunded, or selectively applied, they reproduce inequality, exclusion, and financial vulnerability.

The political economy of health financing seeks to make these dynamics explicit. Political economy analysis examines how political actors, economic interests, and institutional arrangements interact to shape policy outcomes. In health financing, this approach shifts attention beyond optimal design toward questions of control, incentives, and persistence: who controls resources, who influences decisions, and why inefficient or inequitable arrangements persist despite sustained evidence of harm². Health financing systems are embedded within broader governance structures and cannot be meaningfully reformed in isolation from them.

1. World Health Organization. *Health Systems Financing: The Path to Universal Coverage*. World Health Report 2010. Geneva: WHO; 2010.

2. Sparkes, S. P., Bump, J. B., Özçelik, E. A., Kutzin, J., & Reich, M. R. "Political Economy Analysis for Health Financing Reform." *Health Systems & Reform* 5, no. 3 (2019): 183–194.



stratified. The result was not underdevelopment but selective institutional development, where health services expanded without corresponding solidarity mechanisms. This makes Lebanon an instructive case for understanding how middle-income countries can exhibit advanced service provision alongside extreme financing inequities.

The core question is deliberately narrow: why did Lebanon's health financing system collapse so completely, and who was protected when it did? By tracing how financing mechanisms were structured, captured, and ultimately allowed to fail under crisis, the analysis shows that collapse was not a policy accident but a politically survivable outcome. Restoring solidarity, therefore, is not primarily a technical challenge - it requires political and institutional realignment to ensure that health financing serves shared protection rather than discretionary control.

access while avoiding binding commitments to universal risk pooling. Multiple insurance schemes--public, semi-public, and private--operated in parallel with minimal coordination, creating space for selective allocation of benefits and reducing the fiscal and political pressures associated with comprehensive pooling. The Ministry of Public Health was positioned primarily as a payer of last resort role rather than empowered as a strategic purchaser, and sector organizer, while regulatory oversight of private providers remained weak by design. Together, these arrangements enabled dominant political actors to sustain narratives of social protection while shifting a substantial share of financial risk onto households.

The economic collapse transformed these long-standing vulnerabilities into systemic failure. Currency devaluation eroded the real value of public reimbursements, hospitals curtailed services or closed, health workers emigrated, and households absorbed catastrophic health expenditures. Yet the speed and severity of the collapse cannot be explained by economic shock alone. Health systems with stronger pooling arrangements, clearer purchasing authority, and institutionalized solidarity mechanisms demonstrated greater resilience under comparable stress. Lebanon's did not--because collective protection was never its organizing principle.

By situating Lebanon's experience within the political economy of health financing, this article challenges technocratic narratives that frame reform primarily as a matter of efficiency, cost containment, or benefit package design. Instead, it demonstrates how financing arrangements reflect underlying power relations, institutional incentives, and distributive conflicts. Drawing on political economy frameworks developed by the World Health Organization and applied in fragile and conflict-affected settings, the analysis focuses on four interacting dimensions: actor politics, budget politics, leadership dynamics, and external influence. Together, these forces shaped financing decisions that undermined risk pooling and entrenched inequality.

Lebanon also offers broader theoretical relevance. Unlike many fragile states, Lebanon combined a relatively sophisticated private healthcare market with a weak and fragmented public financing architecture. This hybrid model allowed costs to be externalized while access remained

WHO KILLED SOLIDARITY?

The Political Economy of Health Financing Collapse in Lebanon and Fragile States

Colonel Pharmacist Habib Abdo

Introduction

Lebanon's health system collapse since 2019 is commonly described as a direct consequence of macroeconomic failure: currency depreciation, fiscal insolvency, and state paralysis. While these shocks accelerated the breakdown, such explanations are incomplete. They obscure a more uncomfortable reality: Lebanon's health financing system did not fail accidentally; it was engineered to remain fragile. Long before the financial crash, its architecture reflected deliberate political calculations that prioritized patronage, fragmentation, and selective protection over solidarity and universalism. The crisis did not create these failures--it exposed them.

In politically fragmented states, financing arrangements often become tools of power rather than instruments of redistribution. Lebanon represents an extreme case of this dynamic. Despite total health expenditures exceeding 8% of GDP prior to 2019, Lebanon consistently failed to translate spending into equitable access or financial protection. Access to care varied sharply by employment status, geography, and political affiliation. Out-of-pocket payments accounted for approximately 34 - 38% of total health expenditure between 2010 and 2018, a level the WHO associates with a high probability of catastrophic health spending.

This article argues that Lebanon's health financing system functioned as a political instrument, enabling political actors to retain broad discretion over



- 24- Pugh, M., Cooper, N., & Goodhand, J. (2004). War economies in a regional context: Challenges of transformation. Lynne Rienner.
- 25- Sayigh, Y. (2017). Arab armed forces. Carnegie Middle East Center.
- 26- Schelling, T. C. (1966). Arms and influence. Yale University Press.
- 27- Shaw, M. N. (2017). International law (8th ed.). Cambridge University Press.
- 28- Snyder, G. H. (1984). The security dilemma in alliance politics. *World Politics*, 36(4), 461–495.
- 29- Sun, Y. (2021). China's security engagement in Africa. *Journal of Contemporary China*.
- 30- Vienna Convention on the Law of Treaties. (1969). United Nations.
- 31- Walt, S. M. (1987). The origins of alliances. Cornell University Press.
- 32- Westad, O. A. (2005). The global Cold War. Cambridge University Press.

