

الفصل 3

الدول الضعيفة والشرعية الدولية

ناقشت في الفصلين الأولين مشكلة ضعف الحكم والإدارة، وغياب أو قصور المؤسسات على مستوى الأمة - الدولة، حيث أصبحت تشكل عقبة خطيرة أمام التطور الاقتصادي في الدول الفقيرة كل على حدة. كما أصبحت في الآونة الأخيرة مشكلة خطيرة على مستوى النظام الدولي ككل، حيث تآكل مفهوما السيادة والأمة - الدولة، وهما حجرا الزاوية في النظام العالمي الذي أعقب توقيع اتفاقية ويستفاليا. في الحقيقة، تعرض مفهوما السيادة والأمة - الدولة لهجوم عنيف من حيث المبدأ، لأن ما يحدث داخل الدول - أو، بعبارة أخرى، لأن مشكلة الحكم والإدارة الداخلية فيها - يؤثر بشدة في أحيان كثيرة على الأعضاء الآخرين في النظام الدولي. ولكن من يمتلك حق أو شرعية انتهاك سيادة دولة أخرى، ولأية أغراض؟ هل ثمة مصدر آخر للشرعية الدولية لا يعتمد بحد ذاته على وجود وقوة الأمم - الدول ذوات السيادة؟ وإن لم يكن الأمر كذلك، ألا يصبح الاعتداء على السيادة مشروعاً متناقضاً ذاتياً؟ في الفصل الحالي، سوف أعالج هذه المجموعة المترابطة من المشاكل.

منذ نهاية الحرب الباردة، يمكن القول بأن الدول الضعيفة أو الفاشلة أصبحت - جدلا - المشكلة الأكثر أهمية في النظام العالمي الجديد (Crocker, 2003)، لأن هذه الدول ترتكب انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان، وتهاجم جيرانها، وتدفع بموجات كثيفة من الهجرة خارج أراضيها، وتتسبب في كوارث إنسانية كبيرة. ومنذ أحداث أيلول/ سبتمبر، أصبح واضحا أيضا أنها تؤوي إرهابيين دوليين يمكنهم إلحاق ضرر بالغ بالولايات المتحدة وغيرها من الدول المتقدمة.

في الفترة الواقعة بين سقوط جدار برلين عام 1989 وأحداث أيلول/ سبتمبر عام 2001، تركزت الغالبية العظمى من الأزمات العالمية حول الدول الضعيفة أو الفاشلة، بما فيها الصومال وهايتي وكمبوديا والبوسنة وكوسوفو ورواندا وليبيريا وسيراليون والكونغو وتيمور الشرقية. تدخل المجتمع الدولي تحت ألقعة مختلفة في كل واحد من هذه الصراعات - في أحوال كثيرة في وقت متأخر جدا وبقليل جدا من الموارد - وانتهى به الأمر في عدة حالات إلى الاستيلاء فعليا على السلطة وانتزاع مهمة الحكم من اللاعبين المحليين.

سلطت أحداث 11 أيلول/ سبتمبر الضوء على مشكلة من نوع مختلف. كانت الدولة الفاشلة في أفغانستان فاشلة جدا وضعيفة لدرجة أن استطاع فيها قطاع غير حكومي - تنظيم القاعدة الإرهابي - أخذ الدولة برمتها رهينة وتحويلها إلى قاعدة انطلاق لعمليات الإرهاب الدولي. وأوضحت الهجمات الطرق التي صار العنف فيها ديمقراطيا وشائعا، بحيث أن إمكانية الجمع بين التطرف الإسلامي وأسلحة الدمار الشامل أصبح فجأة يعني أن الأحداث الدائرة في

