مقدمة المترجم

قد يبدو **بناء الدولة** للوهلة الأولى فوكوياما لغير المختصين، أو دليل الطالب إلى الفكر الفوكوياميي. ربما لأن حجم الكتيب يحتم عرض ومعالجة معظم المقولات الفوكويامية الأساس بطريقة مبسترة، فيوفر على القارئ العام عبء الخوض في أدبيات نقاش حاد وطويل، بدأ عمليا بسقوط جدار برلين. كما يوفر عليه لجة التفاصيل المعقدة، خصوصا الفلسفية الصرف، التي غامر فوكوياما نفسه بولوجها في كتابه الأول، **نهاية التاريخ**، محاولا قلب هيغل (ثانية!) رأسا على عقب، بربطه، عبر كوجييف، بإنسان نيتشه الأخير.

كذلك يختلف **بناء الدولة** عن كتاب فوكوياما ما قبل الأخير، **مستقبلنا ما بعد الإنساني**، فيجنب قارءنا العمومي إرهاصات ثورة التكنولوجيا الحيوية المعاصرة، وشيئا من شطحات الخيال العلمي في هذا العصر المابعدوي (ما بعد الحداثة، ما بعد النظرية، ما بعد الدولة القومية، ما بعد ثورة التكنولوجيا، ما بعد ثورة المعلومات، ما بعد التاريخ، ما بعد الإنسانية، الخ..) الرديء. ولعل ذلك الطموح الفوكوياميي الموسوعي، سواء اتخذ شكل الرجوع إلى الماضي الفلسفي الإشكالي، أم الانطلاق في غياهب المستقبل العلمي المجهول، وكلاهما خارج نطاق اختصاصه، وربما قدراته، كان عزز الإحساس العام - والمبرر - أواسط التسعينيات بأن فوكوياما في الحقيقة "مفكر صغير يلعب بقضايا كبيرة."

بناء الدولة أقرب إلى كتابي فوكوياما الآخرين، **الثقة والشرخ الكبير**، وإلى الكثير من الدراسات والأبحاث الوضعية الرصينة، وفي مقدمتها "أولوية الثقافة" و"بناء - الأمة"، التي تعيد فوكوياما إلى جادة الصواب وإلى مجال تخصصه الذي يتقن - علم الاجتماع. وكعالم اجتماع سياسي، قبل كل شيء آخر، يبقى صوت فوكوياما مسموعا ومشاكسا في عالمنا المعاصر.

مشاكس لأن فوكوياما، ككل مثقف حقيقي، يغرد خارج سربه. **بناء الدولة** في جوهره خروج على الإجماع الاقتصادي والسياسي السائد، منذ "الثاتشرية" سيئة الذكر، بأن تحجيم الدولة، وتقليص دورها الاقتصادي، وإخضاعها لآليات السوق، واستبدال مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية بها، يشكل العصا السحرية القادرة على حل كل مشكلات العالم المستعصية. في العالم النامي، يعمل دعاة الخصخصة وسماسرة السوق المفتوح - عمدا أو من حيث قومي لا يدرون، لا سامحهم الله - على تقطيع أوصال الدولة وتهشيم مؤسساتها، بحيث تغدو مشلولة تماما في مواجهة معضلاتها القديمة/ الجديدة - الفقر والمرض والتنمية، ومؤخرا الإرهاب. وفي العالم الأكثر تقدما بقليل، لم يكن في جعبة نبي الليبرتارية الجديد، ملتون فريدمان، إلا كلمة واحدة يبشر بها المؤمنين من أتباعه الخارجين حديثا من الفلك السوفياتي: "خصخص، خصخص، خصخص". لكن فريدمان نفسه أدرك في أواخر أيامه أنه كان على خطأ، فاعترف أن لا سبيل إلى الإصلاح الاقتصادي بغياب دولة المؤسسات وحكم القانون. لذلك فشلت اقتصاديات السوق في تحقيق الأحلام الوردية التي قطعتها لروسيا وبقية دول العالم ما بعد الاشتراكي. لذلك أيضا استطاعت الأنظمة

"الوقفية الجديدة" تعزيز سلطة الحكم الزبائني الذي تقوم عليه في العالم الثالث، سواء عبر النهب المتوحش لزعيم ضار واحد (موبوتو سيسي سيكو، على سبيل المثال، إن شئنا تجنب الأمثلة الكثيرة من العالم العربي)، أم عبر طائفة من الحكام الطائفيين أو الأسرويين أو القبائليين أو المذهبيين أو الإثنيين أو المناطقيين (وهنا أيضا لا داعي لذكر أمثلة عروبية لكثرتها)، باسم الإصلاح الاقتصادي.

يعرف فوكوياما بناء الدولة على أنه تقوية المؤسسات القائمة وبناء مؤسسات جديدة فاعلة وقادرة على البقاء والاكتفاء الذاتي. وهو بذلك نقيض تحجيمها، أي تقليص كل من مدى وقدرة الدولة في آن معا. تعريفا أيضا، مدى الدولة وأفق مجالاتها وأنشطتها ووظائفها المختلفة، بدءا بتوفير الأمن والنظام والمرافق والخدمات العامة في الداخل، والدفاع عن الوطن ضد الغزو الخارجي، مرورا بتوفير التعليم وحماية البيئة، وانتهاء بوضع السياسات الصناعية والاجتماعية وإعادة توزيع الثروة. من الجهة المقابلة، قوة الدولة قوة قدرتها المؤسساتية والإدارية على تصميم السياسات وسن الأنظمة والقوانين ووضعها موضع التنفيذ.

منذ انهيار جدار برلين واستعمار الاقتصاديين الكامل لعلم الاجتماع، يضيف فوكوياما، أدت الحملات الليبرتارية لتحجيم مدى الدولة إلى إضعاف قدرتها المؤسساتية، وهذا خطأ جسيم لا بد من تصحيحه. ويطالب فوكوياما بتصحيحه عبر متابعة تحجيم مدى وظائف الدولة، بحيث لا يصل أبدا إلى حيز وضع السياسات الاجتماعية أو إعادة توزيع الثروة، ولكن مع تقوية القدرات المؤسساتية للدولة - الأمة في كل المجالات تقريبا، وعلى الصعيدين المحلي والدولي. من هنا تنبع أهمية النتيجة التي يخلص إليها الكتيب الحالي

في فصله الختامي، "أصغر ولكن أقوى"، أي ضرورة أن تكون الدولة أصغر مدى وأقوى قدرة مؤسساتية وإدارية.

أما ما لا يقوله فوكوياما، ولا يفهمه المخصخصون العرب، برغم وضوحة للقارئ المطلع، فهو أن قوة المؤسسات في العالم المتقدم وتجذرها في صلب مجتمعاتها الغربية، برغم تقليص مدى الدولة في الثمانينيات وأوائل التسعينيات، أقاما توازن رعب في نهاية القرن الماضي، أوقف هجوم الخصخصة على أسوار دولة الرفاه والرعاية الاجتماعية. حتى كل شراسة الثاتشرية، والريغانية بعدها، فشلت في تدمير مكتسبات المواطن الغربي العادي في فترة ما بعد الحرب عموما، وفترة الستينيات على وجه الخصوص، ومن بينها حقه الأدنوي في الحصول على الضمان الصحي وتعويض البطالة والتعليم المجاني. لذلك انتهى القرن الماضي، كما يقال، بالتعادل بين اليمين واليسار في العالم المتقدم، الأمر الذي تجسد سياسيا بمجيء كلينتون إلى البيت الأبيض، وبلير إلى 10 داوونتغ ستريت، وبتعايش ميتران الاشتراكي وشيراك الديغولي تحت سقف الإليزيه مع حكومات يمين ويسار الوسط. لذلك أيضا يعتبر فوكوياما ثورة الستينيات أخطر شرخ في تاريخ الليبرالية الغربية(*). ليس فقط لأنها أعاقت المد الليبرتاري؛ أو

(*) يتفق فوكوياما مع أهم خصومه المعاصرين، صموئيل هنتنغتون، في إدانة فلسفة الستينيات التي أدت إلى تفتيت "الهوية الأوربية البروتستانتية"، كما يسميها هنتنغتون، في الولايات المتحدة بشكل خاص، وفي الغرب عموما. انظر كتاب هنتنغتون من نحن؟

Who Are We? The Challenges to America's National Identity, New) (York: Simon & Schuster, 2004, pp. 12-45.

