المواطنة والنمو

قوانين المواطنة الشمولية غالبا ما تدعم التنمية الاقتصادية

باتريك أمير إمام وكانغني بودار

الرسم التوضيحي: ISTOCK/ELENABS

في ظل مفهوم المواطنة يتطور مع مرور الزمن. فعلى مدار التاريخ، كان الانتماء في المعتاد لجماعة عرقية أو سيد إقطاعي. ومع ميلاد الدولة القومية في القرن التاسع عشر ظهرت الحاجة للتمييز بين الذين ينتمون للدولة والذين لا ينتمون إليها، ومن ثم كان من الضروري إيجاد أحد أشكال التمييز القانوني بين المواطنين والأجانب. وقد وضعت معظم البلدان وقتئذ، أو لدى استقلالها، «قانونا للجنسية» لا تزال مبادئه الأساسية معمولا بها حتى الآن. ويحدد هذا القانون، في معظم الحالات، من هو المواطن وكيفية الحصول على حق المواطنة. ويتمتع المواطنون بحقوق مثل التصويت والقدرة على التنقل بحرية داخل البلد وأهلية العمل بأجر. وعليهم كذلك تحمل مسؤوليات مثل أداء الخدمة العسكرية ودفع الضرائب والتصويت.

أما مفهوم المواطنة الحديث فينطوي على رؤيتين متناقضتين. الرؤية الأولى، التي تقوم على إعلان حقوق الإنسان، هي رؤية شمولية تسمح بمنح الجنسية لأي شخص يستوفي شروطا معينة. والرؤية الثانية، وهي إقصائية بدرجة أكبر، تُعرِّف الوطن على أنه مجتمع يميل أكثر نحو العرقية. ويلاحظ على وجه التحديد أن:

- الرؤية الشمولية تنعكس في «قانون رابطة الأرض» (jus soli)، وهو المبدأ الذي ينص على حصول الطفل المولود داخل إقليم بلد ما على جنسية هذا البلد بصورة تلقائية. ووفقا لهذا المنظور، المتعارف عليه غالبا في «العالم الجديد»، فإن أواصر المواطنة تمتد لأبعد من رابطة الدم وتشمل أناسا ذوي خلفيات وراثية وجغرافية متنوعة. ويرسخ هذا الأمر لنظام شمولي، يضمن للقادمين الجدد وأطفالهم الاندماج في المجتمع وسهولة الحصول على المواطنة.
- أما الرؤية الإقصائية، التي تنعكس في «قانون رابطة الدم» (jus sanguinis)، فتقوم على مبدأ حصول الأطفال على جنسية آبائهم، بغض النظر عن مكان الميلاد، وهو الوضع السائد عادة في معظم أنحاء آسيا وأوروبا وبعض أجزاء من إفريقيا. ويتسم هذا النوع من المواطنة بزيادة التركيز على العرقية وهو بطبيعة الحال أقل شمولية: فالمواطنة هنا تستمد معناها، إلى حد ما، من استبعاد غير المواطنين من الحصول على الحقوق والمزايا الأساسية. وفي مثل تلك الحالات قد ينتمي الفرد لأسرة عاشت في بلد ما لأجيال طويلة دون أن يصبح مواطنا في موطنه الأصلي.

وفي الوقت الحالي، هناك عدد متزايد من البلدان التي تعتمد قوانين المواطنة التي تشكل مزيجا من الرؤيتين. فعلى الرغم من اعتماد البلدان غالبا إحدى قاعدتي «قانون رابطة الأرض» أو «قانون رابطة الدم» في بادئ الأمر، اتجه كثير منها مؤخرا إلى تعديل سياساتها للتحول إلى المنظور الآخر. ففي عام ١٩٩٩، أجرت ألمانيا إصلاحات كبيرة على قانون الجنسية القائم على «قانون رابطة الدم» بحيث تتيح للأجانب المقيمين في ألمانيا لسنوات طويلة –لا سيما الأطفال الأجانب المولودين هناك — الحصول على الجنسية الألمانية. ومن جهة أخرى، هناك بلدان أخرى كالمملكة المتحدة شددت قواعد «قانون رابطة الأرض» بحيث لا تمنح الجنسية تلقائيا للأشخاص المولودين على أرضها. ويوضح الرسم البياني (في الصفحة التالية) توزيع قوانين الجنسية حول العالم.