أجزاء قصية وفوضوية من العالم قد تكون بالغة الأهمية وشديدة التأثير على الولايات المتحدة وبقية الدول الغنية والقوية. ولما كانت أشكال الردع أو الاحتواء التقليدية لا تتفع مع مثل هذا النمط من اللاعبين الجدد الذين لا دولة لهم، اقتضت الاعتبارات الأمنية الوصول إلى داخل تلك الدول وتغيير أنظمتها لمنع ظهور أية تهديدات مستقبلية. وهكذا اكتسبت مشكلة الدول الفاشلة بعدا أمنيا رئيسا، بعدما كان ينظر إليها في الماضي عموما باعتبارها مشكلة إنسانية أو قضية انتهاك لحقوق الإنسان. على صعيد آخر، يقول مايكل إغناطييف (Ignatieff, 2003) إن مشكلة الدول الفاشلة في التسعينيات كانت أيضا بمثابة "قصور عام في المخيلة التاريخية، جسد عجز الغرب في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية عن إدراك حقيقة أن الأزمة الواضحة في أنظمة حكم العديد من الدول في مناطق متداخلة من العالم - من مصر إلى أفغانستان - سوف تشكل في النهاية تهديدا أمنيا له".

بعبارة أخرى، فإن الدول الفاشلة إلى حد بائس كالصومال وأفغانستان، ثمة نمط آخر من مشاكل الحكم والإدارة يدفع أيضا باتجاه زعزعة الاستقرار الدولي. كما يشير برنامج الأمم المتحدة للتنمية (UN Development Program 2002)، يشكل غياب الديمقراطية والتعددية والمشاركة الشعبية الفاعلة في الحياة السياسية في معظم أرجاء العالم العربي بعض أهم الأسباب المحيطة بحالة الفوضى والاضطراب التي يشهدها الشرق الأوسط. وينظر إلى ازدياد الطابع السلطوي لأنظمة الحكم في تلك المنطقة باطراد على أنه تم بمساعدة وتحريض الولايات المتحدة، التي تتهم بوجود بواعث خفية وراء دعمها

أنظمة الحكم المعتدلة. أضف إلى ذلك أن المنطقة تعيش حالة ركود اقتصادي، بعد أن فاتتها فرصة الاستفادة من موجات الإصلاحات الاقتصادية التي عمت أميركا اللاتينية وآسيا وأجزاء أخرى من العالم الثالث في الثمانينيات والتسعينيات. وقد تزامن هذا الركود (أو التراجع، كما هو الحال في بعض دول الخليج، التي تقلص فيها الناتج الإجمالي المحلي للفرد الواحد بمعدل الثلث خلال عشرين سنة) مع ما شهدته هذه الدول من ارتفاع حاد في عدد مواطنيها الشباب، الذين بقي عشرات الآلاف منهم عاطلين عن العمل. وكما في بقية أنحاء العالم الثالث، يمكن إرجاع الكثير من أسباب هذا الركود إلى ضعف الحكم والإدارة في دول لم تشجع روح المغامرة التجارية أو كفاءة الأسواق الاقتصادية. هنالك أيضا بعد إداري للصراع الإسرائيلي - الفلسطيني، فأحدى نقاط الخلل الرئيسية في اتفاقات أوسلو وعملية السلام في التسعينيات إجمالا كانت فشلها في المطالبة بقدر أكبر من المحاسبة الديمقراطية داخل أطر السلطة الفلسطينية، وعجزها عن منع المستويات العالية جدا من الفساد واستغلال النفوذ.

الامبراطورية الجديدة

يبدو واضحا أن منطلق السياسة الخارجية الأميركية منذ 11 أيلول/ سبتمبر يدفع بها إلى وضع تضطلع فيه بمسئولية حكم الدول الضعيفة، أو تلقي المشكلة برمتها في أحضان المجتمع الدولي. وعلى الرغم من أن إدارة بوش تنفي أن تكون لها طموحات إمبريالية، فإنها مع ذلك عبرت صراحة - في خطاب الرئيس الذي ألقاه في كلية "ويست بوينت" العسكرية في شهر حزيران/ يونيو عام 2002، وفي

إعلان استراتيجية الأمن القومي في الولايات المتحدة (2002) - عن تبنيها عقيدة الحرب الاستباقية، أو بتعبير أدق الحرب الوقائية، الأمر الذي يضع الولايات المتحدة عمليا في موقع يخولها حق حكم كل الشعوب المعادية في كل الدول التي يمكن أن تشكل لها تهديدا إرهابيا. وهذا تحديدا ما حدث في أفغانستان عام 2001، فحكومة حامد قرضاي، الأكثر لياقة وتقدمية بكثير من نظام طالبان الذي حلت محله، نصبتها عمليا الولايات المتحدة، ويرجع الفضل في بقائها إلى الدعم العسكري الذي توفره لها في مواجهة الكثير من أمراء الحرب الذين ينازعونها السلطة في مختلف أرجاء البلاد، وفي مواجهة الجيوب المتبقية من مقاتلي طالبان الذين يشككون في شرعيتها. وكانت الحاجة إلى خوض الحرب في أفغانستان قد دفعت القوات العسكرية الأميركية إلى دخول دول مثل طاجكستان وتركمانستان وأوزبكستان، وكلها كانت تدور في فلك النفوذ السوفياتي في السابق، وكلها تعاني اليوم مشاكل حادة في الحكم الداخلي.