لأنها أحدثت نقلة نوعية من ثقافة الواجبات إلى ثقافة الحقوق؛ أو لأنها أفرزت قوى مهمشة - كالحركة النسائية وأحزاب الخضر - نجحت في العقود اللاحقة بإحداث بوادر عولمة اجتماعية وأخلاقية مناوئة للعولمة الاقتصادية المتوحشة. الأخطر من كل ذلك، يقول فوكوياما في كتابه **الشرخ الكبير**(*)، إن هذه "الحرب شبه - الأهلية في المجتمع الغربي" تهدد بتفتيت الهوية الليبرالية ووضع منظومتها الفكرية داخل التاريخ، باعتبارها مجرد تجليات اجتماعية واقتصادية وسياسية لحركة تاريخية تستدعي بالضرورة نقيضها، بدلا من موقعها خارج التاريخ، باعتبارها "أكمل" و"أنبل" صيغة تنظيم اجتماعي واقتصادي وسياسي حلمت بها البشرية، واستطاعت - أو تستطيع مستقبلا - تحقيقها.

في كل من **نهاية التاريخ والثقة والشرخ الكبير** راهن فوكوياما على صحة الاحتمال الثاني، الذي يطوي عمليا ديالكتيك هيغل على ذاته، ويوقف حركة التاريخ كصراع فكري وأيديولوجي. وللدفاع عن صوابية تصوره النهائي، واجه فوكوياما مناوئيه بشراسة من داخل تخوم الفكر الليبرالي. فعلى عكس كل الهنتنغتونيين ومعظم الليبراليين الجدد، ممن آمنوا بتاريخانية الليبرالية كثقافة آنية محددة ومحدودة بجزء صغير من العالم الغربي، الذي لا يزال يواجه صداما حضاريا حتميا مع باقي الثقافات، كالكونفوشيوسية في الصين والإسلام في قوس الأزمات، دافع فوكوياما عن كونية الليبرالية وعن طموح كل

(*) انظر كتاب فوكوياما **الشرخ الكبير** (The Great Disruption, London: Profile Books Ltd, 1999). للأسف لم يترجم الكتاب بعد إلى العربية، على الرغم من أنه أسبق وأهم من كتاب هنتنغتون الموما إليه أعلاه، من نحن؟

الحضارات إلى بلوغها. ثم طرح في كتابه **الثقة** مشروعا "سويفتيا" محضا لتحقيقها وعولمتها، شرط أن تتبنى ثقافات العالم كافة الحداثة الليبرالية بنسبة 80٪، وتحافظ على خصوصيتها الثقافية بنسبة 20٪(*).

في **بناء الدولة**، يحافظ فوكوياما على إيمانه بصوابية رهاناته التاريخية، وجدية مشروعه الليبرالي، لكنه يناوش خصومه هنا على حلبة السياسة الخارجية. ولعل هذا سر تقلص الفجوة الفكرية مع مناوئيه، وتلاشى حتى هذا الهامش الضئيل من التعددية والاعتراف الليبرالي بالآخر المختلف. ولا غرابة في ذلك، فلطالما اشترك اليمين واليسار والوسط الليبرالي بإجماع شبه فاشي، وبنسبة 99٪ أحيانا، على ضرورة إخضاع واستعمار الآخر غير - الليبرالي، أفرادا وحكومات وثقافات.

في هذا السياق لا يختلف فوكوياما كثيرا مع خصومه الهنتغتونيين والليبراليين الجدد: كلاهما موقن بالحاجة إلى استخدام القوة لنزع السيادة عن الدول الضعيفة والفاشلة (كأفغانستان والعراق والصومال وصربيا، إضافة إلى باقي الدول "المضطربة" في حزام بؤس يمتد من البلقان عبر القفقاس إلى الشرق الأوسط وجنوب آسيا)؛ كلاهما مؤمن بأن توفر أسلحة الدمار الشامل بأيدي هذه الدول، أو بأيدي جماعات داخلها، يشكل تهديدا غير مسبوق في تاريخ العالم الغربي؛ كلاهما مقتنع بأن هذا التهديد الإرهابي يبرر منطقيا وليبراليا اعتماد الغرب مبدأ الحرب الوقائية والاستباقية؛ كلاهما

(*) انظر كتاب فوكوياما الثقة (ترجمة: معين الإمام/ مجاب الإمام، دمشق: رام للطباعة والنشر، 1998، ص: 9 - 26).

يسعى إلى إيجاد نظام عالمي جديد وما بعد - ويستفالي، يتجاوز مبدأ السيادة الوطنية، ويبيح للغرب حق الاستيلاء على حكم تلك الدول لأسباب "أمنية" أو "إنسانية". الفرق أن فوكوياما لا يزال يعي (ولو بنسبة 20٪) التناقض الصارخ في النظام العالمي المنشود بين الدعوة إلى استعمار الآخر المختلف والمتخلف اقتصاديا، وبين الادعاء الليبرالي بنشر الديمقراطية والحرية وتشجيع التعددية والدفاع عن حقوق الإنسان.

في محاولته حل هذه الإشكالية، يثير **بناء الدولة** نقطتين بالغتي الأهمية بالنسبة للعالمين العربي والإسلامي. أولا، إن تآكل مبدأ السيادة لم يأت نتيجة "التدخلات الأمنية" إثر أحداث أيلول/ سبتمبر في الولايات المتحدة، بل نتيجة "التدخلات الإنسانية" في كوسوفو والبوسنة ورواندا والصومال والكونغو وتيمور الشرقية وباقي مناطق العالم التي شهدت مجازر دموية وانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان. لقد كان من واجب المجتمع الدولي، وليس فقط من حقه، التدخل لحماية مواطني الدول الضعيفة والفاشلة وإنقاذهم من بطش حكامهم في التسعينيات، متجاوزا بذلك مبدأ السيادة الوطنية باسم حقوق الإنسان الأعم والأشمل. بالتالي، إذا كان من حق وواجب الغرب التدخل لحماية الآخرين "لأسباب إنسانية"، فمن حقه وواجبه التدخل للدفاع عن نفسه وحماية مواطنيه "لأسباب أمنية". إن أحداث أيلول/ سبتمبر أثبتت بما لا يدع مجالا للشك أن أزمات الدول الضعيفة والفاشلة والمضطربة تشكل اليوم تهديدا أمنيا جديا للدول القوية والغنية. ومع ازدياد خطورة هذا التهديد، نتيجة توفر أسلحة الدمار الشامل، وقدرة الإرهابيين على الوصول إلى قلب العالم المتقدم، لا يستطيع الغرب الاستمرار في

تجاهل تلك الأزمات، أو اعتبارها مجرد مشاكل محلية في عالم قصي ومتخلف لم يدخل التاريخ بعد. إن من حق وواجب الغرب اليوم، يقول فوكوياما، التدخل ونزع السيادة عن الدول الضعيفة والفاشلة والمضطربة، وتولي حكمها نيابة عن المجتمع الدولي ضمن مفهوم جديد "للسيادة المشتركة" - إما مباشرة عن طريق التدخل العسكري (كما في أفغانستان والعراق)(*)؛ أو بشكل غير مباشر عبر عمليات بناء - الدولة أو بناء - الأمة، بمساعدة المنظمات الدولية ووكالات الغوث ومجتمع الدول المانحة للمساعدات ومختلف المنظمات غير الحكومية.

كل الطرق تقود إلى روما في النهاية، لكن ليبرالية فوكوياما تدفعه إلى تفضيل المدخل الثاني في الأحوال العادية. وهنا يظهر بناء - الدولة/ بناء - الأمة بمعناه الحقيقي، بديلا عمليا وفاعلا - و"مقبولا" ليبراليا - لاستخدام القوة العسكرية. كذلك يبدو دور المنظمات الدولية ووكالات الغوث ومجتمع الدول المانحة والمنظمات غير الحكومية، برغم كل النوايا الطيبة، أشبه ما يكون بدور بعض المبشرين المسيحيين إبان المرحلة الاستعمارية القديمة. وهكذا، إن كان فاتنا في الدول العربية والإسلامية الانتباه إلى دور تلك المنظمات في جنوب السودان والبوسنة وكوسوفو والصومال، فعلينا اليوم توخي المزيد من الحذر في التعامل

(*) يقيم فوكوياما تمييزا واضحا بين نمطي الاحتلال الأمريكي لكل من أفغانستان والعراق في المقدمة المخصصة لهذه الطبعة، لكن تسارع الأحداث في كلا الدولتين يلقي ظلالا من الشك حول النتائج النظرية التي توصل إليها. كذلك تعارض الواقع مع مسلمات فوكوياما النظرية في كتابه الأول، نهاية التاريخ والإنسان الأخير، إبان حرب الخليج الأولى، فسارع إلى نشر مقاله المعروف "إنس العراق، لقد انتهى التاريخ" (صحيفة الغارديان، 22/ 1/ 1991).

معها في دارفور ولبنان والصومال ثانية، ومن يدري قريبا أين؟ وإن كانت الحكومات العربية تسترت بأسباب واهية لتجنب الإصلاح الحقيقي في الماضي، فشبح التدخل الخارجي شبه المحتوم، مباشرا كان أم غير مباشر، يشكل اليوم محفزا جديدا يفترض أن يدفعها إلى تحقيق المصالحة مع شعوبها.