الجنسية حسب المنطقة

ظل قانون رابطة الأرض هو الاختيار السائد تاريخيا في أوروبا القارية، وهو انعكاس للتقاليد الإقطاعية التي كانت تربط الناس بالسيد الإقطاعي الذي وُلِدوا على أرضه (دراسة Bertocchi and Strozzi 2010). وقد وضعت معظم الدول الأوروبية قوانين الجنسية وفقا لهذا النموذج خلال القرن التاسع عشر، وهو ما فعلته اليابان أيضا، حيث صاغت قانونها الدستوري وفقا لنموذج قانون أوروبا القارية.

ولكن فرنسا كانت استثناء من هذه القاعدة، فقد حطمت «الثورة الفرنسية» هذه الحلقة الإقطاعية، وأصبح «قانون رابطة الدم» هو السائد. وبنهاية القرن التاسع عشر، تحولت فرنسا إلى «قانون رابطة الأرض» من أجل زيادة تعدادها السكاني، في أعقاب هزيمتها في الحرب ضد بروسيا، ولدمج الجاليات الأجنبية فيها، في خطوة نحو تعزيز قوتها العسكرية. غير أن البريطانيين استمروا في تطبيق «قانون رابطة الأرض» في الداخل وفي أرجاء «الإمبراطورية البريطانية».

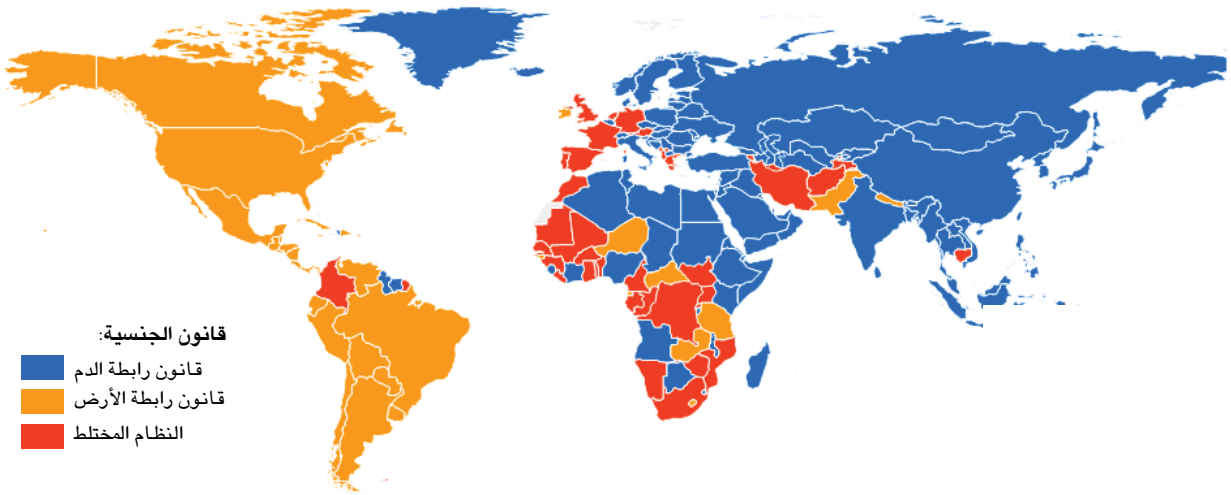
واختارت بلدان مثل الولايات المتحدة اتباع قانون رابطة الأرض، وهو الأمر المتوقع في بلد قوامه الأساسي من المهاجرين. فقد نص التعديل الرابع عشر للدستور الأمريكي في عام ١٨٦٨ على اعتماد مبدأ «قانون رابطة الأرض»، سعيا على وجه التحديد لحماية حقوق المواطنة بالمولد للعبيد السود. ولكن المنافع المحدودة نسبيا لحقوق المواطنة مقابل حقوق الإقامة في الولايات المتحدة — وهو موضوع ذو أهمية تتجاوز الولايات المتحدة في حد ذاتها، ويستحق الدراسة بصفة مستقلة — تعني أيضا التكاليف المحدودة من المالية العامة لمنح حقوق المواطنة للقادمين الجدد والمزايا المحتملة لتوفير أيدي عاملة إضافية. (فتكلفة تعليم المهاجرين تحملتها بلدان موطنهم الأصلي؛ راجع دراسة Bertocchi and Strozzi 2010). وبالمثل، رحبت كندا، البلد الشاسع وقليل السكان، بالمهاجرين من خلال اعتمادها قانون المواطنة القائم على أساس «رابطة الأرض».