References

- 1- Aust, A. (2013). *Modern treaty law and practice* (3rd ed.). Cambridge University Press.
- 2- Avant, D. D. (2005). *The market for force: The consequences of privatizing security*. Cambridge University Press.
- 3- Axelrod, R. (2006). *The evolution of cooperation* (Rev. ed.). Basic Books.
- 4- Brownlie, I. (2008). *Principles of public international law* (7th ed.). Oxford University Press.
- 5- Buzan, B., & Wæver, O. (2003). *Regions and powers: The structure of international security*. Cambridge University Press.
- 6- Chafer, T. (2016). France and Africa. *International Affairs*, 92(2), 515–533.
- 7- Charbonneau, B. (2014). Intervention in Mali: Another imperial war? *African Security*, 7(4), 1–20. <https://doi.org/10.1080/19392206.2014.975672>
- 8- Dixon, M., McCorquodale, R., & Williams, S. (2016). *Cases and materials on international law* (6th ed.). Oxford University Press.
- 9- Duffield, J. S. (2001). *World power forsaken: Political culture, international institutions, and German security policy after unification*. Stanford University Press.
- 10- Farrell, H., & Newman, A. L. (2019). Weaponized interdependence. *International Security*, 44(1), 42–79.
- 11- Feaver, P. D. (2003). *Armed servants: Agency, oversight, and civil–military relations*. Harvard University Press.
- 12- Hartley, K. (2012). Defense economics. In *Handbook of Defense Economics* (Vol. 2). Elsevier.
- 13- Hoffman, F. G. (2007). *Conflict in the 21st century: The rise of hybrid wars*. Potomac Institute.
- 14- Kaldor, M. (2012). *New and old wars: Organized violence in a global era* (3rd ed.). Polity Press.
- 15- Klabbbers, J. (2015). *International law* (2nd ed.). Cambridge University Press.
- 16- Krasner, S. D. (1999). *Sovereignty: Organized hypocrisy*. Princeton University Press.
- 17- Lake, D. A. (2009). *Hierarchy in international relations*. Cornell University Press.
- 18- Lanteigne, M. (2019). *Chinese foreign policy*. Routledge.
- 19- Lebanese Constitution. (1926, as amended). Republic of Lebanon.
- 20- Mastny, V. (2002). *The Cold War and Soviet insecurity*. Oxford University Press.
- 21- McNair, A. (1961). *The law of treaties*. Oxford University Press.
- 22- Mearsheimer, J. J. (2001). *The tragedy of great power politics*. W. W. Norton & Company.
- 23- NATO. (2019). *Partnership interoperability initiative: Interoperability roadmap*. North Atlantic Treaty Organization.

Conclusion

This article has examined military agreements through a step-by-step analytical approach, beginning with the general concept of agreements and moving toward their international and military dimensions. It has shown that agreements are not merely symbolic commitments, but practical instruments that translate cooperation into concrete institutional and operational outcomes.

Military agreements play a significant role in strengthening military capabilities by supporting capacity building, modernization, and institutional development. At the same time, they carry inherent risks, particularly in contexts of power asymmetry, where dependency, constraints on sovereignty, and reduced strategic autonomy may emerge. The experience of the Lebanese Armed Forces highlights both the necessity of such agreements and the structural limitations they can impose.

Ultimately, military agreements cannot be understood as purely cooperative tools nor as automatic mechanisms of external control. Their effects vary according to the balance of power between partners, the resilience of domestic institutions, and the strategic choices made by national decision-makers. This analysis therefore emphasizes that military agreements operate along a spectrum rather than within a fixed category. Evaluating them requires attention not only to their formal objectives, but also to their long-term impact on institutional autonomy, decision-making capacity, and strategic flexibility within an unequal international system.



and improved civil–military relations, embedding long-term reforms within partner armed forces⁶⁶.

At the same time, military agreements entail significant **risks and trade-offs**. Structural dependency on external support can constrain strategic autonomy and narrow policy options, particularly when assistance is conditional or asymmetrical⁶⁷. Reliance on foreign equipment, logistics, or intelligence may generate path dependencies and interoperability lock-ins that limit independent decision-making and adaptability⁶⁸. Politically, military agreements can expose states to external pressure, alliance entrapment, or escalation dynamics that draw them into conflicts unrelated to their core national interests⁶⁹.

Over time, these dynamics may contribute to a gradual erosion of sovereignty, as defense planning, procurement, and operational priorities become aligned with the preferences of more powerful partners rather than domestic strategic assessments⁷⁰. Consequently, while military agreements remain central to contemporary security strategies, their benefits must be weighed against the risks of dependency, entanglement, and constrained autonomy within an unequal international system.

4- Conditions for Durable Cooperation

Military agreements are most likely to remain instruments of genuine security cooperation when they are embedded within transparent governance structures, diversified partnership networks, and clearly articulated national defense strategies. Balanced decision-making procedures, sunset clauses, periodic review mechanisms, and multi-source procurement policies reduce hierarchical dominance and mitigate dependency risks. Where domestic oversight institutions are robust, military agreements tend to reinforce national capacity rather than evolve into mechanisms of strategic control⁷¹.

66. Duffield, J. S., (2001). *World Power Forsaken*.

67. Lake, (2009). *Hierarchy in International Relations*.

68. Farrell, H., & Newman, A. L. (2019). Weaponized interdependence. *International Security*, 44(1), 42–79.

69. Snyder, G. H. (1984). The security dilemma in alliance politics

70. Krasner, S. D. (1999). *Sovereignty*.

71. Feaver, P. D. (2003). *Armed servants: Agency, oversight, and civil–military relations*. Harvard University Press.

instruments of cooperation and mechanisms of strategic control, particularly when concluded between unequal partners⁶⁰.

2- Strategic and Institutional Implications

Beyond immediate operational gains, military agreements exert long-term institutional effects. Repeated exposure to external doctrines, planning models, and evaluation standards influences how armed forces define professionalism, effectiveness, and legitimacy⁶¹.

This process of institutional diffusion can strengthen organizational capacity, improve governance, and enhance civil–military relations. At the same time, it may generate tensions between imported models and domestic political, cultural, or strategic contexts, particularly in states with fragile institutional environments⁶².