النقطة الثانية - والأهم - أن العديد من الدول الأكثر تماسكا في العالم العربي تحاول القيام بعمليات بناء الدولة من الداخل، عن طريق فصل الإصلاح الإداري والمؤسساتي عن الإصلاح السياسي والمجتمعي، الأمر الذي يدفعها إلى تبني النظرية الاقتصادية الصرف في علم الإدارة. لكن جدوى هذه النظرية مايزال موضع شك في العلوم المعاصرة، لأن سلوك الفرد في السوق الاقتصادي، حيث يسود منطق المنفعة العقلانية القصوى، يختلف جذريا عن سلوكه داخل المؤسسات، حيث تمتزج المنفعة باعتبارات اجتماعية وثقافية أوسع. ونظرا لغموض أهداف المؤسسات كافة، واستحالة إيجاد اصطفاف في مصالح وحوافز مدرائها ووكلائها، وصعوبة تحديد مستوى السلطة والصلاحية الواجب تفويضه فيها، وارتفاع التكلفة الاقتصادية لأنظمة المراقبة والمحاسبة الرسمية، واندغام المؤسسات العامة عضويا بالبنى الاجتماعية المحلية، وارتهانها في نهاية المطاف لمدى شرعية السلطة السياسية، يستحيل عمليا إيجاد نظرية علمية في التنظيم المؤسساتي والإداري، لا في القطاعين العام والمشترك ولا حتى في القطاع الخاص. ببساطة، يقول فوكوياما، ليس هناك مجموعة ممارسات "علمية" أو "نموذجية" أو "منهجية" أو "مثلى" يتحتم اعتمادها في تصميم المؤسسات كافة؛ ولا

توجد من الجهة المقابلة مجموعة ممارسات سلبية وسيئة يتحتم تجنبها في كل الأحوال. الإدارة في النهاية فن أكثر منها علم، والتجربة التاريخية أثبتت بطلان النظرية الاقتصادية الصرف، وضرورة تعشيقها بطروحات المنظرين الاجتماعيين الأقدم (بارنارد - سايمون - مارتش) في التنظيم المؤسساتي وعلم الإدارة.

يقدم **بناء الدولة** في هذا السياق قراءة علمية وموضوعية تستحق أن يقرأها كل متخصص ومسؤول عربي لايزال يؤمن بإمكانية فصل مسارات الإصلاح، سيما وأن الشرائح الإدارية العليا في القطاعات العربية العامة - بعد عقود طويلة من حملات محاربة الفساد، وتشكيل لجان "المحاسبة"، و"المسؤولية"، و"من أين لك هذا"، ومؤخرا "ترسيخ الشفافية" - لا تزال منخورة بآثار المحاباة والرعاية واستغلال النفوذ، كونها بالضرورة تستجلب أعراف القيادة من المجتمع المحيط إلى داخل المؤسسة، بدلا من ابتكار نظام قيادة مؤسساتي يستنسخ ذاته داخل أطر الدولة الحديثة (انظر أدناه ص: 54).

هذا لا يعني أن "كل شيء ممكن" في الإدارة العامة، بل يعني عمليا ضرورة إيجاد أجندة بحث تتفهم أنماط الفعاليات الأكثر قابلية للتحليل المنهجي والمعالجة العلمية، كما في القطاع المصرفي مثلا؛ وأنماط الفعاليات الأخرى التي تشهد درجة عالية من التفاوت والاختلاف المحليين، كما في القطاعات التربوية والقضائية والسياسية. قد يمكن إرسال عشرة موظفين تكنوقراط لامعين إلى إحدى الدول النامية، يقول فوكوياما مقتبسا أطروحة وولكوك وبريتشت، وإحداث تغييرات هائلة نحو الأفضل في القطاع المصرفي (وهو ما حدث فعلا في العديد من

دول أمريكا اللاتينية في التسعينيات)، لكن ليس ثمة نظام تربوي أو قضائي أو سياسي في العالم كله يمكن إصلاحه ببعض الموظفين التكنوقراط، بغض النظر عن عددهم أو درجة ذكائهم. ونظرا لأن أنماط الفعاليات الأولى تعتمد حكما على الثانية، ولأن معظم المتحولات الاقتصادية في المؤسسات العامة ليست اقتصادية المنشأ على الإطلاق، بل سياسية وثقافية، لا بد أن تتكامل مسارات الإصلاح كافة في الداخل.

كذلك لا بد أن تتغير سياسات المساعدات الخارجية جذريا:

إذا أردنا حقا زيادة القدرة المؤسساتية للدول الأقل تقدما، فعلينا تغيير [حتى] الاستعارات المجازية التي ترمز إلى ما نود فعله: علينا ألا نهبط في دولة نامية مجهزين بحفاراتنا ورافعاتنا وكتلنا الإسمنتية ومخططاتنا النهائية، دائما على استعداد لاستخدام السكان المحليين في المساعدة على بناء المصنع الذي صممناه؛ بل علينا المجيء محملين بالموارد والاستثمارات لتحفيز السكان المحليين على تصميم مصنعهم، ومساعدتهم على التفكير في كيفية بنائه وإدارته بأنفسهم. يتحتم علينا اعتبار كل مساعدة تقنية خارجية تحل محل قدرة موازية لها في المجتمع المحلي بمثابة سيف ذي حدين، وبالتالي التعامل معها بأقصى درجات الحيطة والحذر. كما يتحتم علينا كأجانب وغرباء، ربما قبل كل شيء آخر، تجنب الاستسلام لغواية الرغبة بتسريع المراحل عبر إدارة المصنع بأنفسنا. (انظر أدناه، ص: 73).

يعتبر فوكوياما ضعف الإدارة العامة لب أزمة التنمية التي تعيشها الدول النامية، ويعتبر الشروط الظالمة التي يفرضها البنك الدولي نوعا

من "الحب القاسي" الذي ثبت فشله، وأدى إلى تدمير القدرات المؤسساتية المتبقية، أو امتصاصها إلى خارج الدول النامية، بتواطؤ مقصود أو غير مقصود من الغرب. ويطالب فوكوياما بدلا من ذلك بنوع جديد من العلاقات بين الدول المانحة والمتلقية، يتم فيه الامتناع عن تسييس المساعدات، واستبدال الاشتراط الخارجي ببناء القدرة المؤسساتية من الداخل، الأمر الذي يفرض على الدول المانحة ضرورة التحلي بمزيد من الصبر والأناة لتوليد الطلب على المؤسسات في الدول المتلقية، والعمل على تنمية رأس مالها الاجتماعي، وتقديم الهبات والمنح والقروض مباشرة إلى الهيئات الحكومية لبناء قدراتها الذاتية، دون وضع شروط محددة حول كيفية استخدامها، أو إخضاعها لمعايير الإدارة الجزئية، طالما حققت أنماط نتائج مقبولة وقابلة للقياس إجمالا.

لا يشكك فوكوياما أبدا في أن بناء الدولة بهذا المفهوم نوع آخر من "الحب القاسي" الذي لابد منه، أو في أن تحقيقه أكثر صعوبة من سابقه، لكن ليبراليته هنا أيضا تدفعه إلى تفضيله على البديلين الوحيدين المتاحين: الاشتراط الخارجي أو التدخل العسكري المباشر. "فيما مضى كانت الدول الغربية ببساطة... تغزو هذا البلد أو ذاك، وتضمه إداريا إلى إمبراطوريتها،" يقول فوكوياما مختتما أطروحته. "لكننا اليوم ندعي العمل على نشر الديمقراطية، وحكم الذات، وحقوق الإنسان، ونؤكد على أن أية محاولة لحكم الشعوب الأخرى تبقى عملية محض انتقالية، وليست طموحا استعماريا." لذلك، إن كان الغرب "ليبراليا حقا"، وإن شاء "الخروج بشرف من هذه الدول" مستقبلا، فعليه تحويل بناء الدولة إلى فن يتقنه تماما

ويبقيه "مكونا مفتاحيا من مكونات القوة القومية، لا يقل أهمية عن القدرة على استخدام القوة العسكرية حفاظا على النظام العالمي" (أدناه، ص:92).

