

الجزء الثاني

أدوات وسياسات

مقدمة

عندما يتم طرح مسألة الأخلاق والسياسة الخارجية، تتمثل السياسة أو الخطتان اللتان تخطران بالبال أولاً عادة في سياسة التشجيع على اعتماد معايير حقوق إنسان كونية شاملة من ناحية، أو تحديد مدى ملائمة وصحة التدخل العسكري لتحقيق أغراض إنسانية، في مراحل لاحقة، من ناحية ثانية. يشكّل احترام حقوق الإنسان عنوان أي مجتمع ديمقراطي ونادراً ما تبادر الحكومات الديمقراطية إلى تطبيق سياسات قمعية تستدعي تدخلاً عسكرياً خارجياً لأغراض إنسانية. ومن الأهداف الرئيسية لأية سياسة خارجية ذات بُعد أخلاقي، إذن، ثمة تأسيس الديمقراطية أو تجديدها. يبقى تشجيع حقوق الإنسان هدفاً حديثاً نسبياً للسياسة الخارجية، في حين أن التدخل لأغراض إنسانية يعود إلى تاريخ أقدم. أما تصدير الديمقراطية فقد كان قبلهما كليهما. لكل من الولايات المتحدة وبعض القوى الاستعمارية (الكولونيالية) الأوروبية السابقة تاريخ طويل من رعاية التنمية الديمقراطية في بلدان أجنبية⁽¹⁾.

(1) ينبغي أن نلاحظ أن البلدان التي صَدَّرَت الديمقراطية لم تكن بالضرورة ديمقراطية مئة بالمئة هي نفسها. ففي الولايات المتحدة، مثلاً، لم يحصل الأمريكيون من ذوي الجذور الأفريقية، عملياً، على حق التصويت إلا في 1965.

تنطلق الحكومات من دوافع مختلفة حين تبادر إلى تشجيع الديمقراطية في بلدان أخرى. لعل أحد الأسباب هو الاعتقاد بأن الديمقراطية طريقة صالحة للحكم، أو على الأقل، «أقل إثارة للاشمئزاز من أشكال الحكم المعاصرة الأخرى»، حسب تعبير إي. إم. فوستر E. M. Forster (فوستر، 1965: 77). غير أن الحكومات تقوم أيضاً بتصدير الديمقراطية انطلاقاً من دوافع أنانية: تعتقد، مثلاً، أن التعامل مع حكومات أجنبية تنقسم القيم نفسها يكون أيسر. تحرص الحكومات أيضاً على ربط الديمقراطية بالسلم، فندعمها خارجياً لتعزيز أمنها على المستوى الداخلي. وبعد انهيار الشيوعية وانتصار النظام الرأسمالي، بدت الحكومات الغربية مقتنعة بأن من شأن اقتصاد السوق، وحده، أن يتمخض عن الديمقراطية. غير أنها ما لبثت، فيما بعد، أن أدركت أن الديمقراطية شرط قبلي ضروري لأي إصلاح أو تنمية اقتصاديين ناجحين. ومن ثم فقد باشرت تصدر [بضاعة] الديمقراطية لتجعل برامج مساعداتها الاقتصادية أكثر فعالية ولتشجع على ترسيخ الشروط الملائمة لعلاقات الاستثمار والتجارة.

من شأن هذا أن يشير مسألة الطريقة التي تعتمد عليها الحكومات في تحديد معنى الديمقراطية التي تريد تصديرها، وما إذا كان تصديرها مجدياً. إنها تتخذ أشكالاً مختلفة في دولها بالذات، وهي لا تلبث، حين يتم تطبيقها على بلدان أجنبية، أن تتحدّد بصيغ مختلفة في أوقات متباعدة. أضف إلى ذلك أن الطريقة المثلى لرعايتها تبقى، رغم وجود نوع من الاتفاق العام حول ما تنطوي عليه الديمقراطية من معنى في عالم ما بعد الحرب الباردة على ما يبدو، أقل وضوحاً. كذلك تبدو حكومات البلدان الصناعية المتقدمة أكثر حرصاً على وجودها في بلدان دون أخرى. أن تكون صربيا ديمقراطية، مثلاً، يعني أكثر، بنظرها، من أن تكون أذربيجان ديمقراطية، على الرغم من (أو ربما بسبب) كون مصالحها الاقتصادية في أذربيجان أكثر مما هي في صربيا.

على الرغم من أن هذا الفصل يركّز على الفترة الممتدة منذ انتهاء الحرب

الباردة، فإنه يبدأ بعرض موجز لتاريخ تصدير الديمقراطية واحداً من أهداف السياسة الخارجية. ينتقل الفصل بعد ذلك إلى استكشاف ما تعنيه الديمقراطية وسبب قيام الحكومات بتصديرها. وأخيراً تتم معاناة جملة الأسباب التي جعلت عملية تصدير الديمقراطية عملية أكثر صعوبة بما لا يقاس مما تبدو.

تاريخياً

كانت **الولايات المتحدة** أول البلدان المصدرة للديمقراطية، وقد ظل الأمر هدفاً مهماً للسياسة الخارجية الأمريكية على امتداد القرن العشرين. يقوم سميث Smith بإرجاع تشجيع الديمقراطية إلى الحرب الإسبانية - الأمريكية في 1898، وهي حرب خيضة لأهداف استراتيجية واقتصادية ولكنها ما لبثت أن انتهت والأمريكيون «يحاولون التأسيس لإدارة ديمقراطية محلياً، فيرحلون» (سميث، 1994: 5). ظلت **الولايات المتحدة**، منذ بداية وجودها كدولة مستقلة، في الحقيقة، تحلم بأن يشكل نموذجها تشجيعاً للديمقراطية في الخارج. فمنذ عام 1898 تبنت ببساطة نهجاً أنشط، أكثر نزوعاً تدخلياً أحياناً، في بلوغ هدفها. وقبل انخراطها في الحرب العالمية الأولى في 1917 «لجعل العالم مكاناً آمناً للديمقراطية» بزم من غير قصير كانت الولايات المتحدة عاكفة على تصدير الديمقراطية إلى نصف كرتها، إلى أمريكا اللاتينية، مستخدمة سلسلة طويلة من الأدوات السياسية، والاقتصادية، والعسكرية المختلفة. وخلال الفترة الممتدة بين 1912 و 1932 وحدها كانت ثمة أربعون حادثة زعمت فيها **الولايات المتحدة** أنها كانت دائبة على ترسيخ الديمقراطية في أمريكا اللاتينية، رغم انطلاقها، في المقام الأول من مصالحها الاقتصادية والاستراتيجية الخاصة (دريك Drake، في لوثال Lowenthal، 1991: 3 - 40).

ما لبثت نقاط الرئيس **وودرو ولسن** الأربع عشرة أن وسَّعت دائرة أهداف أمريكا نصف الكروية لتصبح شاملة أوروبا. كان ولسن يأمل في أن يتمخض

مؤتمر باريس للسلام عن تأسيس نظام أوروبي لدول ديمقراطية. أدى إخفاق عصبة الأمم في الدفاع عن ذلك النظام إلى إنزال ضربة بفكرة تصدير الديمقراطية. غير أن الهدف ما لبث أن برز إلى الوجود مرة أخرى خلال الحرب العالمية الثانية، ولم يكن المنتصرون أقل تطلعاً إلى الديمقراطية في 1945 منهم في 1919. ربما عكف ونستون تشرشل Winston Churchill وجوزيف ستالين Joseph Stalin على مناقشة مناطق النفوذ، غير أن الإصرار على ضرورة عقد انتخابات حرة في البلدان المحررة من النير النازي لعب هو الآخر دوراً عظيماً في مفاوضات مؤتمرات أيام الحرب بialطا، وطهران وبوتسدام. جاء مبدأ ترومان Truman لسنة 1947 داعياً برلمان الولايات المتحدة [الكونغرس] إلى الموافقة على تقديم المساعدات اللازمة لتمكين اليونان من أن تصبح «دولة ديمقراطية تكفي وتحترم ذاتها». أعلن ترومان أن كل أمة كانت في مواجهة خيار واضح وصريح بين النزعة الشمولية، التوتاليتارية، من جهة، وبين طريقة حياة «قائمة على إرادة الأكثرية، و... متميزة بامتلاك المؤسسات الحرة، الحكم التمثيلي، الانتخابات الحرة، ضمانات الحرية الفردية، حرية التعبير والدين، والتحرر من الاضطهاد والقهر السياسيين» من الجهة الأخرى (ترومان، 12 آذار/مارس، 1947). قام مشروع مارشال Marshall بتوسيع دائرة الوعود العسكرية والسياسية الواردة في مبدأ ترومان لتشمل مجال الاقتصاد، إذ خول بمنح القروض لغرض التعافي الاقتصادي «حتى تتوفر فرصة انبثاق ظروف سياسية اجتماعية تمكن المؤسسات الحرة من العيش» (مارشال، 1976: 24). كان القصد من نظام برتون وودز Bretton Woods هو ضمان قيام نظام اقتصادي مفتوح مؤهل لتدعيم هذه المؤسسات الحرة.

غير أن معاداة الشيوعية ما لبثت، مع بدء الحرب الباردة، أن حلت محل الأممية الليبرالية الديمقراطية هدفاً للسياسة الخارجية الأمريكية. بات الدفاع عن العالم الحر يبرر دعم الأنظمة السلطوية طوال بقائها ملتزمة بمعارضة الشيوعية. ومما قاله جورج كينان مثلاً «إن علينا، في أمريكا اللاتينية، حيث مفاهيم

وتقاليد الحكم الشعبي أضعف من أن تكون قادرة على تحقيق النجاح في امتصاص كثافة الهجمات الشيوعية... أن نسلّم باحتمال بقاء تدابير القمع الحكومية القاسية الرد الوحيد» (مقتبس في لوثال، 1991: 65). كان لا بد لهذه السياسة من أن يتم جعلها قابلة للاستساغة من قبل الشعب الأمريكي، وقد تم ذلك عن طريق استخدام لغة الديمقراطية. قيل:

إلى حدود معينة لم تكن لغة الأممية الليبرالية الديمقراطية الخطائية إلا لغة رمزية مناورة، صيغت، في المقام الأول، لحشد الجمهور الأمريكي ذي النزعة الأخلاقية ولكن المخضرم حول فكرة نوع من الانخراط باهظ الثمن، والخطر، والمطول في الشؤون العالمية جنباً إلى جنب مع ضمان بركات الحرية والعدالة لمصلحة شعوب العالم. (سميث، 1994: 140).

على امتداد سني الحرب الباردة ظل احتواء الشيوعية يتقدّم في الغرب على هدف إعلاء شأن الديمقراطية. وتاماً كما تعرّضت مبادئ حقوق الإنسان للتشويه من جانب جدول أعمال الحرب الباردة، كما تقول مارغو بكنز في الفصل الثامن، جرى تحريف تعريف الديمقراطية: كل من القوتين العظميين قامت بصياغة معناها بما يتناسب مع موقفها في الصراع الإيديولوجي. قليلون في الدول الاشتراكية وأقل منهم في البلدان الديمقراطية الليبرالية الغربية، كانوا يرون كلمة الديمقراطية منطقية على المعنى الواضح ظاهرياً المتضمن في كلمة الديمقراطية التي تشكّل نصف عبارة الديمقراطية الاشتراكية. وعلى الرغم من أن دساتير الدول الاشتراكية تضمنت بعضاً من الحقوق المقترنة بالديمقراطية الليبرالية، فإن الحكومات الاشتراكية نادراً ما شعرت بأنها ملزمة بدساتيرها. إن ما عنته الحكومات الغربية بالديمقراطية، في الضفة الأخرى، كان منطقياً هو الآخر على قدر موازٍ من الإرباك نظراً لبقائها حريصة على توفير الدعم للعقداء في اليونان وبسبب سياستها تجاه جنوب أفريقيا.

عارضوا الخلط بين القيم والمصالح، ذلك الخلط الذي رأوه مضمراً في التشجيع على الديمقراطية في الخارج. كان صانعو القرار السياسي البريطانيون، إيماناً منهم بأولوية المصالح القومية ومتباهين باعتماد سياسة خارجية ذرائعية، أكثر تعاطفاً مع وجهات النظر الواقعية منهم مع النزعة المثالية الكامنة في المحاولات الرامية إلى تصدير الديمقراطية. أما فيما يخص مستعمراتهم فقد ظلوا مصممين على ضرورة مجيء إرساء أساس الديمقراطية قبل منح الاستقلال. لم يبالوا كثيراً بإشاعة الديمقراطية في المستعمرات خلال سني الحكم الإمبريالي الراسخ والصريح، معتمدين بدلاً من ذلك على الإداريين الاستعماريين والزعماء (الشيخ، الأمراء) المحليين. ولكن ما إن بدأت «رياح التغيير» المصاحبة لعملية إزالة النظام الكولونيالي تهب، حتى باتوا عازمين على توريث مستعمراتهم السابقة أنظمة برلمانية وستمنيرية الطراز، بصرف النظر عما إذا كانت قابلة للتطبيق على الثقافات والأوضاع المحلية أم لا. افترضت فرنسا، هي الأخرى، أن من شأن مستعمراتها السابقة «أن تصبح أجزاء ذات قيمة من فرنسا» (كالفوركورسي Calvocoressi، 1982: 105). أما ما حدث، في العديد من الأمثلة، في سائر المستعمرات السابقة البريطانية منها والفرنسية، فلم يكن إلا انتكاساً وعودة إلى النزعة التسلطية.

خلال الحرب الباردة لم يتمخض الأمر بالضرورة عن أية عواقب سلبية على صعيد العلاقات مع الغرب طوال بقاء نظام الحكم التسلطى على المستوى نفسه من العداء للشيوعية. أضف إلى ذلك، كانت هناك بعض النجاحات الديمقراطية، في الهند مثلاً. ولكن الأفكار الديمقراطية الليبرالية لم تختف كلياً حتى في البلاد التي أخفقت فيها الديمقراطية - فالحكام الدكتاتوريون العسكريون أعلنوا، بأكثرية، أنهم مؤقتون وأطلقوا وعوداً مبطنّة أو صريحة بالعودة إلى الحكم المدني مستقبلاً. وكما يقول مرفين فروست في الفصل الثالث، قليلون هم القادة السياسيون الذين يعترفون بعدائهم للديمقراطية. وحين أفضى انهيار

النظام الشيوعي إلى تدويل الديمقراطية الليبرالية في تسعينيات القرن العشرين، كان سهلاً على منظمات مثل الكومنولث تبني خط تشجيع القيم الديمقراطية بوصفه هدفاً مركزياً (مايال، Mayall، 2000: 65).

وافقت الحكومة السوفيتية على مناقشة حقوق الإنسان والمبادئ الإنسانية في مؤتمر 1972 للأمن والتعاون في أوروبا كوسيلة ضامنة لحل القضايا التي تهمها بعمق - مثل الاعتراف الدولي بعدم جواز انتهاك الحدود التي تمخضت عنها الحرب العالمية الثانية - أخيراً. غير أن ثمن الموافقة على الحدود، وقضايا الأمن، والعلاقات الاقتصادية جاء متمثلاً بإضافة السلة الثالثة إلى وثيقة هلسنكي الختامية لسنة 1975. تضمنت السلة إلزام الأطراف الموقعة على مراعاة حقوق إنسان معينة. كانت تلك مبادرة أوروبية غربية؛ فالولايات المتحدة، وهي خاضعة آنذاك لهيمنة الواقعيين، لم تكن أقل ترددًا من حكومة الاتحاد السوفيتي حول إضافة السلة. كانت تخشى، نظراً لعدم تمتع الوثيقة الختامية بقوة القانون، من احتمال قيام القيادة السوفيتية باستغلال السلة الأخرى لإضفاء الشرعية على تحكّمها بأوروبا الشرقية دون الإقدام على تقديم أية تنازلات ذات شأن في مجال حقوق الإنسان. إلا أن السلة الثالثة ما لبثت أن أثبتت أنها كانت أداة مجدية حين ترك الانفراج الذي كان قد جعل المؤتمر ممكناً مكانه للخصومة المتجددة بعيد توقيع الوثيقة الختامية. كان الرئيس كارتر Carter قد أدخل الدعاية لحقوق الإنسان في برنامج سياسته الخارجية. في اجتماع المتابعة الأول في 1977، كما في اجتماعات المراجعة اللاحقة في الثمانينيات، دأب قادة الغرب على توظيف السلة الثالثة لتوبيخ الحكومة السوفيتية على سجلها الضعيف في مجال حقوق الإنسان. وبدوا في الوقت نفسه عاكفين على استغلال حقوق الإنسان بخبث وכלية لتسجيل النقاط في لعبة غير ذات علاقة بالديمقراطية. غير أن السلة الثالثة شكّلت، استعادياً، مساهمة ذات شأن في شد أزر المنشقين الأوروبيين والشرقيين والسوفييت وتمكينهم من الاستمرار في مطالبة

حكوماتهم باحترام الحريات الديمقراطية الواردة في دساتيرها وجملة الالتزامات التي أخذتها على نفسها حين وقعت الوثيقة الختامية (توماس Thomas، في ريسه، وروپ، وسيكينك Riss, Ropp and Sikkink، 1999 : 205 - 233).

كانت آراء الرئيس ريغان Reagan السياسية شديدة الاختلاف عن آراء الرئيس كارتر. غير أنه، هو الآخر، أدخل بند تصدير الديمقراطية في برنامج سياسته الخارجية. ففي خطاب ألقاه أمام البرلمان البريطاني في الثامن من حزيران/ يونيو 1982، أعلن «حملة كوكبية للتنمية الديمقراطية» (مقتبس في دويل، 1983 أ: 205). وفي غضون سنتين كان ميخائيل غورباتشوف Mikhail Gorbachev قد أصبح زعيم الاتحاد السوفيتي. ومن منطلق القلق إزاء حالة اقتصادات البلدان الاشتراكية بادر إلى إطلاق سلسلة من الإصلاحات ما لبثت أن اتسعت وتجاوزت المجال الاقتصادي لتشمل آراء عن إشاعة الديمقراطية في المجتمعات الاشتراكية.

بيّن هذا التلخيص الوجيز أن تصدير الديمقراطية ليس جديداً بأي من الأحوال. وقد أصبح منذ انتهاء الحرب الباردة وانهيار النظام الشيوعي هدفاً متزايد الأهمية من أهداف السياسة الخارجية تتبناه أعداد أكبر من الحكومات والمنظمات الدولية. كيف تحدّد الحكومات الديمقراطية التي ترغب في تصديرها؟

ما الديمقراطية؟

يبدو التكرار الذي يتم به استخدام عبارة الديمقراطية في الكلام العام موحياً بأن الجميع متفقون على ما تعنيها. وهم كذلك بالفعل على أحد المستويات: إنهم يعنون بها أن الناس المتمتعين بامتلاك الحريات المدنية والسياسية يستطيعون انتخاب حكوماتهم ومحاسبتها على السياسات والخطط التي تعتمدها هذه الحكومات. ولكن حتى هذا التعريف البسيط يثير حشداً من

الأسئلة: مَنْ المؤهل للمواطنة؟ ما الحقوق التي يتمتع بها المواطنون؟ كيف يقومون بانتخاب حكوماتهم؟ وكيف يخضعونها للمحاسبة؟

تبقى الديمقراطية، بنظر أساتذة النظريات السياسية، كلمة غارقة في بحر من الجدل «ليس»، في الحقيقة، كما يشير روبرت داهل Robert Dahl، وهو أحد أبرز منظري الديمقراطية، «ثمة أية نظرية ديمقراطية - هناك فقط نظريات ديمقراطية» (داهل، 1956: 1). فالمساهمون في كتاب واحد، مثلاً، يعكفون على الجدل حول الفوائد النسبية للديمقراطية الليبرالية بمقارنتها مع الميزات التي توفرها أشكال أخرى من الديمقراطية مثل المباشرة، والتشاورية، والتجمعية، والتفويضية (هَلْد، 1993). أما شومپتر Schumpeter الذي رأى الحكم الديمقراطي مقايضة للأصوات [الانتخابية] بسياسات الحكومة، فقد عرّف الديمقراطية، بالمقابل، على أنها نظام تتمتع فيه أكثرية المواطنين المجردة بحق تغيير القاعدة (شومبتر، 1975: 269 - 283). وقد رأى داهل نفسه أن الديمقراطية الحقيقية «نمط مثالي» متعذر البلوغ؛ وتبقى الديمقراطية التعددية النموذج الأقرب الذي يمكن تحقيقه في مجال بلوغ هدف تعظيم السيادة الشعبية والمساواة السياسيّة. ليس النظام التعددي إلاً نظاماً سياسياً يتمتع فيه كل مواطن بحق متكافئ تصويتاً وترشحاً للانتخاب، ويكون فيه المرشح الحاصل على أكثرية الأصوات هو الفائز، ويكون فيه الجميع متوفرين على معلومات متماثلة عن المرشحين والسياسات، ويتم فيه تنفيذ أوامر الرسميين المنتخبين، وتكون فيه القرارات المتخذة بين انتخاب وآخر تابعة لتلك المتخذة في أثناء الانتخاب (داهل، 1956: 84).

ومن المسلّم به أيضاً، على ما يبدو في الكثير من الأحيان، أن للديمقراطية صلاحية كونية شاملة، غير أن هذا، هو الآخر، موضوع نقاش وجدل، خصوصاً لدى أولئك الذين يقولون إن الديمقراطية ليست جوهرية إلاً صيغة غربية للحكم. يشير هؤلاء إلى أنها تتخذ أشكالاً مختلفة في البلدان

المتباينة تبعاً لتواريخ، وتقاليد، وقيم، وبُنى اجتماعية، وحاجات خاصّة. لذا فإن من شأن الإصرار على كونيتها أن يعني «إنكاراً لتجارب الغرب التاريخية الخاصة وخيانة للمبادئ الليبرالية القائمة على احترام وحُب التنوع الثقافي» (پاريخ Parekh، في هَلْد، 1993: 167 - 168). في البلدان المتوفرة على مشاعر تآلف قوية ويتحدد الفرد فيها من منطلق الانتماء، تستطيع الحكومات أن تبقى عادلة ومسؤولة أمام مواطنيها دون تبني مبدأ الحريات الفردية المتجذّر في الديمقراطية الليبرالية (پاريخ، في صَنْ وويلر، 1999: 154 - 158). من الجهة الأخرى، تشي الضغوط المنبعثة من داخل بلدان آسيوية مطالبة بالديمقراطية بأن مواطني تلك البلدان يلتمسون قدراً أكبر من القدرة على المحاسبة مقارنة بما كانت الحكومات توفّره في الماضي. ومهما يكن، ثمة آراء قوية ضد فكرة أن معايير حقوق الإنسان الكونية الشاملة تعني بالضرورة رفض التنوع الثقافي⁽¹⁾.

لن تبادر الحكومات الغربية إلى الموافقة صراحة على أن هناك «قيماً آسيوية» مختلفة اختلافاً ملحوظاً عن القيم الغربية. غير أن من الواضح أنها لم تر تصدير الديمقراطية الليبرالية إلى جنوب شرق آسيا واحداً من أهداف السياسة الخارجية المهمّة، خصوصاً منذ كان الأداء الاقتصادي للنمور الآسيوية Asian Tigers أكثر إثارة من أدائها هي، إلى حين وقوع الأزمة المالية في 1997 على الأقل. أما فيما يتعلّق بالبلدان الاشتراكية السابقة فإن تصدير الديمقراطية ما لبث أن أصبح هدفاً يحظى بالأولوية فور انهيار النظام الشيوعي. اقترحت الحكومات الغربية اعتماد الديمقراطية الليبرالية التمثيلية، وقد كان ذلك، بالفعل، النموذج الذي ادعت النخب السياسية للبلدان الاشتراكية السابقة أنها راغبة فيه. وهذه

(1) انظر، مثلاً، خطاب دونلي «النسبي الثقافي الضعيف» الذي يقول إن «التقليد لا يشكّل ذريعة لانتهاك حقوق الإنسان المتفق عليها دولياً... رغم إبقائه مجالاً واسعاً لقدّر غير قليل من التنوع التاريخي، الثقافي وحتى الخاص على صعيد تطبيق هذه الحقوق (دونلي، 1998: 132).

الديمقراطية حدّتها الحكومات الغربية من منطلق «تحديد إجرائي للديمقراطية مستمد من شومپتر وشذّبه داهل» (هيوز Hughes، 2000: 28).

ما المطلوب لتأسيس ديمقراطية ليبرالية تمثيلية؟ إنه نظام يكون فيه حق التحكم بسياسة الحكومة عائداً دستورياً إلى رسميين منتخبين. وأولئك الرسميون يتم اختيارهم وإزاحتهم سلمياً في انتخابات متكررة نسبياً، نزيهة وحرّة، يشارك فيها، عملياً، جميع الراشدين (والراشدات)، ويكون لهم فيها حق الترشيح للمناصب العامّة. لا بد من تمكين المواطنين من الوصول إلى مصادر معلومات بديلة ليست خاضعة لاحتكار الحكومة أو أية جماعة أخرى منفردة. كذلك يجب تمكين المواطنين من امتلاك حق حرية التعبير المضمون (بما فيه حق انتقاد الرسميين، وسلوك الحكومة، والنظام السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي السائدة، والإيديولوجيا المهيمنة)، وحق تشكيل جمعيات وروابط مستقلة والانتساب إليها (بما فيها الأحزاب السياسية وجماعات المصالح)⁽¹⁾.

قد تكون المعايير الدالّة على وجود نظام ديمقراطي ليبرالي واضحة، غير أن هناك غياباً للاتفاق حول أفضل أنماط المؤسسات والدساتير الكفيلة بترسيخها وضمان بقائها. ثمة بين الديمقراطيات القائمة قدر كبير من التنوع. يقوم ليجفارت Lijphart (1984) بتقسيم الديمقراطيات الموجودة إلى نمطين رئيسيين: نموذج أكثرّي وستمستري وآخر إجماعي. وهما يميلان إلى التباين في ثمانية أبعاد مميزة، ستة ذات علاقة بأنماط المؤسسات التي يتم إيجادها، وميزان القوة بينها، وكيفية انتقائها. ويتعلّق البُعدان الباقيان بعدد الأحزاب

(1) هذه معايير يراها داهل (1989: 221) إلزامية في أي نظام تعددي. ويستخدمها بيت الحرية لتقويم مدى انفتاح البلدان المختلفة سياسياً. انظر، مثلاً، الحرية في العالم، 1997 - 1998. يقوم أساتذة التنظير السياسي أحياناً بإضافة معيارين آخرين لدى تقويمهم لآفاق ترسيخ أسس الديمقراطية في الدول الانتقالية: قابلية المحاسبة السياسية وسيادة القانون. انظر، مثلاً، براون، 1999.

السياسية وظيف القضايا التي تختلف حولها. يبقى النموذجان، برأي ليـجـفـارـت، عقلانيين (متناسكين منطقياً بعبارة أخرى) وتجريبيين (موجودين في عالم الواقع). غير أنه يصـر أيضاً على أنهما إلزاميان. بعبارة أخرى، «ينطويان على جملة من الخيارات التي يجب على مهندسي الديمقراطية الدستوريين في البلدان التي تسعى إلى استحداث أو تقوية نظام ديمقراطي أن يقدموا عليها» (ليـجـفـارـت، 1984 : 209).

تنطوي معايير داهل لإقامة أي نظام تعددي على أهمية خاصة في عملية الانتقال من دول الحزب الواحد، حيث لم تكن الانتخابات توفر أية فرص للاختيار بين مرشحين، وحيث لم يكن المواطنون متمتعين بفرصة ممارسة أبسط الحقوق المدنية. غير أن التصميم الدستوري والمؤسسات يكون مهماً بالقدر نفسه، لأن من شأنه تعزيز أو تقويض استقرار ونجاح النظام الديمقراطي الجديد (دي پالما Di Palma، 1990). حيثما يكون الانتقال متطلباً ليس إصلاحاً سياسياً فقط بل وجملة شائكة وصعبة من الخيارات الاقتصادية المنطوية على تكاليف فردية باهظة على مختلف أصعدة الـلايقين والفقر، فإن من شأن المؤسسات مع تحقيق التوازن بينها وبين مشروعيتها في نظر المواطنين، أن تكون عوامل حاسمة للنجاح أو الإخفاق. يعتقد بعض الباحثين (لينز وفالنزويلا Linz and Valenzuela، 1994، مثلاً) أن النظام الرئاسي (النظام الذي تكون فيه السلطة التنفيذية مهيمنة على السلطة التشريعية ويتم انتخاب رئيس الأولى منتخباً من قبل الشعب لفترة زمنية محدّدة) يعرض قضية ترسيخ الديمقراطية للخطر. ثمة آخرون (مثل أودونيل وشميتر O'Donnell and Schmitter، 1986 : 60) يرون أن ليس هناك أي جواب صريح وواضح لسؤال أي خليط محدّد للملامح والمواصفات سيكون ناجحاً؛ لا بد لكل حالة وطنية من أن تهتدي إلى حلّها الخاص. قد يكون أودونيل وشميتر على صواب، غير أن أسلوب التجربة والخطأ نادراً ما يكون ممكناً في الفترات الانتقالية، نظراً لأن من شأن عواقب

الخطأ أن تنطوي على نوع من النكوص والعودة إلى النزعة السلطوية أو الانزلاق إلى مستنقع الفوضى .

وبالتالي فإن على الحكومات التي تتطلع إلى تصدير الديمقراطية أن تبقى شديدة الحرص على تأييد النموذج الأنسب للظروف الخاصة للبلد الذي تريد تصدير الديمقراطية إليه . عليها أيضاً أن تضمن اعتماد معايير داهل الإجرائية . غير أن الإجراءات والمؤسسات ، وحدها ، لا تستطيع ، رغم أنها حاسمة ، ضمان الترسخ الناجح للديمقراطية . إن وجود مجتمع مدني فعّال ونشيط أمر ضروري مثله مثل وجود رأس المال الاجتماعي والثقة الاجتماعية . يبقى تصدير مثل هذه الأمور أكثر صعوبة بما لا يُقاس .

تشي جملة البرامج التي اعتمدتها الحكومات الغربية والمنظمات الدولية من أجل دعم الديمقراطية وشد أزرها في الخارج بأن المميزات التي تراها جوهرية في أي مجتمع ديمقراطي ليست ، عملياً ، سوى معايير داهل التعددية . وهي تتطلع في الوقت نفسه إلى تدعيم المؤسسات الديمقراطية التي تم استحداثها في البلدان السائرة على طريق إشاعة الديمقراطية . أضف إلى ذلك أنها تولي مسألة تنمية المجتمع المدني اهتماماً خاصاً . ومن شأن اثنين من الأمثلة أن يكفي لتسليط الضوء على المسألة . تقوم ميادين مبادرة يوم . إس . أيد USAID الديمقراطية على استهداف رعاية أنظمة سياسية تنافسية ؛ وتقوية سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان ؛ وتعزيز المجتمع المدني ؛ والعمل على تحقيق قدر أكبر من محاسبة المؤسسات السياسية ومعايير الحكم الأخلاقية (يو . إس . إيد USAID ، 1997 وانظر آدمز ، 1998) . وكذلك فإن المضمون الديمقراطي لبرنامجي فير PHARE وتاكيس TACIS لدى الاتحاد الأوروبي يحاول «المساهمة في تعزيز الإجراءات والممارسات الديمقراطية التعددية جنباً إلى جنب مع سيادة القانون» ، من خلال تدعيم فعاليات الهيئات غير الحكومية ، إضافة إلى تأييد «امتلاك وتطبيق المعارف والتقنيات ذات العلاقة بالممارسة والتنظيم البرلمانيين»

مع «نقل الخبرة والمهارات الفنية المرتبطة بالممارسات الديمقراطية وسيادة القانون» (المفوضية الأوروبية 1998؛ أولسن Olsen، 1998).

في الحالتين كليهما، نرى أن هواجس أمنية تقليدية (مقابل فكرة أن الأمن مستمد من التحوّل الديمقراطي في الدول التسلطية السابقة) أو مصالح أنانية اقتصادية بسيطة تكون أحياناً متقدّمة على رعاية الديمقراطية. وفي الحالتين، مرة ثانية، يتم تخصيص مبالغ أكبر بكثير لإقامة اقتصادات سوق مقارنة بما يخصّص لتقوية مركات الديمقراطية. وبالفعل فإن عملية «إعادة توجيه اقتصادات البلدان المستفيدة وتوفير الدعم لإقامة اقتصادات السوق، تحتل المرتبة الأولى في قائمة أهداف برنامجي فير PHARE وتاكيس TACIS، قبل وفوق هدف تطوير أنظمة سياسية تعددية. أضف إلى ذلك، أن المبلغ المخصّص لبرنامج الديمقراطية لم يكن سوى حوالي واحد بالمئة من إجمالي ميزانية برنامجي فير PHARE وتاكيس TACIS خلال الفترة الممتدة من 1992 إلى 1997 (المفوضية الأوروبية، 1998). وفي 1997 تم إنفاق ما هو أقل من نصف بالمئة من موازنة يو. إس. إيد USAID الإجمالية على دعم الديمقراطية في كل من الاتحاد السوفيتي السابق وأوروبا الشرقية (يو. إس. إيد USAID، 1998). وعلى الرغم من أن إقامة الأسواق تحظى بالأولوية، فإن أياً من البرنامجين الديمقراطيّين لدى الاتحاد الأوروبي أو عند يو. إس. إيد USAID ليس مهتماً بالديمقراطية الاقتصادية، أي بتوفير المكاسب المتكافئة للسكان من رصيد السلع والخدمات الذي يتمخض عنه المجتمع.