Consequently, military agreements should be understood not merely as technical arrangements, but as strategic instruments that reshape military behavior, institutional norms, and patterns of dependency over time.

3- Pros and Cons of Military Agreements

Military agreements provide a range of strategic, operational, and political advantages for participating states. At the operational level, they enhance military readiness and effectiveness through joint training, interoperability, intelligence sharing, and access to advanced technology⁶³. Cost sharing and burden distribution reduce the financial strain of defense modernization, allowing smaller or resource-constrained states to maintain credible military capabilities⁶⁴.

Politically, military agreements can strengthen international legitimacy and signaling, reassuring allies while deterring potential adversaries by clarifying commitments and expectations⁶⁵. From an institutional perspective, such agreements often promote professionalization, standardization of doctrine,

60. Lake, (2009). *Hierarchy in International Relations*.

61. Avant, (2005). *The Market for Force*.

62. Shaw, (2017). *International Law*.

63. NATO, (2019). *Partnership interoperability initiative*.

64. Hartley, K. (2012). *Defense economics*. In *Handbook of Defense Economics* (Vol. 2). Elsevier.

65. Schelling, T. C. (1966). *Arms and influence*. Yale University Press

Chapter Five

Military Agreements, Power Asymmetry and Strategic Implications

1- Military Agreements and Power Asymmetry

Military agreements frequently occur between states with unequal capabilities, resources, and political influence. In such asymmetric relationships, military agreements may function simultaneously as tools of assistance and instruments of strategic influence⁵⁷.

For weaker or resource-constrained states, military agreements provide access to training, equipment, and expertise essential for maintaining basic defense functions. For stronger states, these agreements offer strategic access, regional presence, and political leverage within partner institutions⁵⁸.

While asymmetry does not negate the benefits of cooperation, it shapes the structure and implementation of agreements. Conditionality, aid prioritization, and doctrinal influence often reflect the interests of the stronger partner, raising concerns regarding autonomy and long-term strategic flexibility⁵⁹.

Military agreements often reflect underlying power asymmetries that shape their long-term strategic effects. A notable example is found in defense cooperation agreements between **France and several African states**, where military assistance has historically combined training, advisory missions, and security guarantees with sustained political and strategic influence. While such agreements have contributed to force development and regime stability, they have also entrenched dependency through reliance on external doctrine, equipment, and intervention capacity. This dynamic illustrates how military agreements may function simultaneously as

57. Lake, (2009). *Hierarchy in International Relations*.

58. Mearsheimer, (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*.

59. Lake, (2009). *Hierarchy in International Relations*.



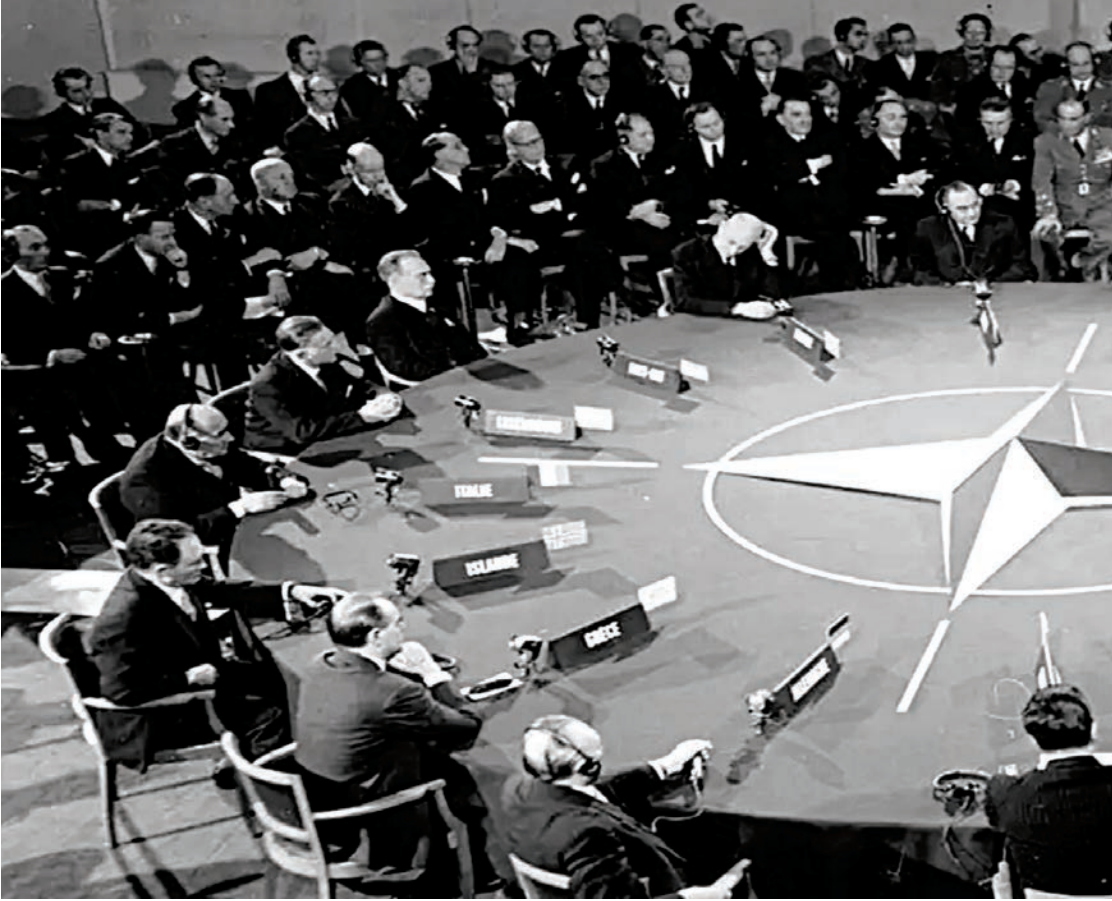


effectiveness. While presented as tools for stabilization and security enhancement, such arrangements often generate long-term structural dependencies in doctrine, procurement, and strategic orientation⁵⁵.