في عالم لم يعد يطيق الاختلاف مليمترا واحدا، ناهيك بنسبة 20٪، كون من ليس معنا ضدنا، لم يعد حتى هذا البعد "الليبرالي" مقبولا. فوكوياما اليوم لم يعد الطفل المعجزة الذي كانه أوائل التسعينيات، فأصوله الآسيوية وهامشه الليبرالي يبعداه باطراد عن المناخ الفكري المتشدد للأوربيين البروتستانت، الذين انقلبوا عليه وأزاحوه عن عرشه الآني مؤخرا. لكن المشكلة - إن شئنا البقاء داخل أطر الفكر الليبرالي، برغم سهولة وكثرة الردود من خارجه - لا تكمن حقيقةً في ليبرالية فوكوياما الأدنوية والمنقوصة، ولا حتى في ليبرتارية اليمين الجديد التي يكاد لا يجمعها بالليبرالية إلا تشويه اسمها: كلاهما امتداد لعمى تاريخي متجذر في صلب الليبرالية الكلاسيكية، ويمكن اقتفاء أثره بسهولة في فكر جون لوك(*) وآدم سميث المفرط في

(*) يعتبر فوكوياما جون لوك الأب الروحي لليبرالية الأميركية، وهو محق في ذلك، فلوك منظر القوانين الطبيعية بامتياز، وممثل الشق المسيحي في الليبرالية الكلاسيكية، التي تميزت تاريخيا بقدر أكبر من الأحادية والانغلاق في تعاطيها مع الآخر غير - الليبرالي. نهل لوك، كباقي الليبراليين الكلاسيكيين، من معين العقلانية اليونانية، والكونية المسيحية، والأفكار القومية، فأقام تصوره للحياة الكريمة على تساوي الأفراد في الطبيعة البشرية، كونهم خلق الله؛ وتساويهم في الحقوق والواجبات، وفي القدرات والإمكانات التي حباهم إياها، وأهمها العقل، الذي يفرض بالضرورة استغلال الموارد الطبيعية، وتطوير القدرات البشرية، وتنظيم المجتمع بالشكل العقلاني الأمثل. وتميز مجتمع لوك العقلاني بحدود إقليمية واضحة، وبنية مركزية متماسكة، واشتراك أفراده بإرادة البقاء ضمن كيان سياسي موحد ومستقل، أشبه ما =

= يكون بالدولة القومية الأوربية. وعلى أساس هذه الرؤية الأحادية للتنظيم العقلاني الأمثل و"الحياة الإنسانية حقا"، جرد لوك هنود العالم الجديد من حق الاستقلال والسيادة، وبرر قتلهم "كما يقتل الأسد أو النمر، أو أخذهم أسرى وعبيدا" إن هم قاوموا الكولونيالية الإنكليزية. فحسب رأيه، لم يستوطن الهنود أرضا محددة ومتعينة قاموا بتسييجها وتخصيصها، بل ارتحلوا من مكان إلى آخر في أرض مشاع لا يمكن اعتبارها ملكيتهم الخاصة، بل يمكن الاستيلاء عليها دون موافقتهم، وإعطاؤها إلى المستوطنين الأوربيين الأجدر بملكيتها، كونهم الأقدر على استغلالها؛ ولأن الهنود "أهملوا أرضهم وتركوها تتعفن طيلة ثلاث سنوات"، فذلك دليل آخر على لا عقلانيتهم في هدر الموارد، وانعدام الرغبة في مراكمة الثروة، والإسهام في مسيرة "التقدم والحضارة"؛ كما لا يمكن اعتبار الهنود أمة أو مجتمعا سياسيا قائما بذاته، لأنهم لم يتمتعوا بهيكلية سلطة مركزية موحدة تحكمهم وفق قوانين وضعية، ولم يمتلكوا إحساسا جماعيا بهويتهم المتميزة، ولم يتكلموا لغة واحدة. لذلك لم يعتبرهم لوك مجتمعا سياسيا وثقافيا - ولو متأخرا - بل مرحلة متقدمة من الحالة الفطرية، ولم يمنحهم بالتالي إلا حقا أخلاقيا بالحياة كأفراد من الجنس البشري، مثلهم في ذلك مثل مواطني أفريقيا والشرق، لا باعتبارهم كيانات تحكمها أعراف السيادة والاستقلال والاحترام المتبادل بين الدول الليبرالية.

من منظور أحادي مختلف، وإن يكن أفرد مساحة أكبر للتعددية، رأى جون ستيوارت ميل، ممثل الشق العقلاني لليبرالية الكلاسيكية، والأب الروحي للكثير من منظري حركة التنوير الأوربية، أن "قدر الإنسان" السمو بذاته وصولا إلى "الحياة الكاملة والإنسانية حقا". وتتكون هذه الحياة من عنصرين، أولهما تحقيق "المثال الإغريقي في تطوير الذات"، أي تطوير الإنسان المتكامل لقدراته الفكرية والأخلاقية والمادية والجمالية إلى "أعلى درجات نضجه" و"أفضل ما يقدر أن يكونه"؛ كما تشتمل على الفردية والاستقلالية وتقرير المصير، وهي تعابير استخدمها ميل بطريقة تبادلية لتأكيد جوانب مختلفة من المثال الإنساني المشترك. والهدف النهائي هو أن يصبح المرء "مبدع حياته" على الشكل الأمثل، بحيث لا يبقى في ذاته وعالمه شيء لا يطاله التغيير والتطوير، سواء أبدعه الإنسان أم فكر فيه مليا وأقره أو ألغاه. وهذا يتضمن اتخاذ القرارات والخيارات، وصياغة الأفكار والمعتقدات والقيم، بطريقة يتأكد فيها المرء أنها "له وتتلاءم مع ذاته"، الأمر الذي يقتضي بدوره موقفا نقديا يتناول =

= مدى معقولية المعتقدات الموروثة، ويعيد تشكيلها حيث تقتضي الحاجة، علاوة على نقد الذات والتحكم بالسلوك الشخصي والأهواء والرغبات، "فالفرد الذي لا يمتلك رغباته وأهواءه لا شخصية له، تماما كما لا شخصية للمحرك البخاري، و"كل من يتجاهل قدراته الأسمى ويعجز عن مقاربة الحياة بالدرجة المطلوبة من الجدية الأخلاقية والفكرية خائن لكرامة الجنس البشري".

كما الأفراد، كذلك تتطلب الفئات المجتمعية داخل الكيان السياسي الواحد، والمجتمعات القومية والثقافية المختلفة خارجه، السمو والارتقاء من جهة، والفرادة والتميز والشخصية من جهة أخرى. من المنظور الثاني، رحب ميل بالتعددية والتنوع على كل الصعد تقريبا، بل شجع الاختلاف وحتى غرابة الأطوار، حفاظا على الفرادة والتميز الشخصيين. وعلى المستوى العالمي، دعى ميل إلى "امتزاج القوميات"، لأن ذلك أشبه ما يكون "بتهجين السلالات"، حيث "ترث الأعراق الجديدة الاستعدادات الطبيعية الخاصة والمتميزة للفئات الأصلية، ثم تطورها، فترتقي بالجنس البشري وتحقق تنوعه وغناه. لكنه، من المنظور الأول، أصر على بقاء الفئات الأقوى والأميز ثقافيا الشريك المهيمن على عملية التخصيب، لأن تغلب الفئات الأدنى منزلة، سواء نتيجة تفوقها العددي أم قوتها، سيلحق "ضررا بالغا بالجنس البشري، ويجب على الفئات الإنسانية المتحضرة الوقوف صفا واحدا لمنعه." وهكذا لم يجد ميل كثير عناء في تبرير الكولونيالية الأوربية، وتدمير البنى الثقافية التقليدية للمجتمعات المستعمَرة. فاحترام طريقة حياة الآخرين وعدم التدخل في شؤونهم، يقتضي حكما "النضج" و"بلوغ سن الرشد" بدرجة تكفي لقيامهم أنفسهم بالتفكير والمحاكمة؛ ولأن الثقافات غير - الليبرالية في "أفريقيا السوداء" و"الشرق برمته" لا تكن كثير احترام للاستقلالية والفردية والطموح وروح المغامرة، ولأنها بمجملها مجتمعات "جمعية" و"متخلفة"، فلا حق لها في الاستقلال والسيادة، بل يجب أن تخضع لعملية "تحضير" من خلال "توسط الشخصية القومية الأوربية"، التي يجب أن تمارس نوعا من "الاستبداد الأبوي" لدفع تلك الثقافات إلى دخول مرحلة التاريخ والوصول بها إلى نقطة البداية، حيث يمكنها لاحقا الانطلاق في مسيرة التقدم معتمدة على ذاتها، ودون الحاجة إلى مساعدة الآخرين.

