

2

القسم

الأثر في الحكم المحلي

The Impact

On Domestic Governance

o b e i k a n d i . c o m

حكم عالمي ومواطنون عالميون

لقد وسَّعت موجة عولمة كبيرة في العقود الأخيرة نطاق وسرعة التدفق العالمي لرؤوس الأموال والبضائع والناس والأفكار عبر الحدود القومية. وتُفهم «العولمة» على أنها عملية تلغي الحدود القومية وتوحد الاقتصاديات والثقافات القومية والتكنولوجيات والحكم، وتنتج علاقات معقّدة من الاعتماد المتبادل المشترك. ويستمر الخلاف حول التوقيت الدقيق للظاهرة، وحول تميز أحدث موجة وأثرها في المجالات المختلفة، لكن التقارير تشير إلى سلسلة واسعة من التطورات التي تُسهم باتجاه العولمة في نهاية القرن العشرين. وكما يناقش آخرون في هذا الكتاب، لقد حوّلت سرعة وكثافة تدفق المعلومات والاتصالات، وكذلك الصّلات البينيّة من خلال التكنولوجيات الحديثة، وبشكل ملحوظ الإنترنت، التي تصل جماهير الناس كما تصل النخبة⁽¹⁾! ولقد تحوّلت الاقتصاديات بواسطة التوسع السريع لأسواق المال، فنتج عن ذلك اعتماد تبادل اقتصادي أكبر بين الدّول كما في طريقة صادرات العالم من البضائع والخدمات التي زادت ثلاثة أمثال تماماً منذ السبعينيّات⁽²⁾. ولكن ربما كان أكبر تعيّر هو نمو حكم متعدّد الطبقات وانتشار السلطة السياسيّة مع تحوّل دور دولة الأمة بواسطة تطور مجموعات تجاريّة إقليمية كالاتحاد الأوروبي EU، واتفاقيات

التجارة الحرّة في شمال أمريكا NAFTA، ورابطة أمم جنوب شرق آسيا ASEAN؛ ونمو دور الهيئات العالمية كمنظمة التجارة العالمية WTO، والأمم المتحدة UN، وحلف شمال الأطلسي NATO؛ وظهور شبكة من منظمات غير حكومية في ما بين الأمم؛ والمبادئ الجديدة والتنظيمات لحكم عالمي متعدد الجوانب في قضايا تتدرّج من التجارة إلى حقوق الإنسان وحماية البيئة⁽³⁾.

لقد أثار تأثير الحكم العالمي في الهويات القوميّة آمالاً ومخاوف كثيرة. فمن جهة عبّر أصحاب النظريات من أوغست كومت August Comte، وجون ستيوارت ميل John Stuart Mill إلى كارل ماركس Karl Marx، وأنطوني جيدنز Anthony Giddens عن تفاؤل بأن الإنسانية في النهاية سوف تسمو فوق الحدود القوميّة، وذلك بانتقالها نحو ثقافة ومجتمع عالميين. من هذا المنظور يمكننا أن نتوقّع عولمة الأسواق والحكم والاتصالات لتقوية التوجّه العالمي، وتوسيع الهويات لما وراء الحدود القوميّة إلى مجتمع عالمي؛ وزيادة الوعي بفوائد التعاون عبر الأمم ضمن هيئات إقليمية ومؤسّسات عالميّة.

وبالتالي يعتقد المنظرون من أمثال أوماي Ohmae بأننا نشهد «نهاية دولة الأمة» في الفترة الحديثة التي تمثّل عصراً تاريخياً جديداً يسيطر فيه نمو قوى السوق العالميّة وقوى الاستهلاك الغربية، وهو المد الذي أصبح معارضوه من الحكومات والاقتصاديات القوميّة لا حول لهم ولا قوة بصورة متزايدة⁽⁴⁾. يدعي أنطوني جيدنز Anthony Giddens أن العولمة المعاصرة ليس لها سابقة في التاريخ وهي تعيد تشكيل المجتمعات الحديثة والاقتصاديات والحكومات والنظام العالمي⁽⁵⁾. ويناقد ديفيد هيلد David Held أن دول الأمم تقترب من بعضها بأساليب معقّدة من الاعتماد المتبادل في المشكلات كمرض الإيدز، والهجرة، وحقوق الإنسان، والجريمة، والتجارة، وتلوث البيئة، والتحديات الجديدة للسلام، والأمن والرخاء الاقتصادي التي تدفق فوق الحدود القوميّة⁽⁶⁾. وذهبت هذه العملية إلى أبعد من ذلك في الاتحاد الأوروبي حيث

تحدث الوحدة الأوروبية بقوة مستقبل السيادة وحكم الذات في الدول القوميّة، لكنه يناقش أن كل أقاليم العالم الكبيرة تتأثر بذلك فتنجح «مجتمعات القدر» المتداخلة. إن المنظمات القوميّة وفيها بعض أكثر القوى تدميراً في تاريخ القرن العشرين - من هتلر وموسوليني إلى الصراع الحديث في البلقان - جعلت الكثير يصفقون لهذا التطور على الرغم من أن آخرين يأسفون لخسارة المجتمعات القوميّة لصالح الشمول الثقافي المتجانس في مكدونالدز، وديزني وشبكة الأخبار الكابلية CNN.

ولكن بشكل مغاير، أولئك الذين يتبنون المنظور الأكثر تشاؤماً، يشكون في أن دولة الأمة قد ضعفت بصورة خطيرة، وفي ما إذا وجد أي دليل على بروز «الهوية العالميّة» التي ستحل محل إغراءات القوميّة العميقة. وربما حدثت التطورات البنيوية في اقتصاد وحكم العالم دون تدمير أساسي، بل قامت بتقوية المواقف ذات الجذور العميقة نحو القوميّة ودولة الأمة. وبرأي أنطوني سميث Anthony Smith «نحن لا نزال بعيدين حتى من وضع خريطة لنوع الثقافة العالميّة والمُثل العليا للعالميّة التي قد تحل محل عالم الأمم بالفعل»⁽⁷⁾. ويناقش مان Mann «أنّه بعيداً عن إضعاف القوميّة، قد يكون ردّ الفعل على العولمة قوى الهويات القوميّة»⁽⁸⁾. وعلى هذا النسق نفسه يناقش هيرست Hirst وتومبسون Thompson أن دولة الأمة تحافظ على قوتها في العصر الحديث، وأن الاتجاه الرئيسي كان دائماً باتجاه تنمية مجموعات إقليمية، حيث تبقى الدول القوميّة اللاعب الرئيسي، وليس نشوء نظام عالمي جديد يسمو على الدول⁽⁹⁾.

ما هو الدليل الذي يجسّد هذه المقولات؟ قام عمل من أكثر الأعمال تنظيمياً وتجربة بفحص إن كانت القوميّة قد تراجعت داخل الاتحاد الأوروبي. إن عملية التكامل الاقتصادي والوحدة السياسيّة في ما بين الشعوب تعمل وتعيش وتدرس وتنتقل في مختلف الدول الأعضاء، يمكن للمرء أن يتوقّع أنّها

قد عطّلت بعض الحواجز الثقافية التقليدية بين الدول الأعضاء، سيما في الدول التي انضمت باكراً. وظل الرأي العام تحت المراقبة في الباروميتر الأوروبي منذ أوائل السبعينيات. ووجدت دراسات متلاحقة أن استعراف الشعوب بأوروبا قد تذبذب مع مرور الزمن وخاصة في أحداث سياسية معينة مثل معاهدة ماستريخت Maastricht، وخلاف «جنون البقر»، وإطلاق عملة اليورو تحت الادعاء الأوروبي الاقتصادي والمالي EMU. وظلّت عملية الوحدة الأوروبية تقوي وتعمّق وتوسّع الاتحاد تدريجياً، ومع ذلك يوجد دليل صغير على أن هذه العملية قد ولدت شعوراً متنامياً بالهوية والمجتمع الأوروبي بين مواطنيه، وحتى بين الشعوب في الدول الأعضاء منذ زمن طويل مثل ألمانيا⁽¹⁰⁾. وتكشف تصرّفات ذات علاقة أيضاً عن صيغة لتذبذب بلا اتجاه منذ أوائل السبعينيات أكثر من حب الشعوب للمشروع الأوروبي، بما فيها الموافقة على سياسات الاتحاد الأوروبي والرضى عن أداء الاتحاد والثقة بمؤسّساته كالهيئة والبرلمان. ويستمر الإلحاح على الفروق بين الأمم كما بين دولتين مثل إيرلندا وبلجيكا، والتي هي إيجابية نسبياً في معظم المؤشّرات، وعلى الشكوك عميقة الجذور بأوروبا مثل بريطانيا⁽¹¹⁾. وأكثر من ذلك، فقد انحرف الرأي العام البريطاني في التسعينيات باتجاه مزيد من الشكوك بأوروبا، ويفضل الآن نحو نصف الشعب الانسحاب الكامل⁽¹²⁾.

إن وجد دليل ما على نمو الهويات العالمية ضمن الاتحاد الأوروبي، فما هو الحال في الأماكن الأخرى؟ إننا نعرف عموماً أقل كثيراً عن الاتجاهات في الرأي العام حول مؤسّسات أخرى للحكم العالمي، مثل المواقف من الناتو، والأمم المتحدة، ومنظمة التجارة العالمية، وذلك لأن براهين الفحوص النظامية عبر الأمم نادرة في ما وراء أوروبا الغربية، ولا توجد نهائياً على الأغلب في معظم العالم النامي مع أن التصويت متوافر في بلاد معينة⁽¹³⁾. قام فيليب إيفرت Philip Evert بوحدة من أكمل الدراسات للمواقف من المنظّمات العالمية،

وتقترح صيغة مماثلة لتلك الصيغة الملاحظة تجاه الاتحاد الأوروبي. وجد إيفرت أن دعم الاتحاد الأوروبي والنااتو والأمم المتحدة هو متعدد الأبعاد بصورة رئيسية، بمواقف تتأثر بردود الأفعال لقضايا وأحداث معينة، أكثر من كونها طبقات على نسق عام تمتد من القومية إلى العالمية، فالتذبذب مع مرور الوقت في موافقة الشعوب على النااتو لم يكشف اتجاهات علمانية على الرغم من وجود فروق ملحّة في الدعم بين الدول الأعضاء⁽¹⁴⁾.

لذلك، فعلى الرغم من النظريات المقبولة في أن ظهور الحكم العالمي قد يقود نحو عملية متنامية، فإن معظم الدراسات التجريبية المتوافرة تميل إلى منظور متشكك. تختلف الشعوب المحلية اختلافاً كبيراً في دعمها لمؤسسات وسياسات نظام العالم الجديد، على الأقل ضمن أوروبا، ولم تشهد السنوات الثلاثون الماضية ظهور أي اتجاه عالمي أكبر. ولكن يبقى الدليل محدوداً. ونحتاج إلى دراسات مقارنة نظامية لفهم الاتجاهات في دول كثيرة خارج الاتحاد الأوروبي وخاصة في العالم النامي، ويبقى من الممكن أن معظم التحولات الأساسية الهامة في الهويات القومية سوف تستغرق وقتاً أطول حتى تصبح ظاهرة.

دليل العالمية

إن مفاهيم الهويات «العالمية» و«القومية» معقدة بصورة خاصة. في هذه الدراسة نفهم أن «الهوية القومية» تعني الوجود في مجتمعات ذات روابط من «الدم والانتماء» تنشأ من المشاركة بوطن مشترك، وأساطير ثقافية ورموز وذكريات تاريخية، ومصادر اقتصادية وحقوق وواجبات قانونية وسياسية⁽¹⁵⁾. ويمكن للقومية أن تتخذ أشكالاً «مدنية» تعني روابط التربة القائمة على المواطنة في أرض مشتركة وحدود تخطها دولة الأمة، أو قد تأخذ أشكالاً «عرقية» تؤدي إلى روابط دموية أكثر انتشاراً في مجتمعات دينية أو لغوية أو عرقية⁽¹⁶⁾. إن الهويات القومية عادة ما تكون غير ظاهرة ويمكن أن تطفو على السطح كرد فعل

على «الأخر» فقط، والذي فيه (كما في سيمون دي بوفوار (Second Sex) Simon de Beauvoir «نعرف ماذا نكون بسبب ما لسنا هو». وبالتالي، «إن القومية الإسكتلندية كأقلية ظاهرة دائماً وتؤكد ذاتها، بينما الهوية الإنكليزية ساكنة وخامدة وربما مرتبكة نوعاً ما»⁽¹⁷⁾. في العالم الحديث تعزز الهويات القومية الدولة ومؤسّساتها التي تمارس السلطة السياسية ضمن أراض معينة على الرغم من وجود كثير من الدول متعددة الأعراق كالمملكة المتحدة، إضافة إلى وجود أمم لا دول لها كالأكراد. يمكن فهم القوميين على أنّهم أولئك الذين يتعرفون بقوة بدولتهم الأم، وأولئك الذين يفضلون سياسات الحماية الاقتصادية القومية على التجارة الحرة للبضائع والخدمات.

من جهة أخرى، يمكن فهم «العالميين» على أنّهم أولئك الذين يتعرفون بقارتهم أو بالعالم ككل أو الذين لديهم إيمان أقوى بمؤسّسات الحكم العالمي. فالبعد القومي - العالمي، ما يمكن أن يتوقع، يعارض اقتلاع الإيديولوجية التقليدية على الرغم من احتمال وجود بعض التداخل. فإذا وقف العالميون منتصبين فإنّهم يستطيعون دعم السياسات الموضوعية لتعرية حواجز الحماية الاقتصادية، بينما يفضل أولئك الذين إلى يسارهم الإجراءات الأخرى مثل تعليمات أشد لبيئة عالمية، وإنفاق أكثر على المساعدات الخارجية. ويمكن توقع أن يعيش العالميون مرتاحين في دول مختلفة، ويعملون فيها، ويعتادون على السفر بعيداً عن حدودهم القومية، ويتقنون اللغات وهم على اتصال بالشبكات العالمية من خلال الاتصالات العالمية⁽¹⁸⁾. في العصور السابقة كانت هذه العملية تؤثر في النخبة فقط، مثل الأرستقراطية الأوروبية الذين ينهون دراستهم في باريس وروما في القرن الثامن عشر، لكن أحدث موجة عولمة اتصالات قد تكون شجعت انبعاث العالمية لتسعى إلى ما وراء حدود دوائر النخبة إلى جماهير الناس⁽¹⁹⁾. إن كانت هذه الفرضية صحيحة، فإننا نتوقع أن نجد الهويات العالمية تكمل الولاء التقليدي والقومي والعرقى، فنتنتج تماثلاً أوسع من البلاد والمواطنين والأقاليم المجاورة من العالم.

ما هو الدليل الذي يسمح لنا بفحص الإدعاءات بالوعي العالمي المتنامي؟ اعتمد التحليل السابق للرأي العام بخصوص هذه القضايا على الباروميتر الأوروبي وذلك بمراقبة 15 دولة عضواً إضافة إلى برنامج المسح الاجتماعي العالمي السنوي ISSP الذي يشمل ثماني عشرة إلى عشرين ديمقراطية⁽²⁰⁾. هذه المصادر غير ذات قيمة بمراقبة الاتجاهات مع مرور الزمن، لكن معظم المعطيات الشاملة المقارنة التي تشمل سلسلة من المجتمعات المتطورة فيما بعد الشيوعية وما بعد الصناعة من مسح القيم العالمية WVS⁽²¹⁾. لقد جمعت موجات 1990 - 1991 و 1995 - 1997 لهذا التحليل فسمحت بمقارنة سبعين دولة. يشتمل المسح على ديمقراطيات ثابتة، وأنظمة متضامنة وأنواع مختلفة من الدول السلطوية، كما يشتمل على مجتمعات حيث يراوح دخل الفرد فيها من 300 دولار إلى 30000 دولار سنوياً. ولا تزال هذه الدراسة هي المسح المقارن الوحيد الذي يهدف إلى تغطية عالمية تشمل 70 من أصل 174 دولة أمة مستقلة في العالم، كما تشمل غالبية سكان العالم. استخدمت جميع دراسات المسح المقابلات وجهاً لوجه كما استعملت عينات عشوائية بمراحل متعددة وتوازن المعطيات للتحليل لتعوض عن الانحرافات الواضحة من السكان القوميين.

القصور الوحيد للمسح هو أن الموجة الأولى (1980 - 1983) شملت الدول الصناعية الغربية فقط، ولذلك لا يمكن استخدامها لدراسات الاتجاهات مع مرور الزمن في مجتمعات ما بعد الشيوعية والمجتمعات النامية، ولكن يمكن استخدام تحليل كوهورت Cohort بتقسيم العينة بحسب عقود الولادة لفحص إن كانت الأجيال المتعاقبة تصبح أكثر عالمية من حيث الإعداد الثقافي بصورة تقدمية. وطبعاً يمكن تفسير المواقف بتأثير دورة الحياة. فإن كان الناس الأصغر سناً أصحاب جذور عميقة في المجتمعات المحلية أو القومية بينما هم يكبرون ويستقرّون. لا نستطيع حل هذه القضية بالمعطيات المتوفرة، لكن يبدو أنه من المقبول أكثر لفهم الفروق المتعلقة بالعمر أولاً كتأثيرات كوهورت

Cohort، فهي تعكس الخبرات المميزة للجيل من التطورات الكبيرة بالشؤون العالمية في القرن العشرين، بينما تحصل الأجيال المختلفة على مواقفها وهوياتها من خلال سنوات تشكلهم قبل الحرب العظمى، وفترة الحرب، وعقود ما بعد الحرب.

يمكن مراقبة الرأي العام على ثلاثة مستويات للتمييز بين الاندماج بالمجتمع العالمي، والثقة بمؤسسات الحكم العالمي، والموافقة على آليات السياسة⁽²²⁾. أولاً، عند المستوى الأكثر انتشاراً، تقترح النظريات أن نمو الحكم العالمي قد يدمر تدريجياً الهويات القومية وينتج عالميين أكثر، معروفين أنهم أساساً «مواطنون في العالم» وأصحاب نظرة عالمية واسعة. وتقترح نظريات أخرى بصورة مقبولة بشكل متساو، أن العولمة قد غيرت مواقف جماهير الناس من مؤسسات حكم عالمية ومتعددة الجوانب، بصورة خاصة الأمم المتحدة، التي وسّعت دورها بسرعة كلاعب نشيط في عمليات حفظ السلام، بالإضافة إلى هيئات إقليمية جديدة مثل الاتحاد الأوروبي، ومجموعة الدول الآسيوية واتفاقية التجارة الحرة لشمال أمريكا NAFTA التي عملت على تقوية الروابط التجارية بين الدول الأعضاء. وأخيراً المستوى الأكثر تحديداً، يمكن أن تكون العولمة قد غيرت الدعم العام للآليات السياسية المصممة لتعرية الحواجز القومية بما في ذلك السياسات المشجعة للتجارة الحرة وفتح أسواق العمل للعمال المهاجرين.

تآكل الهويات القومية

تقاس قوة الهويات القومية والعالمية بمدى ارتباط الناس بمناطق أرضية مختلفة، واستخدمت هذه الطريقة عموماً بالدراسات السابقة⁽²³⁾. ففي مسح القيم العالمية سئل الناس الأسئلة التالية:

- «إلى أي من هذه المجموعات الجغرافية تنتمي أولاً وقبل كل شيء؟»

وثم التالية؟

المحلة أو البلدة التي تعيش فيها؟

الدولة أو الإقليم من الدولة حيث تعيش؟

دولتك (الولايات المتحدة، فرنسا... إلخ) ككل؟

القارة التي تعيش فيها (أمريكا الشمالية/ أوروبا/ آسيا/ أمريكا اللاتينية
وهكذا...)

العالم ككل؟*

* (أية أمة أو قارة بديلة لهذه التسميات)؟

يستطيع الناس إعطاء جوابين فيهما تداخل وهويّات متعددة إذا كانوا، مثلاً، يشعرون أنهم ينتمون إلى مجتمعهم المحلي بقوة أكبر من انتمائهم إلى دولتهم، أو إذا هم يتعرّفون بدولهم ثم بقارتهم وهكذا. ويمكن جمع الإجابات لتعطي مجال هويّة عالمية يتدرج على مدرج مستمر من أكثر الهويّات محلية إلى أكثرها عالمية⁽²⁴⁾.

يظهر الجدول 7 - 1 الإجابة عندما سُئل الناس عن تعريفهم الأولي (إلى أي من المجموعات الجغرافية تنتمي أولاً وقبل كل شيء؟) إن أكثر النتائج دهشة هي التي تظهر كم تبقى الهويّات المحلية والقومية أقوى من أي إعداد عالمي. يرى نصف العينة تقريباً (47%) أنفسهم ينتمون أولاً إلى محلّيتهم أو الإقليم من الدولة، بينما يقول أكثر من الثلث (38%) إنهم ينتمون إلى أمتهم. لكن سدس الناس (15%) يشعرون أنهم قريبون من قارتهم أو «العالم ككل» في هويّتهم الأولى. لذلك إن نسبة العالميين صغيرة ولكنها ليست غير هامة.

لو جمعنا الخيار الأول والثاني معاً فإن خمس العامة يمكن تصنيفهم كمحليين خالصين، وهم الذين يتعرّفون فقط بمجتمعهم المحلي والإقليمي (الجدول 7 - 2). وبالمقابل 2/ هم عالميون خالصون وهم الذين عبّروا عن هويّة قارية - عالمية فقط. والباقي خلطوا هويّات متعددة مثلاً يرون أنهم ينتمون إلى إقليمهم ودولتهم، أو إلى دولتهم وقارتهم. فالنتيجة الكلية بناء على ذلك

تدعم الفرضية المتشائمة (المتشككة) التي ترى المواطنين ذوي جذور عميقة في مجتمعاتهم التقليدية مع روابط قوية من الدم والتراب على الرغم من (أو حتى بسبب؟) كل التغيرات البنوية التي تُنتجها قوى العولمة.

جدول 7 - 1

النوع الأول للانتماء الأرضي - نسبة مئوية

المتغيرة	عالم - قارة	قومي	محلي إقليمي
الجميع	15	38	47
المجتمع	15	41	44
ما بعد الصناعي	16	32	53
ما بعد الشيوعية	14	37	49
نامي	6	33	62
كوهورت	1905 - 14	35	55
	1915 - 24	38	53
	1925 - 34	38	51
	1935 - 44	37	44
	1945 - 54	35	48
	1955 - 64	34	44
	1965 - 78	43	41
القارات	16	37	45
أمريكا الشمالية	11	36	53
أمريكا الجنوبية	13	25	62
شمال أوروبا	13	23	64
شمال غرب أوروبا	8	34	58
جنوب غرب أوروبا	15	32	53
شرق أوروبا	12	49	39
الاتحاد السوفياتي السابق	13	32	55
الشرق الأوسط	9	41	49
آسيا			
أفريقيا			

تابع جدول 7 - 1

النوع الأول للانتماء الأرضي - نسبة مئوية

محلّي إقليمي	قومي	عالم - قارة	المتغير
40	42	18	الثقافة عالية
64	29	7	منخفضة
45	40	16	الجنس رجل
49	36	14	امرأة
55	34	11	حجم المدينة أقل من 2000 نسمة منخفض
43	36	21	أكثر من 50000 نسمة عالي
53	36	12	نوع الثقافة أوروبية شمالية
41	41	19	الإنكليزية
64	24	13	أوروبية كاثوليكية
52	44	5	الكونفوشية
60	33	7	أوروبية وسطى
53	31	16	سوفياتية
43	50	8	أمريكية لاتينية
63	29	8	جنوب شرق آسيوية
49	41	9	أفريقية
50	38	12	ما بعد المادية
45	39	16	مختلطة
43	37	20	بعد المادية
45	39	16	نوع الديمقراطية حرة
53	32	15	حرة جزئياً
58	32	10	غير حرة

المصدر : مسح القيم العالمية .

ملاحظة : نفس الأسئلة المذكورة أعلاه .

كيف تتغير المواقف بحسب نوع المجتمع؟ لعل التفسير الأكثر شيوعاً لهذه الفروق في ظهور العالمية (الانتماء العالمي) يعتبر عملية التطور الاجتماعي والاقتصادي القوة الدافعة الرئيسية. وبلا شك إن نظرية ما بعد الحداثة تقدم هذه المزاعم. تواجه المجتمعات التقليدية زيادة في سرعة التقلبات المالية والأخطار الاقتصادية التي تنتج عن فتح الأسواق أمام القوى العالمية، توضحها الأزمة المالية في شرق آسيا 1997 - 1999، التي أُلقت بالملايين إلى البطالة والتي خفضت الاستثمارات في أمريكا اللاتينية. منذ 1980، عانت غالبية الدول في صحراء أفريقيا وعدد في أمريكا اللاتينية ومعظم الذين في حالة انتقالية من كوارث الفشل في النمو مع تراجع في الأمن الإنساني وزيادة في الفقر⁽²⁵⁾. يتنبأ رونالد إنغال هارت Ronald Inglehart أنه في حالة تزايد عدم الأمن قد تمارس المجتمعات التقليدية انتعاشاً بالمشاعر القومية والتعرف بدولة الأمة. والعكس في مجتمعات ما بعد الصناعة، ومع مستويات عالية من الثراء والنمو الاقتصادي خلال العقود الأخيرة، ويناقد إنغل هارت Inglehart أن الاتجاه هو تحويل السلطة من دولة الأمة في الوقت نفسه نحو الأسفل، نحو المجتمعات الأكثر محلية وإقليمية كما هو حاصل في كيوبيك وإسكتلندا وكتالونيا، وكذلك إلى الأعلى نحو روابط أوسع عبر الأمة⁽²⁶⁾. لو أن هذا التقرير صحيح فعندئذ نتوقع أن تنتشر العالمية في مجتمعات ما بعد الصناعة. فتنحوّل الدول مثل الولايات المتحدة وألمانيا والمملكة المتحدة تحولاً جذرياً بواسطة عملية التغير التقني. والاتصالات الحديثة والأسواق المفتوحة للبضائع والخدمات إضافة إلى مستويات عالية من التعليم والثراء الناجم عن التطور الاجتماعي والاقتصادي. ونتوقع أن تبقى القومية قوية في مجتمعات أقل نمواً كتلك التي في جنوب شرق آسيا وأفريقيا إضافة إلى دول ما بعد الشيوعية التي تصارع العملية الممزقة للانتقال الاقتصادي والسياسي في وسط وشرق أوروبا.

الشكل 7 - 2

هويات متعددة النسبة المئوية للمجموع

النسق						
جميع الدّول	عالم	قارة	أمة	إقليم	محلي	
36,7	2,6	1,0	17,5	15,5	-	محلي
11,2	0,8	0,5	5,9		4,1	الإقليم
37,1	6,1	3,6		9,4	18,0	الأمة
2,7	0,4		1,3	0,5	0,5	القارة
12,2		1,6	5,9	1,2	3,5	العالم
100,0	9,9	6,8	30,6	26,6	26,1	المجموع ثاني

نفس المصدر.

ملاحظة : نفس الأسئلة المطروحة.

يبين الجدول (7 - 1) كيف تتنوع الهويات القومية في أنواع مختلفة من المجتمعات⁽²⁷⁾. وتبين النتيجة عدداً قليلاً من الفروق الكبيرة في الإعداد العالمي بين مجتمعات ما بعد الصناعة، وما بعد الشيوعية والنامية وذلك بعكس فرضيات إنغل هارت. وخلافاً للمفاهيم الشائعة فقد أثبتت القومية أنها الأضعف في دول ما بعد الشيوعية حيث تسيطر الهويات المحلية والإقليمية. لذلك يمكن أن يكون للعولمة أثر متفاوت في الدول المتقدمة والنامية، وخاصة في «الرابحين» و«الخاسرين» من عولمة الأسواق، ولكن لم يتضح بعد إن كان هذا قد أثر في الهويات القومية للشعوب.

ويدل ذلك إن كانت الموجة الأخيرة للعولمة عملية تاريخية، فعندئذ من المقبول أن تؤثر عملية تغير الأجيال في المواقف. وحيث إن العولمة تطور تدريجي، مع أنها تسارعت في أواخر القرن العشرين، فيمكن توقع أنها ستؤثر في الجيل الأصغر سنّاً تأثيراً أقوى لأنهم تربوا في عالم MTV والياهو Yahoo وماكدونالدز. بالمقابل، يمكن أن نتوقع أن يحتفظ جيل ما قبل الحرب وفترة

الحرب بولاء قومي أكبر، وألاً يثقوا كثيراً في الصيغ الجديدة للحكم المحلي والعالمي. تمثل نظرية ما بعد الحداثة التي طورها رونالد إنغل هارت Ronald Inglehart الحجّة الأقوى بأن الاتجاهات البنيوية المنتشرة تحول القيم الأساسية للجيل الأصغر سناً؛ والنتيجة الصافية هي أن تبديل السكّان عبر الأجيال ينتج تغييراً ثقافياً⁽²⁸⁾.

تؤكد النتائج هذه الفرضية (الجدول 7 - 1)⁽²⁹⁾. تعرض المجموعة الأكبر سناً والمولودة عند دخول القرن الماضي القوميّة الأقوى، بينما المجموعة الأصغر سناً والمولودة بعد الحرب العالميّة الثانية هم الأكثر احتمالاً لأن يكون لديهم حس بالهويّة العالميّة. والفجوة بين الأجيال تعني أن العالميين أكثر ثلاث مرّات بين الأطفال المولودين بعد الحرب من الأجيال المولودة قبل الحرب العظمى. فضلاً عن ذلك، لم تحدد هذه الصيغة بمجتمعات ما بعد الصناعية فقط، لأنّها كانت واضحة بصورة متساوية بين المجموعات الأصغر سناً في ما بعد الشيوعيّة والدول النامية. فإن فهمت على أنّها أثر يتعلّق بالأجيال وليس أثراً لدورة الحياة، وإن استطعنا أن نستنبط من هذه الصيغ، فإنّها تعطي دليلاً هاماً على أن الاتجاهات العلمانية على المدى الطويل سوف تقلل من رصيد الدعم للقوميّة وتحرك الشعوب باتجاه أكثر عالميّة. تقترح هذه النتائج أن أكثر المشاهد تفاعلاً للمجتمع والثقافة العالميين مبالغ فيها حقاً في الوقت الحالي، ولكن يوجد دليل جيد للاعتقاد بأن هذه الآمال (والمخاوف) قد تتحقّق في المستقبل عندما يحل السكان الأصغر سناً محل المجموعات الأكبر سناً تدريجياً. فالأجيال الأصغر سناً، بحقائبهم على ظهورهم وبطاقات القطار الأوروبية، متطوعين في مجموعات السلام، أو عاملين في منظمات غير حكومية حول العالم هم أكثر عالميّة في إعدادهم.

ما هي المواصفات الأخرى للعالميين؟ يبين الجدول 7 - 1 أن هذه المجموعة موزّعة بشكل عريض بين القارات، رغم أنّها أقوى في شمال

وجنوب أمريكا وأوروبا، وأضعف في أوروبا الشرقية وأفريقيا. وأكّدت دراسات سابقة أن التحصيل العلمي مرتبط ارتباطاً قوياً بحسّ الانتماء إلى الاتحاد الأوروبي⁽³⁰⁾. وتؤكد المقارنة أن التعليم يتنبأ بقوة بالهوية العالمية، وذلك بأن عدد الناس الذين ينتمون إلى العالم أو القارة في مجموعة التحصيل العلمي الأعلى ضعف أولئك الذين في مجموعة التعليم الأدنى. وهناك فجوة معتدلة بين الجنسين، فالنساء أكثر محلية من الرجال. وليس مدهشاً أن يكون التمدن ذا تأثير هام. فالمحلية أكبر في المناطق الريفية، والعالميون يعيشون في البلدان الكبيرة والمدن. ومن حيث الثقافة، كانت العالمية أكثر وضوحاً بين المشاركين ذوي الخلفية الثقافية الإنكليزية، بينما كانت مستوياتها الدنيا بين المشاركين أصحاب التقاليد الكونفوشية. عملت مواقف ما بعد المادية بالاتجاه المتوقع، فالعالميون كثر في مجموعة ما بعد المادية، بينما مجموعة أنواع الديمقراطية فكانت العلاقة متواضعة. نستطيع أن نستنتج أنه ربما كان المؤشر الأهم لظهور الثقافة العالمية يأتي من صيغ الأجيال التي لاحظناها أكثر من أي فرق رئيسي بين مجتمعات ما بعد الصناعة والمجتمعات النامية. ويبدو جيل ما بعد الحرب الذي نما في أحوال من السلام والأمن النسبيين في العالم وكأنه في بيته، وأكثر راحة بالهويات العالمية مما كان آباؤهم وأجدادهم. ولا نزال بحاجة للتأكيد أن الزعم بأننا مواطنون عالميون لا يزال مبالغاً فيه لأن معظم الناس في معظم المجتمعات والقارات والثقافات متجذرون في الأشكال القديمة للانتماء من خلال مجتمعهم أو دولتهم القومية.

الثقة في مؤسسات الحكم العالمي

قضية ذات علاقة هي، ما هو شعور الناس حول المؤسسات الجديدة للحكم العالمي مثل منظمة التجارة العالمية أو الأمم المتحدة أو الهيئة الأوروبية؟ لاقت المواقف تجاه المؤسسات الجوهرية للديمقراطية التمثيلية اهتماماً كبيراً في السنوات الأخيرة سيما أبحاث مراقبة تآكل الثقة

والطمأنينة في المجالس النيابية والأحزاب والحكومات⁽³¹⁾. ونعرف القليل القليل عن اتجاهات التأييد لمستويات الحكم عبر الأمم، بل والأقل من ذلك حول كيفية اختلاف المواقف بين مجتمعات ما بعد الصناعة والمجتمعات النامية.

إذا كان التكامل الاقتصادي والسياسي يسهمان باتجاه العالمية، فإننا نتوقع لهذه الظاهرة أن تكون أكثر وضوحاً في الدول المرتبطة مع دول أخرى بهيئات إقليمية قوية. فيمكن توقع أن الدول الأعضاء بالاتحاد الأوروبي قد قطعت شوطاً بعيداً باتجاه الهوية عبر الأمم وذلك بتطوير وعي أوروبي عام وأصيل، حيث أصبح الألمان والفرنسيون والإيطاليون يرون أنفسهم كأعضاء في مجتمع مشترك ذي مصالح اقتصادية وسياسية مشتركة. والمجتمع هو أكثر المحاولات طموحاً في التعاون والاندماج عبر الأمم. فقانون أوروبا واحدة لسنة 1992، هدف إلى إلغاء الحدود المادية والفنية والمالية بين الدول الأعضاء، وتخفيض الفروق الإقليمية، ومجانسة القوانين الناظمة لشروط العمل، وتقوية البحث والتنمية، وحماية البيئة، وتسهيل التعاون المالي. ومعاهدة ماسترخت الموقعة في سنة 1992، ومعاهدة أمستردام الموقعة في 1996، تقويان الاتحاد السياسي والاقتصادي ويشمل ذلك السياسات الخارجية والأمن المشترك. واتخذ الاتحاد الاقتصادي والمالي خطوة أكبر إلى الأمام في كانون الثاني من سنة 1999 بإطلاق عملة اليورو في سوق المال العالمي. وإذا أثرت عملية التوحيد الأوروبية في الهويات القومية، فإننا نتوقع أن نجد شعوراً أقوى بالانتماء إلى أوروبا في الدول الأعضاء مثل ألمانيا مما نجده في دول أخرى مثل سويسرا وبولندا وبلغاريا. وعلى الرغم من أن مجموعات تجارية أخرى أقل اندماجاً من الناحية السياسية يمكن أن تلعب دوراً مماثلاً، مثل مجموعة ASEAN وSCM وNAFTA وSADC.

قامت دراسة القيم العالمية World Values Study بطرح الأسئلة التالية لتحلل إلى أي مدى يثق الناس بالمنظمات العالمية المتعددة الأطراف:

«سأذكر عدداً من المنظمات، وأرجو أن تجيب عن مدى ثقتك بكل

واحدة:

هل هي ثقة كبيرة جداً أم كبيرة أم ثقة غير كبيرة أم لا تثق أبداً؟

- الأمم المتحدة

- الاتحاد الأوروبي (*)

تُظهر النتائج في الجدول 7 - 3 نسبة الذين قالوا إن ثقتهم كبيرة جداً أو كبيرة. والنتائج الإجمالية، من أوائل التسعينيات حتى منتصفها عبرت الأغلبية (57٪) عن ثقتها في الأمم المتحدة وربما كان تصويتاً بالتأييد كبيراً وملحوظاً، بينما عبّر 44٪ عن ثقتهم بالهيئات الإقليمية كالاتحاد الأوروبي وNAFTA. ولعل النتيجة المذهلة حقاً هي أن الناس يثقون بهذه المؤسسات العالمية والإقليمية أكثر مما يثقون بحكوماتهم المحلية، حيث إن الثلث فقط (34٪) عبّر عن ثقة ما. وكان هذا الفرق واضحاً في مجتمعات ما بعد الصناعة وظهرت خاصة في مجتمعات ما بعد الشيوعية، حيث (على الأقل قبل كوسوفو) كان 27٪ يثقون بحكّامهم المحليين بينما كان 60٪ يثقون بالأمم المتحدة. إذا كان نمو (المواطنين النقاد) قد أنهك التأييد والدعم للمؤسسات الجوهرية للحكومة التمثيلية كالأحزاب والمجالس النيابية والمدراء التنفيذيين في الديمقراطيات العريقة، كما نُوقش في مكان آخر، يبدو أن العملية لم تهمل بعد ثقة الشعوب في الأمم المتحدة⁽³³⁾.

(*) (في كل الدول الأوروبية، وفي المجتمعات الأخرى سُئل الناس عن أهم المنظمات

الإقليمية)⁽³²⁾.

الجدول 7 - 3

الدعم للأمم المتحدة والهيئات الإقليمية - النسبة المئوية «كثير جداً» و«كثير» من الثقة

الهيئات الإقليمية	الأمم المتحدة	متغير	
44	57		الجميع
40	56	بعد الصناعة	نوع المجتمع
51	60	بعد الشيوعية	
52	59	نامي	
36	43	1905 - 14	كوهرت
44	54	1915 - 24	مجموعات الأعمار
37	51	1925 - 34	
39	53	1935 - 44	
38	53	1945 - 54	
38	52	1955 - 64	
49	60	1965 - 78	
41	56	شمال أمريكا	القارة
45	53	جنوب أمريكا	
33	54	شمال أوروبا	
47	45	أوروبا الشمالية الغربية	
57	47	جنوب غربي أوروبا	
42	51	أوروبا الشرقية	
53	61	الاتحاد السوفياتي السابق	
45	47	الشرق الأوسط	
49	66	آسيا	
57	61	أفريقيا	
51	60	العالي	التعليم
34	52	المنخفض	
43	54	رجال	الجنس
44	60	نساء	
40	52	منخفض أقل من 2000	التمدن

الهيئات الإقليمية	الأمم المتحدة	متغير	
49	57	أعلى من 500000	
33	54	أوروبية شمالية	نوع الثقافة
36	51	إنكليزية	
57	47	أوروبا الكاثوليكية	
35	60	كونفوشية	
46	39	أوروبية وسطى	
52	60	سوفياتية	
54	70	أمريكية لاتينية	
44	54	جنوب شرق آسيوية	
57	61	أفريقية	
43	55	المادية	ما بعد المادية
45	60	مختلطة	
41	52	ما بعد المادية	
37	52	حرّة	نوع الديمقراطية
53	60	حرّة جزئياً	
59	69	غير حرّة	

المصدر : مسح القيم العالمية .

ملاحظة : نفس الأسئلة المطروحة .

والتحليل الأعمق لمواقف أولئك الذين دعموا الأمم المتحدة والهيئات الإقليمية في الجدول (7 - 3) يؤكد كثيراً من الملاحظات التي قُدمت سابقاً في ما يتعلق بمزيد من الثقافة العالمية . مرة أخرى إن مجموعة المواليد الأصغر سناً (كوهرت) مرتبطة بشكل كبير مع القوميات، وذلك أن 60٪ من جيل السبعينيات يدعمون الأمم المتحدة بالمقارنة مع 43٪ من جيل ما قبل الحرب . وهنا فجوة أجيال موازية كانت واضحة في مستوى الثقة بالهيئات الإقليمية . ومرة ثانية، تعلق المنظور العالمي بمستوى الثقافة الأعلى وكذلك التمدن، على الرغم من أن النساء دعمن الأمم المتحدة أكثر من الرجال . وكان نوع الحكومة هاماً أيضاً، فالتأييد الأعظم للأمم المتحدة وللهيئات الإقليمية كان بين الدول غير

الديمقراطية. يمكن أن تساعد عوامل كثيرة ممكنة في شرح المتغيرات عبر الأمم والتي ظهرت، مثل إن كانت الدول النامية هي المستفيدة من تدفق المساعدات والعون التنموي من الأمم المتحدة إضافة إلى دور الهيئات الإقليمية في تنشيط أسواق التجارة والتصدير للدول الأعضاء.

دعم سياسات العولمة

أخيراً، وفي المستوى الخاص جداً، نستطيع فحص المواقف لنرى إلى أي مدى تدعم الشعوب في الدول المختلفة السياسات الاقتصادية المصممة لتنشيط العولمة كتلك التي تنشط حرية التجارة والهجرة والعمل. ولقد طرحت الأسئلة التالية.

(التجارة الحرة). «هل تعتقد أنه من الأفضل إذا:

- كان ممكناً استيراد بضاعة مصنّعة في دول أخرى وبيعها هنا إذا كان الناس يريدون شراءها، أم يجب أن توضع قيود صارمة على بيع البضائع الأجنبية هنا لحماية الإيديولوجية والناس في هذه الدولة؟»

(المهاجرون). «ما رأيك بأناس يأتون من بلاد أخرى ليعملوا هنا. أي جواب من الأجوبة التالية تعتقد أن على الحكومة فعله: يسمح لأي شخص يريد المجيء إلى هنا؟»

- تسمح للناس بالمجيء ما دامت الأعمال متوفرة؟

- تضع قيوداً صارمة على عدد الأجانب الذين يستطيعون المجيء إلى هنا؟

- تمنع الناس من المجيء إلى هنا من بلاد أخرى؟»

يظهر الجدول (7 - 4) أنه من بين المجموع، ثلث الناس فقط فضّلوا التجارة الحرة على الحماية، ومعظمهم فضّل القيود على التجارة للحفاظ على الأعمال، ووجدت هذه الصيغة حتى في مجتمعات ما بعد الصناعة وخلال سنوات الثراء نسبياً في أواسط التسعينيات. وقد يكون القلق غدى هذه المواقف حول تهديدات البطالة التي بقيت عالية بصورة لا بأس بها في معظم أوروبا

الغربية في هذه السنوات إضافة إلى ممارسة بطالة كبيرة في الاقتصاديات الانتقالية في أوروبا الشرقية والوسطى. واختارت الشعوب أيضاً تقييد الهجرة. ودعمت قلة (7٪) فكرة الحدود المفتوحة حتى يتمكن أي شخص من الدخول للعمل، وفضّل (38٪) السماح للناس بالدخول إلى البلاد ما دامت الأعمال متوفرة، وأراد (43٪) أن تقيّد بشكل صارم أعداد الذين يمكن أن يدخلوا إلى البلاد، ويريد (12٪) منع الدخول كلياً.