Furthermore, military agreements today are increasingly embedded within multilateral and regional frameworks, including security partnerships, coalitions, and mission-based arrangements. These frameworks allow states to share burdens and legitimacy while retaining strategic flexibility. At the same time, the proliferation of non-binding or semi-formal instruments such as defense cooperation agreements and memoranda of understanding illustrates a preference for political maneuverability over legally rigid commitments⁵⁶.

55. Buzan, B., & Wæver, O. (2003). *Regions and powers*.

56. () Aust, (2013). *Modern Treaty Law and Practice*.



Modern military agreements emphasize interoperability, training assistance, intelligence sharing, and logistical cooperation rather than formal mutual defense commitments. Many agreements are deliberately framed in adaptable and modular terms, allowing states to cooperate without entering rigid alliance obligations. This reflects a broader shift toward network-based security cooperation, where states participate simultaneously in multiple overlapping security arrangements tailored to specific threats or regions⁵⁴.

Another defining feature of contemporary military agreements is the growing role of capacity-building and advisory missions, particularly involving partnerships between advanced military powers and developing or fragile states. These agreements aim to enhance institutional resilience, professional military education, civilian oversight, and operational

54. Lake, (2009). *Hierarchy in International Relations*.

Chapter Four

Historical Evolution of Military Agreements

1- History

Historically, military agreements have evolved in response to transformations in the international system. In earlier periods, military cooperation was largely ad hoc and alliance-based, centered on immediate threat response and balance-of-power considerations⁴⁹.

During the Cold War, military agreements became institutionalized instruments of bloc politics, serving as mechanisms for alliance cohesion, deterrence, and ideological alignment. These agreements structured long-term military dependence, standardization, and interoperability within competing security blocs⁵⁰.

In the post-Cold War era, the focus of military agreements shifted significantly. Rather than emphasizing large-scale interstate warfare, agreements increasingly prioritized capacity building, peacekeeping, counterterrorism, and security sector reform. Multinational organizations and partnerships began to play a greater role in shaping doctrine, training standards, and interoperability frameworks⁵¹.

2- Contemporary Period

In the contemporary international system, military agreements have continued to evolve in response to globalization, asymmetric threats, and the diffusion of power. Today, military agreements are no longer limited to traditional alliance structures or state-to-state defense pacts⁵². Instead, they increasingly function as flexible governance instruments designed to manage complex security challenges such as terrorism, cyber threats, hybrid warfare, maritime security, and regional instability⁵³.

49. Walt, (1987). *The Origins of Alliance*.

50. Mearsheimer, (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*.

51. NATO, (2019). *Partnership interoperability initiative*.

52. Kaldor, M. (2012). *New and old wars: Organized violence in a global era* (3rd ed.). Polity Press.

53. Hoffman, F. G. (2007). *Conflict in the 21st century: The rise of hybrid wars*. Potomac Institute.



3- Kinds and Typologies of Military Agreements

Military agreements vary significantly in scope, legal form, and strategic intent. Scholars generally distinguish between several main categories based on their functional objectives and institutional depth.

a- Defense cooperation agreements provide broad frameworks for long-term collaboration, covering training, joint exercises, doctrine exchange, and institutional support. These agreements are often open-ended and serve as umbrella instruments guiding sustained military engagement between states⁴⁴.

b- Training and advisory agreements focus primarily on human capital development. They involve officer education, tactical instruction, leadership training, and advisory missions aimed at improving command effectiveness and operational planning. Such agreements are particularly significant for armed forces undergoing modernization or organizational reform⁴⁵.

c- Arms and equipment agreements regulate the transfer, maintenance, and upgrading of military hardware. Beyond procurement, these agreements frequently include logistical support, spare parts provision, and technical assistance, directly affecting force sustainability and readiness⁴⁶.

d- Intelligence-sharing agreements facilitate the exchange of information related to security threats, counterterrorism, and regional stability. While operationally valuable, these agreements are among the most sensitive forms of military cooperation due to concerns over sovereignty, confidentiality, and political leverage⁴⁷.

e- Status of Forces Agreements (SOFAs) establish the legal status of foreign military personnel operating within a host state. They define jurisdiction, privileges, immunities, and operational rules, thereby shaping the legal boundaries and political acceptability of military cooperation⁴⁸.

44. Ibid.

45. Avant, (2005). *The Market for Force*.

46. Mearsheimer, (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*.

47. Lake, (2009). *Hierarchy in International Relations*.

48. Shaw, (2017). *International Law*.

2- Importance of Military Agreements in Enhancing Military Capabilities

One of the primary functions of military agreements is **capacity building**. Through training programs, joint exercises, and advisory missions, military agreements contribute to the professionalization of armed forces and the transfer of doctrine and operational expertise⁴⁰. These processes enhance leadership development, planning capacity, and civil-military relations.

Military agreements also play a critical role in technical and operational enhancement. Access to modern equipment, maintenance systems, and logistical support improves operational readiness and sustainability. Interoperability achieved through standardized systems and joint exercises enables partner forces to operate effectively in multinational contexts⁴¹.

Beyond operational gains, military agreements contribute to institutional development. They support the establishment of command-and-control structures, planning units, and evaluation mechanisms. Over time, this institutional embedding reshapes how armed forces organize, plan, and execute defense strategies⁴².