غير أن الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي والعديد من الكيانات الديمقراطية الراسخة الأخرى تتباهى ببرامجها الديمقراطية. ما الذي يجعلها تعلق مثل هذه الأهمية الكبيرة على تكوين مجتمعات ديمقراطية في الخارج؟

ما سبب قيام الحكومات بتصدير الديمقراطية؟

كما قيل في المقدمة، يتمثّل أحد أسباب قيام الحكومات بتصدير

الديمقراطية بكونها مؤمنة بأن من الأسهل التعامل مع الحكومات الأجنبية التي تنقسم القِيم نفسها. من المسلّم به أن الدول تتشاطر المصالح جنباً إلى جنب مع القِيم. من شأن «نشر قِيمنا أن يجعلنا أكثر أمناً، برأي توني بلير (بلير، 1999). من أجل التأهيل لعضوية بعض المنظّمات الدولية، يتعين على الدول التي تنشُد مثل هذه العضوية أن تكون ديمقراطية. تبقى الديمقراطية أحد شروط عضوية المجلس الأوروبي، مثلاً. والدول الأعضاء في منظّمة الدول الأمريكية اتفقت في 1993 على «ضرورة تدعيم البنى والأجهزة الديمقراطية، كجزء من الهوية الثقافية لكل من الدول في نصف الكرة الغربي» (مقتبس في ريسه، روبرت وسيكينك، 1999: 9). وقبل أن تتمكن الدول الجديدة الطامحة إلى اكتساب العضوية من الالتحاق بركب الاتحاد الأوروبي يجب عليها أن تبرهن على أنها نجحت في بلوغ مستوى معايير كوبنهاغن التي تتضمن «استقرار مؤسسات ضامنة للديمقراطية، لسيادة القانون، ولحقوق الإنسان واحترام الأقليات وحمايتها» (سنيور نيلو وسميث Senior Nello and Smith، 1998: 20).

تُعد القِيم الديمقراطية المشتركة بالغة الأهمية لأن الاعتقاد السائد هو أن الكيانات الديمقراطية شريكات أفضل. إنّها متألّفة مع العلاقات القائمة على سيادة القانون، فضلاً عن أن انفتاحها على الصعيد الداخلي ييسّر على الشركاء المحتملين مهمة اكتشاف مدى وفائها بالالتزامات. برأي توني بلير، مثلاً، «من الأفضل الاستثمار في بلدان متوفرة على الانفتاح، وعلى البنوك المركزية المستقلة، وعلى أجهزة مالية عاملة على أسس سليمة وعلى محاكم مستقلة» (بلير، 1999). وكان الرئيس كلنتون يؤمن بأن البلدان الديمقراطية «شركاء تجاريون أفضل وشركاء في الدبلوماسية» (نيويورك تايمز، 27 كانون ثاني/يناير 1994). أضف إلى ذلك أن الديمقراطية تشكّل قيّداً يحول دون حصول التغييرات المبالغية في السياسة والتخطيط.

تتجلى قوة الإيمان بأن القِيم المشتركة تشكّل روابط إيجابية لاحمة بين

المجتمعات بشكل ساطع في رد فعل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في شباط/ فبراير 2000 على مشاركة حزب الحرية اليميني المتطرف في ائتلاف النمسا الحاكم. وعلى الرغم من أن حزب الحرية فاز بـ 27 بالمئة من الأصوات في انتخابات ديمقراطية، وهو ثاني أكبر حزب في المجلس الأدنى من البرلمان، فإن الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي قرّرت عَزْل النمسا عن طريق تعليق الصّلات السياسية الثنائية مع متابعة الأعمال متعدّدة الأطراف داخل الاتحاد. وقد أوضح المستشار الألماني، غيرهارد شرودر Gerhard Schröder موقف الدول بوصفه «تعبيراً عن أننا نؤيد أوروبا قائمة على قيم مشتركة دأب السيد هايدر Haider [زعيم حزب الحرية] على انتهاكها» (الغاردريان، 4 شباط/ فبراير 2000). أما الرئيس النمساوي توماس كلستك Thomas Klestil فقد أصر، رغم إشارته إلى أن حزب الحرية كان قد فاز بمقاعد البرلمانية في انتخابات حرة وإلى «ضرورة احترام أية أكثرية برلمانية في ظل أي نظام ديمقراطي، على قيام السيد هايدر بتوقيع «بيان قيم الديمقراطية الأوروبية» قبل أن يوافق على الحكومة الائتلافية (الغاردريان، 3 شباط/ فبراير 2000)⁽¹⁾.

إضافة إلى سهولة تسيير الأعمال اليومية مع دول ذات ذهنيات مماثلة، ترغب الحكومات في تصدير الديمقراطية لأنها تعتقد أن الدول الديمقراطية مسالمة أكثر من نظيرتها اللاديمقراطية. وإلى نهاية الحرب الباردة، ظل الاهتمام بالغياب الواضح للحرب فيما بين الدول الديمقراطية الليبرالية محصوراً في المقام الأول بأوساط الباحثين الأكاديميين (دويل، 1983 أ، 1983 ب). ثم ما لبث صانعو القرار السياسي أن بدؤوا يهتدون إلى أطروحة السلام الديمقراطي

(1) في أيلول/ سبتمبر 2000 استؤنفت الاتصالات السياسية الثنائية حين توصلت دول أعضاء إلى استنتاج يقول بأن تعليقها تمخض عن نتائج معكوسة. وصعوبة الاتحاد الأوروبي تلقي الضوء هنا على أن من الأسهل على المنظمة أن تصر على وجوب اتصاف الأعضاء الجدد (المرشحين) بالديمقراطية بدلاً من ضبط طبيعة الديمقراطية وتنظيمها في الدول الأعضاء من البداية.

حيث بدت عملية إشاعة الديمقراطية في الدول الاشتراكية السابقة موحية بإمكانية قيام نظام دولي ليبرالي جديد تكون فيه الديمقراطية داخل الدول مصحوبة بالسلم فيما بينها. ونظراً لأن أطروحة السلم الديمقراطي لا تشمل سوى العلاقات بين الدول الديمقراطية ولا تستبعد الحرب بين البلدان الديمقراطية والبلدان اللاديمقراطية، فإن من شأن العمل على هداية الدول غير الديمقراطية إلى الصراط الديمقراطي المستقيم، حسب اعتقاد المعتقدين، أن يوسع آفاق السلم الدولي. ثم ما لبثت الأطروحة أن اكتسبت قدراً من الأهمية السياسية العملية حين جرى الإعلان عن تشجيع الديمقراطية لصالح الأمن واحداً من أهداف السياسة الخارجية. وفي خطاب حالة الاتحاد لعام 1994، صرّح الرئيس كلنتون قائلاً: «لعل الاستراتيجية المثلى لضمان أمننا ولبناء صرح سلام قابل للاستمرار، هي، آخر المطاف، استراتيجية دعم تقدّم الديمقراطية في الأماكن الأخرى. فالديمقراطيات لا تهاجم بعضها البعض...» (نيويورك تايمز، 26 كانون ثاني/يناير 1994).

لقيت سياسة تشجيع الديمقراطية في الخارج معارضة في الأوساط الأكاديمية كما لدى صانعي القرار السياسي. دأب الواقعيون على القول بأن احتمال الحرب كامن في صلب النظام الدولي القائم على الفوضى ولا علاقة له بالترتيبات الداخلية في إطار الدول⁽¹⁾. حذّر البعض من أن من شأن الدول السائرة في الطريق الديمقراطي قد تكون ميّالة إلى الحرب، رغم احتمال بقاء الديمقراطيات الراسخة مسالمة (مانسفيلد وشنايدر Mansfield and Snyder، 1995: 79 - 97). لم تترك تحفظات هؤلاء أثراً ذا شأن. وقد أصر مساعد رئيس مجلس شؤون الأمن القومي، أنتوني ليك Anthony Lake، على أن «توسيع دائرة أسرة الديمقراطيات يشكّل مصلحة جذرية لأمريكا بالذات...»

(1) تم جمع أفضل الآراء المؤيدة لأطروحة السلم الديمقراطي والمعارضة لها في كتاب براون وآخرين، 1996.

لأن من شأن صيرورة نادي الديمقراطيات أكبر أن تجلب لنا قدراً أكبر من الأمن والازدهار. ونحن نعلم أن الديمقراطيات أقل نزوعاً لشن الحرب علينا أو على الدول الأخرى» (ليك، 1995). قام ميثاق الأمن الأوروبي الذي أقرته منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في إستانبول في شهر تشرين الثاني/ نوفمبر 1999، بربط الأمن بتكوين منطقة (أو. إس. سي. إي OSCE) حرة، ديمقراطية أكثر تكاملاً (OSCE، 1999).

ثمة سبب ثالث يدفع الحكومات إلى تشجيع الديمقراطية في الخارج: تعتقد أن المجتمعات الديمقراطية تكون اقتصادياً أكثر كفاءة من الدول اللاديمقراطية. فالحكومة العمالية البريطانية الجديدة، بادرت إلى إطلاق كتابها الأبيض عن المساعدات الخارجية، «استئصال الفقر»، عبر الإعلان عن عزمها على الاهتمام الخاص في خطط مساعداتها بحقوق الإنسان، وبنمط الحكم الشفاف المسؤول والقابل للمحاسبة، وبلاستناد إلى مقارنة الحكومة الأخلاقية للعلاقات الدولية (شورت، 1997). أضف إلى ذلك أن من المسلّم به أن الديمقراطية لا تكتفي بتحسين آفاق التنمية الاقتصادية لبلد واحد، بل من شأنها أن تفضي إلى قدر أكبر من الازدهار في المحيط كلّ. بعبارة أخرى، من شأن التشجيع على الديمقراطية وإشاعتها في الخارج أن يكونا مصلحة اقتصادية ذاتية للبلدان المتطورة.

العلاقة المعكوسة تُعد هي الأخرى نافذة؛ يُعتقد أن من شأن الازدهار الاقتصادي أن يعزز الديمقراطية. فصعود الفاشية بعد الحرب العالمية الأولى تم إرجاعه جزئياً إلى أزمة الكساد الكبرى مع جملة السياسات الحمائية التي اعتمدتها الحكومات رداً عليها. أما تأكيد أهمية الأسواق المفتوحة بعد الحرب العالمية الثانية، ومشروع مارشال، واستحداث المؤسسات المالية الدولية، فقد ترتبت جميعاً على الإيمان بأن من شأن التعافي والرخاء الاقتصاديين أن يُبقي المناخ السياسي بعيداً عن الترحيب بالحركات السياسية ذوات القنوات اليسارية

واليمينية المتطرّفة على حد سواء. من التبريرات المتكرّرة لنوع من «الاشتباك البناء» مع الأنظمة اللاديمقراطية (وقد نُوقش الموضوع بقدر أكبر من التفصيل في الفصل السادس)، أن عملية إشاعة الديمقراطية سوف تتم كواحدة من إفرازات الأسواق الحرّة المفتوحة والتجارة الخارجية المتنامية (آيكنبوري Ikenberry، 1999).

في عقد التسعينيات بدت الحكومات الغربية مقتنعة بالتأكيد بأن إصلاح الأنظمة الاقتصادية في البلدان الاشتراكية السابقة كان محكوماً بأن يكون متبوعاً بالديمقراطية بصورة طبيعية. وعلى الرغم من أن هذه الحكومات كانت تعلن عن رغبتها في تشجيع تطور الديمقراطية، فإن سياساتها وخططها بقيت اقتصادية في المقام الأول. أضف إلى ذلك أن الحكمة الاقتصادية السائدة في تلك، وقد باتت تُعرف باسم «الإجماع الواشنطني» The Washington Consensus، كانت متركزة على الإصلاح الاقتصادي الكلي السريع متجاهلة حقيقة غياب كل من البنى المؤسسية والقاعدة الحقوقية اللازمتين لدعم التغييرات الاقتصادية، ناهيك عن تشجيع الديمقراطية وترسيخها⁽¹⁾. إنصافاً كانت المهمات شائكة وثقيلة: كانت الأشياء كلها مهمّة، وكان كل شيء يتطلب الإنجاز الفوري. غير أن تأكيد الإصلاح الاقتصادي بدا صارفاً الأنظار حتى عن الحاجة الأشد إلحاحاً المتمثلة بتطوير جملة المؤسسات والسيرورات الديمقراطية. أضف إلى ذلك أن عواقب الإصلاح الاقتصادي كثيراً ما تدخّلت، كما سنرى في فقرات لاحقة من هذا الفصل، لتقويض الديمقراطية ونُسفها.

في الوقت الذي دأب فيه الإجماع الواشنطني على إملاء نوعية الإصلاح

(1) قام كبير اقتصاديي البنك الدولي السابق جوزيف ستيفليتز بتحديد «إجماع واشنطن» (وهو معروف أيضاً باسم «العلاج بالصدمة») على أنه «موقف إيديولوجي، وأصولي، وجذري، وفرعي من الإصلاح مقابل موقف تراكمي، وعلاجي، وتدرجي، وتكيفي» (ستيفليتز، 1999). وقد أشار أن المنهج ارتبط تاريخياً بالنزعة العقوبية في الثورة الفرنسية والنزعة البلشفية في الثورة الروسية.

الاقتصادي الواجب تطبيقه في البلدان الاشتراكية السابقة، بدأت بلدان غربية تفرض شروطاً سياسية على المساعدات الاقتصادية التي كانت مستعدة لتقديمها. تقوم كارن سميث بتحليل جملة الشروط التي فرضها الاتحاد الأوروبي على مساعداته الاقتصادية بدءاً بسنة 1990 في الفصل الحادي عشر. جاءت اتفاقية لومي المعدلة للفترة 1995 - 2000 متضمنة عبارة عن «احترام حقوق الإنسان» والمبادئ الديمقراطية وسيادة القانون، (وارد في أولسن، 1998). وفي خطط مساعداتها الثنائية ظلت حكومات أوروبية منفردة أيضاً تربط بين التنمية الاقتصادية والإدارة الصالحة⁽¹⁾. قامت وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية، (اليو. إس. إيد USAID) بإطلاق مبادرة ديمقراطية في 1990، زاعمة أن «المجتمعات التي تقيم وزناً للحقوق الفردية، وتحترم سيادة القانون، ولديها حكومات شفافة (منفتحة) ومسؤولة (قابلة للمحاسبة) توفر فرصاً أفضل للتنمية الاقتصادية المستدامة، مقارنة بالنظم المغلقة التي تخنق المبادرة الفردية» (يو. إس. إيد USAID، 1990: 2). غير أن الديمقراطية كان من شأنها، حسب الاعتقاد السائد، أن تفعل أكثر من مجرد تحسين الآفاق التنموية لمستقبلي المساعدات. كان من شأنها أيضاً أن تساعد البلدان المانحة، لأن البلدان المستفيدة كانت ستصبح شركاء تجاريين جديرين بالثقة وستوفر فرصاً جذابة للاستثمار (آدمز، 1998: 12).

تبقى الحكومات التي تستهدفها البلدان المصدرة للديمقراطية، عموماً، حكومات شديدة الرغبة في الاستفادة من المساعدات؛ إنها هائمة حباً بالديمقراطية أكثر الأحيان، وهي تريد أن ترسي أساس النوع نفسه من الديمقراطية الليبرالية الموجودة في الديمقراطيات العريقة. لماذا، إذن، لا تكون

(1) يقوم أولسن (1998) بإيراد خطابين لوزير الخارجية البريطاني دوغلاس هيرد ورئيس الجمهورية الفرنسي فرانسوا ميتران François Mitterrand في 1990 زاعماً فيهما أن الإدارة الصالحة شرط مسبق للتنمية الاقتصادية الناجحة.

البرامج أكثر نجاحاً؟ ما الذي يُبقي أمر تعزيز الديمقراطية على هذه الدرجة من المراوغة والسراية في عدد من البلدان مثل روسيا، وأوكرانيا، وألبانيا؟

ما الذي يجعل تصدير الديمقراطية صعباً⁽¹⁾؟

غالباً ما يتم إلقاء مسؤولية بطء تطور الديمقراطية في البلدان الاشتراكية السابقة على عوامل داخلية مثل غياب التاريخ الديمقراطي والمجتمع المدني في ظل الشيوعية. أما الناس في الدول السائرة في طريق الديمقراطية فيضعون اللوم، بالمقابل، على عوامل خارجية. يلومون مثلاً جملة البرامج التي تقدّمها الديمقراطيات المتقدمة والمنظمات الدولية، ولا سيما ذلك الجزء الكبير من التمويل الذي يذهب إلى الخبراء الأجانب. فالخلل بين الاستثمارات في بناء اقتصادات سوق والدعم الموقر للبرامج الديمقراطية يشي بأن الأولويات الغربية ربما هي خاطئة إذا كان المطلوب هو دعم الديمقراطية. ربما بقي التقدم نحو ترسيخ الديمقراطية على هذا المستوى من البطء في بعض البلدان بسبب بذل قدر غير كافٍ من الجهد في هذا السبيل. أما وقد تعزّزت الديمقراطية، على ما يبدو، في بعض البلدان، فإن العوامل الخارجية لا يمكن عدّها وحدها مسؤولة عن عدم حدوث الشيء نفسه في بلدان أخرى. وكذلك فإن العوامل الداخلية تبقى عاجزة وحدها عن تفسير الصعوبات التي تواجهها بلدان معينة على طريق السير نحو إشاعة الديمقراطية. من المؤكد أن جملة من العوامل الداخلية والخارجية تتضافر بأشكال مركّبة في الحقيقة.

تشكّل آثار نمط الإصلاح الاقتصادي الخاص المدعوم من جانب الغرب مثلاً جيداً لكيفية قيام العوامل الخارجية بمفاهمة المشكلات الداخلية، جاعلاً بناء الديمقراطية وترسيخها أكثر صعوبة. فالإجماع الواشنطني بقي متركزاً على

(1) الآراء المطروحة في هذه الفقرة مستندة في المقام الأول إلى تجربة البلدان الاشتراكية السابقة لأن هذه البلدان هي التي أعرفها جيداً.

الإصلاح الاقتصادي الكلي العاصف والخصخصة، مفترضاً أن من شأن الديمقراطية أن تتطور رديفاً لاقتصاد السوق. إلا أن «المعايير» المؤسّسات الاجتماعية، رأس المال الاجتماعي، والثقة تلعب أدواراً حاسمة»، كما يشير ستيجليتز (1999: 8) في نجاح اقتصاد السوق. ومع ذلك ظلت البرامج الاقتصادية ذات الرعاية الغربية دأبة على الاستخفاف بهذه الأمور. فلا المصلحون الاقتصاديون أنفسهم ولا مستشاروهم الغربيون بدوا متنبهين إلى أن تدابير سياسية وديمقراطية كانت مطلوبة لبناء جملة المعايير، والمؤسّسات الاجتماعية، ورأس المال الاجتماعي والثقة التي كان من شأنها أن تمكّن عجلة اقتصاد السوق من الدوران. كما أن هؤلاء لم يفهموا أيضاً أن للقرارات الاقتصادية عواقب سياسية؛ فالناخبون، مثلاً، لا يميلون إلى التصويت لصالح أولئك الذين يدعمون البرامج الاقتصادية الكلية التي تؤدي إلى إفقارهم.

أضف إلى ذلك أن التركيز على إقامة صرح اقتصاد سوق على حساب جوانب أخرى من عملية الإصلاح يؤدي إلى الخلط بين الوسائل والغايات. فالغاية ليست متمثلة باقتصاد السوق بحد ذاته؛ إن «تحسين مستويات المعيشة وإرساء الأسس اللازمة لتنمية مستدامة، عادلة وديمقراطية، هما الهدفان اللذان كان المطلوب من اقتصاد السوق أن يحققهما (ستيجليتز، 1999: 3). ما لبثت مستويات المعيشة للأكثرية الساحقة من سكان الدول الاشتراكية السابقة أن تهاوت بسرعة مع تصاعد معدلات البطالة. ففي روسيا، مثلاً، انخفض إجمالي الناتج المحلي GDP بنسبة 39 بالمئة في الفترة من 91 إلى 195. ومع حلول سنة 1997 باتت نسبة 63 بالمئة من السكان تعيش دون مستويات الدخل المتوسط (هيو، 2000). أما عن التنمية المتوازنة والمنصفة، فإن الوجه الآخر لإجماع واشنطن - الخصخصة السريعة - لم يؤد، ببساطة، إلا إلى مراكمة الكنوز والثروات الطائلة بأيدي حفنة من الناس وفتح الأبواب على مصاريعها أمام الفساد واسع الانتشار (فيدل Wedel، 1998: 132). وأشكال التفاوت في

الثروة الناجمة عن الخصخصة سرعان ما أدت إلى الإجهاز على التأييد الذي كان من المحتمل أن يوفره المواطنون الذين يتحملون أعباء التكاليف. أما الفساد الذي رافق عملية الإصلاح (والذي بدا متواطئاً بشأنه من قبل الجهات الغربية المانحة) فقد زاد من إحباط هؤلاء المواطنين⁽¹⁾. وبما أن البلدان التي كانت دائبة على تصدير الديمقراطية نفسها شكّلت مصدر إلهام الإصلاح الاقتصادي، فإن الثقة بالنماذج الغربية - الاقتصادية منها والديمقراطية على حد سواء - تلقت ضربة موجعة. يشير بوتنام Putnam (1993: 11) إلى الآتي: «لا شيء أوضح... من حقيقة أن الديمقراطية الفعّالة وثيقة الارتباط بالحدثة الاجتماعية - الاقتصادية؛ غير أن العواقب بالنسبة إلى العديد من البلدان التي جرى إخضاعها لإجماع واشنطن تمثّلت بأشكال «الإفقار والتحديث المعكوس أو المضاد» (هيوز، 2000: 23).

أدّى تسامح الغرب مع الممارسات اللاديمقراطية الفاضحة بالمثل إلى زعزعة إيمان الناس بالديمقراطية⁽²⁾. أضف إلى ذلك أن القادة الغربيين يبدون كما لو كانوا ضحايا «الخدعة الانتخابية»، أي، الشرعنة السطحية للانتخابات على أنها حرّة ونزيهة نسبياً، حتى حين تكون الأنظمة التي تأتي إلى الحكم دكتاتورية متسلطة (هيوز، 2000: 28). تبدو الحكومات الغربية مقتنعة بأن الحيلولة دون فوز الشيوعيين أو القوميين المتطرفين في الانتخابات أكثر أهمية من تحقيق الديمقراطية. فهذه الحكومات تخشى من أن الشيوعيين إذا ما عادوا إلى الحكم سيبادرون إلى إلغاء الانتخابات المستقبلية، شطب إصلاحات

(1) يقول ودلّ (1999) إن الفساد لم يحظ فقط بالتواطؤ، بل وتمت مساعدته من قبل حفنة من الخبراء الغربيين الذين لم يتردد بعضهم في توظيف أدوارهم الاستشارية لتحقيق مكاسب شخصية.

(2) جاء رد القادة الغربيين على قيام الرئيس يلسن Yeltsin بتعطيل البرلمان الروسي وطرده في أيلول/ سبتمبر 1993، وما أعقب ذلك من قصف للبيت الأبيض الروسي الذي كان يؤويه (وكان فيه عدد كبير من النواب في أثناء القصف) المثل الأشد إثارة فضائحية لهذا التحمل.

السوق، وتفكيك المؤسسات الديمقراطية التي أصبحت موجودة⁽¹⁾. غير أنها، حين تتواطأ مع الفساد واستخدام الأساليب غير الديمقراطية باسم إقامة الديمقراطية، إنما تسيء إلى سمعتها الليبرالية بالذات، بل وإلى سمعة الديمقراطية نفسها، وهذا أهم، في نظر الناس الذين تريد هدايتهم إلى صراط الديمقراطية المستقيم بالذات⁽²⁾.

من المهم، لدى معاينة طبيعة العوامل الداخلية التي تجعل تصدير الديمقراطية صعباً، التمييز بين الإجراء والعملية. وأنا حين أقول «إجراء» إنما أعني جملة التدابير الدستورية والانتخابية، إجراءات الاقتراع، قوانينه، مؤسساته والأدوات الحقوقية الكفيلة بتدعيم الحريات المدنية والقانون. الإجراءات قابلة للتصدير، أو ممكن، على الأقل، إطلاق النصائح حول ما هو جوهري منها وحول الإجراءات الأفضل في التطبيق⁽³⁾. من الواضح أن الإجراءات أساسية؛ فدونها تكون الديمقراطية متعذرة. غير أنها ليست كافية لضمان صيرورة الديمقراطية راسخة الجذور. إن تعزيز الديمقراطية يتطلب وجود سيورورات أو عمليات ديمقراطية عادية مألوفة. وما هذه السيورورات أو العمليات إلا سلسلة

(1) من شأن إمكانية انتخاب أحزاب دينية أصولية (في الجزائر مثلاً) أن يستثير رداً مماثلاً، مع نفس القدر من عدم الاكتراث بانتهاكات خطيرة للديمقراطية.

(2) تشي «تجربة المرحلتين» بأن جهودهم الرامية إلى منع الشيوعيين من كسب الانتخابات كانت مضللة. فحسب رأي هنتغتون (1991: 267) يكون الترسخ الديمقراطي كاملاً «إذا كان الحزب أو التجمع الذي يفوز بالسلطة في الانتخابات الأولى في المرحلة الانتقالية يخسر الانتخابات اللاحقة ويتنازل عن السلطة للفائزين في الانتخابات الجديدة، وإذا قام هؤلاء الآخرون بالتنازل سلمياً عن الحكم إلى فائزين جدد مرة أخرى». في العديد من البلدان الاشتراكية السابقة، يعني هذا أن ترسيخ الديمقراطية يستوجب أن يفوز الشيوعيون بانتخابات، ويخسروا انتخابات لاحقة، ويبادروا إلى التنازل الطوعي عن السلطة.

(3) تنطبق نصيحة سيتغليتز (1999: 4) على الديمقراطية انطباقها على الاقتصاد: «يقوم مستشارو التخطيط بوضع الوصفات التخطيطية والسياسية في سياق مجتمع محدد - مجتمع له تاريخ معين، يملك مستوى محدداً من رأس المال الاجتماعي، يتمتع بسلسلة محددة من المؤسسات السياسية، ويتوفر على سيورورات سياسية خاصة متأثرة بوجود قوى سياسية معينة (وإن لم تكن متحدة بمثل هذا الوجود).

معايير، توقعات، اتفاقات بين المواطنين والسلطات حول الضوابط التي يتعين على من هم في السلطة أن يراعوها، جنباً إلى جنب مع الالتزامات التي يجب على من هم خاضعون لسلطتهم أن يسلّموا بها. بعض هذه السيوررات أو العمليات مقرّرة بالقانون، غير أن أكثريتها تنشأ في قلب المجتمع بالذات. لا يمكن استيرادها من الخارج بسهولة. إنها مستندة إلى الثقافة، إلى العادات، إلى شبكات غير رسمية، إلى توافر رأس المال والثقة الاجتماعيين⁽¹⁾.

يقال عادة إن غياب المجتمع المدني في ظل الشيوعية يفسّر غياب هذه السيوررات أو ببطء تطورها في الدول ما بعد الاشتراكية. صحيح أن قلة من البلدان الاشتراكية السابقة تستند إلى ماضٍ ديمقراطي؛ وصحيح أيضاً أن المجتمع، كما هو مفهوم تقليدياً في الغرب، لم يكن موجوداً في ظل النظام الشيوعي؛ وأن المجتمع تعرض، خلال الفترة الستالينية، للطحن والتحوّل إلى شظايا ورذاذ؛ فضلاً عن أن حربين عالميتين وثالثة أهلية في غضون فترة لا تتجاوز الأربعين سنة في روسيا والدول الخارجة من تحت عباءة الاتحاد السوفيتي السابق، ساهمت في الإجهاز على المجتمع وإغراقه في بحر من اللااستقرار. ولكن ثمة نشأت، بعد موت ستالين، رغم عدم وجود أية منظمات غير حكومية حقيقية في البلدان الاشتراكية، سلسلة من الشبكات غير الرسمية، والولاءات، والجماعات المهنية المتشابكة، مع نوع من التوازن الاجتماعي. كان الناس يعرفون أولئك الذين يمكنهم أن يثقوا بهم؛ كانت معايير التعامل بالمثل موجودة، وإن استُخدمت في الكثير من الأحيان لغير صالح المشاركة الأهلية، إذ كانت تُوظف «للحصول على السلع والخدمات النادرة والالتفاف على الإجراءات الرسمية» (ليدينيفا Ledeneva، 1998: 1). إن الإصلاح الاقتصادي بالذات هو الذي قام بنسف جملة هذه الروابط والشبكات والإجهاز على الولاءات الباقية.

(1) تظهر دراسة بوتنام لمناطق إيطالية (1993) كيفية تطور السيوررات الديمقراطية، في جماعات أهلية قوية وكيف تساهم في قيام إدارة ديمقراطية فعّالة.

ما لبثت الانقلابات السريعة الحاصلة في المؤسسات والإجراءات، وعملية إفقار أكثرية السكان، وأشكال التفاوت الكبير في المداخل بين حفنة الرابحين من الإصلاحات وأكثرية الخاسرين الساحقة، أن تضافرت لتتمخض عن سلسلة موازية من الانقلابات العاصفة في المجتمع. تعرّضت الشبكات غير الرسمية للتقويض، حلّت المنافسة - على الوظائف، وعلى الخدمات القليلة المتبقية، وعلى الوصول إلى «الفئات» المعروض في السوق - محل التعاون، ولم يعد الناس قادرين على الاهتداء إلى من هم جديرون بالثقة. وبالتالي فإن جملة القيم والعادات الموجودة تعرّض للنسف والتخريب. أما الكمية الضئيلة من رأس المال والثقة الاجتماعيين التي كانت موجودة من قبل فقد جرى الإجهاز عليها عبر الإصلاحات الاقتصادية. وقد انطوى هذا على تأثير تدميري واجتثاثي بالنسبة إلى تطور السيورورات الديمقراطية التي تتطلبها الديمقراطية الفعّالة. يحذّر ستيجليتز (1999: 9) قائلاً:

إذا اكتفى «المصلحون» بتدمير المعايير والضوابط القديمة من أجل «تنظيف السبورة» دون تمكين سيورورات إعادة بناء معايير جديدة من إنجاز مهمتها التي تستغرق وقتاً، فإن المؤسسات المشرّعة حديثاً قد لا تصمد. ستتعرّض الإصلاحات للافتضاح وسيبادر «الإصلاحيون» إلى إلقاء اللوم على الضحايا الذين أخفقوا في تطبيق مخططاتهم غير المدروسة.

إنها مسألة تهم الإجراءات والسيورورات الديمقراطية مقدار ما تهم الإصلاحات الاقتصادية التي كان ستيجليتز يشير إليها. لعل إلقاء نظرة نقدية على طبيعة عمل جملة المؤسسات والإجراءات الجديدة يكون أجدى من لوم الضحايا. فما لم يؤمن المواطنون بتكامل مجموعة الإجراءات، القوانين والمؤسسات التي استحدثت، لن تتمكن العمليات أو السيورورات الديمقراطية من أن تتجذر. ليس الإصلاح الديمقراطي محكوماً بالإخفاق سلفاً، غير أن

الأجواء التي يحصل فيها مثل هذا الإصلاح تتطلب رعاية متأنية واحتضاناً⁽¹⁾.

خلاصة

إذا كانت نتائج البرامج المطبقة من قبل الحكومات والمنظمات الدولية المختلفة في السنوات الأخيرة مخيبة للآمال، فهل يعني ذلك أن تصدير الديمقراطية ليس هدفاً ملائماً وجديراً بالسعي إليه من جانب أولئك الذين يتبنون سياسة خارجية أخلاقية؟ بدأت هذا الفصل بالإشارة إلى أن تصدير الديمقراطية أمر يتعذر فصله عن المناحي الأخرى لأية سياسة خارجية أخلاقية مثل تعزيز حقوق الإنسان والتدخل الإنساني. وبالفعل فإن فروست يقول في الفصل الثالث إن على هدف المتدخلين أن يبقى باستمرار متمثلاً بتيسير عملية إيجاد الأنظمة الديمقراطية. ومن شأن الاعتراض على تصدير الديمقراطية أن ينحدر، بالتالي، إلى مستوى شطب إمكانية اعتماد سياسة خارجية أخلاقية. من شأنه، فضلاً عن ذلك، أن يشكّل تصويتاً ظالماً بعدم الثقة ضد أهالي الدول السائرة على الطريق الديمقراطي الذين يحلمون بالعيش في مجتمعات ديمقراطية مستقرة وراسخة تماماً.

لذا فإن الحل لا يكمن في العزوف عن تصدير الديمقراطية، بل في إيلاء قدر أكبر من الاهتمام والعناية للطريقة التي تتم بها عملية التصدير. يتعين على أولئك الذين يستهدفون تصدير الديمقراطية أن يكونوا أقل تناقضاً وتأرجحاً، مثلاً، إزاء أولوياتهم. لا بد للديمقراطية من أن تكون متقدمة على أدوات التخطيط والسياسة الأخرى. إذا كان نمط معين من أنماط الإصلاح الاقتصادي

(1) غير أن الظرف الذي من شأنه أن يفضي إلى إخفاق الديمقراطية يتمثل بوقوع القادة السياسيين ضحية التوهم بأنهم قادرون على رسم طريقهم الخاص إلى الديمقراطية عبر فترة من الحكم السلطي القوي. إن الديمقراطية عادة يتعذر ترسخها دون ممارسة. وتبقى ممارستها مستحيلة في ظل الحكم المتسلط. والطريق العابر بالحكم المتسلط يفضي عادة لا إلى الديمقراطية، بل إلى حكم أقوى أو أكثر تشدداً وتسلطاً.

يؤدي، مثلاً، إلى تقويض أسس الديمقراطية، فإنه من الضروري المسارعة إلى تعديله وتكييفه لأن الإصلاح الاقتصادي ليس غاية بذاتها، بل هو وسيلة لتأمين مستوى أفضل من الحياة وتنمية ديمقراطية مستقرة.