اعتمادا على المبدأ ذاته، وكما تتمتع الأمم المتقدمة حضاريا بحق حكم المجتمعات البدائية أو نصف - المتحضرة، كذلك منح ميل الفئات الأكثر حضارة في الأمم الليبرالية حق "احتواء" وإخضاع الفئات الأدنى، تماما كما =

فرض لوك "تحضير" فقراء إنكلترا وطبقاتها المعدمة. ولم يراود ميل أدنى شك في أن الأقليات المختلفة والمتخلفة في أقاليم الباسك وبريتانيا وكوبيك، أو في اسكوتلندا وويلز (وأضاف إليها آدم سميث فيما بعد ايرلندا، التي مات فيها مليون إنسان جراء سياساته في أواخر القرن التاسع عشر) تستفيد إلى أقصى الحدود من عملية دمجها داخل الأطر الثقافية وطرق الحياة القومية الفرنسية والإنكليزية، كي تحصل على النتاج الفني والفلسفي وبقية المنجزات التي حققتها هاتان الحضارتان، بدلا من "الانزواء بين الصخور الجرداء في حياة بدائية ونصف بربرية خارج التاريخ، ومعزولة عن الحراك الفكري العالمي". إن الإمبراطوريات العظيمة، يقول ميل، حققت أهدافا ليبرالية سامية وعبر - قومية. أولها نقل الأفكار وطرق الحياة الليبرالية إلى مناطق العالم المتخلفة؛ وثانيها القضاء على مكامن الخطر الذي يتهدد المجتمعات الليبرالية؛ وثالثها وضع عتبات أخلاقية وفكرية أسمى يسعى البشر إلى بلوغها، الأمر الذي يعود بالنفع على الوطن الليبرالي وعلى الجنس البشري قاطبة.

لا تختلف هذه اللغة كثيرا عن اللغة الليبرالية المعاصرة بشقيها النسبوي والليبرتاري في أميركا وأوربا، لأنها قائمة أساسا على المقولات الفكرية ذاتها: مساواة أخلاقية بين البشر وتفرقة سياسية وثقافية بينهم؛ احترام للأفراد واحتقار لطرق حياتهم؛ رفض للعنصرية وتقبل للهيمنة الثقافية؛ اعتراف بالشخصية المختلفة وإنكار لحقها الجماعي في تقرير المصير. وتتماثل هذه المقولات بدورها لأنها ترتكز على مفهوم فلسفي واحد: البشر متساوون لأنهم يشتركون في طبيعة إنسانية واحدة، وحقيقة كونهم بشرا تقتضي حكما إخضاع طرائق حياتهم إلى نموذج عقلاني واحد للحياة الكريمة، وإلا فللآخرين الحق الشرعي في السيطرة عليهم وهديهم بالقوة سواء السبيل. من الجهة المقابلة، حاول العديد من المفكرين الليبراليين، بالمعنى العام للعبارة، تأسيس الحياة الكريمة على رؤية تاريخانية تعددية ومناقضة لأحادية الليبرالية الكلاسيكية (مثل فيكو ومونتيسكيو وهيردر ومونتين وغيرهم)، فوقعوا في خطأ الثقافوية المقابل، والذي يلغي دور الطبيعة البشرية. ولعل المدخل الفكري إلى القفزة التاريخية التي لا تزال الليبرالية تنتظر تحقيقها، يكمن في إقامة علاقة جدلية وفاعلة بين الطبيعة والثقافة. [للاطلاع على محاولات بعض الليبراليين المعاصرين - مثل رولز وراز وكيمليكا - تجاوز هذه الإشكالية، انظر ترجمتنا كتاب تاريخ إعادة النظر في التعددية الثقافية (قيد الإصدار، وزارة الثقافة، دمشق)].

أحاديته، وفي ليبرالية بنتهام وجون ستيوارت ميل، الأكثر تعددية، وصولاً إلى الليبراليات الأحدث عهداً لرسل وآرون وبيرلن ورولز وراز وكيمليكا. المشكلة أن تكون ثمة حاجة إلى الحب القاسي أصلاً؛ أن تتصالح الليبرالية مع ذاتها من الداخل فتعترف بحق الفئات المهمشة في مجتمعاتها، وتتخلص في الخارج من أحاديتها بالتفاعل الخلاق مع الآخر المختلف وغير - الليبرالي، بحيث تستفيد منه في مساءلة إرثها السياسي والثقافي، وتعمل معه بتسامح وإخلاص للقضاء على تلك الحاجة بكافة صيغها وأشكالها. المشكلة أن تحقق الليبرالية تلك القفزة النوعية التي طال انتظارها، فتنحاز بتيارها السائد صوب ليبرالية تعددية أصيلة، ومتجذرة تاريخياً أيضاً (تجسدها اليوم ليبرالية بن أو تشومسكي، على سبيل المثال لا الحصر)، بدلا من تركها استثناء معزولاً وهامشياً يثبت القاعدة ولا ينفيها. المشكلة أن تؤمن الليبرالية نظرياً وعملياً أن الناس سواسية كأسنان المشط، تماماً وبالمطلق، في الواجبات والحقوق - وعلى رأسها حق المواطن في العمل الدائم، وفي الحصول على أفضل خدمات دولة الرفاه والرعاية الاجتماعية، وحقه الفردي والجمعي في التحرر من أسوأ أشكال الاستبداد (استبداد الحاجة)، وحقه في العدالة والمساواة الجنوسية والإثنية والطبقية الكاملة، بما فيها إعادة توزيع الثروة - داخل الكيانات الليبرالية؛ علاوة على إيمانها نظرياً وعملياً، وبدهياً أيضاً، بحق التقدم والتطور والرفاه الكامل والموازي والمطلق للآخر المختلف، أفراداً وشعوباً وثقافات، خارج أسوار القلاع الليبرالية.

"هل هذه طوباوية؟"

في أواخر القرن التاسع عشر سأل أوسكار وايلد نفسه ذات السؤال، في سياق جدل مماثل مع معارضي إلغاء الرق، وإعطاء المرأة

والعاملين حق التصويت، وحق المساواة والعيش الكريم داخل حدود الدولة الليبرالية.

وبكل صراحة أجاب: "نعم، طوباوية. إن خريطة العالم التي لا مكان للطوباوية فيها لا تستحق حتى عناء النظر."

ونعم، بكل صراحة، نحن أيضاً - "الأجانب" و"الغرباء" و"الملونون" و"المتخلفون" و"أنصاف البرابرة" خارج تخوم الدولة الليبرالية، مثلنا في ذلك مثل رعاع الستينيات داخلها - "نريد كل شيء. ونريده الآن". والبديل مرعب لكلينا، فبدون تصحيح المسار المنطقي والتاريخي لليبرالية، وهو أسهل الحلين على الأكثر حظاً وترفاً، وربما وعياً، سوف تبقى مبادئ الحرية والإخاء والمساواة والديمقراطية والتعددية وحقوق الإنسان على ما هي عليه منذ قرون، أسيرة كل مغامر غربي غبي يثبت فحولته بشن حروب علينا؛ وسوف نبقى في المقابل نكرههم إلى هذا الحد، وأكثر؛ وسوف تبقى الليبرالية بيننا محشورة تتحشرج في شرنقة التاريخ، تستصرخ من رحمها نقيضها - ربما ما بعد الليبرالي، وربما الدموي بالضرورة.

مقدمة الطبعة الحالية

في السنوات الأربع منذ الغزو الذي قادته أمريكا لأفغانستان، تعلمت الولايات المتحدة بعض الدروس المؤلمة عن بناء الدولة في كل من العراق وأفغانستان. وقد جسدت المقاربة التي انتهجتها الولايات المتحدة في حكم هاتين الدولتين نموذجي احتلال متباينين، حيث شكل النموذج الأفغاني مقاربة خفيفة الوطء، في حين كانت مقاربة الحكم أشد وطأة في العراق.

في أفغانستان، وكما أقرت اتفاقية بون الموقعة في كانون أول/ ديسمبر 2001، أُعيدت السيادة الوطنية في فترة مبكرة إلى حكومة انتقالية ترأسها حامد قرضاي. وكانت الولايات المتحدة أطاحت بنظام طالبان قبل ذلك بالاشتراك مع حلفاء محليين أقوياء، مثلهم تحالف الشمال، وحافظت منذ البداية على طيف واسع من الشركاء الدوليين. ومنذ البداية أيضاً، لعبت منظمة الأمم المتحدة وممثلها الأخضر الإبراهيمي دوراً مهماً في تنظيم وشرعنة المرحلة الانتقالية، وتم بدقة تحديد أدوار ومهام الدول الحليفة الأخرى المشاركة في قوات منظمة حلف شمال الأطلسي (اضطلع الألمان مثلاً بمسؤولية تدريب قوات الأمن الأفغانية). وعلى الرغم من أن الولايات المتحدة بقيت القوة العسكرية الأجنبية المهيمنة في أفغانستان، فإن الحجم الكلي لعدد قواتها ظل صغيراً نسبياً، ولم تقم تلك القوات على الأغلب بمهام حفظ النظام وتوفير الأمن الداخلي في أي مكان آخر عدا العاصمة كابول.