A clear illustration of military agreements as instruments of security cooperation can be found in the framework of North Atlantic Treaty Organization (NATO). Through collective defense arrangements, joint exercises, and standardized operational doctrines, NATO agreements have significantly enhanced interoperability and readiness among member states. Smaller states benefit from access to advanced planning systems, training programs, and collective deterrence mechanisms, while larger states gain strategic cohesion and burden sharing. These arrangements demonstrate how military agreements can strengthen national and collective security when cooperation is based on shared interests and relatively balanced institutional relationships⁴³.

40. Avant, D. D. (2005). *The market for force: The consequences of privatizing security*. Cambridge University Press.

41. NATO. (2019). *Partnership interoperability initiative: Interoperability roadmap*. North Atlantic Treaty Organization.

42. Avant, (2005). *The Market for Force*.

43. Walt, (1987). *The Origins of Alliances*.

Chapter Three

Military Agreements as a type of international agreements

1- Military Agreements a Subset of International Agreements

Military agreements constitute a specific category of international agreements focused on defense, security, and military cooperation. Governed by international law, they establish frameworks for collaboration in areas such as training, arms transfers, intelligence sharing, and operational coordination³⁶. Due to their sensitive nature, military agreements often involve higher levels of confidentiality and political oversight.

Military agreements take multiple forms, including defense cooperation agreements, training and advisory agreements, arms and equipment agreements, intelligence-sharing agreements, and Status of Forces Agreements (SOFAs). These agreements are not limited to combat cooperation but extend to institutional, logistical, and legal dimensions of defense policy³⁷.

States enter military agreements for various strategic reasons. From a realist perspective, states seek to enhance security and deter threats in an anarchic international system³⁸. Military agreements allow states to access resources, expertise, and capabilities that may otherwise be unavailable. For smaller or resource-constrained states, such agreements function as force multipliers, while for major powers they provide strategic access and political influence³⁹.

36. Walt, (1987). *The Origins of Alliances*.

37. Mearsheimer, (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*

38. Ibid.

39. Lake, (2009). *Hierarchy in International Relations*.



b- According to the Number of Parties

Bilateral agreements are concluded between two states, while **multilateral agreements** involve three or more states and are often negotiated under the auspices of international organizations.

c- According to Subject Matter

International agreements may address a wide range of issues, including:

- Political agreements (alliances, peace agreements).
- Military agreements (defense cooperation, training, security assistance).
- Economic and trade agreements.
- Human rights agreements.
- Environmental agreements.
- Technical and administrative agreements³².

d- According to Form and Formality

- Formal agreements are written, ratified, and often registered with international bodies such as the United Nations.
- Executive agreements are concluded by the executive authority of a state and may not require legislative ratification, depending on domestic constitutional rules³³.
- Informal or gentlemen's agreements are based on political commitment and are generally not legally binding³⁴.

e- According to Duration

International agreements may be **permanent**, having no fixed termination date, or **fixed-term**, valid for a specified period and subject to renewal or termination³⁵.

32. Dixon, M., McCorquodale, R., & Williams, S. (2016). Cases and materials on international law (6th ed.). Oxford University Press.

33. Aust, (2013). Modern Treaty Law and Practice.

34. Brownie, (2008). Principles of Public International Law.

35. Shaw, (2017). International Law.



- **Agreements / Accords** are binding international instruments, usually narrower in scope and often applied in bilateral or technical cooperation contexts, such as defense cooperation, economic assistance, or administrative coordination. Although sometimes perceived as politically softer than treaties, their legal effect depends on the intention of the parties rather than the title of the instrument. In international law, substance prevails over form, meaning that an “**accord**” can generate obligations equivalent to those of a treaty if it meets the criteria of an international agreement³⁰.
- **Memoranda of Understanding (MoUs)** occupy a **hybrid position** in international practice. They may be **legally binding or non-binding**, depending on the intention of the parties, the language used, and the surrounding circumstances. Non-binding MoUs are frequently employed for political cooperation, confidence-building, or preliminary coordination without creating enforceable obligations. Binding MoUs, however, function similarly to treaties and may generate legal commitments under international law. The growing use of MoUs reflects states’ preference for flexibility and informality in international cooperation, particularly in sensitive areas such as military, security, and technical collaboration³¹.

30. Brownlie, (2008). Principles of Public International Law.

31. Klabbbers, J. (2015). International law (2nd ed.). Cambridge University Press.



number of states. While legally binding upon ratifying states, conventions often allow reservations, enabling states to adapt obligations to their domestic legal and political contexts²⁸.

- **Protocols** are ancillary legal instruments that supplement, amend, or clarify an existing treaty or convention. They may introduce new obligations, establish implementation mechanisms, or adapt earlier agreements to evolving political, technological, or legal circumstances. Protocols can be optional or mandatory depending on their wording and ratification requirements. Their legal force is derived from the consent of the parties and remains linked to the parent treaty²⁹.

28. Shaw, (2017). International Law.

29. McNair, A. (1961). The law of treaties. Oxford University Press.



Their binding nature arises from the principle of *pacta sunt servanda*, codified in Article 26 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, which requires parties to perform treaties in good faith. Treaties may address a broad range of subjects, including peace, security, trade, human rights, and environmental protection, and they generate enforceable international obligations once they enter into force²⁷.

- **Conventions** are a specific category of treaties, generally multilateral in nature, and are often intended to codify existing customary international law or promote its progressive development. They are commonly adopted within **international organizations or diplomatic conferences** and aim at establishing uniform legal standards applicable to a large

27. Vienna Convention, (1969).

Chapter Two

International Agreements

International agreements are formal arrangements concluded between subjects of international law, primarily states and international organizations. These agreements are governed by international law and are intended to create rights and obligations for the parties involved²³.

They form the legal foundation of the international system. International agreements take various forms, including treaties, conventions, protocols, and memoranda of understanding (MoUs). Treaties are formal and legally binding agreements, while conventions often address issues of global concern through multilateral cooperation. Protocols supplement or modify existing treaties, and MoUs provide flexible frameworks for cooperation without strict legal enforceability²⁴.