على مستوى عملي، ثمة عدد من الإجراءات التي من شأنها أن تحسّن الطريقة التي يتم بها تصدير الديمقراطية. إن قدراً من التنسيق (وهو شبه غائب حالياً) بين البرامج الديمقراطية المنفردة المعتمدة من قبل البلدان المختلفة، وبينها وبين تلك المعتمدة من جانب المنظّمات الدولية، من شأنه أن يؤدي إلى رفع مستوى كفاءة وفعالية هذه البرامج. أضف إلى ذلك أن من الضروري الاستفادة أكثر وبشكل أفضل من الخبرة المكتسبة من عمليات الانتقال السابقة إلى الديمقراطية. لدينا، آخر المطاف، كما سبق لنا أن رأينا، تاريخ طويل من عمليات تصدير الديمقراطية وهذه هي الموجة الثالثة، من إشاعة الديمقراطية منذ الحرب العالمية الثانية (هنتنغتون Huntington، 1991). من المؤكد أن جملة البرامج الديمقراطية الراهنة ستغتنى من إجراء تقويم ودراسة جديدين لسلسلة عمليات الانتقال الناجحة السابقة. مهم أيضاً بالقدر نفسه أن يكون المستفيدون من المساعدات الديمقراطية والطامحون إلى الحصول عليها مضطّلعين بدور فعّال في تقويم البرامج وتصميمها.

يجب، قبل كل شيء، أن يتجنّب أولئك الذين يرغبون في تصدير الديمقراطية جميع أنماط الحيل والألعاب الانتخابية الزائفة. لا بد لهم من أن يبقوا منسجمين مع أنفسهم على صعيد تطبيق المعايير الديمقراطية بعيداً عن المعايير المزدوجة؛ عليهم ألا يتساهلوا مع التجاوزات، كما عليهم أن يبقوا حريصين على عدم قبول أي شيء على أنه ديمقراطي إلا إذا ارتقى إلى المستوى الديمقراطي الذي يقبلون به لأنفسهم. وهم يحسنون صنعا، فضلاً عن ذلك، إذا قاموا بمعاينة مجتمعاتهم ليتأكدوا من أن ترتيباتهم الداخلية هي ترتيبات ديمقراطية دونما شوائب مثلها مثل الديمقراطية التي يرغبون في تصديرها.

السياسات الخارجية الأخلاقية وحقوق الإنسان: مآزق المنظمات غير الحكومية

مارغو بكن

المشكلة

تقول مقدّمة التقرير السنوي الصادر في 1999 عن حقوق الإنسان عن وزارة الخارجية والكومنولث البريطانية (FCO) وإدارة التنمية الدولية (DFID)، المكرس بأكثريته على كوسوفا، الآتي:

في غضون ثلاثة أشهر بعد [الذكرى السنوية الخمسين لإعلان حقوق الإنسان الكوني] قامت هذه الحكومة بإقحام قواتها في معارك الصراع دفاعاً عن هذه الحقوق بالذات... معاً وقفنا في صف حقوق أهالي كوسوفا ومع الحريات المكرسة في الإعلان. كان الناتو موحداً في تصميمه على الدفاع عن تلك الحقوق فضلاً عن أن الأسرة الدولية كانت بأكثريتها الساحقة مؤيدة لتحركاتنا... لم يكن هذا نزاعاً أردناه. غير أنه لم يكن ثمة أية طريقة أخرى أكثر حيوية لإظهار مدى التزامنا بحقوق الإنسان كما هي مكرسة في الإعلان. (FCO و DFID، 1999: 10 - 11).

عدد غير قليل من المعلقين في المجتمعات الغربية رأوا استعداد

حكوماتهم لاستخدام القوة العسكرية، مع أحداث أخرى مثل الموافقة على تأسيس محكمة جنايات دولية واعتقال الجنرال بينوشيت Pinochet في لندن، تعبيراً عن فجر حقبة جديدة لصالح حقوق الإنسان. إلا أن استخدام القوة باسم حقوق الإنسان بدا لآخرين تجسيداً لخطوة مسرحية مثيرة إلى الوراء على صعيد الجهود المبذولة بدأب ومثابرة منذ الحرب العالمية الثانية من أجل بناء نظام عالمي عادل وإنساني قائم على أساس احترام حقوق الإنسان مع كرامة وقيمة كل شخص.

منذ انتهت الحرب الباردة، دأبت الحكومات الغربية على الإعلان، بقدر متزايد من الحيوية، عن أن حقوق الإنسان تحتل نقطة المركز في سياساتها الخارجية. يضطلع هذا الفصل بمهمة النظر في بعض الانحرافات التي طبعت سياسات هذه الحكومات في عقد ما بعد الحرب الباردة، وجملة المآزق والتحديات التي تطرحها على المنظّمات غير الحكومية (NGOs) الناشطة في ميدان الدفاع عن حقوق الإنسان عالمياً أو في بلدان غير بلدانها بالذات. ينطوي التركيز على المشكلات على خطر تقديم صورة كئيبة. من شأن ذلك أن يكون مضللاً. فعقد التسعينيات شهد أشكالاً إيجابية من التقدّم في ميادين كثيرة ذات علاقة مباشرة أو غير مباشرة بحقوق الإنسان مثل انبثاق حركات كوكبية مناصرة لحقوق المرأة، وانطلاق حملات لشطب الديون التي تثقل كواهل بلدان العالم الأشد فقراً وحَظُر نشر الألغام الأرضية. غير أن التقدّم في مجالات معينة لم يأت متواكباً مع التحسّن الحاصل في مجالات أخرى، فضلاً عن أن التقدم نفسه يتمخض في الغالب عن معضلات جديدة.

أمل في إحياء

حين قامت الحكومات والشعوب في العالم بإحياء الذكرى السنوية الخمسين لإعلان حقوق الإنسان الكوني في 1998، جرى تمجيد الإعلان

بوصفه وثيقة بالغة الأهمية، وقد أثبت، بالفعل، أنه كذلك. على أن الإعلان شكّل مصدر إحباط لأولئك الذين كانوا، في أعقاب الحرب العالمية، قد توقعوا ما هو أكثر، ومارسوا الضغط مطالبين ليس بإعلان مبادئ أخلاقية، كما رأت الولايات المتحدة، بل بمعاهدة متمتعة بقوة القانون الملزمة. فالمحامي الدولي المرموق، السير هيرش لاوترپاخت Siir Hersch Lauterpacht، الذي كرّس سنوات الحرب على صياغة مثل هذه المعاهدة، تنبأ بمثل هذا الاحتمال قائلاً:

إذا ما تقرر اختزال أي ميثاق دولي عن حقوق الإنسان إلى مجرد تصريح عن نوع من المبدأ السياسي أو الأخلاقي، فإن من المحتمل أن يحظى الأمر، بالفعل، بقبول سهل؛ من شأن إغراق أية صعوبة ممكنة في الاتفاق على بنود الميثاق في الطبيعة غير الضارة لغرضه المحايد. أما إذا تعين على الحرب العالمية الثانية أن تنتهي، حسب كلمات رئيس الوزراء البريطاني، «بإجلاس حقوق الإنسان على العرش»، فإن إعلاناً مخصياً كهذا من شأنه أن يشكّل تورطاً بالغ الخطورة في جريمة إفساد اللغة. من شأن ذلك، عبر تكوين الانطباع غير المسوّغ بحدوث تقدّم، أن يشكّل، في أذهان العديد من الناس، حدثاً رجعياً من حيث الجوهر. من شأنه أن يكوّن وهماً بوجود عزم على حل مشكلات القانون والسياسة الحاسمة بأوسع معانيهما من خلال عبارات تبجيل طئنة من شأن تفاهتها أن تفضح الافتقار إلى كل من الإيمان والصراحة. (لاوترپاخت، 1945: 9).

إذا كان أمل لاوترپاخت قد خاب بعد الحرب العالمية الثانية، فإن الجيل اللاحق ما لبث أن عاش إحباطاً مماثلاً في 1998. كانت مقاربات الحرب الباردة قد شوّهت الطرائق التي اتُّبعت في تفسير مفاهيم ومبادئ حقوق الإنسان الدولية

ووضعها موضع التطبيق العملي، وأعاقَت تطور مؤسسات دولية تتولى الإشراف على تنفيذ الاتفاقيات الدولية التي كانت الدول قد التزمت بها⁽¹⁾. دأب الشرق والغرب، كلاهما، على امتلاك قدر متكافئ من المشروعية عبر احتضان حقوق الإنسان، غير أن كلاهما لم يتبين سوى تلك الحقوق المناسبة مع إيديولوجيته بدلاً من النظر إلى حقوق الإنسان الواردة في الإعلان الكوني ككل متجانس كما جرى تصورهما أساساً. وبدلاً من السعي إلى تسوية التوترات التي تنشأ بصورة حتمية، دأب الطرفان على تكوين ثنائيات زائفة بين رُزْم متباينة من الحقوق، وبين الخير الفردي ونظيره الجماعي. أضف إلى ذلك، أن الشرق والغرب عكفا أيضاً، باسم الإيديولوجيتين نفسيهما، على تسويق القمع والاضطهاد في العديد من بلدان العالم أو تورطاً في اقتراف جريمة مثل هذا القمع والاضطهاد.

حين انتهت الحرب الباردة، كان ثمة نوع من الأمل بأن تكون الحكومات والمنظمات غير الحكومية على حد سواء قادرة أخيراً على الاهتمام بمشكلات القانون والسياسة الحاسمة التي كان قد كتب لاوترباخت عنها في 1945. كان من شأن مراجعة جذرية للمقاربات التي كانت قد تطورت خلال الحرب الباردة أن تكون ضرورية إذا كنا نريد امتلاك مؤسسات رقابة وإشراف دولية وقومية فعالة وجديرة بالثقة. وقد بدا أن هناك سبباً للأمل. كانت الحكومات الغربية قد برزت بوصفها الأطراف المهيمنة على الشؤون العالمية، بل وفائقة النفوذ في عالم قائم على قدر متزايد من تبادل التبعية. كانت لدى القوى الأوروبية الغربية

(1) المعاهدتان الرئيسيتان المطبقتان بصورة عامة اللتان تترجمان بنود الإعلان الكوني إلى صيغة ملزمة حقوقياً هما الميثاق الدولي للحقوق المدنية والسياسية والميثاق الدولي للحقوق الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية. وحين تضافان إلى «البروتوكول» الطوعي الأول الملحق بميثاق الحقوق المدنية والسياسية، الذي يمكن الأفراد من اللجوء إلى حل دولي بعد إخفاق العلاجات المحلية، تتم الإشارة إليها مجتمعة باسم الشرعة الدولية لحقوق الإنسان. جرى الاتفاق عليها في 1966 وأصبحت نافذة في 1976، بعد اعتماد الإعلان الكوني بحوالي ثلاثين سنة. ثمة لجان عاملة تحت إشراف الأمم المتحدة، وهي مؤلفة من خبراء مستقلين معروفين بنزاهتهم الأخلاقية، مكلفة بمتابعة انصياع الدول الموقعة على المعاهدتين.

الكبرى، خصوصاً، جميع الأسباب الداعية إلى أخذ حقوق الإنسان مأخذ الجد نظراً لتاريخها الحديث وجملة الأحداث الأوروبية الغربية التي سبق لها أن كانت وراء إدخال حقوق الإنسان في سفر القانون الدولي.

أضف إلى ذلك أن تغييرات أخرى حملت وعوداً بحصول تقدم نحو عالم أكثر عدلاً وإنسانية. ففي الكثير من البلدان الأفريقية كانت الحكومات الفردية الاستبدادية تُستبدل بأنظمة حكم أكثر تمثيلاً. أصبحت ناميبيا مستقلة في 1989، وجرى في جنوب أفريقيا إطلاق سراح نلسن مانديلا Nelson Mandela من السجن، وتم رفع الحظر عن المؤتمر الوطني الأفريقي ANC، وانطلقت مسيرة تفكيك قوانين الفصل العنصري، نظام الأبارتهايد. حكومات شرق أوسطية معنية بدأت تبدي ما يشير إلى التجاوب مع الضغوط الداخلية المتصاعدة المطالبة بالإصلاح. في السلفادور حاولت عملية للسلام معالجة الأسباب العميقة للقمع، وللصراع والحرب الأهلية التي أثقلت كاهل البلاد على امتداد سنوات عقد الثمانينيات. في أماكن أخرى بأمريكا اللاتينية، انسحب الجيش من مواقع الحكم المباشر، وتم، رغم بقاء الجيش قوياً، انتخاب حكومات مدنية حلّت محله. في الفلبين ولّى حكم ماركوس Marcos إلى غير رجعة ومعه جملة انتهاكات حقوق الإنسان التي كان قد دأب على اقترافها. أما في الاتحاد السوفيتي وأوروبا الشرقية فإن حكماً أكثر ديمقراطية حل محل الحكم السوفيتي كما جرى اعتماد سلسلة من الحقوق المدنية والسياسية الأساسية.

كانت حقوق الإنسان وجماعات المدافعين عنها قد لعبت دوراً في جملة هذه التغييرات، وكانت سلسلة الاستراتيجيات اللاحزبية التي كانت قد نجحت في تطويرها خلال فترة الحرب الباردة فعالة بصورة معقولة. وعلى الرغم من أن جدول أعمال حقوق الإنسان تعرّض للتقويض والنسف بفعل الإيديولوجيات المتنافسة، فإن الحكومات الغربية لم تقع جميعها في شرك مقاربات الحرب الباردة. ثمة حكومات معينة، مثل الحكومات الإسكندنافية، والهولندية،

والكندية، لعبت، تحت ضغط المنظّمات غير الحكومية والرأي العام الداخلي، دوراً طليعياً في عدد من المنابر متعدّدة الأطراف مثل الأمم المتحدة، وصولاً إلى إرساء أسس النظام الدولي المؤهل للدفاع عن حقوق الإنسان وحمايتها.

باتت الولايات المتحدة منخرطة أواسط السبعينيات بعد الحرب الفيتنامية. ومع أن كثرة من جوانب سياسات كارتر كانت متناقضة ومتعرّضة لما استحقته من نقد عادل، ثمة اختراقات وأشكال معينة من التقدّم أحدثته إدارته التي كانت تضم في صفوفها عدداً غير قليل ممن سبق لهم أن كانوا ناشطين في حركة حقوق الإنسان. كانت السياسات ذات الأطراف المتعددة والثنائية المتبعة من جانب الولايات المتحدة، متناغمة، عموماً، مع مضمون وروح قانون حقوق الإنسان الدولي، وهو التزام كان الرئيس كارتر أيضاً قد أكّده حين وقّع اتفاقيتي حقوق الإنسان الدوليتين الأساسيتين حول الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية من جهة، والحقوق الاجتماعية والثقافية من جهة ثانية في 1977، على الرغم من إخفاقه في تأمين التصديق عليهما من قبل مجلس الشيوخ. ومع نهاية السبعينيات، بدعم من الولايات المتحدة لا بمعارضتها، كانت أجهزة حقوق الإنسان لدى عدد من المنظّمات الرسمية البينية مثل الأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية موشكة على أن تصبح أدوات أكثر فعالية، وكانت سياسات الولايات المتحدة وخططها قد بدأت تمارس تأثيراً ذا شأن، خصوصاً في أمريكا اللاتينية.

بداية، حاولت إدارة ريغان، حين تولّت السلطة في 1981، أن تتنصّل من قضايا حقوق الإنسان. غير أنها اضطرت، تحت إلحاح الرأي العام الداخلي على إبقاء بند حقوق الإنسان مدرجاً على جدول الأعمال، إلى إعادة ترتيب الأولويات بطرائق تتناسب مع إيديولوجيتها هي، ولكنها متعارضة تعارضاً بيّناً مع فهم حقوق الإنسان الوارد في الإعلان الكوني وفي المعاهدات المستندة إليه. أصرّت إدارة ريغان على رفض صلاحية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وعلى تقليص أهمية عدد غير قليل من الحقوق المدنية والسياسية، وعلى

التركيز، في المقام الأول، على إجراء انتخابات حرة ونزيهة مع فهم ضيق للديمقراطية. وحين أقدمت الولايات المتحدة، أخيراً، في ظل إدارة بوش Bush، على تصديق الميثاق الدولي حول الحقوق المدنية والسياسية في 1992، إنما كانت ضامنة لطغيان قوانينها هي على بنود القانون الدولي. جاء التصديق متضمناً إضافة حق إعدام المراهقين (والمراهقات) على جرائم مقترفة بين السادسة عشرة والثامنة عشرة من العمر، ضارباً عرض الحائط ببند «مطلق» ومقدس غير قابل للانتهاك مهما كانت الظروف من بنود الميثاق. سارعت لجنة حقوق الإنسان، الهيئة المشرفة على الامتثال لما هو وارد في الميثاق، إلى التعبير عن الأسف حول كثرة التحفظات، مبينة قدراً استثنائياً من القلق بشأن حكم الإعدام، الذي أفادت أنه كان مناقضاً لهدف الميثاق وغرضه المنشود (غرانت Grant، 2000). من نواح عديدة قامت إدارة كلنتون، التي تولت السلطة مع بداية 1993، باستئناف سياسات إدارتي ريغان وبوش. لم يتم سحب التحفظات، فضلاً عن أن جملة معاهدات حقوق الإنسان الدولية الرئيسية المقبولة لدى أكثرية كبيرة من الدول بقيت دون تصديق⁽¹⁾.

حقوق الإنسان في التسعينيات

ما لبثت الفرصة التي بدت موجودة عند بداية العقد لتقوية التعاون الدولي

(1) يركز هذا الفصل على سياسات الحكومات الغربية. غير أن عدداً غير قليل من الحكومات المستقلة حديثاً في آسيا وأفريقيا كانت فعالة في العقود الأولى من حياة الأمم المتحدة، خصوصاً في مجال الرد على نظام الفصل العنصري في جنوب أفريقيا. ففي سنة 1968 التي كانت الذكرى السنوية الثلاثين للإعلان الكوني لحقوق الإنسان، كتبت المديرة الفلسفية السابقة لليونسكو جان هيرشن Jeanne Hersch تقول: «ليست حقوق الإنسان رائجة في الوقت الحاضر، إنها في حالة جُزُر، ليس في كل الأمكنة ولكن في عدد كبير من البلدان. قد يكون هذا أقل انطباقاً على الواقع في بلدان نامية معينة مقارنة بأخرى متطورة، وإن كان من المؤكد أن المرء كان من شأنه أن يعتقد أن الأخيرة كانت هي الحامية الرئيسية لحقوق الإنسان» (هيرشن، 1968: 34).

من أجل حماية ودفع حقوق الإنسان، ومعالجة جملة المشكلات الحاسمة للقانون والسياسة، أن خبت وبسرعة. فالخطط التي اعتمدتها الولايات المتحدة، بوصفها القوة العالمية المهيمنة، باتت استثنائية التأثير في رسم جدول أعمال العقد. أما الحكومات الأوروبية الغربية فإما حَدَّت حَدَّو الولايات المتحدة أو أخفقت في تقديم رؤية بديلة. ظل جزء كبير من العقد مطبوعاً بـ«التهليل الطنّان» لخطر وقوع حقوق الإنسان ضحية النزعة الشعارانية. ومثله مثل الحكومات صار عالم الشركات والمؤسسات هو الآخر متقناً لغة حقوق الإنسان والديمقراطية.

خلال عقد التسعينيات واصلت حقوق الإنسان كونها مصدر عدم ثقة في العلاقات الدولية. فجملة الهيئات الحكومية البينية المسؤولة عند الإشراف على تنفيذ اتفاقيات حقوق الإنسان الدولية بقيت ناقصة التمويل، ضعيفة وعاجزة عن التحقيق الفعّال للغرض الذي تأسّست من أجله، غرض الحيلولة دون وقوع النزاعات. كانت السياسات الغربية متناقضة تناقضاً جعل العديد من الحكومات والمنظمات غير الحكومية تتساءل عما إذا لم تكن حقوق الإنسان تتعرّض للاستغلال بصورة سيئة من أجل خدمة برامج سياسية واقتصادية معينة.

جوانب كثيرة من السياسات الغربية أثارت أسئلة عن مدى حسن نيتها، وكوّنت مآزق للمنظمات غير الحكومية. وعلى الرغم من أن اعتبارات أخرى كانت طاغية، مثلاً، فإن حقوق الإنسان والمنطلقات الإنسانية جرى الإتيان على ذكرها من أجل تسويق حرب الخليج في 1991. انطلاقاً من القلق بشأن ربط استخدام القوة بحقوق الإنسان، بادرت مجموعة ذات شأن من الحكومات والمنظمات غير الحكومية إلى المطالبة بوضع معايير دولية تحكم أشكال التدخل العسكري بالاستناد إلى مثل هذا السبب. غير أنها لم تحقّق أي نجاح ملحوظ. ومع انتهاء العقد كانت كثرة من الحكومات وأهل الخبرة في الغرب تجادل مدافعة عن أن قانوناً متطوراً للتدخل الإنساني يضيفي الشرعية على لجوء

الناتو إلى استخدام القوة العسكرية ضد صربيا، وعن أن تفويضاً من جانب مجلس الأمن لم يكن مطلوباً في مثل تلك الحالات. في حين كان هناك بداية العقد شيء من الأمل في «نعمة سلام» ما قد تفيد القطاعات الأفقر والأضعف في المجتمع، فإن مع نهايته كان الناتو يتوسع، ونعمة السلام باتت منسية، والجيش الغربية كان يجري إعلانها قوى خير ورموز التزام غربي بنظام عالمي عادل وديمقراطي⁽¹⁾.

جملة السياسات النقدية الرائجة في التسعينيات ما لبثت أن أدت هي الأخرى إلى تكوين سلسلة صعوبات. بدأت الحكومات الغربية، ثنائياً ومن خلال مؤسسات متعددة الأطراف مثل الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي، تربط تعزيز حقوق الإنسان والدفاع عنها ربطاً مباشراً بالإصلاح الاقتصادي القائم على حرية السوق على الرغم من أن قابلية توافق اقتصادات حرية السوق مع حقوق الإنسان، خصوصاً مع الحقوق الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية، لم تكن واضحة بأي من الأشكال. كانت برامج التكيف الهيكلي تتطلب من الحكومات المستفيدة تقليص الإنفاق العام، الأمر الذي كان يقوّض قدرتها على الوفاء بالتزاماتها وفق قانون حقوق الإنسان ويكون في الغالب أوضاعاً موبوءة بالاضطراب الاجتماعي والقمع. أدى تسديد القروض للدائنين الغربيين إلى اختزال قدرة العديد من هذه الحكومات أكثر فأكثر. ساهمت الخصخصة «القسرية» في تفاقم الفساد وسوء الإدارة في الكثير من البلدان.

طرح المصالح التجارية للصناعات الدفاعية المشكلة الأصعب على خطط وسياسات حقوق الإنسان لدى القوى الغربية الكبرى، التي هي جهات تصدير السلاح الأكبر أيضاً. ثمة خطة اعتمدتها الحكومة البريطانية في 1997،

(1) تضم هذه المجموعة الميثاق الدولي حول الحقوق الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية؛ والميثاق الدولي حول حقوق الطفل الذي وقعته مادلين أولبرايت سنة 1995. تبقى الصومال الدولة العضو الأخرى الوحيدة التي لم تصادق بَعْدُ على هذه المعاهدة.

مثلاً، حَظرت بيعَ السلاح إلى أنظمة قد تستخدمها لأغراض القمع الداخلي أو العدوان الخارجي. وبصرف النظر عن مسائل مفتاحية ذات علاقة بالتطبيق، فإن الخطة لم تعكس، بدايةً العقد، تصميم مجلس وزراء الأسرة الأوروبية على إلزام البلدان المصدرة للسلاح بتقليص بيع الأسلحة إلى البلدان النامية، وعلى ضرورة تشجيع الأخيرة على إنفاق مواردها الضئيلة على مشروعات التنمية، ولا سيما في مجالات الصحة والتعليم (مجلس الأسرة الأوروبية، 1991). ومن جانبها ظلت الصناعة الدفاعية البريطانية تقول إن صادرات السلاح كانت حيوية بالنسبة إلى الاقتصاد البريطاني، وقد وفّرت واحدة من كل عشر فرص العمل في القطاع الصناعي (الإيكونوميست، 18 - 24 أيلول/ سبتمبر 1999: 35 - 36).

كذلك أدّى العزوف المتنامي عن الاعتراف باللاجئين وقبولهم إلى جعل المنظّمات غير الحكومية، خصوصاً تلك الموجودة في أفريقيا وآسيا، تشكّك بجدية الغرب. فهذا العزوف كثيراً ما كان يؤثّر على طريقة تقويم الحكومات الغربية لوضع حقوق الإنسان في البلدان الأخرى، دافعاً إياها نحو الاستخفاف بالأخطار. تعرّض طالبو اللجوء لأسباب وجيهة خوفاً من الملاحقة في بلادهم للإبعاد و/ أو الاحتجاز لفترات زمنية طويلة في الغالب، فضلاً عن أن «الملاذات الآمنة» والمناطق المحمية، كانت خاضعة لظروف خالية من الأمن. وكذلك فإن صانعي القرار السياسي والإعلاميين المواجهين بالعالم المعقد والمركّب الذي انبثق بعد الحرب الباردة، بدؤوا يبالغون في تبسيط الأسباب الكامنة وراء النزاعات السياسية والصراعات الداخلية. درجت العادة على وصم الأقليات المتورطة بأنها «عرقية»، مع إغفال جملة الأسباب المعقدة الكثيرة، السابقة والحالية، الكامنة وراء الصراع. تمثّلت النتيجة بتقليص مسؤولية الحكم والجمهور المحليين، وبإعفاء حكومات الأطراف الخارجية من المسؤولية.

تبقى السياسة الخارجية الهادفة إلى بناء نظام عالمي مستقر وعادل قائم على نوع من تجديد تأكيد الإيمان بحقوق الإنسان الأساسية كما وردت في

ميثاق 1945 للأمم المتحدة مشروعاً جدياً. فقضايا حقوق الإنسان يتعدّر تناولها بمعزل عن سياسات أخرى. إلا أن حقوق الإنسان كثيراً ما ظلّت تُعدّ خلال عقد التسعينيات بُعداً إضافياً، مع غض الطرف عن المعضلات الحقيقية بدلاً من الاعتراف بها ومناقشتها على الملأ. وقد تكرّرت أيضاً إثارة موضوع «حقوق الإنسان» لدى نشوب أزمة معينة وتعرّض السياسات الأخرى للإخفاق. بدلاً من إدخالها في خطة شاملة، وربطها ببرنامج طويل الأمد للتغيير السياسي، الاقتصادي والاجتماعي، فُرنّت حقوق الإنسان في ذهن الجمهور بالطوارئ وبنوع من المقاربة التأديبية - باستخدام القوة ومعاقبة أفراد قلما كانوا، على تحمّلهم لجزء من المسؤولية، المسؤولين الوحيدين عن الانتهاك. تعرّضت طاقات الهيئات الحكومية البينية مثل مكتب الأمم المتحدة للمفوض السامي لحقوق الإنسان جنباً إلى جنب مع طاقات منظمات حقوق الإنسان غير الحكومية، هي الأخرى، لقدر متزايد من الحَرْفِ باتجاه الصراعات والحروب الداخلية. باتت الموارد التي تُنفق على الأزمات أكثر من تلك التي توظف من أجل الحيلولة دون وقوعها.

ما لبثت التجارة أن انتقلت إلى مركز جدول أعمال السياسة الخارجية لدى أكثرية الحكومات الغربية. حلت التجارة والاستثمارات الخاصة محل المساعدات في بلدان كثيرة، ولا سيما في الولايات المتحدة التي تمنح مساعدات أقل من أي بلد آخر كنسبة مئوية صافية من إجمالي الناتج القومي. ومع حلول نهاية العقد كانت ميزانيات المساعدة أقل بمعدل الثلث مما كانت عند بداية العقد، بالغّة وسطياً حوالي 0,25 (رُبع) بالمئة من إجمالي الناتج القومي للبلدان الغنية مقابل نسبة الـ 0,7 بالمئة التي حدتها الأمم المتحدة⁽¹⁾.

(1) في 1998 كانت ميزانية وزارة الخارجية 5,4 ملياراً من الدولارات، في حين كانت ميزانية الاستخبارات قد ارتفعت إلى حوالي ثلاثين ملياراً بعد زيادة ما يقرب من عشرة بالمئة. وبعد ذلك اقترحت الإدارة زيادة لميزانية الدفاع بمقدار 112 ملياراً من الدولارات على امتداد خمس سنوات إضافة إلى مخصصات الوزارة السنوية البالغة 280 ملياراً. انظر وايت، 1999.

كثرة من الوكالات التنموية تعرّضت أيضاً لتهمة إقحام حقوق الإنسان وتشجيع الديمقراطية على برامجها، ولكن دون أن تكون واثقة بمعرفة ما يعنيه ذلك في الكثير من الأحيان. راح البعض يصوّرون مساعداتهم التنموية كلّها على أنها مساعدات لخدمة حقوق الإنسان. فحسب تقدير 1998 لوزارة الخارجية والكومنولث (FCO) وإدارة التنمية الدولية (DFID)، مثلاً، إن «برنامج التنمية كله مكرس لتعزيز الحقوق. إنه يساعد على تكوين الظروف المناسبة للنمو الاقتصادي أو التنمية البشرية التي تفضي إلى تحقيق الحقوق» (FCO و DFID، 1998: 15).

المساعدة والمشورة

خلال عقد التسعينيات، صار تقديم العون إلى الحكومات، المعروف لاحقاً باسم «الانخراط البنّاء» ذا شعبية، خصوصاً في حالة تلك التي عدّت «في مرحلة انتقالية إلى الديمقراطية». لم يتم توظيف الخطة في التعامل مع حكومات عدّت «خارج الحظيرة، مثل كوبا والعراق اللذين اعتُبرا متطلبين موقفاً أكثر تشديداً (FCO و DFID، 1999: الفصل الثالث). وقد مثّل هذا، في المحصلة، استئنافاً لمقاربة معتمدة في الثمانينيات حين كانت الحكومات المنظور إليها كحكومات حليفة (يُشار إليها على أنها «تسلطية» في الغالب) توضع في خاذة الحكومات التي هي بحاجة إلى المساعدة، في حين كانت تلك التي تُعد غير حليفة (يُشار إليها على أنها «شمولية» في الغالب) تُعتبر مسؤولة عن أفعالها. لا شك أن الحكومات التي تصل إلى السلطة بعد فترات من القمع والدائبة بصدق على مراعاة واجبات احترام حقوق الإنسان تستطيع الاستفادة من المساعدة. غير أن أية حكومة، مهما كانت التركة التي ترثها، لا يمكن منحها شيكاً مفتوحاً.

كثيراً ما يمكن لـ «الانخراط البنّاء» أن يعني إحلال المحاسبة محل

المساعدة. وهذا خيار جذاب لكل من الحكومات، والدبلوماسيين، والتجارة. إنه يتيح للأعمال فرصة الاستمرار كما هو معتاد، مع حصر التعامل مع انتهاكات حقوق الإنسان بأساليب الدبلوماسية الهادئة، المشورة الودية والتعاون الفني - التكنولوجي. ينطوي أيضاً على أثر تبديد الانتقاد قبل توجيهه. غير أن من شأنه أن يُبقي ضحايا حقوق الإنسان دون أي سند فعال. أضف إلى ذلك أن من شأن تقديم العون إلى حكومات دائبة على انتهاك حقوق الإنسان دون تعريضها للمساءلة المناسبة أن يُفهم على أنه تواطؤ ومشاركة في الجريمة أكثر من كونه انخراطاً ببناءً. وهو ينطوي أيضاً على خط شرعنة حكومات لا يجوز أن تحصل على مثل هذه الشرعية. إن المقاربة المعتمدة في الأمم المتحدة تعكس هذه السياسات. فـ«حماية» حقوق الإنسان، أي عند الحكومات مسؤولية وقابلة للمحاسبة عن أفعالها وعن توفير الملاذ للضحايا حين تخفق العلاجات المحلية، دأبت باطراد على إخلاء مكانها لـ«تعزيز» حقوق الإنسان ومساعدة الحكومات على تحسين التصرف وإصلاح الأساليب. وبرنامج التعاون التكنولوجي لدى الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان، مطبقاً تحت قيادة المفوض السامي لحقوق الإنسان قد شهد نمواً مسرحياً مثيراً في السنوات الأخيرة، ويتولى الآن إدارة مشروعات مع أكثر من ستين حكومة (الأمين العام للأمم المتحدة، 1998)⁽¹⁾. يبقى البرنامج، مع ما يستند إليه من منطلقات، بحاجة ماسة وعاجلة للتقويم الشامل والمستقل من حيث مدى فعاليته في تحسين احترام حقوق الإنسان على صعيد الممارسة العملية.

في الوقت نفسه، تبقى هيئات المعاهدة المسؤولة عن ضمان التزام الدول الموقعة بالامتثال لبنود المعاهدات التي وافقت عليها - وهي العمود الفقري لعملية بناء المؤسسات طويلة الأمد في ميدان حقوق الإنسان بنظر الكثيرين - محرومة من الموارد وعاجزة عن القيام بأدوارها المرسومة. قليلة هي

(1) تم رفع مساهمة بريطانيا إلى 0,3 بالمئة في 1999.

الحكومات، بما فيها الغربية، التي كانت مستعدة لتأييد فكرة إيجاد رقابة فعّالة ومستقلة متعددة الأطراف تتولّى مهمة الإشراف على سياساتها وممارساتها.