في شهر آذار/ مارس 2003، اضطلعت الولايات المتحدة بمشروع أكثر طموحا للإطاحة بنظام صدام البعثي وتحويل العراق إلى دولة ديمقراطية فاعلة. قال الرئيس بوش في خطاب ألقاه يوم 26 شباط/ فبراير 2003: "نجتمع هنا اليوم في فترة حاسمة من تاريخ أمتنا والعالم المتحضر. لقد كتب الآخرون جزءا من هذا التاريخ وسوف نكتب بقيته بأنفسنا". وضع بوش في ذلك الخطاب أجندة استثنائية لم تتضمن ديمقراطية العراق فحسب، بل أيضا إجراءات تحولات جذرية في الكثير من سياسات الشرق الأوسط، بما في ذلك تحقيق تقدم في النزاع الإسرائيلي - الفلسطيني، وتعزيز التعددية في بقية أرجاء العالم العربي.

بمعزل عن العراق، أكدت الهجمات الإرهابية في مومباسا وكينيا وبالي والرياض بين عامي 2002 و 2003 حقيقة أن القاعدة تتابع انتهاز الفرص التي تتيحها مختلف الدول. بالطبع، سوف لن تتدخل الولايات المتحدة عسكرياً بشكل مباشر في كل دولة يتواجد فيها الإرهابيون في العالم، ويتحتم عليها بالتالي الاعتماد على القدرة الذاتية للدول المحلية في السيطرة على الإرهاب. إن العجز المتكرر في القيام بهذا الدور يسلط الضوء على أنماط الفجوات في القدرة المؤسساتية التي تناولناها في الفصلين الأول والثاني، إذ لم يكن بمقدور الحكومتين الكينية والإندونيسية التصرف بحزم لإحباط الهجمات. حتى التقدم النسبي الذي حققه النظام الإندونيسي في اكتشاف ومحاكمة مرتكبي هجمات بالي جاء نتيجة الكم المعترف من المساعدة الأجنبية. وهكذا تعود الولايات المتحدة في سعيها لتحقيق الأمن إلى مواجهة الأسئلة نفسها التي واجهتها وكالات التنمية الدولية من قبل حول كيفية تحفيز بناء - الدولة من الخارج في بلدان تعاني خلافاً وظيفياً حاداً من الداخل.

تآكل السيادة

يقوض ضعف الحكم والإدارة مبدأ السيادة الوطنية الذي قام عليه النظام العالمي الحديث في الفترة التي أعقبت اتفاقية وستفاليا. ويرجع السبب في ذلك إلى أن المشاكل الكثيرة التي تولدها الدول الضعيفة، لنفسها وللدول الأخرى، تزيد بشكل كبير احتمال أن تسعى قوى أخرى في النظام الدولي إلى التدخل في شؤونها ضد مشيئتها لحل تلك المشكلات بالقوة، وتشير كلمة الضعف في هذا السياق إلى قوة الدولة لا مداها، وفق مجموعة الاصطلاحات التي طورناها آنفاً، أي ضعف

القدرة المؤسساتية لتنفيذ وفرض السياسات، جراء افتقار النظام السياسي برمته في أحيان كثيرة إلى أساس الشرعية.

يرى الكثير من منتقدي إدارة بوش أن عقيدتها الاستباقية الجديدة وحبها على العراق يشكلان تحولاً راديكالياً عن السياسات السابقة التي أكدت على الردع والاحتواء، بينما تقوم السياسة الجديدة تحديداً على الانتهاكات الدورية لمبدأ السيادة (Hassner, 2002). في الحقيقة، بدأ تآكل السيادة قبل ذلك في التسعينيات، خلال ما يسمى بالتدخلات الإنسانية التي مهدت الطريق أمامه، إذ أدت تجارب المجتمع الدولي في الصومال وهايتي وكمبوديا ودول البلقان وغيرها إلى توليد أدبيات مطولة عن التدخل الخارجي (*).