The importance of international agreements extends across multiple levels. At the global level, they promote stability, predictability, and international order. At the regional level, they facilitate coordination and conflict management. At the state level, they enhance legitimacy, security, and access to resources. At the institutional level, they guide implementation and coordination, and at the operational level, they translate abstract commitments into concrete actions²⁵.

1- Kinds of International Agreements

International agreements may be classified according to their legal binding force, number of parties, subject matter, formality, and duration²⁶.

a- According to Legal Binding Force

- **Treaties** are legally binding agreements governed by international law and concluded **between states** or other subjects of international law.

23. Vienna Convention. (1969).

24. Shaw, (2017). International Law.

25. Vienna Convention, (1969).

26. Aust, A. (2013). Modern treaty law and practice (3rd ed.). Cambridge University Press.





Agreements may be legally binding or non-binding. Legally binding agreements create enforceable obligations under a legal framework, while non-binding agreements rely on political commitment, trust, or moral responsibility. Despite this distinction, both forms play a vital role in regulating behavior and coordinating action, particularly in environments where formal enforcement mechanisms are weak or absent²⁰.

Agreements can be classified according to several criteria. They may be written or verbal, bilateral or multilateral, public or private, and political or legal in nature. Written agreements provide clarity and durability, while verbal agreements depend heavily on trust. Bilateral agreements involve two parties and are often more flexible, whereas multilateral agreements involve multiple actors and address broader issues. Political agreements emphasize intent and cooperation, while legal agreements establish binding obligations²¹.

In organized societies, agreements are indispensable. They facilitate cooperation, reduce uncertainty, and help prevent conflict by defining expectations and responsibilities²². At the institutional level, agreements enable continuity and coordination, while at the operational level, they guide daily interactions and decision-making. Without agreements, interactions would rely primarily on power or coercion, increasing instability and conflict.

20. Shaw, (2017). *International Law*.

21. Brownlie, I. (2008). *Principles of public international law* (7th ed.). Oxford University Press.

22. Axelrod, (2006). *The Evolution of Cooperation*.

Together, these variables provide a structured framework for analyzing military agreements not merely as legal instruments, but as dynamic governance mechanisms that reshape sovereignty and strategic autonomy over time¹⁵. To operationalize this spectrum, the analysis evaluates military agreements using the following indicators: **power asymmetry**, assessed through disparities in defense spending, technological capacity, and force projection; **conditionality**, measured by the extent to which access to training, equipment, or intelligence is linked to political or strategic compliance; **institutional embedding**, reflected in the adoption of external doctrines, planning systems, and professional norms; **exit costs**, identified through interoperability lock-in, sole-supplier dependence, and training exclusivity; and **domestic oversight**, evaluated through parliamentary ratification, civilian review mechanisms, and institutional audit procedures¹⁶. Together, these indicators enable systematic comparison across different military agreements.

However, **strategic control** is defined as a condition in which an external actor acquires sustained influence over a partner state's military decision-making processes, including procurement choices, doctrinal orientation, operational planning, basing or access arrangements, intelligence dependence, and the temporal sequencing of military decisions¹⁷. Strategic control does not necessarily imply direct coercion or loss of formal sovereignty; rather, it operates through institutional embedding, conditionality, and path-dependent capability development that gradually constrain autonomous strategic choice over time¹⁸.

2- The Concept of an Agreement in General

An agreement may be defined as a mutual understanding between two or more parties concerning specific rights, obligations, or courses of action. At its core, an agreement is based on consent, reflecting the voluntary acceptance of shared terms by all parties involved¹⁹. This mutual consent distinguishes agreements from unilateral decisions or coercive arrangements.

15. Buzan, B., & Wæver, O. (2003). *Regions and powers: The structure of international security*. Cambridge University Press.

16. Pugh, M., Cooper, N., & Goodhand, J. (2004). *War economies in a regional context: Challenges of transformation*. Lynne Rienner Publishers.

17. Krasner, S. D. (1999). *Sovereignty*.

18. Avant, (2005). *The Market for Force*.

19. McKendrick, E. (2020). *Contract law: Text, cases, and materials* (7th ed.). Oxford University Press.

Chapter One

The concept of agreements

1- Analytical Framework: Cooperation–Control Spectrum

To assess whether military agreements function primarily as instruments of security cooperation or mechanisms of strategic control, this article adopts a spectrum-based analytical framework rather than a binary classification. Military agreements are evaluated along a continuum shaped by several interrelated variables¹⁰.

First, **power asymmetry** plays a decisive role in determining the structure and consequences of military cooperation. Disparities in material capabilities, technological sophistication, and institutional maturity condition the degree of influence exercised by the stronger partner¹¹. Second, **conditionality** embedded within military assistance whether explicit or implicit affects recipient autonomy, particularly when access to training, equipment, or intelligence is contingent upon compliance with donor preferences¹².

Third, **institutional embedding** influences long-term outcomes, as repeated exposure to external doctrines, planning methodologies, and professional norms shapes internal military practices and decision-making cultures¹³. Additionally, **exit costs** constitute a critical but often overlooked dimension. Interoperability requirements, supplier-specific equipment, and training systems can generate structural dependencies that constrain a state's ability to diversify partners or disengage from an agreement without incurring operational and financial penalties.

Finally, **domestic oversight mechanisms**, including parliamentary ratification, civilian control, and military institutional review, mediate the extent to which military agreements reinforce national capacity or facilitate external influence¹⁴.

10. Walt, S. M. (1987). *The origins of alliances*. Cornell University Press.

11. Lake, (2009). *Hierarchy in International Relations*.

12. Duffield, J. S. (2001). *World power forsaken: Political culture, international institutions, and German security policy after unification*. Stanford University Press.