وفي البلدان قيد الاستعمار، كانت قوانين المواطنة تنتقل إليها عموما من القوة الاستعمارية (دراسة Bertocchi and Strozzi 2010). وبينما يصعب عادة الحصول على الجنسية أو جواز سفر ثان في البلدان ذات الهوية القومية القوية،

قوانين الجنسية في الاقتصادات النامية، وخاصة في ظل ضعف المؤسسات، تحدث فرقا

قانون الجنسية في مختلف أنحاء العالم

تتبع البلدان في نصف الكرة الغربي عادة «قانون رابطة الأرض» بينما «قانون رابطة الدم» هو السائد في بلدان أوروبا وآسيا وأجزاء من إفريقيا. وفي الوقت الحالي، هناك عدد متزايد من البلدان يعتمد مزيجا من الاثنين.



كالصين ومصر واليابان، نجد أن بلدانا أخرى — لا سيما بلدان نصف الكرة الغربي الجديدة — تيسر عموما إجراءات اكتساب الجنسية.

وهناك العديد من البلدان الإفريقية، التي تشكلت على أيدي القوى الاستعمارية البريطانية والفرنسية والبرتغالية، كانت تفتقر إلى اللُحمة الوطنية. ولدى استقلالها، تم تعديل قوانين الجنسية فيها: فالتزمت في بادئ الأمر معظم المستعمرات الفرنسية سابقا بقانون رابطة الأرض؛ واتجهت المستعمرات البريطانية والبرتغالية سابقا إلى التحول إلى قانون رابطة الدم، مدفوعة في ذلك باعتبارات عرقية. ولأن كثيرا من هذه البلدان تشكلت على نحو مصطنع بدون مراعاة للتنوع العرقي الداخلي، مما أدى إلى انعدام الاستقرار السياسي فيها، كان التصور السائد أن قانون رابطة الدم سيعزز الهوية القومية.

وكان هذا هو الحال في سيراليون، على سبيل المثال، حيث اقتصر دستور عام ١٩٦١ حق المواطنة على انتقاله بالنَسب، وفقط لأولئك المولودين لآباء وأجداد من الأفارقة السود. ولكن في ظل بيئة عرقية غير متجانسة اتسمت بالهجرة القسرية، استبعد قانون المواطنة مجموعات عرقية وقبَلية متنوعة، مما أدى إلى الانعزالية والصراعات، وخاصة في سياق ضعف المؤسسات. ونص دستور الكونغو لعام ١٩٦٤، مثلا، في إطار السعي لاستبعاد المهاجرين الروانديين، على الاعتراف بحق المواطنة فقط لأولئك المولودين لآباء من مجموعات قبلية تشكلت في الأراضي الإقليمية قبل عام ١٩٠٨ (راجع دراسة Bertocchi and Strozzi 2010). وترتب على ذلك، كما كان متوقعا، تهميش جماعات معينة من السكان –وفي بعض الحالات خلق مجموعات من الأفراد عديمي الجنسية فعليا تحولوا لاحقا إلى متمردين.

تأثير متباين

لكن كيف تؤثر حقوق المواطنة على التنمية الاقتصادية؟ يتضح من البيانات بصورة جلية الفرق الهائل في متوسط نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بين الاقتصادات النامية التي تعتمد قانون رابطة الأرض وتلك التي تعتمد قانون رابطة الدم. ففي عام ٢٠١٤، زاد نصيب الفرد من الدخل في المجموعة الأولى بنسبة ٨٠٪ مقارنة بالمجموعة الثانية. ومع فصل بلدان العينة التي لا تعتمد قانون رابطة الأرض وتلك التي تعتمد قانون رابطة الدم يتأكد لنا أن بلدان رابطة الأرض أغنى، وإن كان لا يوجد نمط واضح لدى مقارنة بلدان النظم المختلطة مع البلدان التي تعتمد قانون رابطة الدم.