إن الشكل العام للذين يدعمون سياسات السوق الحرّة يؤكد اتجاهاً مديناً نحو زيادة الدعم بين مجموعات الأعمار الأصغر سناً (كوهرت). مرة ثانية يحتمل أن يدعم الجيل الأصغر التجارة الحرّة ثلاثة أمثال الجيل الأكبر عمراً (شكل 7 - 1 وجدول 7 - 5). ولعل من المدهش أنه في أوائل ومنتصف التسعينيات يوجد فرق صغير بالمواقف بين مجتمعات ما بعد الشيوعية. وقد ورثت الحماية من الاتحاد السوفياتي القديم والدول الغربية. فالتعليم والتمدن ومواقف ما بعد المادية الملاحظة في ما بعد، كلها تتنبأ بصورة متوافقة أيضاً بمزيد من العالمية أو الإعداد للسوق الحرّة باتجاه سياسة اقتصادية.

الجدول 7 - 4

الدعم الاقتصادي للتجارة الحرّة وأسواق العمل - النسبة المئوية الموافقة

العمالة المهاجرة	تجارة حرّة	المتغير	
42	30		الجميع
37	28	بعد الصناعي	نوع المجتمع
54	32	بعد الشيوعية	
39	31	النامي	
31	15	14 - 1905	كوهرت
32	17	24 - 1915	مجموعات الأعمار
36	20	34 - 1925	
44	26	44 - 1935	

المتغير	تجارة حرّة	العمالة المهاجرة	
1945 - 54	31	46	
1955 - 64	34	46	
1965 - 78	40	52	
أمريكا الشمالية	25	35	القارة
أمريكا الجنوبية	15	56	
أوروبا الشمالية	39	40	
أوروبا الشمالية الغربية	50	65	
أوروبا الجنوبية الغربية	26	79	
أوروبا الشرقية	31	37	
الاتحاد السوفياتي السابق	33	55	
الشرق الأوسط	15	38	
آسيا	28	39	
أفريقيا	38	34	
عالي	40	53	التعليم
منخفض	31	31	
رجال	33	42	الجنس
نساء	26	43	
منخفض أقل من 2000	21	37	حجم البلدة
عالي أكثر من 500000	37	54	
أوروبية شمالية	39	40	نوع الثقافة
إنكليزية	26	38	
أوروبية كاثوليكية	26	79	
الكونفوشية	35	46	
أوروبية وسطى	39	54	
سوفياتية	32	54	
أمريكية لاتينية	21	32	
جنوب شرق آسيوية	38	50	
أفريقية	38	34	
المادية	26	40	ما بعد المادية

المتغير	تجارة حرّة	العمالة المهاجرة
مختلطة	30	43
بعد المادية	34	46
حرّة	30	38
حرّة جزئياً	33	54
غير حرّة	38	50

المصدر : مسح القيم العالميّة.

مستقبل المواطنة العالميّة

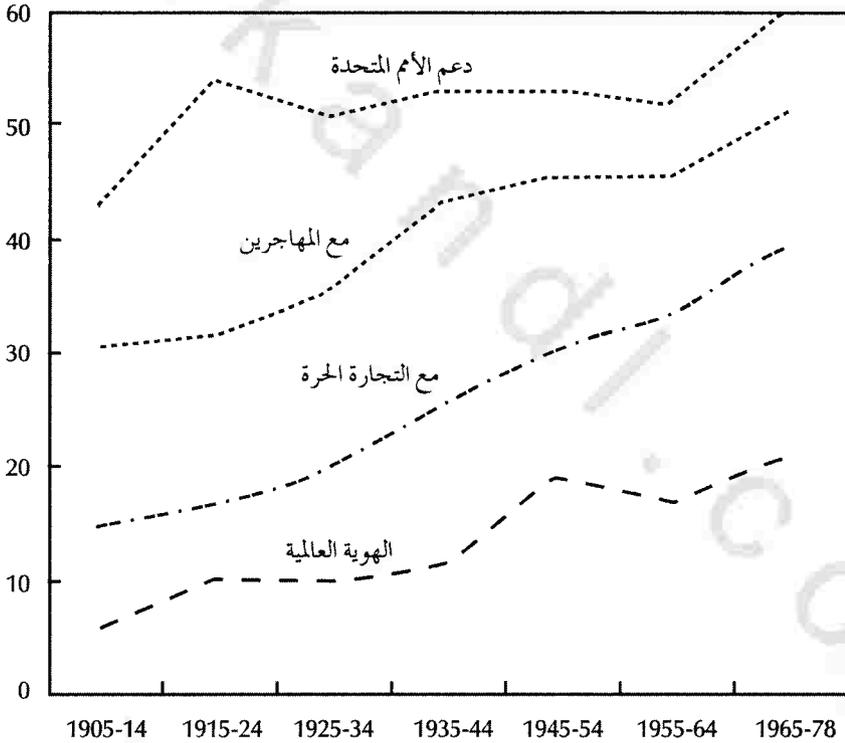
تعرض فصول أخرى من هذا الكتاب أن دليلاً كبيراً يبين اتجاهات عالميّة في حرية تدفق البضائع والخدمات ورؤوس الأموال والناس والأفكار والقوّة. لكننا نعرف القليل عن نتائج هذه التطورات على الرأي العام. هل زادت العولمة عدد العالميين، موطني العالم، الذين يشعرون بارتياح في السفر والعيش والعمل في مجتمعات مختلفة. أم هل كان انتعاش في القوميّة أو المحلية كردّ فعل؟ يفترض نمو الثقافة العالميّة غالباً، لكن وراء المؤشرات الجماعية كاتجاه تدفق الأخبار وأفلام السينما أو أعداد محال ماكدونالدز في العالم (نوقشت في الفصل الخامس) إننا نعرف القليل عما يعنيه الناس حول ما يشعرون حول العالم وعما إذا كانت التغيرات البنيوية قد بدّلت الهويّات الأساسيّة. وكما يعلّق ديفيد ماكرون David McCrone وباولا ساريدج Paula Sarridge، «الهويّة القوميّة هي واحدة من أكثر الأمور التي نُوقشت ولكنها لا تزال أقلّ المفاهيم فهماً في أواخر القرن العشرين»⁽³⁴⁾. وفكرة الانتماء إلى العالم هي أكثر مراوغة وتعقيداً.

إن نتائج هذه الدراسة هي التنوع «هل نصف الكأس فارغ» أم «نصف الكأس مملوء». يمكن أن يستخدم تفاسير الدليل لدعم كلا الجانبين من الحوار حول القوميّة. فمن جهة، صحيح أن العالميين يقون أقلية متميزة، ويبقى معظم الناس مرتبطين بجذور المجتمعات المحليّة والإقليميّة والقوميّة فتعطيهم إحساساً

بالدم والانتماء . وعند السؤال ، يحتمل أن يرى معظم الناس أنفسهم يعيشون في برلين أو براغ أو أثينا أكثر من المشاركة بالشعور المنتشر بأنهم أوروبيون وأقل من ذلك بأنهم مواطنون عالميون . فالعولمة التي تربطنا بشبكات اتصالات جماهيرية وتدفع السلع ورؤوس الأموال وقوى السياحة الجماهيرية والسفر لم تتمكن بعد من تدمير الروابط المحلية .

الشكل 7 - 1

المواقف العالمية بحسب مجموعات الأعمار (كوهرت)



المصدر : مسح القيم العالمية .

الجدول 7 - 5: مؤشرات الدعم للعالمية

الرمز	سياسات	مؤسسات	الهوية	العالمي
	دعم التجارة الحرة والمعاملات المهاجرة	الأسم المتحددة وهيئات إقليمية	ميزان محلي - عالمي	
جدول التنمية البشرية UNDP - 1997	0,10 - *	0,33 - *	0,15*	
جدول غاستل من 14 نقطة - المبيت الحر	0,05 *	0,31 - *	0,10 *	
سنوات الديمقراطية المستمرة	0,01 -	0,18 -	0,05 - *	
العمر بالسنوات	0,09 - *	0,08 - *	0,11 - *	
مقياس من 9 نقاط	0,08 *	0,01 - *	0,05 *	
الذكر (1) أنثى (0)	0,02 *	0,07 - *	0,05 *	
مقياس من 6 نقاط بحجم المجتمع	0,08 *	0,09 *	0,10 *	
دخل البيت	0,01	0,01 - *	0,10 *	
نعم (1) لا (0)	0,09 - *	0,03 - *	0,05 - *	
مقياس من 4 نقاط من المنخفض (1) إلى العالي (4)	0,07 *	0,07 - *	0,004	
مقياس من 10 نقاط المنخفض (1) والعالي (10)	0,11 *	0,19 *	0,003 -	تصنيف النظام السياسي الحالي
مقياس من اليسار (1) إلى اليمين (10)	0,03 - *	0,05 - *	0,02 - *	تأييد الأحزاب يسار يمين
مقياس من 12 نقطة ما بعد المادية: عالي	0,25 *	0,02 *	0,12	ما بعد المادية
	4,28	11,4	2,83	ثابت
	0,138 *	0,088 *	0,052 *	معامل R ²
	0,361 *	0,296 *	0,227 *	R

المصدر: مسح القيم العالمية.

(*) هام في المستوى < 1,0

ولكن من جهة أخرى، إن أهم المؤشرات على التغيير الثقافي الذي وجد في هذا الفصل هي اختلافات ملحّة في المواقف العالميّة التي تتبنّاها أجيال مختلفة. إن أكثر الإدعاءات تفاؤلاً لدى بعض أصحاب النظريات في ما يتعلّق بسقوط دولة الأمة وتآكل القوميّة ليست واضحة بعد. ولكن في نفس الوقت فقد اقترح تحليل الفئات أن الرأي العام على المدى الطويل ينتقل باتجاه عالميّة أكثر (الشكل 7 - 1). ولعل أكثر ما يبعث على الدهشة أن نحو خمس المواليد بعد الحرب العالميّة الثانية يرون أنفسهم مواطنين عالميين على الكرة الأرضية، يتعرّفون بقارتهم أو بالعالم ككل، لكن ذلك يصح على واحد من عشرة فقط من المجموعة التي نشأت في سنوات الحرب، وحتى أقلّ من ذلك في جيل ما قبل الحرب. ويتضح تقسيم آخر في ما بين الأجيال من خلال المواقف، كدعم مؤسّسات الحكم العالمي وسياسات التجارة الحرّة وأسواق العمل المفتوحة. إذا تمت المحافظة على هذا الاتجاه، نستطيع أن نتوقّع رؤية مدّ ناهض من التأييد الشعبي للعالميّة في العقود المقبلة، من خلال عملية تدريجية لمجموع الأجيال. ويتوقع أن يسهم التمدن المتزايد وارتفاع مستويات التعليم باتجاه هذا التطور العام. والتغيير الثقافي ذو تأثيرات هامة في الشرعية الديمقراطية للمنظّمات العالميّة مثل الأمم المتّحدة والاتحاد الأوروبي إضافة إلى الخلاص التدريجي من بعض الحواجز ذات الجذور العميقة التي تفصل بين أمة وأمة. بإيجاز، إن الجيل الأصغر الذي عاش في عصر ما بعد الحرب هو أقلّ قوميّة من أمهاتهم وآبائهم، ويبقى الأمر أن نرى إن كان أولاد هذا الجيل سيحافظون على هذا الاتجاه.

ملاحظات

- (1) بيبا نوريس (Pippa Norris)، «A Virtuous Circle: Political Communications in Post-Industrial Democracies»، (Cambridge University Press, 2000).
- (2) UNDP، ص 30 (1999، New York)، «Human Development Report, 1999».

- (3) للمناقشة راجع ديفيد هيلد وآخرون (David Held)، «Global Transformations: Politics, Economics and Culture» (Stanford University Press, 1999).
- (4) ك. أوماي (K. Ohmae)، «The End of the Nation-State» (Free Press, 1995).
- (5) أنتوني غيدنز (Anthony Giddens)، «The Consequences of Modernity» (Polity Press, 1990).
- (6) هيلد وآخرون (Global Transformations...) ص 444 - 446.
- (7) انطوني سميث (Anthony Smith)، «Towards a Global Culture» في كتاب إعداد مايكل فيندرستون (Michael Featherston) «Global Culture» (London: Sage, 1995).
- (8) م. مان (M. Mann)، «Has Globalization ended the Rise and Rise of the Nation-State?» (Review of International Political Economy, vol. 4 (1997)).
- (9) ب. هيرست (P. Hurst) وج. تومسون (G. Thompson) «Globalization in Question: The International Economy and the Possibility of Governance» (Polity, 1996).
- (10) سوفي دتشيسن (Sohpie Duchesne) وأندريه بول فورنير (Andrè-Paul Frogner)، «In There a European Identity?» في كتاب من إعداد: أوسكار نيدر ماير (Oskar Needermaier) وريتشارد سينوت (Richard Sinnott) «Public Opinion and Internationalized Governance» (Oxford: Oxford University Press 1995); (Angelika Scheuer) «A Political Community» في كتاب من إعداد هرمان شميت (Hermann Schmitt) وجاك توماسين (Jack Thomassen) «Political Representation and Legitimacy in European Union» (Oxford: Oxford University Press 1999); (D. Roberts) و. و. فايت (W. Veit) «The Idea of Europe: Problems of National and Transnational Identity» (Oxford: Berg).
- (11) بيبا نوريس (Pippa Norris) «The Political Regime» في كتاب (Pippa Norris) «Political Representation and Legitimacy in the European Union» وانظر أيضاً: ماتيل دوغان (Mattiel Dogan)، «The Decline of Nationalism within Western Europe» (Comparative Politics, vol 20 (1994)).
- (12) جيفري إيفان (Geoffrey Evans)، «Europe: A New Electoral Cleavage?» في كتاب من إعداد جيفري إيفان وبيبا نوريس، «Critical Elections: British Parties and Voters in Long-Term Perspective» (London: Sage, 1999).
- (13) وكذلك لنفس الكاتبة «How Britain Views the EU» في كتاب من إعداد روجر جويل وآخرون (Aldershot: Dartmouth/ SCPR, 1998). «British Social Attitudes: The 15th Report» على الرغم من إمكانية إيجاد دراسة مفصلة عن تأثير NAFTA في كتاب رونالد إنغل هارت، ونيل نيقيت وميغويل باسانيز، «Cultural Change in North American? Closer Economic, Political and Cultural ties between the United States, Canada and Mexico» (De Grayler, 1996).
- (14) فيليب إيفرت (Philip Evert)، «Nato, the European Community and the United Nations»

- في كتاب من إعداد أوسكار نيدر ماير وريتشارد سينوت عنوانه: «Public Opinion and Internationalized Governance» (Oxford: Oxford University Press, 1995).
- (15) توجد كتب كثيرة حول مفاهيم القومية والهوية القومية. انظر مثلاً:
«Blodd and Belonging» (London: Chatto and Windus, 1993)،
مايكل ايغناطيف (Michael Ignatieff)،
وبينديكت أندرسون (Benedict Anderson)
«Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism»
(London: Verso)
- اندرسون «Banal Nationalism» (London: Sage, 1995)؛ وايرنست جيلنت (Ernest Gellner)
«Nations and Nationalism» (Oxford: Blackwell, 1983)،
(16) أنطوني د. سميث (Antony D. Smith)، «National Identity» (London: Penguin, 1991)،
فصل 7.
- ولمناقشة بعض هذه القضايا انظر بيبا نوريس: «Ballots not Bullets: Testing Consociational Theories of Ethnic Conflicts Electoral Systems and Democratization»
في كتاب من إعداد اندرو رينولدز سيصدر وعنوانه: «Institutional Design, Conflict Management and Democracy»
بريدجيت تايلر (Bridget Taylor) وكاترينا تومبسون، إعداد: (17)
«Scotland and Wales: Nations Again?» (University of Wales Press, 1999).
- (18) لمناقشة أكثر تفصيلاً لهذا التمييز، انظر بيبا نوريس «Towards a More Cosmopolitan Political Science» في مجلة (European Journal of Political Research) المجلد 30 رقم 1 (1997).
- (19) انظر مايكل فيندرستون، إعداد: «Global Culture» (London: Sage, 1995).
- (20) من أجل دراسة أبكر مؤسسة على ISSP حول القومية، راجع مثلاً، بيبا نوريس:
«Global Communications and Cultural Identities» (Harvard International Journal of Press/ Politics) مجلد 4، رقم 4، مجلد 4 لسنة (1999)، ص 1 - 7. أكثر الأعمال التجريبية كمالاً عن الاطلاع في أوروبا من 1973 إلى 1990 باستخدام مسح المقياس الأوروبي يمكن مراجعته في كتاب أوسكار نيدرماير وريتشارد سينوتس:
«Opinion and Internationalized Governance» (Oxford: Oxford University Press, 1995)
- (21) يشكر المؤلف الباحث الأول، رونالد انغل هارت، وكل المتعاونين في مسح القيم العالمية ونشر هذه المعطيات.
- (22) ديفيد ايستون (David Easton)، «A frameworkd for Political Analysis» (Prentice Hall, 1965) وإيستون «A Reassessment of the Concept of Political Support» في مجلة (British Journal of Political Science) مجلد 5 (1975) ص 435 - 56.
- (23) رونالد انغل هارت (Ronald Ingelhart)،

The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Nations,»

(Princeton University Pressm, 1977)

وسوفي دتشيسن (Sophie Duchesne) وأندريه بول فرونيير (André-Paul Frogner)، «Is There a European Identity?»، في كتاب من إعداد أسوكار نيديرماير وريتشار سينوت،

«Public Opinions and International Governance», (Oxford University Press, 1995)

(24) بسبب حجم مجموعة البيانات المشتركة (والتي تزيد عن 147000 حالة) فكافة الفروق بين المجموعات هامة إحصائياً للفحوص التقليدية مثل ANOVA. ونتيجة لذلك، إن فحوص الأهمية الإحصائية لم تنقل في عرض التحليل.

(25) UNDP، تقرير التنمية الإنسانية/ البشرية 1999، ص 99.

(26) رونالد انغل هارت، «Modernization and Post-Modernization»، (Princeton University

Press, 1997) ص 303 - 305.

(27) المجتمعات النامية صنفت كذلك ذات النمو البشري «الوسط» أو «المنخفض» في جدول 1997 انظر UNDP تقرير التنمية البشرية 1999 - جدول 1 ص 134 - 137.

(28) انغل هارت «Modernization and Post-Modernization».

(29) التحليل على أساس عامل تحليل غير مذكور هنا.

(30) انغل هارت، «The Silent Revolution».

(31) جوزيف إس ناي الابن، وفيليب زيلكووف إعداد

«Why People Don't Trust Government» (Harvard University Press, 1977)؛ وبيبا نوريس،

إعداد، «Critical citizens» «Global Support for Democratic Governance» (Oxford: Oxford

University Press, 1999).

(32) مثلاً NAFTA (الولايات المتحدة - كندا)، (الأرجنتين البرازيل أوروغواي) Mercosur

منظمة الوحدة الأفريقية (جنوب أفريقيا، نيجيريا)، هيئة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي

SAARC (الهند وبنغلاديش)، (El Tratado de Libre Comercio Republic)، (أنديان باكت

Andean Pact : فنزويلا) وهكذا.

(33) نوريس : «Critical Citizens».

(34) ديفيد ماكرون وبارولا ساريدج : «National Identity and National Pride» في كتاب من

إعداد روجر جويل وآخرون : «British and European Social Attitudes, the 15th Report»،

(Aldershot, Ashgate, 1998).

o b e i k a n d i . c o m

ميريللي س. غرندل
Merilee S. Grindle

مستعد أم لا: العالم النامي والعولمة

تسعى الحكومات في الدول النامية، كمثيالاتها الأغنى في العالم الصناعي، لحصد الفوائد أكثر من التكاليف من التغيرات التجارية، والأسواق المالية، والتجديدات التكنولوجية، والمؤسسات والقيم الجديدة. فما مدى النجاح الذي نستطيع أن نتوقع أنها حقّته؟

يوجد الآن عمليات تكيف فعّالة مع العولمة قيد التنفيذ في عدد من الدول النامية. لقد زادت بعض الدول حصصها في تجارة البضائع والخدمات، وخلقت التجديدات التكنولوجية فرص العمل وشجّعت الاقتصاد المحلي بصورة ديناميكية. وعلى مستوى أكثر عمومية، وكما يوضح جيفري فرانكل Jeffrey Frankel في الفصل الثاني، إن التحسينات في الدخول الحقيقية يمكن توقعها نتيجة للتكامل العالمي. والعولمة تضيف أيضاً إلى انتشار حكومات ديمقراطية أكثر، وتساعد في الحفاظ على شرعية تلك التي أوجدت في السنوات الأخيرة. وبصورة مماثلة، إنها تضيف ضغطاً على الحكومات والمؤسسات العالمية لربط المصادر مع تطوير رأس المال البشري، وبناء المؤسسات، وتحسين البيئة.

وعملياً، في كل دولة نامية، حتى أفقرها، يوجد أولئك الذين اغتنت حياتهم من زيادة تدفق البضائع والخدمات ورأس المال والمعلومات.

على الرغم من هذه الأخبار الجيدة، فإن لمواطني الدول النامية أسباباً لتخوفهم من تأثير العولمة في حياتهم أكبر من تأكدتهم بأنهم سوف يستفيدون منها. وفي أسوأ المشاهد، للعولمة القدرة على أن تسبب الاقتلاع الاقتصادي، وتدمير شبكات السلامة الاجتماعية الهامة، وأضرار البيئة المتسارعة، وفقدان الهوية الثقافية، والصراعات المتزايدة، وانتشار المرض والجريمة. ولصانعي السياسة في الدول الفقيرة سببهم لأن يقلقوا، لأن العولمة، على الرغم من أفضل جهودهم، سوف تقلص بدلاً من أن توسع القدرة على التطور. وهم على حق بالتأكيد لأن يقلقوا لأن الفجوة بين الشمال والجنوب سوف تتسع في المستقبل. إن الجمع القوي للتحديات المحلية الصعبة، ونقاط الضعف العالمية، وصناعة القرارات الأكثر تعقيداً، تقف جميعها وراء قلقهم.

في هذا الفصل، سأعالج حالة الدول الفقيرة وهي تواجه العولمة. بالفعل، بالنسبة لكثير منها، يعيق فرص التنمية فرص غير أكيدة للنمو الاقتصادي، وانتشار الفقر، والمؤسسات الضعيفة، والقيود على مدى وتوزيع التجديد التقني⁽¹⁾. تنتقل هذه الشروط إلى نقاط ضعف في سياق عالمي سريع التغير للتنمية. ولعكس هذه الشروط على المستويات القومية والعالمية، تكون حكمة صانعي السياسة، والاستخدام الفعال، وخلق مؤسسات للدولة قادرة، أموراً أساسية، لكن الأرضية السياسية التي تواجه صنّاع السياسة أصبحت أكثر تعقيداً. كيف تناور النخبة السياسية ضمن قيود شديدة من ضغوط عالمية ومحلية على السياسة، ونتائج السياسة سوف تقرر، لدرجة هامة، المدى الذي تستطيع فيه دول منفردة أن تقابل الشروط التي يجعل كثير منها فوائد العولمة هامشية.

مصادر الضعف القومي والعالمي

لا تتوزع فوائد العولمة بصورة متساوية بين الدول أو الناس. فأفقر الدول

والعائلات في العالم هم في وضع أقل من يستفيد من التوسع في البضائع والخدمات ورأس المال والمعلومات الذي تتصف به عملية التغير هذه. إن ثلاثة وستين دولة مصنّفة بالدخل المنخفض هي في خطر كبير. فهذه الدّول، وفيها معدل دخل الفرد 760 دولاراً في سنة 1998، تمثّل كل الدّول الإفريقية تقريباً، وجميع الدّول الأكثر سكاناً في جنوب آسيا وآسيا. ويصل مجموع عدد سكانها إلى 3,5 بلايين من أصل 5,9 بلايين عدد سكان العالم⁽²⁾. إضافة إلى ذلك، إن البيوت ذات الدخل المنخفض في أربع وتسعين دولة ذات الدخل المتوسط - وهي في أمريكا اللاتينية والشرق الأوسط وشمال أفريقيا وشرق أوروبا وآسيا الوسطى - هي في خطر أكبر لأن تتخلّف في التغير السريع عن جيرانها الأكثر ثراء في دولها ذاتها. وبغض النظر عن مكان عيشهم، إن 1,2 بليون من الناس يعيشون بأقل من دولار واحد في اليوم، وهم الأبعد عن فرص العمل والفرص المحسنة والتكنولوجيا والأفكار الجديدة التي تخلقها العولمة⁽³⁾.

هذه الدّول والسكان الذين هم في خطر يمتلكون قدرة محدودة للوصول إلى فوائد العولمة، واستطاعة محدودة كذلك لتجنّب مساوئها أو الابتعاد عنها. وكما هو مقترح في ما يلي، هذا كله بسبب الضعف المحلي الذي يظهر جلياً بالأداء الاقتصادي المتدني والفقر المنتشر، والمؤسّسات التي لا تعمل بصورة جيدة والفجوات التقنية التي تنتقل إلى نقاط الضعف العالميّة التي تقيد قدرة الدّول النامية على تدبّر التغير.

النمو الاقتصادي المخادع

في فترة العقود السابقة كانت سياسة التطوير الاقتصادي لدفع النمو سياسة مركزية في الأجندات السياسيّة للدول النامية. ففي أمريكا اللاتينية وأفريقيا وبعض أجزاء آسيا، قامت مشكلة الديون في أوائل الثمانينيّات بتحريك فترة ديناميكية - وقاتلية - لتغيير السياسة الاقتصاديّة، وتم خلالها استبدال عدد كبير

من الاقتصاديات التي تقودها الدولة باقتصاد متعلق بالسوق بصورة أكبر. وحتى في الدول التي تسيطر فيها الدولة على الاقتصاد سيطرة كاملة، كان مدى التغيير واسعاً. فقد بدأت الصين بتحرير اقتصادها في أواخر السبعينيات، وبعد 1989، قامت دول أوروبا الشرقية الشيوعية سابقاً، وكذلك دول الكومنولث المستقلة بالتحرك باتجاه أنظمة السوق. شجعت الأزمة المالية في شرق آسيا سنة 1997 عدداً من الحكومات في ذلك الإقليم، وتأثر عدد من الدول في مواقع أخرى بالأزمة، لأن تغير من سياساتها وتحسن أداء مؤسساتها المالية. على الرغم من أن سرعة التغيير وعمقه قد اختلفا من دولة إلى أخرى بدرجة كبيرة، قامت معظم الأنظمة الاقتصادية النامية وكذلك الانتقالية، في أواخر التسعينيات، بتنفيذ إجراءات هامة لتحرير التجارة المحلية والعالمية، وتخفيض الرسوم الجمركية، وتقليل حجم وأعمال الدولة، وخصخصة عدد كبير من الشركات التي تملكها الدولة وتخفيض المعونات لرأس المال والعمل بشكل جذري.

إن معظم الدول التي تدخل اقتصاد السوق تحتاج إلى تجديدات مؤسسية، كتطوير المصارف المركزية المستقلة، ووكالات الضرائب، وأسواق الأوراق المالية والسندات، والهيئات التنظيمية للصناعات المخصصة والمؤسسات المالية⁽⁴⁾. إضافة إلى ذلك، اتخذت دول كثيرة التغييرات المؤسسية لتحسين الضمانات القانونية للعقود وحق التملك، والدعم الرئيسي لاقتصاديات رؤوس الأموال بالمقارنة مع التغيرات السياسية، ومعظمها يمكن أن يقدم ويكون مؤثراً على المدى القصير، فإن التغيرات الصناعية تحتاج إلى وقت وجهد مستمرين لتدريب العمال وتغيير سلوك العوامل الاقتصادية لتعكس قوانين جديدة للعمليات الاقتصادية.

على الرغم من هذه المبادرات الهامة، لم تكن نحو عشرين سنة من الإصلاح السياسي وتحسين النمو الاقتصادي كافية لتلبي وعوداً بنمو اقتصادي متطور. خلال الثمانينيات، عندما كانت الأزمة الاقتصادية في ذروتها، كانت

معدلات الناتج المحلي العام في أجزاء كثيرة من الدول النامية راکدة أو متراجعة. وكان العقد مدمراً خصوصاً لدول في أفريقيا وأمريكا اللاتينية التي أنتجت بمعدل نمو سنوي 1,6 و1,8 لكل منها على التوالي⁽⁵⁾. فقط دول شرق آسيا (بمعدل سنوي 8,00٪)، وأجزاء من جنوب آسيا (بمعدل 5,7٪) أظهرت نمواً عالياً ومستمرًا خلال هذه الفترة. وفي التسعينيات استمرت الدول الإفريقية تحقّق نمواً منخفضاً، كما استمرت دول أمريكا اللاتينية والشرق الأوسط تظهر انتعاشاً متغياً ولكنّه يظل منخفضاً. وشهد هذا العقد نفسه انقلابات مدمرة في اقتصاد دول كتلة الاتحاد السوفياتي السابق التي كانت معدلاتها 4,3٪ في السنة. وبعد سنة 1997 أخذ اقتصاد بعض الدول الآسيوية ذات الأداء العالي ينمو نمواً بطيئاً. وأظهرت دول جنوب آسيا وحدها أنّها نجحت بأعمالها خلال العقدین .

في نهاية عقد التسعينيات كان معدل دخل الفرد في أكثر من ثمانين دولة أقل مما كان قبل عشر سنوات⁽⁶⁾. يظهر الجدول 8 - 1 الأداء الاقتصادي المخيب للآمال في دول من مختلف الأقاليم في العالم من حيث تحسين دخل الفرد خلال هذين العقدین من الإصلاح. وتخفي الإحصاءات الإقليمية طبعاً هذه الحقيقة، وهي أن بعض الدول في كل إقليم قد عملت جيداً خلال هذه الفترة، لكن الأداء الاقتصادي الكامل بقي مخيباً للآمال. والمشكلة المساوية، جعلت الأزمة المالية في سنة 1997 البنك الدولي يحذّر من أن نمو الدول النامية في ما بين 2002 و2008 محتمل أن يكون أدنى مما كان عليه في ما بين 1990 و1996⁽⁷⁾.

ليس الأمر أن عدداً من الدول لم يشهد نمواً متطوراً كثيراً فقط، لكن رأي الخبراء بما هو المطلوب لتنشيط النمو أصبح أكثر تعقيداً. في أوائل الثمانينيات، عندما بدأت الفترة الحالية للإصلاح، وافق علماء الاقتصاد بشكل واسع على قائمة من الإجراءات يجب اتخاذها لجعل الاقتصاد مستقراً ولتقدم أعداد اقتصاد السوق. غالباً ما يُشار إلى «إجماع واشنطن» لأن أصولها موجودة

في المؤسّسات المالية العالميّة الموجودة هناك، إن هذه السياسات إذا تم تبنيها، كان يتوقع أن تتمكّن الدّول النامية من إدارة اقتصادها الضعيف ومن البدء بنمو مدعوم⁽⁸⁾. ولكي تنمو الدّولة النامية احتاجت إلى «تصحيح السياسات».

الجدول 8 - 1

الناتج المحلي العالمي بالنسبة للفرد، 1975 - 1997 - مقدراً بالدولار الأمريكي

1997	1990	1985	1980	1975	تصنيف الدّول والأقاليم
908	745	693	686	600	كل الدّول النامية (N = 124)
245	277	276	282	287	الدّول الأقل نمواً (N = 43)
518	542	550	661	671	أفريقيا تحت الصحراء
...	1,842	2,252	2,941	2,327	الدّول العربية
828	470	336	233	176	شرق آسيا
7,018	4,809	3,210	2,397	1,729	شرق آسيا (بدون الصين)
1,183	849	673	616	481	جنوب شرق آسيا والهادي
432	463	427	365	404	جنوب آسيا
327	709	768	662	857	جنوب آسيا (بدون الهند)
2,049	1,788	1,795	1,941	1,694	أمريكا اللاتينية والكاريبي
1,989	2,913	أوروبا الشرقية ودول الكومنولث
19,283	17,618	15,464	14,206	12,589	الدّول الصناعية

المصدر: UNDP، تقرير التنمية الإنسانية، 1999 (NewYork, 1999) ص 154.

لكن عندما انتهى العقد، بدأ خبراء التنمية يناقشون أن تصحيح السياسات لم يكن كافياً لإنتاج اقتصاد سوق ديناميكي: مؤسّسات، كتلك التي ذكرت أعلاه، كانت مطلوبة لتحفز النمو المبني على السوق⁽⁹⁾. وفي الوقت نفسه تقريباً، بدأ المختصون بالتنمية الاقتصاديّة، وهم الذين أظهروا تحيزاً قوياً ضد الدّولة في مشروعاتهم الإصلاحية في الثمانينيات، يناقشون الحاجة إلى دولة قادرة على إدارة السياسات الاقتصاديّة الكبيرة وتنفيذ سلسلة من الأنشطة الرئيسيّة

إن كان على أنظمة السوق توليد النمو⁽¹⁰⁾. بناء المؤسسات، وهي عبارة كانت تتكرر في كثير من الممارسات التنموية في الستينيات والسبعينيات، عادت للظهور كعنصر أساسي في التنمية في التسعينيات⁽¹¹⁾. وتبين المعطيات التي قدمها إيلاين كاماراك Elaine Kamarack في هذا الكتاب كم كانت مبادرات بناء المؤسسات منتشرة. وأضاف خبراء التنمية، تنمية الموارد البشرية وتأمين شبكات السلامة الاجتماعية، إلى قائمة العوامل المطلوبة لتكون في مكانها من أجل أن تقوم الأسواق بعملها جيداً وتولد النمو⁽¹²⁾. في أعقاب الأزمة المالية الآسيوية، أصبح اهتمام الخبراء أكثر في كيفية حماية الدول الفقيرة من أسواق مالية عالمية محلقة. فقد سلطت الأزمة الضوء على ضعف المؤسسات في الدول المتأثرة وحفزت النقاش حول أفضل أنظمة معدل الصرف، والتحكم برؤوس الأموال، والعوائق المالية والبنى المؤسسية.

يبدو أن النمو اعتمد على شروط واسعة التنوع. فمع هذا التعقيد المتزايد، بدأت آراء الخبراء تختلف كثيراً حول ما يجب فعله وعلى الترتيب الذي يجب أن تُفعل فيه⁽¹³⁾. وبالواقع «تقرير التنمية العالمية» الذي يعتبر الموجّه لتيار التفكير التنموي الرئيسي، اعترف في سنة 1999 أن «الحكومات تلعب دوراً حيوياً في التنمية، ولكن لا توجد مجموعة قواعد تقول ما ينبغي أن تفعل» أكثر من التقيّد بالمبادئ العامة لإدارة سليمة للاقتصاد الكبير⁽¹⁴⁾. وهكذا لم تزد قائمة ما يجب عمله لتوليد النمو مع مرور الزمن فقط، ولكن أصبحت وصفات الخبراء السياسية أقل تحديداً أيضاً.

على الرغم من أداء النمو الضعيف، أصبحت الدول النامية أكثر اندماجاً في الاقتصاد العالمي خلال التسعينيات. وبشكل إجمالي، نمت التجارة بمعدلات أعلى من الدخل القومي في هذه الدول⁽¹⁵⁾. ففي سنة 1990 كانت الدول النامية مسؤولة عن 23٪ من التجارة العالمية في البضائع والخدمات؛ وفي 1997 كانت مسؤولة عن 29٪. وبنهاية 1999 انضمت 110 دول من الدول النامية إلى منظمة التجارة العالمية WTO. وزاد الاستثمار الأجنبي المباشر في الدول

ذات الدخل المتدني بعامل 10 في ما بين 1990 و1997؛ وبالنسبة للدول النامية ذات الدخل المتوسط كانت الزيادة خمس مرّات ونصف. وزاد تدفق رأس المال الخاص الصافي من أقل من 43 بليون دولار إلى ما يقرب من 299 بليون دولار في الدول ذات الدخل المتدني والدخل المتوسط في الفترة نفسها.

ولكن مع زيادة هذا الاندماج أصبحت الدول النامية أكثر ضعفاً أمام التقلبات في تدفق رؤوس الأموال العالميّة والتجارة، وبينما كان معظمها متأثراً دائماً بالتكاليف - وغالباً ما تكون جذرية - في أسعار السلع الأولية، أشارت أزمة البيزو المكسيكي سنة 1994 إلى المدى الذي تستطيع فيه تدفقات المال السريعة أن تدمر اقتصاداً وطنياً بين عشية وضحاها عملياً. إذا لم تكن هذه الرسالة مقنعة تماماً، فإن الأزمة المالية الآسيوية في سنة 1997 والعدوى المنتقلة إلى البرازيل وروسيا ودول أخرى، كانت العلامة لعصر جديد من الضعف. كانت هذه الأزمة كبيرة إلى الحد الذي أثّرت به في دول كانت تُعتبر بين نجوم التنمية السريعة المدعمة، أندونيسيا، وتاييلاند، وماليزيا وكوريا الجنوبية. خسرت هذه الدول 12 بليون دولار في 1997 لتعكس تدفق رؤوس الأموال، نحو 11٪ من مجمل الناتج المحلي قبل الأزمة GDP⁽¹⁶⁾.

لقد أكّد ضم العلاقات التجاريّة الجديدة والسرعة المالية وأسعار السلع المتدنية في التسعينيات، أن كثيراً من الدول النامية لا تزال تملك اقتصاداً مزدهراً ومفلساً، وهو شرط غالباً ما يرتبط بنمو بطيء⁽¹⁷⁾. فضلاً عن ذلك، إن السهولة التي يتم فيها تحويل العملات الأجنبية إلى دولار أو أية عملات دولية أخرى، تفاقم طيران رأس المال عندما تفقد المصالح المحلية الثقة في السياسات القوميّة، أو عندما تهدّد الانحدارات الاقتصاديّة. تحدد الاتفاقيات التجارية سلسلة ردود الأفعال التي تستطيع فيها الحكومات إدارة مثل هذه المشكلات. إضافة إلى ذلك، تستطيع شبكات الإنتاج العالمي أن تحدّد استطاعة الدول الفقيرة على التفاوض مع الشركات متعددة الجنسيات، وتضبط سلسلة السياسات الاقتصاديّة التي يمكن تبنيها بدون عقوبة مالية وتجاريّة كامنة.

إن أعباء الديون شديدة في بعض الدول ومحدّدة للخيارات السياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة. وبالفعل، بدون جهود كبيرة للخلاص من الديون، يحتمل أن تواجه بعض الدول أزمات اقتصاديّة طويلة وركوداً أو نمواً متراجعاً. إذن، تقدم العولمة بطرق كثيرة عالمياً أكثر خطراً بالنسبة للدول النامية حتى بالنسبة لأولئك الذين اتخذوا مهمات الإصلاح السياسي والمؤسّساتي.

الفقر المتفشّي

إن الفقر المتفشّي والملازم سمة محددة لكل دول العالم النامي تقريباً. ازداد عدد الناس الذين يعيشون في فقر، ويعرفون بأنهم يعيشون على دولار واحد أو أقل، ازدادوا قليلاً من 1,17 بليون في سنة 1987 إلى 1,19 بليون في سنة 1998⁽¹⁸⁾. وأكثر من ذلك، تراجعت نسبة الفقر في السكان في بعض الأقاليم، فقد ازدادت في أمريكا اللاتينية وأوروبا الشرقية وآسيا الوسطى. وبقيت نسبة الفقر ذاتها تقريباً في أفريقيا. يقدم الجدول 8 - 2 صورة عريضة للسكّان في كل إقليم من أقاليم العالم الذي عاش تحت خط الفقر العالمي في 1987 - 1998. وتغطي هذه المعطيات سلسلة الفروق بين وضمن الدول ولكن مع ذلك تشير إلى المدى الذي تستمر فيه لأن تكون ظاهرة كبيرة وملازمة في الدول النامية. وما يزعج بقدر متساو، تبين خطط البنك الدولي المستخدمة لسيناريو النمو البطيء وعدم المساواة الناجمة، أن عدد الفقراء في الدول النامية يحتمل أن يزيد إلى 1,24 بليون في سنة 2008، وتؤلّف 21,9٪ من عدد سكانها؛ حتى في سيناريو أكثر إيجابية يشمل النمو والفقر قد يستمر في التأثير في 695 مليون من السكان (12,3٪ من السكان)⁽¹⁹⁾.

في نهاية القرن العشرين، كانت التكاليف البشرية من الفقر المتفشّي كبيرة. فبحسب تقرير التنمية الإنسانية، أثّرت الأمية في 850 مليون من البالغين، وأصيب بسوء التغذية 840 مليون نسمة - منهم 16 مليون طفل - ونحو بليون نسمة لا يستطيعون تلبية حاجاتهم الاستهلاكية الأساسية، ونحو 340 مليون امرأة يتوقع

موتها قبل أن تبلغ 40 سنة⁽²⁰⁾. وتحسن متوسط الأعمار في معظم العالم في 1980 و2000، لكنه تراجع - بمقدار 14٪ - في عدد من الدول - في كازاخستان وزيمبابوي وأوغندا وزامبيا على سبيل المثال⁽²¹⁾. وأصاب الفقر بعض مجموعات الناس أكثر من غيرها، النساء والأطفال وأولئك الذين يعيشون في مناطق ريفية. وزادت اللامساواة في الثمانينيات والتسعينيات في بعض أجزاء العالم⁽²²⁾.

الجدول 8 - 2

السكان الذين يعيشون بدولار واحد أو أقل باليوم

1993		1987		الأقاليم
نسبة مئوية من عدد السكان	مليون	نسبة مئوية من عدد السكان	مليون	
15,3	278,3	26,6	417,5	شرق آسيا
5,1	24,0	0,2	1,1	شرق أوروبا وآسيا الوسطى
15,6	78,2	15,3	63,7	أمريكا اللاتينية والكاريبي
1,9	5,5	4,3	9,3	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
40,0	522,0	44,9	474,4	جنوب آسيا
46,3	290,9	46,6	217,2	تحت الصحراء الأفريقية
24,0	1,198,9	28,3	1,173,2	المجموع

المصدر: البنك الدولي، فرص اقتصادية عالمية والدول النامية، 2000 ص 29 (Washington, 2000).

إن النمو الاقتصادي الذي يوجد فرص عمل منتج هام لرفع مثل تلك الأحوال والشروط، والاستثمارات العامة في البنى التحتية المادية والاجتماعية هامة أيضاً لمواجهة متلازمات الفقر، نقص التعليم والوصول إلى العناية الطبية، والصحة السيئة، ومعدلات وفيات الأطفال والأمهات العالية، ونقص النظافة والوصول إلى ماء الشرب. إن المهمة التي يجب القيام بها ضخمة، وكما يقترح الجدول 8 - 3 الذي يقارن الأحوال التي يعيش فيها الناس في الدول الفقيرة

والدول الغنية. ويبين الجدول 8 - 4 بعض النقص في رؤوس الأموال البشرية في الدول النامية بالمقارنة مع تلك في الدول الغنية، ويقابل نفقاتها العامة الموجهة إلى الصحة والتعليم.