بالإضافة إلى ذلك، كان الهدف السياسي الأميركي البعيد الأمد معتدلاً ومتواضعاً، فالولايات المتحدة لم تَعِد أبداً بتحويل أفغانستان إلى ديمقراطية نموذجية، بل كان الهدف على الدوام إنهاء دور تلك الدولة كملجأ للإرهابيين، وتحقيق قدر من الاستقرار للشعب الأفغاني. ثم جاءت حقيقة انتخاب حامد قرضاي رئيساً للدولة في 9 تشرين أول/ أكتوبر 2004 تتويجاً لعملية ناجحة، سيما وأن إقبال الناخبين كان مثيراً للإعجاب في بلد لم ينتخب قط رئيساً له من قبل.

كان الوضع مختلفاً جداً في العراق، حيث الأهداف السياسية أكثر طموحاً ومقاربة الحكم أشد وطأة بكثير. فقبل بداية الحرب، أعلن الرئيس بوش صراحة أن العراق سيتحول إلى دولة ديمقراطية، وأن الحرب بحد ذاتها إن هي إلا المرحلة الأولى في خطة أوسع لتغيير سياسات الشرق الأوسط الكبير. وعلى عكس النموذج الأفغاني، قامت القوات الأمريكية والبريطانية أساساً بكل العمليات العسكرية في العراق، دون مساعدة أي من الحلفاء المحليين. ومع سقوط نظام صدام حسين، أصبحت سلطة الائتلاف المؤقتة السلطة العليا في العراق، وسيطرت الولايات المتحدة على مقدراتها طيلة ثلاثة عشر شهراً إلى حين إعادة السيادة الوطنية إلى حكومة عراقية انتقالية في 28 حزيران/ يونيو 2004. في تلك الفترة، كانت سلطة الائتلاف المؤقتة مسؤولة عن كل تفاصيل ومناحي الحكم في العراق، وفي خطوة رمزية تعكس صلاحياتها المطلقة نقلت موقعها إلى القصر الرئاسي القديم الذي كان يشغله صدام حسين. ومع أن الولايات المتحدة أنشأت مجلس الحكم العراقي المؤلف من خمسة وعشرين عضواً صيف عام 2003، إلا

أن مشاركة العراقيين في حكم الدولة الفعلي بقيت في حدودها الدنيا طيلة العام الأول للاحتلال.

كان لا بد أن تجسد أفغانستان والعراق بالتالي نموذجين شديدي التباين لإدارة عملية إعادة الإعمار. استخدم النموذج الأول أدوات وإمكانات متواضعة (مع أن إسهامات الدول الأجنبية تسارعت بشكل معتبر في أفغانستان بحلول عام 2004) في سعيه لتحقيق أهداف معتدلة، والتخلي قدر المستطاع، وحيثما أمكن، عن تبعات ومسؤولية الحكم لمصلحة لاعبين محليين (كتحالف الشمال)، وشركاء دوليين كمنظمة الأمم المتحدة أو منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو). أما النموذج العراقي فسخَّر الكثير جداً من الموارد الأمريكية لخدمة أهداف طموحة جداً، مع التركيز على سيطرة الولايات المتحدة على أكبر قدر ممكن من جهود إعادة البناء. فيما بعد، سعت الولايات المتحدة إلى إشراك المزيد من الدول الأجنبية في إعادة إعمار العراق، خصوصاً مع تصاعد تكاليفه المادية، لكن تلك الدول عزفت عن الاضطلاع بنوع المسؤوليات نفسه الذي اضطلع به حلفاء الولايات المتحدة في أفغانستان.

كان ثمة مساوئ عدة لاتباع مثل هذا النهج، فسلطة الائتلاف المؤقتة كانت عملياً بيروقراطية جديدة هائلة الحجم، تم تشكيلها ميدانياً وعلى عجل، ضمن ظروف أمنية شديدة الصعوبة ومتدهورة باطراد، كما أثبتت الأحداث لاحقاً. وبعكس الطريقة المألوفة في تنظيم وإدارة عملية بناء - الأمة التي تقودها الولايات المتحدة عادة، بالاعتماد على فريق عمل متجانس من الإدارة/ السفارة الأمريكية، لم يكن هناك

كادر اختصاصيين أمريكيين مؤهل للقيام بهذا النوع من المهام الخارجية. لقد اضطرت الحكومة الأميركية إلى التعاقد مع كل العاملين في سلطة الائتلاف المؤقتة على أساس فردي، وبتكليف الكثير منهم بمهام محددة ومستعجلة ضمن مدة زمنية لا تتعدى تسعين يوماً، الأمر الذي حد من فعاليتهم وقدرتهم على توطيد علاقات وثيقة مع المواطنين والموظفين العراقيين المحليين. كما عانت سلطة الائتلاف طيلة مدة وجودها نقصاً حاداً في عدد العاملين، وكان عليها بذل جهد معتبر في بناء تنظيمها الذاتي بدلاً من توفير الخدمات العامة للعراقيين. ونظراً لحداثة عهد المؤسسة نفسها، اختلطت سلطاتها وصلاحياتها إلى حد بعيد، ففي حين كان السفير بول بريمر يتبع اعتبارياً وزير الدفاع (الأسبق) دونالد رامسفيلد، ازداد تعامله بشكل مباشر مع كادر موظفي البيت الأبيض، متجاوزاً بذلك بيروقراطية البنتاغون في واشنطن.

أشارت التقارير أيضاً إلى أن العلاقات بين سلطة الائتلاف المؤقتة والقيادة المحلية للقوات العسكرية الأميركية، أو ما كان يعرف باسم مجموعة القوة المشتركة السابعة، كانت على الدوام متوترة ومرتبكة. وكان الوجود المكثف للقوات الأميركية في الشارع العراقي، ودور الشرطي الذي لعبته في حفظ النظام والقانون وتوفير الأمن الداخلي، دفع الشعب العراقي إلى النظر إليها باطراد كقوات احتلال جائرة وظالمة، فأسهمت تلك القوات في تحفيز المقاومة المسلحة وأعمال العنف ضدها. بعد ذلك، ومع انتقال السيادة الوطنية إلى الحكومة العراقية الانتقالية في حزيران/ يونيو 2004، كان على الإدارة الأميركية تفكيك كل هذه البيروقراطية الهائلة وتحويل سلطاتها وصلاحياتها إلى

الوزارات العراقية المختصة أو إلى فريق عمل السفارة / الإدارة الأميركية، مما أدى ثانية إلى فوضى وارتباك شديدين، نتيجة إعادة تحديد الأدوار والمهام وتوزيعها على بيروقراطية جديدة.

كذلك كانت قضية الملكية المحلية المشكلة الكبيرة الأخرى في المقاربة شديدة الوطء هذه. لقد أدرك خبراء التنمية أن المؤسسات العراقية ببساطة سوف لن تعمل على المدى البعيد دون توفر ملكية محلية لها، لكن نموذج سلطة الائتلاف المؤقتة كان يسعى بوضوح إلى تأخير عودة ملكية الحكومة العراقية إلى العراقيين أنفسهم. ربما كان ذلك حتمياً في الفترة التي أعقبت الحرب مباشرة، غير أن المراجعة المتبصرة لأحداث الماضي تظهر بجلاء - في ظل الغياب الواضح لممثلين محليين يمكن الوثوق بهم - أن الأولوية المطلقة لسلطات الاحتلال كان يجب أن تتركز على إيجاد مثل هؤلاء الممثلين المحليين.

إن إعادة السيادة الوطنية للعراق، وتفكيك سلطة الائتلاف المؤقتة، واستبدال سفارة نظامية بها (بالرغم من كونها أكبر سفارة أميركية في العالم)، ترأسها في البداية السفير جون نيغروبونتي، تشكل كلها اعترافاً ضمنياً من قبل إدارة بوش بارتكابها أخطاء جسيمة في مقاربتها الأولية لإعادة إعمار العراق. ابتعد السفير نيغروبونتي عن الأضواء، على عكس سلفه بريمر، وعمل بهدوء خلف الكواليس لتعزيز سلطة رئيس وزراء الحكومة الانتقالية، إياد علاوي، وتنسيق الجهود لإجراء الانتخابات الأولى في كانون ثاني/ ديسمبر 2005.

شكلت الانتخابات نجاحاً واضحاً للسياسة الأميركية في العراق، خصوصاً مع إقبال الناخبين الكثيف في المناطق الشيعية والكردية.