أواخر العقد ثمة كانت مؤشرات معينة على أن قدراً أكبر من الاهتمام بات يولّى لجدول الأعمال الأطول مدى. فالتحليل الوارد في تقرير المملكة المتحدة حول حقوق الإنسان، مثلاً، كان أكثر غنى بالمعلومات عن سلسلة طويلة من القضايا، بما فيها جذور الصراع والحاجة إلى الحلول المبتكرة، وإن بقي أقل إقناعاً حول كيفية التعامل مع المشكلات، وطيف الحلول المقترحة. باتت مسائل الفقر، التعليم، الإسكان والصحة تُعالج من منطلق حقوق الإنسان، بفضل جهود لم تكن أقلها تلك التي بذلتها المنظّمات غير الحكومية الشبيهة بأوكسفام (Oxfam). ففي تقريره لعام 1999 عن عمل منظّمته، أكّد أمين عام الأمم المتحدة الحاجة إلى الانتقال من ثقافة ردّ الفعل إلى ثقافة المنع، وضرورة قيام الحكومات بوضع رضاء جميع المواطنين فوق المصالح القطاعية الضيقة (أمين عام الأمم المتحدة، 1999 أ؛ 1999 ب). وقد دعا أيضاً إلى «جَدولة حقوق الإنسان» وإن لم يكن ما سيعنيه هذا واضحاً على صعيد الممارسة. ربما كان التلخيص الأفضل لحال العقد هو ذلك الذي قدّمه مارتن وولاكوت Martin Woollacott في تشرين/ نوفمبر 1999 قائلاً إنه كان عقْد المساومة المتواصلة مع الظلم والاستغلال وعقْد الحصول على الأسوأ في العالمين كليهما - عقد المبادئ المميعة المتزاوجة مع المطالب الاقتصادية غير المشروطة (الغاردان، 19 تشرين الثاني/ نوفمبر 1999).

المنظّمات غير الحكومية والجمهور الغربي

في 1995 قال الكاتب والصحافي الأندونيسي الشهير غوينوان محمد Goenawan Mohamad إن «هناك خطر السماح لقضية حقوق الإنسان بالتحوّل الصاخب إلى مسألة علاقات دولية، خاضعة للتفاوض في الاجتماعات من قبل

موظفي الحكومات ودبلوماسيها. تزايد النظر إلى المسألة على أنها قضية مفاهيم ومبادئ دولية. بعبارة أخرى، على أنها نوع من الوظيفة الخارجية لبلدان لا تملك أسباب الرفض». وقد لاحظ أن الناس في أندونيسيا قد نسوا ماضيهم الخاص؛ وبنظر الكثيرين «ليست حقوق الإنسان سوى «بروتوكول» يريد الغرب أن يفرضه على «العالم الثالث». وهو بروتوكول لا علاقة له بالحاجات المتجذرة حقاً». ثم توصل إلى استنتاج يقول:

ليست هناك أية أمة ذات ماضٍ مشترك، وذنب مشترك، ولا مبالاة مشتركة. فأيّة أمة تتألف من ضحايا، ومجرمين، ومتفرجين، ورفاق طريق... ومن وجهة النظر هذه، لا تستطيع أن تتوقع من رجل أعمال أسترالي أو شبح أسترالي أن يثير قضايا حقوق الإنسان حين يلتقي بنظيره الأندونيسي. إن لديهما أمورهما الخاصة التي تشغلانهما. ينطبق هذا على موظفي الحكومة. لا بد لأي تأكيد دولي ذي معنى لقضية حقوق الإنسان من أن يكون متوقفاً، مع مرور الزمن، على مدى استعداد ذوي الهواجس المتطابقة لمساعدة بعضهم بعضاً على المستوى الدولي. فالناس المتأثرون مباشرة بانتهاكات حقوق الإنسان هم الذين سيبادرون بالطبع، آخر المطاف، إلى تحديد ما ينبغي لبقائهم أن يتوقف عليه. (محمد، 1995).

تدور حقوق الإنسان حول الإدارة الصالحة والممارسة المسؤولة للسلطة لصالح الخير العام. جميع المجتمعات بحاجة إلى مواطنين يقظين ومؤسسات مستقلة لضمان عدم إساءة استعمال السلطة، وبقاء الحكومات محترمة وأمينّة، واحترام الدول لاتفاقياتها الدولية واضطلاعها بمسؤولياتها وواجباتها تجاه مواطنيها وإزاء بعضها البعض فيما يخص حقوق الإنسان. من غير المحتمل أن تقوم الحكومات بتطوير الالتزام الضروري بصورة طوعية.

لولا كتلة مواطنين ناشطة في الغرب بعد الحرب العالمية الثانية، ولو تم ترك الأمر للدبلوماسيين والساسة، لما تمكّنت حقوق الإنسان من احتلال المكانة المركزية التي شغلتها في ميثاق الأمم المتحدة. كان من شأن الإعلان الكوني لحقوق الإنسان أن يلقي المصير الذي آلت إليه أكثرية إعلانات الأمم المتحدة وبقيت وثيقة نائمة. قليلة هي الحكومات التي كانت في ذلك الوقت قادرة على توقع انبثاق حركات مواطنين مهتمين عازمة على إلزامها بالوفاء بمتعهدت به. ثمة منظمات مواطنين نشيطين ما لبثت، بعد اكتساب الزخم والقوة في عقدي الستينيات والسبعينيات، أن أصبحت هيئات مدافعة بقوة عن حقوق الإنسان، مصرّة على إلزام الدول باحترام التعهدات التي سبق لها أن قطعتها⁽¹⁾. كانت النقابات العمالية، والمنظمات الدينية، والحركات السلمية والصليب الأحمر بين جملة الأطراف التي لعبت دوراً حيوياً. أما منظمة العفو الدولية (أمнести إنترناشيونال) التي تأسست في 1961 فقد أقامت مشروعيتها على أساس الإعلان الكوني لحقوق الإنسان وساهمت في وضع معايير أساسية للمناصرة غير الحكومية. اجتذبت إلى عضويتها أفراداً ملتزمين من أوروبا الغربية في البداية، ومن جميع أرجاء العالم فيما بعد، أفراداً نشطوا نيابة عن أفراد في بلدان غير بلدانهم، وساهموا في نشر قيم حقوق الإنسان وتأكيد كونه وشمولية هذه الحقوق.

في العقود الأخيرة عاش المشهد غير الحكومي تغييراً كبيراً، من الناحيتين الإيجابية والسلبية. وفي واحد من التطورات الإيجابية، بات الناس في جميع المناطق وأكثرية بلدان العالم من ثقافات وخلفيات متباينة يتبنون، بطريقة منظمة، فكرة الصلاحية الكونية الشاملة لبند الإعلان الكوني لحقوق الإنسان، مع جملة المعاهدات اللاحقة التي تمخض الإعلان عنها، على صعيد تأييد ودعم جملة مبادئ الديمقراطية، والعدالة والمساواة في بلدانهم بالذات. وعلى

(1) شمل الأمثلة الصارخة على حلول المساعدة محل المحاسبة مثالي الصين وأنغولا.

هشاشتهم وتعرضهم للحصار، ما لبث هؤلاء أن أصبحوا قوى فعّالة، رغم أن مهمتهم ليست سهلة. لا يقف الأمر عند مجرد الاضطرار لمجابهة حكوماتهم وجماهيرهم المعادية بصورة متكررة، بل ويتعين عليهم أيضاً أن يتعاملوا مع جملة التناقضات التي تطبع السياسات والممارسات الغربية. وكلما كانت هذه التناقضات أكثر تناقضاً للجوء إلى المبدأ، وتزايدت عملية تشويش المبادئ نفسها ونسفها من أساسها.

في ظل مقاربة «الانخراط البناء» يمكن النظر إلى متبني حقوق الإنسان وفاضحي منتهكيها أيضاً على أنهم مشاغبون. وكثيراً ما كان الأمر هو هذا في أمريكا اللاتينية، مثلاً، حين تم إعلان أكثرية البلدان في «حالة انتقال إلى الديمقراطية». بقيت عبارة «حقوق الإنسان»، بنظر كثيرين، وثيقة الارتباط ارتباطاً ضيقاً بالدكتاتورية المتوحشة، وجرى تصويرها على أنها تعني «معادة» الحكومة. وحين أخلت الأنظمة الدكتاتورية مكانها لحكومات منتخبة، ما لبثت وجهة نظر تقول بأن حقوق الإنسان لم تعد مسألة مطروحة أن انبثقت، وأن المنظّمات التي درجت على مراقبة سلوك الحكومات وتقديم التقارير عن هذا السلوك كانت شديدة السلبية، وعليها، بالتالي أن تكف عن إبراز المشكلات، والتحول، بدلاً من ذلك إلى التعاون البناء مع الحكومات. بعض الهيئات المانحة توقفت عن تمويل منظّمات حقوق الإنسان في المنطقة اعتقاداً منها بأن المشكلات التي كانت تعالجها باتت محلولة.

أما داخل المجتمعات الغربية فقد كانت الآلية مختلفة. أصبحت المنظّمات المؤيدة لحقوق الإنسان في البلدان الأخرى والعالم بأسره تعيش في دنيا منفصلة عن المنظّمات العاملة لصالح حقوق الإنسان على المستوى الداخلي. ثمة سلسلة من الأسباب التاريخية والسياسية المعقّدة لهذا الانفصال، غير أن من شأن مبادرة حقوق الإنسان أن تتعزّز إذا ما تم ردم الهوة، خصوصاً مع صيرورة العالم أكثر تبادلاً للتبعية بصورة مطردة، ومع تزايد كثافة ترابط

السياسات الداخلية والخارجية، ومع اضطرار أولئك الذين يعملون في خدمة حقوق الإنسان محلياً في المجتمعات الغربية وغير الغربية إلى مواجهة مشكلات مشتركة. لعل إحدى أهم المساهمات التي تستطيع الحكومات الغربية أن تقدمها على صعيد رفع مستوى احترام حقوق الإنسان عالمياً هي المبادرة إلى جعل سياساتها وممارساتها الداخلية منسجمة مع نص وروح التزاماتها الدولية، وإلى توفير الدعم الكامل لسلسلة من المؤسسات متعددة الأطراف المستقلة المكلفة بالإشراف على سلوكها هي كما على سلوك الحكومات الأخرى.

لقد شاع، في الولايات المتحدة، ربط عبارة «حقوق الإنسان»، بالسياسة الخارجية وبممارسات جارية في بلدان أخرى بدلاً من تلك الجارية محلياً. والمنظمات الناشطة داخل الولايات المتحدة من أجل وضع حد لوحشية الشرطة، وللمعاملة القاسية، واللاإنسانية المهينة، وللتمييز العنصري، مثلاً، لم تنظر، عموماً، إلى هذه المشكلات على أنها قضايا حقوق الإنسان، على الرغم من وجود ما يشير إلى أن هذا بدأ يتغير. غير أن التصورات الخاطئة عن المبادئ الأساسية ومفاهيم حقوق الإنسان، وكثير منها تشكّل خلال فترة الحرب الباردة، تبقى واسعة الانتشار في أكثرية المجتمعات الغربية. كثيراً ما ينزع الناس، نتيجة جهلهم بماضي الأديان والفلسفات غير الغربية، جنباً إلى جنب مع القيم التي تنطوي عليها تلك الأديان والفلسفات، إلى رؤية حقوق الإنسان كما لو كانت قيماً يملكها الغرب ويحترمها عموماً، في حين أن الآخرين يفتقرون إليها. أضف إلى ذلك أن جملة الأحداث التي دفعت المجتمعات الغربية إلى «تبنى» قيم حقوق الإنسان و«تمثلها» في هذا القرن - موروثه عن العبودية، والاستعمار، وأزمة الكساد، والحرب الأهلية الفرنسية، والحربين العالميتين، والهولوكوست، وتصفية الاستعمار، وحركتي الحقوق المدنية ومناهضة الحرب الفيتنامية في الولايات المتحدة، مثلاً - باتت هي الأخرى موشكة على الاختلاط بالتاريخ عند الأجيال الأكثر شباباً. ثمة حاجة إلى إحساس أكثر حدة بالتاريخ وإلى درجة أعلى من الشك.

ليست حركة حقوق الإنسان في المجتمعات الغربية على الدرجة نفسها من القوة من بعض النواحي، أو هي أكثر تشتتاً. ولأسباب تاريخية، نرى أن جل المنظّمات الناشطة لحماية أو تعزيز الالتزام بحقوق الإنسان على المستوى العالمي مؤسّسة أو موجودة في الغرب. أكثريتها لا تضم في صفوفها أعضاء من مختلف أرجاء العالم يتولّون إغناء سياساتها وبرامجها ويستطيعون في الوقت نفسه دعمها مالياً. ليست أكثريتها في الحقيقة منظّمات عضوية، وأعداد منها منظّمات وطنية أساساً تنشط دولياً. ما عادت الاتحادات المهنية والنقابات والأديان العريقة بعضويتها وقواعدها الشاملة للعالم منخرطة انخراطاً مباشراً كما كانت في السابق، ربما لأنها، ولو جزئياً، تتضاءل حجماً ونفوذاً، جراء إحساسها بالتعرّض للإقصاء نتيجة صفة «الاحتراف» التي اكتسبتها حقوق الإنسان، أو جراء توجيه طاقاتها نحو ميادين ذات علاقة. إن المنظّمات الكنسية تلعب دوراً فعالاً في حملة عيد الألفين الهادفة إلى شطب الديون مثلاً، كما في حملات ضد تجارة السلاح. الأسباب نفسها المذكورة قبل قليل - تفكيك نظام الفصل العنصري، وسقوط الشيوعية السوفيتية، وانحسار الأنظمة الدكتاتورية في أمريكا اللاتينية - عنت أيضاً أن كثيرين ممن كانوا فيما مضى يدافعون عن حقوق الإنسان انتقلوا إلى قضايا أخرى.

بات الرأي العام الغربي أكثر تشوشاً. على أحد المستويات نجد الجميع مؤيدين لـ «حقوق الإنسان» كما كانوا أيام الحرب الباردة. وعلى مستوى آخر ثمة قدر أكبر من التسامح مع ممارسات يجب ألا تكون مقبولة، أو هناك نوع من الإحساس بالتشوش والعجز عن التأثير في الأحداث. تم جعل القضايا تبدو أكثر تعقيداً، وتم جعل السلطة تبدو أكثر تشتتاً وتوزعاً. وسائل الإعلام التي كان يمكن التعويل عليها للحصول على التحليلات الواضحة والتقارير الاستقصائية الصحيحة الموصلة إلى الحقائق هي الأخرى تغيّرت. بات مدى اهتمامها أقصر، وثمة قدر أقل من التغطية المعمّقة المتواصلة للأحداث. يتعين على

وسائل الإعلام أيضاً أن تتصارع مع «دوامة» الأجهزة والمؤسسات الرسمية والتعاونية المتزايدة تعقيداً باطراد لدى التصدي لمسائل حقوق الإنسان. غير أن اهتمام الجمهور ما زال قابلاً للاستشارة حين تصبح القضايا واضحة ومفهومة كما هي أحوال رواندا، أو تيمور الشرقية، أو الصين والتبت. من الواضح أن زيارة جيانغ زيمين Jiang Zemin إلى المملكة المتحدة في شباط/ فبراير 1999 أدت إلى تسليط الضوء على التناقضات التي ظلت تميز سياسات المملكة المتحدة إزاء الصين خلال السنوات السابقة، كما على رد فعل الجمهور عليها.

ثمة نزوع ذو علاقة ولكنه مختلف تمثّل بإطلاق دعوات متزايدة تحمّل حقوق الإنسان، بسبب الافتقار إلى البديل الإيديولوجي، مسؤولية معالجة جميع المظالم والأخطاء، على الرغم من أن هذه لم تكن غايتها، ولا هي قادرة على الاضطلاع بمثل هذا العبء. لعل المطب هنا هو أن من شأن حقوق الإنسان أن تتعرّض لقدر مفرط من الانسياب والميوعة بما يفقدها ما ينبغي أن يكون خاصاً بها، أي بما يجعلها تكف عن «ضرورة التقاط جملة تلك المطالب الأولية التي لا بد من تلبيتها إذا أردنا أن نعيش حياة إنسانية سليمة» (فنسنت Vincent، 1990). تبقى حقوق الإنسان عاجزة عن الحلول محل السياسة، أو الإيديولوجيا أو الدين، أو أن تكون بديلة عنها.

تصورات متغيرة وأطراف جديدة

على امتداد السنوات منذ أيام الحرب الباردة، ثمة تحوّل عميق جرى في التصورات والرؤى، كما في جملة السياقات والأنماط السياسية والاقتصادية لانتهاك حقوق الإنسان، مما يستدعي تحليلاً أعمق لأسبابها ولسائر العوامل الاقتصادية، والسياسية والاجتماعية الكامنة وراءها. ياله من حقل وعر وشائك! لقد صارت مهمة منظمات حقوق الإنسان المتركزة خبرتها تقليدياً في القانون الدولي، وتقضي الحقائق ووضع التقارير الموضوعية عن انتهاكات حقوق الإنسان، أكثر صعوبة.

في عقد التسعينيات قامت أطراف جديدة كثيرة باقتحام ميدان حقوق الإنسان. ومع تحوّل الأنظار إلى النزاعات داخل المجتمعات، مثلاً، ثمة مجموعات مختلفة من الأطراف، وهي جديدة على النشاط في مجتمعات مشحونة سياسياً وسريعة العطب، باتت منخرطة، وقد جلب كل من هذه الأطراف معه ثقافته وتحليله المهنيين الخاصين. شملت الأطراف هيئات كانت تعمل في ميادين السلم والأمن النشطة من قبل حول قضايا العلاقة بين الشرق والغرب، ومنظمات لاجئين تحول اهتمامها إلى «النازحين الداخليين»، ومنظمات إغاثة إنسانية مطالبة بأن تعمل في ظروف متغيرة وأشدّ تعقيداً بكثير. ومع صيرورة حل النزاعات «الموضوعة» الدارجة، سارع خبراء حل النزاعات أيضاً إلى التدخل، مزودين بفهم ضئيل أو معدوم لطبيعة النزاعات المحددة التي كانوا يحاولون حلّها، تلك التي باتت تُعرف باسم «الطوارئ المعقّدة»⁽¹⁾. ثمة أطراف أخرى مثل البنك الدولي، ووكالات التنمية الحكومية وغير الحكومية، وبرنامج التنمية لدى الأمم المتحدة، ما لبثت هي الأخرى أن أصبحت منخرطة.

كانت الأطراف الجديدة ترفع شعار حقوق الإنسان أو تتعامل مع قضايا حقوق الإنسان دون الإتيان على ذكرها. غير أن كثيرين كانوا يجهلون تاريخ اتفاقيات حقوق الإنسان الدولية جنباً إلى جنب مع المضمون والغرض الفعلين لهذه الاتفاقيات، فضلاً عن تعرّضهم لتأثير ما بات سائداً من تصورات خاطئة. ثمة عبارات جديدة باتت طاغية على الخطاب وجدول الأعمال الدوليين في التسعينيات أدّى إلى مضاعفة التشوّش والضياع. لقد كان الإعلان الكوني لحقوق الإنسان محاولة لتحديد جملة من القيم الأساسية التي كانت ضرورية يتعذّر الاستغناء عنها في أي عالم ينعم بالسّلام بلغة واضحة. أما المصطلحات

(1) في الثمانينيات، مثلاً، أقدم وزير بريطاني يدعى آلان كلارك Alan Clark على كتابة فقرة في مذكراته شكاً فيها من أن «رسمياً زاحفاً، مكلفاً بتزويده بمعلومات موجزة قبل السفر إلى التشيلي، حدّثه «طويلاً» عن كل الهراء الدائر حول حقوق الإنسان دون أن يذكر كلمة واحدة عن مصلحة بريطانيا» (وارد في الإيكونوميست، 12/4/1997).

والتعابير الجديدة فقد جاءت، على انتمائها جميعاً إلى أسرة جدول أعمال حقوق الإنسان، مِيَالَة إلى الخروج من نطاق تلك الأسرة. كثرة منها لا تستند إلى أي تعريف مقبول كونياً، غير واضحة من حيث المعنى، وهي غير قابلة للترجمة الميسرة إلى لغات أخرى⁽¹⁾. من نواح كثيرة، بدا قاموس مصطلحات التسعينيات خطوة إلى الخلف بعيداً عن وضوح الفكر الذي كان مطلوباً.

تبقى حقوق الإنسان حول قضايا خلافية. غير أن السياسات الراهنة تميل إلى طمس أو إغفال المصالح المتنافسة أو الهروب من الاعتراف بها. فتقرير 1999 المملكة المتحدة السنوي حول حقوق الإنسان، مثلاً، يعترف بـ«أننا لا نزال نواجه» في أحيان كثيرة، قرارات صعبة في ظروف مثقلة بالشكوك، وخيارات غير مستحبة من وقت إلى آخر. لدينا أهداف وتطلعات أخرى - ذات علاقة بالأمن القومي، والازدهار الاقتصادي، ونوعية الحياة واستئصال الفقر - لا بد لخطينا من أن تعكسها أيضاً» (FCO و DFID، 1999: 23). غير أن التقرير لا يفسر القرارات الصعبة، الظروف المثقلة بالشكوك والخيارات غير الجديرة بالترحيب، كما لا يستكشف الأساليب الكفيلة بحل جملة التناقضات الظاهرة خدمة للمصلحة العامة. يدعو التقرير إلى عقد الشراكات بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية، وبين الحكومة وأوساط الأعمال، وبين أوساط الأعمال والمجتمع المدني، كما لو كانت طموحات وأدوار أنصار حقوق الإنسان من ناحية وطموحات وأدوار الناتو، ريو تنو زينك واحتفالات الألفين، من ناحية ثانية، طموحات وأدوار الفقراء من جهة والأغنياء من جهة أخرى، طموحات وأدوار تاجر السلاح من هنا والمناضل الناشط ضد تجارة السلاح من هناك، متشابهة وقابلة للتوفيق فيما بينها تحت يافطة حقوق الإنسان. لعل إحدى

(1) لم يقصدوا أن على السياسة الخارجية أن تكون لأخلاقية، بل غير أخلاقية وحسب. غير أن عدداً غير قليل من فصول هذا الكتاب تنبه إلى الدور المضمّر والمكشوف الذي لعبته الأخلاق في صنع السياسة خلال القرن العشرين.

النتائج المربكة لهذه الفرضية هي أنها تحدث فوضى في الأدوار . ربما من منطلق الرغبة في التأثير على سياسة الحكومة ، باتت لمنظمات معينة مثل لجنة العفو الدولية وأنقذوا الأطفال البريطانيين أجهزة ناشطة في وزارة الخارجية والكمونولث التي تخطط بدورها لدعم منظمات حقوق الإنسان غير الحكومية بالملاكات . أما المعضلة التي تواجهها منظمات حقوق الإنسان فتتمثل بمسألة ما إذا كانت مثل هذه العلاقة تشكّل مساساً باستقلالها ، نظرياً إن لم يكن على أرض الواقع .

كذلك بدأت الشركات هي الأخرى تدرك مدى أهمية حقوق الإنسان ، جنباً إلى جنب مع الحاجة إلى التجاوب مع هواجس الجمهور . غير أنها تقاوم إخضاع سلوكها لأشكال الضبط والآليات الرسمية ، مفضّلة اعتماد شرائع سلوك طوعية بديلة . باتت المنظمات غير الحكومية متشابكة مع المسألة الشائكة المتمثلة بتحديد طبيعة العلاقة التي يتعين عليها أن تقيمها مع قطاع الأعمال . ما المسؤوليات التي تقع على عاتق قطاع الشركات إزاء المجتمع؟ ما دور الحكومات ، خصوصاً في تلك البلدان التي تتخذها الشركات أماكن لمكاتبها الرئيسية ، على صعيد ضمان ممارستها لنفوذها الكبير بأشكال تقوم على احترام حقوق الإنسان والدفاع عنها؟ كيف يمكن إخضاع سياسات وممارسات مثل تلك الشركات الكبرى لسيادة القانون؟

من المفارقات المثيرة أن مهمة المنظمات المناصرة لحقوق الإنسان أصبحت أكثر تدقيقاً إن لم يكن أشد إرباكاً بما لا يقاس ، مع صيرورة هذه الحقوق أكثر رواجاً وشاملة لكل شيء . باتت هذه المنظمات مطالبة بمراقبة ورصد سياسات وخطط أولئك الذين ينشطون «لصالح» حقوق الإنسان بمقدار ما يتعين عليها متابعة ممارسات الحكومات المتهربة من التزاماتها . يجب على هذه المنظمات أيضاً أن ترسم استراتيجيات مدروسة جيداً ، مجدية ، ودقيقة من حيث التدابير التي تدعو إلى اتخاذها . من شأن الطلبات غير الواقعية أو الغامضة

بالعمل والرودود غير الملائمة (مع «الأصدقاء»)، أو المفرطة (مع الخصوم) أن تلحق أضراراً جدية بجهودها الرامية إلى ضمان حقوق الإنسان وبناء ثقافة كونية قائمة على أساس حقوق الإنسان.

عليها أيضاً أن تعطي أولوية أكبر بكثير لعملية تثقيف الذات، تثقيف الأطراف الفاعلة الجديدة، وتثقيف الجماهير والكيانات السياسية الغربية بجملة المفاهيم والفلسفات والمبادئ الأساسية الكامنة في عمق مواثيق حقوق الإنسان الدولية، ولجعل خطاب حقوق الإنسان مفهوماً وفي متناول الجميع. وكما أشار نصير حقوق الإنسان المرموق في سري لانكا، نيلان تيروتشلقام Neelan Tiruchelvam، فإن كلاماً كثيراً، زائداً عن الحد المطلوب، قد جرى عن حقوق الإنسان «بلغة وتعبير غير قابلة للفهم لدى قطاعات واسعة من الكيان السياسي». كان الرجل يشعر بأن حركة حقوق الإنسان كانت قد أخفقت في توسيع دائرة التأثير لجملة «قيّم حقوق الإنسان العلمانية، والديمقراطية والتعددية» (تيروتشلقام، 1993: 89). كان يفكر بالمنظمات الآسيوية في سياق الجدال الدائر حول مدى إمكانية تطبيق بنود الإعلان الكوني لحقوق الإنسان على المجتمعات الآسيوية من منطلق «القيّم الآسيوية». غير أن ذلك يصح أيضاً، وبالقدر نفسه، على المجتمعات الغربية التي تعاني من «نسبيتها الثقافية» الخاصة. من المتعذر على منظمات حقوق الإنسان وحدها، على أية حال، أن تضطلع بهذه المهمة. إنها مهمة نتقاسمها جميعاً بوصفنا مواطنين مهتمين. فحقوق الإنسان، حسب تعبير لاوترباخت «مفهومة على أنها وسيلة تمكن الإنسان من أداء واجبه، بحرية، إزاء أخيه الإنسان والمجتمع» (لاوترباخت، 1950: 327). فواجب الأفراد، وفقاً للإعلان الكوني لحقوق الإنسان، يتمثل بالسعي «عبر التثقيف والتعليم إلى تعزيز احترام هذه الحقوق والحريات... وتأمين الاعتراف بها ومراعاتها بصورة فعّالة على الصعيد الكوني».

الموارد والتمويل

حرصاً منها على استقلالها، الذي هو أمر جوهري لمدى فعاليتها، تلوذ كثرة من منظمات حقوق الإنسان غير الحكومية إما بعدم قبول الأشكال المباشرة من التمويل الحكومي أو الآتي من الشركات، أو بإبداء الحذر إزاء قبول مثل هذا التمويل، ولا سيما فيما يخص نشاطاتها المتعلقة بالإشراف وكتابة التقارير. إنها تعول، بدلاً من ذلك، على دعم مؤسسات شعبية، وخيرية، ومنظمات كنسية، ووكالات تنمية متمتعة بقدر معين من الاستقلال⁽¹⁾ وهيئات حكومية بينية مثل المفوضية الأوروبية. في الولايات المتحدة ثمة حشد من الجمعيات الخيرية والأفراد الأغنياء، غير أن مصادر الدعم المالي المقبولة أقل بكثير في أوروبا. تبقى المنظمات الحريضة على الاستقلال مفتقرة إلى الأموال أكثر الأحيان.

في بداية العقد لم يكن ثمة سوى عدد قليل من الهيئات المانحة منخرطة في دعم نشاطات تشجيع احترام حقوق الإنسان. غير أن ذلك ما لبث أن تغير مع إقدام المزيد من الحكومات، من وكالات التنمية الرسمية، والمفوضية الأوروبية، والشركات على الانخراط في العملية. جملة هذه الهيئات والمؤسسات ما لبثت أن أصبحت أطرافاً ذات نفوذ في عملية وضع جدول الأعمال، وإن بقيت كثرة منها، لحداثة عهدها، عاجزة عن الاستيعاب الكامل للساحة، مع امتلاك بعضها لبرامج تخصصها وحدها. إلا أن سياساتها وممارساتها

(1) في الشهرين الأوليين من عام 2000 فقط، انتقدت الحكومة البريطانية على صادراتها من الأسلحة إلى الباكستان (الخاضعة لحكم عسكري)، وأندونيسيا (التي لم تكن بعد قد عاقبت منتهكي حقوق الإنسان في تيمور الشرقية)، وزيمبابوي (المتورطة في أحداث جمهورية الكونغو الديمقراطية والمتهمة بانتهاكات لحقوق الإنسان). في المجالات الثلاث كلها، كان إطار الاتحاد الأوروبي انتقادياً؛ كان الاتحاد قد قرّر رفع الحظر عن أندونيسيا. ومنقدو سياسات الحكومة إزاء الباكستان وزيمبابوي زعموا أنها كانت تنتهك شرعة الاتحاد حول صادرات السلاح (انظر الفصل الحادي عشر).

نادراً ما تخضع للمراجعة النقدية المستقلة، جزئياً لأن أحداً لا يريد عَضُّ اليد التي تمتد إليه، ولأن الجهات المانحة نادراً ما تكون، هي الأخرى، مستعدة للترحيب بالتقويمات الخارجية المستقلة لبرامجها.

تتولَّى الجهات المانحة تحديد ما ينبغي تمويله، ومنَّ يجب أن يحصل وألا يحصل على الدعم المالي. باستثناءات قليلة تحصر أكثرية الهيئات المانحة تمويلها بمشروعات معينة، بدلاً من المساهمة في نشاطات وأرصدة هذه المنظمة أو تلك الإجمالية. وهذا يترك تأثيره ليس فقط على قدرة المنظمات غير الحكومية على التخطيط لفعالياتها وفقاً لأولوياتها الخاصة، بل ويفضي أيضاً إلى تقويض استقرارها على المدى الطويل ويمكن الهيئات المانحة من امتلاك نفوذ أكبر مما ينبغي على صعيد وضع جداول أعمال تلك المنظمات غير الحكومية المعنية فضلاً عن ترتيب جملة أولويات مجال حقوق الإنسان. كثرة من الأطراف المانحة تبقى أيضاً حريصة على أن تنأى بنفسها عن المخاطر، كما يظل الحصول على التمويل اللازم للمشروعات الخلافية أمراً صعباً في الغالب. إنطلاقاً من الاهتمام بتحسين صورتها بنظر الجمهور، ثمة جهات مانحة تسعى إلى الظهور بمظهر الجهات المالكة للمشروعات التي تدعمها. كثيراً ما تحاول المفوضية الأوروبية، مثلاً، أن تقدِّم دَعْمَها مشروطاً بإبراز شعارها ونشره على الملأ. ثمة شركات تفرض شروطاً مشابهة، فضلاً عن أن الميسورين يحلو لهم أن يروا أسماءهم مقرونة بقضايا خيرية.

إن منظمات غير حكومية كثيرة ناشطة على صعيد حماية حقوق الإنسان تستصعب قبول مثل هذه الشروط. يتعين على الشركات والحكومات خالصة النوايا أن تشجع على إيجاد الصناديق المستقلة وتوجيه دعمها من خلالها. من شأن ذلك أن يؤدي أيضاً إلى تمكينها من دعم مشروعات قد تكون متضاربة وإشكالية دون أن تقترن بها. هناك نماذج وأمثلة لذلك؛ فصندوق حقوق الإنسان غير الحكومي السويدي الذي تأسس في 1990 والمؤسسة الأوروبية

لحقوق الإنسان التي حظيت بدعم المفوضية الأوروبية لسنوات عديدة، مثالان جيدان. ومما يبعث على الأسف أن المفوضية بادرت مؤخراً إلى وضع حد لدعمها، والمؤسسة عاكفة على تصفية أعمالها.

الأمم المتحدة

علَّقت منظَّمات حقوق الإنسان غير الحكومية قدراً كبيراً من الطاقة الأمل على الأمم المتحدة. غير أن الأخيرة تبقى منظَّمة شديدة التواضع غارقة في بحر من الصعوبات المالية المزمنة التي تتحمَّل الولايات المتحدة، المثقلة بديون المنظَّمة، جزءاً كبيراً من مسؤوليتها. أقدمت الولايات المتحدة على استخدام هذه العتلة لقيادة حركة هادفة إلى «إصلاح» الأمم المتحدة، من شأنه، كما قال أحد المعلقين، أن يكون موازياً لـ«خصخصة» هذه المنظَّمة. والحكومات الغربية الأخرى إما بادرت إلى تأييد تلك الإصلاحات أو ظلت حريصة على كتمان انتقاداتها. جرى تقليص ميزانية الأمم المتحدة العادية فعلياً، في حين شهدت المساهمات الطوعية المقدَّمة من الدول الأعضاء الغنية، كما من أفراد ميسورين مؤخراً، زيادة⁽¹⁾. يجري توجيه المساهمات الطوعية أو التبرعات نحو دعم نشاطات من اختيار المساهمين، مما يؤدي إلى تضخيم نفوذهم الكبير أساساً. تمخضت الإصلاحات أيضاً عن التأثير في عملية اختيار العاملين في الأجهزة. فالمناصب الممولة من جانب الميزانية العادية تعرَّضت للاختزال في حين ارتفع عدد الأشخاص المرشحين من قبل حكوماتهم، أو من جانب شركات خاصة، أو تم التعاقد معهم كمستشارين لفترات قصيرة (بودو Baudot، قيد الطبع). في بعض الحالات تقوم الحكومات بـ«تغطية نفقات» المناصب المشغولة من قبل منتسبي البلد المساهم.