على الرغم من أن خطوات كبيرة قد اتخذت بعد سنة 1960 لتخفيض نسب الفقر وتحسين متوسط العمر والتعليم والمستويات الصحية، فإن مأساة الثمانينيات والتسعينيات تمثلت في أن التقدم قد توقّف، لا بل تراجع بالنسبة لدول كثيرة إذ أكلت الأزمة الاقتصادية والركود مكاسب العقود السابقة. ويضاف إلى ذلك، أن الإجراءات المتخذة لمعالجة الأزمة زادت مشاكل الخلاص من الفقر وذلك عن طريق تخفيضات كبيرة في ميزانيات الصحة والتعليم والبنى التحتية المادية والاجتماعية. فزاد عدم الأمان إذ اختفت وظائف القطاع الرسمي واستبدلت بوظائف في القطاع غير الرسمي، وأعيد بناء أنظمة التعويضات التقاعدية، وانتشرت الأوبئة وزادت الجريمة الصغيرة والمنظمة وزادت الصراعات الطائفية⁽²³⁾.

الجدول 8 - 3

الأحوال الحياتية في الدول الغنية والفقيرة، 1997

البند		الدول جميع	الدول النامية الأقل نمواً	الدول الصناعية
طول العمر المتوقع عند الولادة (متوسط العمر)	64,4	51,7	77,7	
معدل وفيات الأطفال (من 1000 ولادة)	64	104	6	
معدل وفيات الأطفال تحت سن 5	94	162	7	
عدد الذين لا يتوقع وصولهم إلى سن 60 (النسبة من عدد السكان)	28	50	11	
معدل وفيات الأمهات (من 100,000)	491	1,041	13	

من بين أكثر المعطيات التي ظهرت في السنين الأخيرة من عقد التسعينيات بلاءً هي تلك التي تبين عدد الفقراء «الجدد» في آسيا - وهم أولئك الذين سقطوا في الفقر نتيجة للأزمة المالية في سنة 1997. وكانت أندونيسيا أوضح مثال على كيف تستطيع أزمة مالية أن تعكس عقوداً من التقدم التنموي. ففي خلال التسعينيات تلقت أندونيسيا الاستحسان والثناء على استراتيجية التنمية ذات القاعدة العريضة والتي قلّصت عدد الفقراء من ما يقرب 60٪ من عدد السكان في 1970 إلى نحو 15٪ في سنة 1990⁽²⁴⁾. لكن تقرير التنمية الإنسانية لسنة 1999 قدّر أن 20٪ من السكان، نحو 40 مليوناً، قد أُعيدوا إلى الفقر نتيجة للأزمة. ويقدر برنامج الأمم المتحدة للتنمية أن 21٪ من سكان كوريا الجنوبية وتايلاند قد تأثروا بطريقة مماثلة ويقدر عددهم بنحو 5,5 ملايين و6,7 ملايين على التوالي⁽²⁵⁾.

إن الأحوال المحلية للحرمان تنتقل إلى زيادات كبيرة في اللامساواة العالمية في عصر العولمة. وعلى الرغم من أن الدول النامية أحرزت تقدماً على سلسلة من مؤشرات التنمية الإنسانية، فالاختلافات بين هذه الدول والدول الصناعية كانت مدهشة في التسعينيات كما تظهر في الجدول 8 - 4. وفضلاً عن ذلك، وبحسب البنك الدولي، ما بين سنة 1970 وسنة 1995، تناقص معدل الناتج المحلي العام مقدراً بالشخص الواحد في ثلث مجموع الدول ذات الدخل الأقل من 3,1٪ إلى 1,9٪ من معدل ثلث الدول ذات أعلى الدخل؛ كما تناقص معدل الدخل للدول ذات الدخل المتوسط من 12,5٪ إلى 11,4٪ من الدخل في الثلث الأغنى⁽²⁶⁾.

الجدول 8 - 4

حاجات التنمية البشرية في الدول النامية

البند		
الدول الصناعية	الدول الأقل نمواً	كل الدول النامية
1,3	51,6	28,4
نسبة الأمية بين البالغين (نسبة من جميع السكان لسنة 1997)		
...	41	28
عدد السكان بدون وصول ماء سليم (1990 - 1997)		
...	63	57
عدد السكان بدون صرف صحي 1990 - 1997		
الإنفاق العام على التعليم، نسبته من الدخل العام لسنة 1996		
5,1	...	3,6
الإنفاق العام على الصحة، نسبته من الدخل القومي (1996)		
6,3	1,6	1,8

المصدر : UNDP تقرير التنمية الإنسانية/ البشرية - 1999 ص: 137 - 148 - 191.

تثبت معطيات أخرى مدى الفجوة بين الشمال والجنوب. ففي أواخر التسعينيات سيطر 20٪ من سكان العالم في الدول الغنية على 86٪ من مجمل الناتج المحلي. وسيطر أولئك الذين يشكلون 20٪ من أفقر السكان على 1٪، وتركز 68٪ من الاستثمار الأجنبي المباشر في أغنى 20٪ من الدول؛ وتلقى 20٪ من الأفقر في العالم 1٪⁽²⁷⁾. وأكثر من ذلك، فمن بين الدول النامية في 1997، تلقت الصين 31٪ من كل الاستثمار الأجنبي المباشر، والبرازيل 13٪، والمكسيك 7٪، وأندونيسيا 5٪. واشتركت 6 دول إضافية بـ 18٪، وكذلك 147 دولة تؤلف بقية العالم اشتركت بـ 27٪ من كل الاستثمار الأجنبي المباشر⁽²⁸⁾. وزادت التزامات خدمة الدين في الدول الأقل نمواً من 62,4٪ من مجمل الناتج القومي في سنة 1985 إلى 92,30٪ في سنة 1997⁽²⁹⁾. وخلال ذلك تراجعت مساعدات التنمية العالمية لكل الأقاليم كما يتبين من الجدول (8 - 5).

الجدول 8 - 5

المساعدات الرسمية للدول النامية

صافي مساعدات التنمية				
التوزع	1991	1997	1991	1997
جميع الدول النامية	1,9	0,9	12,5	9,0
أقل الدول نمواً	13,2	11,1	33,7	29,0
معطي المساعدة (نسبة مئوية من الدخل القومي)				
المصدر	1986/87	1997		
الولايات المتحدة	1,9	0,9		
DAC	13,2	11,1		

المصدر : UNDP تقرير التنمية الإنسانية/ البشرية - 1999، ص: 192، 197 هيئة المساعدة للتنمية من دول OECD.

في اقتصاد عالمي قائم على المعرفة، إن الدول ذات الموارد البشرية المثقفة جيداً والماهرة هي في وضع أفضل لتستفيد من فرص الاستثمار والأسواق العالمية. فالدول التي فيها أمثال هؤلاء الناس تكون فيها معدلات النمو أعلى بشكل عام⁽³⁰⁾. طبعاً تستطيع كل دولة نامية الاعتماد على مجموعة من المواطنين الذين يستفيدون من العولمة، وهم المثقفون جيداً، والأثرياء، والمتصلون عالمياً، ونخبة المعلومات إضافة إلى الطبقة الوسطى في دول كثيرة. أما بالنسبة للفقراء فالعولمة تعني زيادة في التهميش. واستثمار رأس المال البشري أمر مركزي لاستطاعة الدول على دخول الأسواق العالمية ولها ميزة حتى لا تبقى مع مرور الوقت كمورد لعمالة منخفضة التكاليف. ولسوء الحظ، إن الفقر في دول كثيرة - غالباً ما يصاحبه عدم استقرار سياسي يشوه المخصصات في الميزانية باتجاه الإنفاق العسكري - يحول دون الاستجابة للمشكلة بكمية ونوعية الموارد المطلوبة.

مؤسّسات الحكم الضعيفة

إن ضعف مؤسّسات الحكم هي سمة محددة للدول النامية أيضاً. وسواء كان ذلك بسبب التطعيم الصناعي والجزئي على المؤسّسات الغربية من قبل القوى الاستعمارية أم بسبب سرقات في القطاع العام ذي الفقر المزمن، الذي تحكمه قاعدة فاسدة، أم بسبب عدم كفاءة مؤسّساتية أو تفسخها، إن المؤسّسات الحكومية في معظم الدول النامية لم تقم بأعمالها بصورة جيدة بشكل خاص، فكانت الدول عموماً مركزية بصورة كبيرة وغير كفوءة، وفي الوقت نفسه قامت بتوسيع القيود على العاملين غير الحكوميين سواء كانوا أفراداً أو منظمات؛ وهم أنفسهم ضعفاء فاتبعوا أيضاً سياسات واستراتيجيات أضعفت مجتمعاتهم واقتصادهم⁽³¹⁾. وانهارت بعض دول أفريقيا عملياً تحت أعباء الركود الاقتصادي والصراع السياسي. وفي كثير من الحالات، فقدت الدولة شرعيتها من خلال ظهور اقتصاد مواز وحتى حكومات موازية، فلم تستطع أن تسيطر عليها أو أن تحل محلها⁽³²⁾. وزاد نطاق السعي إلى الانشقاق واستغلال القوة في دول كثيرة خلال السبعينيات والثمانينيات بتأثير سياسات تنمية غير ملائمة وانتشار السلطة الفردية. ولم تضع الحركات الديمقراطية في الثمانينيات والتسعينيات نهاية ملحوظة لهذه المشكلات. وبالفعل، قادت هذه الأحوال بيتر إيفانز Peter Evans لأن يكتب عن «أزمة القدرة Crisis of Capacity». في كثير من أنحاء العالم⁽³³⁾.

إن مؤسّسات الحكم الطموحة، لكن الضعيفة، هي السبب الرئيسي الذي يجعل المؤسّسات المالية العالمية تصر على الحكومات التي تمارس استقراراً وتعديلاً بنوياً أن تعيد بناء قطاعاتها العامّة جذرياً. ويؤكد كثير من الدافع الإصلاحي المبدئي على التخلص من ضوابط الدولة ومسؤولياتها ومنظّماتها⁽³⁴⁾. وكما تبين سابقاً، بدأ خبراء التنمية في أواخر الثمانينيات فقط يؤكدون أن الدولة جار هام للتنمية ذات أدوار خاصة يجب عليها القيام بها

بصورة جيدة إن كان يراد لتحرر الاقتصاد والسياسة أن ينجح، إدارة فعّالة للاقتصاد الكبير، وقوانين صحيحة لحماية حقوق الملكية والعقود، مؤسّسات مالية ذات شفافية في صنع القرار والعمليات، وأجهزة قضائية فعّالة، وحكومات محلية، والشرطة، ومؤسّسات كثيرة أخرى مسلم بها في الدول النامية. نتيجة لذلك كان خبراء التنمية في كثير من التسعينيات مهتمين ببناء مؤسّسات من أجل المسؤولية الديمقراطية إضافة إلى تنظيم الاقتصاد والإدارة. برمجت المؤسّسات المالية العالميّة مبالغ كبيرة من المال لمبادرات بناء القدرة على مستويات متنوعة من الحكومات، مقتنعة أن بوجود حكومة أكثر فعالية تزدهر مبادرات التنمية.

على الرغم من أن تشخيص المؤسّسات الضعيفة للحكم كعائق للتنمية - سواء تحددت بشروط التنمية أو التنمية البشرية أو الديمقراطية - واضح ومقنع، فإن وصفة المؤسسة وبناء القدرة ليست الوصفة التي يتوقع أن تفرض النتائج بمدة قصيرة. وبالفعل، إن معظم الدول في العالم النامي تستمر في العمل بمؤسّسات القطاع العام التي هي في الغالب ضعيفة وغير كفوءة وغير مجدية. توجد آثار محلية خطيرة لهذه الأحوال. فالمؤسّسات الضعيفة تقوّض احتمالات اتخاذ عمل فعّال في عدد من ساحات السياسة. فهي تعري الدولة من الشرعية اللازمة لبناء مكونات الإصلاح وزيادة النضال من أجل التغيير السياسي بإبراز حوارات حول قواعد اللعبة إلى مناقشات حول الإصلاح. وهي تلغي إمكانية تحويل السياسات إلى حقيقة من خلال الاستخدام المجدي. ثم تجابه المؤسّسات الضعيفة صانعي القرار السياسي بسياق محمل بإمكانات الفشل.

وتوجد آثار عالميّة أيضاً لاستمرار وجود المؤسّسات الضعيفة. تحتاج الدول النامية إلى القدرة على تنظيم أسواقها المالية والاستثمار الأجنبي؛ وكنتيجة لذلك يمكن أن تكون «تكاليف عدم الكفاءة» عالية في أسواق محلقة ومتكاملة⁽³⁵⁾. إن معظم هذه الدول في وضع سيئ لتؤثر في سياسات أو أداء المؤسّسات العالميّة التي تضع معايير وقواعد، وبصورة متزايدة، لتلزم هذه

الدول ومواطنيها. فالمنظمات مثل صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، ومنظمة التجارة العالمية تسيطر عليها الدول الصناعية، وبالتحديد، إنها منظمات ذات تأثير كما في السبعة الكبار G-7 والعشرة الكبار G-10 والإثنين وعشرين الكبار G-22 ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وإنها تستبعد الدول النامية. وعندما تكون الدول النامية جزءاً من منظمات عالمية أو اتفاقات دولية فإنه يعيقها عجزها عن تمثيل نفسها بصورة فعّالة. في دورة الأورغواي لمنظمة الغات GATT في سنة 1994 مثلاً، كانت اثنتا عشرة دولة من الدول الأقل نمواً لها وفود في جنيف، وكان معظم هذه الوفود قليل العدد كثيراً⁽³⁶⁾. وبحسب البنك الدولي، كان للدول الصناعية وسطياً 6,8 أشخاص يراقبون الأحداث في منظمة التجارة العالمية في سنة 1997، وكان للدول النامية وسطياً 3,5 أشخاص لإتمام المهمة نفسها⁽³⁷⁾. ولم ترسل عشرون دولة أفريقية ممثلين لها مطلقاً. وكان لثلاث عشرة دولة ثلاثة ممثلين أو أقل. فقط مصر ونيجيريا وجنوب أفريقيا اقتربت من معدل تمثيل الدول المتقدمة⁽³⁸⁾. بمثل هذه الطرق، يجتمع الفقر وضعف المؤسسات ليهمشا دولاً كثيرة في التأثير في تطوير المؤسسات الجديدة للحكم العالمي.

الفجوات التكنولوجية

يتصف الكثير من الدول النامية بتواجد نخبة صغيرة عالية التعليم ومطلّعة على العالم، وهي مرتاحة تماماً في عالم تكنولوجيات سريعة التطور والتغير. وهؤلاء الأفراد يديرون شركات كبيرة في القطاع الخاص، أو يعملون في وزارات الحكومة وهم متصلون اتصالاً وثيقاً بصانعي السياسة الاقتصادية، أو يترأسون منظمات غير حكومية، أو يعملون في هيئات فكرية وجامعات في قضايا القطاع العام والخاص. لديهم كومبيوترات وبرمجيات حديثة وهواتف خلوية ودليل بحجم الكف. تعيش هذه النخبة في مناطق مدنية كبيرة وتسافر كثيراً وتتفاعل بنشاط في الدوائر العالمية.

يقف أعضاء هذه النخبة على عكس معظم المواطنين في دولهم الذين يعيش كثير منهم في قرى مليئة بالغبار أو بجوار مدن يسيطر عليها الفقر بدون كهرباء أو بتوريدات متقطعة منها. وغالباً ما يكون هؤلاء السكان أميين أو محجرين من الأمية، وينقصهم الوصول إلى الهاتف وليس لديهم اطلاع على الكمبيوتر أبداً. إنهم عاجزون في عالم تقوده المعرفة وذلك لعدم الوصول إلى فرص التعليم، والشبكات الكهربائية الضعيفة، وعدم التعرف إلى التكنولوجيات التي يتصف بها العصر الحاضر⁽³⁹⁾. وتشتد الحاجة إلى استثمارات ضخمة في البنية التحتية والتعليم قبل أن يتمكن هؤلاء الأفراد - أو أطفالهم - من البدء بتحصيل المعرفة والمهارات التي أصبحت شائعة في معظم الدول المتقدمة في العالم وبين النخبة في جميع الدول.

طبعاً، تفتح التكنولوجيات الجديدة الإمكانات للدول النامية لأن تففز قفز الضفدع لتلحق بالدول الصناعية وتوفر الوقت والمال⁽⁴⁰⁾. إن توسيع الاستثمارات الأجنبية المباشرة يزيد أيضاً من تحويل بعض التكنولوجيات⁽⁴¹⁾. لكن الدول النامية عموماً تظل وراء الدول المتقدمة في الوصول إلى المعلومات والتقنية. يمثل الجدول 8 - 6 معطيات تقارن بين الدول الغنية والفقيرة من حيث استهلاك الكهرباء والوصول إلى الصحف والراديو والتلفزيون والهاتف والكمبيوتر. إن الفجوات كبيرة. ففي نهاية القرن العشرين اعتمد أغنى 20٪ من سكان العالم في الدول المتقدمة على 74٪ من خطوط الهاتف في العالم؛ وبالمقابل اعتمد أفقر 20٪ من سكان العالم على 1,5٪ من هذه الخطوط⁽⁴²⁾. وخلال هذه الفترة ذاتها كان أحد أعمق الزيادات في عدد مستخدمي الإنترنت، يعيش 91٪ منهم في دول التعاون الاقتصادي والتنمية OECD⁽⁴³⁾. وبعض أجزاء العالم النامي يعاني أكثر من أجزاء أخرى من هذه الفجوات التقنية. في سنة 1996 مثلاً، كان في تايلاند وحدها هواتف خلوية أكثر مما كان في جميع أفريقيا⁽⁴⁴⁾. وكان 33٪ من الصادرات المكسيكية المصنعة منتجات تكنولوجية عالية في 1997، والرقم المقابل في مصر 7٪ ومدغشقر 2٪⁽⁴⁵⁾.

إضافة إلى ذلك، تتخلف الدّول النامية عن الدّول المتقدمة في الموارد المستثمرة في البحث والتنمية، ففي الفترة 1990 - 1996 كان متوسط ما لدى الدّول الصناعية من علماء البحث والتنمية 4,1 بالألف من عدد السكان، بينما كان في الدّول النامية 0,4% مثل هؤلاء الناس⁽⁴⁶⁾. وبحسب البنك العالمي، في 1991، كانت الفجوة بين الدّول المتقدمة والنامية في الإنفاق على البحث والتنمية أكبر من الفجوة في الناتج المحلي للشخص الواحد⁽⁴⁷⁾.

الجدول 8 - 6

الدّول الغنية والفقيرة في عصر المعلومات

البند	السنة	تصنيف الدّول	
		دول نامية بدخل منخفض	دول نامية بدخل متوسط
استهلاك الطاقة الكهربائية	1980	188	1,585
للشخص «بالكيلو واط»	1996	433	1,902
الصحف اليومية	1996	...	75
الراديو	1996	147	383
هاتف - خط رئيسي	1997	162	272
هاتف خلوي	1997	5	24
كمبيوتر شخصي	1997	4,4	32,4
دول		دول	دول
بدخل		بدخل	بدخل
عالي		متوسط	عالي
5,783		1,585	188
8,121		1,902	433
286		75	...
1,300		383	147
552		272	162
188		24	5
269,4		32,4	4,4

المصدر: البنك الدولي: تقرير عن التنمية العالمية 1999/2000 ص 265 و 267.

على الرغم من أن بعض المناطق في العالم النامي تزدهر بالاقتصاد المعلوماتي الجديد - مثل بنغالور، وبومباي، وماليزيا وإقليم الحدود الشمالية من المكسيك - فإن الفجوات التكنولوجية ضمن وفي ما بين الدّول هي عائق خطير للتنمية في عصر العولمة. بما أن المعرفة تتولد وتنتشر بوسائل إلكترونية، وأن التجارة تزايد وتنمو حول الشبكات الإلكترونية، وأن الاتصالات آنية، فإن أفقر الدّول وأفقر الشعوب يزدادون عجزاً.

صنع السياسة في عصر العولمة

إن للمؤسّسات الجديدة للحكم العالمي، والتحكم المحلي بالخدمات والمصادر العامة والاستثمارات الخاصة والخصخصة والتقدم التكنولوجي كلها ذات تأثيرات هامة في الحكومات في جميع أنحاء العالم. وبالواقع، إن هذه التغييرات هامة جداً لدرجة حتى إن البعض يجادلون بأنها «تجوّف الدولة» وتسرق منها سيادتها من جهة، ومن مسؤولياتها أمام مواطنيها من جهة أخرى، وتجعل الدولة أقل مركزية بالنسبة لفرص التنمية القوميّة مما كانت في الماضي⁽⁴⁸⁾. مهما يكن، إن الحكومات القوميّة، أكثر أهمية للدول النامية سواء ساعدت العولمة هذه الدول أم أعاققتها أم لا⁽⁴⁹⁾. إن تحسين السياسات العامة واستخدامها وخلق مؤسّسات للحكم أقوى وأكثر استقراراً أمور هامة إن كانت الدول النامية تجابه أسباب المشكلات التي تواجهها وتبدأ بمعالجة نقاط ضعفها عالمياً⁽⁵⁰⁾.

بالنسبة لصانعي السياسة في الدول النامية في نهاية التسعينيات إن الأجندة السياسيّة لتوليد النمو، واقتلاع الفقر، وبناء مؤسّسات فعّالة وقدرة حكومية، وسد الفجوة التكنولوجية أجندة طويلة ومكلفة ومتبادلة الاعتماد⁽⁵¹⁾. وعند أخذهم هذه الأجندة، يعترف صانعو القرار ضمناً أنهم في عصر العولمة يفقدون استقلالهم الذاتي في تقرير برامجهم القوميّة واستراتيجيات التنمية⁽⁵²⁾. هذا الدرس يجري تعلمه بالتأكيد عندما تمارس الدول أزمات اقتصادية عميقة وتكون مضطرة إلى اللجوء إلى المؤسّسات المالية العالميّة طلباً للمساعدة. في مثل هذه الظروف تكون حكومات الدول النامية في أوضاع ضعيفة للتفاوض لأن المؤسّسات المالية العالميّة تضع شرطاً لإدارة الاقتصاد الكبير، وإصلاح الدولة وأدوار القطاع العام والقطاع الخاص، وأولويات الاستثمار والبنية المؤسّساتية.

ومن المهم بقدر مساوٍ، تقلل الأنظمة العالميّة الجديدة للتجارة، والبيئة والعمل وأمور أخرى، تقلل الخيارات والتميز في هذه المناطق أيضاً. في كلتا

الحالتين، إن القاعدة المحتملة التي تستند إليها الأعمال تعيق حرية القرار لصانعي السياسة، ويصبح الخط الفاصل بين السياسة المحلية والعالمية لا معنى له تقريباً⁽⁵³⁾. وفضلاً عن ذلك، فحتى قبل أن تبتكر الاجتماعات العالمية، كان يتم اختراق الحدود القومية من قِبَل الناشطين الاجتماعيين والسياسيين الذين يلعبون أدواراً كبيرة في السياسات المحلية ويدعون إلى تغيير سياسي وتكوين أحلاف مع مجموعات ومصالح محلية⁽⁵⁴⁾.

إذا كان تأثر الأجنداث السياسية يتزايد بضغط من وراء حدود الدول النامية، فإن الضغوط على صانعي السياسة لأن يعملوا - ويعملوا بسرعة - على بنود هذه الأجنداث قد تزايدت أيضاً. وبشكل واضح، إن السرعة التي انتشرت بها الأزمة المالية الآسيوية عبر العالم كانت انبعاثاً غير لطيف للحاجة إلى إصلاح سريع في المؤسسات المالية، والحاجة إلى الانتقال السريع لوضع نظام تنظيمي في مكانه والحفاظ على استقرار الاقتصاد الكبير وسط التحليق العالمي والضعف القومي. أصبح التكيف مع الصدمات الخارجية، وهو اهتمام طويل لصانعي القرار في الدول ذات الاقتصاد المعتمد على عدد قليل من سلع التصدير، مطلباً ملحاً لجميع الدول النامية.

لكن أصبح اتخاذ عمل ما - سيما العمل السريع - أكثر تعقيداً لأن العالم النامي يتجه نحو أشكال من الحكومات الديمقراطية. ومجتمعات مدنية أكثر نشاطاً⁽⁵⁵⁾. ففي دول كثيرة - حتى الديمقراطية - كان التقليد في صنع السياسة بين عدد من الأشخاص نسبياً في حكومات مركزية، يتشاورون مع عدد قليل من المصالح المرتبطة سياسياً لاتخاذ قرار في غياب المشاركة الواسعة من المواطنين أو حتى معرفتهم بماهية القرارات التي يجري إعدادها⁽⁵⁶⁾. فالمدراء التنفيذيون يضعون الأجنداث السياسية، وكان المشرعون غالباً مهمشين في العملية السياسية.

وبالواقع، في كلا الأنظمة الديمقراطية والأنظمة الأتوقراطية كان تبني

إصلاحات الاقتصاد الكبير خلال الثمانينيات والتسعينيات يعده بصورة عامة القادة القوميون الذين ركزوا السلطة في السلطة التنفيذية من الحكومة التي ركزت تلك السلطة في مكتب الرئيس أو وزير المالية، واعتمدت على مجموعة صغيرة من المستشارين الفنيين الذين اجتمعوا وراء أبواب مغلقة ليرسموا سياسة للطوارئ. وكانت هذه السياسات تفرض بواسطة مراسيم رئاسية من خلال سلطة الرئيس، بدلاً من قوانين تسنها السلطة التشريعية⁽⁵⁷⁾. وغالباً ما يجلس الفنيون القوميون والعالميون في المقاعد التي كان يشغلها الوزراء وقادة الأحزاب وممثلو مجموعة المصالح الهامة⁽⁵⁸⁾.

حيث إن عملية إيجابية جداً للتحوّل إلى الديمقراطية انتشرت بشكل عرض، وحيث إن أجندة الأعمال اتسعت من الاهتمام الأولي حول الإصلاحات الاقتصادية للجيل الأول إلى مصادر تنمية إنسانية ومؤسسية، ارتفع كثير من الأصوات المطالبة بالمشاركة في مناقشة السياسة⁽⁵⁹⁾. مثلاً، عندما برزت القطاعات الخاصة ونمت في ظل الدافعين التوأمين: الخصخصة والتحرر، فقد نمت أيضاً منظمات متنوعة جديدة وكثيرة تمثل المصالح⁽⁶⁰⁾. وعندما زادت حرية الاتحادات العمالية لتنظيمها، جابهت المنظمات القديمة التي يسيطر عليها الزعيم طلبات داخلية بديمقراطية أكبر؛ وفي بعض الأحيان انشقت لتكون اتحادات جديدة ذات مطالب وأساليب متميزة وأقل تلاؤماً مع الحكومة من المنظمات الأقدم⁽⁶¹⁾. مجموعات المواطنين، التي غالباً ما تتألف حول قضايا مجتمعية محلية مثل حماية الشرطة وتلوث البيئة، أو حول التزامات لهويات على أساس عرقي، والجنس والدين أو على الانتماء الإقليمي، كلها تزدهر في نظام سياسي أكثر انفتاحاً⁽⁶²⁾. والمنظمات غير الحكومية، وكثير منها كان يتحاشى النشاط السياسي، أصبحت أكثر نشاطاً في تقديم طلبات للحكومة⁽⁶³⁾. لقد زاد عدد مثل هذه الأصوات زيادة ملحوظة⁽⁶⁴⁾. ومن بين هذه الطلبات الهامة التي صاغوها حماية مكوناتها أو مواطنيها عامة من الخطر

المتزايد الذي تجلبه العولمة وإخفاقات كل من السوق والحكومة، هذه الحماية مركزية وملحة. وانتشار البنى لأشكال من الحكومة أكثر ديمقراطية يجب تشجيعه يأتي بتمثيل وشفافية متزايدة لصناعة القرارات العامة. ولكن الديمقراطيات الجديدة يتوقع أن تنتج طرقاً جديدة لصناعة القرارات مثيرة للخصام.

إلى جانب الضغوط المتزايدة لاتخاذ أعمال على جبهات مختلفة، يقع صانعو القرار في الدول النامية تحت مزيد من الضغوط لأن يكونوا فعالين في الالتزامات السياسيّة التي يتخذونها. إن الانتشار الواسع للمعلومات (وهي بذاتها سمة من سمات العولمة)، والانخراط الأعلى في المجتمع المدني (وغالباً بالتحالف مع شركاء عالميين)، والدور الأكبر والأكثر استقلالاً لوسائل الإعلام (وهي أيضاً مؤيدة ومحمية من مجموعات دولية)، قد شجعت قدرة المواطن على مراقبة أنشطة الحكومة وقدراتها على تنفيذ وعودها.

وهكذا، ليس صانعو القرار أكثر احتمالاً للإنهماك بما يسميه ألبرت هيرشمان Albert Hirschman «بالمشكلات الضاغطة» أكثر من «المشكلات المختارة» فقط، لكنهم أكثر احتمالاً لأن يُدفعوا إلى مناقشات أوسع عند اتخاذ القرارات حوال هذه المشكلات وليكون أداؤهم مراقباً عندما ينفذون هذه السياسات⁽⁶⁵⁾.

يضاف إلى الصعوبات التي يواجهها صانعو السياسة أن أصبحت المصادر الملموسة لبناء الدعم أو تعويض الخاسرين أو التخلص من المعارضة، محدودة أكثر. في الماضي. كان دعم قادة معينين وأحزاب سياسيّة والسياسات وحتى النّظام السياسي، كانت تتماسك من خلال منافع متبادلة - وظائف، وعقود، ومشاريع تنمية وإجازات وصول وما شابه - من أجل أصوات أو سلام القوى العاملة أو الدعم التشريعي. لكن الاقتصاد المحرر يعطي فرصاً أقل لتبادل مثل تلك المنافع لأن الدولة أقل انخراطاً في عقود التمويل والأعمال والتراخيص.

وفضلاً عن ذلك تحدد الموازنات المتقشفة إمكانية التعويض على الخاسرين أو تقديم الخدمات للمؤيدين⁽⁶⁶⁾. ومع قلة الموارد المستخدمة لتوليد الدعم والإجماع حول الإجراءات السياسيّة، كان على السياسيين أن يجدوا مصادر جيدة لتأييد السياسة والإجماع عليها. في طرق عدة، يتضمن هذا تنمية أساليب جديدة قيادية.

بالفعل، إن كثرة صانعي السياسة في الدول النامية عامل تحد. تحدد سلسلة من الضغوط خياراتهم السياسيّة، وتضييق مجالاتهم للمناورة ضمن تنمية سياسيّة معقدة. فنناقص المجال لوضع أجندة سياسيّة، وتزايد الضغط لصنع القرارات وتنفيذها، والضغوط العالية للتعامل مع نتائج العولمة غير المرغوب بها، وكذلك أصوات المقاومة المرتفعة أيضاً، على الأقل إن هذه الأحوال تختبر مهارات صانعي السياسة في بناء الإئتلافات للإصلاح ولتعليم مختلف المواطنين فوائد التغيير، وإدارة معارضة مجموعة ذات تنظيم قديم. تستطيع الحكومات صنع سياسة سيئة، لكن العقوبة سريعة في سياق السياسات الديمقراطية والأسواق العالميّة.

إضافة إلى ذلك، تضيف المؤسّسات الضعيفة إلى أعباء صانعي السياسة لأنّها غالباً ما تزيد الصراع على اختيار السياسة، وذلك من خلال فشلها في تقديم قواعد واضحة للعبة ولكيفية إدارة الصراع والحوار⁽⁶⁷⁾. وهكذا تصبح الحوارات، مثلاً، حول السياسة الاقتصاديّة مختلطة بسهولة بحوارات حول الأدوار الملائمة للسلطات التشريعية والتنفيذية في الحكم. وكذلك الجهود لتخفيف الفساد تشجع نقاشات حول مراجعة الدساتير وإعادة بناء الأنظمة التشريعية. والمبادرات لخلق مؤسّسات جديدة تقود إلى صراع حول الأطر والأوامر القانونية. وتعيق المؤسّسات الضعيفة أيضاً ما يمكن تحقيقه من خلال الإصلاح، كما يحصل عندما تكون الجهود لوضع أنظمة منظمة تكون قصيرة الدارة بسبب فساد الأنظمة القضائيّة وعدم كفاءتها. والمؤسّسات الضعيفة تعني

مستويات متدنية من تنفيذ السياسات كما يحصل عندما تفشل الجهود لإصلاح أنظمة التعليم القوميّة لأن التنفيذ البيروقراطي تنقصه القدرة والدافع لاتخاذ أنشطة جديدة مطلوبة منها.

يواجه صانعو السياسة عمل توازن صعب في الاستجابة إلى أوامر مزدوجة لتقوية المؤسسات وتكييف السياسة مع ضرورات العولمة. فتقوية مؤسسات مناسبة يستغرق وقتاً ولكن تحديات العولمة حاضرة وملحّة. يستطيع إصلاح المؤسسات أن ينتج استقراراً أكبر في صناعة السياسة وتنفيذها، لكن طريقة الإصلاح غالباً ما تفاقم التوترات السياسيّة. يُضغظ على الحكومات لاتخاذ الأعمال، لكن ضعف المؤسسات يزيد الشكوك حول شرعيتها لفعل ذلك. فالى الحد الذي تطلب فيه مسؤوليات الحكومة في الدول النامية، فإن الدولة ليست مفرّغة تماماً وبصورة واضحة. لكن القدرة على الاستجابة للمصادر الملحة للحاجات المحلية والضعف العالمي، تجعل من السهل على صانعي القرار الاعتقاد أن الدولة تصبح أقل كفاءة.

فما الذي يمكن عمله؟

لا يوجد سؤال بأن صانعي السياسة في الدول النامية يواجهون سياسة صعبة خاصة، مؤسّساتية ومعضلات سياسيّة في جهودهم لوضع دولهم بشكل أفضل للاستجابة إلى العولمة. ولكن كما هو الحال بالنسبة لكثير من نواحي الحياة، لا توجد حلول سهلة لهذه المعضلات. ويجب أن توجد الحلول الفعّالة للكثير من المشكلات على المستويات العالميّة، كما تناقش فصول كثيرة من هذا الكتاب. على المستوى المحلي، إن وضع السياسات في مكانها لخلق بيئة اقتصاد كبير مستقر أو مركزي طبقاً لأية إمكانية لتنمية طويلة الأمد. لكننا شاهدنا أن خبراء التنمية تتزايد موافقتهم على أن وضع سياسات الاقتصاد الكبير بصورة صحيحة ضرورة لكنه ليس كافياً للتنمية. لقد اهتموا اهتماماً خاصاً بالخبرات الناجمة عن الأداء العالي للاقتصاد الآسيوي لادخار الدروس من نجاحاتهم

الدائمة⁽⁶⁸⁾. والشيء المركزي في نتائجهم كان أهمية الاستثمار في رأس المال البشري وفي خلق مؤسسات فعّالة للحكم.

وبالابتعاد عن هذه المناطق الثلاث العامة - إدارة جيدة للاقتصاد الكبير، والاستثمار في رأس المال البشري، وبناء المؤسسات - إن قائمة العوامل الأكثر تحديداً والمعتبرة لازمة وكافية للتنمية هي قائمة أطول وأكثر تخويفاً: أسعار ملائمة للفائدة وصرف العملات، وزيادة الإنتاجية، ومؤسسات فعّالة تنظيمية ومالية وتمويلية وتشريعية وتعليمية وصحية وضمان اجتماعي، وبُنى تحتية مادية واجتماعية، وحكومة محلية جيدة الإدارة، وكفاءة أعلى للأنشطة الحكومية الروتينية، وشفافية في صنع القرارات، ووسائل فعّالة تجعل الحكومة مسؤولة، وسياسات ديمقراطية⁽⁶⁹⁾. والوصول إلى هناك حيث يقف معظم الدول النامية يبقى تحدياً لصانعي السياسة، مع ذلك. إن تحقيق الشروط اللازمة والكافية للتنمية في عصر العولمة يستغرق زمناً وموارد.

إذا أعطيت القائمة الموسعة بما يجب فعله وأعطيت الوقت والمصادر اللازمة لفعالها، هل هناك أعمال يستطيع القادة السياسيون، حتى في وسط السياق العالمي، اتخاذها على المدى القصير لإنتاج قدرة دولهم على الانتقال إلى الأمام في هذه المهمة؟ في الواقع، توجد بعض المناطق التي يمكن أن يقدم فيها التغيير بسرعة لا بأس بها لأنه، في هذه المناطق، لدى صانعي القرار بعض المجال لعمل ذاتي نسبياً. وقد يكون لديهم هذا المجال للمناورة حتى في المجتمعات الشديدة اللجاجة والخصام.

إن أوضح هذه المناطق في تحسين قدرة الحكومة على إجراء واستخدام التحليلات الفنية للمشكلات التي تواجه بلادهم. إن أحد الاتجاهات الإيجابية هو بروز الاتجاه من أزمة اقتصاد العصر في الثمانينيات والتسعينيات وهو المدى الذي زاد فيه المنفذون السياسيون اعتمادهم على الفنيين ذوي التدريب الجيد وعلى الوحدات الفنية ضمن الحكومة لتساعد في تحليل وتشكيل سياسة

اقتصادية⁽⁷⁰⁾. ومن المثير للاهتمام، إنشاء وحدات فنية ضمن بيروقراطيات الحكومة وتعيين مستشارين فنيين جيدي التدريب، هي منطقة واحدة يكون فيها للسياسيين مجال واسع للعمل. في عصر الأزمة الاقتصادية، مثلاً، تمكن رؤساء عدد من الدول من جلب جيل جديد من الاقتصاديين إلى الحكومة وتزويدهم بالمشكلات الهامة والدافعة ليعملوا بها. حتى الدول ذات القدرات البشرية المحدودة تمكنت من أن تجد بين مواطنيها من هم مهياؤون ومتحمسون لا تتحداهم مثل تلك القضايا السياسيّة. وكان لهؤلاء الرؤساء، في كثير من الحالات، السلطة لخلق وحدات حكومية جديدة - كوحدات التحليل السياسي في وزارات الاقتصاد أو ملحقة بمكتب الرئيس - وتعيين مستشارين لأغراض معينة. الآن، وفي أعقاب الأزمة المالية الآسيوية في سنة 1997، تعمل حكومات كثيرة على زيادة قدرتها الفنية والإدارية للوكالات المكلفة بالقطاع المالي للمراقبة والتنظيم.

وما بدا أنّه ناجح في وزارات الاقتصاد لتحديات الاستقرار وتعديل البنى يمكن أن نطبّقه على وزارات تتعلّق بالشؤون الخارجية والتجارة والقطاعات الاجتماعيّة المتسمة بالضغوط الشديدة. وبالفعل، إن ندرة الاقتصاديين المتدربين والمحلّلين السياسيين والمدراء في هذا المجتمع تقف على العموم بتناقض شديد مع الخبرة الفنية لوزارات الاقتصاد. في العصر الذي تكون فيه المفاوضات العالميّة، والتجارة، وتنمية رأس المال البشريّ أفضلات عُلّيا، مع ذلك يوجد سبب صغير لم لا يمكن لهذه الخبرات أن توضع داخل هذه المؤسّسات. وحتى عندما تبرهن هذه المؤسّسات أنّها مقاومة نسبياً لتحسين أدائها، تبقى قدرة القادة السياسيين على الإضافة للبنى التنظيميّة، واستخدام بعض القوى المعينة لبناء قدرة فنية وإدارية ملائمة خارج الوزارات، تبقى هذه القدرة كبيرة.

منطقة أخرى يستطيع فيها القادة السياسيون تحسين قدرة الحكومة على

الاستجابة للعولمة، هي جعل وصول القطاع العام إلى ثورة المعلومات نقطة مركزية لمبادرة الحكومة. ويمكن للاستثمار في الكومبيوترات واتصالات الإنترنت جنباً إلى جنب مع أنظمة الأتمتة وتدريب العاملين على كيفية استخدام تكنولوجيا المعلومات، يمكن لها جميعاً الإسهام مساهمة كبيرة في قدرة الحكومة على امتلاك المعلومات ذات العلاقة، وصياغة سياسات جيدة، وتأمين تعليم عام يدور حول الحاجة إلى الإصلاح، والارتباط بالمناقشات والمفاوضات المحلية والعالمية حول محتوى السياسات الجديدة، وتحسين القدرة على مراقبة تنفيذ السياسة ونواتجها. هذه المهمة شاقة نوعاً ما أكثر من تحسين القدرة الفنية المحلية لأنها تحتاج إلى نفقات كبيرة من الموارد كما يحتاج الاستثمار في التدريب. ومع ذلك، هذه منطقة سيادة تنفيذية كبيرة ومنطقة لا يحتمل أن يكون فيها مقاومة كبيرة. وفضلاً عن ذلك، إنها تتألف من استثمارات وأعمال يمكن أن تهدف إلى مناطق ذات أفضليات أعلى كالتنظيمات الداخلة في التجارة أو التعليم، أو إلى مناطق يكون فيها العاملون في القطاع العام متحمسين لتبني مثل هذه التغييرات.

والمنطقة الثالثة ذات العلاقة أكثر صعوبة وربما تكون مجزية في المستقبل الأكثر بعداً. وهذه هي أكثر المناطق عمومية لبناء قدرة القطاع العام. وهذه المنطقة تشبه المنطقتين الأخريين السابقتين للمبادرة من حيث إن قادة الشعوب يستطيعون اتخاذ مبادرة كبيرة في تقديم تغيير تنظيمي. صحيح طبعاً أن الإصلاحات الخدمية المدنية الكبيرة التي اتخذت في الثمانينيات والتسعينيات قد ولدت مقاومة كبيرة، وبالتالي أنتجت نتائج مخيبة⁽⁷¹⁾. وغالباً ما اشتملت هذه الإصلاحات على تدني المعايير الجديدة للأداء، وفحص المزاي، وإعادة هيكلة الرواتب، والالتزامات التعاقدية. في دول ذات تقاليد في التعيينات على أساس المحسوبية خصوصاً، هدّدت هذه التغييرات العاملين في القطاع العام في كل الوزارات والوكالات تقريباً.