13. Snyder, G. H. (1984). The security dilemma in alliance politics. *World Politics*, 36(4), 461–495.

14. Krasner, S. D. (1999). *Sovereignty: Organized hypocrisy*. Princeton University Press.



Method and Scope

Methodologically, this article adopts a qualitative and conceptual approach grounded in international relations theory and international law. Rather than providing exhaustive empirical case studies, it employs selected illustrative examples to demonstrate how military agreements operate under varying conditions of power symmetry and institutional capacity. The focus is analytical rather than evaluative, aiming to identify structural patterns that shape the balance between security cooperation and strategic control.

Introduction

Agreements are basic tools that help people and countries deal with each other. They can be simple deals between two people or complicated treaties between nations. Agreements help everyone know what to expect and understand each other, even when they want different things⁶. In the world system, there is no single authority that can force countries to follow rules. So agreements are the main way countries keep order, work together, and stay stable⁷.

Within this system, military agreements occupy a unique and sensitive position. Unlike economic or cultural agreements, military agreements directly influence national defense policies, security strategies, and the balance of power⁸. Nations rely on such agreements to enhance military capabilities, deter threats, and manage security risks. At the same time, military agreements raise significant concerns related to sovereignty, dependency, and strategic autonomy, particularly when concluded between unequal partners⁹.

The increasing complexity of global security challenges ranging from regional conflicts and terrorism to technological transformation has reinforced states' reliance on military agreements. This reliance prompts a critical analytical question: do military agreements primarily function as instruments of security cooperation, or do they operate as mechanisms of strategic control?

This article addresses this question through a structured analysis that begins with the general concept of agreements, progresses to international agreements, and culminates in an examination of military agreements and their institutional impact. The analysis is complemented by selected empirical examples that demonstrate how military agreements function in practice under conditions of both balanced and asymmetric power relations.

6. Axelrod, (2006). *The Evolution of Cooperation*.

7. Shaw, (2017). *International Law*.

8. Mearsheimer, (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*.

9. Lake, (2009). *Hierarchy in International Relations*.

countries cooperate on security or are used as tools of control. To support this analysis, the article incorporates selected empirical examples of military agreements that illustrate both cooperative security outcomes and patterns of strategic control.

Keywords: Military agreements; security cooperation; strategic control; power asymmetry; defense cooperation; sovereignty; military governance; Lebanese Armed Forces.

Abbreviations

IMC – International Military Cooperation Directorate

LAF – Lebanese Armed Forces

MoD – Ministry of Defense

MoFA – Ministry of Foreign Affairs

NATO – North Atlantic Treaty Organization

USSR – Union of Soviet Socialist Republics

MILITARY AGREEMENTS: Security Cooperation or Strategic Control?

Brigadier General Imad Al Hassan

Abstract

Agreements are basic tools that help countries and societies work together, stay organized, and know what to expect from each other¹. In international relations, agreements are important because they help countries interact with each other even though there is no world government in charge². Military agreements are especially important because they affect a country's safety, independence, and ability to make its own decisions³. While these agreements are often seen as ways for countries to help each other with security and build stronger militaries, they can also be used by powerful countries to influence or control weaker ones⁴. This article looks at military agreements step by step, starting with what agreements are in general, then moving to international agreements as defined by international law⁵, and finally focusing specifically on military agreements. It looks at how they help improve military strength, weighs their benefits and drawbacks, and examines how they work within the Lebanese Armed Forces (LAF). The article ultimately asks whether military agreements mainly help

1. Axelrod, R. (2006). *The evolution of cooperation*. Basic Books.

2. Shaw, M. N. (2017). *International law* (8th ed.). Cambridge University Press.

3. Mearsheimer, J. J. (2001). *The tragedy of great power politics*. W. W. Norton & Company.

4. Lake, D. A. (2009). *Hierarchy in international relations*. Cornell University Press.

5. Vienna Convention on the Law of Treaties. (1969). United Nations.





تابعونا
Follow Us



www.lebarmy.gov.lb

NATIONAL DEFENSE loses one of its pillars



The Lebanese National Defense Magazine loses retired Brigadier General PSC Mohammad Nizar Abdel Kader, who combined the honor of military service with high distinguished intellectual and media work. He was one of the prominent figures who accompanied the magazine's journey from its early beginnings through his membership on its advisory committee, contributing with sincerity and dedication to strengthening its intellectual and professional stance.

The late Brigadier General was a model of steadfast dedication and tireless devotion. His efforts played a significant role in enhancing the quality of the magazine and ensuring its publication in the best possible form. As the magazine mourns this distinguished figure, it remembers him with deep appreciation and gratitude for the sincere services he rendered, which will remain present in the memory and history of the magazine.

Below is a brief overview of his life:

- Born on November 4, 1937, in Kfar Qahel – Koura.
- Enlisted in the Lebanese Army on October 7, 1957, and was promoted to the rank of Lieutenant on September 16, 1960. He subsequently advanced through the ranks until attaining the rank of Brigadier General effective July 1, 1986.
- Recipient of several medals and decorations, as well as multiple commendations and congratulations from the Army Commander-in-Chief
- Completed several training and academic courses in Lebanon and abroad.
- Held a Master's degree in Business Administration and a Doctorate in Public Finance.
- Authored numerous books and publications, in addition to dozens of research papers published in both Arabic and English.

THE HEALTHCARE SECTOR

and Its Vital Role during Crises in Lebanon

Amid the exceptional phase that Lebanon is going through, where health crises intersect with security and economic challenges, the healthcare sector - particularly military healthcare - emerges as one of the most prominent pillars of national resilience and a fundamental component of comprehensive security. Successive experiences have demonstrated that the ability to rapidly adapt to crises is no longer an option, but an existential necessity dictated by the nature of the current phase.