أقيمت الحجة في المناظرات حول التدخل الإنساني على أن النظام العالمي الذي صاغته اتفاقية ويستفاليا لم يعد يشكل الإطار المناسب للعلاقات الدولية المعاصرة، لأن ذلك النظام انبنى أساساً على غموض متعمد حول مسألة السيادة. ويجادل هذا الرأي بأن نهاية الحرب العالمية الثانية أحدثت إجماعاً أكبر من ذي قبل داخل المجتمع العالمي حول مبدأى الشرعية السياسية وحقوق الإنسان، بحيث لم يعد بالإمكان التسليم بالسيادة الوطنية، وبالتالي إضفاء الشرعية بشكل

(* انظر على سبيل المثال لا الحصر:

Damrosch, 1993; Heiberg, 1994; Hoffmann, 1996; Lugo, 1996; Mastanduno & Lyons, 1995;

Mayall, 1996; Murphy, 1996; von Lipsey, 1997; Weiss & Collins, 1999; and Williamson, 1998.

للحصول على قراءة نقدية، انظر: Carpenter, 1997

أوتوماتيكي على كل من يمتلك مقاليد السلطة في دولة ما بحكم الواقع. إن السيادة الوطنية في دول مثل الصومال وأفغانستان، اللتين انحدرتا إلى مستوى حكم أمراء الحرب، إن هي إلا وهم كاذب أو نكتة رديئة. والحكام الديكتاتوريون ومنتهكو حقوق الإنسان، أمثال ميلوسوفيتش في صربيا، لا يمكنهم الاختباء وراء مبدأ السيادة لحماية أنفسهم أثناء ارتكابهم جرائم ضد الإنسانية، خصوصا في دول متعددة الإثنيات مثل يوغسلافيا سابقا، حيث يجري التنازع حتى على حدود دولة السيادة نفسها. في هذه الحالات، لا تتمتع القوى الخارجية بحق بل بواجب التدخل، باسم حقوق الإنسان والشرعية الديمقراطية.

بالضرورة، أدت التدخلات الإنسانية في التسعينيات إلى توسيع سلطة ما أصبح بحكم الواقع إمبريالية دولية على جزء "الدول الفاشلة" من العالم. في أغلب الأحيان، شكلت القوة العسكرية الأميركية رأس الحربة في هذه التدخلات، وتبعتها عملية بناء الأمة بالاشتراك مع تحالف عريض مكون أساسا من الدول الأوروبية وأستراليا ونيوزيلاندا واليابان. في كل من الصومال وكمبوديا والبوسنة وكوسوفو وتيمور الشرقية، والآن في أفغانستان، لم يعد "المجتمع الدولي" كيانا مجردا بل اكتسب وجودا نابضا بالحياة، إذ أصبح الحكومة الفعلية للدولة المعنية، في حين تم تعليق السيادة الوطنية لهذه الدول، وأنيطت وظائف الحكم فيها إلى منظمة الأمم المتحدة أو وكالات الغوث والمنظمات غير الحكومية - في حالة تيمور الشرقية أصبح موقع السلطة والسيادة سفينة في المرفأ خارج العاصمة ديلي! قد تكون هذه السلطة الإمبراطورية الدولية العليا طيبة النوايا، وقد تكون قائمة على

الديمقراطية وحقوق الإنسان، لكنها في كل الأحوال سلطة إمبريالية عليا، شكلت سابقة في نزع السيادة وتسليمها إلى حكم الهيئات والوكالات الدولية.