لكن لا تحتاج كل إصلاحات القطاع العام لأن تعالج على نطاق شامل. تبنت بعض الدول تناوياً متوازماً من وكالة إلى أخرى، بينما سار الآخرون حذرين خلال المفاوضات والتعليم العام للبدء بعملية التغيير. وشجع البعض تناول «جزر الامتياز» لتغيير الأنظمة المحفزة والأساليب الإدارية⁽⁷²⁾. إضافة إلى ذلك، إن تحسين القطاع العام منطقة تقدم فيها الخبرة والبحث نظرات عملية وجديدة. مثلاً، استعار بعض الباحثين نظرات من العمل على تطوير منظمات القطاع الخاص، وكيّف آخرون أدوات الاقتصاد لفهم نظام الحوافز والتكيف المؤسّساتي⁽⁷³⁾. وكتيجة لذلك، إن أبعاد التنمية والإصلاح المؤسّساتي أقل احتمالاً لمعاملتها «كالصندوق الأسود» مما كانت في الماضي. في هذه المنطقة الصعبة، إذن يؤمن تعقل بعض المنفذين ودروس الخبرة والبحث طريقة واحدة لزيادة قدرة الحكومة على الاستجابة إلى تحدي العولمة في الوقت نفسه الذي تحمي فيه مواطنيها من آثارها الضارة.

لكن عبء إيجاد طرق لزيادة قدرة الدول النامية على الاستفادة من العولمة لا يقع على عاتق الدول النامية وقياداتها العامة فقط. بالتأكيد يجب أن يكون المجتمع الأكاديمي جزءاً من هذه الجهود. يحاول الباحثون فهم صنع خرائط التغيير من أصغر مستويات العيش والحياة في مجتمعات في دول فقيرة إلى السياسات القوميّة والأسواق العالميّة والمؤسّسات بحسب تأثرها بضغوط العولمة المدّحة. بهذه الطريقة، إن مشكلات الدول النامية يُعاد تفسيرها كقضايا عالميّة، متعلّقة بالشمال كما هي متعلقة بالجنوب. يسهم هذا النوع من البحث إسهاماً واضحاً في قاعدة المعرفة حول ديناميكية العولمة وآثارها التي يمكن أن تكون مفيدة لجمهور السياسة عالمياً ومحلياً. وبصورة مماثلة، إن نمو المعرفة حول التجديدات وبصورة خاصة في دول أصبحت متوافرة بشكل واسع من خلال زيادة الاهتمام في هذه التجديدات والتحنيات في التقنية التي تجعل المشاركة بالمعلومات أسهل كما يبيّن فريد شوار Fred Schauer في حالة الإصلاح القانوني في مكان آخر من هذا الكتاب.

وبصورة مماثلة، وكما ناقش فصل داني رودريك Dani Rodrik في هذا الكتاب، لقد تمّ توليد مشاريع ملموسة للمؤسّسات العالميّة في السنوات الأخيرة إضافة إلى أفكار حول كيفيّة التمسك بفوائد العولمة وتخفيض التكاليف. تراوح هذه المشاريع من السماح بالديون إلى المعايير العالميّة للمؤسّسات المالية، ومن تصميم شبكات الأمن الاجتماعي إلى شبكات التنظيم لاستخدامات الشعوب، ومن مشاريع للإعتراف بعمل المرأة في القطاع غير الرسمي إلى تلك التي تركز على الاستجابة بصورة فعّالة للطوارئ الإنسانية المعقدة، ومن تصميم أنظمة التعليم الأولي إلى الجهود لتأمين معلومات حول التأثير البيئي في استثمارات بيئيّة، ومن الأفكار حول اتفاقيات التجارة العالميّة إلى التقدم التكنولوجي في إنتاج المحاصيل للتصدير، وعدد آخر كبير. وربما بسبب جدية المشكلات، كان مدى الإبداع للحلول المقترحة واسعاً ومثيراً.

إن الاهتمام بفهم المشكلات التي تخلقها تغيرات غير مسبقة على المستوى العالمي، إضافة إلى الجهود الساعية لتأمين ردود فعل لها، ولتوليد استراتيجيات سياسيّة لتوجيه عملية التغيير، تستطیع أن تقدّم بعض العون لمعرفة ما الذي يجب عمله ومتى وكيف يجب فعله. فقد خلقت خبرات نحو عشرين سنة من الاستقرار والتعديل البنوي، مثلاً، أدبيات واسعة حول العوامل السياسيّة الحاسمة في السياسة والتغيرات المؤسّساتية في الدول النامية والانتقالية. لقد قدّم هذا العمل فهم كيفية استخدام القوة لإعاقة التغيير، وكيفية حساب النتائج التوزيعية لسياسة التغيير، وكيف تؤثر الأزمات في قوى السياسة والإصلاح المؤسّساتي، وكيف يتأثر توقيت الإصلاح بدوائر الانتخاب، وكيف يحسب مدراء السياسة وفرق التغيير الاستراتيجيات لتقديم الإصلاح، وكيف تؤثر الأفكار والقيادة في عملية التغيير. لا يقدم هذا العمل وصفة للنجاح في مقابلة تحديات العولمة، لكن يمكن استخدامه لتقييم وتقليل بعض أخطار الفشل في اتخاذ مبادرات الإصلاح.

من الواضح أن صانعي السياسة في الدول النامية يواجهون مجموعة من المشكلات الصعبة في جهودهم لوضع بلادهم لأخذ أفضل المزايا من العولمة ولحماية مواطنيهم واقتصادهم من نتائجها السوداء. فلصانعي السياسة هؤلاء، ولأولئك الذين يمثلونهم، يخفى المستقبل طويلاً وصعباً للتغيير. ومع ذلك إن الاهتمام الحالي بالمشكلات التي أوجدها التغيير السريع على المستوى العالمي إضافة إلى الجهود للاستجابة لها، يمكن أن يقدم المساعدة في معرفة ما يجب فعله ومتى وكيف يجب فعله. لا يحتاج صانعو السياسة في الدول النامية لأن يُحرموا من الأفكار أو الأعمال أو الأحلاف العالمية عندما يقبلون تحديات العولمة.

ملاحظات

- (1) إن عدد الدول النامية معتمد على تصنيف البنك الدولي لسنة 1999 بحساب الناتج القومي للرأس الواحد، وموزعة دول ذات دخل منخفض - ومتوسط. تشمل القائمة كل الدول التي هي أعضاء في البنك الدولي والتي يبلغ تعداد سكانها أكثر من 300000 نسمة. الدول ذات الدخل المنخفض ذات ناتج قومي للشخص الواحد 760 دولاراً أو دون ذلك؛ والدول ذات الدخل المتوسط يبلغ الناتج القومي للشخص الواحد ما بين 761 و9360 دولاراً. وتقسّم الفئة الأخيرة ذات دخل متوسط منخفض (57 دولة الناتج القومي فيها للشخص الواحد ما بين 761 و3030 دولاراً) وذات دخل متوسط أعلى (37 دولة الناتج القومي فيها ما بين 3031 - 9350 دولاراً). انظر البنك الدولي تقرير تنمية العالم: 1999/2000 (Oxford University Press and World Bank, 1999)، ص 290 - 291.
- (2) تعاريف، أقسام، ومعطيات مأخوذة من البنك الدولي، «World Development Report, 1999/2000» صفحة 277 / 231 و290.
- (3) بحسب البنك الدولي، 1,6 بليون نسمة إضافية يعيشون بأقل من 2 دولارين باليوم في سنة 1998.
- (4) انظر البنك الدولي «Global Economic Prospects and the Developing Countries, 2000» ص 29 (Washington: World Bank 2000). انظر مثلاً من أدبيات المؤسسات وبناء القدرة وخاصة في التنمية الاقتصادية، كارول غراهام وموسز نايم، «The Political Economy of Institutional Reform in Latin America»، في كتاب من إعداد نانسي بيروستل، وكارول غراهام وريتشارد سابوت وعنوانه: «Beyond Tradeoffs: Market Reform and Equitable Growth in Latin America»

- (Washington: Brookings and Inter-American Development Bank, 1998)؛ ميريللي غرندل (إعداد): «Getting Good Government: Capacity Buiding in the Public Sector of Developing Countries», (Harvard University Press for the Harvard Institute for International Development, 1997),
- «Political Credibility and Economic Development» (St. Martin's Press, 1995)؛ سلفيو بورنر، أيمو برونتي، بياتريس ويدير،
- «Institutions, Institutional Change and Economic Performance»، دوغلاس س نورث، (Cambridge University Press, 1990)
- تورستن بيرسون كيدو تاينللي (إعداد)، «Monetary and Fiscal Policy»، (MIT Press, 1994)،
- (5) إحصاءات النمو في هذه الجملة والجملة الخمس التي تليها مأخوذة من البنك الدولي، ص 251، «World Development Report, 1999/2000».
- (6) معظم هذه الدول كانت في أفريقيا، جنوب الصحراء، وأوروبا الشرقية ودول الكومنولث المتقلدة، برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UNDP)، «Human Development Report, 1999»، (Oxford University Press, 1999) ص 2.
- يصنف برنامج الأمم المتحدة للتنمية الدول بحسب مستوى التنمية البشرية فيها، على أساس جدول الناتج القومي العام للشخص الواحد؛ متوسط عمر المرء، أمية البالغين ونسبة المسجلين بالمدارس. ينتج من هذا أقسام تشبه ولكن لا تتوافق دائماً مع تصنيف البنك الدولي للدول. فمثلاً، كوستاريكا عالية في التنمية البشرية (بحسب UNDP)، لكنها في الدخل الوسط المنخفض بين الدول النامية (بتقرير البنك الدولي). ويصنف برنامج الأمم المتحدة للتنمية 45 دولة كدول ذات تنمية بشرية عالية، و94 دولة متوسطة التنمية البشرية و35 دولة منخفضة التنمية البشرية.
- (7) البنك الدولي، ص 3 «Global Economic Prospects of the Developing Countries, 2000».
- (8) يتألف «Washington Consensus» من الحاجة إلى عشر مناطق سياسية: العجز المالي، الاستثمار الأجنبي المباشر، الخصخصة، اللاتنظيم، وخصائص الإنفاق العام، الإصلاح الضريبي، أسعار الفائدة، أسعار الصرف، سياسة تجارية، حقوق الفقراء. لقد لخصت وسميت من قبل جون وليامسن في مقالة، «What Washington Means by Policy Reform»
- في كتاب من إعداده: «Latin American Adjustment: How much Has Happened?», (Washington Institute for International Economics, 1990)
- (9) هذه الفكرة دخلت بقوة بالإصلاح السريع للاقتصاد الروسي؛ ولفقده المؤسسات الأساسية لنظام السوق، أعطى التحرير تراجعاً اقتصادياً لعقد من الزمن جالباً معه صعوبة كبيرة لمعظم المواطنين، والموظفين من أعلى المستويات وكذلك الفساد الخاص. لمناقشة مبكرة لأجندة الإصلاح الاقتصادي الواسعة انظر جوان فيلسن: «The Politics of Long Haul Economic Reform» في كتاب من إعداده مع آخرين: «Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment», (Transaction Books, 1989)

- (10) هجوم هام على الدولة في تقرير البنك الدولي حول أفريقيا في 1984، «Towards Sustained Development in Sub-Saharan Africa» (Washington World Bank 1984)، عكس طريقة التفكير الأساسية حول الضرر الذي سببته الدول التي تدخلت تدخلاً واسعاً في التنمية الاقتصادية. وحوى تقرير سنة 1991 «World Bank Report» على فصل عن الدولة، وفي تقرير 1997 كان حول دور الدولة في التنمية، محدداً إعادة تأهيل الدولة كأداة هامة للتنمية. انظر ميريلي س. غرندل: «Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa» (Cambridge University Press, 1996) الفصل I خصوصاً.
- (11) غرندل، نفس المصدر الفصل 1، و4 للمناقشة.
- (12) إن إضافة تنمية الموارد البشرية إلى الشروط اللازمة للتنمية، بموافقة جماعية من الخبراء، يمكن أن يعزى إلى عوامل كثيرة، من بينها: عمل الباحثين في تقييم المعجزة في شرق آسيا، ونجاح تحدي برنامج الأمم المتحدة للتنمية في تقريرها حول التنمية البشرية. البنك الدولي ومؤسسات أخرى لأخذ أفكار أوسع حول التنمية، وإصرار المنظمات غير الحكومية وشبكتها حول العالم وهي تشير إلى أحوال الفقر والحرمان في كثير من أنحاء العالم. لتقدير مساهمات رأس المال البشري في التنمية، انظر نانسي بردزل، دافيد روس وريتشارد سابوت،
- «Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia» في الصفحات 477 - 508 من World Bank Economic Review, vol. 9 (Sept. 1995) وانظر أيضاً، بردزل، غراهام، سابوت «Beyond Tradeoffs».
- (13) بينما يناقش الكثيرون أن التجارة مركزية بالنسبة للتنمية، يبين البحث الذي نفذه داني رودريك أن ذلك ليس استراتيجية مثلى. «الدول التي نجحت في فترة ما بعد الحرب هي التي استطاعت أن تبلور استراتيجية استثمار محلي لتبدأ النمو، وأولئك الذين لديهم مؤسسات مناسبة لمعالجة الصدمات الخارجية المعاكسة، وليس أولئك الذين اعتمدوا على تخفيض العوائق بالنسبة للتجارة وتدفع رأس المال. لذلك توجب على صانعي السياسة التركيز على الأساسيات في النمو الاقتصادي - الاستثمار استقرار الاقتصاد الكبير، الموارد البشرية، والحكم الجيد - ولم تترك التكامل الاقتصادي العالمي يسيطر على تفكيرهم في التنمية». داني رودريك،
- «The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work» (Washington: Overseas Development Council, 1999).
- (14) البنك الدولي: ص 13 World Development Report, 1999/2000.
- (15) المعطيات في هذه الفترة مأخوذة من تقرير البنك الدولي 1999/2000 ص 5 - 33 - 271.
- (16) UNDP، Human Development Report, 1999، ص 3 - 4.
- (17) انظر مثلاً، مايكل غافن وريكاردو هاوسمان، «Growth with Equity: The Volatility Connection» وذلك في كتاب بيردزل، غراهام وسابوت «Beyond Tradeoffs».
- (18) البنك الدولي، «Global Economic Prospects and the Developing Countries» 2000، ص 29.

- وفي الوقت نفسه تقرير البنك حول التنمية 1999/2000 ص 25.
- الذي يقدر عدد من يعيشون على أقل من دولار واحد باليوم 1,5 بليون في سنة 1998. وبحسب هذا التقرير (ص26). القاعدة السريعة غير الرسمية أن معدل نمو للشخص الواحد 3٪ أو أكثر يعتبر الحد الأدنى لتخفيض نسب الفقر سريعاً. لكن المعدل للنمو على المدى الطويل في الدول النامية أقل من ذلك المستوى. فبين 1995 و1997 فقط 21 دولة نامية (ومنها 12 في آسيا) حققت هذا المعدل أو تجاوزه قليلاً. ومن بين 48 دولة الأقل نمواً فقط 6 منها تجاوزت المعدل.
- (19) البنك الدولي، «Prospects for Growth and the Developing Countries 2000»، ص 33.
- (20) تقرير برنامج الأمم المتحدة للتنمية 1999 ص 22، الأرقام المعطاة هي لمواصفات الفقر في العالم، حدوثها يتركز على الدول النامية والانتقالية بشكل حصري تقريباً.
- (21) البنك الدولي: تقرير التنمية 1999/2000 ص 26.
- (22) انظر بيروزل، غراهام وسابوت «Beyond Tradeoffs».
- (23) برنامج الأمم المتحدة للتنمية تقرير 1999 ص 35 - 43.
- (24) نفس المصدر ص 33.
- (25) نفس المصدر ص 40.
- (26) البنك الدولي، تقرير البنك حول التنمية 1999/2000 ص 14. وبحسب برنامج الأمم المتحدة للتنمية تقرير 1999 ص 3، فإن الفرق بالدخل بين 20٪ من أعلى الدخل في العالم و20٪ الذين يعيشون في أفقر الدول، قد زاد الفرق من 30 إلى 1 في 1960 إلى 60 إلى 1 في 1990 و74 إلى 1 في 1997.
- (27) برنامج الأمم المتحدة للتنمية 1999 ص 2 - 3.
- (28) البنك الدولي، تقرير حول التنمية 1998/1999 ص30، مجمل ما تلقته الدول النامية 1,04 بليون، 30٪ من مجموع العالم. البنك الدولي تقرير حول التنمية 1999/2000 ص 37.
- (29) برنامج الأمم المتحدة للتنمية تقرير 1999/ص 196.
- (30) انظر مثلاً نانسى بيردزل وجوان لويس لوندوفو، «No Tradeoff: Efficient Growth via More Equal Human Capital Accumulation»، في كتاب بيردزل وغراهام وسابوت «Tradeoffs».
- (31) انظر مثلاً، جيمس إس ونش ودليل أولو (إعداد) (James S. Wunsch) (Dele Olowu) «The Failure of the Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa» (Westview Press, 1990).
- وريتشارد سان بروك، «The State of Economic Stagnation In Tropical Africa» (آذار 1986) (World Development, vol. 14) 9.
- وجويل إس ميغدال: «Strong Societies and Weak States: State-Society Relations in the Third World», (Princeton University Press, 1988).
- مثل هذه الدراسات تشدد على المدى الذي يركز فيه المتسلطون والمدراء الديمقراطيون

على القوة، وذلك بإهمال استقلال التشريع والمؤسسات القضائية وإلغاء قوة الحكومة المحلية، وفي الوقت نفسه تتجه الحكومة المركزية إلى الضعف من خلال عدم الكفاءة والفساد والصراع وتوزيع عطاءات الدولة.

- (32) انظر مثلاً، غرندل، «Challenging the State».
- (33) بيتر إيفانز «The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization» (World Politics, vol. 50) ص 85، تشرين أول 1997.
- (34) الخصخصة، التحرر، العقم والتقليص كانت أدوات رئيسية استخدمت في تخفيض حجم ومجال أنشطة الدولة بنطاق واسع في الدول النامية.
- (35) إيفانز، ص 73 - 74 «The Eclipse of the State».
- (36) برنامج الأمم المتحدة للتنمية تقرير 1999 ص 34 - 35.
- (37) البنك الدولي، تقرير التنمية 2000/1999 ص 55.
- (38) البنك الدولي، تقرير التنمية 2000/1999 ص 57.
- (39) بحسب أرقام البنك الدولي، سكان آسيا الجنوبية في المدن الكبيرة كان لديهم هواتف أكثر مما لدى ساكني المناطق الريفية أكثر بسبع مرات. وفي شرق آسيا كانت النسبة 5,5 - 1، وفي جنوب الصحراء الأفريقية كانت النسبة 3 - 1 وفي أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي كانت 2,5 - 1.
- من تقرير البنك الدولي للتنمية 1999/1998 ص 69.
- (40) مثلاً، يستطيعون اختيار الاتصالات اللاسلكية وتخفيض الاستثمار في التقنيات الأقدم. وفي 1993 مثلاً، عدد من دول العالم النامي تحولت إلى الأرقام كلياً، بينما دول التعاون الاقتصادي والتنمية كانت أكثر ارتباطاً بالتكنولوجيات القديمة. البنك الدولي، تقرير التنمية 1999/1998 ص 57 و 59.
- (41) نظرياً. دي إيرنس «D. Ernst Globalization and the Changing Geography of Innovation» Systems: A Policy Perspective on Global Production Networks، أعدت لورشة عمل على التقنيات السياسية الاقتصادية في دول العالم النامي، (تشرين أول 1999، Brighton، U. K.).
- (42) برنامج الأمم المتحدة للتنمية، تقرير 1999 ص 3.
- (43) نفس المصدر.
- (44) نفس المصدر ص 6.
- (45) البنك الدولي تقرير حول التنمية 2000/1999 ص 266 - 267.
- (46) برنامج الأمم المتحدة للتنمية تقرير 1999 ص 178.
- (47) البنك الدولي تقرير حول التنمية 1999/1998 ص 6.
- (48) فكرة الدولة (المفرغة) كانت موضوعاً لمقالات في Daedalus، المجلد 124 (ربيع 1995) انظر ر. آ. و. روديس، «The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the» (Political Quarterly vol. 65) (1994 نيسان - حزيران).

- سوزان سترانغ، «The Retreat of the State: The Diffusion of World Power in the World Economy», (Cambridge University Press, 1996).
- «The End of Sovereignty? The Politics of A Shrinking and Fragmenting World» (Elgar, 1992).
- (49) كانت هذه فكرة مسيطرة كرد فعل على أولئك الذين يناقشون من أجل تفرغ الدولة - انظر مثلاً بول هيرست وغراهام تومبسون، «Globalization in Question: The International Economy and Possibilities of Governance» (Cambridge University Press 1996)
- جان آرت شولت، «Global Capitalism and the State» في International Affairs المجلد 73 (تموز) ص 427 - 452. إيفانز «The Eclipse of the State» وليندا فايس، «The Myth of Powerless State» (Cornell University Press, 1998)
- (50) محلياً، مؤسسات الدولة القوية هامة في تزويد المواطنين بعزل هام من نقاط ضعف الاقتصاد الأصلية في اقتصاديات السوق، «التحرر» الذي تمتعت به الدول الصناعية زمنًا طويلاً. انظر جون رغي، «International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order», (International Organization, vol. 36 (Spring 1982), p. 379-416.
- (51) كما أشرنا سابقاً، إن تحفيز النمو والمحافظة عليه يتطلبان إدارة فعالة للاقتصاد الكبير، وسياسات لتنويع الاقتصاد القومي، وبناء مؤسسة وقدرة، واستثماراً فعالاً في التعليم والبنية التحتية المادية، وإجراءات لتشجيع البحث والتنمية. إن رفع الفقر يعني إيجاد وسائل لدفع النمو لا سيما بطرق تولد وظائف منتجة واستثمار هام بالتعليم والصحة وقطاعات خدمية أخرى، وتقوية نطاق واسع من المؤسسات - تلك التي تولد سياسات، وتلك التي تدير الصراخ، وتلك التي تنظم وتثير الإنتاج - والاستثمارات في البنية التحتية المادية والتقنية الجديدة لتشجيع الإنتاج الزراعي والصناعي. وتتطلب زيادة قدرة المؤسسات على إدارة التعاملات السياسية والاقتصادية، استثمارات كبيرة في التعليم والتدريب والتقنية إضافة إلى التقدم في السياسات التنظيمية وآليات المسؤولية. وتتطلب معالجة الفجوات التكنولوجية استثمارات واسعة في البنية التحتية إضافة إلى التعليم والتدريب، استثمارات بدورها تعتمد على النمو لزيادة مداخيل الحكومة.
- (52) انظر شولت، «Global Capitalism & the State».
- (53) انظر ستيفن هاغارد، «Developing Nations and the Politics of Globalization» (Brookings, 1995).
- (54) انظر مثلاً، مارغريت يي كيك، وكاثرين سيكينك، «Activities beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics» (Cornell University Press, 1998);
- وسانيف خاغرام، «Dams, Democracy, and Development: Transnational Struggles for Power and Water»، (سيصدر).
- (55) في سنة 1998 61٪ من دول العالم فيها «نوع ما من الحكومة الديمقراطية» بالمقارنة مع 28٪ في سنة 1974. (البنك الدولي، تقرير التنمية 1999/2000) ص 43.

- (56) حتى في الدول الديمقراطية، أحوال الفقر والامية وضعف الحكومة عن اتخاذ القرارات من نسب كبيرة من السكان، لا سيما أولئك الذين يعيشون في مناطق ريفية. انظر ميريلي س غرندل وجون وتوماس، «Public Choices and Public Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries», (John Hopkins University Press, 1991), Chap. 3
- (57) انظر مثلاً: فصول الدولة في كتاب أعده روبرت هـ. بيتس وآن كروغر، «Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform» (Basil Blackwell 1993); وستيفان هاغارد وروبرت ر. كوفمان (إعداد)، «The Politics of Economic Adjustment» (Princeton University Press, 1992). وغرندل، «Challenging the State»، ولمراجعة وتلخيص هذه الأدبيات، انظر باربارة جيديس، «The Politics of Economic Liberalism», (Latin American Research Review, vol 30 No. 2 (1995)) ص 195 - 214.
- (58) انظر مثلاً، دور الفئتين في التغيرات السياسية الكبيرة في المكسيك في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات في غرندل «Challenging the State»، الفصل 6. وأيضاً جورج آي دومينغز (إعداد) «Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s» (Pennsylvania State University Press); جون وليمسن، «in Search of a Manual for Tecnopols»، وذلك في كتاب من إعداده، «The Political Economy of Policy Reform», (Washington: Intitute for International Economics, 1994) ودراسات الحالة الموجود في الملاحظة السابقة.
- (59) First-generation reforms are usually identified as those involved in early stabilization and structural adjustment programs. Most of these policy changes were «stroke of the pen» reforms in that they did not require extensive administrative mechanisms to be implemented. Second-generation reforms are those that require institutions and organizations for their implementation, such as, for example, an education or health policy reform.
- (60) See, for example, Catherine M. Conaghan and James M. Malloy, *Unsettling Statecraft: Democracy and Meoliberalism in the Central Andes* (University of Pittsburgh Press, 1994).
- (61) See, for example, Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives* (Johns Hopkins University Press, 1986).
- (62) See Manuel Castells, *The City and the Grassroots* (London: Edward Arnold, 1983); Jean L. Cohen, «Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements», *Social Research*, vol. 52 (Winter 1985), pp. 663 - 716; Arturo Escobar and Sonia E. Alvarez, eds., *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy* (Westview Press, 1992); Claus Offe, «New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics», *Social Research*, Vol. 52 (Winter 1985), pp. 817-68; and Alain Touraine, «An Introduction to the Study of Social Movements», *Social Research*, vol. 52 (Winter 1985), pp. 749-88.

See, for example, Julie Fisher, *Non-Governments: NGOs and Political Development of the Third World* (Kumarian Press, 1998). (63)

There are no overall figures for the number of nongovernmental organizations in existence at the current time. Partial information suggests very rapid growth, however. In a speech delivered in China, for example, Lester Salamon stated that the creation of new associations in France averaged 10,000 annually in the 1960s and 50-60,000 a year in the 1980s and 1990s. In Italy, half of existing NGOs were created since 1985. In Hungary, 23,000 NGOs were formed between 1989 and 1993. Russia has seen more than 100,000 NGOs created since the early 1990s. Lester Salamon, «Toward Civil Society: The Global Associational Revolution and the New Era in Public Problem-Solving.» Keynote speech, Beijing, July 1999. I am grateful to Marty Chen for bringing this to my attention. (64)

انظر ألبرت أو. هيرشمان «Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond» (Cambridge: Cambridge University Press, 1981). (65)

انظر مثلاً غرندل «Challenging the State», Chap 2. (66)

انظر مثلاً، البنك الدولي: «The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy» (Washington; World Bank, 1993). (67)

روبرت ويد، «Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization» (Princeton University Press, 1990)

«Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization», (New York: أليس أمسون، Oxford University Press, 1989).

انظر مثلاً، فيليب أغويرو وجيفري ستارك (إعداد) (68)

«Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America» (Coral Gables, FLA: North-South Center Press).

بحسب «الإطار العام للتنمية» للبنك العالمي، يوجد القليل غير المهم في عملية التنمية. انظر البنك الدولي، تقرير التنمية 2000/1999، ص 21. (69)

انظر الملاحظة 58. (70)

انظر مثلاً ديفيد ليندوير وباربارا فانبرغ، «Rehabilitating Governments: Pay and Employment Reform in Africa.» (Washington World Bank, 1994) (71)

هذا التناول تناقشه باربارا جيديس في «Political Dilemma: Building State Capacity in Latin America» (University of California Press, 1994); لتنمية (الوكالات التنفيذية) التي تقع خارج نطاق الخدمة المدنية والتي تسعى لإقامة منظمات مهنية لتنفيذ عمل القطاع العام خصوصاً. (72)

انظر مثلاً، جوديت تيندلر، «Good Government In the Tropics» (جامعة جون هوبكنز 1997) وموري هورن، «The Political Economy of Public Administration: Industrial Choice in the Public Sector», (Cambridge: Cambridge University Press, 1995) (73)

العولمة والحكم والدولة السلطوية: الصين

لا شك في أن قوى العولمة تضع تحديات جديدة للحكم العالمي والمحلي. واقترح بعضهم أن التحديات شديدة، خاصة على الأنظمة السياسية السلطوية. إن الحاجة إلى الاعتماد بصورة متزايدة على التجارة العالمية المتحررة ومبادئ الاستثمار، وتحرير احتكار الدولة لتأمين المعلومات والاتصالات (كما يقال) سوف يقللان من التحكم السلطوي ويساعدان في إطلاق مجتمعات أكثر جماعية. ومن أجل المنافسة الفعالة سوف تُجبر الدولة على أن تتخلى عن سيادتها في بعض القضايا إلى الأعلى، وذلك بتقوية مؤسسات انتقالية، وترك قرارات أعمال كثيرة إلى هيئات أعمال انتقالية، وسوف تكون الدولة مسؤولة عن مجتمع مدني انتقالي ناشئ. وفي الوقت نفسه، ستكون الدولة مضطرة للتخلي عن سيادتها ليس فقط نحو الأسفل (لإدارات محلية)، بل نحو الخارج أيضاً (لعوامل اجتماعية جديدة وحاسمة ومؤثرة في النجاح القومي في عالم عالمي).

يزعج مثل هذا المشهد (السيناريو) الأنظمة السلطوية بصورة متزايدة.

لكننا لا نزال أبعد من أن نسمع ناقوس موت بدولة - الأمة . يظهر دليل صغير وحديث يؤرّخ العلاقة بين العضوية في منظمات مثل منظمة التجارة العالمية WTO، وتقهر قدرة الدول في الأنظمة السلطوية. قد تستطيع هذه الأنظمة تبني استراتيجيات متعددة ومتنوعة لتقلل من تأثير العولمة، بل وحتى تحويلها إلى مصلحتها. ولكن، على مدى زمن طويل، لا شك في أن تحديات جديدة وجدية سوف تجابه تلك الأنظمة التي تستمر في ارتباطها، وهذا سيتطلب تعديلاً هاماً في الممارسات السياسيّة السابقة.

يركّز هذا الفصل على اندماج الصين في المجتمع العالمي . يبدو أن اتفاقية سنة 1999 بين الصين والولايات المتحدة حول شروط قبول الصين في منظمة التجارة العالمية (وذلك بعد موافقتها على توقيع ميثاق الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في سنة 1997 و1998) تشير إلى نية الصين في الانضمام إلى المجتمع العالمي . وبتوقيع هاتين الاتفاقيتين تكون الصين اعترفت ضمناً بأن الرقابة العالميّة مبرّرة ليس على ممارسة الاقتصاد المحلي فقط، بل وعلى السلوك السياسي أيضاً. ولكن بالممارسة، بينما تريد الصين بكل وضوح أن تكون عضواً محترماً في المجتمع الدولي، تجري معارضتها بصورة عميقة حول الدور الذي ستلعبه في الحكم العالمي، وقليلون هم الذين فكّروا بما هي الآثار التي ستكون للعولمة في الحكم المحلي. قلما يدرك بصورة جيدة أن للعولمة مثل هذه التأثيرات وسوف يكون لها هذه التأثيرات، ما عدا تلك التي تحتاج إلى مراقبة تدفق المعلومات المقبلة والثقافة. كما في دول أخرى، ترغب الصين في أن تشتق مزايا من الاقتصاد الكبير للعولمة، لكنها غير مرتاحة لتكاليف إعادة التعديل الاجتماعي والسياسي والثقافي. كان المراقبون الأجانب متضاربين حول كيفية التعامل مع نهوض قوة الاقتصاد الصيني ووحدها في الأطر العالميّة للحكم. فالبعض يأخذ دليلاً من الموازيات التاريخيّة من نهوض قوى جديدة مثل ألمانيا واليابان عند نهاية القرن العشرين، فيرون أن الصراع لا يمكن تجنّبه.

ويحتاج الآخرون أن الحالة العالمية المتغيرة تجعل من الملاءمة الناجحة أمراً معقولاً⁽¹⁾.

في الصين (كما في باقي العالم) أصبحت الكتابة عن العولمة صناعة صغيرة للأكاديميين وصانعي السياسة⁽²⁾. أصبحت العولمة موضوعاً ساخناً بعد سلسلة من المحاضرات التي ألقاها في سنة 1993 المؤرخ عارف ديرليك Arif Dirlik، والمطبوعات اللاحقة باللغة الصينية تلخص آراءه. وسخت أكثر عند انطلاقة الأزمة المالية الآسيوية⁽³⁾. لكن الأغلبية الطاغية من هذه الكتابات تركّز على «العولمة الاقتصادية»، وباهتمام أقل على «العولمة الثقافية»، وفسرتها بشكل رئيسي على أنها سيطرة منتجات الثقافة الأمريكية ولم تعط عملياً أي اعتبار إلى تأثيرها على الحكم⁽⁴⁾. واتجه أولئك الذين كتبوا عن الحكم، ربما بطريقة متفهمة، إلى الإبهام في ما يخص المضامين الخاصة في الصين. فمثلاً يجعل المنظر السياسي ليو جينغ Liu Juning القضية أنه في الوقت الذي انتقل فيه الاقتصاد من اقتصاد موجه إلى اقتصاد السوق قد نمت العولمة الاقتصادية، وكان هناك انتقال مواز من السياسة السلطوية إلى السياسات الديمقراطية التي شجعتها عولمة سياسية. لكنه لا يناقش هذه العمليات المزدوجة في ما يخص الصين⁽⁵⁾. ويقترح خو يونغ Xu Yong وجينغ جون Zengn Jun أن نظاماً للعقود يستعمل لحكم العلاقات السياسية والاجتماعية التي قد تشابه تلك التي تنظم علاقات السوق. فهم يشعرون أن هذا سيؤكّد السيطرة الشعبية على الحكم بينما يساعد النظام على بناء رأسمال سياسي. لكن المؤلفين لا يعرضان كيف ترتبط هذه العملية بقوى العولمة⁽⁶⁾.

وبالواقع إن تأثير العولمة أفضل ما يُرى في المجال الاقتصادي، بدأت استراتيجية التنمية في الصين في سنة 1979 بالانتقال من بديل الاستيراد، ميزة التراكم على الاستهلاك، معتبرين أن التجارة الخارجية لا تتعلّق بالنمو الاقتصادي، إلى تفاعل نشيط مع الاقتصاد العالمي الذي يُنظر فيه إلى التجارة

الخارجية والاستثمار (أخيراً) على أنها محركات كبيرة للنمو. دخلت الصين الأسواق العالمية في وقت تصادف مع عمالتها الرخيصة المتوافرة فأفادت من كشف العولمة السريع لعمليات التصنيع، وخطوات واسعة في الاتصالات البعيدة وعولمة أسواق رؤوس الأموال. إن الأرقام الاقتصادية تتحدث عن نفسها. ارتفعت النسبة بين التجارة الخارجية من مجمل الناتج المحلي من 12,6% في سنة 1980 إلى 39,5% في سنة 1995. وما بين 1990 و1998 ازدادت التجارة ثلاث مرات تقريباً من 115 بليون دولار إلى 323,9 بليون دولار. (أكثر من 60% من تجارة الصين مع باقي دول آسيا، ومع الولايات المتحدة وصلت التجارة إلى 21% من الصادرات، و12% من الواردات)⁽⁷⁾. وكان الاستثمار الأجنبي المباشر في سنة 1998، 45,5 بليون دولار (يأتي أكثر من 40% من تايوان وهونغ كونغ) جاعلة الاستثمار الأجنبي المباشر يصل إلى ما يقرب من 80% من إجمالي الاستثمارات الأجنبية في الصين. واستثمارات الصين المباشرة في خارج بلادها (16 بليون دولار في 1994) وكانت الثانية فقط بعد تايوان بين الدول النامية. والاحتياطي الأجنبي (ما عدا الذهب) وصل إلى 149,2 بليون دولار في سنة 1998 بينما كانت الديون الخارجية 156,1 بليون دولار⁽⁸⁾.

على الرغم من تفجر الكره للأجانب وتلاعب القيادة، كان الانسحاب من اندماج أعمق في الاقتصاد العالمي وبنیان الحكم المتطور أمراً مستحيلاً. واعترف بذلك بوضوح الرئيس جيانغ زيمين Jiang Zemin عندما لاحظ في آذار 1998 «العولمة هدف خطة تنمية الاقتصاد العالمي ولا يستطيع أحد أن يتحاشاها... وأمة نامية كالصين يجب أن تكون جريئة وطيبة في الارتباط في التعاون العالمي والتنافس العالمي تحت عولمة اقتصادية كهذه»⁽⁹⁾.

ولقد تأكدت هذه النقطة عندما، برغم المعارضة المحلية الهامة، دفع جيانغ ورئيس وزرائه جو رونجي Zhu Rongji إلى الأمام بصفقة مع الولايات المتحدة بشروط للوصول إلى منظمة التجارة العالمية. وعكس هذا حقيقة أن

شرعية القيادة لتحكم مرتبطة بقدرتها على تسليم البضائع الاقتصادية، ويمكن تسليم هذه البضائع على المدى الطويل من خلال زيادة التجارة، والاستثمار الخارجي واقتصاد قومي منظم أكثر، وهذا ما تأتي به عضوية منظمة التجارة العالمية. فلم يكن الدخول في أوائل سنة 2000 مهماً للكبراء القومي ولتحقيق رغبة جيانغ Jiang في قيادة الصين إلى وضع القوة العظمى فحسب، بل ولاهتمامات اقتصادية وعملية جديدة أيضاً. مع هبوط الاستثمار الأجنبي المباشر FDI، وتضاؤل الاهتمام بالصين، وتعثّر الإصلاحات المحلية، كان ينظر إلى أن الدخول المبكر أفضل وسيلة للدفع للاقتصاد. وقد اجتمع ذلك مع خوف من احتمال نهوض الحواجز في وجه الدخول بصورة كبيرة، سيما وأن الجولة الثانية من المحادثات سوف تغطي قضيتين فيهما مصلحة حيوية للصين: الزراعة وتجارة الخدمات. وقد تمكّن الصين بانضمامها المبكر من إحداث أحلاف لتضمن سياسات أكثر فائدة لمصالحها القومية الخاصة.

على الرغم من هذا التناول الأكثر ملاءمة للتجارة ورأس المال الأجنبي، فإن تناول كل من دينغ خياوبينغ Deng Xiaoping وجيانغ زيمين في مناسبات حاسمة قد عكس تناول أجدادهم في القرن التاسع عشر في «حركة تقوية الذات»، الذين سعوا لاستيراد الأساليب والمعدات الغربية بينما استبعدوا القيم الثقافية والسياسية الغربية⁽¹⁰⁾. لقد برهنت هذه السياسة السابقة، سياسة التكيف الانتقائي، أنها قصيرة النظر. فلم يفهم الصينيون الطبيعة المترابطة للمجتمعات الغربية، وفشلوا في رؤية أن التكنولوجيا الغربية لا يمكن فصلها بسهولة عن السياق الاجتماعي والثقافي الذي ضمنت فيه. ويبقى الأمر لنرى إن كان الحزب الشيوعي الصيني CCP سيكون أكثر نجاحاً في كسب فوائد العولمة دون أن يقبل مقدماتها التي قامت عليها. على سبيل المثال، تبدو عضوية منظمة التجارة العالمية أنها لا تفترض أنها نظام تجارة حرة فحسب، بل وأنها نظام قانوني مستقل يعيق الحكومة بكونه نظاماً سياسياً جماعياً نسبياً، وشفافية ومسؤولية لازمة.

منذ أن بدأ ماو زيدونغ Mao Zedong الاتصالات مع الولايات المتحدة وهندس دخول الصّين الشعبيّة إلى الأمم المتّحدة في أوائل السبعينيّات، كان الإجماع على أن الصّين انتقلت من رفض الوضع العالمي كما هو إلى قبوله. ولكن من الأصح القول إن الصين قبلت النّظام العالمي وهي عضو فيه وليست قائدة في الحكم العالمي⁽¹¹⁾. وكان السبب في الغالب أن أولويات الصّين كانت تطوير قوة اقتصادها؛ فكانت عضويتها بالمنظّمات العالميّة أداة لتلبية هذه الأهداف. وهذا ما جعل الصّين غير راغبة في تحدي قواعد اللعبة الموجودة إلّا إذا كانت هذه القواعد تعارض دعاوى الصّين في السيادة أو المصالح الاقتصاديّة معارضة مباشرة⁽¹²⁾.

ثانياً، إن الصّين قادم متأخر إلى كل المنظّمات الحكوميّة العالميّة فلم تشارك في وضع «قواعد اللعبة». وأكّد عجزها عن تغيير هذه القواعد لتناسب شروطها القوميّة ومفهومها بأن الحكم العالمي إنما بني أساساً لتقديم الأجنداث والمصالح الغربيّة سيما الولايات المتحدة. وكان هذا واضحاً في ردها الرسمي على اجتماع منظمّة التجارة العالميّة في سياتل الذي انتقد «عدداً صغيراً من القوى الاقتصاديّة الكبرى» حاولت أن تهيمن على الإجراءات من فوق مصالح الدّول النامية⁽¹³⁾. وتاريخ الصّين كما تقرأه هي، 150 سنة من العار والمهانة على أيدي الأجانب، وضربة اللينينية ضد الإمبريالية، وإرث الحزب من عدم الثقة والخيانة، واتجاه القادة لتفسير القرار على أنّه لعبة الرابح فيها واحد فقط، كلها تقاوم الارتباط البّناء والتفاعل مع البّنى الحاكمة العالميّة الموجودة⁽¹⁴⁾.

وتركيب هذا كله هو الحقيقة أن الحزب الشيوعي الصّيني لم يكن ناجحاً في الحكم الانتقالي، وأخفقت محاولاته في الستينيّات والسبعينيّات في قيادة ائتلاف رخو من الأمم المعارضة لسيطرة الولايات المتحدة والرجعية السوفياتية، كما كانت محاولاته في تمويل جماعات موالية للماوية لزعزعة استقرار الحكومات المجاورة في آسيا. وليس من المدهش أن تكون نصيحة دينغ

خياوبنغ Deng Xiaoping لزملائه ولمن يخلفونه ألا يأخذوا زمام القيادة في الشؤون العالمية، وأن يميلوا باتجاه الولايات المتحدة، وأن يركّزوا على التنمية الاقتصادية. لكن هذا أمر صعب على أمة ذات نفسية تؤكّد على تفوق ثقافتها، وترى دور قيادة العالم حقاً لها وعليها المطالبة به.

يمكن لمثل هذه المشاعر أن تقود إلى عدم استقرار عندما تجتمع مع النغمة القومية العالية التي شجعها وقبل بها الرئيس جيانغ زيمين ومشاوروه. بينما تكون الصين منفتحة للأعمال الآن، فقد كان عدم الثقة بالأجانب وفترات هامة من الإنغلاق أموراً شائعة. وكما قال الإمبراطور للورد ماكارتنى McCartney في سنة 1793، «ليس للصين حاجة للبضائع الإنكليزية، فإذا رغب جورج الثالث بإقامة علاقة جيدة فعلاً، فعليه بكل بساطة أن يتصرف بما يتوافق مع رغباتنا وذلك بتقوية ولائكم والقسم على الطاعة الدائمة حتى نتأكد من أن بلادكم قد تشارك في بركات السلام»⁽¹⁵⁾. ومؤخراً، اعتقدت الجماعة المتهممة بعصاة الأربعة بعد الثورة الثقافية (1966 - 1967) أن ليس للتجارة الخارجية مكان في التنمية، واتهمت أن محاولات دينغ خياوبنغ Deng Xiaoping لدفع الاقتصاد عن طريق التجارة الخارجية وصلت إلى حد تجارة الخيانة مع الإمبرياليين⁽¹⁶⁾. الخوف من الأجانب، وانهمار المشاعر المعادية للأجانب المفاجئ، بعد قصف حلف شمال الأطلسي للسفارة الصينية في بلغراد في السابع من أيار 1999 كشفت كم هي قريبة من السطح مشاعر عدم الثقة بالأجانب.