The COVID-19 pandemic constituted an unprecedented test for healthcare systems. Lebanon, like the rest of the world, faced major challenges in containing the spread of the virus. In this context, military medicine played a pivotal role by establishing field quarantine and treatment centers, contributing to testing and contact tracing efforts, and providing logistical and medical support. These efforts helped alleviate pressure on civilian hospitals and strengthened overall national preparedness.

No sooner had the country begun to recover than the Beirut Port explosion occurred, representing a humanitarian catastrophe by all standards. Military medicine responded immediately by activating emergency plans and carrying out evacuation and treatment operations for the wounded under extremely difficult conditions, demonstrating a high level of readiness and an ability to operate under pressure and meet urgent needs at critical moments.

During the recent hostilities and war, military medicine once again affirmed its vital role by supporting field operations and providing immediate medical assistance to deployed units and civilians. These efforts reflected a high degree of professionalism and coordination, both within the military institution and with national and international health entities.

One of the most notable aspects of military medicine's performance during these crises has been its ability to rapidly adapt to evolving challenges, by developing response mechanisms, enhancing field readiness, and leveraging accumulated experience. It moved from managing a global health crisis to confronting a major national disaster, and then to operating in a complex operational environment, all while maintaining its primary objective: protecting people and meeting their healthcare needs under the most difficult circumstances.

The coming phase requires continued development of this sector and the strengthening of its human and technical capacities to keep pace with emerging challenges and ensure constant readiness. Military medicine will remain, as it has always been, on the front line of defense, testament to the army's commitment to protecting the nation and its citizens, and embodying the highest values of sacrifice and duty.

Brigadier General Hussein Ghaddar
Director of Orientation

Contents

7

**Military Agreements:
Security Cooperation
or Strategic Control?**

Brigadier General Imad Al Hassan

45

**Who Killed Solidarity?
The Political Economy of Health
Financing Collapse in Lebanon
and Fragile States**

Colonel Pharmacist Habib Abdo

89

**La politique du Département de
l'efficacité gouvernementale:
Un modèle de réforme de
l'administration publique ?**

Professeur Georges Labaki

V

المسؤولية الدولية

عن أضرار الفضاء الخارجي

الدكتور محمد عبد الهادي عبد الهادي

٤٥

**بين الطوارئ والاستجابة الإنسانية:
كيف تعيد الحروب إنتاج اقتصاد
الرعاية في لبنان**

سوزان أبو شقرا

معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

In order to facilitate the task of those interested in benefiting from the published researches, the «Lebanese National Defense» magazine is publishing summaries in Arabic of the researches written in French and English, and summaries in these two languages for the researches published in Arabic.





Advisory Committee

Prof. Adnan Al – Amin
Prof. Issam Moubarak
Prof. Melhem Najem
Prof. Nassim El – Khoury
Prof. Tarek Majzoub

Editor in Chief

Prof. Issam Moubarak

Editorial Secretary

First Adj. Jihane Jabbour

Proofreader

Shadi Mhanna

Magazine address

Lebanese Army Command,
Directorate of Orientation,
Yarzeh, Lebanon, Tel: 1701

Electronic address:

tawjihmatbouat@lebarmy.gov.lb
tawjih@lebanesearmy.gov.lb

Annual subscription:

From Lebanon: \$50
From Abroad: \$200
The annual subscription includes
postage fees.

Advertising & subscription

Lebanese National Defense
Magazine



LEBANESE NATIONAL DEFENSE

الدفاع
الوطني
الليثاني

Issue No. 133 | April 2026



Writer's Guidelines

- 1 - The Lebanese National Defense Magazine, a quarterly published in Arabic, English, and French, provides insightful, expert, and intellectual studies on military trends and cultural and strategic features.
- 2 - Submitted articles should not be previously published or submitted for publishing elsewhere.
- 3 - All submissions must be original work based on facts or scientific theories and empirically accurate. Informations mentioned in the article must also be supported by references. Submissions should be accompanied with a brief author's CV, including summaries in Arabic of the researches written in French and English, and summaries in these two languages for the researches published in Arabic.
- 4 - All submissions will be evaluated by an editorial committee that would advise whether the articles will be published or rejected.
- 5 - The magazine will inform writers within two months if submission will be published. The editors reserve the right to publish accepted articles in any upcoming issue they deem appropriate. The editor will inform writers of any significant changes that the committee has recommended.
- 6 - All articles should be electronically submitted on a word document and size of the articles should be between 7000 and 7500 words.
- 7 - The magazine considers all published materials to reflect the opinion of the author and doesn't necessarily reflect the opinion of the Lebanese army.
- 8 - The magazine holds all copyrights on published materials and republication or redistribution of content is prohibited without the prior written consent of the magazine.

The research published in the Lebanese National Defense Magazine is available on the website:
www.lebarmy.gov.lb | www.lebanesearmy.gov.lb



Paintings & Frames...



Arz 03-829172 | Ramy 03-617158

Antoine Khalil bldg, Daychounieh,
Mansourieh, Beirut, Lebanon

T/F: +961 4 401757
khalilb@inco.com.lb

منكن وفیکن

من ال 1953



لبناني
أباً عن جد

Le Charcutier



المسؤولية الدولية عن أضرار الفضاء الخارجي

بين الطوارئ والاستجابة الإنسانية:

كيف تعيد الحروب إنتاج
اقتصاد الرعاية في لبنان



MILITARY AGREEMENTS Security Cooperation or Strategic Control?

WHO KILLED SOLIDARITY?

The Political Economy
of Health Financing
Collapse in Lebanon
and Fragile States

LA POLITIQUE DU DÉPARTEMENT DE L'EFFICACITÉ GOUVERNEMENTALE:

Un modèle de réforme de
l'administration publique ?