(1) ثمة كتابات معينة فعلت ذلك سلفاً: حول الحالة الأسترالية انظر كيال Keal، 1992؛ وحول جنوب أفريقيا، انظر فروست Frost، 1996، وفان آردت Van Ardt، 1996.

تركت هذه الإصلاحات بصماتها على ميادين نشاط الأمم المتحدة جميعها دون استثناء. عدد غير قليل من العاملين في جهاز مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان في الأمم المتحدة يعملون، مثلاً، بموجب عقود قصيرة الأجل، فضلاً عن أن ما يقرب من نصف ميزانية المكتب السنوية يجري الآن تغطيته من المساهمات الطوعية أو التبرعات. وبالتالي فإن الكلام الوارد في تقرير المملكة المتحدة السنوي حول حقوق الإنسان الصادر سنة 1999، عن أن المملكة قدمت مبلغ 11 مليوناً من الدولارات على شكل تبرعات إلى مكتب المفوض السامي، وعن أن هذا كان أعلى مستوى سبق للدعم أن بلغه، يجب النظر إليه من خلال هذه اللوحة الاجمالية، التي يبقى التقرير صامتاً بشأنها (FCO و DFID، 1999: 69). يتم تمويل عمليات حفظ السلام عبر آلية أخرى وعلى أساس التعامل معها حالة بعد حالة. تبقى الولايات المتحدة مشاركة في التمويل باستمرار، ولا بد لكل عملية حفظ سلام من أن تُقدم الآن إلى كونغرس الولايات المتحدة كما لو كانت من المسلمات البديهية. وعلى الرغم من أن الأمم المتحدة كانت دون شك بحاجة إلى تغيير، فإن هذه الإصلاحات أدت إلى تعطيل قدرات الرد التعددية واختزلت المكانة والمصداقية المعنويتين للمنظمة وهما أمران جوهريان لدعم دورها في الميادين كلها، ولكن في ميدان حقوق الإنسان بشكل خاص.

خلاصة

يبقى ميثاق الأمم المتحدة وثيقة بالغة الأهمية، معلماً انعطافياً. فبنوده الخاصة بحقوق الإنسان «جرى تبنيها» بعد طول تأمل وإثر مناقشات مستفيضة... جزءاً من فلسفة النظام الدولي الجديد، وعبرة شديدة الإلزام مستخلصة من تجارب القدماء ودروسهم، (لاوترياخت، 1950: 147).

وعلى الرغم من أن المعاهدات التي قبلت بها الحكومات الغربية تُلزم هذه الحكومات حقوقياً، فإنها لا تزال تنتظر الاضطلاع الكامل بالواجبات

الملقاة على عواتقها داخلياً وخارجياً. يقوم دور الحكومات على احترام حقوق الإنسان وحمايتها، ودفع عجلة عملية الاستمتاع بهذه الحقوق، ولكن دون أن تحتكرها. لا أحد يتوقع أن تكون الطريقة إلى الأمام سهلة أو ممهدة ومستقيمة، غير أن محاولة صادقة وأمينية يجب أن تُبذل على الأقل على صعيد السعي إلى إحقاق هذه الحقوق.

ظلت المنظمات غير الحكومية التي ترفع راية حقوق الإنسان متنفذة وصاحبة قوة معنوية تحديداً لأنها تميزت. ثم جاءت موجة السياسات الأخلاقية وأطراف عقد التسعينيات الفاعلة الجديدة لتتمخض عن مشهد يبعث على الإرباك وخطوط ضبابية مشوشة. باتت منظمات حقوق الإنسان الآن مدعوة بصورة متزايدة إلى التعاون مع الحكومات الغربية في مشروع مشترك يرمي إلى إعلاء شأن حقوق الإنسان والمساعدة على بناء مؤسسات ديمقراطية في طول العالم وعرضه، ولكن وفقاً لجدول أعمال ومسلسل شروط موضوعين إلى حد كبير، ويجري التلاعب بهما غالباً، من قبل هذه الحكومات. ومع أن من الممكن رؤية مثل هذه الدعوات خطوة إلى الأمام، فإنها تفرز معضلات جديدة، لعل أكبرها هي مسألة المكانة التي يتعين على منظمات حقوق الإنسان أن تتبناها لتبقى قادرة على صيانة استقلالها ويقتطعها التقليدية، خصوصاً لأن سياسات التسعينيات لم تعط بُعد ثمارها المقنعة.

لدى قيامها بصياغة جدول أعمالها البديل، تستطيع المنظمات غير الحكومية أن تتذكر ما قاله الحقوقي الفرنسي الذي لعب دوراً مرموقاً في صياغة مشروع الإعلان الكوني لحقوق الإنسان، رينيه كاسين Rene Cassin. فعند قبوله لجائزة نوبل للسلام في 1968، أفاد بأن على منظمات المجتمع الأهلي ألا تتهزّب من المهمات المباشرة المطروحة، بأن عليها أن تستمر في تركيز جهودها الرئيسي، طالما كان ذلك ضرورياً، على العمل المنجز من أجل تحقيق نتائج ملموسة. «من شأن عدم تطبيق الإجراءات والتدابير المنجزة، وإن لم تكن

كافية، أن يكون صباً للماء في طاحونة أولئك الراغبين في عرقلة أي شكل من أشكال التقدم».

يمكنها أيضاً أن تلتفت إلى وجهة نظر غونياوان محمد التي تقول إن الدعم الدولي المنطوي على معنى لقضية حقوق الإنسان سوف يتوقف آخر المطاف على كيفية قيام أصحاب الهواجس ذاتها بمساعدة بعضهم البعض دولياً (محمد، 1995). أما وقد أصبحت مجموعة كبيرة من المنظّمات القومية والمحلية ناشطة في أكثرية بلدان العالم في سبيل تأمين احترام حقوق الإنسان داخلياً، وصارت الدول الغربية هي القوى المهيمنة على الشؤون العالمية، فلربما غدت المنظّمات العاملة من داخل المجتمعات الغربية من أجل ضمان احترام حقوق الإنسان على الصعيد العالمي هي المنظّمات الأقدر على التعبير عن تضامنها مع الشعوب في الأماكن الأخرى عن طريق تحدي مجتمعاتها بالذات ومطالبتها بالتصدي للشوائب والأخطاء التي تميّز السياسات الداخلية والخارجية الغربية هذه الأيام.

محكمة الجنايات الدولية

سببروس إيكونوميديس

مقدمة

ثمة أمثلة كثيرة بعد 1989 عن نزعات الأسره الدولية التدخله على الساحة الدولية. شكّلت كل من الكويت، وكمبوديا، والصومال، ويوغسلافيا السابقة وتيمور الشرقية، جميعاً، أهدافاً لسياسة تدخلية مبتكرة وإن كانت انتقائية. وفي حين أن المصالح الجيو - سياسية والاقتصادية - مع قواعد أكثر تقليدية للقانون الدولي العام - كثيراً ما ظلت تحدّد المنطق الكامن وراء قيام الأطراف الدولية القوية باستثارة عمليات التدخل هذه وتنفيذها، بقي العامل الرئيسي لتأمين دائرة أوسع من التأييد على مستوى القول والفعل متمثلاً بسلسلة من الهواجس الأخلاقية والإنسانية. فعبارة التدخل الإنساني هي «اليافطة» التي باتت تجسّد هذه الهواجس في التسعينيات، خصوصاً في بيانات السياسة الخارجية للدول الغربية كما في التصريحات الصادرة عن المنظمات الدولية الرئيسية مثل الاتحاد الأوروبي (EU) والأمم المتحدة (UN).

لعل الدولة الأعلى صوتاً في إعلان النزعة الأخلاقية المكتسبة حديثاً على صعيد سياستها الخارجية لما بعد الحرب الباردة، في الغرب، هي المملكة المتحدة (UK). فقد بادر وزير الخارجية روبن كوك، ولما يمض سوى عشرة أيام على مجيء حزب العمال الجديد إلى الحكم، إلى تسليط الضوء على حقيقة أن

سياسة المملكة المتحدة الخارجية ستكون ملزمة بامتلاك «بُعد أخلاقي» وأن «الحكومة العمالية لا تقبل بالفكرة التي تقول بأننا نستطيع أن نترك القيم السياسية وراءنا حين نحصل على تأشيرة الخروج على جوازات سفرنا تمهيداً للذهاب إلى مهمة دبلوماسية» (FCO، 1997 ب). شكّل هذا عنواناً لأهم تغيير في السياسة الخارجية البريطانية في ظل أية حكومة جديدة. صحيح أن إدارة كلنتون هي الأخرى انقضت على الشعار، ولكنها بقيت أقل اتصافاً بالمباشرة في تصريحاتها حول إضفاء «بُعد أخلاقي» ما على السياسة الخارجية. غير أن الإدارة ما لبثت أن تبنت عمليتي التدخل في البوسنة وكوسوفا لتثبت أنها لم تكن مستعدة لتحمل ما رآته انتهاكات صارخة وواسعة لحقوق الإنسان وجرائم ضد الإنسانية، وأنها لم تكن لتتردد في المبادرة إلى التدخل ضد مرتكبي مثل هذه الانتهاكات الفظة للقانون الدولي.

تمخض القلق إزاء عدم كفاية القانون الدولي العام للتعامل مع المشبوهين باقتراح «جرائم الحرب، الإبادة والجرائم ضد الإنسانية»، جنباً إلى جنب مع الاهتمام المبتكر حديثاً بالأخلاق في السياسة الخارجية، عن دفع عجلة تأسيس محكمة الجنايات الدولية (ICC)⁽¹⁾ إلى الأمام. تمثل الحافز الأولي على تحميل الأفراد المسؤولية الجنائية عن الجرائم المقترفة ضد الإنسانية في الحقبة المعاصرة بمحاكم جرائم الحرب الميدانية الآنية التي تم إيجادها في أثناء الصراعين اللذين دارا في كل من راوندا ويوغسلافيا السابقة. كانت هذه المحاكم قد تشكّلت تحت إشراف ورعاية مجلس الأمن الدولي وعلى أساس

(1) عُقدت حلقات بحث ومناقشات طاولت مستديرة حول الأخلاق والسياسة الخارجية على هامش مؤتمر بيسا BISA السنويين في 1997 و1998، فضلاً عن الإيسا ISA في 1998 و1999، مع إصدار عدد خاص من الألفية (مليينوم) حول الأخلاق، ندوة مدرسة لندن للاقتصاد LSE في كومبلاند لودج التي تمخض عنها هذا الكتاب، ورشة عمل بيسا BISA في بريستول ربيع 1999، اجتماعات فريق عمل بيسا BISA، إضافة، بالطبع، إلى عدد كبير من التعليقات الإعلامية. جرى تلخيص جزء من الجدول في كتاب ويلر وُضُن، 1998.

سابقة المحكمة العسكرية الدولية في نورمبرغ ونظيرتها في طوكيو. وهذه المحاكم متمتعة أيضاً بالدعم «الحقوقي» لإعلان حقوق الإنسان الكوني من جهة، وميثاق منع جريمة إبادة الجنس ومعاقبتها من جهة ثانية، اللذين أعلنتهما أكثرية الدول الساحقة ركنين من أركان المعايير الدولية لحقوق الإنسان وللحيلولة دون اقتراف الجرائم ضد الإنسانية.

سوابق تاريخية

تمثلت السابقة الأهم التي انطوت عليها المحكمتان العسكريتان الدوليتان في كل من نورمبرغ وطوكيو بـ «توسيع المدى التقليدي للقانون الإنساني الدولي، عن طريق إضافة قانون جنايات وعدالة دولي إلى مجموعة قوانين جنيف ولاهاي» (بيغبدر Beigbeder، 1999: 27). والمحكمتان، كلتاهما، كانتا، في المقام الأول، مبادرتين أمريكيتين وُصمتا بتهمة فرض عدالة «المنتصرين». عُدتا عموماً مَسَيَّستين أكثر مما ينبغي لأنهما لم تشكّلا نتيجة معاهدة دولية، مما أبقاهما في وضعية مشبوهة بنظر القانون الدولي السائد. كانت محكمة نورمبرغ نتاج اتفاقية أبرمت خلال الحرب العالمية الثانية بين ونستون تشرشل وفرانكلين ديلانو روزفلت Franklin D. Roosevelt، نصّت على وجوب معاقبة «مجرمي الحرب» الألمان⁽¹⁾. وما لبثت دائرة الاتفاقية الثنائية أن وُسعت لتشمل تسع عشرة دولة موقعة في آب/ أغسطس 1945، وبدأت

(1) في 1996 - 1997 كان مصدرو السلاح البريطانيون متحكمين بـ 22 من أسواق السلاح الكوكبية، متخلفين كثيراً عن الولايات المتحدة (ذات الـ 42,6 بالمئة)، ولكن متقدمين كثيراً مرة أخرى على جميع الآخرين. بلغت قيمة صادرات السلاح أكثر من خمسة مليارات من الجنيهات الأسترلينية متفوقة على أي قطاع آخر. ثمة 75 ألفاً من العمال المستخدمين مباشرة في تصنيع السلاح مع 70 ألفاً مستخدمون بصورة غير مباشرة - وما يلفت النظر أن هذين الرقمين الأخيرين قريبان مما كانا عليه في 1980 - 1981، قبل الركود الصناعي الذي حل في 1981 - 1982، ولا يمكن قول الشيء نفسه عن أي قطاع صناعي آخر في بريطانيا (المعهد الدولي للدراسات الاستراتيجية، 1997).

المحكمة عملها في الرابع عشر من تشرين الثاني/ نوفمبر 1945. وفي غضون حياتها التي دامت أحد عشر شهراً حاکمت المحكمة أربعة وعشرين متهماً وسبع منظمات متهمة بانتهاك واحد أو أكثر من عناصر الأساس الحقوقي الثلاثة التي أسندت المحكمة إليها. كانت العناصر الثلاثة: الجرائم ضد السلام، وجرائم الحرب، والجرائم ضد الإنسانية.

وعلى الرغم من وجود بعض الفروق في شكيلات الجهاز والإجراءات، كانت محكمة الشرق الأقصى العليا العسكرية الدولية - حسب التسمية الرسمية لمحكمة طوكيو - مستندة إلى الأساس الحقوقي نفسه الذي كان يسند أختها في نورمبرغ. وقد تشكّلت محكمة طوكيو، وهي مبادرة أمريكية بالدرجة الأولى، عبر إعلان بوتسدام في آب/ أغسطس 1945 الذي حمل بداية توافيق المملكة المتحدة، والولايات المتحدة والصين، والتحق الاتحاد السوفيتي بالركب لاحقاً.

وعلى الرغم من أنهما كانتا مَسَيَّستين كثيراً، فإن المحكمتين، كلتيهما، دأبتا على إقحام فكرة الأخلاق وإدخال المفهوم الحقوقي للجرائم المقرّفة ضد الإنسانية في القانون الدولي العام المألوف، وقامت بـ«إحلال السيرة الحقوقية محل إلحاح الضحايا على الانتقام» (بيغدر، 1999: 27). قامت أيضاً بتقديم مساهمات جديدة إلى قانون الجنايات الدولي عبر اتهام ومقاضاة الأفراد (بدلاً من الدول والشعوب) على الجرائم المقرّفة بحق السلم، والإنسانية، وشرائع الحرب. قامت محكمتا نورمبرغ وطوكيو، أخيراً، بتوفير الأساس التاريخي، الشرعي والحقوقي للمحاكم ذات العلاقة بيوغسلافيا السابقة ورواندا⁽¹⁾.

في أيار/ مايو 1993 أقر مجلس الأمن الدولي قراراً اتخذ في وقت سابق

(1) من الضروري أن تتم ملاحظة أن هناك طرقاً عديدة لتحديد معنى فكرة «المصلحة» مثلها مثل فكرة «الأخلاق»؛ قد تبرز فروق معينة في هذا الفصل غير أنني لن أصر على متابعتها لضيق المجال.

من ذلك العام قضى بتشكيل محكمة جنایات دولية خاصة بيوغسلافيا السابقة (ICTY) (م. ج. د. ي.)، لمحاكمة انتهاكات القانون الإنساني الدولي بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. قد يقال إن هذه المحكمة التي شُكِّلت والقتال كان لا يزال مستمراً على أراضي يوغسلافيا السابقة، عُدت تعويضاً عن غياب التدخل الدولي الفعّال. غير أن تلك كانت هي المرة الأولى في تاريخ الأمم المتحدة التي يبادر فيها مجلس الأمن إلى إيجاد جسم قضائي لـ«صيانة واستعادة السلم والأمن الدوليين» بموجب الفصل السابع من الميثاق (بيغدر، 1999: 150). وبالإفادة من سابقة نورمبرغ كانت المحكمة اليوغسلافية (ICTY) ستمتع بالسلطة الحقوقية نفسها على الأفراد المتهمين والمشبوهين بانتهاك بنود القانون الإنساني الدولي، ولكن تفويضها كان قائماً على استبعاد الجرائم المُقرّفة ضد السلم وملاحقة المنظّمات. ومتنبهين إلى بعض العيوب المتصورة لعملية نورمبرغ، حرص مهندسو محكمة الجنايات الدولية في يوغسلافيا على ضمان التركيبة الدولية لهذه المحكمة داحضين بذلك اتهامات «عدالة المنتصرين» المحتملة (لم يكن الأمر ممكن التطبيق مباشرة نظراً لاستمرار القتال في يوغسلافيا السابقة). أضف إلى ذلك أن المدانين كانوا سيتمتعون بحق الاستئناف فضلاً عن أن المحكمة لم تكن مخولة بمحاكمة أي فرد غيابياً (in absentia)، ما حصل في نورمبرغ.

في تشرين الثاني/ نوفمبر 1994 أوجد مجلس الأمن جهازاً قضائياً مشابهاً للتعامل مع جرائم مقرّفة خلال الصراع في رواندا. وهذا الجهاز الذي حمل اسم محكمة الجنايات الدولية لرواندا (م. ج. د. ر. ICTR) قام على الأسس الشرعية والصلاحيات القضائية لمحكمة الجنايات الدولية في يوغسلافيا نفسها مع اختلافات بسيطة أخذت أوجه التباين بين الصراعين بنظر الاعتبار. كان الفرق الرئيسي بين المحكمتين متمثلاً بعدم تفويض المحكمة الرواندية بمحاكمة جرائم الحرب، لأن الصراع الرواندي صُنّف في خانة الصراعات المحلية؛

ولكنها كُلفت بمحاكمة أولئك المتهمين بإبادة الجنس وبجرائم ضد الإنسانية اقترفت على نطاق واسع وبصورة منهجية ضد سكان مدنيين.

كانت المحكمتان، كلتاهما، مقيدتين تقييداً صارماً بحدود الزمان والمكان: نظراً لإقامتهما من أجل التعامل مع جرائم محددة في مناطق محددة وفي أزمان محددة، لم يكن مسموحاً لهما بالعمل خارج الحدود الإقليمية الموصوفة أو للحيلولة دون انتهاكات مستقبلية⁽¹⁾. كذلك لم تكن لدى أية منهما أية آلية فرض لتنفيذ الأحكام وكانتا معتمدتين على التعاون الطوعي من جانب الدول الأعضاء وعلى الإرادة السياسية والعسكرية للغرب. على صعيد فرض الأحكام وجلب المتهمين إلى المحكمة لمقاضاتهم⁽²⁾.

الحاجة إلى محكمة دائمة

في هذا السياق، تم إطلاق العملية الهادفة إلى إيجاد مؤسسة دولية دائمة لمعاقبة أفراد متهمين باقتراح انتهاكات صارخة لحقوق الإنسان، جرائم ضد الإنسانية وجرائم إبادة. تولت ترينيداد وتوباغو قيادة حملة إيجاد محكمة الجنايات الدولية (ICC) جراء ابتلائهما بمشكلات إجرامية ذات علاقة بالانتجار الدولي بالمخدرات، بادر البلدان إلى مطالبة الأمم المتحدة بإعادة تأليف هيئة القانون الدولية. كان من شأن المؤسسة المقترحة أن تنطوي ليس فقط على تأثير رادع في المنتهكين المحتملين لشرعة السلوك الإنساني، بل وكانت أيضاً مرشحة لأن تكون متمتعة بجملة من الصلاحيات القضائية الواسعة والدائمة التي تمكنها من ملاحقة ومعاقبة المجرمين دون موافقة الدول.

قد يشي أي رأي متفائل بأن اقتراح إيجاد محكمة جنایات دولية يمثل

(1) صياغة (البوب) (Pop) مقتبسة بامتنان ولكن دون إذن من كتاب كروغمان نزعة البوب الاستبطانية الممتاز (كروغمان Krougman، 1996).

(2) في براون (2000) أقدم تعليقاً أكثر اتساعاً على هذه الأفكار.

تحوّلاً ذا دلالة في سياسة العدالة الدولية ويوحي بوجود رغبة متنامية ذات قاعدة عريضة في إضفاء الصفة الفردية على الجرائم المقترفة ضد بعض القوانين والمبادئ الأساسية للنظام الدولي. فالقواعد والقوانين التي تحظر إبادة الجنس، وجرائم الحرب والجرائم بحق الإنسانية متفق عليها منذ زمن طويل. لعل أهمها وأوثقها ارتباطاً هي موثيق إعلان 1948 الكوني لحقوق الإنسان، ومعاهدة لاهاي الرابعة لعام 1907 الخاصة بقانون الحرب، ومعاهدة 1948 لمنع ومعاقبة جريمة إبادة الجنس، واتفاقيات جنيف لعام 1949 مع «البروتوكولين» التكميليين لعام 1977 المتعلقين بحماية أي شخص متأثر بالنزاع المسلح، واتفاقية 1984 التي تحرم التعذيب وغيره من أشكال المعاملة أو المعاقبة اللاإنسانية أو المهينة. أما ما كان ناقصاً حتى الآن فقد تمثل بإيجاد آلية قادرة على التطبيق والملاحقة.

ما لبثت قصة الرئيس التشيلي السابق، الجنرال بينوشيت، الذي اعتُقل بلندن في تشرين الأول/ أكتوبر 1998 تنفيذاً لمذكرة صادرة عن محكمة إسبانية تتهم بينوشيت بأنه كان مسؤولاً عن اغتيال مواطنين إسبانيين في أثناء فترة رئاسته لبلاده، أن سلّطت الأضواء الساطعة على هذه الثغرة الموجودة في جسم القانون الدولي. ثمة مذكرة إسبانية ثانية صدرت بعد الاعتقال وسّعت دائرة الاتهام لتشمل ممارسات منهجية لأشكال غير شرعية من الاحتجاز، والقتل، والتعذيب والإخفاء للناس. رأى القرار الأولي للمحكمة العليا البريطانية أن أية من دولتي المملكة المتحدة وإسبانيا لم تكن متمتعة بصلاحيّة متابعة الجرائم المقترفة في التشيلي وبالتالي فإن التسليم لم يكن مبرّراً نتيجة للاتهام الأول. أما الاتهام الثاني الذي ورد ببساطة على شكل «جريمة ضد الإنسانية»، فقد جاء خاضعاً للقانون الدولي العادي مما أدّى إلى تعقيد الأمور بالنسبة إلى المحكمة البريطانية. غير أن المحكمة العليا ما لبثت أن سارت خطوة أخرى وقرّرت أن بينوشيت، بوصفه رئيس دولة سابق، كان محمياً بالحصانة السيادية التقليدية بما

يحول دون إمكانية ملاحقته على مخالقات حقوقية جزائية أو مدنية في محاكم أجنبية. وفيما بعد بادر مجلس اللوردات إلى قلب القرار الثاني رأساً على عقب، موفراً إمكانية إما تمكين الجنرال بينوشيت من المثل أمام المحكمة في المملكة المتحدة، أو ترحيله للمثل أمام إحدى المحاكم الإسبانية، على أساس انتهاك القانون الإنساني الدولي. شكّل هذا انعطافاً ملحوظاً نحو تعزيز واعتماد مفهوم عد الأفراد على مختلف المستويات والمراتب مسؤولين عن أفعالهم وانتهاكاتهم الإجرامية للاتفاقيات والمعاهدات المتفق عليها على صعيد القانون الدولي.

ثمة آمال عُلقَت على تمخّض إيجاد محكمة الجنايات الدولية عن وضع حد لمثال بينوشيت المعقّد والمسيّس إلى حد كبير عبر إحالة المتابعة القضائية لمثل هذه القضايا على محكمة جنايات دولية؛ فمثل هذه المحكمة قادرة على مواجهة المجرمين الأفراد مواجهة مباشرة. وحسب كلام أمين عام الأمم المتحدة فإن «محكمة الجنايات الدولية (ICC) باتت، أخيراً، تعد بتوفير الحلقة المفقودة منذ زمن طويل في النظام الحقوقي الدولي المتمثلة بمحكمة دائمة تنظر في الجرائم التي تثير أعظم أشكال القلق لدى الأسرة الدولية ككل - جرائم الإبادة، والجرائم بحق الإنسانية، وجرائم الحرب» (وارد في نص بعنوان تحالف من أجل إيجاد محكمة جنايات دولية، عرض إعلامي، 1998).

في الخامس عشر من حزيران/ يونيو 1998 اجتمعت 160 دولة لمناقشة نظام داخلي و«بيان ختامي» خاص بمحكمة الجنايات الدولية المقترحة. كانت الأمم المتحدة قد مهّدت لهذه المجموعة من المفاوضات بين عامي 1995 و1998، منطلقة من العمل الذي أنجزته هيئة القانون الدولية (ILC)، وأواخر الأربعينيات. فالأمم المتحدة كانت بعيد الحرب العالمية الثانية قد كلّفت هذه الهيئة بمهمة صياغة وقوّة جملة المبادئ والإجراءات التي استندت إليها محكما نورمبرغ وطوكيو، تمهيداً لتكوين محكمة جنايات دولية (ICC)، على

شكل «غرفة جنائية تابعة لمحكمة العدل الدولية». وفي الفترة بين 1951 و1957 قامت هيئة القانون الدولية مع لجنة خاصة ملحقة، جمعتها الهيئة العام للأمم المتحدة لوضع مشروع نظام داخلي لمحكمة جنائيات دولية، بصياغة وطرح سلسلة من مشاريع النصوص التي رفضتها الهيئة العامة. وعلى الرغم من أن مبررات رفض المسودات والمشاريع لم تنعدم (مثل الافتقار إلى تعريف واضح لجريمة العدوان)، فإن عمل هيئة القانون الدولية واللجنة الخاصة ما لبث أن أصبح في وضع حرج جراء اندلاع الحرب الباردة، وبقيت استنتاجاتهما مجمدة ونائمة إلى ما بعد 1989 (بيغندر، 1999: 187 - 188).

مفاوضات روما

بعدما يقرب من خمسة أسابيع من التفاوض الذي كان شائكاً أحياناً في روما، صوتت الأكثرية الساحقة من الدول المشاركة بالموافقة على النظام الداخلي والبيان الختامي⁽¹⁾. وعلى امتداد فترة الأسابيع الخمسة أثار المندوبون 1400 نقطة خلاف حول النص، كثير منها غير ذات شأن ولكن بعضها كان عاكساً لتردد أطراف كثيرة إزاء الإقدام على القفزة الواسعة فوق تقليد القانون الدولي العام القائم على أساس مركزية الدولة.

يتألف النظام الداخلي من 128 بنداً في 13 فقرة، بدءاً بتأسيس المحكمة، ومقرّها وعلاقتها بالهيئات الدولية الأخرى مثل الأمم المتحدة، وانتهاءً بدائرة صلاحيات المحكمة، وبجملته العقوبات التي تستطيع فرضها مع عملية التنفيذ. وكما سنرى فإن مسألة الصلاحيات كانت الفقرة الأشد إثارة للخلاف والصراع في النظام الداخلي، لأنها تلقي بظلال الشك على السلطة التقليدية للدولة، في مواجهة مبدأ مسؤولية الفرد الجنائية.

(1) أنا مدين بهذه النقطة لمايكل دويل.

كانت القضية الخلافية الأولى متعلقة بأشكال تعريف الجرائم التي كانت ستدخل في نطاق صلاحيات المحكمة. وبين حُرمة الجرائم الثلاثية المتكررة كثيراً والمتمثلة بالإبادة، وجرائم الحرب، والجرائم ضد الإنسانية كان ثمة قدر كبير من الاختلاف حول الثالثة: الجرائم ضد الإنسانية. أما الأوليان: جريمة الإبادة والحرب فقد عُوِلتا بقدر أكبر من التساهل لأنهما كانتا محددين ومعرفتين من قبل في اتفاقيات جنيف. غير أن المتفاوضين قطعوا أشواطاً طويلة لضمان الوضوح الكامل واستبعاد أي احتمال لأكثر من تفسير للإبادة وجرائم الحرب. جرى تحديد الإبادة بموجب البند السادس من النظام الداخلي بوصفها سلسلة من الأعمال «بقصد تدمير جماعة قومية، أو عرقية، أو عنصرية، أو دينية، كلياً أو جزئياً». لا تقتصر الأعمال على الأذى والقتل بل وتشمل «الأذى الذهني»، «التدابير الهادفة إلى منع الولادات في الجماعة؛ والنقل القسري لأطفال الجماعة إلى جماعة أخرى» (مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي لذوي الصلاحيات المطلقة حول إقامة محكمة الجنايات الدولية، البند السادس). يشير تعريف جرائم الحرب الوارد في البند الثامن إلى البنود ذات العلاقة في اتفاقيات جنيف التي تناول الأفعال اللاشرعية ضد «الأشخاص والممتلكات»، التي ظلت عموماً تحظى بالقبول بوصفها شرعة السلوك الأخلاقي في زمن الحرب.

ظل تعريف الجرائم ضد الإنسانية أكثر إشكالية من حيث أن الأطراف المتفاوضة وجدت صعوبة في رسم حدود الجرائم التي يمكن أن تندرج في هذه الخانة. وفي أعقاب نقاشات حامية، تم وضع قائمة جرائم طويلة تغطي سلسلة من الأفعال المحظورة «كجزء من هجوم واسع ومنهجي، على سكان مدنيين. في أحد الأمثلة المميزة التي طبعت صيغة النقاش، قالت جامعة الدول العربية، بزعامة سورية، إن هذه الجرائم يجب أن يبقى تطبيقها مقصوراً على أوقات الصراع بين الدول ولا يجوز أن تشمل الصراعات داخل الدول. وقد أدى هذا

إلى وضع الدول العربية في تعارض مباشر مع مفاوضين ينتمون إلى دول ذات «عقليات أكثر ليبرالية» مثل ألمانيا وكندا، أرادوا أن يوسعوا دائرة شبكة هذا البند إلى أقصى حد ممكن. كانت قائمة الأفعال المحظورة تتضمن أفعالاً ممنوعة تقليدياً مثل التعذيب، والقتل، والاستئصال والاستعباد القسري. غير أن البند السابع اشتمل أيضاً على سلسلة من الجرائم التي عكست أشكالاً من القلق إزاء أفعال محدّدة كانت قد جرت منذ 1945، مثل الفصل العنصري (الأبارتهايد) [تذكيراً بتجربة جنوب أفريقيا]؛ و«الترحيل القسري للسكان» (الترانسفير) أو التطهير العرقي؛ والاعتصاب والحمل القسري (إشارة إلى ممارسات تمت في حروب يوغسلافيا وخصوصاً في كوسوفا)؛ والاختفاء القسري للأشخاص (انعكاساً لتجربة دول أمريكية لاتينية معينة)؛ وجمالاً تخص الاضطهاد الجنسي (التمييز ضد النساء) (مما أثار الاستياء لدى دول إسلامية كثيرة)؛ والعقم المفروض عنوة (الأمر الذي لم يرق للصين).

كانت الاعتراضات المثارة خلال النقاش حول التعريفات تعكس الخلاف المحيط بالسعي إلى إيجاد محكمة جنایات دولية كلية الصلاحيات. أمثلة خاصة كثيرة تلقي الضوء على التعقيدات الكامنة في محاولة تعريف الجرائم وإلباسها الصفة الكونية الشاملة في مواجهة فيض من الاعتراضات الصادرة عن دول معينة حول قضايا محددة. ينبثق أحد الأمثلة من إيراد عبارة «قيام قوة الاحتلال، مباشرة أو بصورة غير مباشرة، بنقل أقسام من كتلتها السكانية المدنية إلى الأراضي التي تحتلها» (البند الثامن) في تعريف جريمة الحرب. تمخض الأمر عن معارضة مجموعة من جانب أعضاء الوفد الإسرائيلي الذين رأوا الصياغة هجوماً مباشراً على سياسة استيطان الضفة الغربية الإسرائيلية. قام الإسرائيليون باتهام المصريين، مع دول عربية أخرى، بفرض قبول هذا البند عن قصد، مدركين أن إسرائيل لا تستطيع أن توافق عليه. وعلى الرغم من بذل عدد كبير من المحاولات للتوصل إلى صياغة حل وسط لهذه العبارة تكون مقبولة لدى

سائر الأطراف، فإن التوصل إلى مثل هذا الحل التسويقي بقي متعذراً. وعلى الرغم من أن محضر التصويت بقي مكتوماً، فإن من المسلّم به عموماً أن إسرائيل كانت واحدة من الدول السبع التي صوتت ضد النص الختامي للمعاهدة. ومن المفارقات الباعثة على السخرية أن إسرائيل التي كانت شديدة التأييد ومنذ زمن طويل لفكرة إيجاد محكمة جنايات دولية ما لبثت، على المستوى العملي، أن اضطرت إلى الاعتراض عليها ورفضها بسبب عبارة غير مستساغة.