وعلى الرغم من أن الغالبية العظمى من أهل السنة كانوا إما مستائين أو عرضة الخوف والترهيب لدرجة منعتهم من المشاركة في التصويت، فللمرة الأولى في تاريخ العراق استطاع أكبر مجتمعين محليين انتخاب قادتهم الشرعيين. واستطاع هؤلاء بدورهم البدء بعملية طويلة ومعقدة لكتابة دستور جديد، والتفاوض فيما بينهم حول اقتسام السلطة في طريقة حياة جديدة. ما لم تتضح معالمه بعد هو إمكانية إغراء السنة بالعودة إلى العملية السياسية، وما إذا كان الأكراد والشيعة قادرين على العمل معاً لحل خلافاتهم حول طبيعة النظام الفدرالي في العراق، وحول حقوق ملكية بعض المناطق كمدينة كركوك. لكن المهم أن الخطوة الأولى على الأقل قد تم اتخاذها بنجاح.

بهذا تكون الولايات المتحدة انتقلت عملياً من مقاربتها الأولية شديدة الوطء إلى مقاربة أخف وطأة نوعاً ما، مظهرة بذلك قدرة على التعلم من أخطاء الماضي. وسوف يكشف المستقبل ما إذا كان هذا المسار التصحيحي والوسطي في منتصف الطريق كافياً لإنقاذ الوضع وتجاوز أخطاء واشنطن وسوء تقديراتها في المراحل الأولى لاحتلال العراق. لقد أضاعت الولايات المتحدة فعلياً عاماً كاملاً انهارت خلاله البنى التحتية الحكومية، أو جرى تفكيكها عمدا (كما في تسريح الجيش العراقي برمته)؛ وكان هذا العام الضائع تحديداً المدة الزمنية التي احتاجتها حركة التمرد لتنظيم صفوفها ولم شمل البعثيين السابقين والقوميين السنة والإرهابيين الأجانب، والشروع بحرب عصابات شرسة ضد قوات الاحتلال والحكومة العراقية الجديدة.

إن التحدي الذي يفرضه بناء الدولة على المدى البعيد يكمن في قدرة الولايات المتحدة على الالتزام به لأمد طويل. فلطالما واجهت

الولايات المتحدة مشاكل جمة في تركيز انتباهها لمدة كافية على جهود بناء - الأمة، إذ درجت العادة أن يتراخى اهتمام رجالات الكونغرس والرأي العام الأميركي بالأزمة بعد مدة أولية من النشاط السياسي المحموم، وسرعان ما تفقد وسائل الإعلام اهتمامها بالحدث وتركيزها عليه، ومن ثم تتكاثر الدعوات إلى خفض مستويات الإنفاق وتقليص عدد الإصابات في صفوف القوات الأميركية. هناك بلا شك مغريات كثيرة تدفع باتجاه خطر الإعلان عن نصر متسرع وقبل أوانه في العراق، فهناك الكثير من النقاط التي يمكن كسبها في حلبة السياسة الداخلية الأميركية بإخراج القوات من العراق في وقت مبكر، وهو اتجاه يدعمه الموقف الملتبس للحكومة العراقية المنتخبة حديثاً حول بقاء القوات الأميركية لمدة طويلة. لكن الحقيقة الواقعة هي أن مهمة بناء الدولة على المدى البعيد بدأت لتوها في العراق، وأن كتابة دستور جديد لا تشكل إلا جزءاً صغيراً من هذه العملية الطويلة والمعقدة.

المفارقة أن فرص نجاح التجربة الأفغانية تبدو أوفر حظاً من نظيرتها العراقية على المدى البعيد. ويرجع السبب في ذلك جزئياً إلى المقاربة خفيفة الوطء التي تم اتباعها منذ البداية، والتي منحت الأفغان قدراً أكبر من التحكم بشؤونهم وامتلاك مقدراتهم بأنفسهم. أضف إلى ذلك أنها مقاربة اقتصادية تستهلك كمّاً أقل من موارد دافع الضرائب الأميركي، ويمكن بالتالي تبنيها والدفاع عنها محلياً على المدى الطويل. لقد تحمل الشعب الأفغاني في الجيل الماضي المكافئ الأخلاقي لما عاناه الألمان واليابانيون بنهاية الحرب العالمية الثانية، ولعل كل ذلك الإنهاك الذي كابدوه يشكل الخلفية الضرورية لقيام نظام سياسي جديد.

في الكتاب الحالي، **بناء الدولة**، لا تشكل قضايا أفغانستان والعراق إلا نزراً يسيراً من مجموعة مشاكل أكبر سعيتُ إلى معالجتها، فبالرغم من المصاعب التي واجهتها الولايات المتحدة في كلتا الدولتين، تبقى مشاكل إعادة الإعمار نمطية الطابع ومعروفة الحلول. أما حين لا تكون الدولة فاشلة تماماً بل ضعيفة، وتمتلك نظام حكم وإن يكن واهياً وواهناً، وتواجه بالتالي عقبات سياسية خطيرة تقف حائلاً أمام تحقيق الإصلاح والنمو الاقتصاديين، فالمشكلة مختلفة تماماً. في هذه الحالات، لا تتركز المسألة على العلاقة بين سلطة احتلال خارجي وحكومة محلية تتولى السلطة إثر نزاع مسلح، بل بين دولة مستقلة ذات سيادة وبين المجتمع الدولي، ممثلاً بالمنظمات غير الحكومية أو بمجتمع الدول المانحة للمساعدات، سواء عبر اتفاقات ثنائية أم متعددة الأطراف. كما تبقى مشاكل تبني الإصلاح المؤسساتي هنا جوهرية وبحاجة إلى نقاش مستمر. في الوقت الراهن، تتوفر أدبيات مطولة حول محدودية الاشتراط كأداة فاعلة لتوليد الحاجة إلى الإصلاح المؤسساتي، وحول الاعتقاد بأن المساعدات ذاتها يمكن أن تضعف التطوير المؤسساتي المنشود. ويقع العديد من تلك المشاكل على عاتق الدول المانحة، وعلى طبيعة الحوافز التي تقدمها للحصول على نتائج، غالباً ما تكون مادية وملموسة وقصيرة الأمد لقاء مساعداتها، بدلاً من الانتظار بصبر وأناة لإحداث التطوير المؤسساتي من الداخل وعلى المدى البعيد. إن محاولة تعديل نظام الحوافز تلك، وابتكار مقاربات جديدة للإصلاح المؤسساتي (كمفهوم السيادة المشتركة) تشكل اليوم مجالاً مهماً من مجالات البحث العلمي الجديد في مشاكل التطوير السياسي في العالم.

واشنطن

أيار/ مايو 2005

مدخل

بناء الدولة إيجاد مؤسسات حكومية جديدة، وتقوية المؤسسات القائمة. في الكتاب الحالي، سوف أجادل بأن بناء الدولة يشكل اليوم أحد أهم قضايا المجتمع العالمي، لأن الدول الضعيفة أو الفاشلة تبقى مصدر العديد من أكثر مشاكل العالم خطورة، من الفقر إلى مرض العوز المناعي المكتسب (الإيدز) إلى المخدرات إلى الإرهاب. سوف أجادل أيضاً في حقيقة أننا بالرغم من معرفتنا الكثير عن شؤون بناء الدولة، فثمة الكثير مما لا نعرفه بعد، خصوصاً حول كيفية نقل المؤسسات القوية إلى الدول الضعيفة النامية. إننا نعرف تماماً كيفية تحويل الموارد المادية عبر الحدود الدولية، لكن نقل المؤسسات العامة التي تؤدي وظائفها على ما يرام يتطلب ذهنية معينة، ويعمل بطرائق معقدة تقاوم الانتقال من بيئة لأخرى؛ لذلك يتحتم علينا تركيز المزيد من الاهتمام والتفكير والبحث العلمي في هذا المجال.

قد يبدو للبعض أن طرح فكرة بناء الدولة - وليس تحجيمها أو تقليص دورها، ووضعها على قمة أولويات الأجندة المعاصرة - ضرب من المشاكسة والشذوذ عن المألوف. فالنزعة السائدة في السياسة العالمية خلال الجيل الماضي كانت، ولا تزال، نقد "الحكومة الكبيرة"، ومحاولة نقل نشاطاتها من القطاع العام إلى الأسواق الخاصة أو مؤسسات المجتمع المدني. لكن الحكومات الضعيفة أو عديمة الكفاءة أو غير الموجودة أصلاً، في الدول النامية تحديداً، تشكل مصدر الكثير من المشاكل الحادة.