إن المشكلة التي تواجهها الولايات المتحدة تكمن في أن أنظمة الحكم الفاشلة تشكل تهديدات أمنية لا تطاق، يستخدم فيها الإرهابيون أسلحة دمار شامل. يفضل البعض إقامة تمييز حاد بين التدخلات لحماية حقوق الإنسان في دولة ما والتدخلات لمنع تهديد أمن الدول الأخرى، فيزعمون أن الحالة الأولى فقط تشكل أرضية شرعية لانتهاك مبدأ السيادة. مثل هذا التمييز يبقى مثار جدل، لأنه يفترض بطريقة ما أن الدفاع عن النفس أقل شرعية من الدفاع عن الآخرين. على أية حال، كثيرا ما تتداخل هذه القضايا على الصعيد العملي، لأن الحكومات التي ترتكب انتهاكات لحقوق الإنسان غالبا ما تهدد جيرانها، أو تكون ضعيفة إلى درجة لا تستطيع منع هذه التهديدات والانتهاكات.

ينبغي أن لا تفسر هذه النقطة على أنها دفاع عن حرب إدارة بوش في العراق، فالحجج المؤيدة والمناقضة في تلك القضية جد معقدة. لم تستكشف الإدارة الأميركية بشكل ملائم إمكانات ردع التهديد الأمني الحقيقي القادم من بغداد دون الحاجة إلى الغزو المباشر من جهة؛ ومن جهة أخرى خلطت بين التهديد الذي شكله العراق وبين التهديد الإرهابي، بطرق لم تعكس بدقة مصالح واهتمامات الفريقين المختلفة (Mearsheimer, 2002). النقطة التي أردت توضيحها في هذا السياق، حقيقة أن وجود أسلحة دمار شامل بأيدي لاعبين خارج نطاق الدولة الشرعية يشكل نوعا جديدا وبالغ الخطورة من المشاكل الأمنية، ويبرر

بالتأكيد تقريبا تدخل الدولة المعنية التي تتعرض للتهديد بتلك الطريقة. إن الردع لا ينفع في حالات تكون فيها احتمالات المبادرة باستخدام أسلحة الدمار الشامل معتبرة؛ ومبدأ السيادة بحد ذاته لا يكفي أبدا لحماية دولة تتستر على هذا النوع من التهديد، وتمنح مرتكبيه ملاذا آمنا داخل حدودها. وهكذا تقودنا معالجة مشكلة التدخل لأسباب أمنية تحديدا إلى النتيجة نفسها في التدخل الإنساني: ضرورة الوصول إلى داخل تلك الدول والاستيلاء على حكمها لإزالة مثل هذه التهديدات ومنع ظهورها ثانية في المستقبل.

بناء الأمة

لقد أصبح نوع القضايا التي أثارناها في الفصلين الأولين - كيف يمكن تعزيز حكم الدول الضعيفة، وتحسين شرعيتها الديمقراطية، وتقوية مؤسساتها بحيث تكون مكثفية ذاتيا - محور المشروع المركزي في علم السياسة الدولية المعاصر. ويمكن أن نتوصل إلى هذه النتيجة بدافع الرغبة في إعادة بناء المجتمعات التي مزقتها الحروب وأنهكتها الصراعات، أو الرغبة في القضاء على مناطق تفريخ الإرهاب في العالم، أو الأمل بأن تحظى الدول الفقيرة بفرصة التطوير الاقتصادي. في كل الأحوال، إذا كان ثمة علم أو فن أو حرفة لبناء - الدول فسوف تخدم كل هذه الأهداف مجتمعة بشكل متزامن، وسوف يشدد الطلب عليها إلى أبعد الحدود في المستقبل المنظور.

في الولايات المتحدة، تعرف هذه المحاولة باسم بناء - الأمة. ولعل الاصطلاح يعكس التجربة القومية الأميركية، حيث تشكلت الهوية الثقافية والتاريخية إلى درجة بعيدة بتأثير المؤسسات السياسية،

كالمؤسسات الدستورية والديمقراطية. على النقيض من ذلك، غالباً ما يكون الأوروبيون أكثر وعياً بالفرق بين الأمة والدولة، فيشيرون إلى أن بناء الأمة بمعنى إقامة مجتمع يرتبط أفرادها بتاريخ وثقافة مشتركين يتجاوز قدرة أية قوة خارجية على تحقيقه. وهم بالطبع محقون في ذلك، لكن الدول يمكن بناؤها عن عمد وبشكل مدروس. وإذا نجم عن بناء الدولة أمة، فتلك قضية حظ وحسن طالع أكثر منها قضية تصميم وتخطيط.