ما السبب إذن في هذا الاختلاف؟ يمكن اعتبار قوانين المواطنة كمؤسسات لحل النزاعات أو مؤسسات مولدة لها. فإن كانت ذات طابع شمولي، يمكنها توفير رأس المال الاجتماعي الإيجابي، فترفع بذلك مستوى الثقة وتخفض تكاليف المعاملات وتحد من احتمالات وقوع النزاعات وتخفف من حدتها حال وقوعها. ويصدق هذا الأمر بصفة خاصة عندما تفتقر مؤسسات تسوية النزاعات لقوة الإنفاذ (على سبيل المثال، عندما تتسم الحكومة بالفساد أو يتسم النظام القضائي بالضعف)، كما هو الحال في معظم الاقتصادات النامية. ومن حيث المبدأ، نجد أن قانون رابطة الدم يزيد من صعوبة الاندماج وبالتالي يلحق الضرر بالتنمية الاقتصادية.

وذلك من خلال عدة قنوات:

تشويه الاستثمارات (أو الحد منها): فالمستثمرون الذين تقل فرص حصولهم على جنسية البلد تكون آفاقهم

الزمنية أقصر، ويتحسبون لفرط الانكشاف للمخاطر في هذا البلد، ويزداد شعورهم بالقلق في فترات الانتخابات — فهم أكثر عرضة للمخاطر في البلدان ذات المؤسسات الضعيفة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن قراراتهم الاستثمارية تصبح مشوهة. فإذا لم تتمتع حقوق ملكية الأفراد بالحماية الكافية لأنهم لا يتمتعون بجنسية البلد المعني، سوف ينصب تركيزهم على الاستثمار الذي يحقق عائدا سريعا أو يتطلب رؤوس أموال محدودة. ففي كمبوديا ومدغشقر، على سبيل المثال، لا يحق للأجانب شراء الأراضي، مما يشكل قيدا على الاستثمار.

عدم الاستقرار السياسي والفساد: الأقليات التي لا تتمتع بالجنسية هي في الغالب على طرفي النقيض — فإما أنها مستبعدة من الحياة الاقتصادية أو تقوم بدور كبير غير متناسب في الاقتصاد المحلي. وبدون الجنسية، لا يحق للأقليات المهمشة التصويت أو التأثير في الحياة العامة من خلال الوسائل الديمقراطية. ومن ثم فإن التظاهرات أو أعمال العنف تصبح إحدى الطرق التي تلجأ إليها الجماعات المحرومة من حقوقها لجذب الانتباه إليها. وقد يحفز ذلك الحكومات على قمع هذه الأقليات، الأمر الذي يمكن أن تترتب عليه زيادة الإنفاق على الأغراض العسكرية وإضعاف النمو. وفي المقابل، عندما تقوم مجموعة من غير المواطنين بدور كبير غير متناسب في الحياة الاقتصادية، فإن افتقارها للحماية التي توفرها الدولة يشكل مصدرا للقلق. فنتيجة لزيادة تعرض هذه الأقليات المؤثرة للخطر فإنها تصبح متحمسة للتأثير في العملية السياسية في البلاد وقد تلجأ إلى دفع الرشاوى، مما يشجع على انتشار الفساد وإضعاف المؤسسات.

الحد من كفاءة القطاع العام: توثق الدراسات كيفية مساهمة الانقسامات — سواء العرقية أو الدينية أو على أساس اللغة —غالبا في إضعاف أداء القطاع العام، وزيادة المحسوبية، وتخفيض مستويات الثقة بين السكان، وفي النهاية الإضرار بالتنمية الاقتصادية (راجع دراسة Easterly and Levine 1997).

تشويه سوق العمل: في ظل قانون رابطة الدم، قد تستبعد الأقليات المحلية من غير المواطنين من بعض أجزاء سوق العمل. وفي بلدان كثيرة نجد أن المهاجرين ممنوعون من ممارسة مهن معينة بالكامل. فالأجانب في تايلند، على سبيل المثال، لا يحق لهم ممارسة مهنة مصففي الشعر أو المحاسبين. وفي فرنسا، لا يحق لغير مواطني الاتحاد الأوروبي شغل وظيفة مدير شركة خدمات الجنازات. وفي مثل هذه الحالات، نجد أن قانون رابطة الأرض يوسع نطاق سوق العمل على نحو لا يتحقق من خلال قانون رابطة الدم — مما يوسع على الأرجح قاعدة العمالة ويرفع كفاءة الاقتصاد.