منذ 1999 كانت الحكومة ناجحة في استخدام الرأي العام لغرس القومية على أنها القيمة الشرعية الجوهرية⁽¹⁷⁾. بينما يمكن أن يساعد هذا في استقرار النظام على المدى القصير، فإنه يمثل تحديين للحكم. أولاً، إنه يقاوم المشاركة البناءة في المنظّمات الدولية لأنّ النهوض القومي يعرّض للخطر قدرة دولة الأمة على التعامل مع العالمية. ثانياً، إنه يقوّي مفهوم السيادة القديم الذي

لا يزال يدعم مفاهيم القيادة الحالية عن العالم . الصين إمبراطورية ثابتة عند المفهوم الويستفالي لدولة الأمة، تحاول أن تعمل في عالم متعدد الجوانب بصورة متزايدة . والواقع أن ما تريده الصين هو نظام اقتصادي عالمي بالفوائد التي يجلبها، ولكن ليس بالضرورة عالمياً بمعنى تقليص حرية صنع القرار لدولة الأمة . لقد كشفت الصين شكاً أساسياً بالأطر متعددة الجوانب وفضّلت بشكل عام أن تقفل النقاش على سياسة ثنائية الجوانب . وهكذا، فعند انضمامها إلى منظمة التجارة العالمية، أكدت الصين أن المنظمة تنص على أنه «بغض النظر عن الحجم، فإن كل الدول الأعضاء يتمتعون بحقوق متساوية»⁽¹⁸⁾ . وهذا الشك حاد أكثر في القضايا السياسية والاجتماعية . وأسّرت الصين بشجب محاولات الرئيس بيل كلنتون Bill Clinton لإدخال معايير العمالة في دراسات منظمة التجارة العالمية، ومصرحة بأن «ما يسمى بمعايير العمالة ليس إلا صيغة مغطاة من الحماية التجارية» . وأكدت «أن شروط العمل ليست عمل أي شخص آخر؛ ويجب ألا يكون أي تدخل في هذه القضية من قبل دول أخرى باسم حماية حقوق الإنسان»⁽¹⁹⁾ .

تفسر هذه الاتجاهات ما يبدو تناقضاً في السلوك العالمي للصين . فالصين تريد أن تؤخذ جدياً . لقد فتش الرئيس جيانغ زيمين بصورة خاصة عن دور في الحكم العالمي من خلال ما سماها «دبلوماسية القوى العظمى»، والهدف اليائس بخلق عالم ذي أقطاب متعددة في عالم سوف يكون وحيد القطب بصورة جلية في قوة حقيقية في القرن الحادي والعشرين . في الوقت نفسه، إن مفهوم الطبيعة العليا لدولة السيادة ومساواة كل الأمم بغض النظر عن حجمها ومركزها يؤدي إلى الموكب المحرج للقادة الذين تجمعوا في بكين لمقابلة الرئيس . فتلقت أصغر دولة - جزيرة نفس المعاملة في «بيلز اليومية» People's Daily وفي التلفزيون المركزي التي تلقاها قوة صناعية كبرى أو أمة آسيوية . إن التركيز لسيادة الأراضي الصينية وتعريفها بأنها أكثر البلاد اتساعاً في التاريخ،

وعدم رغبة الصين بنقل المناقشات خارج الأطر الثنائية، تسبّب عدم استقرار في الإقليم. وتعني أيضاً أن الصّين أكثر رغبة بالانضمام إلى الأنظمة التي تحكم الاقتصاد العالمي لكثّها أقل حماساً بخصوص الأطر الإقليمية أو العالمية التي تضع قيوداً حقيقيّة على القدرات العسكريّة الصّينية⁽²⁰⁾. فالحزب الشيوعي الصّيني والجنّاح العسكري يعارضان بعناد أية محاولة لإنشاء نظام أمن آسيوي جماعي، لأن الصين، وبشكل رئيسي، لا ترغب في إعطاء أمم جنوب شرق آسيا سوقاً لتتقد فيه مجتمعة دعواها بالسيادة على بحر الصّين الجنوبي⁽²¹⁾.

ويستطيع أيضاً أن يقود إلى قرارات توصف بأنّها مبدئية بالنسبة للصين، لكثّها تظهر أنّها ثانوية للآخرين. ونقطة ذات أهمية خاصة بالنسبة للصين هي اهتمامها بإنكار أي وضع لتايوان، ومعاقبة كل الدّول التي تظهر تعاطفاً مع آراء تايوان. وهذا يكمن وراء المديح والعناية الزائدتين اللتين تعطيهما الصّين للدول الصغيرة مثل بولونيزيا ومايكرونيزيا أو أمريكا الوسطى التي تعترف بالصّين، أو لأنّها تخشى احتمال تقلب هذه الدّول واعترافها بتايوان. مثال متطرف هو اعتراض الصّين في مجلس الأمن (شباط 1999)، وهو شيء لم يسبقه ما يماثله من قبل، على استمرار قوات الأمم المتحدة الوقائية في مقدونيا لأن الأخيرة غيرت اعترافها الدبلوماسي حين اعترفت بتايوان قبل شهر مضى⁽²²⁾.

مثال آخر على ضعف فهم الصّين للحكم العالمي هو قرارها التوقيع على ميثاق الأمم المتّحدة لحقوق الإنسان⁽²³⁾. ويبدو أن الصّين لم تدرك أنّها بتوقيعها على هذه الميثاق قد قبلت بوجود المبادئ العالميّة المتعلقة بحرية التنظيم وحرية العمل، وحرية التظاهر وتشكيل المجموعات السياسيّة وأشكال أخرى تتجاوز الحدود القوميّة. كما يبدو أن قادة الصّين قد فكّروا أنّهم يستطيعون التوقيع على الميثاق ثم يوقفون التنفيذ، وذلك بإعادة المعالجة إلى ما وراء حدود السياسة وبالحدّث عن التواريخ المختلفة والأحوال القوميّة. كانت الصّين داعية كبيرة لحق التنمية وأكّدت على أن تموين الغذاء والمعاش لشعبها له الأسبقية على حق التعبير السياسي والتظاهر.

كانت الصّين عنيدة بصورة خاصة إزاء منع مراقبة حقوق الإنسان من قبل وكالات عالميّة التي تؤدي إلى نقد ممارساتها المحليّة. ولقد صُعدت للقرار الناقد في آب 1989 الذي تبنته لجنة فرعية في الأمم المتّحدة لمنع التمييز وحماية الأقليات، وكانت المرة الأولى التي يلام فيها عضو دائم في مجلس الأمن على أساس حقوق الإنسان في الأمم المتّحدة. وبالتالي خاضت الصّين معركة قاسية لتنجو من النقد في الاجتماع السنوي في جنيف للجنة الأمم المتّحدة لحقوق الإنسان حول اعتراضات الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي. ولتهرب من طريق اللوم الممكن هذا، انتقلت الصّين إلى مناقشة سجلها في حقوق الإنسان في ندوات ثنائية أقل تخويفاً.

لكن اعترف قادة الصّين (متدمرين ومترددین) أمام المجتمع الدولي وإلى مواطنيهم أن بعضاً من الحقوق التي تحددها الأمم المتّحدة عالميّة (شئنا أم أبينا) وخاضعة لفحوص عالميّة. ولم يكن انفتاح الصّين للتقييم من وجهة نظر المبادئ العالميّة فقط، بل جعلت أيضاً الحوارات حول حقوق الإنسان شرعية محلياً. وتمسك المصلحون القانونيون في الصّين بالتوقيع على الوثيقتين ليحفزوا إصلاح بعض أكثر المناطق إشكالية في القانون المحلي بما فيها الاستخدام المفرط لعقوبة الإعدام، والمحاكم الفرعية التي تحكم على الناس بإعادة التثقيف، وفقدان الحماية الأساسية في قانون الجنايات كالحق في البقاء صامتاً⁽²⁴⁾.

تحتاج الصّين إلى القدرة على الشعور بالراحة في إطار للحكم العالمي الذي تسعى للانضمام إليه. قضايا كثيرة وهامة وراء القضايا السياسيّة والاجتماعيّة مباشرة، مثل حماية البيئة، وتهريب المخدرات، والتجارة بالنساء، ومرض الإيدز كلها تحتاج إلى الحل عن طريق المشاركة الفاعلة. وبدورها تحتاج أمم كبيرة أخرى لأن تدمج الصّين بصورة أكبر كشريك أكثر مساواة لبناء هموم الصّين المعقولة ضمن هندسة الحكم العالمي. وتحتاج الصّين إلى

التخفيف من شكوكها في النوايا الأجنبية المعادية، والتعديل من مفهومها القديم للسيادة حتى تقبل بعض القضايا التي تحتاج إلى حلول عبر الأمم وبأن الرقابة العالمية يجب ألا تدمر قوة الحزب الشيوعي. بدون هذه التعديلات على الجانبين سوف تبقى الصين لاعباً كبيراً لا يمكن التنبؤ به في الحكم العالمي.

إن قرار الصين فتح اقتصادها في الثمانينيات، وضغوط العولمة قد أدت حتماً أو زادت الاختلافات السياسية داخل الصين. فقد كان لبعض الأقاليم والمجموعات الصناعية الجديدة تميزاً بارتباطها مع الاقتصاد العالمي، بينما صارت أعمدة قوة الحزب الشيوعي الصيني في القطاع الذي تملكه الدولة تتآكل بسبب زيادة المنافسة العالمية. نناقش هنا أربع نواح مترابطة تضع التحديات للحكم المحلي. أولاً، لقد اتسع النظام القانوني سريعاً ليلتئم رأس المال العالمي والتجارة العالمية. ثانياً، أسهم الارتباط بالاقتصاد العالمي في عدم المساواة التي برزت كنتائج ثانوية للإصلاحات. ثالثاً، خلقت هذه الإصلاحات تحديات جديدة في تموين الشعب بالبضائع والخدمات⁽²⁵⁾. رابعاً، يجابه الحزب الشيوعي الصيني مشكلة كيفية ملاءمة القوى الاجتماعية التي ستستفيد من العولمة بينما يقوم هو بالتخلي عن عناصر من قاعدة قوته التقليدية. هذه الاتجاهات ليست الوحيدة وليست الأولية في منتجات العولمة، لكن العولمة سوف تعمقها.

لمعالجة تنظيم اقتصادها المحلي، وارتباطها برأس المال والتجارة العالميين، اتخذت الصين واحداً من أكثر البرامج المقامة على عجل بالتاريخ للتطوير القانوني. فخلال الثمانينيات، أجرت الصين تغييرات هامة في سياساتها التجارية والبنية المؤسسية للتعامل مع التجارة الخارجية والاستثمار الخارجي⁽²⁶⁾. ولكن كما يؤكد معظم المستثمرين الأجانب أن الاستخدام غير الكافي وانعدام الشفافية (خاصة في التعليمات الداخلية التي لا يهتم الأجانب

الاطلاع عليها) وتشابك التعليمات الإدارية المحلية تقلل من جدوى النظام.

وللحد من تأثير الارتباط الأجنبي في الحكم والمجتمع الصيني ككل، وضعت الصين بصورة أولية مناطق اقتصادية خاصة (وبشكل رئيسي مناطق إعداد التصدير). وخلال السنوات العشر الماضية تكسرت الحدود المحيطة بهذه المناطق بصورة مستمرة، لأن أجزاء أكبر من البلاد انفتحت للاستثمار والتجارة، أو سارعت المحليات بالإعلان عن صفقات جذابة للمستثمرين الأجانب. وأدّى هذا إلى حكم لا يمكن التنبؤ به للاستثمارات الأجنبية مع خطوط غير واضحة من السلطة والقوانين بين المركز والمناطق المحلية. ولكن المناطق تركت مجالاً للتجربة مع كثير من التشريع الذي يحكم الاقتصاد الحديث للصين وعلاقات القوى العاملة.

سوف يعمق دخول منظمة التجارة العالمية عملية تصميم التنظيم للتجارة العالمية، لكن سيكون لها أثر واسع في عمل النظام القانوني المحلي. إن التحدي الكبير الذي يواجه الحزب الشيوعي الصيني سوف يكون القبول أن العضوية تفترض أن الخلافات سيحلها جسم أعلى من القومية، مستقل، قائم على أساس قانوني، أكثر مما يحلها أمر حزبي أو من خلال توسط اتصالات سياسية محلية. وفي داخل الصين، سوف تزداد الضغوط من أجل سلطة قضائية أكثر استقلالاً لتحكم في القضايا الاقتصادية ومن أجل شفافية أكبر في العمليات. وهذا يجري بعكس الممارسات الحالية وسوف يكون من الصعب تغييرها⁽²⁷⁾. إن الممارسة الملاحظة أعلاه حول التعليمات الداخلية التي لا يسمح للأجانب بالاطلاع عليها، ولكنها التي تحكم العمليات، سوف يتوجب إيقافها. والتحدي الأكبر سوف يكون فرض قوانين وإصدار تعليمات على المستوى القومي. وبينما تمثل هذه القوانين والتعليمات أهداف السياسة، يعارضها ويقلل من أهميتها أعداد ضخمة من التعليمات الوزارية وقوانين مولدة محلياً تقدم السياق العملي الحقيقي للنشاطات. وكما يقول المثل الرسمي «لهم

سياساتهم، ولنا إجراءتنا المعاكسة». وأخيراً وليس آخراً، ليس من المحتمل أن يوجد استقلال قضائي أصيل في أي وقت في المستقبل القريب.

كان من الموجود دائماً التكيف المؤسّساتي نتيجة لزيادة الارتباط الاقتصادي. في البدء، تم تشكيل بضع هيئات جديدة للتعامل مع الاستثمار والمستوردات والصادرات الأجنبية. وفي آذار 1982 قرّر مجلس الدّولة جعل إدارة كل التجارة الخارجية تحت منظّمة واحدة، وذلك بتشكيل وزارة العلاقات الاقتصادية الخارجية والتجارة، وبدورها تخلّت وزارة العلاقات الاقتصادية الخارجية والتجارة في سنة 1984 عن احتكارها المركزي للتجارة الخارجية وذلك بتوسيع عدد هيئات التجارة الخارجية من 12 إلى بضعة آلاف وأعطتها استقلالاً لأغراض مالية وتخطيطية⁽²⁸⁾. لكن الوزارة بقيت الأسمى في السياسة في هذا الميدان وكانت المنظّمة الأمامية في المناقشات مع الولايات المتحدة ودول أخرى حول شروط الصّين لدخول منظّمة التجارة العالميّة. ومع هذه الأقسام من وزارة المالية وبنك الشعب في الصّين المرتبطين في الشؤون الخارجية، فقد ازدهرت أكثر في بيروقراطية الدّولة من العولمة ودعمت باستمرار الوحدة الاقتصادية الصّينية أكثر.

زاد تركّز الاستثمار الأجنبي المباشر من عدم المساواة بين الأقاليم، إذ تركّز معظم الثروة في المناطق الساحلية الشرقية. ففي سنة 1998 تلقت غوانغدونغ Guangdong وحدها 26,5٪ من الاستثمار الأجنبي المباشر، وتلقت البلديات الكبيرة الثلاث في شانغهاي وبكين وتيانجين 17,5٪، ومقاطعة جيانغسو 11,66٪. وبالمقابل تلقت تسع مقاطعات وبلدية واحدة في الجنوب الغربي والجنوب الشرقي من الصّين 3٪ من كل الاستثمار الأجنبي المباشر⁽²⁹⁾. وبينما كان معدل نمو دخل الفرد في المناطق الريفية من 1988 إلى 1995 للصين ككل 4,71٪، كان هذا المعدل 11,66٪ في جيانغسو، و9,33٪ في بكين، و7,11٪ لغوانغدونغ. أما في الجنوب الغربي فكان 0,72٪ بالنسبة إلى غويزو،

و0,62% ليشوان، و1,26% ليونان⁽³⁰⁾. والنتيجة، كان معدل الدخل الريفي لسنة 1998 في المناطق الساحلية ضعف المعدل في الجنوب الغربي، وكانت شانغهاي أعلى ثلاث مرات. وفي المناطق كان الدخل الحقيقي أعلى بصورة مستمرة، فتمتع شانغهاي بدخل حقيقي أكبر مرتين من الدخل في الشمال الغربي و60% أعلى من الدخل في الجنوب الغربي⁽³¹⁾.

سببت هذه الاتجاهات، تدفق هجرات كبيرة تقدّر من 80 إلى 120 مليون نسمة للبحث عن عمل مؤقتة أو أكثر استمراراً، وانجذبت أعداد كبيرة بسبب فرص العمل المعروضة في المناطق الصناعية سيما على طول الساحل وفي البلديات الكبرى في القطاعات الصناعية التي تطورت بالاستثمار الأجنبي. وأدّى هذا إلى كسر نظام ضبط السكن القديم الذي احتفظ بالمزارعين خارج المدن وحمى نظاماً معقداً من الفوائد والعلاوات التي تفضل المدني على القروي. في الوقت الحالي، لا تقدم الحكومة الرفاه أو التعليم لهذه العائلات المهاجرة. ولم تندمج هذه العائلات في تأمين الخدمات الحكومية المحلية. وحيث إن الصّين تفتح نفسها لمزيد من الاستثمار الأجنبي، فسوف تزداد حركة القوى العاملة وسوف يتطلّب هذا إعادة التفكير بتأمين خدمة الحكومة التقليدية على أساس غير مكان الولادة. والآن تصبح هيئات المكان الأصلي هي المنظم الأولى للمجتمعات المهاجرة، الذين وضع كثير منهم بنية الحكم والرفاه الخاصة بهم خارج نطاق الدولة⁽³²⁾. وهذا لا يناسب رغبة الحزب الشيوعي الصّيني في ضبط كل البعد الاجتماعي وإغلاق المنظمات في الأجهزة الموجودة لرعاية النظام.

بينما تشدد الحكومة المركزية باستمرار على وجوب بذل اهتمام أكبر في الداخل الأفقر، فهذا لم يترجم إلى سياسة متجانسة، كما أن القوى التي كسبتها المقاطعات الساحلية لن تتخلّى عنها بسهولة. تتبع الصّين استراتيجية عدم المساواة في التنمية، وخاصة إذا قورنت مع جيرانها في شرق آسيا الذين تسعى

لمنافستهم⁽³³⁾. فاللامساواة هذه ضخمة من حيث تأمين الشعب البضائع والخدمات، والحوافز الرئيسية للحكومة المحلية في الوقت الحالي هي التشديد على تحريك الدخل على حساب أهداف توزيعية وتنموية أخرى. وكان لهذا كل النتائج السيئة غير العادية: صراع دور الأيتام لتأمين تكاليف الحياة بالعمل كملايه للغناء. ويعتمد الأطباء على ردود الفعل العنيفة من الهيئات الصيدلانية ويركزون على المداخلات العلاجية الغالية أكثر مما يعتمدون على العناية الوقائية. وتدخر الطبيعة الصراع لتكبح احتيال القرويين ليدوروا حول العقود مع هيئات اقتلاع الأشجار أو صيد الأسماك أو التعدين وينسحبوا منها. وأهم التطور المسبب لهذا هو واقع لامركزية النظام المالي. ويكمن الحل الناجح لهذه المعضلة ليس في زيادة قاعدة الضريبة للحكومة (حل يبحثه البنك الدولي وتفضله الحكومة المركزية في الصين) أو عصر الفقراء الريفيين بفرض رسوم وضرائب فحسب (استراتيجية تفضلها الحكومات المحلية غالباً)، ولكن أيضاً بإعادة التفكير بأي نوع من الأعمال يجب أن ترتبط الحكومة، فبدون نظام سياسي منفتح أكثر تكون البدائل الوحيدة للخاسرين هي أن يعانون صامتين، أو أن يتظاهروا (وهم يفعلون هذا بصورة متزايدة).

إضافة إلى الأثر الإقليمي للعولمة، هناك تأثير قطاعي سيقبل من أهمية القطاع الذي تملكه الدولة من الاقتصاد، والممارسات الزراعية الحالية، وتفضيل المشاريع المشتركة التي تزداد، والقطاعات التي يملكها الأجانب وغير الدولة. إن جهود جيانغ زيمين وزو رونجي غير العادية لدخول منظمة التجارة العالمية خلال 1999، سوف يكون لها نتائج كبيرة على الحكم، وسوف تسلط الضوء على التوترات الاجتماعية على المدى القصير إلى المدى المتوسط. وسوف تساعد الشروط للدخول المتفق عليها مع الولايات المتحدة على تشكيل بنية السوق في الصين وتطور السوق الداخلي (معظم الولايات تتاجر من الخارج أكثر مما تتاجر في ما بينها) وتطوير مؤسسات أكثر كفاءة لتحكم السوق وتموله.

ولخص بعضهم أن زو رونجي وزملاءه المصلحين قد قرّروا أن دخول منظمة التجارة العالمية قد يكون الطريقة الوحيدة لتنظيم الشركات المحلية. وقد يكون لهذا آثار هامة في الحكم المتحد، بينما يكون للسقوط مجموعة تحديات جديدة للحكم. إن دخول منظمة التجارة العالمية تنافسه معارضة من تلك القطاعات الاقتصادية والأقاليم التي تشعر أنها ستكون الخاسرة.

في سنة 1997 - 1998 أعلنت القيادة الصينية إصلاحات طموحة لعقلنة الاقتصاد، وقد صُمم عدد منها لتخفيف الأعباء غير الاقتصادية عن الشركات التي تملكها الدولة والتي يمكن أن تساعد في تلبية معايير دخول منظمة التجارة العالمية. يجب أن يمنع دخول منظمة التجارة العالمية الدعم الضخم لهذا القطاع والدور غير الاقتصادي الكبير الذي تنفذه الشركات التي تملكها الدولة⁽³⁴⁾. وهذا سيجعل الأمر صعباً على الحزب الشيوعي الصيني لمتابعة الرفاه الاجتماعي الحالي والسياسات الاقتصادية، شيء يمكن أن يفضله المصلحون.

تقترح أرقام البنك الدولي أنه ليس أكثر من 10٪ من الشركات الصناعية التي تملكها الدولة، والتي تزيد عن 100000، قابلة للاستمرار بشكل أساسي. تمتص هذه الشركات 60٪ من الاستثمارات الوطنية، وتتلقى دعماً إجمالياً يصل إلى أكثر من ثلث الميزانية القومية. والدَّين الصافي لهذه الشركات وصل إلى أكثر من 12٪ من مجمل الدخل المحلي في سنة 1995. ومهم جداً أن ما بين 50 و75٪ من توفير البيوت تتوسط مصارف الدولة لإدارتها وتذهب حالياً إلى تمويل عمليات الشركات التي تملكها الدولة. إن جري تخفيض عدد الشركات التي تملكها الدولة ولم تضمن الدولة خسائر هذه الشركات، فلن يكون عدد من العائلات المدنية سعداء لأنهم خسروا رمز حياتهم. يقدر البنك الدولي أن 50٪ من الشركات التي تملكها الدولة خسرت أموالاً في 1996 (والتقديرات غير الرسمية أعلى من ذلك)⁽³⁵⁾.

لقد أصبح ظاهراً وبصورة واضحة أن مصادر الحكومة على المدى الطويل لن تكون كافية لأن تدفع للمودعين وحاملي السندات إذا عجزت الشركات التي تملكها الدولة عن خدمة ديونها السيئة. وبنفس الوقت مع تناقص قاعدة الدخل كانت الدولة غير قادرة على تقديم نفس النوع من المساعدة، وانخفض الدعم من 6٪ من مجمل الناتج المحلي إلى 4٪ في سنة 1994. وهذا جعل من المستحيل عملياً على كثير من الشركات التي تملكها الدولة أن تلبى كافة التزاماتها الاجتماعية وحتى دفع الرواتب، وبدورها سرّعت الحاجة إلى إصلاحات في التعويضات التقاعدية والطبية والسكنية⁽³⁶⁾. وهكذا بدأت القيادة قبول الإفلاسات والبطالة المكشوفة، وهذا يبيّن لماذا يكون دخول منظمة التجارة العالمية هاماً. ليس هاماً لكونه آلية تنظيمية فقط، بل لأنه أيضاً القوة الخارجية التي يستطيع المصلحون وضع اللوم عليها بسبب الآلام التي ستصيب طبقة العمّال المدنية ذات الامتيازات خلال إعادة البناء.

لكن لا يمكن التنبؤ بكامل التأثيرات السياسية لهذه العملية. ولكي تصبح قابلة للحياة وتتوافق مع مبادئ منظمة التجارة العالمية، يجب أن تزال الالتزامات الطبية والسكنية والرواتب التقاعدية للشركات، وأن يديرها خليط من الأفراد والحكومة لتأمين الخدمة، ومساهمة العاملين بطريقة أقرب للشركات في الغرب. ولكن إذا نفذت هذه الإصلاحات كاملة، فإنّها ستقلص الدور المتدخل للدولة وتراقب الاختلافات الاجتماعية بصورة أكبر. وقد تصل في مجموعها إلى «ثورة» في العلاقات بين الدولة والمجتمع على أساس إخراج الأولى من المناطق الحرجة في حياة الأخرى. ومع ازدياد مسؤوليات الأفراد عن أعمالهم الخاصة بهم، كالسكن والرواتب التقاعدية وخيارات الاستهلاك، فإنّهم سيرغبون أن يكون لهم صوت سياسي أعلى ومسؤولية عن الموظفين، ونتيجة لذلك سوف تتطوّر مؤسّسات جديدة لتحقيق رغباتهم وأهدافهم.

والزيادة الناتجة عن خطوة التسريجات سوف تضع تحديات لسياسة

الحكومة لإعادة التشغيل، بينما تكشف ضعف النظام الصيني لتأمين الأمن الاجتماعي الإضافي واللازم ودعم الرفاه. وهذا يسهم في المناقشات الهامة حول دور الحكومة. إن مداخيل الحكومة أثناء الإصلاحات هبطت من 36٪ من مجمل الناتج المحلي سنة 1978 إلى نحو 11٪ في سنة 1998. يجب على الصين أن تفكر في الوظائف التي ستحافظ عليها، والوظائف التي ستتركها لقبضة السوق، والوظائف التي سترسلها إلى القطاع الثالث الذي ما يزال في طور النشوء لكنه محدد بدرجة عالية. ينبثق تحكم الحكومة بالقطاع الثالث من أمرين: الثقافة اللينينية التي ترتب بأي نشاط يحدث خارج سيطرتها، والمخاوف بأن القطاع المزدهر سيكون مفتوحاً لتأثيرات من المجتمع العالمي⁽³⁷⁾.

لا يعني هذا أن قوى العولمة ستوجه بالضرورة لكمة إلى الحزب الشيوعي الصيني فتخرجه من الوجود. وبالفعل قد تكون مهياً لتمد في عمره. فمع الشرعية القائمة على المعايير الاقتصادية، يتوجب على الحزب الشيوعي الصيني أن يحافظ على مستويات عالية من النمو الاقتصادي ليحافظ على الاستقرار الاجتماعي. وحيث إن خفض قيمة النقد يستمر، والاستثمارات في البنية التحتية تفشل في تأمين ازدهار كاف للاقتصاد القومي، فعلى القيادة التفكير بالبدائل. والمقامرة هي أن دخول منظمة التجارة العالمية لن يساعد في تنظيم الاقتصاد المحلي فقط، لكنه سوف يعطي انتعاشاً لمعدلات النمو في الصين أيضاً. وهذا يفسر المقالات المتفائلة التي تظهر في الصحف الصينية بعد اتفاقية الولايات المتحدة والصين، وتناقش أن دخول المنظمة سيؤمّن فرص عمل أكثر من الفرص التي ستفقد، وبأنها ستضيف 3٪ من نقاط النمو خلال السنوات القليلة المقبلة.

وهذا يتطلب من الحزب الشيوعي الصيني أن يخفض توقعاته من الطبقة العاملة المدنية - التي كانت تعمل بشكل ناجح تماماً. وبفرض أن الحزب

الشيوعي الصيني يرفض أية تنظيمات سياسية أو عمالية مستقلة، فلا يوجد أحد يمثل مصالحهم تمثيلاً فعلياً خارج الجهاز الحزبي. إضافة إلى ذلك، يجب على الحزب الشيوعي الصيني أن يجد طرقاً ليدمج القوى الاجتماعية التي تبرز حديثاً في البنية الاقتصادية وأخيراً في البنية السياسية. وكان هذا أمراً ملحاً بصورة خاصة لقطاع الأعمال الخاصة الذي يختفي كثير منه كشركات جماعية أو شركات دولة. إن الحزب الشيوعي الصيني يتخلى باستمرار عن مجالات أكثر للقطاع الخاص الاقتصادي معترفاً بأنه أحد القوى الرئيسية الدافعة للنمو الاقتصادي، وبأنه سيكون المستفيد من الاندماج الاقتصادي العالمي الأكبر. لذلك تم تعديل المادة 3 من دستور الدولة في آذار 1998 لرفع مركزه من «عنصر مكمل للاقتصاد الاشتراكي العام» إلى «عنصر هام»⁽³⁸⁾. وفي 4 كانون الثاني 2000 أعلنت رئاسة هيئة تخطيط تنمية الدولة أن القطاع الخاص يوضع على «قدم المساواة مع الشركات التي تملكها الدولة»، لأول مرة منذ سنة 1949⁽³⁹⁾.

لقد وجد القطاع الخاص أن الحصول على ائتمان أمر صعب، وبأنه ضعيف أمام سلوك السلب من الموظفين المحليين، وبأنه لم يكن قادراً على التسجيل في أسواق البورصة. وهذا لن يغيّر الممارسة المعتادة بين عشية وضحاها ولكن يجب تأمين حماية سياسية أفضل لهذا القطاع⁽⁴⁰⁾.

كان التخلي عن السلطة السياسية أو حتى جر مدراء أعمال جدد إلى بنية السلطة الموجودة أمراً أكثر إلحاحاً. فقد رفض المثاليون المحافظون من أمثال دينغ ليكان Deng Liqan إدخال المدراء الأثرياء من القطاع الخاص في الحزب، وأوقف الحزب الشيوعي الصيني عملياً قبول هؤلاء المدراء (دون أن يتبنّى أية سياسة رسمية لاستبعادهم)⁽⁴¹⁾ (في مدينة وكسي Uxi City قابلت واحداً من أغنى رجال الأعمال المحليين الذي كان متحمساً في البداية للانضمام إلى الحزب، ومن ثم طلب الانسحاب، لم يكن منزعجاً بدون سبب، لأن قوته الاقتصادية كانت تعني أن قادة الحزب لا يزالون يقدمون له الطاعة ويتشاورون معه بشكل

منتظم⁽⁴²⁾. إن تدريب قادة الحزب الشيوعي الصيني على الماركسية كان ينبغي أن يقنعهم بأن السلطة السياسيّة تبنى على قاعدة اقتصاديّة. وبينما تستمر العولمة في تمييز المجموعات الجديدة، فسوف يقدّم الحزب الشيوعي الصيني تحدياً أكبر للملاءمة السياسيّة.

يضع قدوم ثورة المعلومات مشكلة أخرى للحكم الصيني. تمارس الحكومة الصينية تقليدياً نظام ضبط المعلومات ومراقبتها بعملية متدرجة ومعقدة حول من يُسمح له برؤية ماذا يدخل من المعلومات. حاول الحزب الشيوعي الصيني أن يضع تدفق المعلومات ضمن أفنية ترتبط عمودياً وتتجنّب تدفق المعلومات أفقياً. وكان هذا يعني أن الوصول إلى المعلومات في النظام الصيني قد شكّل أساساً هاماً للسلطة، كذلك القدرة على تقديم ترجمة صحيحة للماضي قد أعطى الشرعية لإصدار قرارات حول السياسة الحالية⁽⁴³⁾. تحت مثل هذا النظام، إن الأساس الحقيقي للتبادل هو الأسرار والوصول المميّز للمعلومات.

يستطيع هذا النظام جعل القادة بحاجة للمعلومات المعتمد عليها والتي يحتاجونها لصنع قرارات سياسيّة ملاءمة. فكلما كان النظام قسرياً، كلما كان ما يمرر إلى الأعلى هو ما يريد القادة سماعه. وتكبت المعلومات السلبية ويقمع عملاؤها. إن ما تعرضه العولمة بشكل أفضل من أية نقطة في الماضي هو أنّه عند نقطة معينة من التنمية - حيث تصبح الحاجة إلى المعلومات كبيرة جداً - يصبح من الصعب جداً تخفيف الإكراه بدون دعوة تغيير واسع في البنية. في الاتحاد السوفياتي أدّى القسر الطويل والبيروقراطية التي حرمت الدولة من قدرتها على التجديد إلى الانهيار. وما كان يبدو على أنّه تخطيط عام وعقلاني عند القمة، كان مبنياً على أساس نظام بني على عجل من الصفقات والمفاوضات الخاصة⁽⁴⁴⁾.

في الاتحاد السوفياتي لم تكن ترشح إلا معلومات صحيحة قليلة إلى

القمة فحسب، بل كانت القمة ترفض وتكبت القليل الذي وصل إليها. كما لم يتمكن المدراء في النّظام المركزي للدولة أن يثق الواحد منهم بالآخر أو بممثلي الحزب. وعندما اتخذت الخطوة لجعل الاتحاد السوفياتي نظاماً ذا معلومات عالية، وقسر أقل، انهيار البنيان التنظيمي بأكمله. وهذه هي المشكلة الدقيقة التي تحاول القيادة الصّينية الحالية أن تمسك بها. فليس من المدهش أن يكون انتشار الإنترنت السريع وتكنولوجيا المعلومات الجديدة سبباً للإزعاج بين أولئك الذين يريدون النّظام، فهذا الانتشار يهدّد احتكارهم لتدفق المعلومات.

في عدد من المناسبات، عاملت قيادة الحزب الشيوعي الصّيني الإنترنت بنفس الطريقة التي عاملت فيها المطبوعات التقليديّة. فقد حاولت وضع نظام للمراقبة يسمح لها بالاشتراك في فوائد تدفق المعلومات السريع دون أن تُجبر على فتح نظام المعلومات بحيث يسمح بدخول الآراء السيئة والآراء التي قد تتحدّى تفسير الحزب الشيوعي الصّيني للأحداث. أولاً، فوضت أربع شبكات للوصول العالمي كي تستطيع مراقبة تدفق المعلومات. إلى جانب المواد الجنسية فقد أغلقت الوصول إلى المواقع على الشبكة مثل نيويورك تايمز وسي إن إن CNN، ومواقع حقوق الإنسان التي تنتقد الصّين. منذ 1996 طالبت جميع مستخدمي الإنترنت بالتسجيل لدى دوائر الشرطة وإلّا يواجهون العقوبة. وحديثاً جداً، منعت الدّولة المواقع القائمة في الصّين من استخدام الأخبار المأخوذة من مواقع قائمة خارج الصّين. وبالتالي، أوقف عدد من موردي الخدمة في الصّين خدمات الأخبار من قوائمهم، وركّزوا على المناطق «الأسلم» من توريد المعلومات، مثل الرياضة والتسلية. إضافة إلى ذلك، يحظر على وسائل الإعلام التقليدية استخدام المواد المأخوذة من أي موقع على الشبكة. ولتحقيق مراقبة أفضل على هذا القطاع، أوجدت وزارة صناعة المعلومات في سنة 1998، وشملت الوزارات السابقة للبريد والاتصالات والراديو والأفلام والإذاعة و«المجموعة القائدة» لسياسة المعلومات. فالوزارة هي المنظمّ الأوّل لهذا القطاع وتقل تقاريرها مباشرة إلى مجلس الدّولة.

كانت الوزارة ورئيسها أو جيشوان Wu Jichuan يعادون السماح للأجانب بالوصول إلى السوق لأسباب سياسية وتجارية. من حيث المبدأ يجب أن تغير منظّمة التجارة العالميّة هذا الموقف تغييراً كبيراً، وتخلّت الصّين عن أن الإنترنت مفتوحة للاستثمار الأجنبي وأن شركات الاتصال سوف تتمكّن من السيطرة على 49٪ من شركات خدمة الاتصالات عند قبولها في منظّمة التجارة العالميّة، و50٪ بعد سنتين، ولكن سوف تعالج القضايا على أساس واحدة واحدة، وأن الوزارة نفسها هي التي تتخذ القرارات بمنح التراخيص. هذا، بالإضافة إلى الحساسية السياسيّة والحماية المحلية، قد يقترح أن جهداً مشتركاً سوف يبذل لتحديد الوصول الأجنبي في قطاع الإنترنت.

إن القيادة السياسيّة الصّينية مدركة بوضوح أنّها لا تستطيع السيطرة الكاملة على تدفق المعلومات أو الوصول إلى مواقع ممنوعة من قبل مواطنيها. إن قصدها وضع تحذيرات حول الحدود المسموح بها وتأخير التفكير المعادي من أن تصبح ضرورية جداً حول العالم الخارجي. وفي هذا القدر المحدود، يمكن أن تنجح. وحتى إن أصبحت الصّين ذات مسام لتدفق المعلومات، يوجد دليل طفيف لأن يقترح أن هذا وحده قد تحدّى احتكار الحزب الشيوعي الصّيني على التفسير السياسي للغالبية. ويجب التذكر أن عند دخول الصّين القرن الجديد كان 90٪ من بيوتها بدون هاتف، وأن 99٪ من السكان لا يستطيعون الوصول إلى شبكات الكمبيوتر في أية حال⁽⁴⁵⁾.

من المحتمل أن يكون رد الصّين على الإنترنت مختلفاً مع رقابات أشد على الأخبار والمعلومات السياسيّة وممارساتها والسيطرة التي تماثل الممارسات العالميّة في الصفقات التجاريّة الإلكترونيّة أكثر وضوحاً. وبالفعل توجد فرص جديدة للإنترنت في الصّين. فاللغة الصّينية ستكون اللغة الثانية للإنترنت وقد تصبح مسيطرة. هذا يعطي العاملين بالدعاية في بكين فرصة جديدة لم يسبق ذكرها لتحاول تشكيل ثقافة سياسيّة صينية تمتد بعيداً وراء حدودها.

لكن، حتى في مجال التجارة توجد هموم أمنية كأن تلعب الوزارات ومجموعات أخرى في الصّين فتحدد الوصول الأجنبي . فمثلاً، في كانون الثاني 1996 أعلن مجلس الدّولة بأن وكالة الأنباء الصّينية Xinhua News Agency التي تديرها الحكومة سوف تكون مسؤولة عن توزيع كل المعلومات الاقتصادية التي تبثها الوكالات مثل داو جونز ورويتزر . وهذا قد يخذل كلياً أهداف مثل هذه الخدمات . والسبب الرسمي الذي أعطي كان لتدقيق المحتوى والتأكد أنّه لا توجد أخطاء في المعلومات المقدّمة، أو لا شيء يعادي الصّين . كان السبب الحقيقي تنفيذ مخاوف القادة من تدفق المعلومات غير المحدّدة لاستخدام حجة أمن الدّولة وللحصول على احتكار اقتصادي . وكانت تشعر وكالة الأنباء الصّينية أنّها تركت بعيداً ظاهرياً عن مفاسد التكنولوجيا الجديدة ورأت أن ذلك طريقة جيدة لكسب المال⁽⁴⁶⁾ .

سوف تحتاج القيادة الحالية إلى مهارات كبيرة من جانبها لمنع تحديات العولمة من أن تضعف سلطة وشرعية الحزب الشيوعي الصّيني . وحتى تاريخه، بينما تظهر القيادة نفسها على أنّها قادرة على التكيف مع التغير الاقتصادي، لكنها لم تعرض المهارة اللازمة لمواجهة النتائج الاجتماعية والسياسية التي تنشأ من هذا التغير . في كل مرة ظهرت فيها الحاجة إلى إصلاح سياسي بعيد المدى، كانت القيادة الأكبر تتراجع على أمل أن بنیان سلطتها القوي سيمكنها من سحق أية معارضة مكشوفة وتركب أي اضطراب⁽⁴⁷⁾ . لكن من الواضح أن قوى العولمة سوف تحتاج إلى تغيير كبير في الطريقة التي يحكم فيها الحزب الشيوعي الصّيني النّظام، وسوف تحتاج إلى إصلاح سياسي لا يسعى إلى جعل النّظام أكثر شفافية فقط، ولكن ليكون أكثر مسؤوليّة أيضاً . وبالنظر إلى سجله حتى هذا التاريخ، سيكون هذا حاجزاً هاماً للقيادة الحالية عليها أن تتغلّب عليه . ومع تفكيرهم بأنهم تعلموا الدرس من جيرانهم الذين تطوروا بسرعة في الإقليم، فقد طبّق القسر السياسي على دفعات، ورافق ذلك تحرير اقتصادي

متزايد. لكن احتياجات الصين لنمو كبير ومستمر هي معلومات عالية، تراجع القسر، وطبقات أقل، ومسؤولية أكبر عن طريق مؤسسات انتخابية، وسوف تتوازن فيه أفضليات السلع والخدمات في المجال الاقتصادي مع الحاجات والرغبات في المجال السياسي. إن كانت قيادة الصين تستطيع معالجة تحدي الحكم هذا سوف تؤكد إن كانت تستطيع الاحتفاظ بقيادتها على تنمية الصين في القرن الحادي والعشرين.

ملاحظات

- (1) إن أقوى تعبير لمدرسة الصراع في «The Coming Conflict With China» تأليف ريتشارد بيرنستاين، وروس ه. مونرو (Knoph, 1997)؛ وتقييم أكثر توازناً يقدمه أندرو ج ناثان وروبرت س. روس في «The Great Wall and the Empty Fortress» (w.w.Norton, 1997). ولمراجعة عميقة لأفضليات السياسة المختلفة للتعامل مع الصين والقائمة إما على التوفيق أو المجابهة، انظر مايكل أوكسنبيرغ وإليزابيث إكونومي، «Introduction: China Joins the World» في كتاب من إعدادهما وهو: «China Joins the World: Progress and Prospects» (New York: Council on Foreign Relations, 1999) ص 7 - 15.
- (2) وبالتأكيد كان هذا تناول كل الرؤساء من نيكسون ومن بعده، كلما زاد ارتباط الصين بالمجتمع العالمي كان ذلك أفضل.
- (3) ينشر مكتب الترجمة للجنة المركزية للحزب الشيوعي الصيني واحدة من أكثر السلاسل إعلاماً. وتم نشر سبعة مجلدات حتى تاريخه تغطي مواضيع كالعولمة والماركسية، والعولمة والاشتراكية، والعولمة والصين.
- (4) انظر يو كيينغ Yu Keping، «أفكار صينية في البحث في العولمة»، في ص 96 (Strategy and Management) «Zhanlue yu guarli» (and Management)، عدد 3/ 1999.
- (5) انظر مثلاً جو شكوينغ (Guo Shuqing)، «Economic Globalization and China's Opening» (Review of International Economics) nos. 5-6, 1999 ص 21 - 26، وكذلك ليو لي Liu Li، «Economic Glo.» نفس المصدر رقم 11 - 12 / 1997، ص 32 - 34.
- (6) ليو جونغ (Liu Junning)، «Globalization and Democratic Politics» في كتاب من إعداد خيو خياوانغ (Xue Xiao yuan) وهو هوانزي «Globalization and China» (Hu Huanzi) Center of Compitation and Translation Press, 1998) بكن ص 67 - 71.
- (7) خو يونغ (Xu Yong) وزينغ جون (Zeng Jun)، «Globalization, Contracts, and Political Development» ص 72 - 81 نفس الناشر.