يدور في الولايات المتحدة منذ فترة بعيدة حوار مؤدلج حول بناء الأمة. بعض المحافظين، بمن فيهم العديد من أتباع اليمين الليبرتاري، يعارضون بناء الأمة من حيث المبدأ، لاعتقادهم بعدم قابليته للتطبيق، ولكرههم فكرة الالتزام المفتوح والمكلف بما يعتبرونه نوعاً من دولة الرفاه والرعاية الاجتماعية على المستوى الدولي. من الجهة المقابلة، هناك العديد من أعضاء المؤسسات المالية الدولية والمنظمات غير الحكومية والدول المانحة ممن يتحدثون عن بناء الأمة وكأنه عملية نفهمها تماماً ونعرف أبعادها ونستطيع تحقيقها إن توفرت الموارد الكافية. بكل بساطة، يتعذر تبني الموقف الأول أو الدفاع عنه، نظراً لاعتبارات السياسة الخارجية والدواعي الأمنية التي واجهتها الولايات المتحدة، وسوف تواجهها على الدوام. عندما تسلمت إدارة بوش مهامها، كانت تشكك إلى أبعد الحدود في جدوى عملية بناء الأمة، بيد أنها، شاءت أم أبت، انجرت إليها في كل من أفغانستان والعراق. أما مؤيدو بناء الأمة فيتحتم عليهم التحلي بالأمانة والإنصاف في مواجهة سجل النجاح الهزيل والمقلق إلى أبعد الحدود في هذا المجال. المشكلة لا تنحصر ببساطة في أن بناء الأمة لم يعمل على ما يرام، ففي حالات

كثيرة أدت محاولات بناء الأمة فعليا إلى تآكل القدرة المؤسساتية مع مرور الزمن، كما هو الحال في العديد من الدول الإفريقية جنوب الصحراء. لذلك يتوجب علينا إلقاء نظرة جديدة إلى ما يمكن وما لا يمكن تحقيقه من خلال بناء الأمة، وبالتالي معرفة حدود ما تستطيع المساعدات الخارجية تقديمه.

ثمة مظاهر أو أطوار ثلاثة لبناء الأمة، يتعلق الأول بما أصبح يعرف اليوم باسم إعادة الإعمار في فترة ما بعد - النزاع المسلح، وينطبق على دول تخرج لتوها من نزاع عنيف كأفغانستان والصومال وكوسوفو، حيث انهارت سلطة الدولة تماما وكانت بحاجة إلى عملية إعادة بناء من القاعدة إلى القمة. في هذه الحالة، تتحصر مهام القوى الأجنبية على المدى القصير في توفير الاستقرار عبر ضخ المزيد من القوى الأمنية، ورجال الشرطة، والمساعدات الإنسانية العاجلة، والمساعدات التقنية لإصلاح المرافق العامة وإعادة الماء والكهرباء والنظام المصرفي ودفع الرواتب وما إلى ذلك.

إذا كانت الدولة المنهارة محظوظة بما فيه الكفاية لتحقيق قدر من الاستقرار بمساعدة القوى الأجنبية (كما هو الحال في البوسنة)، تبدأ المرحلة الثانية حيث يتركز الهدف الرئيس على إقامة مؤسسات حكومية قادرة على البقاء والاكتفاء الذاتي، حتى في حال انسحاب قوى التدخل الخارجية. بالطبع، يبقى إنجاز هذا التطور أكثر صعوبة من سابقه، لكنه حيوي بالنسبة للقوى الأجنبية إن شاءت يوما الخروج بشرف من الدولة المعنية.

يتداخل المظهر الثالث مع الثاني إلى درجة معتبرة، إذ يرتبط بتقوية الدول الضعيفة التي لا تزال سلطة الدولة فيها قائمة ووطيدة

إلى حد معقول، لكنها غير قادرة على الاضطلاع ببعض الوظائف الضرورية مثل حماية حقوق الملكية أو توفير التعليم الابتدائي الأساس. وتضم هذه الفئة الواسعة دولا مازالت تحتفظ بجيوب خبرات مؤسساتية في مجالات معينة، كالقطاع المصرفي وإدارة معدلات الصرف، لكنها تعاني مشاكل في تقديم الخدمات منخفضة الضبط، مثل التعليم أو حكم القانون (كالبيرو والمكسيك)، إضافة إلى دول أخرى تعاني المؤسسات فيها ضعفا حادا في كل المجالات (كفانا وكينيا).