وثمة مثال آخر هو الاقتراح الهندي القاضي بتعريف استخدام الأسلحة النووية على أنه واحدة من جرائم الحرب. قامت الهند بتقديم هذا الاقتراح كمحاولة أخلاقية وإنسانية لتحرير النظام الدولي من صنف من الأسلحة كان على الدوام مثار جدل أخلاقي. إلا أن التوتر المقيم بين الهند والباكستان حول أقاليم متنازع عليها، ذلك التوتر الذي أفضى إلى سباق متصاعد في التسلح التقليدي والنووي كان على الدوام مفهوماً بأنه الدافع الرئيسي الكامن وراء الاقتراح الهندي. لا غرابة أنه قوبل بالمعارضة من قوى نووية أخرى مثل الولايات المتحدة وحليفاتها في الناتو. في حين أن هذا لم يكن سوى واحد من اعتراضات كثيرة للولايات المتحدة على المعاهدة، فقد كان بالنسبة إلى الناتو، ولا سيما الدولتان النوويتان، فرنسا والمملكة المتحدة، معضلة حقيقية. تعين عليهما أن يتمزقا بين دعم الولايات المتحدة في محاربة العبارة، وتوفير الحماية، بالتالي، لترسانتيهما النوويتين - وهما عنصران حيويان في استراتيجيتهما العسكريتين - كما لتماسك تحالف الناتو، من جهة، وبين تأييد إضافة العبارة أملاً في خطب ود طيف واسع من الدول المختلفة الأخرى التي كانت بحاجة إلى مساعدتها لإيجاد محكمة جنايات دولية قوية.

بعد فيض من التشاحن والتخاصم، وبطريقة غير مسبوقة في تاريخ الدبلوماسية الدولية، تم الاتفاق على حل توفيقي تمخض عن إغراق القضية في

بحر من الغموض. فتحت عنوان تعريف جرائم الحرب تم إيراد فقرة تحظر استخدام «الأسلحة، القذائف والمواد والأساليب الحربية التي من شأنها أن تسبب أضراراً مفرطة أو معاناة غير ضرورية أو أن تكون غير مميزة أساساً». وعلى الرغم من أن هذا التعريف يشمل الأسلحة النووية، فإن الصياغة النهائية تضمنت شرطاً يقضي ألا تصبح الفقرة نافذة إلا بعد أن يتم حظر استخدام الأسلحة النووية حظراً شاملاً بموجب معاهدة دولية. ومثل هذه المعاهدة ليست في متناول اليد بعد. في حين أن هذا يساير وجهة النظر القائلة بضرورة وضع استخدام الأسلحة النووية في خانة جرائم الحرب جنباً إلى جنب مع أسلحة التدمير الشامل الأخرى مثل الأسلحة الكيميائية والبيولوجية، ويبقى الباب مفتوحاً لتعديل مستقبلي يتم إدخاله على النظام الداخلي يجعله شاملاً للأسلحة النووية، فإن القوى النووية كانت شديدة الرضا بالمراوغة والخداع. وهكذا توفرت إمكانية استئصال اقتراح الهند الأكثر مباشرة من مسودة المعاهدة والنص النهائي للنظام الداخلي.

في أثناء المفاوضات بشأن تعريفي جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية، تعلق قَدْرٌ لا يُستهان به من النقاش بالعتبة التي ستصبح بعدها صلاحية محكمة الجنايات الدولية نافذة. من حيث المبدأ كانت المحكمة ستصبح قادرة على اتهام ومحاكمة الأفراد بصرف النظر عن مراتبهم في تشكيلاتهم أو وحداتهم العسكرية أو شبه العسكرية الخاصة. كان ممكناً عدُّ أصغر المجندين أو أكبر الجنرالات مسؤولين عن ارتكاب جرائم مصنفة في النظام الداخلي. أما على صعيد الممارسة العملية فإن دولاً كثيرة رأت أن من شأن الآلية الكبيرة المتصورة لمحكمة الجنايات الدولية المرشحة لأن تدسَّ أنفُها في حال إقدام ولو جندي واحد، متصرفاً وحده، على إقرار أي عمل مصنّف في خانة جرائم الحرب أو الجرائم ضد الإنسانية أن تنطوي على إشكالية معقّدة. فهذه الدول، بزعامة الولايات المتحدة وضمنها تلك التي لها وجود عسكري كبير على أراض

أجنبية في مهمة حفظ سلام بالدرجة الأولى، خشيت من أن احتمال تحوّل المحكمة إلى منبر لمحاكمة الجنود المضطّلعين بمهام خارج حدودهم محاكمة ذات أغراض سياسية. كان من شأن الأفراد أن يصبحوا أهدافها لا مجرد احتمال اقترافهم للجرائم بل ولأنهم، وخصوصاً ربما لأنهم، مواطنو دولة معينة. وللتغلب على هذا الاعتراض تعين على الأطراف المتفاوضة أن يبحثوا عن مستوى مناسب للنشاط القابل للإدانة الذي يمكن اعتبار الأفراد أو الجماعات الصغيرة عنده خارج نطاق سلطة الجهاز القضائي المحلي ليصبحوا مسؤولين، بدلاً من ذلك، أمام محكمة الجنايات الدولية.

في ميدان جرائم الحرب تم الاتفاق على أن محكمة الجنايات الدولية لن تتمتع بالصلاحيّة إلاّ حين تكون الجرائم المقتربة من جانب فرد أو مجموعة «جزءاً من خطة أو سياسة» أو كجزء من اعتراف واسع لمثل هذه الجرائم. تعين على الجرائم، في الحقيقة، أن ترقى إلى مستوى معين من «الخطورة» حتى تستدعي تدخل محكمة الجنايات الدولية. وقد انطوى هذا على أن من شأن رؤساء المتهمين، أفراداً أو جماعات، أن يُعدوا هم أيضاً مسؤولين عن إصدار الأوامر الخاصة بمثل هذه الأفعال المدانة. بقدر كبير من الصعوبة تم التوصل إلى نوع من الصياغة التوفيقية كمخرج بعد حفز قوي من جانب الوفد الفرنسي. جاءت الصياغة مطمئنة جزئياً هواجس الدول المحتفظة بوحدة عسكرية كبيرة في الخارج، سواء كقوات حفظ سلام أم في أدوار دفاعية أكثر تقليدية مثل القوات الأمريكية المتمركزة في ألمانيا، كما سمحت بتعليق بند جرائم الحرب في المعاهدة إذا رغب الطرف الموافق في ذلك.

أما «الجرائم» المزعومة «ضد الإنسانية» فقد تعين عليها أن تكون «واسعة الانتشار أو منهجية». وقد تم التوصل إلى هذه الصياغة بعد مداولات مطولة حول ما إذا كانت العبارة يجب أن تكون «واسعة الانتشار أو منهجية»، أم

«واسعة الانتشار ومنهجية». وتقرّر أخيراً أن الصياغة الأولى كافية لأن كلمة «منهجية» بينت بوضوح أن هناك نمطاً معيناً للجريمة ولأن عبارة «واسعة الانتشار» كانت تغطي مستوى النشاط الإجرامي، موفرتين قدرًا كافياً من الهامش المؤهل لإثارة اهتمام محكمة الجنايات الدولية. كانت الصياغة تقوم أيضاً بتغطية قضية الاغتيالات الجماعية التي كانت دول كثيرة تشعر بأن من شأنها أن تتعرض لتحدي محكمة الجنايات الدولية على أنها خاضعة لسلطتها، بما يؤدي إلى تقييد السيادة عبر تجاوز الأجهزة الحقوقية والجزائية المحلية.

وفيما يخص التطبيق العام لثلاثي «الجرائم الجوهرية»، ثمة خلافان إضافيان برزا على السطح. تم الاتفاق على أن بنود النظام الداخلي المتعلقة بحالتي الإبادة والجرائم ضد الإنسانية ستبقى نافذة أيام الحرب وأوقات السلم على حد سواء. وقد أثار هذا، وهو مسلّم به معياراً قبل المفاوضات، قدرًا كبيراً من الهلع لتحديه مبدئي حق الولاية القضائية الداخلية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول السيادية المستقلة. ومع أنه أظهر رغبة في إقامة هيئة قضائية ذات صلاحيات واسعة تتجاوز تلك الموجودة في الساحة الدولية، فقد أثار شكوكاً بشأن الحقوق التي كانت الأطراف المتفاوضة تتخلّى عنها لمؤسسة لن تكون خاضعة لسيطرتها كما لن تكون هذه الأطراف قادرة على لجمها بصورة فعّالة. وما لبث الذعر أن تضاعف جراء نشوب خلاف آخر حول مدى قابلية تطبيق البنود المتعلقة بالجرائم الأساسية على الصراعات الداخلية أيضاً جنباً إلى جنب مع الصراعات الدولية، التي ظلّت تشكّل الميدان الأكثر تقليدية للقانون الدولي، ومجلس الأمن الدولي، وهو أهم.

ثمة خلاف لم يجد له حلاً دار حول رغبة عدد من الدول - مع جملة المنظّمات غير الحكومية الممثلة في مؤتمر روما - في إضافة صنف رابع من الجرائم، ألا وهو العدوان. تبين أن الوصول إلى تعريف للعدوان كان

مستحيلاً. دول كثيرة، وفي طليعتها الولايات المتحدة، شكت من احتمال أن يشكّل حصر تقرير ما يعنيه العدوان بالمحكمة المقترحة تدخلاً في سلطة مجلس الأمن الدولي ومرجعيتها. فبموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة يحتكر مجلس الأمن وحده حقوق حسم ما تعنيه أعمال العدوان وصلاحياته. أضف إلى ذلك أن قرار الهيئة العامة رقم 3314 ينص صراحة على تعريف العدوان على أنه فعل دولة (دول)، كما على أن جميع أعضاء الأمم المتحدة ملزمون بقرارات مجلس الأمن من ناحية وبهذا القرار [للهيئة العامة] من ناحية ثانية. ومع ذلك فإن عدداً غير قليل من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أصرت على أن مثل هذا التفسير كان مفرطاً في ضيقه، وكان من شأنه أن يؤدي، بصورة حتمية، إلى نزع سلاح أية محكمة جنایات دولية فعالة مسبقاً. أولئك الذين وقفوا ضد الحقوق الحصرية للأمم المتحدة في هذا المجال تحدثوا عن السابقة التي شكلتها محكمتا نورمبرغ وطوكيو على صعيد المسؤولية الفردية. إذا كانت الأسرة الدولية راغبة في إيجاد محكمة قابلة للحياة متمتعة بصلاحيات توجيه الاتهام، والمحاكمة، وصولاً آخر المطاف إلى تنفيذ العقوبات المفروضة على المدنيين بالجرائم المحددة، فإن عليها أن تسعى إلى بناء مؤسسة مبرأة من توازنات القوة التي درجت الدول على تحقيقها عادة في المنظمات الدولية الموجودة. لا بد لهذه المؤسسة (المحكمة) من أن تكون هيئة مستقلة بعيدة قدر الإمكان عن القيود والضوابط المحصورة بالدول في جملة المعاهدات والاتفاقيات النافذة. غير أن وجهاً تقليدياً من وجوه سياسة القوة كان كامناً في عمق هذا الموقف البادي ظاهرياً خالص النية. فالحند، مثلاً، شنت هجوماً عنيفاً على هيمنة الأمم المتحدة، ولا سيما مجلس الأمن، وتحكمهما بتحديد ما تعنيه جريمة العدوان. ومما لا يحتمل الشك أن الهند، مثل أطراف مفاوضة أخرى كثيرة، رأت استقلال المحكمة وصلاحياتها الواسعة شرطاً ضرورياً لعملها الناجح. غير أن المفارقة هي أن الهند، مثلها مثل الولايات المتحدة، كانت تشدد في الدفاع عن حقوقها - مع التعبير عن شكواها - كدولة

بإنقضاضها على الوضعية الممتازة التي يتمتع بها مجلس الأمن الدولي . كانت لدى الهند، وهي التي عانت طويلاً من غطرسة «القوى العظمى» عبر السنوات، تطلعات مدروسة وموثقة للالتحاق بركب أخوية الخمسة الدائمين . وقد قامت، وهي التي تعرّضت للصد على الدوام، بتوظيف الاقتراحات المتعلقة بصلاحيات محكمة الجنايات الدولية لتحدي نفوذ مجلس الأمن وأعضائه الدائمين .

تتمثل المفارقة الرئيسية الكامنة في هذا المثال بأن دولاً معينة مثل الولايات المتحدة والهند لاذت بمواقف متناقضة مئة بالمئة لحماية وزيادة تحصين مصالحها القومية الخاصة من أي اهتراء محتمل جراء نشوء «مؤسسة كوكبية» متمتعة بقدر أكبر من الاستقلال . لم يكن الأمر إلاّ صداماً تقليدياً بين مصالح الدول . إن ما تم افتراضه خروجاً صارخاً على السلوك التقليدي في إدارة العلاقات الدولية قد جرى تلوينه بمنهج إدارة الشؤون الدولية نفسه . أما تحديد ما يعنيه العدوان فيبقى امتيازاً حصرياً من امتيازات مجلس الأمن .

السيادة والقانون الدولي

قد يكون المبدأ الأهم المعروض على المناقشة في المفاوضات الجارية حول تأسيس محكمة الجنايات الدولية، بين جملة مبادئ العلاقات الدولية، كامناً وراء قصة التكامل مع الأمم المتحدة - ومجلس الأمن بشكل خاص . ثمة في عمق النقاشات الدائرة حول تأمين التكامل مع الأمم المتحدة، وهي منظمة دولية، آخر المطاف، مؤلفة من دول أعضاء، تلك المسألة الخلافية المتمثلة بالعلاقة بين القانون الدولي، عادياً كان أم جنائياً، من ناحية، والجسم القضائي الوطني أو القومي من الناحية المقابلة . ذلك يعني أن المسألة الرئيسية الكامنة في عمق جميع النقاشات تمثلت بما إذا كانت الأطراف المتفاوضة مستعدة للتنازل عن حقوق سيادية معينة وتمكين المحكمة الجديدة من امتلاك سلطات تتجاوز ما هو متاح في القانون الدولي العام . وكما تبين في أثناء الجدل حول إدخال

جريمة العدوان في خانة صلاحيات محكمة الجنايات الدولية، فإن التكاملية كانت القضية المفتاحية لدى دراسة العلاقة بين محكمة الجنايات الدولية والمحاكم الوطنية.

كانت الولايات المتحدة في طليعة مجموعة من الدول التي أصرت على ضرورة موافقة المؤتمر على إعطاء الأولوية للمحاكم المحلية أو القومية، وعلى وضع القضاء المحلي فوق الصلاحيات القضائية أو الحقوقية للقانون الدولي ومحكمة الجنايات الدولية. بعبارة أخرى، ستبقى الأجهزة القضائية المحلية متمتعة بالمسؤولية الأولى عن ملاحقة ومقاضاة المتهمين بجرائم الحرب الموجودين داخل حدودها الإدارية؛ ومحكمة العدل الدولية «لن تبادر إلى العمل إلا حين تكون المحاكم الوطنية/ القومية عاجزة عن، أو غير راغبة في، ممارسة دورها القضائي». بقيت الولايات المتحدة شديدة الإصرار على الزعم بأن من شأن التخلي عن أولوية المحاكم القومية/ الوطنية أن يجعل انتظار إقدام الدول على توقيع المعاهدة توقعاً غير واقعي، لأن من شأن الدول أن تشعر بقدر كبير من الاشتمزاز إزاء التنازل عن هذا العدد الكبير من حقوق السيادة لصالح محكمة الجنايات الدولية. وكان من شأن المعاهدة، أخيراً، أن تثير سلسلة من القضايا الدستورية الخطيرة المرشحة للانطواء على آثار كارثية فيما يخص عملية مصادقة الهيئات التشريعية الوطنية، حتى بعد أن تكون الحكومات قد وقَّعت المعاهدة. كان لا بد، إذن، من الحفاظ على التكامل بين محكمة الجنايات الدولية والجسم القضائي الجنائي الوطني. ذلك هو ما تفتقت عنه سلسلة المفاوضات التي جرت في روما آخر المطاف، فمحكمة الجنايات الدولية لا تستطيع أن تتحرك أحادياً على صعيد تقصي الجرائم وملاحقتها قضائياً إلا إذا أخفق النظام القضائي المحلي في إنجاز هذه المهمة، أو إذا طلب مجلس الأمن الدولي منها ذلك. إذا كانت المحاكم المحلية عاكفة على تقصي أو مقاضاة شبهة جرمية معينة، فإن محكمة الجنايات الدولية لا تتمتع بأية سلطة، ما لم

يبادر مجلس الأمن إلى التدخل، بموجب الفصل السابع من الميثاق، وإلى تخويل المحكمة (ICC) بمتابعة القضية. في هذه الحالة لا تستطيع أية دولة أن تعرقل عمل محكمة الجنايات الدولية، بصرف النظر عما إذا كانت قد صادقت على النظام الداخلي أم لا، نظراً لأن القرارات التي يتخذها مجلس الأمن بموجب الفصل السابع تكون مُلزمة وقابلة للفرض قانونياً وحقوقياً على جميع الدول. وبما أن محكمة الجنايات الدولية تتحرك تحت ولاية مجلس الأمن على صعيد صيانة السلم والأمن الدوليين، فإن كلاً من جنسية المتهم من جهة، وأرض الدولة التي قيل إن الجريمة اقترفت عليها من جهة ثانية، تبقيان عديمتي الأهمية.

وهكذا فإن مبدأ التكامل بين محكمة الجنايات الدولية، الجسم القضائي المحلي - سيادة الدولة بالتالي - والأمم المتحدة سار، عبر مشروع النظام الداخلي، في خط مثلث. نظرياً، تكون محكمة الجنايات الدولية متمتعة بصلاحيّة النظر في حشد كامل من الجرائم المحددة، «حين تكون إما الدولة التي تم اقتراف الجريمة على أرضها، أو الدولة التي ينتمي إليها المتهم طرفاً في النظام الداخلي». أما على صعيد الممارسة العملية فإن إدخال بنود مؤكدة لحقوق الدول السيادية ولمرجعية مجلس الأمن الدولي الطاغية، عبر المعارضة الحثيثة للولايات المتحدة ودول أخرى - أعضاء مجلس الأمن الخمسة، والهند، وبعض الدول العربية بالدرجة الأولى -، ما لبث أن تمخض عن تقويض صلاحيات محكمة الجنايات الدولية وعن إنزال ضربة قاسية بها. وهكذا فإن المحكمة المقترحة ليست إلا محكمة تعرّضت لقدر كبير من الحصار والتقييد، محكمة لا تستطيع أن تبادر إلى الفعل إلا إذا دُعيت إلى أن تفعل من قبل دول معينة أو من جانب مجلس الأمن.

تمثّلت إحدى النقاط الرئيسية الأخرى العالقة في المفاوضات بدور النائب العام المستقل وصلاحياته. من الواضح أن المدعي العام كان ينبغي أن يكون

متمتعاً بحق مباشرة التحقيقات دون أي اعتبار لما إذا كان مدعواً من قبل دولة (أو دول) معينة أو من جانب مجلس الأمن الدولي أم لا، إذا أُريد للمحكمة أن تمتلك سلطات مستقلة تتجاوز تحكم المصالح التقليدية للدول أو مصالح المنظّمات الدولية. لقد تعرضت هذه السلطات، كما سبق لنا أن رأينا، لقدر بالغ القسوة من التقليل جراء مفهوم التكامل الثلاثي المذكور إيجازاً قبل قليل. ومع ذلك فإن مجموعة كبيرة مؤلفة من حوالي ستين دولة جادلت لصالح أن يكون المدعي العام متمتعاً بصلاحيات واسعة. فبعد خسارة المعركة حول المبادئ الأساسية، جرى خوض نوع من المناوشة الجانبية، أو الخلفية لضمان بقاء المدعي العام محتفظاً ببعض الحقوق الإضافية التي تمكنه من ضغط زناد عملية التحقيق الإجرائية بصورة مستقلة. وما كان مطروحاً هنا لم يبق مقتصرأ على الحق الفعلي أو الرمزي للمحكمة في أن تتحرك بعيداً عن مصالح الدول وحسب، بل وتجاوزته إلى قدرة المحكمة على المبادرة إلى الفعل انطلاقاً من معلومات يوفرها ضحايا الجرائم و/أو مكاتب المنظّمات غير الحكومية.

جرى تحديد الحقوق المستقلة للنائب العام في البند الخامس عشر، وقد انطلقت من التسليم بأنه (أو أنها) سيبقى دائم الإذعان للدول العاكفة على إجراء تحقيقاتها المحلية الخاصة. وفي لفظة استرضاء، مُنح المدعي العام سلطة إطلاق التحقيقات دون الرجوع إلى مجلس الأمن أو إلى دولة معينة. غير أن هذه الصلاحية المستقلة كانت مقيدة بسلسلة من الشروط الضابطة بما فيها، من البداية، تقديم جميع الأدلة والشواهد ذات العلاقة بالقضية إلى «غرفة تمهيدية» مؤلفة من ثلاثة قضاة مستقلين. كان هؤلاء سيتمتعون بحق إقرار مدى جدارة القضية بالمحاكمة، وسيتعين عليهم أخذ شهادات الدول/ الشهود القادرين على تحدي صلاحية المحكمة عند هذه المرحلة في الحسبان. أما اتصاف القضية بالحياد واتصاف الجرائم المحتملة بـ«الجدية» فقد كانا مرشحان للمعانة وفقاً للمعايير المحددة لدى تعريف «الجرائم» الجوهرية، وصلاحيات المحكمة.

وعلى الرغم من أن هذه الاحتياطات تبدو منطقية وعادلة في سياق تمكين المدعي العام من التمتع بهامش يجري فيه التحقيقات دون أن يكون مقيداً بأية موافقة من دولة ما أو من مجلس الأمن فإن من الواضح، لدى النظر إليها مرتبطة بمبدأ التكامل، أن قدرة المدعي العام على التحرك وحده محدودة جداً.

حتى إذا كانت المحكمة ستتابع تحقيقاً معيناً بدءاً المدعي العام بصورة مستقلة، ووافقت «الغرفة التمهيدية» عليه، فإن مجلس الأمن كان سيظل متمتعاً بحق وضع حد لهذا التحقيق. بداية رأى مشروع النص أن المحكمة لا تستطيع أن تتولى أي تحقيق كان معروضاً على مجلس الأمن ما لم يبادر المجلس صراحة إلى السماح بذلك. أما في الصياغة النهائية فقد تم تعديل النص بما يلقي العبء على المجلس عن طريق البوح بأن المحكمة تستطيع المبادرة إلى التحرك ما لم يقيم المجلس بمنعها صراحةً من أن تفعل ذلك. كان الهدف من هذه التسوية هو إلغاء إمكانية قيام المحكمة بالتدخل في محاولات مجلس الأمن الرامية إلى صياغة السلم والأمن الدوليين. وهنا بالذات يقفز مثال اتفاقيات دايتون حول البوسنة إلى الذاكرة. إن الزعيم الصربي سلوبودان ميلوسوفيتش كان شريكاً فعالاً في مفاوضات دايتون، ولم تكن أية صفقة ممكنة دونه. لو قامت محكمة مستقلة ما بتوجيه الاتهام إليه قبل المباحثات، لما أمكن عقد المفاوضات ولجى تعطيل عمل مجلس الأمن بنشاط المدعي العام والمحكمة. غير أن الحل التوفيقى يتيح لمجلس الأمن، وللخمس الدائمين خصوصاً، فرصة نقض فعال، تمكنهم من تأجيل النظر في أية قضية فترة اثني عشر شهراً قابلة للتجديد.

بكلمات أخرى، لم تكن الحصيلة إلا حزمة أخرى من القيود والضوابط والتوازنات المدروسة بين استقلال المدعي العام من جهة، ومجلس الأمن من جهة ثانية، وحقوق الدول الأعضاء من جهة ثالثة. تشكل المساومة - الصفقة ضماناً لحق المدعي العام في إجراء التحقيقات طوال بقائها بعيدة عن التدخل

في جدول أعمال مجلس الأمن، وهي تمنح مجلس الأمن والدول الأعضاء حق مساءلة وتعليق نشاط المدعي العام والمحكمة. إذا كان الهدف هو جعل المحكمة قفزة تجديدية في القانون الدولي والعلاقات الدولية عبر تسليحها بصلاحيات تتجاوز القواعد التقليدية المقيدة بالدول للنظام الدولي ومحكمة العدل الدولية، فإن هذه التسوية جاءت لتجهز على عنصر آخر من عناصر تلك النية.

إن الشقاق والنزاع اللذين طبعا الجدل حول الصلاحيات القضائية ترك آثارهما على جميع مجالات التفاوض. فالتقاش حول العقوبات التي تستطيع المحكمة فرضه تم إيقافه لاستحالة التعامل مع أنماط ومستويات مختلفة من الحكم إلى ما بعد معالجة عقوبة الإعدام. على الرغم من أن قراراً حول عقوبة الإعدام تم إرجاؤه إلى ما بعد فترة التفاوض، فإنه ألقى بظله على سائر وجهات النظر الأخرى التي تم تبادلها، لأن أكثرية من الدول حددت أنها لن تكون قادرة على توقيع النظام الداخلي إذا ظل النص النهائي يمنح المحكمة حق فرض عقوبة الإعدام. وفي تعارض معها، أصرت مجموعة من الدول الإسلامية على ضرورة بقاء حكم الإعدام واحداً من الخيارات لأنه جزء جوهري من نظامها القضائي المحلي ومن تراثها الثقافي. وما لبث أن التحق بركب معارضتها عدد من البلدان المختلفة مثل الولايات المتحدة وترينيداد وتوباغو. ثم جاءت المساومة التوفيقية الأخيرة عاكسة مبدأ التكامل طابعاً للمفاوضات كلها بطابعه. جرى حذف العبارة المتعلقة بالإعدام من نص النظام الداخلي، ولكن المتن يبين بوضوح أن العقوبات التي تستطيع المحكمة فرضها ليست ضارة بأنماط العقوبات القومية التي يمكن فرضها في ظل الأنظمة القضائية المحلية للدول الأطراف (مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي لأصحاب الصلاحيات الكاملة حول إقامة محكمة جنايات دولية، البند 80). شكل هذا ضماناً لبقاء الأمر بعيداً عن أن يعني وجود إجماع دولي واسع لصالح الإلغاء العام لعقوبة الإعدام، وإن

بقيت المحكمة عاجزة عن إصدار حكم الإعدام لأن من شأن ذلك أن يتضارب مع إرادة أكثرية الدول الأعضاء. كذلك لم يكن الحكم على الترتيبات الداخلية لأية دولة أو عرقلتها ممكناً من خلال بنود النظرية الداخلي. تركت مسألة حماية حقوق السيادة القومية بصمتها مرة أخرى على محاضر الجلسات.

مهما يكن، تستطيع المحكمة أن تفرض عقوبات تتدرج من الغرامات إلى السجن المؤبد مروراً بالسجن لفترات زمنية محددة. في النهاية تم التوصل إلى صفقة تسوية تمنح المحكمة حق إصدار حكم السجن مدى الحياة إذا عُدت الجريمة على درجة كافية من الخطورة، ولكنها تتضمن فقرة تشترط إجراء مراجعة منتظمة وممارسة حق طلب إطلاق السراح بصرف النظر عن المكان الذي يتم فيه تنفيذ الحكم. على صعيد فرض العقوبة، يشير النظام الداخلي إلى أن الأحكام ستُنفذ في «دولة تسميها المحكمة من بين قائمة دول عبرت عن استعدادها لقبول الأشخاص المحكومين» (البند 103). وفي حال التفضيل فإن الحكم سيجري تنفيذه حيث يوجد مقر المحكمة في لاهاي.

أثبتت مسألة تمويل المحكمة أنها ليست أقل إثارة للجدل من الموضوعات الأخرى. أضيف إلى ذلك أنها نوقشت في سياق الأزمة المالية التي تجد الأمم المتحدة نفسها غارقة فيها بعد سنوات عديدة من امتناع أطراف مساهمة رئيسية مثل الولايات المتحدة عن تسديد اشتراكاتها. وفي هذه النقطة كان الصدام بين مؤيدي فكرة إلزام الدول باشتراكات محددة، أو المدافعين عن فكرة الاشتراكات الطوعية من جانب الدول، أو القائلين ببقاء الأمم مصدر التمويل الوحيد، أو نوع من الخليط الجامع لكل هذه الخيارات. ما لبث الموقف الأخير أن ساد، لأنه شكّل حلاً توفيقياً منسجماً مع الروح التكاملية. فمصادر التمويل ستشتمل على المساهمات «المقدّرة» من جانب الدول الأعضاء، الأمم المتحدة مع اشتراكات طوعية من مصادر أخرى بما فيها الأفراد، والشركات والمنظمات غير الحكومية. وفيما يخص مساهمات الأمم

المتحدة جرى نوع من الحوار حول ما إذا كان ينبغي جعل مجلس الأمن مسؤولاً عن ضمان تسديد ما يجب دفعه إلى المحكمة إما على أساس كل قضية على حدة أو من منطلق دفع مبلغ محدد بصورة متكررة دورياً. في النهاية ترك النظام الداخلي أمر إقرار الشكل الذي ستتخذه مساهمات الأمم المتحدة، بالاستناد إلى الاتفاق على أن الأمم المتحدة ستكون أحد الأطراف المساهمة الرئيسية، للهيئة العامة للأمم المتحدة.

خلاصة

تبقى قضية القضاء متجذرة في جميع المساومات الحقوقية والسياسية التوفيقية المبرحة في أثناء السعي إلى إطلاق محكمة الجنايات الدولية (ICC). تمثلت حصيلة مؤتمر روما بنظام داخلي بقي مثقلاً بعدد غير قليل من الثغرات التي استدعت التخطيط لسلسلة من الاجتماعات لمعالجتها. ما لبث اعتماد مبدأ التكامل، الذي طغى على جزء كبير من الجدل الذي دار في روما وأصبح حجر زاوية الاتفاقية النهائية، أن تمخض عن التضحية بسلطة محكمة الجنايات الدولية واستقلاليتها في التحرك على مذبح الحفاظ على سيادة الدولة. يمكن اعتبار النظام الداخلي للمحكمة تجسيدا لصراع مألوف في العلاقات الدولية بين نزعتي مركزية الدولة والكونية الشاملة، مع بقاء النزعة الأممية (الدولية) مُقَحَّمة بين الطرفين. لقد تجلت نزعة مركزية الدولة في المواقف المتشددة التي تمسك بها عدد من البلدان فيما يخص التنازل عن حقوق السيادة للمحكمة المقترحة. أما النزعة الكونية الشاملة فقد عبّرت عنها تلك الدول التي رأت في المحكمة أفق إيجاد مؤسسة جديدة ذات صلاحيات تتجاوز تلك التي تتمتع بها عادة المنظمات الدولية، ومؤهلة للاضطلاع بمهمتي ردع ومعاقبة المدانين بجرائم ضد الإنسانية دونما حاجة إلى أخذ مصالح الدول بنظر الاعتبار. وأولئك الراغبون، بصدق وبصورة مؤكدة، في رؤية حصول تقدم على صعيد توفير الحماية الكونية الشاملة لحقوق الإنسان، مع العمل، بشكل أعم، على حماية

شرعة متفق عليها للسلوك الإنساني، ولكنهم مدركون، في الوقت نفسه، لعدم إمكانية أو حتى لعدم عملية مراوغة جملة الحقوق والفعاليات الراسخة والعريقة لكل من الدول أو المنظّمات الدولية الشبيهة بالأمم المتحدة وبناتها.

ظلت موافقة الدول، مع موافقة المنظّمات الدولية عند الحاجة، على الدوام، طابع كقانون الدولي المعتمد والمألوف، كما يتجلى خصوصاً في مبادئ وآليات عمل محكمة العدل الدولية (ICJ). أما الاقتراحات الداعية إلى إيجاد محكمة جنایات دولية (ICC) قادرة على العمل بفعالية دون إجازة من الدولة فقد تعرضت، باطراد، للرفض من جانب أولئك الحريصين على عدم التخلي عن سيادة الدولة لهيئة غير خاضعة لتحكمهم. فما إن تصادق هذه الدولة أو تلك على النظام الداخلي لمحكمة الجنایات العليا حتى تصبح خاضعة لسلطتها القضائية. والنائب العام المستقل لا يعود بحاجة إلى موافقة إضافية من الدولة ليعرض اتهاماً على المحكمة (بصرف النظر عن مدى تعرض تلك الصلاحيات للتطويق). أثبتت هذه أنها النقطة الأبسط والأشد التصاقاً، لأنها سلطت الضوء على التوتر الجذري العميق بين سيادة الدولة واستقلال محكمة الجنایات الدولية. وعلى الرغم من التنازلات الكثيرة التي قُدمت للأطراف المعارضة وجملة التعديلات التوفيقية التي أُدخلت على المعاهدة فإن المبدأ الأساسي لسيادة الدولة وموافقتها كان كافياً لامتناع الدول عن توقيع النظام الداخلي أو تصديقه مما أدى، ولو مؤقتاً، إلى إحالة محكمة الجنایات الدولية على لائحة انتظار مجموعة من المبادرات الدولية.