- (7) فقط في 1993 تجاوزت الصين مستوى تجارتها ذات الطرفين في سنة 1928، التي بلغت 2,6٪ من مجمل التجارة العالمية. ولقد هبط المجموع إلى 0,6٪ في سنة 1977. (الإيكونومست، 20/11/1999 ص 25) تذكر أن الصين قد احتلت مكانة اللوكسمبورغ بكونها في الترتيب العاشر من دول العالم، ولا تزال تحت بلجيكا وهولندا.
- (8) هذه الأرقام محسوبة من معلومات في (الكتاب السنوي لإحصاء الدولة، 1999) (بكين دار نشر إحصاء الدولة 1999).
- (9) «China: Jiang Zemin Praises HKSAR Government» (Xinhua, March 9, 1998).
- شكري لنانسي هيرست لإيجاد هذا الاقتباس ولأي عون مرجعي آخر.
- (10) الصيغة الأكثر استخداماً هي «تعلم الصينية من أجل الجوهر، والغريبة للاستخدام العملي».
- (11) من سنة 1977 إلى سنة 1996، ارتفعت عضوية الصين في المنظمات الحكومية العالمية من 21 إلى 51، وفي المنظمات غير الحكومية العالمية من 71 إلى 1079. انظر صاموئيل س كيم (Samuel S. Kim)، «China and the United Nations» في كتاب من إعداد: إيكونومي وأوكسينبرغ (Economy & Ohnsenberg): ص 46 - 47 «China joins the World».
- (12) بعدما خرجت من عزلتها التي فرضتها على نفسها لفترة، كان ينقص الصين أشخاص إدارة يستطيعون العمل في منظمات عالمية لتقدم مصالح الصين تقدماً فعالاً.
- (13) ما شيكون (Ma Shikun) وزانغ يونغ (Zhang Yong)، «What is the Meaning of the Seattle Meeting?» (في صحيفة (Peoples's Today) 16 كانون أول 1999 ص 7).
- (14) كمثال، انظر جيانغ زيمين في تعليقاته التي حيا فيها الألفية الجديدة عندما أشار إلى كم عانت الصين من «التخويف والمهانة من قوى العالم» قبل مجيء ماوتسي دونغ والحزب الشيوعي الصيني لقيادة الأمة إلى التحرير. إذا أردت النص الكامل، انظر Xinhua باللغة الإنكليزية عدد 13/12/1999. ومن أجل دور القصة وعلاقتها بالقوة في الحزب الشيوعي الصيني انظر ديفيد إي أبتر (David E. Apter) وتوني سايش (Tony Saich)، «Revolutionary Discourse in Mao's Republic» (Harvard University Press, 1994).
- مقتبس في ستيفن وايت وآخرون «Communist and Post communist Political Systems» (Basingstoke: Macmillan Press, 1990) ص 73.
- (16) لقد قدمت اتهامات مماثلة ضد رئيس الوزراء Zhu Rongji عندما نشرت الولايات المتحدة تفاصيل ما زعمت أنه وافق على الشروط لدخول منظمة التجارة العالمية في نيسان 1999.
- (17) لقد كان الحزب الشيوعي الصيني حذراً في وضع حدود للتشعبات القومية التي قد تتحدى وضعه هو. فقد جمع الضدين حول نشر التيار القومي «The China That Can Say No» لأن انتقاد المؤلفين للنظام وتوجهاته القومية، قد أغلق متابعة المواطنين الصينيين للتحضير للحرب من اليابان، وبينما كان مؤيداً تماماً للمظاهرات المعادية للولايات المتحدة، لجمها بسرعة عندما بدأت تنتقد عدم كفاية الرد الحكومي.
- (18) ما شيكون وزانغ يونغ، «What Is the Meaning of the Seattle Meeting» في (Renmin ribao) 6 كانون أول 1999 ص 7.

- (19) نفس المصدر .
- (20) من أجل هذه النقطة، انظر أوكنبرغ وإيكونومي، «Introduction» ص 21؛ ومايكل د. سوين وآلاستير إيان جونسون، «China and Arms Control Institutions» المصدر ذاته ص 90 - 135.
- (21) انظر كيم، «China and the United Nations» ص 56. وأكثر عموماً في نفس الموضوع حول ارتباط الصين، انظر الكتاب من إعداد آليستار إيان جونسون وروبرت اس روس: «Engaging China: The Management of an Emerging Power (New York; routledge, 1999)
- (22) منذ أوائل الثمانينيات، توقفت الصين عن استخدام القيتو مدعية بأن ذلك مثال عن السلوك العدواني. ونتيجة لذلك، تفضل الصين الامتناع عن التصويت، والمرة الوحيدة التي تلت ذلك والتي مارست فيها الصين القيتو كان في كانون الثاني 1997 لتوقف نذب بعثة الأمم المتحدة إلى غواتيمالا وكذلك احتجاجاً ضد روابط تلك الدولة الدبلوماسية مع تاوان. وعملياً، كل تصويت للقيتو كان ضد توصيات الأمين العام. استثناء واحد ذو أهمية كان في 1972 حول دخول بنغلاديش بعد تأسيسها بعد الحرب. واضح أن هذه الحركة متعلقة برأي الصين بالسيادة، وبذلك لا ترغب بتأييد خلق دول جديدة من خلال حرب انفصالية.
- (23) في 27/10/1998 بعد زيادة ممثلة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة، ماري روبنسون، وقعت الصين على وثيقة حقوق الإنسان العالمية في الحقوق السياسية والمدنية، وفي 5/10/1997 وقعت الصين على وثيقة حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قبل زيارة الرئيس جيانغ إلى الولايات المتحدة.
- (24) مقابلات مع أعضاء من المهن القانونية والأكاديميين القانونيين في حزيران 1999.
- (25) ومن أجل تحليل عام واضح للصراع الممكن بين العولمة والبنى التحتية الاجتماعية انظر، داني رودريك (Washington: Institute for International Economics, 1977) «Has Globalization Gone too Far?»
- (26) في هذه العملية، انظر جود هويل «China Opens Its Doors: The Politics of Economic Transition» (Boulder: Lynne Rienner, 1993)
- مارغريت بيرسون «Joint Ventures in the People's Republic of China: The Control of Foreign Capital under Socialism» (Princeton University Press, 1991)
- وسوزان شيرك (Susan Shirk)، «How China Opened Its Doors: The Political Success of the PRC's Foreign Trade and Investment Reforms» (Brookings, 1994)
- (27) بالواقع، وقعت الصين على مذكرة تفاهم مع الولايات المتحدة تنص على أن كافة التشريعات التجارية ستكون عامة وأن تلك التعليمات التي كانت قد نُشرت لن تنفذ. والتنفيذ لم يكن قد اكتمل.
- (28) مارغريت بيرسون، «China's Integration into the International Trade and Investment Regime»، وذلك في كتاب من إعداد إيكونومي وأوكسنبرغ، «China Joins the World»، ص 188.

- (29) محسوبة من الأرقام في «الكتاب السنوي لإحصاء الدولة 1999» ص 599.
- (30) انظر أزيور ر. خان «Poverty in China in the Period of Globalization: New Evidence on Trends and Patterns (Geneva; ILO, n.d.) ص 36.
- (31) كان الدخل السنوي الصافي للفرد في البيوت الريفية في شانغهاي 5,406,87 يوان. وفي بكين 3,952,32 و جيانغسو 3,376,78 و سيشوان 1,789,17، و غويزو 1,334,46، والتبت 1,231,50 و كسنجيانغ 1,600,14، و غانسو 1,424,79. وبالنسبة للمقيمين في المدن كان الدخل الحقيقي للفرد الواحد 8,825,26 يوان في شنغهاي و 8,520,61 في بكين و 6,046,45 في جيانغسو. وكان بالنسبة لسيشوان 5159,97 ولغيزو 4580,48، وكسينيانغ 5,041,67، وغانسو 4034,26، وكيغاي 4,257,50. انظر الكتاب السنوي لإحصاء الدولة 1999 ص 339 و 3,25.
- (32) انظر كسيانغ بياو (Xiang Biao)، «How to Create a Visible 'Non-State Space' through Migration and Marketized Traditional Networks: An Account of Migrant Community in China» ورقة قدمت إلى المؤتمر العالمي حول هجرة القوى العاملة الريفية الصينية (بكين، حزيران، 1996).
- (33) من أجل تقرير صيني يكشف التنبيه والتحذير من أن عدم المساواة وعدم التكافؤ يجب أن يُعالجا بسرعة، انظر وانغ شاو غوانغ وهو آنانغ، «The Political Economy of Uneven Development: The Case of China (M. E. Sharpe Inc. 1999)
- (34) بإظهار مدى نشاطاتهم، تستخدم SOE الثلث الكامل من هيئة العاملين الطبيعيين ونحو 600000 معلم وإداري. (نيل سي هيوغز Neil C. Hughes)، «Smashing the Iron Rice Bowl»، في (ص 78، عدد تموز وآب 1998) Foreign Affairs vol. 777.
- (35) البنك الدولي، «China's Management of Enterprise Assets: The State at Shareholder» (Washington: World Bank, 1997) ص 1.
- (36) ارتفعت كلفة التأمين الاجتماعي وصندوق الرفاه كنسبة من القائمة الاجمالية للأجور من 13,7٪ في 1978 إلى 34٪ في 1995. برنامج الأمم المتحدة للتنمية، «تقرير التنمية البشرية في الصين» و«Human Development and Poverty Alleviation 1997» (بكين UNDP، 1998، ص 65).
- (37) انظر توني سايش، «Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China» (China Quarterly, no 161) (ستصدر آذار 2000).
- (38) «Quarterly Chronicle and Documentation» (حزيران 1999، China Quarterly, no 158) ص 535.
- (39) جون بومفريت (John Pomfret)، «China Gives Broad Rein to Economy's Private Sector» (الواشنطن بوست 5/1/2000 ص A1).
- (40) مثلاً، الذين يعملون في النظام المصرفي على المستوى المحلي ليس لديهم الخبرة في تقديم قروض على أساس تجاري. فهم معتادون على أن يصغوا إلى الرئيس الحزبي المحلي ويشعرون بالراحة لأن يعطوا القروض SOEs، وهم يقدرون أن شخصاً ما سوف

يرد القرض .

- (41) من أجل الانتقادات للسياسة الحالية اقرأ الأربعة، «10000 character manifestos» أعيدت طباعتها في «Crossing Sowrds: An Account of the Three Though Liberations in Contemporary China» (Today Publishers) (بكين 1998).
- (42) مقابلة ووكسي (Wuxi) أيار 1999.
- (43) في نفس هذا الموضوع، انظر توني سايش، «Writing or Rewriting History? The Construction of the Maoist Resolution on Party History». وفي كتاب من إعداد توني سايش وهانز فان دوفين، «New Perspectives on the Chinese Communist Revolution» (M. E. Sharpe Inc. 1995) ص 299 - 38.
- (44) انظر آبر وسايش، فصل 9، «Revolutionary Discourse in Mao's Republic».
- (45) شاو وينغواغ، «China: Reforms and Impact of Globalization» مخطوطة غير منشورة، أيار 1998 ص 12.
- (46) مقابلات مع ممثلين من شركات أجنبية مرتبطين بهذه المفاوضات.
- (47) أحدث مناسبة اجتماع مجلس الشعب القومي المنعقد في آذار 2000، وحوت المسودة الأولى لتقرير عمل الحكومة إشارة إلى الإصلاح السياسي، لكن ذلك أسقط من النسخة النهائية التي قدمها رئيس الوزراء زو رونجي، انظر في جريدة (South China Morning) «Political Reform Not on Agenda» عدد 7 آذار 2000.

العولمة وإصلاح الإدارة العامّة

في بداية القرن الحادي والعشرين يرتبط عدد كبير من الحكومات القوميّة من جميع أنحاء العالم في جهود إصلاح بيروقراطياتها. هذه الدّول ذات تواريخ مختلفة وأنظمة انتخابات مختلفة؛ وهي في مراحل مختلفة من التنمية، ومع ذلك تستخدم، إلى درجة مدهشة، مجموعة مفاهيم واستراتيجيات للإصلاح متماثلة إلى حد كبير. ويأتي كثير من هذه المفاهيم من حركة إصلاح تُعرف بأنّها «إدارة عامّة جديدة» أو «إعادة اختراع الحكومة»، بدأت في بريطانيا العظمى ونيوزلندا في الثمانينيّات واتسعت إلى دول أخرى شملت الولايات المتحدة في 1993. يمسح هذا الفصل أكبر 123 دولة في العالم ويرسم جهودها في الإصلاح. كما يحاول أن يفسّر سبب تقارب جهود إصلاح إدارة الحكومة عند هذه النقطة من التاريخ وكيف تتعلّق هذه الجهود بالعولمة.

لكن قبل أن نبدأ، لا بد من تحذير. إن كان التشابه في لغة الإصلاح ينتج

(*) تشكر المؤلفة مساعدتها في البحث روب تاليركو Rob Talierco على بحثه الحثيث على

دول تمت مناقشتها في هذا الفصل.

تشابهاً حقيقياً في الحكومة أم لا، يبقى أن نرى. إن التمييز بين الخطاب السياسي والواقعية الحكومية أمر صعب في دولة واحدة، وفعل ذلك عبر دول كثيرة وثقافات متعددة مخيف فعلاً، ولقد بدأ توأماً⁽¹⁾. لذلك، لهذا الفصل طموحات متواضعة أكثر: وضع الأسباب لشروع دول كثيرة ببرامج إصلاح حكومية، ووضع بعض العناصر المشتركة في هذه الإصلاحات. يسمح هذا الفصل أكبر 123 دولة في العالم، باحثاً عن حركات الإصلاح الحكومي التي تُعالج العمليات الواقعية في الدولة أو الأسس التقليدية للإدارة العامة. ويشمل هذا الفصل نتائج هذا المسح وبعض الملاحظات حول أسباب التشابه والفروق في الدول.

لمحة تاريخية

يعطي معظم طلاب الإصلاح الحكومي الفضل في بدء هذه الحركة التي تسمى أحياناً «الإدارة العامة الجديدة» إلى مارغريت تاتشر Margaret Thatcher التي جاءت إلى منصبها في بريطانيا العظمى في سنة 1979 بعدما أدارت حملة انتخابية أصبحت فيها الخدمة المدنية المبجلة حتى الآن مادة للحوار السياسي. وتبع انتخابها انتخاب رونالد ريغان Ronald Reagan في سنة 1980 في الولايات المتحدة، وانتخاب برايا ميليروني Brian Mulroney في كندا في 1984 - وكلاهما مثل تاتشر خاضاً حملات انتقادات عالية للبيروقراطية. وأن تصبح الخدمة المدنية افتراضاً قضية سياسية في هذه الدول، جاء ذلك كصدمة ضخمة للكثير من الموظفين المدنيين الذين يعتبرون أنفسهم إداريين للقانون غير سياسيين. والأكثر من ذلك، لقد عنى بروز قضية الإدارة الحكومية على المسرح السياسي أن في بعض الدول على الأقل لن تكون الإصلاحات الناجمة رابحة.

(ومن الجدير بالملاحظة أن حركات الإصلاح في بريطانيا والولايات المتحدة ذات جذور فكرية بدأت مع ثورات تاتشر وريغان. ومن ثم تبنت هذه الحركات وعدّلها حزب يسار الوسط على شكل (الديمقراطيون الجدد) في الولايات المتحدة و(العمل الجديد) في بريطانيا العظمى. بالمقابل، إذا قورنت

حركات إصلاح الإدارة العامّة في هذه الدّول مع حركات الإصلاح في دول أخرى مثل هولندا والسويد حيث كانت غير فكرية بشكل كبير، وعملية أكثر).

إن أحدث حركة عالميّة للإصلاح الحكومي ذات مرحلتين واضحتين. حدثت المرحلة الأولى بشكل أولي خلال التسعينيات. في ذلك العقد، ركّزت الحكومات على التحرر الاقتصادي وعلى خصخصة الصناعات التي كانت تملكها الدّولة سابقاً. وبحسب غراهام سكوت Graham Scott وزير الخزانة السابق في نيوزيلندا، بالنسبة لمعظم دول العالم بدأت المرحلة الأولى من الإصلاح الحكومي أولاً بإخراج الحكومة من الأعمال، كشرركات الطيران والهاتف وما شابه، التي لم تكن الولايات المتحدة مطلقاً لتبدأ بها. «إن الولايات المتحدة لم تحاول مطلقاً أن تحل هذه المشكلة التي بدأ بها معظم البقية منا». قال سكوت في مؤتمر عالمي حول إعادة اختراع الحكومة المنعقد في واشنطن في كانون الثاني 1999. بينما شارك رونالد ريغان خطاب تاتشر ضد البيروقراطية، لم يكن لديه أبداً الأهداف التي كانت لدى تاتشر وآخرين بما يتعلّق بالخصخصة، وبالتالي خصخص قليلاً جداً. وبإيجاز، يجب أن يُنظر إلى المرحلة الأولى من إصلاح الحكومة في سياق الانتقال إلى اقتصاد السوق الحرة الذي بدأ في جميع أنحاء العالم في الثمانينيات وتسارع في سنة 1989 مع سقوط جدار برلين.

ركّز العقد الثاني من هذه الحركة - ابتداء من التسعينيات - بصورة أقل على الخصخصة وبصورة أكبر على الإصلاح الإداري لجوهر وظائف الدّولة. في هذا العقد سعت الدّول لتقليص حجم بيروقراطية حكوماتها بينما جعلت حكوماتها في الوقت نفسه أكثر كفاءة وأكثر حداثة وأكثر استجابة للمواطن. وفي هذا العقد وعدت الولايات المتحدة برئاسة بيل كلينتون أن «تعيد اختراع» الحكومة وبذلك أضافت قوتها وامتازها إلى حركات الإصلاح الحكومي التي بدأت في دول كثيرة أخرى. وظهرت استراتيجيات متنوعة وانتشرت من دولة إلى أخرى، وغالباً بدون تغيير في العبارات المستعملة. في مقدمة لكتاب عن

إدارة القطاع العام في أوروبا، ذكر المعدون: «وجدنا في بعض التقارير أن اللغة لم تترجم من الأمريكية إلى اللغة المحلية»⁽²⁾.

لقد عرّف دون كيتا Don Ketta المرحلتين لحركة الإصلاح العالميّة كإصلاحات ويستمينستر Westminter التي تشير إلى «جهود شق طريق لحكومات نيوزيلندا والمملكة المتحدة» و«إعادة الاختراع على الأسلوب الأمريكي، الذي كان أكثر تزايداً، وللسخرية، أكثر انتشاراً من الإصلاح على طراز ويستمينستر»⁽³⁾. في هذا المسح لأكبر الحكومات في العالم، إن عنصري الإصلاح موجودان كلاهما ومعدودان. بالواقع، في بعض الدّول تختلط العبارات الأمريكية والبريطانية، فعلى سبيل المثال تبنت دول ويستمينستر «وثيقة المواطن» وذلك لتحسين تقديم الخدمات؛ وتبنت الأمريكيون «خدمة الزبون». وفي بضع دول يستخدمون عبارة «وثيقة المواطن». ولكن قبل النظر في العناصر العامة للإصلاح، يجدر بنا أن نأخذ لحظة لفهم الأسباب العامّة.

أسباب حركات الإصلاح القومي

يبدو أن أربعة عوامل قد تلاقت لتجعل الإصلاح الإداري مركزياً بالنسبة لأهداف عدد كبير من الدّول المختلفة من جميع أنحاء العالم:

- المنافسة الاقتصاديّة العالميّة.
- التحول إلى الديمقراطية.
- ثورة المعلومات.
- عجز الأداء.

ليس مدهشاً أن تخلق ضغوط المنافسة الاقتصاديّة العالميّة شبكات جديدة بين الحكومات الفرعية التي تحرك الحكومات نحو تماثل كبير⁽⁴⁾. حيث إن الدّول مجبرة على التعاون في ما بينها فإن الضغوط ترتفع لتواقت النشاطات لدى وحدة الحكومة الفرعية. فحجم العمليات الواضح يزيد الحوافز لبيسط النشاط ويجعله معيارياً في مناطق واسعة ومختلفة من الرسوم الجمركية إلى الإفلاس.

إن الرغبة في جذب الأعمال والاستثمارات العالمية أدت أيضاً إلى أن تحاول الدول وتصلح حكوماتها كي تخلق مناخاً أفضل للاستثمار والأعمال. أجرى البنك الدولي مسحاً طلب فيه من 3600 شركة عالمية أن تصنف دول العالم من حيث مصداقيتها والاعتماد عليها. ومن ثم وضع جدولاً مؤلفاً من إجراءات مثل إمكانية التنبؤ بصنع القرار، والاستقرار السياسي، والنجاة من الفساد ثم رد هذا الإجراء ضد الأداء الاقتصادي. ليس مدهشاً أنه يوجد ارتباط عال بين الأداء الاقتصادي والأعمال الحكومية المعتمد عليها. في تعليق تردد بصورة متزايدة في الاقتصاد العالمي يقول جيف غارتن Jeff Garten: «يحتاج العالم لأن يبعد عن الدول التي لا ترغب بإجراء تغييرات جديّة»⁽⁵⁾. وفي الكتاب الأكثر مبيعاً *The Lexus and the Olive Tree*، يضع توماس فريدمان Thomas Friedman الحاجة إلى الإصلاح الحكومي في الاقتصاد العالمي بشكل مطلق أكثر حتى: «والمجمعات الكبيرة (سوبر ماركت) والمجمعات الإلكترونية لم تعد تهتم بما هو لون دولتك من الخارج. فكل ما تهتم به هو كيف ترتبط دولتك بالأسلاك من الداخل، وما هو مستوى نظام التشغيل والبرمجيات التي تستطيع إدارتها، وإن كانت حكومتك تستطيع حماية الملكية الخاصّة»⁽⁶⁾.

لقد وضعت المنافسة الاقتصادية العالمية أيضاً جائزة كبيرة عند تخفيض العجز. لقد كان الدافع الأولي بين أمم أوروبا الغربية هو رغبة حكومات الاتحاد الأوروبي أن تحقق الأهداف في معاهدة ماسترخت التي تطالب الدول بتخفيض ديونها إلى نسبة مئوية ثابتة من مجمل الناتج المحلي. إن هنغاريا واليونان وإيطاليا أمثلة عن الدول حيث الضغوط صريحة لتحقيق قواعد الدخول في الاتحاد الأوروبي التي تعجلت حركات الإصلاح الحكومي.

ولكن حتى بدون عامل خارجي كالحاجة لتطبيق متطلبات معاهدة، بدأت دول أخرى كثيرة في العقدين الأخيرين مجهودات إصلاح حكومي على نطاق واسع كنتيجة للأزمة الاقتصادية. وربما تأتي واحدة من أكثر قصص الأزمة الاقتصادية درامية ومن إعادة اختراع الحكومة، تأتي من نيوزيلندا. ففي أوائل

الثمانينيات كانت نيوزيلندا، وبعبارة رئيس وزرائها جيني شپلي Jenny Shipley: «القمز المريض في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD». «لقد جمدنا أو ثبتنا أو أخفنا كل المؤشرات الرئيسية. لاقتصاد نيوزيلندا. فكانت الأجور والإيجارات وأسعار الصرف ومعدلات الفائدة كلها تحت السيطرة. من خلال المعونات كنا نلتقط الربح ولكننا نخسر التجديد. كنا نلزم مواردنا البشرية والمادية في سترة تكتيف عدم الكفاءة الاقتصادية. كنا نخدع أنفسنا وليس أحداً آخر»⁽⁷⁾.

بدأت حكومة عمالية في نيوزيلندا تسير بالبلاد على طريق درامي نحو الشفاء. فقلّصت معونات الدعم، وخفّضت الضرائب، وفتحت اقتصادها على التجارة. ولم تكتفِ بخصخصة الصناعات التي كانت تملكها الدولة، ولم تتوقف هنا. فقد ذهبت نيوزيلندا إلى أبعد من أية دولة أخرى في العالم فقد خصّصت حكومتها. «فالوزراء يمثلون مصالح دافعي الضرائب، وهم يشتركون مجموعة معينة من الخدمات، سنوياً، من الرئيس التنفيذي لوزارة حكومية أو وكالة حكومية، وهو المسؤول عن تحقيق أهداف المالكين»⁽⁸⁾.

في كندا أدت جهود الإصلاح الحكومي إلى نتائج اقتصادية باهرة. وفي تقريرها عن إصلاح الحكومة «تصحيح الحكومة»، تفخر كندا، «في سنة 1998 - 1999 سوف تكون النسبة المئوية من مجمل الناتج المحلي المطلوبة لدعم كل برامج الحكومة الاتحادية في أدنى مستوى لها منذ 1949 - 1950»⁽⁹⁾.

عندما نضجت النظرية والممارسة للتنمية الاقتصادية، أصبح واضحاً أن «الحكومة الجيدة» كانت جزءاً لا يتجزأ من تنمية اقتصادية صحية. وهكذا، إضافة إلى الأسباب الملخصة أعلاه، إن حركات الإصلاح القومي الكبيرة في العالم النامي كانت غالباً ما تفرض ك شروط للمساعدات العالمية أو الشائبة⁽¹⁰⁾. فالبنك الدولي، على سبيل المثال، جعل الحكم مفتاحاً لعمله بالتنمية في التسعينيات، وطالب صندوق النقد الدولي إعادة بناء قطاع الدولة كجزء من متطلباته للقروض والكفالات.

والدافع الثاني للإصلاح الحكومي هو جعلها ديمقراطية. في جنوب أفريقيا كان جزء هام من الانتقال من التمييز العنصري هو تحويل البيروقراطية. وبكلمات المحترم زولا سكوييا Hon. Zola Skweyiya: «بسبب حكمها السابق الذي كان معداً للسيطرة بدلاً من تقديم خدمة، فقد واجهت البيروقراطية العامة أزمة الشرعية. للجميع على السواء، توزع المكافآت والفوائد على أساس التمييز العنصري والجنس»⁽¹¹⁾. في جنوب أفريقيا ناحية هامة لإنهاء التمييز العنصري هي إصلاح لبيروقراطية الحكومة.

يشتمل التحول إلى الديمقراطية حتماً على بعض إجراءات اللامركزية، وهي واحدة من أكثر الموضوعات عمومية في إصلاح الحكومة. في بولونيا كان لحركة إصلاح الحكومة جذور في حركة التضامن التي بدأت برنامج التحول إلى الديمقراطية في 1989. كانت العلامة المميزة للحكومات الشيوعية مركزيتها الشديدة، لذا كان أحد الجهود الرئيسية للمجددين في بولونيا هو اللامركزية وخلق حكومة محلية. في كانون الثاني 1999، أوجدت بولونيا عدداً كبيراً من الحكومات المحلية الجديدة كجزء من جهد منظم لتقليص البيروقراطية المركزية وخلق حكومة مؤسسة على مبدأ التعاون الذي تشارك فيه الدول الأوروبية الغربية الأخرى. وحدثت جهود مماثلة نحو اللامركزية في هنغاريا وجمهورية التشيك وفي دول أمريكا اللاتينية كالبرازيل والتشيلي.

الدافع الثالث للإصلاح الحكومي هو ثورة المعلومات. على أوضح المستويات، تسمح ثورة المعلومات للدول بالمشاركة الآنية بخطاب وواقع حركاتهم للإصلاح. فصفحة موقع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD تقدم معلومات شاملة عن تطور الإصلاح في دول OECD. فعندما نشر التقرير الأول من مراجعة الأداء القومي لنائب الرئيس آل غور Al Gore، وزعت نسخ منه من موسكو، روسيا أسرع مما وزعت من موسكو، إيداهو. ما من شك في أن تكنولوجيا المعلومات دافع كبير في خلق لغة عالميّة مشتركة للإصلاح الإداري.

لكن ثورة المعلومات تخلق أيضاً طلباً على الإصلاح الحكومي وذلك ببساطة عن طريق زيادة المسافة في الأداء بين القطاع الخاص والقطاع العام. في الولايات المتحدة وفي الخمسينيات كان العمل المصرفي لا يختلف كثيراً عن التعامل مع الحكومة. فكان على المرء أن يذهب إلى مكتب في وقت معين، ويقف في صف، ويتعامل مع موظف. وعندما سمحت ثورة المعلومات للقطاع الخاص أن يرضي الزبون من خلال آلات الصراف الآلي في أي وقت من اليوم، نظر القطاع الحكومي وشعر أنه متخلف.

ويصح الشيء نفسه في أوروبا. ففي أوائل التسعينيات، أصبحت صناعة الخدمات في أوروبا أكثر منافسة. أجبر تراخي الممارسات المتشددة في الصناعة كالمصارف وشركات الطيران على أن تنافس من أجل الزبائن، ليس عن طريق الأسعار فقط، ولكن من خلال خدمة الزبون. وكان لهذا أثران على القطاع العام، بدأت تزيد توقعات المواطنين حول جودة الخدمات المقدمة، وثانياً، أظهرت أنه توجد طرق أفضل لتقديم الخدمات من مجرد وجود بيروقراطيات تعمل كما يناسبها هي⁽¹²⁾.

وهكذا، فإن ثورة المعلومات في القطاع الخاص زادت التوقعات من جانب الشعوب وجعلت البيروقراطية الحكومية المقيدة بالقانون، والقائمة على أساس ورقي، تبدو طرازاً قديماً غير متجاوب. في منتصف القرن لم يكن تنظيم البنثاغون وتنظيم جنرال موتورز مختلفين كثيراً. لكن النظرية التنظيمية في القطاع الخاص تطورت وأنتجت نظرية تنظيم جديدة لعصر المعلومات، وبدا القطاع العام المتمسك بالبيروقراطية التقليدية مهجوراً تماماً.

وأخيراً، لقد دفع العجز في الأداء الحكومي - والذي غالباً ما فهم أنه حقيقي - حركات الإصلاح الحكومي. فمن كل الأدلة المتوافرة التي تبين أن الحكومة قد أدت أداءً حسناً فعلاً في مناطق كثيرة خلال العقود القليلة الماضية، كانت الشعوب في دول كثيرة في جميع أنحاء العالم تنتقد الطريقة التي كانت

تعمل بها مؤسّساتهم⁽¹³⁾. وعبر عن ذلك الرأي رؤساء من ريغان إلى كليتتون، وغالباً ما ادعى ريغان أن الحكومة أصبحت «جزءاً من المشكلة، لا جزءاً من الحل». واعترف كليتتون أن معظم الناس يظنون «أن الحكومة تستطيع جمع جنازة من سيارتين».

يتخذ كتاب بيبا نوريس Pippa Norris - «Critical Citizens»، موقفاً، بينما انتصرت القيم الديمقراطية في العالم، عانت الثقة بمؤسّسات ممثلي الديمقراطية من تآكل ضخم. ويستنتج آرثر ميلر Arthur Miller وأولا ليستهوغ Ola Listhaug في ذلك الكتاب نفسه، أن «أداء الحكومة لا يقاس ببساطة بمقاييس مادية أو أحوال اقتصادية... يتوقع المواطنون أن تعمل الحكومة بطريقة شريفة وكفاءة ومجدية»⁽¹⁴⁾.

حيث إن الرأسمالية وآليات السوق كسبت شعبية في العالم كله، فالتناقض بين الوضوح المفهوم وجدوى السوق المنافسة وبين الأهداف الكثيرة الغامضة وعدم جدوى الاحتكارات الحكومية، لا شك في أنه أضاف إلى الاعتقاد العام أن الحكومة لا تعمل كما يجب. جعل هذا المفهوم كثيراً من الدول تحاول وتصلح حكوماتها عن طريق قياس نتائج النشاط الحكومي (شكل 10 - 1).

عناصر عامة في حركات الإصلاح الحكومي

لقد ختم البحث لهذا الفصل خلال الأشهر الستة الأخيرة من سنة 1999. والتواريخ هامة لأن حركات الإصلاح غالباً تأتي وتذهب، والدول التي كانت فيها حركات إصلاح قومية قوية في 1999 قد لا يكون فيها أية حركات في سنة 2000، والعكس صحيح. قرّرنا أن ننظر في كل دولة في العالم يزيد عدد سكانها عن 3,4 ملايين نسمة كي نحدّد المجال ونحصل على معنى ما لنوع حركات الإصلاح وتكررها في 123 أكبر دولة من دول العالم. لذا فالمجال بالنسبة لهذه الدراسة تناول تنوعاً واسعاً، من دول مثل راوندا التي هي مجرد حكومات فاعلة، إلى الدول التي تظهر في أمريكا اللاتينية، إلى الديمقراطيات

الناضجة في الاتحاد الأوروبي . وضع مؤلف البحث ومساعدته رموزاً لأحد عشر متغيراً واستخدماً لذلك مصادر إنكليزية وإسبانية بصورة أولية .

والنتائج كما يلي :

الشكل (10 - 1)

الأسباب لبدء حركات إصلاح الإدارة العامّة أمثلة من مختلف الدّول

أزمة اقتصادية/ أزمة اقتصادية	رغبة بتغيير	رغبة بتحقيق	رغبة بتحقيق	الانتقال	رغبة
عجز موازنة	يرافقها تغيير	المقاييس التي	مقاييس	إلى	في فعالية
في القيادة	يفرضها	الاتحاد	تفرضها	الديمقراطية	أكبر
السياسية	الأوروبي	تنمية عالميّة			
إيرلندا	الأردن	هنغاريا	مولدافيا	جورجيا	سويسرا
نيوزيلندا	نيكاراغوا	اليونان	بنين	زامبيا	النمسا
	الدانمارك	إيطاليا	كينيا	هنغاريا	
بنين	بلغاريا	البرازيل	تشيكيا	تشيلي	
دومنيكان	زامبيا	أوكرانيا			
	برتغال				
السويد	هنغاريا				
هولندا	أوغندا			جنوب أفريقيا	
بيرو	فنزويلا			بولندا	
كندا	شرق كوريا			روسيا	
أرجنتين	إسبانيا				
إيطاليا	يابان				
المملكة المتحدة					
فرنسا					
المكسيك					
برازيل					
الولايات المتحدة					

الجدول (10 - 1)

حركات إصلاح الإدارة العامة ما بين الثمانينيات والتسعينيات

حركات إصلاح كبيرة خلال هذه الفترة	حركة إصلاح إداري كبيرة خلال هذه الفترة	بعض إصلاحات الإدارة العامة ولكن ليست على المستوى القومي	لا شيء
31	49	19	24
25%	40%	15%	19%

المصدر : كافة الجداول والأرقام في هذا الفصل تُظهر المعطيات القائمة على المسح الذي أجريناه في أكبر 123 دولة من العالم. انظر النص.

حركات إصلاح الإدارة العامة في الثمانينيات والتسعينيات

لأن حركات إصلاح الإدارة العامة تأتي وتذهب، ثم تعود ثانية، قمنا بتعداد حركات الإصلاح في كل دولة خلال العقدين الماضيين. ولأغراض الجدول (10 - 1) بحثنا عن الدول التي جرت فيها حركات إصلاح معينة ومحددة جيداً على المستوى القومي. 25% من أكبر الدول جرت في كل منها حركتان كبيرتان للإصلاح أو أكثر خلال هذه الفترة، وغالباً ما تأتي وتذهب مع تغير الحكومة. على سبيل المثال، أوجدت إدارة ريغان في الولايات المتحدة (هيئة الفضيلة The Grace Commission) وهي جهد على المستوى التنفيذي على نطاق واسع يركّز على قصور إدارة الحكومة. وكان لهيئة الفضيلة هذه أثر ما في أعمال الحكومة، ولكن ما أعاقها هو الموقف العدائي تجاه الحكومة عموماً مما زاد في التشدد البيروقراطي المتوقع فقط، ثم اتبعت في سنة 1993 بمراجعة الأداء القومي، National Performance Review، وهي فرع تنفيذي من صنع إدارة كلينتون وغور، وقد بقيت تعمل حتى تاريخ هذه الكتابة كشركة قومية لإعادة اختراع الحكومة National Partnership for Reinventing Government.

أربعون بالمائة من أكبر دول العالم جرت فيها حركة إصلاح واحدة على

الأقل خلال هذه الفترة، وجرت في 15٪ من أكبر الدول إصلاحات إدارية عامة ما، ولكن ليست مبادرات إصلاح على المستوى القومي .

فألمانيا مثلاً تقع في القسم الأخير . اختلفت ألمانيا عن جيرانها خلال هذه الفترة فاتخذت «تأجيل الإصلاح» فعندما انتقلت إلى توحيد (ألمانيا) الشرقية، فالبُنى الإدارية القديمة المبرهن على جودتها من «ألمانيا» الغربية استوردت مباشرة إلى الشرق⁽¹⁵⁾ . لكن إصلاح إدارة القطاع العام على المستوى المحلي كان قوياً، ربما لأن جائزة سبير لمنافسة الجودة Speyer Quality Competition Award كانت تكافئ الحكومات المحلية على التجديدات . وعلى الرغم من أن الحكومة القوميّة لم تُعرف بمشاركتها في «الإدارة العامّة الجديدة» التي تكتسح قسماً كبيراً من أوروبا، اتصف الإصلاح الإداري على المستوى المحلي بمفهوم معروف «بالنموذج الجديد للتوجيه» new steering model .

الجدول 10 - 2

موقع التجديد

وكالات تحكّم مركزية وتقليديّة مثل وزارة الخزانة أو المالية	وحدة خاصة لمراقبة جهود الإصلاح الحكومي الواسع
8	25
٪24	٪76

يبين الجدول (10 - 1) إجمالاً أن أكثر من نصف أكبر الدول في العالم قد جرت فيها خلال هذه الفترة حركات إصلاح واسعة النطاق على المستوى القومي . هذا الرقم مرتفع جداً سيما إذا اعتبرنا أن الكثير من الدول التي شملها المسح لم يكن فيها، لجميع الأغراض العملية، حكومات عاملة .

الموقع المؤسسي لوحدة إصلاح الإدارة العامة

يتزايد وضع حركات الإصلاح في وحدات خاصة من صنع الحكومة لهدف معين لتحقيق إصلاحات بيروقراطية واسعة المدى كما يظهر من الجدول (10 - 2). إن أهمية هذه الوحدات الموجودة بشكل خاص ذات شقين. غالباً ما توضع في مكتب الرئيس التنفيذي وبذلك تؤكد الأهمية السياسية الجديدة للإصلاح الإداري. وبعض الدول كبوليفيا والأرجنتين وغانا اتبعت مثال الولايات المتحدة وأعطت نواب رؤسائها السيطرة على حركة الإصلاح. ثانياً، وهي هامة بقدر أهمية المكان الذي توضع به جهود الإصلاح هذه، والمكان الذي لا توضع به. فلم توضع في وزارة المالية أو دائرة الموازنة التقليدية، وهي الأماكن حيث الاقتراع من الميزانية أولوية، وبسبب تلك الأولوية فإن مهمات الإصلاح الحكومي غير المالية يمكن أن تضع.

على الرغم من صعوبة تأكيد موقع وحدات الإصلاح في دول كثيرة، استطعنا أن نوكد الموقع المادي لجهود الإصلاح في ثلاث وثلاثين دولة. ومعظم وحدات الإصلاح هذه كانت في وحدات أحدثت خصيصاً. إن إيجاد وحدات خاصة للإصلاح، لا علاقة لها بالميزانية تخاطب الأهداف الأكبر لكثير من المجهودات القوميّة. بعبارة أخرى، إن الإصلاح الإداري العام الحديث يهتم بالأداء وتوفير المال. بينما نرى أن الهدفين قريبان من بعضهما في حركات الإصلاح - كان عنوان أول تقرير لنائب الرئيس آل غور حول إعادة اختراع الحكومة: «خلق حكومة تعمل أفضل وتكلف أقل» *Creating a Government That Works Better and Costs Less* - السعي لجعل هذه الجهود حول ما هو أكثر من الوسائل المالية التي تنتهي، وغالباً أكثر من لا، في وحدات محدثة خصيصاً وليس في وحدة الميزانية التقليدية للحكومات القوميّة كما يبين الجدول (10 - 2).

الجدول 10 - 3

نقل السلطة أو لامركزية سلطات وقوى الحكومة المركزية

إعادة المركزية	حركة اللامركزية
1	49
..	/40

نقل السلطة أو لامركزية قوى وسلطات الحكومة المركزية

إن نقل السلطة عنصر رئيسي في الإصلاح الحكومي في دول كثيرة، كما يتبين من الحقيقة أن 40٪ من أكبر دول العالم جعلت نقل السلطة عنصراً رئيسياً في حركاتها لإصلاح الحكومة. بالنسبة لدول كثيرة برزت من ماضٍ اشتراكي أو جماعي، كان خلق حكومة محلية وقواعد سلطة محلية عنصراً عملياً في التحول إلى الديمقراطية بعد إنجاز انتخابات حرة ونزيهة. بعد اعترافها بهذه الحقيقة، أعلنت وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية أنَّها في دورة التمويل 1999 - 2000 ستدعم الجهود المساعدة للحكومة المحلية وتدعم الزيادة المستمرة في عملية اللامركزية⁽¹⁶⁾.

إن تشجيع اللامركزية من قِبل الحكومة المركزية يشتمل في الغالب على الكثير من الإيثار السياسي من قِبل من هم في القمة (الجدول 10 - 3). دولة واحدة فقط، البيرو، التي مرّت بما يمكن تسميته إعادة المركزية خلال هذه الفترة. في دول كثيرة تخلق النخبة في الحكومة المركزية بصورة رئيسية نخبة سياسية منافسة في كل مرة ينقلون فيها السلطة لوحدات محلية. وهذا يفسّر لماذا تفرض عناصر الإصلاح المتنوعة - بما فيها اللامركزية خاصة - في عدد كبير من الدول النامية من الخارج عن طريق وكالات التنمية⁽¹⁷⁾. ويفسّر أيضاً لماذا - في دولة مثل بولونيا - كان إحداث وحدات حكومية محلية في 1999 خطوة هامة ورئيسية في رحلتها من الجماعية إلى الديمقراطية. ففي 1999 نجحت بولونيا

بسن قانون المشاركة بعائدات الضرائب بين الحكومة القومية والحكومات المحلية الجديدة، وبإحداث سلسلة من حكومات المقاطعات والأقاليم.