تطرح كل من أفغانستان وعراق ما بعد صدام تحديات شديدة التباين. أفغانستان لم تشهد أبدا قيام دولة حديثة، ففي ظل الحكم الملكي الذي استمر حتى بداية الاضطرابات السياسية في السبعينيات، بقيت الدولة إلى حد بعيد كونفدرالية قبائلية لا تمتد سلطتها كثيرا خارج حدود العاصمة كابول. في السنوات اللاحقة من سوء الحكم الشيوعي والحرب الأهلية، انهار حتى ذلك الأدنى المتبقي من سلطة الدولة الضعيفة أصلا. لذلك كان لا بد أن يبدأ بناء الدولة بعد الإطاحة بنظام طالبان من القاعدة صعودا، وبتوفير الموارد والتوجيه كليا من الخارج. لكن، بالنظر إلى عظم المهمة والبخل النسبي الذي تبديه الولايات المتحدة وبقية الدول المانحة، تبدو فرص إقامة دولة حديثة (ناهيك بدولة ديمقراطية) في أفغانستان محبطة إلى درجة مروعة.

على النقيض من ذلك، كان العراق بلدا أكثر تطورا، وتوفرت فيه موارد مادية وبشرية أكبر بكثير. المشكلة هنا أن مؤسسات الدولة العاملة انهارت أو جرى تفكيكها فور انتهاء الحرب، وأصبحت بحاجة إلى إعادة بناء، مع ضياع كم هائل من القدرة الإدارية في أعمال النهب

والفوضى العارمة التي أعقبت التدخل العسكري. وكما في حالتي ألمانيا واليابان بعد الحرب، وحالات العديد من الأنظمة ما بعد الشيوعية، تتعرقل عمليات إعادة بناء الدولة في عراق ما بعد صدام نتيجة الحاجة إلى منع أعضاء النظام البائد من الظهور مجددا. لقد حدد جيل كامل من الحكم الاستبدادي معالم المشهد السياسي في العراق، ولم يترك إلا قلة قليلة ممن يمتلكون الكفاءة الإدارية أو المهارة السياسية خارج أطر الحزب الحاكم والقوات المسلحة.

تمتلك الولايات المتحدة والمجتمع الدولي عموما سجلا متناقضا في تعاملها مع الدول الفاشلة في الطور الأول من إعادة البناء والاستقرار في فترة ما بعد - النزاع المسلح. لقد ارتكبت الولايات المتحدة وبقية اللاعبين الدوليين الكثير من الأخطاء في تنظيم هذه الفعاليات في كل من بنما والصومال وهايتي والبوسنة؛ لكنها تعلمت أيضا قدرا لا بأس به من تجاربها في مبادرتي بناء الدولة في كوسوفو وتيمور الشرقية عامي 1966 و2000 على التوالي، حيث استطاعت الحكومة الأميركية والمجتمع الدولي استنباط وسائل وآليات أفضل بكثير لتحقيق الانسجام الداخلي والحفاظ على الذاكرة المؤسساتية في عملية بناء الأمة.

للأسف، فشلت إدارة بوش في الاستفادة من هذه التجارب السابقة، حين دخلت أفغانستان والعراق، فكررت العديد من الأخطاء التي ارتكبتها من قبل في عمليات بناء الأمة (ال فشل في توقع حدوث عمليات نهب واسعة، مثلا، وعدم توفير قوات أمن وشرطة كافية للتعامل مع أحداث الشغب والفوضى المدنية). يرجع السبب في ذلك،

جزئياً، إلى الطريقة الأحادية التي دخلت فيها الإدارة الحرب على العراق، والتي حرمتها إلى حد بعيد من الشركاء الدوليين الفاعلين في هذا المجال. كما يرجع السبب في جزئه الآخر إلى الصراعات البيروقراطية الداخلية التي تركت تنظيم جهود إعادة البناء بأيدي رجالات البنتاغون (Fukuyama, 2004). بالتأكيد، تبقى وزارة الدفاع الأميركية لاعبا مفتاحيا في أية عملية بناء أمة، لكنها تفتقد القدرة المؤسساتية على تنظيم كامل هذه العملية المعقدة. لذلك لا تبدو عملية بناء الدولة ضرورية في دول العالم الثالث الضعيفة أو المنهارة فحسب، بل أيضا في واشنطن نفسها أحيانا (Mendelson Forman, 2002).