تمثل محكمة الجنایات الدولية، دون شك، نزوعاً نحو تحميل الأفراد مسؤولية الجرائم المقترفة بحق شرعة السلوك الإنساني الدولية. أما السؤال الرئيسي الذي يبقى دون جواب فهو ما إذا كانت ستبرهن على أنها أداة قضائية متمتعة بما يكفي من القوة مع ما يكفي من دعم منظومة الدول الدولية، لتمكينها

من تسمية، واتهام، ومقاضاة أولئك المشبوهين بجرائم إنسانية على أساس من المنهجية والشمول. من المحتوم أن جسم القانون الجزائي الدولي وتصنيفه سيشهدان تزايداً يفضي إلى تحسين آليات عمل محكمة الجنايات الدولية، مع عرض قضايا فردية أمام محاكم معينة مثل ICTY في يوغسلافيا وICTR في رواندا وإخضاع أفراد رفيعي المراتب مثل بينوشيت لاحتمال الإدانة بموجب قانون إنساني دولي. غير أن ضمان تمكين محكمة الجنايات العليا من العمل كمحكمة قوية شبه مستقلة، يبقى رهناً بقبول الدول لسلطتها في جميع الظروف والأحوال، بدلاً من مجرد التسليم بها على أساس أمر واقع ظرفي وطارئ لا يفيد إلا لنسف مبدأ كونية وشمولية القانون الإنساني الدولي. لعل عنوان «محكمة» اسماً ولكنها ليست كذلك بالفعل، يشكّل توصيفاً مناسباً جداً لحالة محكمة الجنايات الدولية الراهنة.

وهكذا نرى أن العجز عن تحقيق الإجماع على صلاحيات وسلطات محكمة الجنايات الدولية، في وقت يُفترض فيه أن يكون شاهداً على اكتساب البُعد الأخلاقي للسياسة الخارجية مزيداً من القوة، وفي وقت باتت فيه الهواجس الإنسانية والأخلاقية تحتل مراتب أعلى على جدول الأعمال الدولي، يسلط الضوء على جملة المشكلات الكامنة في عمق التعامل مع مفهوم سيادة الدول وتجريد هذه الدول من حقوقها التقليدية. في حين أن الممسكين بزمام السلطة قد يعكفون على التبشير بالكونية فيما يخص حماية قيم جوهرية معينة دولياً، فإن تطبيق معتقداتهم في الواقع يبقى انتقائياً إلى حد معين، إن لم يكن تمييزياً. إن تأكيد وزير الدولة البريطاني للشؤون الخارجية على استحالة ترك القيم السياسية محصورة في البلاد، وعلى ضرورة المبادرة، بدلاً من ذلك، إلى تصديرها، أمر جدير بالثناء. غير أن النقاشات التي دارت حول استحداث محكمة الجنايات الدولية مع سلسلة غير قصيرة من الأحداث الأخرى في عقد

التسعينيات تُبيّن أن أية سياسة خارجية أخلاقية ربما لم تكن، على صعيد الممارسة العملية، رغم احتمال وجود رغبة معينة في «تصدير» حقوق الإنسان والهواجس الإنسانية، مطلوبة إلا للاستهلاك السياسي المحلي بالدرجة الأولى. فبدلاً من القيام بـ«تصدير» قيم سياسية محلية في ثوب سياسة خارجية أخلاقية، يجري استيراد النزعة الرمزية لنوع من السياسة الخارجية الأخلاقية من أجل تدعيم شعبية الحكومات في دول معينة - غربية بشكل خاص.

ستبقى جداول أعمال السياسة الخارجية خاضعة لتأثيرات المعضلات والمآزق الأخلاقية والمعنوية، خصوصاً حين يبادر رأي عام صريح وعالي الصوت إلى المطالبة بالتحرك ضد أولئك الذين يسلكون سلوكاً منافياً للأخلاق والقيم. تكمن القضية في مدى رغبة الدول في، وقدرتها على، أن تبقى مطردة في متابعة إضفاء «بعد أخلاقي» على سياساتها الخارجية وصياغة موقف يقوم على بقاء اتباع سياسة أخلاقية أفضل الخدمات التي يمكن تقديمها إلى «المصلحة القومية». إذا لم تكن سمتا الاطراد والكونية (الشمول) كامنتين في عمق أي «بعد أخلاقي» للسياسة الخارجية، فإن السياسة ستبقى انتقائية وتمييزية في مساعيها الرامية إلى خدمة شكل من أشكال التفسير الأضيق للمصلحة القومية.

ختاماً، يبقى تكوين محكمة الجنايات الدولية معلقاً بين كفتي الميزان، وسوف تقوم الدول بتقرير مصيرها. مع حلول شهر مايو/ آب 2001، بعد انقضاء ما يقرب من 34 شهراً على إقرار النظام الداخلي بأكثرية الأصوات، كانت 140 دولة قد وضعت توقيعتها عليها، في حين لم يكن سوى ثلاثين بلداً قد صادق على المعاهدة. ولن يصبح النظام الداخلي (أو الدستور) نافذاً إلا بعد مرور ستين يوماً على المصادقة الستين، وحتى عندئذ فإن دولاً كثيرة ستبقى رافضة لمرجعية النظام وسلطته القضائيتين.

بناء صرح سياسة خارجية أخلاقية: تحليل وممارسة من الأسفل

كي. إم. فيركه

دأب أساتذة التنظير النقديون، ومعهم آخرون، على القول بأن منظري العلاقات الدولية وباحثيها لا يكتبون في فراغ، بل هم مغروسون في تربة تاريخية تشكّل نمط تأملهم للعالم وأسلوب تحليلهم له (كوكس Cox، 1986). فالشريعة التاريخية للعلاقات الدولية، من توسيديريس Thucydides إلى ماكيافيلي Machiavelli إلى هوبز Hobbs - وهم الأكثر توفيراً للأسانيد الداعمة للأطروحات الواقعية - خرجت من بين أيدي مفكرين شاركوا، بطريقة أو أخرى، في مسلسل التغيرات المسرحية الجارية من حولهم، وتأملوها. ويبقى هذا الفصل محاولة أقل تواضعاً بما لا يقاس للمبادرة، من منطلق الوعي الذاتي، إلى تأمل العلاقة بين النظرية والممارسة، وكيف يفضي ذلك إلى استنتاجات معينة حول سياسة خارجية أخلاقية ما. خرج الموضوع من رحم دعوة إلى مناقشة سياسة خارجية أخلاقية محدّدة من منظور تجربتي ما قبل الأكاديمية في حركة السلم وأعماله البحثية اللاحقة. يبدأ الفصل بعرض بيوغرافي وجيز لتجربتي. وبعده أتوقّف عند أربع نقاط تشكّل جسراً بين هذه التجربة وبين مسألة سياسية خارجية أخلاقية.

البدايات والجذور

في الثمانينيات عملت على أربعة مستويات مختلفة من التنظيم السياسي ذي العلاقة بنزع السلاح النووي: مسؤولية تنظيم حملة مدينية، وخبيرة استراتيجية لحملة على مستوى ولاية منيسوتا، وواحدة من أعضاء الجهاز الثلاثي للمكتب القومي لحملة تجميد الأسلحة النووية الأمريكية، ورئيسة، بعد ذلك، لتحرير نشرة تواصل دولية صادرة في هولندا. بعد ست سنوات من السفر والعمل، عدت إلى مقاعد الدراسات العليا للحصول على فهم أعمق لما كنت قد شاهدته وعشته. كانت اتفاقية الأسلحة النووية متوسطة المدى قد أبرمت (في أواخر 1987)، وفيما كنت أستعد لامتحانات شهادة الدكتوراه التمهيدية، كان جدار برلين يتداعى. كانت التغييرات آخذة مداها القصوى فيما كنت عاكفة على كتابة النشرة التي تلقي الضوء على الأطروحة. تمثلت المحصلة بكتاب يحمل عنوان ألعاب متغيرة، استراتيجيات متغيرة: استقصاءات نقدية في موضوع الأمن (فيركه، 1998)، يوفر إطاراً للتفكير بجملة العلاقات الأمنية المتبدلة بين الشرق والغرب على امتداد السنوات العشرين الأخيرة، من بيان هلسنكي الختامي إلى إعلان تأسيس الشراكة الأطلسية الروسية. وعلى الرغم من أن مصطلح «سياسة خارجية أخلاقية» لا يُستخدم قط، فإن دور الخطاب الأخلاقي في العلاقات الدولية موضوع للكتاب.

يجري تنظيم التحليل الآتي حول أربع نقاط متعلقة بالنقد، واللغة، والحوار والتحليل. وهي تمثل تأملات، قائمة على تجربتي السابقة كناشطة، كما على عملي اللاحق كباحثة، لاحتمالات وجود سياسة خارجية أخلاقية.

مرآة نقدية

تقوم النقطة الأولى على القول بأن أية سياسة خارجية أخلاقية تتطلب وجود أفراد وجماعات ستتولّى رفع مرآة نقدية أمام الحكومة عن ممارستها

الخاصة. والزعم القائل بضرورة مثل هذه المرآة يستند جزئياً إلى نوع من التسليم بالحجة الواقعية القائمة على احتمال إخفاء خطاب الدول الأخلاقي لمصالح أخرى. إلا أن هذه الحجة تساهم، بدلاً من تقديم ذريعة لإلغاء دور الخطاب الأخلاقي، كما يميل الواقعيون إلى أن يفعلوا، في توفير منطلق لمعاينة العلاقة بين التسويغ الأخلاقي والفعل. من شأن التعرف النقدي على هذه العلاقة أن يمهد الطريق أمام إمكانية ممارسة الضغط على القادة لدفعهم باتجاه التصرف وفقاً لادعاءاتهم الأخلاقية والمبدئية.

دأب نيكولاس ويلر وتيم صن (1998) على القول بأن سياسة [حزب] العمال الخارجية تمثل تحولاً ذا دلالة عن السياسة الخارجية لحكومات سابقة؛ بمعنى أن أية من حكومات فترة السنوات الخمسين الماضية لم تكن قد أقدمت على تقديم أي إطار أخلاقي للحكم على السياسة. غير أنني، وأنا التي قرأت المئات من النصوص حول السياسة الخارجية التي كُتبت خلال السنوات العشرين الأخيرة، سأطرح رأياً مناقضاً: كثيراً ما يدعي القادة امتلاك سياسة خارجية أخلاقية؛ بمعنى أنهم يحرصون على تسويغ سياستهم من منطلقات مبدئية وأخلاقية. ومن هذه الناحية، فإن سياسة حكومة [حزب] العمال ليست تحولاً عن الماضي إلا من حيث مطالبتها الصريحة بأن تتم محاكمتها من منطلق إطار أخلاقي محدّد⁽¹⁾. وبعبارة أخرى، ما كان مضمراً في تسويغات قادة الدول في الماضي، بات الآن مكشوفاً.

لعل أحد الأمثلة الواضحة في سياق الحرب الباردة هو ما تمثل بتسويغ الردع النووي. كثيراً ما بقي الرسميون الحكوميون شديدي الحرص، خصوصاً في حواراتهم مع حركات السلام، على الاستناد إلى الحجج الأخلاقية المؤيدة للردع: فالردع كان عادلاً لأنه كان قد أضفى على أوروبا نعمة فترة سلام غير

(1) عن نظرية التأسيس عموماً، انظر فروست 1996، الجزء الثاني، أما عن الممارسات الاجتماعية، فانظر شاتزكي Schatzki، 1996، الفصل الرابع.

مسبوقه (انظر، مثلاً، هوفمان، 1984). شكّلت حقوق الإنسان هي الأخرى منطلقاً مهماً، وإن بصورة غير مطردة، للحكومات المحافظة خصوصاً⁽¹⁾. ففي النقاشات التي دارت حول تفسير بيان هلسنكي الختامي، دأبت الحكومات الغربية، بصورة متكرّرة، على تأكيد تطبيق اتفاقية حقوق الإنسان (الناتو 75 - 1980)، على النقيض من تأكيد السوفييت لنزع السلاح. فاللورد كارينغتون Carrington (1983)، مثلاً، أشار إلى الالتزام والمسؤولية الأخلاقيتين للحكومات الغربية إزاء أولئك النشطاء الحركيين الذين كانوا في الكتلة الشرقية يضغطون على الحكومات الشرقية لإجبارها على الوفاء بوعد هلسنكي الخاص بحقوق الإنسان.

من شأن الزعم الذي ساق ويلر وضُن أن يثير سؤالاً حول الفرق بين سياسة [حزب] العمال الخارجية الأخلاقية والخطاب المبدئي الصادر عن الدول والذي يشكّل واحدة من السمات اليومية للسياسة الخارجية. وأنا إذ أضع السياسة الخارجية الأخلاقية في إطار تقليد أطول عمراً من التسويغ المبدئي، لا أنوي التشكيك بجدية حكومة [حزب] العمال، كما لا أتساءل عما إذا كانت هذه السياسة مختلفة نوعياً عن سياسات سابقة. ثمة كثيرون، بمن فيهم المؤلفان، دأبوا على إبراز جملة التناقضات القائمة بين هذا الالتزام والممارسة الفعلية. ما أرمي إليه، بدلاً من ذلك، هو قلب الكلام الواقعي عن الخطاب المبدئي رأساً على عقب، إيقافه على رأسه. ظل الواقعيون يؤكّدون أن خطاب الدول المبدئي ليس إلا قناعاً لإخفاء مصالح أخرى. فقد قام إي. إتش. كار (1964) بتسليط الضوء على دور تناغم المصالح البريطانية في إقناع الآخرين، بمن فيهم ضحايا الإمبريالية البريطانية، بأن مصالحهم هي نفسها مصالح السلام

(1) هناك بقع رمادية بالطبع. فالممارسة كلها زاخرة بإمكانيات الاحتيال، كما أن بعضاً من الناس يحتالون في أكثرية الممارسات. وبالمثل فإن بعض المشاركين في جميع الممارسات قد يلتزمون ببعض أو كل المعايير بطريقة مسرفة في نقدتها. ما من معنى يمكن استخلاصه من ممارسة يكون فيها الجميع محتالين أو شديدي الانتقاد كل الوقت.

البريطاني (Pax Britanica). وقد بادر بعض الواقعيين، ولم يكن كيسنجر (1977) أقلهم، إلى الاعتراف بأن الخطاب المبدئي يضطلع بدور غائي في التأسيس لتمكين سلطة الدولة من أن تفعل.

ما يظل مضمراً، ولكن دون طرحه مباشرة في الغالب - مع بقاء جون فنسنت John Vincent (1991: 121 - 122) استثناء لافتاً - هو: لماذا تحرص الدول على تسويغ سياستها إذا كانت قائمة على المصالح الخالصة؟ يكمن سبب الحرص والاهتمام في كون قدرة الدول على الفعل متوقفة على مواطنيها الذين يوفرون الموارد ووحدات الجنود اللازمة لاستعراض القوة، والذين لا بد من إقناعهم بمشروعية القيام بمثل هذا الاستعراض للعضلات. فالقوة أو السلطة لا يجوز أن تُساوى، كما أشارت حنا آرندت Hannah Arendt (1986) بالقدرة على استخدام العنف. وبالفعل فإن ظاهرتي السلطة والعنف متناقضتان، ومن شأن استخدام الأخير دونما تأييد شعبي أن يكون دليل غياب السلطة أو القوة.

إذا سلّم المرء بأن سلطة الفعل متوقّفة أساساً على توفير مسوّغات أخلاقية، فإن من شأن فضح التضارب بين الوعد أو المسوغ من جهة والممارسة من الجهة المقابلة، أن يوفّر حافزاً مهماً يدفع الدول باتجاه التوفيق بين أفعالها وأقوالها. وعلى هذا الصعيد فإن إقدام الحكومة العمالية، بصرف النظر عن دوافعها، على وضع صياغة صريحة وواضحة لسياسة خارجية أخلاقية، يتيح للمتقدين فرصة تمكّنهم من تحميلها مسؤولية الوفاء بوعودها.

يقوم كتاب ألعاب متغيّرة، استراتيجيات متغيّرة بتحليل العلاقة بين تحديات تواجهها سياسة الدولة في الشرق والغرب على حد سواء فيما يخص حقوق الإنسان ونزع الأسلحة من جهة، وجملة تغييرات حاصلة على أرض الواقع من جهة ثانية. كان استنتاجي أكثر ظلالاً من الفكرة القائلة بأن الدول تسارع، حين تصطدم بنوع من الافتراق بين اللغة والممارسة، إلى إقحام الأخيرة في قالب الأولى. لقد وجدت، بدلاً من ذلك، - ربما بنوع من الحذر

المعكوس - أن التغييرات التي أقدمت عليها الدول في الممارسة كانت متطابقة مع تغييرات في اللغة، وهي تقوم، انتقائياً، بتبني ألعيب منافسيها اللغوية لخدمة أغراضها الخاصة. فالتحول الذي أحدثه الرئيسان ريغان وغورباتشوف باتجاه اعتماد حجج ما لبثت أن نسفت منطق الردع النووي، مثلاً، جاء مواكباً لتحركات بتجاه نزع السلاح من جانب الطرفين كليهما، ومع قرار الرئيس ريغان القاضي بتطوير مبادرة الدفاع الاستراتيجية (SDI). وبمقدار ما كانت إحدى حصائل مناقشات صواريخ كروز متمثلة بتسييس السياسة الخارجية (فيلاس - بواس 1984 Villas - Boas)، فإن المرء يستطيع، بالاستناد إلى هذه الخلفية، تفهم مبادرة [حزب] العمال إلى اعتماد سياسة خارجية أخلاقية مكشوفة. توصلني العلاقة بين الخطاب المتغير والممارسة إلى محطتي الثانية.

اللغة والسياق

يبقى الزعم بأن اللغة والسياق أقل إثارة للجدل مما كانا قبل عشر سنوات. فبعد تفكير غورباتشوف الجديد وانتصار المثل العليا الليبرالية، أعداد أكبر من الباحثين باتوا مستعدين للتسليم بدور المعنى، والمعايير، والتفسير (أونوف 1989، Onuf؛ كراتوتشفييل 1989، Kratouchwil؛ ونُدت Wendt، 1992؛ كاتزنشتاين 1996، Katzenstein؛ أدلر 1997، Adler)، ناهيك عن اللغة نفسها، الذي نراه منعكساً في حركة المدرسة البنيوية من هوامش الحوارات إلى مركزها في إطار المدرسة⁽¹⁾.

(1) وفرت حملة إعادة انتخاب نيكسون Nixon للرئاسة التي عرفت باسم كريب CREEP مثلاً جيداً للتحايل على الضوابط الأخلاقية حين حاول أنصار نكسون تعطيل العملية الديمقراطية عن طريق البعث بصناديق الاقتراع في الانتخابات الحزبية الداخلية، أو من خلال إفساد اجتماعات خصومهم السياسيين الانتخابية بتغيير التواريخ على الملصقات وجعل الناخبين يصلون إلى أماكن مغلقة في المواعيد الخطأ. من المؤكد أنهم كانوا مصممين على التصرف بطريقة لآخلاقية في هذه الحالة. أما في الظروف الاعتيادية فإن نشطاء الحزب يقررون بوعي أن يتحلوا بالأخلاق في اجتماعات الدعاية، وعمليات تنظيم الاقتراع وإلخ. إنهم يعرفون ببساطة ما تعنيه الممارسة الديمقراطية ويتابعون خوض المعركة الانتخابية.

منطلقاً من مؤلفات ويتغنشتاين Wittgenstein المتأخرة (1958)، أقارب اللغة بوصفها ذاتية بينية صريحة، وأن استخدام اللغة شكلاً من أشكال الفعل عامل تأسيس للعالم السياسي. يستند ويتغنشتاين إلى لعبة الصورة البانية ليعين أن استخدام اللغة قائم بالضرورة على قواعد مشتركة، شديد الشبه بضرورة تقاسم اللاعبين قواعد الشطرنج حتى يتمكنوا من الاشتباك في اللعب. يقوم كتاب ألعاب متغيرة، استراتيجيات متغيرة بتطوير مفهومه للعبة اللغة مسلطاً الأضواء على كيفية قيام أفعال الكلام وأنماط الممارسة الأخرى داخل سياق الحرب الباردة باكتساب معنى في سياق قواعد مشتركة. تكمن المسألة في وجود نزوع إلى الوقوع في شباك الألعاب اللغوية للمرء، وما إن يقع حتى يصبح طيف الإمكانيات القابلة للتصور مقيداً بحدود لعبة مهيمنة. يبقى اهتمامي بما هو حقيقي أو زائف أقل منه بكيفية تحديد تخومها داخل سياقات خاصة، وبكيفية قيام هذا بتشكيل معايير الفعل الذي يمكن التفكير به وتسويغه. سبق لآدم ميتشنيك Adam Michnik (1981 : 70 - 71) أن أشار إلى الأمر منسوباً إلى سياق شيوعية أوروبا الشرقية قائلاً:

ما الذي أعنيه حين أقول إن البولونيين سمحوا بأن تُفرض عليهم لغة معينة بعد 1945؟ لعل أحد الأمثلة هو الموقف من المسألة الألمانية. فدور ستالين Stalin في ضم الأراضي وفي الانتصار على الألمان لم يكن يرد إلاً بصورة إيجابية. وكان القيام بذلك يعني تبني لغة متواطئة، معدلة. كان المرء حراً في أن يقول أشياء كثيرة عن ستالين - لم يكن مهماً أن تكون صحيحة أو زائفة - طوال بقاء اللغة البلاغية إيجابية. من المؤكد أن أولئك الذين شاركوا في هذه اللعبة (الصحفيين مثلاً) كانوا يدركون جيداً أنها لم تكن إلاً لعبة ذات قواعد. أما قراؤهم فلم يكونوا، على الدوام، جيدي الاطلاع. فنتيجة لطول رسوخ عادة تغطية وجه ستالين بقناع محدد، ما لبث القناع أن أصبح يبدو أكثر واقعية من الواقع.

تقوم فكرة ميتشنيك على القول بأن الأعياب اللغة هذا لم تكن منطقية بالضرورة على أية أكاذيب، وإن بقي الاحتمال وارداً؛ تقوم، بالأحرى، على تأكيد انطواء اللعبة على معرفة قواعد اللعبة وما يمكن ولا يمكن قوله بشأن أي موضوع محدّد.

ومع أن ستالين يبقى المثال المتطرّف، فإن من الصحيح قول الشيء نفسه، عموماً، في إطار الحرب الباردة، شرقاً وغرباً، كما هي الحال مع أي نزاع متسم بالاستعصاء. ففي سياق الحرب الباردة كان المرء في الولايات المتحدة يعلم - كما في أوروبا الغربية على ما أظن - ما يمكنه وما لا يمكنه أن يقوله إذا أراد تجنّب التعرّض لوصمة التعاطف مع الشيوعية. في أكثرية الحالات، ربما كان هذا أقرب إلى التحرك داخل إطار اللغة والمسلمات المتوقّرة للأطراف الفاعلة المتجذّرة في تربة ذلك السياق التاريخي. ففي أثناء الحرب الباردة كان كل شيء - بدءاً بالمعارضة الداخلية وانتهاء بالحروب في العالم الثالث - يكتسب معنى محدداً من منظور الصراع بين الشرق والغرب، وكان هذا يرسم حدود تفكيرنا. تمثّلت النتيجة بسلسلة من القواعد المضمرة، بلعبة لغة، كان المرء يستطيع أن يناور على أساسها بجميع صنوف الطُرق والأساليب، شرط البقاء داخل ضوابط محدّدة بوضوح.

لعل التوجّه العام في السياسة هو التمييز بين اللغة والعمل، بين القول والفعل. حين بدأت كحركة ناشطة كنت أتبنّى هذا الافتراض، وكنت دائمة التفكير بالاهتداء إلى الفعل السياسي الأنجح المؤهّل لقلب الوضع رأساً على عقب. مرّة قال لي راندل كهلر Randal Kehler، الذي كان مدير حملة تجميد الأسلحة النووية، إن الكلام ليس أقل أهمية من العمل بذاته. ففي وضع يعرف فيه الجميع حدود ما يمكن وما لا يمكن قوله، يمكن لتجاوز تلك الحدود، لقول ما ليس قابلاً لأن يقال، أن يشكّل فعلاً بالغ القوة. دأب فرسان ما بعد البنيوية على القول بأن الخطابات المهيمنة تعيد إنتاج نظرة عالمية خاصة عبر

إسكات البدائل (كامبل Campbell، 1993، 1998). على هذا الصعيد، يستطيع الكلام أن يكون فعلاً مهماً يكسر الصمت. وهو يشبه ما يقوله ميتشنيك عن شروع اللغة المفروضة من قبل الشيوعية بفقدان قوتها لحظة مبادرة العمال إلى إسماع صوتهم.

على النقيض من أساتذة ما بعد البنيوية، أميل إلى القول بأن ظاهرة التعرض للتقييد بلغتنا ليست عائدة فقط لمساعي المؤسسة الرامية إلى فرض وإعادة إنتاج لعبة واقعية معينة. إنها واحدة من سمات اللغة ذاتها في المقام الأول وقبل كل شيء. لتتكلم كلاماً ذا معنى نجدنا لائذين، بالضرورة، بلغة قادرة على أن تجد لها أصداء في تجارب من هم حولنا، أي بلغة مشتركة. من شأن اعتماد اللغة على قواعد مشتركة أن يكون حتى أقوى رسوخاً في هذه البيئة السياسية أو تلك حيث يكون المرء عاكفاً على إيصال رسالة ذات معنى إلى جمهور أوسع وأكبر.

تعيّن على حركات السلام، لتتمكّن من توجيه النقد، أن تهتدي إلى طريقة للكلام ذي المعنى في سياقها، تماماً كما فعل ممثلو الدول. أصبح هذا واضحاً حين ذهبْتُ إلى ألمانيا في 1982 للقيام بجولة محاضرات ممثلة لحملة تجميد الأسلحة النووية الأمريكية؛ وما لبث أن أصبح شديد الوضوح لأنني جُوبهت بثقافة حركة سلام مختلفة، كانت تقارب مشكلة الأسلحة النووية، والتحليل السياسي والحل الممكن بطريقة مختلفة اختلافاً مسرحياً مثيراً عن الطريقة المعتمدة في الولايات المتحدة، أتذكر أنني كنت جالسة في اجتماع مجموعة من ممثلي حركة السلم الألمانية، وشاعرة أنني ممثلة أتابع نصّاً. كنت أعرف كيف أردّ عبر طيف كامل من الطرائق المختلفة غير أن حدوداً واضحة كانت موجودة لما كنت قادرة على قوله كممثلة لحملة التجميد، حدوداً لم تكن على القدر نفسه من الوضوح لدى التحرك في السياق الأمريكي. في الولايات المتحدة كان النقاش يؤكد الحلول الثنائية وكان الردع النووي مسلماً به بدلاً من

تحديه، كما كانت الحال في السياق الأوروبي. كذلك كان النقاش الأمريكي متركزاً في المقام الأول على الجوانب العسكرية من سباق التسلح النووي، وظل دائباً، إلى حد كبير، على إغفال العلاقة السياسية بين الشرق والغرب. تستطيع النقطة الأولى أن تتمخضاً عن استنتاجين حول مستلزمات أية سياسة خارجية أخلاقية.

الحوار

نظراً للنزوع إلى الانحباس داخل أسوار مسلّمات سياقنا، فإن من الضروري أن تقوم ثمة سياسة خارجية أخلاقية بتكوين الفضاء والشروط اللازمين للحوار الحقيقي، الذي ينطوي، كما قال أندرو لنكليتر Andrew Linklater (1996 : 286)، على وضع نكون فيه «مسلمين بعدم وجود أي يقين قبلي أو مسبق حول من سيتعلم ممن مع توافر رغبة صريحة في الانخراط في عملية نقد متبادل؛ أما سياسة [حزب] العمال الأخلاقية فقد ظلت، على النقيض من ذلك، معتمدة، في الغالب، على «مونولوج» يذكّرنا بأيام الحرب الباردة.

تم استخدام لعبة لغوية خاصة بصورة متكررة في طيف من الأوضاع المختلفة لصراعات مستعصية، وقد سُمعت بتكرار مزعج في أوقات لاحقة من كل من الرئيس كلنتون، ورئيس الوزراء بليز، ووزير الخارجية كوك. في الحرب الباردة كان يقال إن الاتحاد السوفيتي لا يفهم سوى لغة القوة. في الشرق الأوسط، وجنوب أفريقيا، وإيرلندا الشمالية، كان يقال إن الإرهابيين لا يفهمون سوى لغة القوة. في العراق قيل إن صدام حسين لا يفهم سوى لغة القوة. وفي كوسوفا، قيل إن سلوبودان ميلوسوفيتش لا يفهم إلا لغة القوة.

ليس الافتراض الكامن وراء مثل هذا الكلام إلا وجوب تجنب المرء للحديث مع الإرهابيين، المجرمين، وإلخ. . . إما لأنه لا يستطيع أن يصدق أي شيء يقولونه، أو لأنهم غير جديرين بأن يُسمعوا. في أكثرية الحالات، دأب

طرف أي نزاع على إطلاق المزاعم نفسها عن ضرورة الرد العنيف . وعلى الرغم من أن آليات هذه النزاعات المختلفة تتباين، فإنني أميل إلى القول بأن هذا التحاجج المتبادل لا يلبث أن يصبح لعبة مشتركة ينغلق المشاركون داخلها، ويجري توظيفها لإعادة إنتاج النزاع والصراع . يفضي هذا إلى طرح سؤالين مختلفين: أولاً، كيف يمكن للحوار، في حالة تكون فيها اللغة المشتركة هي لغة القوة، أن يصبح ممكناً؟ وثانياً، ما الذي يضمن أن يكون مجرد الكلام فعالاً؟ يبقى السؤال الأول مهماً نظراً لطيف الصراعات التي انتقلت، وإن بصورة مؤقتة، إلى نوع من الحل منذ انتهاء الحرب الباردة . غير أنني أريد أن أبدأ بنوع من التأمل الشخصي لمسألة الفعالية والقدرة على التأثير .

في أثناء عملي لدى حملة التجميد طُلب مني أن أتولى رئاسة فريق عمل لتحليل مدى قابلية تنفيذ وجدوى استراتيجية الفعل المباشر النابذ للعنف أو العصيان المدني . كانت الحملة قد اتبعت استراتيجية سياسية صريحة قائمة على التأثير في الانتخابات وحشد تأييد الممثلين، غير أن البعض كان يدعو إلى المزيد . خلال العملية، قمت بتحليل بعض الأمثلة الأبرز عن هذا النمط من الحركة، مثل حركة الحقوق المدنية الأمريكية أو حملة غاندي Gandhi الهندية، وسألت عن السبب الذي جعل مثاليّ الفعل المباشر البعيد عن العنف هذين ناجحين نجاحاً استثنائياً .

توصلت إلى استنتاج يقول إن ما اخترق منطق الصراع عبر «التصرف كما لو» أن الوضع المرغوب للأمر بات موجوداً، لم يكن متمثلاً بالعصيان بحد ذاته، بل باختيار الأفعال القادرة على تحقيق مثل هذا الاختراق، بالأحرى . لو كان الضحايا، في المثالين كليهما، يعيشون في سياق أقامته سلسلة مترتبة هرمياً من القواعد المحددة لمكان وإمكانات الأمريكيين الأفارقة أو الهنود، على التوالي، لبادروا، بوصفهم أعضاء الحركتين، إلى التصرف كما لو كانوا يعيشون في عالم يمنحهم الحقوق التي يريدونها . في الجنوب الأمريكي صار الأفارقة

يجلسون في كراسي الحافلة الأمامية، على الرغم من أن القانون كان يفرض عليهم أن يجلسوا في المقاعد الخلفية؛ كانوا يجلسون إلى الموائد المخصصة للبيض وحدهم ويدخلون المدارس المحصورة بالبيض. أما في الهند فقد بدأ نشطاء الحملة يغزلون ملابسهم بأنفسهم بدلاً من شراء الملابس البريطانية، وراحوا يستخرجون الملح من البحر. وفي بولونيا اعتمدت حركة التضامن استراتيجية مماثلة، أطلق عليها أحد المعلقين اسم «أن يكون المرء ما يريد أن يصيره» - إذا كنت تريد امتلاك نقابة فبادر إلى تشكيل واحدة، إذا كنت تريد أن تتكلم بحرّية، فافعل! (وَشَلَّرُ Weschler، 1982: 56).

لمنطق الاستراتيجية شقان⁽¹⁾. أولاً، حين تتصرّف «كما لو»، تبدأ ببناء عالم مختلف، وتقوم، في الوقت نفسه، بتحدي ما فوقك من سلطة سابقة. ثانياً، تبادر السلطات عادة إلى المبالغة في ردود الأفعال، مستخدمة، في الكثير من الأحيان، القوة ردّاً على أفعال يومية اعتيادية مثل الجلوس في أحد مقاعد الحافلة أو الكلام بحرّية. يؤدي ردّ فعلها المفرط والمبالغ فيه إلى كشف النقاب عن العنف البنية المضمّر، مما يجعل الحفاظ على قشرة التسويغ الأخلاقي مستحيلاً. برأي مارتن لوثر كينغ Martin Luther King فإن هدف فعل اللاعنّف المباشر هو إضفاء الصفة المسرحية «الدرامية» المثيرة على الوضع لجعل الحوار الحقيقي ممكناً (واشنطن Washington، 1986).

كانت الحرب الباردة نوعية مختلفة من الصراع بمقدار ما كانت شابكة لقوتين متساويتين نسبياً. غير أنني تساءلت مع ذلك، في تلك الأيام، عما قد يعنيه التصرّف «كما لو» في ظل تلك الأوضاع. كان الناس يتسلّقون الأسوار رافعين شعار صَهر الصواريخ لصب سكك الفلاحة، أو يربطون أنفسهم بجدار البنتاغون [وزارة الدفاع الأمريكية] بالسلاسل الحديدية، غير أن هذه الأفعال لم

(1) أكثرية الدول تقع في هذه الخانة. هناك دول عديدة غير ديمقراطية تماماً تزعم أنها سائرة على الطريق. قليلة هي الدول التي تقر بأنها معارضة للديمقراطية.