ليس نقل السلطة مجرد ظاهرة إصلاح الإدارة العامة في الديمقراطيات الناهضة، إنها سائدة في الديمقراطيات الناضجة أيضاً. لقد رأت دول الاتحاد الأوروبي مصلحة في مبدأ الإعانة. وإذا استعرنا من الفكر الاجتماعي للروم الكاثوليك، الإعانة تعني أن الحكومة يجب أن تكون قريبة قدر الإمكان من المحكوم. في الفصل الأول من هذا الكتاب؛ روبرت كيوهين وجوزيف ناي يبينان أن العولمة تبدو مصاحبة ببحث آني لإعادة الكثير من الوظائف الحكومية إلى المحلية. في الولايات المتحدة أخذ هذا شكل الاهتمام الجديد في الاتحادية القديمة والثابتة، وأحدث مثال إقرار إصلاح قانون الرفاه الاجتماعي 1996 الذي نقل السلطة على الرفاه إلى الولايات.

في 1992 بدأت اليابان، وهي دولة معروفة ببيروقراطيتها المركزية الشديدة، خطة خاصة لتشجيع التحول إلى الديمقراطية. اشتملت هذه الخطة على تصميم ثلاثين بلدية رائدة وهدفت إلى تشجيع شمولية الحكومات المحلية في تصميم الخدمات الاجتماعية. وفي 1995 أصدرت اليابان قانون تشجيع التحول إلى الديمقراطية الذي أسس مكتباً ضمن مكتب رئيس الوزراء مصمماً للمشاورة حول خطة التحول إلى الديمقراطية التي تستحق في سنة 2000.

خصخصة الشركات التي كانت تملكها الحكومة

بالنسبة للكثير من الدول تعتبر الخصخصة نقطة انطلاق جهود إصلاح الحكومة كما يبيّن الجدول (10 - 4) بوضوح. الخصخصة واللامركزية استراتيجيات تبثها في الغالب الدول ذات الماضي الشيوعي أو الاشتراكي. وكلاهما يشكل أولى الخطوات اللازمة لتصبح مشاركة في الاقتصاد الديمقراطي العالمي. فما بين سنوات 1979 و1993 هبطت الصناعات المؤممة في بريطانيا العظمى من 11٪ من مجمل الناتج المحلي إلى 2٪ من مجمل الناتج المحلي.

وقصة الخصخصة كما هي متعلقة بأجزاء صناعية كبرى من اقتصاد دول مختلفة فقد كرّرت نفسها غالباً خلال العقدين الماضيين من القرن العشرين ولا تحتاج إلى تكرارها هنا.

الجدول 10 - 4

خصخصة الخدمات العامة

مبادرات خصخصة	التحلل من الخدمات العامة إضافة إلى الخصخصة	لا أحد
74	7	49
60%	90% من مبادرات الخصخصة	

ولكن بينما حدثت الخصخصة بشكل واسع في بيع الشركات التي تملكها الدولة في أمريكا اللاتينية وفي الدول الشيوعية السابقة، برز شكل جديد للخصخصة، خصخصة ما كان يُعتبر خدمات حكومية جوهرية أو التحلل منها. بينما أخذت حكومات كثيرة تتخلّص من «آثار الاشتراكية»، انتشرت الخصخصة وراء الساحة الصناعية لما اعتاد أن يكون وظائف حكومية خالصة. في سنة 1995 في جمهورية جورجيا الديمقراطية الجديدة، أقامت الحكومة وكالة مستقلة للرعاية الصحية يتم تمويلها من مساهمات أرباب العمل والعاملين الإلزامية. في هولندا، عندما قلصت الحكومة المركزية معوناتاها إلى البلديات، كان على هذه البلديات أن تجد طريقة لتقديم الخدمات بأقل كلفة. وأدّى هذا إلى موجة من الخصخصة في الخدمات البلدية، ونهاية الخدمات مثل «نظام الشاحنة» في أمستردام وبموجبها كل الخدمات البلدية كانت مجبرة لاستخدام خدمات بعضها

بعضاً⁽¹⁸⁾. في الولايات المتحدة، فتح إصدار قانون تعديل الرفاه الاجتماعي لسنة 1996 هبات الرفاه الاجتماعي إلى مقاولين خاصين بقصد الربح. وقد نتج عن هذا صناعات خاصة عملاقة مثل لوك هيد مارتن Lockheed-Martin تدخل في أعمال الرفاه الاجتماعي.

تقليص حجم القطاع العام

بقدر ما يحتاج المصلحون الحكوميون على عكس ذلك، فإن ما يعنيه إصلاح الإدارة العامة في دول كثيرة هو تخفيض هام في حجم القطاع العام. ويتعلق تقليص القطاع العام طبعاً بالخصخصة. في دولة بعد دولة كانت النتيجة المباشرة للخصخصة تحول آلاف، إن لم يكن ملايين، العمال من قوائم المرتبات العامة إلى قوائم المرتبات الخاصة. مثلاً مارست هنغاريا، فصل عدد ضخم من عمال الشركات التي تملكها الدولة بين سنتي 1990 و1992. فقد فصل نحو 1,7 مليون عامل يشكّلون 8,7% من القوى العاملة⁽¹⁹⁾.

حيث إن كثيراً من المعطيات الدرامية حول تقليص القطاع العام تظهر على أنها نتيجة مباشرة للخصخصة، فقد رمزنا للتقليص بثلاث طرق.

الجدول (10 - 5)

الدول التي مرّت في فترة أو أكثر لتقليص القطاع العام

الدول التي بلغ فيها تقليص القطاع العام 25% أو أكثر من القوى العاملة	الدول التي بلغ فيها تقليص القطاع العام أقل من 25% من القوى العاملة	دول لاحظت زيادة في عمالة القطاع العام	لا تغير في المعطيات المتوافرة
13	28	12	70
11%	23%	10%	57%

مرّت على بعض الدّول فترة وصل فيها تقليص القطاع العام إلى ما يزيد عن 25٪ من القوى العاملة. أما الأكثر شيوعاً كما يظهر في الجدول (10 - 5) فلم يصل التقليص إلى 25٪ من القوى العاملة. ولم تتغير دول كثيرة مطلقاً. ومع أن الأرقام الحقيقيّة لدول كثيرة لا تظهر انهياراً كبيراً في عمالة القطاع الرسمي، فإن البعض يقول إن ما يحدث في جميع أنحاء العالم هو تباطؤ كبير في معدل النمو⁽²⁰⁾.

ليست الخصخصة الوقود الوحيد لتقليص القطاع العام، ولكن الجهود لمحاربة الفساد في الدّول النامية أيضاً. إن أحد الملامح المشتركة للحكومات الفاسدة وضع «عمال وهميين» في قوائم الرواتب والأجور. وغالباً ما يكون التقليص جزءاً لا يتجزأ من شروط توضع أمام الحكومة من أجل المساعدة. فمثلاً، على الرغم من أن البنك الدولي لا يقدّم مساعدة مباشرة لبرامج تخفيض نفقات القطاع العام، لكنهم غالباً ما يضعون تقليص القطاع العام في اتفاقاتهم المظلة. كتب مؤلفان بعدما درسا هذه الاتفاقيات، «تحت اتفاقيات المظلة، قد يكون تخفي نفقات القطاع العام جزءاً من الملف الكامل. وفي مسحا لنحو 65٪ من البرامج فيها «الصلة المظلة» هذه لتمويل البنك الدولي»⁽²¹⁾.

لكن تقليص القطاع العام، سيما في العالم النامي، صعب التحقيق. خفضت البيرو من العاملين في الخدمة المدنية بأكثر من 100000 شخص ما بين 1991 و1992، فقط لتعود وتوظف 163000 عامل بعد بضع سنوات⁽²²⁾. وفي كثير من الدّول لا توجد وظائف في القطاع الخاص تكفي للعاملين الذين يسرحون من القطاع العام. يحسد الموظفون في كثير من الدّول النامية «حصص التشريح» وخطط الحوافز المادية التي استعملتها الولايات المتحدة ودول أخرى في العالم الأول في التقليص. لكنهم وجدوا أنه على الرغم من التوفير الطويل الأمد فإنهم يفتقرون إلى الأموال ليقدموها كحوافز للتقليص.

الجدول 10 - 6

الدول ذات المبادرات في إصلاح الخدمة المدنية

لا توجد معطيات	دول ذات مبادرات في إصلاح الخدمة المدنية
96	27
78%	22%

بينما يرتبط التقليل، غالباً، بالحاجة إلى تخفيض نفقات الحكومة الإجمالية، يمكن أن يكون جزءاً لا يتجزأ من عملية التحول إلى الديمقراطية أيضاً. في جنوب أفريقيا، كان تقليل الخدمة المدنية بين البيض بشكل واسع بحيث يمكن أن تستبدل بخدمة مدنية أكثر توازناً من الناحية العرقية هو المفتاح لخلق دولة ما بعد التمييز العنصري.

إن تقليل قطاع الدولة هو السائد في دول العالم الأول وكذلك في الدول النامية. في هذه الدول نستطيع أن نتوقع تقلصاً أكثر سرعة في السنوات المقبلة لأن القطاع العام يلحق القطاع الخاص في استخدامه تكنولوجيا المعلومات، ويتقدم لجني المكاسب الإنتاجية التي هي أمر عادي في القطاع الخاص.

جهود إصلاح الخدمة المدنية

إن التخلص من «العمال الوهميين»، واقتلاع أشكال الفساد الأخرى، ومعالجة عدم الكفاءة التي تؤدي إلى زيادة الأشخاص، ما هي إلا البداية لحركات الإصلاح القومي المتعددة. وعندما تنضج هذه الحركات، من الواضح أن كثيراً من الدول تبحث عن طرق لتثبيت الخدمة المدنية نفسها حتى يكون الموظفون في الخدمة المدنية مندفعين ومدربين ويعتبرون مسؤولين. ورث

العالم نسخة الخدمة المدنية الإنغلو ساكسونية، وبدأت بريطانيا في منتصف القرن التاسع عشر وتبعتها أمريكا في أواخر القرن التاسع عشر. هذا النموذج القديم لطريقة عمل العمالة الحكومية يصبح هدفاً للهجوم عليه بصورة متزايدة. وكما يوضح الجدول (10 - 6) و(10 - 7) إن نحو ربع أكبر دول العالم تحاول إصلاحاً واحداً أو أكثر في الخدمة المدنية. وتسعى معظم هذه الإصلاحات إلى ربط العمالة بالأداء بصورة وثيقة أكثر، وبذلك تجعل القوى العاملة في الحكومة كالقوى العاملة في القطاع الخاص. في الواقع، يشار في هولندا إلى عملية إصلاح الخدمة المدنية بأنها «عملية تطبيع»، إشارة إلى المحاولة بجعل مكان العمل في الخدمة المدنية أكثر شبهاً بمكان عمل «طبيعي».

في مثال آخر عن الاتجاه نحو «تطبيع» الخدمة المدنية، أوجدت البرازيل في سنة 1998 ملف إصلاح إداري سمح بطرد العاملين بالقطاع العام عندما لا يكون أداءهم كافياً، ورفع قوائم أجور الخدمة المدنية، وسمح للقطاع العام باستئجار عمال بشروط مشابهة لشروط القطاع الخاص. ولكن في قصة مألوفة جداً بالنسبة للذين يحاولون تنفيذ إصلاح الخدمة المدنية، فإن القانون الذي يمكن من ذلك لم يسن في 1999. لكن البرازيل سنت قانون كامات، الذي يحدد نفقات الأشخاص في المستويات الحكومية 50٪ من الدخل الحالي في المستوى الاتحادي، و60٪ من الدخل الحالي في مستوى الولاية والبلدية. والكيانات الحكومية التي لا تطبق، لا تستطيع زيادة الرواتب، أو خلق وظائف جديدة أو ملء الوظائف المتوفرة ويمكن أن تجمد الحوالات من الحكومة الاتحادية.

الجدول 10 - 7

أنواع إصلاح الخدمة المدنية في دول مختلفة

تنظيف قوائم الموظفين وتجميد التوظيف	تسهيل توظيف وتسريح الموظفين	نظام الدفع بحسب الأداء	مرونة في التوظيف وتوصيف العمل	صفقات إصلاح جماعية	الحرفية وتقديم نظام المزايا
كوستاريكا	أستراليا	الدانمارك	إيرلندا	نيوزيلندا	البرتغال
توغو	هولندا	هونغ كونغ	إسبانيا	أستراليا	هنغاريا
بنين	البرازيل	النمسا	كندا	الولايات المتحدة	بولندا
بلغاريا		زامبيا			
كوريا الجنوبية					
جنوب أفريقيا					
البرازيل					

لم يتقدم إصلاح الخدمة المدنية في الولايات المتحدة على المستوى الاتحادي كثيراً، على الرغم من أنه مع مرور كل سنة تحصل وكالات الحكومة الاتحادية على تشريع برفعهم من المرتبة ٧، قانون الخدمة المدنية. لكن ولاية جورجيا، بنقلة تراقبها جميع الولايات، ألغت فيها جهاز الخدمة المدنية في سنة 1996، وبدأت بتوظيف عمال جدد على أساس نظام الأداء. سوف يصيب الولايات المتحدة إغراء لأن تفعل الشيء نفسه. وربما كان من العدل أن نقول إن جهاز الخدمة المدنية من القرن التاسع عشر لن يعيش طويلاً في القرن الحادي والعشرين دون إصلاح هام.

خدمة المواطن

كما في إصلاح الخدمة المدنية، يوضع تأكيد على أن تقديم الخدمة

إصلاحاً آخر لن تكون له آثار مالية مباشرة. ومعظم الدول تأثرت بجهود المملكة المتحدة لإنشاء «وثائق المواطن Citizen Charters» في الثمانينيات، التي ذكرت بوضوح مقاييس الأداء لكل الأعمال من أوقات الانتظار في الخدمة الصحية القوميّة إلى توقعات الدقة في نظام السكك الحديدية.

الجدول 10 - 8

الإصلاحات في تقديم الخدمة، مثال «خدمة الزبون» أو «وثائق المواطن»

لا يوجد	مبادرات إصلاحية تقديم الخدمة
97	26
٪79	٪21

تظهر في دول كثيرة جهود لتحسين تقديم الخدمات للمواطن كما يوضح الجدول (10 - 8). أنشأت البرتغال «وثائق النوعية Quality Charters» للخدمات العامة التي تشمل بوضوح التزامات الخدمة للمواطن. في إيرلندا، أصبحت خدمة المواطن في صلب أحدث حركة إصلاح حكومي كما يظهر من عنوانها «وضع حكومة أفضل». ويذكرون أن هدف هذه الحركة أن تنظر إلى «الشعب كزبائن وعملاء ومواطنون في الدولة». إن مكاتب التوقف الواحد، وخلق مكاتب الشكاوى وتحسينات أخرى كتتنزيل 50٪ من مدة الانتظار في مكتب التأمين الاجتماعي في الأرجنتين، تعكس التأكيد على الإصلاح الذي يذهب إلى أبعد من الإصلاح المالي. في إيطاليا توجد مكاتب التوقف الواحد حيث يستطيع المواطن إنجاز كل ما يحتاجه لبدء عمل جديد أو لتوسيع عمل قديم، وكل ذلك في المكان نفسه⁽²³⁾. وفي الولايات المتحدة، كانت الخدمة عبر الهاتف التي قدمتها إدارة الضمان الجماعي قد صفتت على أنها فوق الخدمة الهاتفية لعمالقة التسويق مثل L. L. Beam⁽²⁴⁾. ودرست دول كثيرة برنامج أستراليا للنظام المركزي. إنّه آخر صيحة في عامل المكتب ذي التوقف الواحد، الذي يمكن المواطن من الوصول إلى الخدمات الحكومية.

وكما يبيّن الجدول (10 - 8)، فإن نحو ربع أكبر دول في العالم جعلت خدمة المواطن جزءاً لا يتجزأ من جهود الإصلاح. وليس هذا الإصلاح محدوداً بدول العالم الأول فقط. في سنة 1999 أحدثت جمهورية مالي منافذ استثمار في مكان واحد للشركات الجديدة. في جوهرها، إن «وثائق المواطن» - أو «خدمة الزبون» كما سجلها الأمريكيون في إعادة اختراع الحكومة - هي حول استعادة الثقة بالحكومة. «باتو بيلي» هي حكمة «سيوثو» وتعني «الشعب أولاً». وهي أيضاً عنوان لحكومة جنوب أفريقيا «الكتاب الأبيض لتحويل تقديم الخدمة العامّة». نشرت في أيلول 1997 بقيادة زولا سكوييا Zola Skweyiya، الورقة عهد لأهمية الإصلاح الإداري وخدمة المواطن في خلق جنوب أفريقيا ما بعد التمييز العنصري.

الجدول 10 - 9

الدول ذات الإصلاح في الإدارة المالية والميزانية

لا توجد معطيات	الدول والمبادرات الإصلاحية في الإدارة المالية والميزانية
86	37
٪70	٪30

إصلاح الإدارة المالية والميزانية

بينما تكون قوة الدفع الأولي لحركات إصلاح قومي على نطاق واسع في الغالب أزمة مالية تتطلب تقليصاً كبيراً وفورياً في حجم القطاع العام، تظهر إشارة أخرى إلى أن حركات الإصلاح الحديثة حول أكثر من اقتطاع من الميزانية، وهي الاهتمام بإصلاحات الإدارة المالية. إضافة إلى ذلك، تبدو أن التجارب المختلفة في عمل ميزانيات القطاع العام تدور حول نفسها. فبالنسبة للدول المعدودة في الجدول (10 - 9) إن إصلاح الإدارة المالية عبارة عن

إحداث أنظمة سياسيّة، لكنه بالنسبة لدول أخرى، وهي المذكورة في الجدول (10 - 10)، فإنّه يمثل الإصلاح في مجال الخدمة المدنية. فوضع الميزانيّة على أساس الأداء، واستخدام أنظمة محاسبية جديدة والاهتمام العام بالمسؤوليّة كما تظهر في بعض حركات الإصلاح هذه، هي جزء لا يتجزأ من الجهد لجعل الإدارة المالية في القطاع العام مماثلة للممارسات المقبولة عموماً في القطاع الخاص. كما في إصلاح الخدمة المدنية، فإن كثيراً من التجارب في إصلاح الإدارة المالية تسعى لسد الفجوة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

الجدول 10 - 10

أمثلة عن الإصلاحات في الإدارات المالية ونظام الميزانيّة في دول مختلفة

أداء الإدارة والموازنة	أنظمة محاسبية جديدة مثل محاسبة النماء	أجهزة محاسبية للمسؤولية كالمفتشين والمراقبين العموميين
كوستاريكا، إيرلندا، فنلندا، السويد، فرنسا، الولايات المتحدة	النمسا، البرتغال، أستراليا، جنوب أفريقيا، إيطاليا	اليونان، المكسيك

مبادرات الإصلاح التنظيمي

لقد عالج نحو ربع أكبر دول العالم المشكلة الصعبة للإصلاح التنظيمي. بالنسبة لبعض الدول النامية إن التحدي هو وضع بنية تنظيمية تكون آمنة وموثوقة. إضافة إلى ذلك، تجد بعض الدول نفسها أن عليها أن تخلق أجهزة تنظيمية لتراقب القطاعات الاقتصادية المخصصة حديثاً. وتجد دول أخرى أنّها تحتاج إلى طريقة ما لتحسب تكاليف التنظيمات حتى لا تكون هذه التنظيمات عبئاً غير ضروري يقع على عاتق الاقتصاد النامي. بل لا يزال البعض

الآخر يجدوا أنه بحاجة لأن يتخلَّص من تنظيم زائد غير صحي حتى تتمكَّن الأعمال من الازدهار. في سنة 1998 صدر في أوكرانيا مرسوم رئاسي قلَّل من الحاجة إلى التراخيص، وبسَّط إجراءات التسجيل، وحدَّد إجراءات التفتيش والمراقبة وأنشأ لجنة دولة أوكرانيا للتنمية الإدارية.

الإصلاح التنظيمي واحدة من المناطق التي يتجه فيها التمييز الواضح بين ديمقراطية السوق الحرة الناضجة والدول النامية. فبالنسبة لكثير من الدول النامية، إن القطاع التنظيمي هو موضع الفساد الحكومي. وبالنسبة لهم، إن التحدي هو خلق نظام فعَّال بالمكان الأول. في دول العالم الأول، تتجه جهود الإصلاح التنظيمي لأن تكون حول التبسيط ولأن تشمل جهوداً لتغيير العبارة التنظيمية من تأكيد على «الفرض» إلى تأكيد على «اللين». في النظم حيث الفساد أكبر من الأمانة، تنتقل هذه العبارة لتبدو كدعوة إلى مزيد من الفساد. ولكن في الدول حيث توجد تقاليد للأمانة العامة، تشجع الحركة اللين الطوعي لتلبية جملة متنوعة من الأهداف التي تتعامل مع عملية التنظيم بفاعلية أكبر. تلخص الجداول (10 - 11 و 10 - 12) وجود مبادرات للإصلاح التنظيمي بين أكبر دول العالم وتعطي أمثلة عن أنواع المبادرات التنظيمية الموجودة.

إدخال المنافسة في الحكومة

إذا كان نقل السلطة والخصخصة والتقليص أجزاء لا تتجزأ من مجموعة الجهود لتقليص حجم الدولة وبخاصة البيروقراطية المركزية؛ فإن إصلاح الخدمة المدنية ومبادرات خدمة الزبون والإصلاح المالي والموازنة، والإصلاح التنظيمي هي تقريباً الجهود لتحسين نوعية ومسؤولية الحكومات. والعنصران الأخيران للإصلاح هما اللذان يملكان القوة لنقل الإدارة العامة للأمة إلى ما وراء عبارة البيروقراطية التقليدية.

الجدول 10 - 11

الدول ذات المبادرات لإصلاح تنظيمي

الدول ذات المبادرات للإصلاح التنظيمي	لا مبادرات ولا توجد معطيات
30	93
٪24	٪76

فعلى سبيل المثال، إن مفهوم إدخال المنافسة في الحكومة مفهوم جديد نسبياً لكِنَّه المفهوم الذي كان تحت المراقبة في العالم أجمع (الجدول 10 - 13). وهو بالأساس محاولة لجلب نظام السوق إلى القطاع العام. إن المجدد الكبير في هذا الميدان نيوزيلندا، التي كانت جهودها ترمي لفتح خدماتها العامة للمنافسة وللفضل، وبلغه أوزبورن Osborne وغابلر Gaebler، «توجيه وتجديف» والتي جعلت الإصلاح الحكومي شعبياً للتصدير بقدر تصدير الأغنام. وفي المملكة المتحدة كان إبداع «وكالات الخطوة التالية» التي تطورت إلى وكالات تنفيذية أدت إلى قبول رئيسة الوزراء تاتشر أن ليس كل الحكومة يمكن أن تخصص، وأن شيئاً ما يجب أن يفعل لإصلاح القطاع العام. وفي الولايات المتحدة بذلت الجهود لخلق منظمات على أساس الأداء أو Performance - based Organization (PBO). وبخلق منافسة داخلية أو وكالات تنفيذية، تأمل الحكومات أن تجلب التجديدات والفعالية للقطاع العام. إنَّها ليست إلا خطوة واحدة لسد الفجوة بين إدارة القطاعين العام والخاص.

الجدول 10 - 12

قوانين تجبر على حساب كلفة التنظيمات

أجهزة تنظيمية	مسح ومراجعة	لا توجد مبادرات
لمراقبة القطاعات	التعليمات ذات	ولا معطيات
المخصصة حديثاً	الأهداف للتقيص والتبسيط	
نيوزيلندا، كوريا الجنوبية، المكسيك	بوليفيا، التشيلي، غانا، البرازيل	البرتغال، هولندا، أستراليا، كندا، الولايات المتحدة، أوكرانيا

الجدول 10 - 13

إدخال المنافسة إلى الحكومة، خلق أسواق حكومية داخلية، وخلق وكالات تنفيذية

لا توجد معطيات	خلق أسواق حكومية داخلية
116	7
94%	إيرلندا، نيوزيلندا، غواتيمالا، أستراليا، المملكة المتحدة، تنزانيا، الولايات المتحدة 6%

الاستفادة من تقنية المعلومات

لا شيء يمكن أن يغير الإدارة العامة كزيادة استخدام تقنية المعلومات. ففي جميع الدول تقريباً يقبع القطاع العام خلف القطاع الخاص في هذه المنطقة، وليس استخدام تقنية المعلومات كجزء أساسي في إصلاح الحكومة حكراً على دول العالم الأول. فلدى بوركينا فاسو نظام كومبيوتر يتابع كل مرحلة من مراحل عمليات النفقات من الإلتزام حتى الدفع. وفي هوندوراس يسمح نظام أتمتة مبسط لمعالجة الوثائق وتخفيض حذر رجال الجمارك، وهذه مساعدة كبيرة في محاربة الفساد. ومع ذلك يبيّن الجدول (10 - 14) أن تقنية المعلومات غير شائعة بالقدر الممكن.

الخاتمة

يبيّن هذا المسح لـ 123 دولة من أكبر دول العالم أن الإصلاح الحكومي يسير حول العالم وبأنه، إلى درجة ملحوظة توجد جهود إصلاح مماثلة في دول مختلفة جداً. أن تهدف تنزانيا إلى خلق «وكالات تنفيذية» - وهو مفهوم استعارته مباشرة من الجهود البريطانية للإصلاح - وأن تكيف الولايات المتحدة مفهومها PBO من نفس الجهد البريطاني للإصلاح تبين محاكاة عالمية كبيرة.

الجدول 10 - 14

الدول التي تستخدم تقنية المعلومات كجزء صريح من جهود إصلاح إدارة القطاع الثالث

الدول التي تجعل تقنية المعلومات جزءاً من الإصلاح	لا توجد معطيات
14	109
7.11	7.89

إضافة إلى محاكاة «جر الطلب» يوجد بلا شك تنشيط «دفع العرض» في جميع أنحاء العالم، تقوده بشكل كبير وكالات التنمية التي أدركت أن قدرة الدولة عامل حاسم في التنمية الاقتصادية. وبحسب ميريلي غرندل Merilee Grindle في هذا الكتاب، «أن الاختصاصيين في التنمية الذين أظهروا تحيزاً قوياً ضد الدولة في الثمانينيات، بدأوا مناقشة الحاجة إلى دولة قادرة على إدارة سياسات الاقتصاد الكبير وتنفيذ سلسلة من الأنشطة الرئيسية إذا ما أُريد لأجهزة السوق أن تولد نمواً.

تلعب سيطرة الثقافة الأمريكية أيضاً دوراً كبيراً في تبني الإصلاحات الإدارية حول العالم. بالنسبة لأولئك الذين، كما يوضح فريد شوار Fred Schauer في هذا الكتاب، يتجنبون محاكاة الولايات المتحدة، توجد دول أخرى يقلدونها مثل بريطانيا العظمى ونيوزيلندا وكندا وأستراليا التي كانت رائدة في إصلاح الإدارة العامة.

وأخيراً تقوم عدة دول بإجراء تعديلات حكومية لتناسب الاقتصاد العالمي الجديد. في العالم الأول، حتى أحزاب يسار الوسط، والتي كانت تنظر إلى الدولة كحل لمشاكل كثيرة، هي الآن أكثر رغبة بأن تماشي طلبات لدول أصغر وأكثر سلاسة. ففي السويد مثلاً كتب فلين Flynn وستيرل Strehl، «بينما كان الإنفاق العام وتدخل الدولة ترى في السابق على أنها «حلول»، إنها الآن ترى، ولأول مرة، على أنها «مشاكل»»⁽²⁵⁾.

يبدو أنه توجد صيغة لإصلاح الحكومة مع بداية القرن الحادي والعشرين. فبالنسبة لدول كثيرة، إن الحكومة تعمل فقط، وجهود الإصلاح تهدف إلى الأساسيات فقط كإنشاء قواعد القانون. وبالنسبة لآخرين، الإصلاح يعني أولاً وقبل كل شيء التكيف مع الاقتصاد العالمي الجديد، وغالباً عن طريق خصخصة الصناعات التي تديرها الدولة. وبالنسبة لآخرين أيضاً، يتبع الخصخصة اهتمام ببناء دولة ذات قدرة كافية لدعم الاقتصاد الخاص الجديد. وبالنسبة لأكثر الديمقراطيات الصناعية تقدماً، إن الإصلاح يتحرك وراء عبارة بيروقراطية من القرن العشرين ويخلق حكومات هي أقرب في فعاليتها واستطاعتها على التجديد إلى القطاع الخاص. هذه المراحل موجزة في الشكل 10 - 2.

الشكل 10 - 2

مراحل إصلاح الحكومة

المستوى 1	المستوى 2	المستوى 3	المستوى 4
بناء قواعد القانون	خصخصة الصناعات التي كانت تملكها الدولة والانتقال إلى سياسة السوق	بناء قدرة لتدعم اقتصاد السوق	إصلاح الدولة لما وراء العبارة البيروقراطية

لا شك في أنه يوجد عمل كثير يجب فعله في هذا الموضوع. وإلى المدى الذي تكون فيه التقارير التي تكتبها الحكومات ذاتها عن الإصلاح الحكومي صحيحة، فإنها تصلح أن تكون مشروعاً بحد ذاتها. ولا يمكن أن يكون هناك شك، لأسباب كثيرة، في أن نهاية القرن العشرين شهدت ثورة في الإصلاح الإداري، كانت في كل جزء منها عميقة بقدر عمق تلك التي جرت

مع بدء القرن التاسع عشر، عندما بدأت البيروقراطية الويبرية Weberian تؤثر في حكومات كثيرة في العالم. ويبقى لنرى إن كانت ثورة إصلاح الحكومة هذه حقيقية وما مدى اتساعها.

ملاحظات

- (1) على سبيل المثال، بالنسبة لفلين Flynn وشيرل Strehl، فرنسا مثال جيد عن خطاب إصلاحي يفتح حقيقة تقليدية حيث حكومة مركزية قوية، وسياسيون ومحاصيل ضخمة للموظفين المدنيين الذين لهم مصالح مشتركة في الحفاظ على قوتهم. (نورمان فلين Norman Flynn وفرانز شيرل Franz Strehl) إعداد:
- (Hempstead, Prentice Hall Europe, 1996), «public Sector Management in Europe»، ص 123.
- (2) فلين وستيرل، نفس المرجع «Public Sector...» ص 1.
- (3) دونالد ف كيتل (Donald F. Kettl)،
- (A Report of «Management Reform for the 21st Century: Challenges for Governance», the Brookings Institution,» Brookings, 1999) ص 9.
- (4) انظر آن ماري سلوتر (Ann Marie Slaughter)، «The Real New World» في مجلة : Forgein Affairs - المجلد 76 (أيلول - تشرين أول 1997) ص 183 - 197.
- (5) جيف غارتن «A Glass Half Full» (Jeff Garten)، في مجلة «Foreign Affairs»، المجلد 78 (تموز - آب 1999) ص 112 - 115.
- (6) توماس فريدمان (Thomas Friedman)، (Farrar, Straus, Giroux, 1999) ص 201.
- (7) رئيس الوزراء جيني شيلي (Jenny Shipley) يخاطب الجلسة الافتتاحية للندوة العالمية لإعادة اختراع الحكومة، واشنطن، كانون الثاني 1999.
- (8) شيلي، الندوة العالمية.
- (9) «Getting Government Right», (Governing Treasury Board of Canada for Canadians) (Ottawa, 1997) ص 1.
- (10) انظر ماري هيلد براند وماريلي س، غرندل (Mary E. Hilderbrand, Marilee S. Grindle) «Building Sustainable Capacity Building in Public Sectors: What Can Be Done?» في «Getting Good Government: Capacity Building in Public Sectors of Developing Countries», (Harvard University Press, 1997) ص 31 - 62.
- (11) الندوة العالمية، واشنطن.
- (12) فليس وستيرل: Public Sector... .

- (13) من أجل كتالوج ممتاز لنجاحات الحكومة انظر ديريك بوك (Derek Bok) في كتاب: «Measuring Performance of Government» جوزيف إس ناي وفيليب زيليكوف وديفيد س كنف: معدون
(Harvard University Press, 1997) «Why People Don't Trust Government» ص 55 - 75.
- (14) آرثر ميللر وأولا ليستوغ، «Political Performance and Institutional Trust» في كتاب من إعداد بيبا نوريس: «Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance» (Oxford University Press, 1999) ص 216.
- (15) انظر فرانز وستيرل ص 140 «public Sector Management...».
- (16) <http://www.info.USAIID.gov/democracy/ee/nis.html>.
- (17) انظر غرندل «Getting Good Government».
- (18) انظر فلين وستيرل، «...Public Sector Management» ص 99.
- (19) جون هالتيوانغر وماينشا سنغ (John Haltiwanger, Manisha Singh)، «Cross Country Evidence on Public Sector Retrenchment» في «World Bank Economic Review» المجلد 13 (1999) 23 - 66.
- (20) أندريه و. ماريناكيس (Andres W. Marinakis)، «Public Sector Employment in Developing Countries: An Overview of Past and Present Trends» في مجلة (International Journal of Public Sector Management) المجلد 7 (1994) ص 50 - 68.
- (21) هالتيوانغر وسنغ «...Cross Country» ص 31.
- (22) نفس المرجع الجدول A1.
- (23) كيتل: «Management Reform...»، ص 42.
- (24) نائب الرئيس آل غور (Government Printing Office, 1996) «The Best Kept Secrets in Washington».
- (25) فلين وستيرل: «Public Sector Management» ص 37.

o b e i k a n d i . c o m

السياسة وحوافز النقل القانوني

لقد كان القانون، تقليدياً، من أقل الظواهر الاجتماعية عالمية. وذلك لأن مفهوم القانون نفسه ارتبط تاريخياً بالسيادة القومية ارتباطاً كبيراً، ولأن فكرة القانون بدون سيادة لم تكن لتقبل إلاً بأقصى الصعوبات فقط⁽¹⁾. وبالفعل، إن المناقشات القانونية الكثيرة والسائدة في القرن العشرين حول موضوع إن كان القانون الدولي قانوناً أصلاً هي شهادة هامة بالنسبة للكثير من الناس على الحقيقة أن القانون والعولمة فكرتان متناقضتان⁽²⁾.

كان ارتباط القانون بالسيادة يتآكل باستمرار في المناقشات الأكاديمية لفلسفة القانون ولكن ذلك كان أقل في الفهم الشعبي، أو هكذا يبدو⁽³⁾. في كثير من أجزاء العالم، ومنها أوروبا الشرقية وجنوب أفريقيا وجمهوريات الاتحاد السوفياتي السابق تقدم أفضل الأمثلة، لقد ترافقت حقيقة التحول

(*) لقد قدمت النسخة الأقدم من هذه الورقة في مؤتمر نظرات في الحكم، في مدرسة كينيدي حول العولمة والحكم، بریتون وودز، نيوهامشير، وفي سلسلة ندوة قاعدة القانون في البنك العالمي كورقة بحث للندوة في المركز العالمي لتنمية. جامعة هارفارد التي قدمت دعماً سخياً للبحث.

السياسي مع الرغبة من طرف الجمهورية المتحولة في أن يكون لها نظام قانوني سمته الرئيسية «أصالته». والتخلي عن الماضي هو التخلي عن قانون الماضي، كما يبدو غالباً، والتخلي عن القوة الاستعمارية (أو المسيطرة في حالة أوروبا الشرقية) هو التخلي عن كل بقايا ومظاهر البنية القانونية والمؤسسات القانونية للقوة الاستعمارية أو القوة المسيطرة.

تضع الفقرة السابقة الأشياء عارية لأنه توجد أمثلة معارضة كما توجد أمثلة لادعاءاتي التي ذكرتها الآن. ومع ذلك، إن تذكر الوضع السياسي والاجتماعي الخاص للأنظمة القانونية، كرموز بقدر ما هي أي شيء آخر، مقدمة مفيدة للفكرة التي أود أن أقدمها هنا. وتلك الفكرة هي أن انتشار القانون والأفكار القانونية عبر الأمم وعبر الحدود ليس، كما يمكن أن يكون بالنسبة للأفكار العلمية والفنية والاقتصادية، موضوع قوة وقيمة الأفكار نفسها ولكن يمكن أن تكون عوضاً عن ذلك معتمدة تماماً على كل من جانب العرض وجانب الطلب، وعلى العوامل السياسية والرمزية التي يمكن أن تكون قوة تفسيرية في تقرير كيف يهاجر القانون أكثر مما تفعل العوامل التي تتعلق بالقيمة الداخلية أو العملية للقانون المهاجر نفسه⁽⁴⁾. في هذا الفصل الموجز أقدم سلسلة من الفرضيات، يمكن فحصها، حول العوامل المتنوعة، غير العوامل ذات القيمة الداخلية، والتي قد تؤثر في أشكال الهجرة القانونية والنقل القانوني وهكذا أشكال العولمة القانونية⁽⁵⁾. لا أضع هذه الفرضيات لأختبرها، ولكنني أعرض دليلاً صغيراً للاعتقاد بأن كلاً منها معقول بدرجة كافية تجعلها تستحق اختباراً وفحصاً أكثر دقة.

الفرضية الأولى

أثر العوامل السياسية والثقافية والاجتماعية الخارجية بالنسبة للتعديل القانوني أو الاقتصادي أكبر في تقرير أشكال الهجرة عبر الأمم للأفكار القانونية، والمؤسسات القانونية، والبنى القانونية من

تقرير أشكال الهجرة عبر الأمم للأفكار العلمية أو الفنية أو الاقتصادية ومؤسّساتها وبنائها.

كما اقترحت أعلاه، يعتقد بصورة عامّة أن صناعة القانون سمة مركزية للسيادة القوميّة. ما هو مهم ليس إن كانت هذه هي الحال بالواقع، كموضوع لنظرية السيادة أو لنظرية القوميّة، ولكن بالأحرى حقيقة الاعتقاد ذاتها أنّها كذلك. وإلى المدى الذي يسيطر فيه هذا الاعتقاد، فقد تعتقد الأمم وخاصة الأمم الجديدة والمتحولة أن صنع القانون الأصيل نقطة علام هامة لتحويل ناجح. ونتيجة لذلك فقد يختارون رفض الأثر القومي الزائد، حتى عندما يكون الأثر القومي الزائد مفهوماً لأن يكون ذا قيمة ومعنى. تفضل الأمم الجديدة أن «تقوم بالعمل بنفسها» حتى وإن كان ذلك يعني القيام بالعمل بجودة أقل⁽⁶⁾. وخاصة في الدول المتقدمة والمتحولة كمعظم الدول في شرق أوروبا مثلاً، وأكبر الجمهوريات السوفياتية السابقة وجنوب أفريقيا، يبدو أن الاعتماد كثيراً على النصح الخارجي في صناعة القانون يفسّر على أنه علامة ضعف ونقص في الثقافة، أو نقص في القدرة على الحكم المستقل. وعندما ترغب الأمم في إرسال إشارة معاكسة، وبذلك تشير إلى القدرة على الحكم المستقل والمتطور، فإن ما نراه في الغالب، في أفضل الأحوال، رغبة قليلة في قبول النصح الخارجي والنماذج الخارجية، ورغبة في الارتباط بصنع قانون أصيل حتى عندما يكون نتاج صنع القانون الأصيل دون التفاؤل.

وما هذا لنقول إن الأصالة قد لا تتعلق أحياناً بالفعالية القانونية، أو بهدف الدول، وعادة ما يكون اقتصادياً، والذي يعتقد أن الفعالية القانونية تساعد في إنتاجه. بحث ستيفن كورنل Stephen Cornell وجوزيف كالت Joseph Kalt في صنع الدستور للأمم الهندية الأمريكية؛ وكذلك دانييل بيركوفيتش Daniel Berkowitz وكاثارينا بيستر Katharina Pistor وجان فرانسوا ريتشارد Jean-Francois Richard في أن الانتقال القانوني عبر الأمم يقدّم دعماً قوياً للاستنتاج أن حقيقة

الانتقال القانوني، وهو مستقل عن محتوى المنقول ومتحكّم بهذا المحتوى، يمكن ربطها بعلاقة سببية بإجراءات متنوعة من الفعالية القانونية والاقتصادية⁽⁷⁾. يعرض كورنيل وكالت، ما أشرت إليه أنه أصالة يمكن أن تخدم ليس مجرد عملية رمزية وأن يكون لها ليس مجرد أثر رمزي، ولكن قد تكون بدلاً من ذلك (أو قد تكون كنتيجة لأثر رمزي) فعالة في إنتاج نجاح اقتصادي. وإلى الحد الذي يمكن فيه لعملية صنع القانون الأصلي وصنع الدستور أن تنتج وتدعم الأحوال الاجتماعية والسياسية والمؤسسات التي تقود بذاتها إلى نجاح اقتصادي⁽⁸⁾، فإن الأصالة قد تكون قائدة أكثر من كونها خارجية إلى نجاح اقتصادي⁽⁹⁾.

وبنفس الأسلوب يعرض بيركوفيتش وبيستر وريتشارد أن الفعالية القانونية والتنمية الاقتصادية إلى الحد الذي تقود فيه الفعالية القانونية إلى تنمية اقتصادية ليست مجرد عمل مواصفات القانون الرسمي فقط لكنها أيضاً عمل قوى متنوعة من عدم الكفاءة في التنفيذ عندما ينقل القانون إلى تنفيذ (غريب) أو بيئة مقوية. هذا الأثر الذي يسميه بيركوفيتش وبيستر وريتشارد «أثر النقل»، يبدو أن له آثاراً سلبية كبيرة على فعالية القانون والمؤسسات القانونية⁽¹⁰⁾. ومن النتائج التي توصل إليها كورنيل وكالت لذلك، يتبين أنه قد يكون من الخطأ معاملة التمييز بين صنع القانون الأصلي والقانون المنقول على أنها خارجية تماماً بالنسبة لموضوع الفعالية القانونية وكذلك لتعديل أي قانون أو نظام قانوني.

لكن النقطة في هذه الفرضية الأولى هي نقطة مختلفة. حتى وإن أخذت في الاعتبار بشكل كامل نتائج النقل أو أيًا من متغيراته، فقد تبقى القضية أن مختلف العوامل الخارجية بالنسبة للاختيار القانوني الأفضل سوف تؤثر في الخيار النهائي بين صنع قانون أصيل أو نقل قانون من الخارج. وبقدر ما تلعب هذه العوامل، المتعلقة بالأهمية الرمزية لصناعة القانون الأصيل، وكذلك التقدير القومي الذاتي الناتج عن صنع القانون الأصيل، دوراً في تقرير مدى

العولمة القانونية وبتقرير أشكال العولمة القانونية، سيبقى النموذج الذي ينظر إلى الخيار الأفضل فقط ناقصاً بالضرورة. فلو كان صحيحاً أن الأصالة بحد ذاتها، كشكل من التعبير القومي الذاتي، وطريقة لزيادة الاحترام الذاتي، وشكل من إشعار العالم، هدفاً تسعى إليه الأمم وليس جزءاً من الخيار القانوني الأفضل، إذن سيكون دائماً تقريباً صحيحاً أن هذه الأهداف وأهداف الخيار القانوني الأفضل في صراع نوعاً ما على الأقل. فضلاً عن ذلك هناك سبب ما للإعتقاد بأن هذه الظاهرة أكبر بالنسبة للقانون مما قد تكون للتنمية الفنية أو العلمية أو الاقتصادية الأصيلة. لذلك فإن الفرضية الأولى تفترض أن صورة القانون بارتباطه الخاص بالسيادة والبعد القومي الذاتي والتعبير القومي الذاتي والتقرير الذاتي والسمعة القومية والاحترام القومي الذاتي سوف تنتج ضغوطاً على صناعة القانون الأصيل أكبر من الضغوط نحو إنشاء المؤسسة الأصيلة في المجالات غير القانونية.