وتؤكد نتائجنا التجريبية أن اختلاف قوانين الجنسية يؤثر على النمو الاقتصادي، حتى بعد تحييد أثر العوامل الداخلية المحتملة. فقد قمنا في البداية بإعداد مجموعة جديدة من بيانات قوانين الجنسية ثم أعددنا تقديرات عما إذا كانت قوانين الجنسية بإمكانها إلى حد ما تفسير الفروق الكبيرة في نصيب الفرد من الدخل في مختلف البلدان. ووجدنا أن قوانين الجنسية في الاقتصادات النامية، وخاصة في ظل ضعف المؤسسات، تحدث فرقا: حيث اتضح لنا أن قانون رابطة الأرض، الذي يتسم بطابع أكثر شمولية ويشجع الاستيعاب والاندماج، له أثر إيجابي وذو دلالة إحصائية على مستويات الدخل.

وتشير نتائج دراستنا إلى أن نصيب الفرد من الدخل في البلدان التي تحولت إلى قانون رابطة الدم كان أقل في عام ٢٠١٤ (بنحو ٤٦٪) مما كان ليصل إليه لو حافظت هذه البلدان على تطبيق قانون رابطة الأرض بعد استقلالها. وبالإضافة إلى ذلك، خلصت دراستنا البحثية إلى أن فجوة الدخل في البلدان التي تطبق قانون رابطة الدم مقارنة ببلدان قانون رابطة الأرض كان من الممكن تقليصها بتيسير الحصول على الجنسية من خلال الزواج وإجراءات اكتساب الجنسية. وهذا يعني أن هناك قدرا من إمكانية الاستعاضة ببعض مسارات الحصول على الجنسية بغيرها.

تعزيز الاندماج يعزز النمو

ظل الجدل دائرا حول قوانين الجنسية خلال السنوات القليلة الماضية — ليس فقط في الاقتصادات المتقدمة بل في الاقتصادات النامية أيضا. وتوضح دراستنا أن تلك القوانين تأثيرها أكبر على التنمية في البلدان منخفضة الدخل، مما يرجع جزئيا لضعف مؤسساتها أكثر من سواها ولعدم موازنتها بالضرورة للتأثير السلبي لقوانين الجنسية الإقصائية.

والانعكاسات على مستوى السياسات واضحة، وإن كان يشوبها بعض الاختلاف. ففي الوقت الذي يتزايد فيه خروج المهاجرين من الاقتصادات النامية ووفود المهاجرين إليها، يتبين أن فعالية إدماج هذه الجماعات السكانية في المجتمع بإمكانها إعطاء دفعة للتنمية الاقتصادية. ففي البلدان المستعمرة سابقا على وجه التحديد، نجد أن قانون رابطة الدم أضر بالتنمية. ومع تساوي كل العوامل الأخرى، فإن التحول من قانون رابطة الدم إلى قانون رابطة الأرض ربما يمكنه تعزيز الاندماج وإعطاء دفعة للنمو الاقتصادي. FD

باتريك أمير إمام هو ممثل صندوق النقد الدولي المقيم في زمبابوي. و**كانغني بودار** هو نائب رئيس قسم في إدارة الاستراتيجيات والسياسات والمراجعة في صندوق النقد الدولي، وزميل أول في «مؤسسة الدراسات والبحوث حول التنمية الدولية» في كليرمون–فيران، فرنسا.

المراجع:

Bertocchi, Graziella, and Chiara Strozzi. 2010. "The Evolution of Citizenship: Economic and Institutional Determinants." *Journal of Law and Economics* 53:95–136.

Easterly, William, and Ross Levine. 1997. "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions." *Quarterly Journal of Economics* 12:1203–50.

Imam, Patrick A., and Kangni Kpodar. 2019. "Does an Inclusive Citizenship Law Promote Economic Development?" IMF Working Paper 19/3, International Monetary Fund, Washington, DC.