على سبيل المثال، أصابت جائحة الإيدز أكثر من 25 مليون إنسان بعدوى الفايروس في إفريقيا، وسوف تتسبب في موت أعداد مذهلة من البشر، مع أن الإيدز يمكن علاجه، كما في الدول المتقدمة، باستعمال عقاقير مثبطة تحد من نشاط الفايروس وتمنع حدوث الارتكاسات. وقد تزايدت الضغوطات في الآونة الأخيرة لتوفير الدعم الحكومي اللازم لإنتاج أدوية الإيدز على نطاق واسع، أو إجبار شركات الأدوية الخاصة على السماح بتسويق صيغ رخيصة من منتجاتها في إفريقيا وبقية مناطق العالم الثالث. في الواقع، جزء من مشكلة الإيدز يكمن في الموارد المتوفرة، لكن جزءاً مهماً آخر يكمن في قدرة الحكومات على إدارة المشاريع الصحية بكفاءة وفاعلية. إن العقاقير المثبطة لنشاط الفايروس ليست باهظة الثمن فحسب، بل أيضاً معقدة وتتطلب نظام إشراف صحي دقيق. فعلى عكس اللقاح العادي الذي يعطى جرعة واحدة، يجب إعطاء أدوية الإيدز ضمن نظام جرعات معقد وعلى امتداد مدة زمنية طويلة؛ والفشل في اتباع نظام علاج صارم قد يؤدي عملياً إلى تعاظم الجائحة، إذ يتيح المجال أمام حدوث طفرة تمكن الفايروس المتسبب في عوز المناعة الإنساني من تطوير مقاومته للأدوية المتوفرة. لذا يقتضي العلاج الفاعل لمرض الإيدز توفر ثقافة صحية متقدمة، وبنية صحية تحتية قوية، ومعرفة دقيقة بالأطوار الوبائية للمرض في بعض المناطق. حتى في حال توفرت الموارد المالية الضرورية، تبقى القدرة المؤسساتية لعلاج مرض الإيدز ضعيفة وعاجزة في العديد من الدول الإفريقية الواقعة جنوب الصحراء (مع أن بعضها، كأوغندا، أبلى بلاء أحسن من بعضها الآخر)، ويجب بالتالي تقديم المساعدة إلى الدول المنكوبة لتطوير قدراتها المؤسساتية على استخدام كل الموارد المتاحة.

لقد أصبح العالم المتقدم اليوم مسكونا بشبح ضعف الدولة في البلدان الفقيرة بشكل أكثر مباشرة وإلحاحاً، فنهاية الحرب الباردة خلفت وراءها حزاماً من الدول الضعيفة والفاشلة، يمتد من البلقان عبر القفقاس إلى الشرق الأوسط وآسيا الجنوبية والوسطى. وكان انهيار أو ضعف الدولة في التسعينيات قد أدى لتوه إلى حدوث كوارث إنسانية كبيرة وانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان في الصومال، وهايتي، وكمبوديا، والبوسنة، وكوسوفو، وتيمور الشرقية. لفترة من الزمن، كان بمقدور الولايات المتحدة ودول أخرى التظاهر بأن هذه لا تتعدى كونها مشكلات محلية، لكن أحداث أيلول/ سبتمبر أثبتت أن ضعف الدولة يشكل أيضاً تحدياً استراتيجياً هائلاً. إن الخطر المزدوج لإرهاب المتطرفين الإسلامويين وتوفر أسلحة الدمار الشامل، أضاف بعداً أمنياً رئيساً لأعباء المشاكل الناجمة عن ضعف أنظمة الحكم في العالم. وهذا ما دفع الولايات المتحدة إلى الاضطلاع بمسؤوليات أساسية جديدة لبناء الدولة في كل من أفغانستان والعراق بعد انتهاء العمليات العسكرية. وهكذا برزت فجأة على رأس أولويات الأجندة الدولية إمكانية دعم قدرات ومؤسسات الدولة المفقودة، أو إعادة تشكيلها من الصفر. ويرجح أن يبقى حل هذه المشكلة شرطاً أساساً لتوفر الأمن في أجزاء مهمة العالم، بحيث أصبح ضعف الدولة في آن معاً قضية وطنية ودولية من الطراز الأول.

يتوزع الكتاب الحالي على أقسام رئيسة ثلاثة، يضع أولها إطاراً تحليلياً لفهم الأبعاد المتعددة لطبيعة الدولة، أي وظائفها، وقدراتها، والأرضية التي تنبني عليها شرعية حكوماتها المختلفة. ويعلل هذا

الإطار السبب بأن الغالبية العظمى من الدول النامية لا تعد دولاً قوية جداً بل في الواقع ضعيفة جداً. ينظر القسم الثاني في أسباب ضعف الدولة عموماً، وأسباب استحالة وجود علم إدارة عامة على وجه التحديد، بالرغم من كل الجهود التي بذلها علماء الاقتصاد مؤخراً. ثم يناقش القسم الثالث الأبعاد العالمية لضعف الدولة، أي كيف يؤدي ضعف الدولة إلى عدم الاستقرار، وكيف يؤدي هذا الضعف وعدم الاستقرار بدورهما إلى تآكل مبدأ السيادة الوطنية في النظام العالمي المعاصر، وكيف تحتل قضايا الشرعية الديمقراطية على المستوى الدولي مكان الصدارة وتهيمن على جملة الخلافات القائمة بين الولايات المتحدة وأوربا وبقية الدول المتقدمة في النظام العالمي.

ينبني الكتاب الحالي على سلسلة "محاضرات ميسنجر" (The Messenger Lectures) التي ألقيتها في جامعة كورنل، في مدينة إيثاكا بولاية نيويورك، بين 18 - 21 شباط/ فبراير 2003. أود هنا أن أعرب عن امتناني لجامعة كورنل ورئيسها الأسبق، "هنتر رولنغز"، لدعوتي إلى العودة لجامعتي الأم، وأخذ دوري في إلقاء هذه السلسلة القيمة من المحاضرات. أشكر على وجه الخصوص الجهود التي بذلها "فيكتور نيي" من قسم علم الاجتماع في جامعة كورنل لتسهيل تقديمي مجموعة المحاضرات هذه واستضافتي في "مركز الاقتصاد والمجتمع" الذي تأسس حديثاً. كما أشكر مدير المركز المشارك، "ريتشارد سويدلبرغ".

كنت قدمت أجزاء من الفصل الثالث في محاضرتين ألقيتهما عام 2004 - "محاضرة جون بونيثون" في مدينة ملبورن بأستراليا، و"محاضرة السير رونالد تروتر" في مدينة ويلينغتون بنيو زيلاندا.

أشعر بامتنان عميق لمركز الدراسات المستقلة ومديره جورج ليندسي، ولروجر كير وكاثرين جود من مؤسسة "طاولة الحوار الاقتصادي في نيوزيلندا"، لمساعدتهم في إحضاري وعائلتي إلى جزئهم من العالم. كما أشكر أوين هاريس، رئيس التحرير السابق لمجلة "ناشونال انترست"، الذي قدم ملاحظات قيمة على تلك المحاضرة.

جاء الكثير من الأفكار الواردة في هذا الكتاب من مقرر أكاديمي في علم السياسة المقارن كنت درسته بالاشتراك مع "سيمور مارتن ليبست" على امتداد سنوات عدة في كلية السياسة العامة في جامعة جورج ميسون. لقد تعلمت الكثير من "مارتي ليبست" على مر الأيام وإليه أهدي هذا الكتاب.

تلقيت ملاحظات وتعليقات ونصائح مفيدة من أصدقاء وزملاء كثر، بمن فيهم "روجر ليدز، وجيسيكا آينهورن، وفرد ستار، وانزو غريلي، ومايكل ماندلبوم، وروبرت كليتغارد، وجون أيكنبري، ومايكل إغناتيف، وبيتر بوتيك، وروب تشيس، ومارتن شيفتر، وجيرمي رابكن، وبريان ليفي، وغاري هامل، وليزا فاليكانغاز، وريتشارد باسكال، وتشيت كروكر، وغريس غوديل، ومارك بلاتنر، وكارن ماكورس".

كذلك ألقيت قسماً من المحاضرات التي ينبني عليها الكتاب الحالي في بنك "انتر - أميركان ديفيلوبمنت" والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID). أود أن أشكر أنريكه إغليسياس، مدير البنك، وآن فيليبس، مديرة مكتب السياسات وبرامج التنسيق في الوكالة للجهود التي بذلاها في تسهيل إقامة هذين الحدثين. كما قدمت أجزاء من الفصل الثالث في "مركز ميللر" التابع لجامعة فرجينيا، و"مركز كار" في كلية كينيدي

للدراسات الحكومية في جامعة هارفارد، و"المركز عبر - الأطلسي"، و"كلية ماكسويل" في جامعة سيراكوز، و"صندوق مارشال الألماني".

أشكر مساعدي أبحاثي - ماثياس ماثيجس وكريستينا تشجيكي ومات ميللر، وأخص بالذكر بيورن دريسل - للعون الكبير الذي قدموه في تجميع مواد هذا الكتاب. كما كانت مساعدتي سينثيا دوروغازي مفيدة في مختلف مراحل هذا المشروع.

أشكر أيضاً أفراد أسرتي، دائماً وأبداً، على الدعم الذي قدموه في أثناء كتابتي هذا المؤلف.