الفرضية الثانية

إن العوامل السياسيّة والاجتماعيّة والثقافيّة ذات أهمية كبيرة في تقرير أشكال الهجرة القانونية للقوانين الدستورية لحقوق الإنسان والأفكار والمؤسسات، أكبر من أهميتها لقوانين الأعمال والتجارة والاقتصاد والأفكار والمؤسسات.

على الرغم من وجود سبب للاعتقاد أن ما دعوته بالعوامل «الخارجية» تعمل في كل مجالات التنمية القانونية والهجرة القانونية، فلكذلك يوجد سبب للشك بأن ظاهرة تفضيل صناعة القانون الأصيل لذاته صحيحة بصورة خاصة في صنع الدساتير⁽¹¹⁾، فقد تدرك الأمم وقادتها السياسيون والقانونيون أن قوانين التفليس والسندات والماديات الأخرى والتجارة هي فنية بصورة كبيرة وليست عقائدية لكونها تنفيذية بشكل واسع للتنمية الاقتصادية⁽¹²⁾، ولذلك يمكن أن تؤخذ أو تنقل من قوانين مماثلة من الأمم الأخرى⁽¹³⁾. لكن هذا الفهم قلما يقبل

بالنسبة لحالة الدساتير⁽¹⁴⁾. بالنسبة لدولة مثل إيستونيا أن يكون لديها قانون أمريكي للإفلاس (وهي فعلاً كذلك، فقد أخذت مسودته بصورة كبيرة من الهيئة التدريسية والطلاب في كلية الحقوق في جورج تاون)⁽¹⁵⁾ يبدو لمعظم الإيستونيين لا يختلف كثيراً عن شرب العصير الفرنسي، أو امتلاك سيارات ألمانية، وتلفزيونات يابانية ودراجات تايبانية⁽¹⁶⁾. ولكن امتلاك دستور أمريكي مسألة مختلفة تماماً، فتعني فقداً للسيادة والسيطرة، وكثيراً من الأشياء الجوهرية التي تساعد في تكوين الأمة كآمة في المكان الأول⁽¹⁷⁾. فلهذا السبب، من بين أسباب أخرى، كان دستور إيستونيا وثيقة تم إعدادها بصورة كبيرة داخلياً، حتى وإن أدرك الذين أعدوه في حينها، ولا يزالون يعترفون، بأن الدستور كأداة فنية قانونية تترك كثيراً مما هو مرغوب فيه، وحتى اعترف نفس المعدين أن استخدام نموذج من بلد آخر كان يمكن أن ينتج دستوراً مكتوباً ذا بناء أفضل وانسجام خارجي أكبر ويحتاج إلى تعديلات أقل في ما بعد⁽¹⁸⁾. وبصورة مماثلة وضع دستور جنوب أفريقيا الجديد في شروط لم يكن فيها مراقبون ولا مساعدون من غير جنوب أفريقيا، فكان وثيقة أصيلة بصورة كاملة تقريباً، يحمل بعض التشابه أحياناً مع بعض الأحكام للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وفيما عدا ذلك ليس فيه أي أثر خارجي بشكل ملاحظ⁽¹⁹⁾. وبالفعل ما من دستور من الدساتير الجديدة التي أعدت في السنوات العشر الماضية يوجد فيه أثر أو انطباع من خارج الأمة كالذي يراه المرء غالباً في القوانين الاقتصادية والتجارية على نطاق واسع⁽²⁰⁾.

من المحتمل أن توجد الصيغ نفسها للقوانين الأخرى التي تعكس قيماً سياسية مركزية بما فيها القوانين التي تعالج حقوق الإنسان والهجرة والتصويت والأجهزة البنيوية الأخرى لصنع القرار السياسي⁽²¹⁾. على الرغم من أن القوانين العادية (غير الدستورية) لهذه المواضيع ليست مركزية بالنسبة لفكرة الأمة، كصناعة الدستور، فهي أكثر احتمالاً لأن تدرك على أنها سياسية وبذلك تكون أكثر تحصيماً من التأثيرات التي قد تراها الأمم غير ذات علاقة أو متطفلة. وبينما

أن هذه الفرضية (ثانية) وليست عرضاً لها، يبدو معقولاً أن نفترض أن العائلة المؤلفة من القوانين المتعلقة بحقوق الأفراد والهوية القومية والبنية السياسية تكون أقل تأثراً بالقوى الخارجية من عائلة القوانين الاقتصادية والأعمال والضمانات التجارية، تماماً كما يبدو معقولاً أن نفترض أن الدستور أقل تأثراً بالقوى الخارجية مما يدعى بالتشريع العادي.

الفرضية الثالثة والرابعة

الفرضية 3: إن السمعة السياسية للدولة المعطية على المستوى العالمي وفي الدولة المستقبلية عامل سببي في تقرير درجة الاستقبال في الدولة المستقبلية للأفكار والمبادئ والمؤسسات القانونية للدولة المعطية، وحتى في ثبات تقييم الدولة المضيفة للقيمة القانونية الخارجية لهذه الأفكار والمبادئ والمؤسسات، وحتى في ثبات القيمة الحقيقية لهذه الأفكار والمبادئ والمؤسسات.

الفرضية 4: إن رغبة دولة ما في أن تستقبلها أو تحترمها أو تقدّرهما مجموعة معينة أو جماعة من الأمم لديها علاقة سببية إلى درجة تحاول معها أن تجعل قوانينها تنسجم مع قوانين تلك المجموعة أو الجماعة من الأمم، كما أن لديها أيضاً علاقة سببية إلى الحد الذي تماثل فيه قوانينها، أخيراً، بقوانين تلك المجموعة أو الجماعة من الأمم.

على الرغم من أن السياسة بمعناها الواسع قد تؤثر في القرار حول التطلع إلى خارج الحدود أم لا بحثاً عن القانون في أمم جديدة، وانتقالية، فإن السياسة تبدو أكثر ظهوراً حتى في القرار حول أين التطلع ومتى يتقرر أن التطلع خارج الحدود مفيد. إن خبرة كندا كأمة «معطية» ناجحة في مجال الأفكار الدستورية وتعطي مثلاً مفيداً. في دول كثيرة في جميع أنحاء العالم سيما الدول ذات اللغة الإنكليزية وتقاليد قانونية في القانون العام، تكون الأفكار الكندية والدستوريون

فيها مؤثرين بصورة كبيرة، وربما كان تأثيرها أكبر من تلك التي في الولايات المتحدة⁽²²⁾. سبب واحد هو أن كندا ليست مثل الولايات المتحدة، فهي تُرى أنّها تعكس إجماعاً عالمياً بارزاً أكثر من مجرد وجود بعيد. في قضايا حرية الكلام وحرية الصحافة والمساواة مثلاً يُنظر إلى الولايات المتحدة على أنّها تمثّل موقفاً متطرفاً سواء إن كان بدرجة الحماية القانونية للصحافة وسوء السلوك فيها والخطاب العنصري وأشكال أخرى من الخطاب الكريه، أم كان عدم رغبتها في معالجة الأعمال التي تقوم على أساس عنصري مع أنّها أعمال مقبولة دستورياً بشكل صريح⁽²³⁾. يمكن للناس طبعاً مناقشة إن كانت الولايات المتحدة على صواب أم خطأ، محلياً، في اتخاذها هذه المواقف، وهي مواقف يراها كثيرون من أنحاء العالم متطرفة، لكن ليست هذه هي النقطة هنا، بالأحرى إن وجهة نظري ثنائية. أولاً، إن الأفكار التي تُرى أنّها قريبة من ظهور إجماع عالمي عليها، من المحتمل أن تكون هي أكثر تأثيراً على المستوى العالمي.

ثانياً، إن الدول التي تسعى لأن تكون أكثر تأثيراً من الناحية القانونية على المستوى العالمي، يمكن أن تتعرّف على النقطة الأولى بالمناسبات فتصنع قوانينها لتزيد من احتمال هذا التأثير في خارج أراضيها. يبدو أن كندا مثال معقول على هاتين الفكرتين، وتأثير الأفكار الدستورية الكندية في أجزاء كثيرة من الدول يبدو أنّه وظيفة بشكل جزئي إلى الحد الذي تمتاز فيه كندا لأنّها ليست الولايات المتحدة⁽²⁴⁾. لكن مثل هذا الوزن هو أيضاً وظيفة إلى الحد الذي يُرى فيه اتباع كندا (كما في جنوب أفريقيا مثلاً) أنّه طريق حكيم نحو التجانس مع المبادئ العالمية البارزة⁽²⁵⁾.

توجد أهمية التجانس في مجالات قانونية أخرى أيضاً. فالأمم التي ترغب بالانضمام إلى أوروبا تبدو، حرفياً ومجازياً، أنّها على اعتقاد متزايد إن كان لديها الأنظمة القانونية التي تبدو أنّها أوروبية، فسوف يزيد هذا من احتمال دخولها الناجح في الجماعة الأوروبية⁽²⁶⁾. ويفرض أن ألمانيا أكثر الدول

الأوروبية أهمية من حيث القانون والاقتصاد، فقد رأينا في دول البلطيق ودول أوروبا الشرقية جهداً كبيراً تبذله أمم مختلفة لتصميم قوانينها على النماذج الألمانية. وبشكل عام، لا يقوم هذا الجهد على الاعتقاد بأن القانون الألماني أسمى بأي من الطرق، لكنه يقوم على الاعتقاد بأن التجانس مع ألمانيا نفسه سوف يجعل الدولة المتجانسة تبدو أكثر أوروبية، وسوف تنتج نظاماً قانونياً متجانساً أصلاً مع جماعة الأمم التي ترغب تلك الأمة بالانضمام إليها.

وينطبق الكثير من هذا الشيء نفسه على الجماعة العالمية الأكبر. فدستور جنوب أفريقيا الجديد، وهو مختلف عن أي دستور آخر في العالم، ينص بوضوح أن المحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا والمحاكم الأخرى تأخذ بعين الاعتبار القانون الدولي العام، ويشجع المحاكم بوضوح لأن تأخذ بعين الاعتبار «قانون المحاكم الأجنبية المقارن» في تفسير دستور جنوب أفريقيا⁽²⁷⁾. وكما يتضح من النقاش الذي قاد إلى تبني هذا النص، كان الدافع جزئياً فقط هو الرغبة في أن يتعلم القضاة في جنوب أفريقيا من خبرات الآخرين. وأكثر من ذلك فقد كان رد فعل على تاريخ جنوب أفريقيا الحديث كدولة معزولة ومنبوذة، وهكذا يظهر هذا النص على أنه يعكس رغبة جنوب أفريقيا بجعل قضاتها ينقلونها إلى انسجام مع المعايير الدولية، مستقلة عن الحكم المبدئي حول الرغبة الداخلية لتلك المعايير الدولية⁽²⁸⁾.

هذا الهدف، التجانس للتجانس، كان ظاهراً بصورة خاصة في المناقشات في جنوب أفريقيا حول ما إذا كان الكلام والمنشورات التي تشجع الكراهية العنصرية يجب أن تخضع لعقوبة كما هو الحال في كثير من دول العالم الصناعي، أم إن كان بدلاً عن ذلك يجب أن تحمي هذه العبارات أفكار حرية الكلام وحرية الصحافة كما هي في الولايات المتحدة وعدد صغير من الأمم الأخرى⁽²⁹⁾. على الرغم من وجود معرفة واضحة في جنوب أفريقيا للنموذج الأمريكي، وعلى الرغم من أن وجهة النظر الأمريكية قد تم تقديمها بقوة من

قبل عدد من سكان جنوب أفريقيا، كان في نهاية المطاف واضحاً أنه غير مقبول سياسياً لجنوب أفريقيا، نظراً لتاريخها، أن ترفض الانضمام إلى الإجماع العالمي على أهمية تحديد الاتصالات التي تثير أو تشجع الكراهية العنصرية⁽³⁰⁾. وفي التحليل النهائي، لم يكن تفوق الفكرة الذي قرّر النتائج، بل الحقيقة أن النتائج كانت ذات تأثيرات سياسية مختلفة داخلياً وخارجياً.

يجدر بنا التوقف والتفكير بالأثر الرمزي للنقل القانوني. واضح في بعض الجهات السياسية، غالباً ما يبدو تجنب التأثير الأمريكي لمجرد أنه أمريكي أنه قوة دافعة. في بلاد أخرى قد تكون السياسة والرموز مختلفة. في تفسير دستور إيرلندا، تبدو المحكمة العليا في إيرلندا أنها تخرج عن طريقها لتستخدم الأحكام الأمريكية، وتخرج عن طريقها لتتجنب القانون الإنكليزي، ما دام ذلك ممكناً⁽³¹⁾. ومن الممكن أن تكون قلقة حول ما إذا كانت الرمزية في إدراك أنها «الولاية الحادية والخمسون» من الولايات المتحدة، وهو قلق كثير من الكنديين، فإن المحكمة العليا في كندا تعتمد بشكل أقل على الأحكام الأمريكية مما قد يتنبأ المرء إن كان التنبؤ يقوم على أساس الجوار الجغرافي أو التشابه الثقافي أو حتى على التلاقح القانوني. ويبدو أن الفيتناميين جادون في تجنبهم المساعدة الفرنسية وهم يبحثون عن نماذج قانونية أو مصادر التأثير القانوني، بينما هم، يرحبون في الوقت نفسه بمساعدة الدانمارك التي تحاول ناشطة تنمية أثرها القانوني في فيتنام، وحافظت السويد على حضور دبلوماسي قوي في فيتنام حتى خلال ما يسميه الفيتناميون «الحرب الأمريكية». وعلى عكس كندا، نرى إسرائيل - على الرغم من أنها تملك نظاماً قانونياً مختلفاً تماماً عن الولايات المتحدة - تعتمد اعتماداً قوياً على الأحكام الأمريكية، بينما يعتمد كثير من دول أوروبا الشرقية اعتماداً قوياً على ألمانيا⁽³²⁾. وبينما تفسر العضوية في عائلة قانونية (القانون العام والقانون المدني قانون الثروة العامة وهكذا) بعض الصيغ التي تعتمد عليها الدول؛ تقترح هذه الأمثلة وأمثلة أخرى أن الصيغ قد تكون

معقدة جداً سياسياً وثقافياً، وأن العضوية في نفس العائلة القانونية هي جزء صغير فقط من القصة الكاملة.

لأن إجراءات المحاكم في الاقتباس، وهي مختلفة عن الأشكال الأخرى للنقل القانوني، تحوي سجلاً صريحاً بالمصادر ومن أين جاءت، فليس من المدهش أن الاقتباسات القضائية قابلة بصورة خاصة لظاهرة الأثر الرمزي⁽³³⁾. إضافة إلى ذلك، إن التغيرات السريعة في تكنولوجيا المعلومات القانونية تسهل على المحاكم والمحامين التوصل إلى القرارات في دول أخرى⁽³⁴⁾. وهكذا، إن سهولة الوصول بحد ذاتها عامل في النقل القانوني، إضافة إلى ما يمكن تسميته السياسة وعلم الاجتماع (والحوافز) لتصميم قاعدة البيانات. من هي الدول التي وضعت قراراتها وقوانينها على الإنترنت؟ ومن هي الدول التي وضعت قراراتها وقوانينها على قاعدة بيانات قياسية مثل Westlaw, Lexis؟ ومن هي الدول التي لديها مصمّمون لقاعدة البيانات على LEXIS وWESTLAW تختارهم للتضمين؟ ومن هي الدول التي جعلت قوانينها وقراراتها متوفرة بلغات غير لغتها الأصلية، وخاصة بالإنكليزية بشكل عام، وبالفرنسية والألمانية أحياناً؟ وهكذا. كل هذه العوامل وأكثر يمكن أن تؤثر في صيغ الاقتباس وصيغ التأثير بقدر، إن لم يكن أكثر، والإقناع الداخلي أو سلطة قرار ما أكثر من قرار آخر⁽³⁵⁾.

الفرضية الخامسة

يلعب وجود استراتيجيات ذاتية الاهتمام وذاتية الحماية للتأثير المؤسّساتي، إن كان حكومياً أو من منظمات غير حكومية أو كيانات القطاع الخاص، دوراً سببياً في تقرير أشكال الانتشار القانوني عبر الأمم.

ليس للقوانين أجنحة. وليست عملية هجرة القانون وظيفة أعمال تقوم بها القوانين نفسها، ولا تقوم بها أيد خفية حتى. لكن نشر الأفكار القانونية

وظيفة يقوم بها الإنسان، وللكائنات البشرية التي تقوم بهذا العمل حوافرها الخاصة بها ودوافعها ومبادئها. وينطبق هذا بقوة أكبر على المنظّمات والمؤسّسات. عندما تنهمك كلية الحقوق في جامعة جورج تاون في وضع قوانين للتجارة والإفلاس والضمانات لإيستونيا، فإن هذا الانهماك، يمكن للمرء أن يفترض جدلاً، مفيد لإيستونيا لكنه مفيد أيضاً لسمعة كلية الحقوق في جامعة جورج تاون. وإن كان هذا صحيحاً لكلية الحقوق في جامعة جورج تاون، فيمكن للمرء أن يتوقع الشيء ذاته لهيئة المحامين الأمريكيين، ووكالة المعلومات في الولايات المتحدة، ووكالة التنمية العالميّة للولايات المتحدة، ولجنة المراسلين لحقوق الإنسان والصحافة، ومجموعة من القطاع العام، والقطاع الخاص والمنظّمات التي لا تسعى إلى الربح، ولن نذكر شيئاً عن منظّمات موازية في دول أخرى. يبدو أن تجاهل أثر دوافع مثل هذه المنظّمات في هجرة القانون خطأ واضح.

نستطيع أن نفترض القليل حول ماذا يمكن أن يكون هذا الأثر. ثمة شيء واحد، قد يكون أثراً يميل نحو نقل كثير أو نحو عرض كثير. مهما تكن الحوافر معقدة بالنسبة للكيانات المتعددة التي تعرض القوانين، لا يبدو تخفيض العرض من بين هذه الحوافر. إضافة إلى ذلك، في بعض الحالات، إن الكيانات التي تمتلك القدرة على عرض القوانين، هي نفس الكيانات التي تمتلك القدرة أيضاً على خلق الحوافر لدى دول أخرى لتبناها. إن حكومة الولايات المتحدة، من خلال الوكالة العالميّة للتنمية، ووكالة المعلومات للولايات المتحدة والكثير من المؤسّسات الحكومية أو شبه الحكومية، تستطيع تقديم المساعدة إلى الدول التي تبحث عن نماذج قانونية. لكن حكومة الولايات المتحدة، عن طريق وزارة خارجيتها، تقوم بتقييم، من بين أشياء أخرى، قوانين الدول الأخرى المتعلقة بالأبعاد المختلفة لحقوق الإنسان. على الرغم من أنه لا يوجد سبب يدعو للاعتقاد بوجود تعاون وثيق بين عملية

العرض وعملية التقييم، فإنه يكون من المدهش أيضاً إن كان امتلاك قانون بالأسلوب الأمريكي غير مرتبط بالتقييم، أو على الأقل ما تدركه الدولة المستقبلية بأنه متعلق بالتقييم. وإلى الحد الذي ترغب فيه دولة ما أن تُمدح أو تُذم في تقارير وزارة الخارجية الأمريكية حول حقوق الإنسان، فإنه ليس من غير المعقول أن نفترض أن تلك الدولة قد تعتقد، سواء كان هذا صحيحاً أو غير صحيح، أنها إن هي جعلت قوانينها الخاصة بحقوق الإنسان بحسب نماذج الولايات المتحدة، فإن ذلك يساعد على تحقيق ذلك الهدف.

من الممكن أيضاً أن يكون هذا الأثر واحداً تقوم من أجله الدول الأقل تأثيراً بمحاولات نشيطة لتصنع لها مكاناً واحتراماً تتمسك بهما في المجموعة الدولية، فتبذل جهوداً أكبر مما تبذله الدول المعطية الأكثر تأسيساً وثباتاً⁽³⁶⁾. فعندما تتحدث السلطات الدانمركية عن «وضع أنفسهم» لتعظيم مساهماتهم في مراجعة مبرمجة لدستور فيتنام، فليس من العار على الدانماركيين، لكن مجرد ملاحظة الحوافز والدوافع الإنسانية الطبيعية (والقومية) نستنتج أن الدانمارك لم تكن مهمة بفيتنام فقط لكنها كانت مهمة بالدانمرك أيضاً، وأن مصالح الدانمرك الذاتية ذات صلة بإمكانية دولة صغيرة لا تُعتبر لاعباً كبيراً في الحلقات العالمية أن يكون لها تأثير جدي على التنمية الدستورية في دولة كبيرة وهامة.

ينطبق كثير من هذا القبيل على الكيانات غير الحكومية. فدار الحرية Freedom House التي أنشأتها مؤسسة غانيت Gannet Foundation تقدّم الجدول الذي تُقيم فيه الحريات الديمقراطية في العالم وتنشط دار الحرية في مساعدة دول مختلفة بقوانين الصحافة وحرية الصحافة. وترعى «الشفافية العالمية Transparency International» المؤتمرات لمساعدة الدول في تحقيق الشفافية وتجنّب الفساد، وتنشر جدولاً عالمياً ذا تأثير كبير حول مفاهيم الفساد. هذه

الجداول جيدة للباحثين، وهي جيدة لقضايا الحريات المدنية والحرب ضد الفساد، لكنّها جيدة أيضاً لدار الحرية والشفافية العالميّة.

لا شيء في هذا خطر، ولا أريد أن يفهم أحد أنني أقترح نظرية المؤامرة الكبرى. لكنني أقصد وبشكل لطيف أن أقترح فقط أن القوى البشرية والمؤسّساتية لنقل الأفكار والنماذج القانونية عبر الحدود جيدة التمويل، قلّ ذلك أم أكثر، وبأنّها متصلة سياسياً، قلّ ذلك أم أكثر، وبأنّها مهتمة بالحفاظ على سمعتها وتأثيرها وثروتها وسرورها، قلّ ذلك أم أكثر. لا أكثر ولكن لا أقل من أية مؤسسة أخرى، إن مؤسّسات هجرة القوانين مؤسّسات يحتمل أن تكون حوافرها وبنياتها مرتبطة سببياً بأية أفكار قانونية تنتشر، وكم يتكرر ذلك، وما هي القوة، ومن قبل من وإلى من.

الخاتمة

إن الانطباعات والنوادر والملاحظات السابقة تقود إلى فرضية كبيرة واحدة وإلى عدد من الفرضيات الفرعية. الفرضية الكبيرة، وهي صحيحة بشكل واضح تكاد لا تستحق الفحص، هي أن العوامل، غير تقييم الدولة المستقبلية لقيمة الأفكار القانونية، وغير التقييم الموضوعي لقيمة الأفكار القانونية، حاسمة وهامة في حقل القوانين وفي العولمة القانونية. لكن الفرضيات الفرعية تبدو صحيحة بقدر معقول لكنّها تبدو أنّها مرشحة للاختبار. فهذه الفرضيات التي ذكرتها أعلاه، ويوجد بلا شك نظريات أخرى هي التي قد يؤدي اختبارها المنظم والشديد إلى معلومات جيدة حول الكيفية التي تجد فيها الأفكار القانونية والمؤسّسات القانونية والبنى القانونية طريقها من دولة إلى أخرى.

ملاحظات

(1) هذه فكرة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بجون أوستن John Austin وخاصة في كتاب من إعداد:

هـ. ي. آ. هارت: «The Province of Jurisprudence Determined and The Uses of the

Study of Jurisprudence» (London, Nooday Press, 1954).

- انظر أيضاً جيريمي بينثام (Jeremy Bentham) : (London, Athlone) «Of Laws in General» (1970); Press,
- آ. ف. دايس (A. V. Dicey)، «Introduction to the Study of the law of the constitution», 10th ed. (London: Macmillan, 1959) ص 39 - 85.
- توماس هوبس (Thomas Hobbes)، «Leviathan» 1651، ريس، (W. J. Rees)، «The Theory of Sovereignty Restated» في كتاب من إعداد بيتر لاسليت (Peter Laslett)، (Oxford: Basil Blackwell، «Philosophy, Politics and Society» (1956).
- ه. ل. آ. هارت (H. L. A. Hart)، «The Concept of Law»، 2d ed. (Oxford: Clarendon، Press, 1994) ص 213 - 37. (2)
- ر. و. م. دياس (R. W. M. Dias)، «Mechanism of Definition As Applied to International Law», (Cambridge Law Journal (1954) ص 226 - 231؛ وغلانفيل ل. ويليامز (Glanville L. Williams)، «International Law and the Coutroversy concerning the Word 'Law'», «British Year book of International Law», vol. 22 (1945).
- انظر هارت (Hart)، «The Concept of Law» ص 236 - 237. (3)
- للاطلاع على المحاولات المثيرة للإعجاب ولكن النادرة لمواجهة هذه القضايا، انظر الأوراق المختلفة لماركو سوكسي (Markku Suksi)، «Law under Exogenous Influences» ed. (Turku, Finland, Turku Law School, 1994). (4)
- حول فكرة نقل القوانين انظر آلن واطسون (Alan Watson)، «Legal Transplants» (Edinburgh: Scottish Academic Press, 1974). (5)
- ولنفس المؤلف، «Legal Change: Source of Law and Legal Culture» في (University of Pennsylvania Law Review, vol. 131 (1983) ص 1121 - 1146.
- ولنفس المؤلف «Legal Transplants and Law Reform» في (Law Quarterly Review) المجلد 92 (1976) ص 79 - 96.
- وانظر أيضاً، ت. ب. سميث (T. B. Smith)، «Legal Imperialism and Legal Parochialism», (Journal Review (New Series) vol. 10 (1965) ص 39 - 54.
- أستبعد من بحثي حالات القسر الصريح كما في دساتير ما بعد الحرب العالمية الثانية في كل من اليابان وألمانيا الغربية. انظر دافيد ب كوري (David P. Currie)، «The Constitution of the Federal Republic of Germany» (University of Chicago Press, 1994). (6)
- ستيفن كورنل (Stephen Cornell)، وجوزيف ب كالت (Joseph P. Kalt)، «Where Does Economic Development Really come From? Constitutional Rule among the Contemporary Sioux and Apache», (Economic Inquiry, vol. 33 (1995) ص 402 - 406). (7)
- ولنفس المؤلفين: «Reloading the Dice: Improving the Chances for Economic Development on American Indian Reservations», «What can Tribes Do? كتاب

Strategies and Institutions on American Indian Reservations,» (University of California at Los Angeles, 1992).

ودانييل بيركوفيتش (Daniel Berkowitz) وكاترينا بيستور (Katharina Pistor) وجين فرانسواز ريتشارد (Jean-Francois Richard)، في ورقة عمل :

«Economic Development, Legality and Transplant Effect,» (Harvard University, Center for International Development, No. 1999).

(8) يمكن أن يكون تفسير هذه الظاهرة أن صناعة القانون الأصيل يعمل كنقطة تركيز لسلوك صنع القانون التعاوني. والذي بدوره يكون نقطة تركيز لسلوك تعاوني اقتصادي. وتفسير آخر هو أن المؤسسات نفسها ضرورية للتنمية الاقتصادية وبأن المؤسسات (الأهلية) تعمل بشكل أفضل من المؤسسات المنقولة. ومن أجل هذه القضايا والقضايا ذات العلاقة انظر :

دوغلاس نورث (Douglas North)

«Institutions, Institutional Change, and Economic Performance: The Political Economy of Institutions and Decisions,» (Cambridge University Press, 1990),

روبرت بارو (Robert Barro)، «Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study» (National Bureau of Economic Research) Working Paper 5698 (آب) 1996.

ريتشارد آ. بوسنر (Richard A. Posner)، «Creating a Legal Framework for Economic Development,» (World Bank Research Observer, vol. 13 (1988)) ص 1 - 11.

(9) في حالة الأمم الهندية الأمريكية ضمن الولايات المتحدة كان البديل للأهلية قانون صنعته وزرعه السلطات الاتحادية في الولايات المتحدة، وخاصة إنتاج الدساتير النوعية من قبل وزارة الداخلية في الولايات المتحدة تنفيذاً لمرسوم إعادة تنظيم الهنود لسنة 1934، رقم 73 P. L. 383, 485 Stat 984, ch. 576, 25 U.S.C. (1996)

(10) استنتج بيركوفيتش وبستور وريتشارد إلى أن القانونية هي أقل بمقدار الثلث تقريباً حيث توجد آثار نقل القوانين من الدول التي ليس فيها آثار نقل، وتتحكم بسلسلة كبيرة من المتغيرات الأخرى. ومن أجل اقتراح مماثل ولكن بدون نفس الدرجة من الاختبار التجريبي انظر :

آ. ي. ديك هوار (A. E. Dick Howard)، «The Indeterminacy of Constitutions,» (Wake Forest Law Review, vol. 31 (1996)) ص 383 - 406 وخاصة 402 - 404.

(11) من أجل عدد من العوامل الممكنة التي تجعل صناعة الدستور مختلفة عن صنع قانون عادي، انظر :

جون ايلستر (John Elster)، «Forces and Mechanisms in the Constitution Making Process,» (Duke Law Journal, vol. 45 (1995)) ص 364 - 81.

(12) انظر جون ج. بروك (John J. A. Bruke)، «The Economic Basis of Law as Demonstrated,»

- by the Reformation of NIS Legal Systems», (Loyola International and Comparative Law Journal, vol. 18 (1996) ص 207.
- (13) تعرض تقريراً عن التطور القانوني المشتق من أهداف اقتصادية مباشرة. هذا لا لنقول أن مثل هذه المفاهيم صحيحة وذلك لوجود افتراضات فكرية وسياسية تدخل في قانون التجارة الأكثر فنية. والقرار في اختيار نموذج لقانون الضمانات ذي الفنيات العالية من قوانين كاليفورنيا، أو من قوانين الضمانات ذي الفنيات العالية من ولايات كثيرة (أو قوانين الولايات المتحدة الاتحادية) هو قرار لاختيار تنظيم كبير بدلاً من نموذج كشف كامل، وهو خيار يعود مباشرة إلى لب النقاش حول دور الولاية وحدود سلطتها.
- (14) من حيث الطبيعة السياسية الخاصة لصنع الدستور، انظر ستيفن هولمز (Stephen Holmes) وكاس ر. سن ستاين (Cas R. Sunstein)، «The Politics of Constitutional Revision in Eastern Europe» في كتاب من إعداد سانفورد ليفنسون (Sanford Levinson)، «Responding to Imperfection: The Theory and Practice of Constitutional Amendment (Princeton University Press, 1995).
- (15) ج بيتر بايرن (J. Peter Byrne) وفيليب ج شراغ (Philip G. Schrag)، «Law Reform in Estonia: The Role of the Georgetown University Law Center» (Law and Policy in International Business, vol. 25 (1994) ص 449.
- وبنفس الطريقة قانون الإفلاس في أمريكا هو نتاج جامعة ميريلاند؛ شركة - غير رومانية - استشارية عالمية، ديلويت وتوتش (Deloitte and Touche) كان لها تأثير كبير على قانون الإفلاس الروماني.
- انظر سامويل ل. بفرورد (Samuel L. Bufford)، «Bankruptcy Law in European Countries Emerging from Communism: The Special Legal and Economic Challenges» (American Bankruptcy Law Journal, vol. 70 (1996) ص 459.
- (16) المنتجات الثقافية كالأفلام والكتب والفنون هي مختلفة، وتعامل دول كثيرة المنتجات الأصلية من هذه المنتجات (وأحياناً إنتاج الطعام الهام ثقافياً) على أنه تجسيد للهوية القومية أكثر مما هو الحال مع باقي المنتجات. وهذا صحيح بالنسبة لوسائل الإعلام حيث لا تؤخذ وسائل الإعلام وحدها بل والقوانين الناظمة لها على أنها ذات اهتمام قومي خاص ولذلك فهي أقل قابلية للنقل، انظر مثلاً،
- «Mass Media Law and Practice: Lithuania, Latvia and Estonia» (Post-Soviet Media Law and Policy Newsletter, vol. 55) في ص 1 - 8 (أيار 1999).
- (17) وفي حالة تبدو مشابهة في بولونيا، انظر فيكتور أوسياتنسكي (Wiktor Osiatynski)، «The Constitution-Making Process in Poland» (Law and Policy, vol. 13 (1991) ص 125 - 143.
- ونفس الكاتب: «Perspectives on the Current Constitutional Situation in Poland» في كتاب من إعداد: دوغلاس غيرنبرغ وآخرون (Douglas Greenberg)، «Constitutionalism»

and Democracy: Transitions in the Contemporary World» (Oxford University Press, 1993 ص 312 - 320).

- (18) (Conversation with Erika-Juhan)، تانيلان، استونيا آب 1992.
- (19) تقترح تجربة جنوب أفريقيا أن عاملاً متغيراً آخر يعمل أيضاً. الدستور، الآن إن لم يكن في 1787 عندما حبس خمسة وخمسون فلاحاً من الدستور الأمريكي في غرفة مغلقة وأقسموا على السرية، يوصفون غالباً في أحوال عامة كثيرة. تنتج هذه الحالة ليس دستوراً مطولاً فقط كما في جنوب أفريقيا والبرازيل (114 - 229 صفحة على التوالي)، لكنها تفترض أيضاً دساتير أقل تأثيراً بشدة، وأن السرية والبيروقراطية والتحكّم الفني بالعملية تزيد من الأثر الخارجي.
- (20) لقد اقترحت لي كاتارينا بيستور أن الدساتير يمكن أن تكون محصنة بصورة خاصة ضد هجرة القوانين وكونها عضواً في نفس «عائلة» القوانين. إلى الحد الذي يمكن أن يتوقع المرء دول القانون العام أن تتبع نماذج من دول قانون عام أخرى، فإن دول القانون المدني ستبني نماذج من دول قانون مدني أخرى، فالمستعمرات الفرنسية السابقة تتبع نماذج من مستعمرات فرنسية أخرى. والدول التي تتحدث بالإسبانية تتبع نماذج من دول أخرى تتحدث بالإسبانية وهكذا دواليك، يمكن للمرء أن يفترض بشكل مقبول أن هذا التأثير يمكن أن يكون أقل في حالات الدساتير منها في حالات أنواع أخرى من القوانين من دول ذات علاقة.
- (21) من أجل مراجعة عامة لأشكال التأثير الأمريكي وعدم التأثير الأمريكي، انظر جاك دليسيل (Jacques delisle)، «Lex Americana? United States Assistance, American Legal Models and Legal Change in the Post-Communist World and Beyond» (University of Pennsylvania Journal of International Economic Law, vol. 20 (1999) ص 179).
- (22) تبدو الظاهرة قوية ليس في الدول ذات الخلفية التاريخية للكونولث البريطاني فقط، ولكن في الدول التي نقلت من ثقافة الكونولث البريطاني مثل فيتنام أيضاً.
- (23) لأن جهود الصحفيين الأمريكيين، وهذا بحد ذاته ظاهرة جديدة بالبحث الدقيق، فإن محامي وسائل الإعلام في العالم أجمع يعرفون (New York Times Co. v. Sullivan, 376 U. S. 254 (1964) ودورها في التحصين العملي كل نقد للموظفين العامين والشخصيات العامة، حتى النقد الكاذب غير الحقيقي، ضد المسؤولية القانونية. ومن الممتع أن قرارات المحاكم في كندا وجنوب أفريقيا وأستراليا وإسبانيا والهند ونيوزيلندا والمملكة المتحدة أشارت صراحة إلى التناول الأمريكي ولكن بدون اختيار اتباع هذا التناول.
- يطالب اجتماع 1965 لتحريم كل أشكال التمييز كل الدول الموقعة أن تحرم «التحريض على الكراهية العرقية». وبسبب آثار التعديل الأول (على الدستور) فإن القرارات مثل Brandenburg v. Ohio رقم 395 U. S. 444 (1969) (يحمي خطاب Ku Klux Klan)، وقرار Collin v. Smith cert. (1978) 7th Cir. 1197 578 F. 2d - انكر (1978) 439 U. S. 916) ويحمي خطاب النازية الجديدة في Skokie - إلينوي)، لقد «تحفظت» الولايات المتحدة باستمرار (أو رفضت التوقيع) على هذا النص لأن ذلك الذي تطلبه المعاهدة الدولية والقانون

- الدولي يبقى تحت الاعتقاد الجاري أنه غير دستوري في الولايات المتحدة. انظر ماري ماتسودا (Mari Matsuda) «Public Response to Racist Speech: Considering the Victim's Story», Michigan Law Review, vol. 87 (1989) ص 2320
- في الولايات المتحدة إن برامج العمل القائمة على أساس عرقي يجري تقييمها بصورة مستمرة بحسب المقاييس الشديدة كما في التصنيفات على أساس عرقي (انظر Adarand Constructors Inc., 115 S. Ct. 2097 (1195); Hopwood v. Texas, 78 F. 3d 932 (5th Cir. 1996) الذي رفض ((116 S. ct. 2581 (1996))، لكن الاتجاه العالمي كما هو مشاهد في الفصل (15(2)) من القانون الكندي للحقوق والحريات والفصل (8(3)) من دستور جنوب أفريقيا، هو خلق تفويض دستوري صريح للتصنيف المصمم على أساس عرقي لتحسين أحوال الأفراد المساكين أو المجموعات المساكين» (كندا) أو لتحقيق حماية كافية وتقديم للأشخاص والمجموعات أو أصناف الناس المساكين شروطاً غير عادلة.
- (24) لكن ليس، كما هو ملاحظ أعلاه، بنية دستورية أو نص دقيق.
- (25) انظر كينت غرين والت (Kent Greenwalt) «General Principles of Free Speech Adjudication in the United States and Canada», in «Fighting Words: Individuals, Communities, and Liberties of Speech» (Princeton University Press, 1995) ص 11 - 27.
- (26) «المحكمة الدستورية الهنغارية يمكن أن تكون اتخذت قراراً باعتبار عقوبة الإعدام غير دستورية على الأقل جزئياً لأن سياسي هنغاريا والنخبة القانونية اعتقدوا أن هذا الفعل هو مقدمة لدخول علاقات مع الاتحاد الأوروبي. فيكي سي جاكسون ومارك توشنيت (Mark Tushnet-Vikki C. Jackson) «Comparative Constitutional Law», (Foundation Press, 1999) ص 171.
- وانظر أيضاً جورج ب فليشر (George P. Fletcher) «Searching for the Rule of Law in the Wake of Communism», (Brighton Young University Law Review, 1992) ص 145 - 163.
- (27) دستور جمهورية جنوب أفريقيا 1/35.
- (28) لمناقشة ظاهرة مماثلة في تركيا، انظر بول ج ماغناريللا (Paul J. Magnarella) «The Comparative Conisitutional Law Enterprise», (Willamette Law Review, vol. 30 (1994)) ص 509 - 532 لا سيما 516.
- (29) انظر الملاحظة 16.
- (30) كما هو ممثل في إعلان إلغاء كافة أشكال التمييز (1965)، (660 U. N. T. S. 195) انظر ماتسودا (Matsuda) «Public Response to Racist Speech» ص 2320 - 74 خصوصاً 2345 - 48.
- (31) مثال جدير بالملاحظة، كممثل لما يمكن أن يعتقد المرء أولاً، هو قضية منع الحمل، (Irish Reports 284) (1974) Mc Gee Attorney General.
- (32) انظر دافنا شارفمان، (M. E. Sharpe) «Living Without a Constitution: Civil Rights in Israel»

1993). Israel, New Zealand and the United Kingdom are the only industrialized democracies without written constitution.

ومن المثير أنه في زحمة صنع الدساتير التي جرت في العقد الماضي في جميع أنحاء العالم، لم تختَر أي دولة أن تتبع نموذج هذه الدول. فكل دولة تحولت اختارت الدستور الرسمي المكتوب، على الرغم مما يتوقع المرء بأن تكون رغبة لدى الناس الجدد في السلطة أن يتجنبوا التأثيرات الخارجية من الدساتير المكتوبة. يقترح هذا الخيار أن فكرة الدستور المكتوب ذاتها أصبحت مبدأ عالمياً، وأن الاستقرار السياسي الأكيد في المملكة المتحدة ونيوزيلندا، حتى وإن لم تكن إسرائيل كذلك، كان له أثر ملحوظ قليلاً في عولمة الأفكار الدستورية.

(33) وحول الفروق القومية بالتنويه بالممارسات، انظر إليزابيث هولز لاتنر (Elisabeth Holzleithner) وفيكاتور ماير شونبرغر (Viktor Mayer-Schonberger)، «Das Zitar als grundloser Grund rechtlicher Legitimitat,» in Norm und Entscheidung, (Berlin; Springer Verlag, 1999).

(34) وهذا يوازي نفس التوسع بالكمبيوتر وقواعد البيانات الذي زاد بطريقة درامية من الوصول إلى معطيات العلم الاجتماعي، ومقالات الصحف وأشكال أخرى من المعلومات «غير القانوني».

انظر، فريدريك شوير (Frederick Schauer) وفيرجينيا ج وايز (Virginia J. Wise)، «Legal Positivism as Legal Information,» Cornell Law Review, vol. 82 (197) - 1110؛ ونفس المؤلفين، «Non-Legal Information and the Delegalization of Law,» Journal of Legal Studies, vol. 29 (1977) - 495 - 515 (كانون ثاني 2000).

(35) يمكن أن يقال الشيء نفسه حول التأثير في ما بين الأشخاص، بصورة متزايدة، فالمحامون والنيابات العامة والقضاة وأشخاص قانونيون آخرون يجدون أنفسهم شخصياً يتفاعلون بندوات عالمية مختلفة مع نظرائهم الأجانب. وبصورة متزايدة إن الاتصالات والتحالفات التي تتطور لا تؤثر فقط في تنمية وهجرة القانون عبر الحدود، ولكنها أيضاً ذات وضع قانوني مشابه بحد ذاتها. لذا على الرغم من أنني شددت على الجداول الرسمية للقانون، فإن كل شيء افترضته يحتمل أن ينطبق على أشكال التعاون بين الأشخاص وهكذا إلى هجرة الأفكار القانونية التي هي نتائج لهذا التعاون في ما بين الأشخاص.

(36) حول التقدير كقوة دافعة، انظر ريتشارد هـ. ماك أدامز (Richard M. McAdams)، «The Origin, Development, and Regulation of Norms,» (Michigan Law Review, vol. 96 (1997)) - 338 - 403.