تَبْدُ منطوية على القوة نفسها؛ لم تكن قادرة على اختراق منطق الصراع، أو على فضح العنف الكامن في عمق الحرب الباردة. في المثالين كليهما كان من الممكن اتهام النشطاء بالعمالة للطرف الآخر. فما نوع الفعل القادر على تعطيل نمط أو قالب التجريم المتبادل والتسويغ الذاتي، ومن أين يمكن أن يأتي إذا بقي المشاركون أنفسهم عاجزين عن الخروج من دائرة لعبتهم المتبادلة؟

في أوروبا سنة 1984، وجدت أن جزءاً من حركة السَّلام كان قد اهتدى إلى فعل من هذا النوع. **فحركة نزع السلاح النووي الأوروبية (END)**، كانت، منذ أوائل الثمانينيات، قد استهدفت التصرف كما لو كانت الحرب الباردة منتهية، كما لو كانوا مواطني أوروبا موحدة، أوروبا لم تعد مقسَّمة إلى شرقية وغربية. من المثير، في ضوء الإخفاق في التنبؤ بانتهاء الحرب الباردة، أن إي. بي. تومبسون E. P. Thompson (1983) قال في 1982 لجماعة صغيرة في المجر إن حركة السلام الجديدة في الشرق والغرب حدّدت لنفسها هدف تدمير صرح الحرب الباردة المدهش في غضون السنوات العشر المقبلة. خَطَّطَت الحركة لهذا من خلال الانخراط في حوار مع نظيراتها المستقلّة في الشرق. جاء الحوار شبيهاً بمفهوم خطاب الأخلاق لدى هابرماس Habermas. تقوم الفكرة على أنك حين تجابه أحدهم من موقف مختلف عن موقفك، حين تخرج من أسر ألعيب اللغة الخاصة بسياقك الخاص، تصبح مضطراً إلى إعادة تحديد نفسك وموقفك الأخلاقي الخاص تجاه الآخر.

نجح فعل الحوار، في هذا المثال، في اختراق منطق الحرب الباردة طوال بقاء الصراع مستمراً بفعل نوع من الانقسام بين الذات والآخر الذي جعل تدمير العدو قابلاً للتصوّر. لا بد للتهديد باستخدام القوة وإمكانية اجتثاث الآخر، من تجريد الأخير من صفته الإنسانية (تومبسون، 1980: 26) ⁽¹⁾. وقد

(1) سلبياً، تبقى القيم التي ينبغي تجنبها في نظام الدول السيادية هي الهيمنة، والكولونيالية، والإمبراطورية (وهذه كلمات متباينة تدل على الشيء نفسه تقريباً).

تطلب تجاوز منطق الردع ومنطق القوة فعل إعادة تسمية، فعل إضفاء هوية على أهل أوروبا الشرقية. ونظراً لأن القوتين العظميين كانتا أسيرتي قواعد لعبة الحرب الباردة، تعيّن على الحافز الدافع نحو اعتماد بديل ما أن يأتي من الخارج. فقد صرح الروسي يوري مدفدكوف Yuri Medvedkov (1983) في 1982 قائلاً:

ليس زعيما المعسكرين الرئيسيان على علاقات ودّية؛ ليسا مستعدين حتى أن يرقصا «التانغو» كما قال أحدهما. ذلك يعني أنه يتعين علينا نحن بالذات أن نوّفر أشكالاً بديلة من الحوار البناء بين الشرق والغرب بغية تقليص المدّة المطلوبة لمبادرة الساسة إلى اتخاذ مواقف عملية من تسوية خلافاتهم.

وعلى خلفية دول إمّا رافضة للكلام، أو مساومة من موقفين ثابتين، ومن مناقشات نزع الأسلحة في الغرب، واضطهاد حركيي حقوق الإنسان في الشرق، خلفية كان يُعتقد أن مبادرات مستقلة من الطرفين كليهما كانت جزءاً من حرب نفسية هي من صنع الطرف الآخر (انظر، مثلاً، هوفمان 1984؛ LFEE، 1980)، أطلقت الجماعتان حواراً عبر الخط الفاصل لأوروبا. تمثّلت إحدى المبادرات الأولى بإعادة تسمية الآخر بوصفه شخصاً شبيهاً بالذات، كائن بشرياً، إنساناً، ويستطيع المرء أن يتحدّث معه. تطلب الأمر جعل الحرب الباردة، بدلاً من أناس آخرين، من بشر آخرين، هي العدو.

كانت هذه المحاولة خافية أو منسية إلى حد كبير. غير أنّها تجلّت بوضوح، في تلك الفترة، أمام أعين السلطات الأوروبية الشرقية بل وربما الغربية أيضاً - كما يتبين من التغييرات الطارئة على لغة ريغان. من الواضح أنّها عُدّت تهديداً صادراً عن السلطات الأوروبية الشرقيّة، لأن الحركيين الغربيين كانوا غالباً يتعرّضون للطرد من بلدان الكتل الشرقية لمحاولتهم الكلام مع نظرائهم المستقلين (انظر، مثلاً، فوت Voute، 1987؛ جونز Jones، 1987). ما لبث

أعضاء مجالس السلام الرسمية في الشرق، الذين كانوا قد سلّموا بأن حركة السلم الغربية حليفة لهم، أن بدؤوا يتّهمون المشاركين في هذا الحوار بالعمالة للنااتو، الأمر الذي زاد من تعزيزه إقدام ريغان على تبني لغة هدم السور القائم بين الشرق والغرب - وهي لغة شديدة الشبه بلغة حركات السلام (لجنة السلام السوفيتية، 1984).

كانت عملية الحوار تفضي إلى نفس شروط الحفاظ على صراع كان لا بد له من وجود خطوط واضحة تفصل الذات عن الآخر اللذين لم يكونا يتواصلان إلا من خلال التهديد باستخدام القوة. وكانت ناسفة أيضاً لاستقرار هويات الحركات ذاتها. حين أقدمت حركات السلم الغربية أساساً على اقتراح الفكرة، كان الأمل معلقاً على تجنيد نشطاء حقوق الإنسان الشرقيين لصالح قضيتها، حتى لا تبقى متهمة بالسعي إلى نزع السلاح الأحادي (انظر، مثلاً، ريغان، 1983؛ تومبسون، 1983). غير أنّها ما لبثت، في أثناء عملية الحوار، أن اضطرت إلى مراجعة فهمها للسلام، ولعلاقته بحقوق الإنسان، مع قيام الأوروبيين الشرقيين بتسليط الضوء على حقيقة انطواء هذا المفهوم على معنى مختلف جداً؛ معنى أقل من أن يكون إيجابياً، بنظرهم.

يتولى كتاب ألعاب متغيرة، استراتيجيات متغيرة، تعقّب المسيرة اللاحقة لتبني هذه اللعبة من قبل كل من ريغان وغورباتشوف، وعملية تحوّلها من لعبة كانا فيها سياسيين منخرطين في مفاوضات قائمة على المصلحة الذاتية إلى لعبة أخرى أصبحا فيها إنسانين منخرطين في حوار حول رهانات علاقة كل منهما بالآخر. تتضح الرسالة أيضاً في كتاب وليم وولفورت Wohlforth، شهود على انتهاء الحرب الباردة (1996)، المستند إلى مناقشات مع صانعي قرارات سياسية شرقاً وغرباً (انظر أيضاً أوبردورفر Oberdorfer، [1991] 1992). أكّدت المفاوضات على الطرفين، الأهمية الكبيرة للعنصر الإنساني؛ أن كلاّ منهما بدأ يرى الآخر إنساناً مثله. على هذا الصعيد لم تكن الحرب الباردة عن مجرد

أسلاك شائكة مخترقة لقلب أوروبا وحسب، بل وكانت أسلاكاً شائكة مخترقة أيضاً لقلوب الناس والمجتمعات⁽¹⁾.

مؤخراً بدأت بتحليل سلسلة من سياقات ما بعد الحرب للنظر في الصراع المستمر بين منطق حوار من ناحية ومنطق قوة من ناحية ثانية، بدءاً بتوسيع الناتو وانتهاء بالشرق الأوسط مروراً بالعراق وإيرلندا الشمالية. تشي ملاحظتي الأولية بحصول نوع من التحرك، في جميع هذه الأمثلة، باتجاه تغيير صراع ظاهر الاستعصاء، لدى شروع الأطراف - التي ظُنت أنها لا تفهم غير لغة القوة - بالتحادث وجهاً لوجه. ففي إيرلندا الشمالية، قامت الحكومة البريطانية بعقد مفاوضات سرّية مع الجيش الجمهوري الإيرلندي (IRA)، مع إشراك جري آدمز Gerry Adams، جون هيوم John Hume وألبرت رينولدز Ablert Reynolds في حوار متواصل. لعبت الولايات المتحدة دوراً مهماً في التشجيع على التوصل إلى تسوية بعيدة عن العنف للصراع. أما في الشرق الأوسط فإن أعداداً من المنظّمات غير الحكومية (NGOs) ظلت دابّة على السعي لإجراء نوع من الحوار بين منظّمات فلسطينية وأخرى إسرائيلية منذ سنوات (انظر روثمان Rothman، 1992)، فضلاً عن أن مباحثات أوسلو أعطت زخماً لعملية السلام الجارية على مستوى الدول.

يمكن سوق هذه الحجة حتى بالنسبة إلى العراق. فحين قام كوفي أنان Kofi Annan بزيارة بغداد في أثناء أزمة اليونسكوم (UNSCOM)، جاء رد طارق عزيز متمثلاً بأن هذه كانت المرة الأولى التي تبدي فيها الأمم المتحدة اهتماماً بالإصغاء إلى الرأي العراقي، إلى شكاويهم المشروعة من هذا الوضع (عزيز، 1997، 1998؛ القيادة العراقية، 1998). فيما قبل اتفاقية التفاهم المتبادل، كان العراق قد كسب تعاطف روسيا، والصين وعدد من البلدان العربية، أو شعور

(1) بصورة غير مباشرة، كمواطنين، نحن مشاركون أيضاً في صنع قرار السياسة الخارجية بمقدار ما نطرح، ونؤيد، أو نعارض مواقف سياسية معينة.

هذه الأطراف بمصالحها الذاتية على الأقل . وفيما كانت هذه الأطراف تريد من العراق الامتثال لقرارات الأمم المتحدة، فإنها ظلت تؤكد أهمية حل النزاع على أساس منطق الحوار بدلاً من القوة (انظر، مثلاً، الصين، 1998؛ سافرونتشوك Safronchuk، 1998؛ إيران، 1998؛ إسماعيل، 1998). لا يعني ذلك أن التهديد بالقوة لم يلعب دوراً في التوصل إلى اتفاق؛ لدي شكوك حول الأمر، ولكنني أسلم بأنه ربما كان ممكناً. تتمثل القضية الجوهرية في تأثير اللقاء المباشر، وجهاً لوجه. وهذا كلام يثير قدراً كبيراً من الجدل في بريطانيا والولايات المتحدة، حيث لم يتم تقديم سوى سيناريوهين اثنين في الصحافة عن كيفية التعامل مع العراق: إما أن صدام حسين مجرد مثل هتلر لا بد من استئصاله، أو أنه صبي طائش يلعب لعبة القط والفأر يجب ضربه بقوة (انظر فيركه، 2000). ولعبنا اللغة (السيناريوهان) كلتاهما تمهّدان لمنطق يسوغ استخدام القوة.

بدت كوسوفا قضية أصعب لأن الناس كانوا يتعرّضون للذبح، وبدت القوة خيار المدى القصير الوحيد. مع بداية فترة عيد الملائكة في 1998 كنت عاكفة على تنظيم حلقة دراسية خاصة في أكسفورد مع طالب من البوسنة⁽¹⁾. في اللقاء الأول وصف تجربته حين كان يعمل مع كارل وستردروب Carl Westerdrop في مكتب الممثل الأعلى في البوسنة. ثم قدّم تقريراً عن الآراء حول المفاوضات الأمريكي ريتشارد هولبروك Richard Holbrooke، تلك الآراء التي التقطها من أفواه العاملين الميدانيين في البوسنة. قال الطالب إن العاملين كانوا ميالين إلى التفكير بالوضع بطريقة مختلفة تماماً عما هم في بروكسل. كانوا يرون أن أهم الأشياء بالنسبة إلى هولبروك لم يكن متمثلاً بصرامته وقدرته

(1) كذلك من الممكن أن نطلق على المجتمع المدني الكوكبي اسم «الخطاب الكوكبي حول حقوق الإنسان». أما المشاركون فهم أولئك الذين يطالبون بالحقوق لأنفسهم ويؤيدون فكرة صدور مثل هذه المطالب عن الآخرين.

على تنفيذ تهديداته، بل بأنه كان قد طوّر علاقة احترام من ميلوسوفيتش بعد سنوات كثيرة من التعامل. كانا على علاقة مباشرة، وكان ميلوسوفيتش يستجيب للتعامل معه على أنه زعيم شرعي. كان هذا متناقضاً مع رفض ميلوسوفيتش - في ذلك الوقت - أن يتعامل مع كوك لأن الأخير كان يعامله كمنبوذ لا يفهم سوى لغة القوة.

مثّلت فكرته الثانية بأن الحوار، على متاعبه، كان، في الساحة البوسنية، مفضلاً ويعد أكثر فعالية على المدى الطويل. صحيح أنك تستطيع إلحاق الأذى المادي بالناس والقادة عن طريق دكّهم بالأسلحة، غير أنك لا تكسب قلوبهم بل وقد يزيدون من دعمهم للحكومة الموجودة، وهذا درس بات مستوعباً على نطاق واسع في أثناء حملة الناتو ضد كوسوفا. يمكنك أن تستخدم القوة، ولكن من شأن ذلك أن يؤدي إلى الإجهاز على جميع الجهود المبذولة في المفاوضات ومن أجل بناء جسور الثقة. ومهما بدا الأمر غير قابل للتصديق، فإن من المهم تأكيد أن المتحدث كان شخصاً بوشناقياً⁽¹⁾، سبق له أن عايش أسوأ الفظاعات الشنيعة، يروي قصة زعيم صربي.

هناك حالات يكون فيها استخدام القوة هو الخيار الوحيد، وأنا لا أرى أن علينا جميعاً أن نصبح دعاة سلام. فحملة قصف الناتو في البوسنة، مثلاً، وفُرت الشروط المطلوبة لإشاعة الاستقرار في الوضع ولوضع حد للقتال على الأرض. ينصب همّي الرئيس على إثارة سؤال ما إذا لم نكن نبالغ في التعويل

(1) استخدم مصطلح «مدني» بطريقة غير متزمته هنا للدلالة على أطراف المجتمع المدني. والسمة المميزة للمدنيين هي أنهم يطالبون بحقوق جيل أول لأنفسهم ويحترمون مثل هذه المطالبات الصادرة عن آخرين. والحقوق التي يملكها الناس كمدنيين مختلفة عن تلك التي يملكونها كمواطنين في دول ديمقراطية. فحقوق المواطنة مرتبطة منطقياً بالانتماء إلى دولة معينة. يبقى أي مواطن مواطناً في دولة محددة. أما المدنيون فيطالب بعضهم بعضهم الآخر بحقوقهم بصرف النظر عما إذا وجدوا أنفسهم في دول فعالة، أو ضعيفة، أو مفلسة، أو زائفة، أو كانوا بلا دولة على الإطلاق.

على القوة في كثير من الأحيان، أو نفع في خطأ عدها حلاً حين يمكنها أن تكون، في حقيقة الأمر، عامل إطالة وعامل إعادة إنتاج صراعات معينة قد تكون قابلة لنوع من الحل شرط أخذ الهواجس المشروعة للطرفين المتصارعين بنظر الاعتبار.

قال مارتن لوثر كينغ ([1967] 1972) إن أعمال الشغب هي، في الأساس، لغة من لا يُسمع صوتهم. يجب على المرء أن يقول الشيء نفسه عن الإرهاب. ثمة جماعات من الجيش الجمهوري الإيرلندي (IRA) ومنظمة التحرير الفلسطينية (PLO) تنطلق من مظالم تاريخية وراهنة مشروعة⁽¹⁾. بمقدار ما يؤدي استخدام وسائل العنف من قبل الضعفاء إلى جعل تهميشهم أكثر سهولة، ربما قامت هاتان الجماعتان بالمساهمة في عملية إسكاتهما، وقد تنجحان في بلوغ مطالبهما بقدر أكبر من النجاح عبر اختيار تكتيكات أخرى. غير أن المسألة هي أن الضعيف كثيراً ما يلوذ بالعنف نتيجة الإحباط جراء التعرض للتجاهل، للإسكات أو للمعاملة الوحشية. يبقى السؤال المفتاح متمثلاً بكيفية اختراق آلية العنف القائمة على مبدأ العين بالعين والسن بالسن، أو المفاوضات القائمة على حوار الطرشان، وصولاً إلى تكوين فضاء مناسب لدراسة خيارات أخرى. من الضروري تحليل كل سياق من منطلق آلياته الخاصة، ولكن نوعاً من التدخل الخارجي من جانب طرف ثالث، سواء أكان منظمات غير حكومية، أم الأمم المتحدة، أم دولة أخرى، يبدو عنصراً حاسماً.

ينصب اهتمامي الآخر على تعزيز الفكرة التي تقول إن «الكلام المجرد» ليس عديم الأهمية. فإحدى المساهمات المهمة للتقاليد المبدئية والأخلاقية؛

(1) تقوم الحقوق بـ«تأمين» هذه الأشياء بمعنى توفير خطاب مقبول على نطاق واسع يضع حداً لأي رأي يدافع عن فكرة التدخل في المجال المحمي بالحق المعني. إن امتلاك أي حق يعني امتلاك حجة يستطيع صاحب الحقوق أن يوظفها لتسوية خط فعل (أو لا فعل) معين في سلسلة من الظروف الموصوفة. وفي ممارسة الحقوق، في المجتمع المدني، يكون المشاركون الآخرون في تلك الممارسة معترفين بصلاحيه مثل ذلك الخطاب.

مثلها مثل النقدية، هي تأكيدها لإنسانية مشتركة، ولمبدأ أخلاقي قائم على وجوب النظر إلى الآخر وجهاً لوجه دونما خجل وتقديم كشف حساب عن الأسباب الكامنة وراء أفعالنا. ثمة فلاسفة من المدرسة الوتغشتاينية مثل ستانلي كافيل Stanley Cavell وحنّا پتكن Hannah Pitkin (1972 : 150 - 152) قالوا إن التأكيد المبدئي لعلاقة الـ«أنا - أنت»، يتم في مجال العلاقات الإنسانية الفردية، لا في مجال السياسة وعالمها. إنه يمثل شكلاً من أشكال الحياة، شكلاً يؤكد دموعاً شافية في نسيج العلاقات الإنسانية، وهو مختلف عن أشياء أخرى، مثل استخدام القوة، لا تفيد إلا في تعميق الجروح، وفي تكوين الأعداء مدى الحياة. لا يتم الحوار والتوافق إلا عبر العلاقات المباشرة بين البشر، بين الكائنات الإنسانية. والأمثلة، على ضآلتها، وعلى محدوديتها، تشي بأن الوقوع في خطأ المبالغة في التعويل على نجاح القوة، حال بيننا وبين الغوص عميقاً عمقاً كافياً في بحر جملة الآليات الإنسانية، النفسية والروحية الكامنة وراء الصراعات المستعصية.

منذ نهاية الحرب الباردة كان ثمة نوع من النزوع لدى الولايات المتحدة وبريطانيا نحو تصعيد استخدام القوة في التعامل مع آخرين انتقائيين، دون امتلاك أية فكرة واضحة عن الأسباب والعوامل التي من شأنها أن تجعل مثل هذا الاستخدام للقوة فعالاً وناجحاً. تجري إعادة المسوّغ الذي يبرّر مثل هذا التصرف إلى التفوق المبدئي للغرب. يجري استخدام كلمة الحوار بمعنى أننا ننتظر منكم أن تثبتوا موقفنا، بدلاً من أننا نتوقع أن نصغي لما تقولونه ونغتني من هذه العملية. إنها لمسألة شديدة الإشكالية صادرة عن اثنتين من أغنى الدول في العالم، وهما في الوقت نفسه مصدّرتان رئيسيتان للأسلحة، وتستندان إلى تاريخ طويل وعريض من الاستغلال الإمبريالي، بشكل أو آخر، أكثر من أي بلد آخر في العالم. حالياً يفوق حجم القوة العسكرية للولايات المتحدة مجموع أحجام القوى العسكرية للبلدان الكبرى العشرة التالية (ماك غنتي MacGinty، 1997 : 242).

كما يتجلى في كثير من الفجوات الصاروخية أيام الحرب الباردة، أو في قيام الولايات المتحدة بقصف أحد مصانع الأدوية في السودان، كثيراً ما يتم توظيف معلومات غير دقيقة عن تهديدات وشيكة لتسويغ المبادرة إلى رد عنيف. وكما سبق لأساتذة ما بعد البنيوية بأن قالوا، فإن مزاعم وادعاءات الطيبة المبدئية والأخلاقية كثيراً ما يستخدمها أولئك الممسكون بزمام السلطة لتهميش وإسكات أولئك المختلفين ثقافياً أو الأقل بحجوة. تبقى سياسة [حزب] العمال الخارجية الأخلاقية بارقة أمل، ودليلاً على إمكانية صيرورة الدول مواطنين صالحين، إلا أن على هذه السياسة، أولاً وقبل كل شيء، أن تكون تعبيراً عن ذلك الحوار الدائر بين الدول الذي هو شديد المركزية على صعيد تقاليد المجتمع الدولي (انظر واطسون Watson، 1982).

التحليل القائم على الحوار

تقول فكرتي الأخيرة إن من المفيد، إذا كنا جميعاً، أكاديميين وساسة على حد سواء، معرضين لخطر الانغلاق داخل مسلمات سياقنا المحدد، أن نفكر بصيغ أكثر حوارية للتحليل، خصوصاً لدى طرح الأسئلة ذات العلاقة بعمليات التغيير.

تبقى مقارنة العلوم الاجتماعية المعيارية متمثلة بعملية اختبار الفرضيات. فنحن نطلق من نظرية تفيد في توليد الافتراضات التي نوظفها لصياغة فرضية رئيسية نختبرها على محك العالم لنرى ما إذا كانا - الفرضية والعالم - متطابقين. ثمة عالم موضوعي موجود ونستطيع أن نقارن كلماتنا به لتبين ما إذا كانت كلماتنا صحيحة. فالواقعيون، مثلاً، يبدؤون من افتراضات تقول إن الدول هي الأطراف الأهم علينا، بالتالي، أن نركز تحليلنا على الدول التي لا تحرص إلا على تعظيم سلطتها. أما الخطاب المبدئي/ الأخلاقي فليس إلا قناعاً علينا، بالتالي، ألا نبالي باللغة. ونقطة الافتراق هذه توفر تسويغاً

للاختيار الانتقائي من التفاصيل، وصولاً، ولا غرابة، إلى تمكين المرء، ربما، من رؤية ما يبحث عنه.

من شأن مقارنة أكثر حوارية أن توفر إمكانية معاينة العملية بين حركات الأطراف السياسية الشاغلة لمواقع مختلفة وصولاً إلى رسم خارطة نظرية لعملية التغيير. فيما كنت منخرطة في البحوث إعداداً لكتاب ألعاب متغيرة، استراتيجيات متغيرة، أخذت طبقات كثيرة من الأنماط والنماذج تنبثق من كل من لغتين إحداها مشتركة والثانية مثار اختلاف. دأب الأطراف في أي موقع موحد، باطّراد، على سوق حجج قائمة على لعبة لغوية محدّدة.

خذوا مفهوم الردع. كان الناتو يقول إن الردع سجن يتعذّر التحرّر من أسره. وبعد قيامه بابتكار مبادرة الدفاع الاستراتيجية (SDI)، صار ريغان يقول إن من شأن التكنولوجيات الدفاعية أن تمكّننا من الخروج من سجن الردع النووي. أما حركات السّلام فكانت تقول بحاجتنا إلى التحرير من السجن؛ وقد أكّد غورباتشوف ضرورة تحطيم المقصلة تمهيداً للطريق إلى سياسة أكثر تمدّناً وتحضّراً قائمة على أساس من المعايير والمبادئ المشتركة.

ما يلاحظه المرء في هذا المثال هو أن كلاً من الأطراف كان عاكفاً على صياغة حجة أخلاقية مميزة عن الردع النووي، إلّا أنهم ظلوا مستندين إلى لغة مشتركة في قيامهم بذلك. تمثّل الموضوع المفتاحي بالنظر إلى الردع على أنه سجن. وكانت القضية هي صيغة الفعل التي يجب اعتمادها في العلاقة مع ذلك السجن: صيغة البقاء داخله، صيغة الهروب منه، صيغة التحرير، أو صيغة تدمير الهيكل. وكلّ من هذه الصّيغ كانت تنتسب إلى حجة أخلاقية ومبدئية محدّدة:

الناتو: يتعذّر الخلاص من السجن: لا بد لنا من الحفاظ على الردع لأنه نعمة حالت في أوروبا دون الحرب على امتداد السنوات الأربعين الأخيرة (هوفمان، 1984).

ريگان: يمكن الخلاص من السجن: يتعين علينا أن نطوّر
تكنولوجيات تمكّننا من توفير الأمن بطرق غير التهديد بالتدمير
المتبادل (ريگان، 1985).

حركات السلام: نحن بحاجة إلى ما يحرّرنا من السجن: إننا
أسرى نمط تفكير يسجننا ويمنعنا من التفكير بحلول بديلة (كالدور
Kaldor، 1984).

غورباتشوف: يجب تحطيم المقصلة: نحن قادرون على تطوير
شكل من أشكال السياسة الدولية يكون قائماً على معايير متمدنة،
غير أن علينا أن نكسر تعويلنا على مفهوم الردع وتوازن القوة
(غورباتشوف، 1987).

ما إن يتم التعرّف على المفردات المشتركة لقاموس هذه اللغة السياسية أو
تلك حتى تتوفر إمكانية تعقّب الانتقال من لعبة لغوية معينة إلى أخرى. وأنا
حين أقول لعبة لغوية إنما أعني اللغة والممارسات متضافرتين (ويتغنشتاين،
1958: فقرة 7). أما بنية التغيير وجملة الأنماط فهي موجودة في السياق نفسه،
لا في نظرية قَبْلِيّة.

تجلّت مشكلة اختبار الفرضية في إطار انتهاء الحرب الباردة. فمنذ أواسط
الثمانينيات كانت ثمة سلسلة من المفاجآت المباغتة التي لم تكن متوقعة أو قابلة
للتفسير على أساس المنطلقات الواقعية. غير أن الحكمة التقليدية عن نهاية
الحرب الباردة ما لبثت، بعد انقضاء خمس سنوات، أن باتت تؤكّد أن الغرب
قد انتصر فيها، في خطاب خيار صفري واقعي عن منتصرين من ناحية
ومهزومين خاسرين من ناحية ثانية، خطاب يعزّز الفكرة التي تقول بأن الأمر
كان محصوراً فقط بدول متنافسة فيما بينها.

إذا عاد المرء إلى الخلف وانخرط في نوع من التحليل الحوارى الذي
يوفّر فرصة الكلام والبوح لطيف أوسع من الأصوات، بما فيها أصوات الدول

والحركات الاجتماعية في كل من الشرق والغرب، واقتفى أثر التغيير الحاصل عبر الزمن، فإنه يتوصّل إلى استنتاج شديد الاختلاف حول معنى ومغزى انتهاء الحرب الباردة⁽¹⁾. وعندئذ نرى أن خطاب الانتصار تم فرضه فرضاً في منعطف معين، وأنه ترك تأثيره على أسلوب هيكلتنا للحاضر والمستقبل. غير أن عملية التحوّل نفسها كانت قد خرجت من رحم الصراع بين منطق القوة ومنطق الحوار. وهذا التوتر ما زال مستمراً في التأسيس للسياسة الدولية في حقبة ما بعد الحرب الباردة.

ليس التحليل الأكثر حوارية نقدياً في المقام الأول بمعنى شموله طيفاً من الأطراف أو الممارسات التي كان من شأنها أن تتعرّض للإهمال في أية مقاربات أكثر تقليدية. قد يقول البعض أن ليس هناك أي شيء نقدي حول مجرد وصف التغيير، وإن اشتمل على عدد أكبر من الأصوات النقدية. إنه نقدي لأنه يجعلنا ننظر مرة أخرى، بطريقة مبتكرة، إلى منطلقاتنا ومسلّماتنا حول العالم لأنّها أصبحت مألوفة أكثر مما ينبغي. وبهذه الطريقة تفتح فضاءات جديدة أمام التفكير بمعنى الماضي والحاضر، ووصولاً، بالتالي، إلى كيفية بناء المستقبل.

خلاصة

تشكّل الصياغة الصريحة لسياسة خارجية أخلاقية تطوراً إيجابياً، بمقدار ما تزيد من احتمالات محاسبة الحكومة على وعودها. غير أن هناك، حين تصبح سياسة إحدى أكبر دولتين تتاجران بالسلاح في العالم، نوعاً من خطر احتمال استغلال البعد الأخلاقي من أجل توفير الدعم لأفعال مثيرة للشكوك في غيابها. كان ثمة تناقض صارخ بين بيع الأسلحة البريطانية إلى الحكومة

(1) داخل المجتمع المدني هناك على الدوام صراعات متواصلة حول الحقوق الأساسية التي ينبغي للمدنيين أن يمنحوها لبعضهم البعض. لا أنوي إقحام هذا الصراع هنا. أردت فقط تسليط الضوء على بعض السمات المركزية لعملية المطالبة بالحقوق في سياق المجتمع المدني.

الأندونيسية - التي كانت دائبة على قمع حركة استقلال تيمور الشرقية - من جهة وادعاء اعتماد سياسة خارجية أخلاقية من جهة ثانية، تناقض لم يمر هكذا دون أن يثير الاهتمام. أما فكوسوفا، بالمقابل، فلم يبادر سوى عدد قليل من الناس إلى التساؤل عن العلاقة بين المهمة الإنسانية الصريحة، بقيادة بريطانيا والولايات المتحدة، وبين الجهة المستفيدة من هذا الوضع، سواء على صعيد صفقات السلاح، أم عقود إعادة البناء، أم توسيع دائرة النفوذ في المنطقة. ثمة ما يكفي من الأمثلة التاريخية الدالة على توظيف المبادئ الأخلاقية لخدمة المصلحة أو النفوذ القومي مما يوجب التحلي باليقظة في هذه الحالة.

ما من سياسة خارجية ذات صفة أخلاقية في الممارسة إلا وتتطلب أن يكون الأفراد والجماعات مستعدين لمسك مرآة نقدية أمام أفعال الحكومة. وبالفعل فإن حكومة [حزب] العمال البريطاني تعرّضت، منذ قيامها باعتماد سياسة خارجية أخلاقية، لسيل من الاتهامات المتكررة بين الحين والآخر والقائلة بأن أفعالها لا تتطابق مع أقوالها. ومن هذه الناحية جاءت الصياغة الصريحة لسياسة خارجية أخلاقية موفّرة إطاراً يمكن الآخرين من عقد المقارنة بين السياسة/ الخطة والتطبيق.

يمثل الوجه الآخر لهذا الحذر استعداداً للانخراط المباشر في حوار مع أولئك الأكثر تأثراً بهذه السياسة. فلافتة الصلاح الأخلاقي، المصاغة من قبل الأقوياء، كثيراً ما تكتم أصوات الأقل قوة وتحجبها خلف شعارات مقولة تزعم أن هؤلاء الآخرين «لا يفهمون غير لغة القوة». والبلقان مثال جيد. ففي إطار مفاوضات دايتون، عُذ الزعيم الصربي ميلوسوفيتش لاعباً محورياً في التوصل إلى اتفاق (هولبروك، 1998)؛ ولدى تفجّر الوضع في كوسوفا ما لبثت الادعاءات أن تعالت زاعمة أنه لا يفهم إلا لغة القوة، كما لو أن تلك كانت صفة جوهرية للزعيم المتعالي والمتسامي فوق الزمان والمكان. وبالمثل فإن العراق كان يوماً زبوناً لصفقات الأسلحة الغربية؛ ثم ما لبث أن أصبح مكروهاً

جراء غزوه للكويت؛ ومنذ ذلك التاريخ ظل يجري تقديم أي تعامل مع العراق كما لو كانت حرب الخليج متواصلة، وكما لو أن القوة هي الرد الوحيد القابل للتصور. ونتيجة لذلك كله فإن الولايات المتحدة وبريطانيا أخفقتا في جني الثمار المناسبة من الحل التفاوضي لأزمة اليونسكوم (UNSCOM) الذي تمّ التوصل إليه بين العراق وكوفي آنان، وساهمتا، كما يمكن أن يُقال، في انهيار ذلك الاتفاق. في المثالين كليهما تم إغراق سياق الفعل في بحر من الشعارات المقوّلة القائمة على التسليم بتفوّق بريطانيا والولايات المتحدة الأخلاقي على آخر شرير. لم يكن الأمر متعلقاً باستخدام القوة، الذي يكون مبرّراً في بعض الحالات، بمقدار ما كان مرتبطاً بالنزوع إلى الانزلاق نحو الغرق في بحر الافتراضات والألعاب اللغوية السائدة للسياق. وفي حال الصراع فإن من شأن هذه الافتراضات أن تقوم على التسليم بالتفوّق الأخلاقي للذات وعلى ضرورة إسكات الآخر. وحين يقبل الطرفان كلاهما بالانخراط في هذا النمط من السلوك، فإن الصراع ستم إعادة إنتاجه.

من الممكن استنفار شكل حوار من أشكال التحليل لخدمة المسعّين كليهما. فهو يوفّر وسيلة للنظر إلى ما وراء حجج سياق المرء الخاص، على المستويين الضيق والواسع، وصولاً إلى وصف كيفية بناء الحصائل عبر جملة التفاعلات الجارية بين اللاعبين بقدر أكبر من التكثيف. ومن خلال تحليل كهذا يصبح إبراز دور مَنْ هم أقل قوة - مثل الحركات الاجتماعية أو الدول الضعيفة - في هيكلية الحصائل، على السطح ممكناً. فهذا الدور يتعرّض عادة إما للإقصاء أو التجاهل.