إذا كان المجتمع الدولي أصاب بعض النجاح المحدود في عمليات إعادة الإعمار فور انتهاء النزاعات المسلحة، فإن سجله أقل إثارة للإعجاب في التعامل مع المرحلة الثانية من بناء الأمة، حيث يسعى اللاعبون الأجانب إلى إقامة أو تقوية مؤسسات شرعية مكتفية ذاتيا، تمكن الحكومة المعنية في نهاية المطاف من الاستغناء عن المساعدة الخارجية. ينبغي أن تكون التجربة الإمبريالية في الصومال وهايتي وكمبوديا والبوسنة وكوسوفو وتيمور الشرقية في التسعينيات تأديبية وراذعة بما فيه الكفاية. فقد فشلت الولايات المتحدة والمجتمع الدولي في تحقيق الكثير من التقدم في محاولة إيجاد دولة مكتفية ذاتيا في أي من هذه البلدان التي سعت إلى إعادة بنائها، مع أن عمليات بناء الأمة لعبت دورا حيويا في توفير الاستقرار على الأرض وتمهيد الطريق أمام قيام مفاوضات للتوصل إلى تسويات معقولة. بالطبع لا يمكن الاستهانة بفائدة وأهمية السلام بالنسبة لشعوب تلك البلدان، ويمكن

القول إن تحقيق السلام بحد ذاته يبرر الجهود الدولية. غير أن المفارقة تبقى في التناقض الكامن بين أقوال المجتمع الدولي المنمقة، التي تؤكد على أهمية "بناء القدرة"، وبين أفعاله التي كانت في الواقع نوعاً من "امتصاص القدرات خارجاً"، كما يقول مايكل إغناطييف بعبارة الشهيرة (Ignatieff, 2002). إن المجتمع الدولي، بما فيه الأعداد الهائلة من المنظمات غير الحكومية، التي تعتبر جزءاً لا يتجزأ منه، جاء محملاً بالتبرعات السخية ومفعماً بالقدرات والمواهب، لكنه بدلاً من دعم قدرات الدولة الضعيفة والتكامل معها في البلدان المستهدفة، فإنه طغى عليها وحشرها خارج عملية البناء. وهذا يعني أنه في حين يجري أداء وظائف الدولة، فإن القدرة الأهلية لا تتزايد، وبالتالي من المرجح أن تعود الدول المعنية إلى أوضاعها السابقة ما إن يفقد المجتمع الدولي اهتمامه، أو يحوله إلى المنطقة التالية للأزمات.

يمكن اعتبار البوسنة حالة حدية، فبعد سبع سنوات من توقيع اتفاقية ديتون التي أوقفت الحرب، لا يزال الممثل الأعلى لهيئة الأمم المتحدة يحكم البوسنة والهرسك. وعلى الرغم من إجراء انتخابات متكررة، ليس ثمة ديمقراطية فاعلة في البوسنة، إذ لا يزال الممثل السامي يستخدم صلاحياته المطلقة لعزل الرؤساء ورؤساء الوزارات والقضاة والمحافظين وغيرهم من الموظفين الرسميين المنتخبين. كما يتمتع الممثل السامي بسلطة إقرار القوانين والتشريعات، وإنشاء مؤسسات جديدة دون النظر إلى أفضليات وخيارات الشعب البوسني. ولا يزال القسم الأكبر من القدرة المؤسساتية لحكومة البوسنة بأيدي الخبراء الدوليين لا الموظفين الأهليين البوسنيين، الأمر الذي دفع بعض

المراقبين إلى مقارنة وضع البوسنة بوضع الهند إبان الاستعمار البريطاني (Knaus & Martin, 2003). حدث شيء مشابه في كوسوفو أيضاً، على الرغم من أن المجتمع الدولي وظف استثمارات هائلة في الإقليم، أو لعله بسبب كل تلك الاستثمارات.

لا ينبغي فهم أي من هذا على أنه إيحاء بأن التدخل الخارجي لم يكن ذا شأن أو جديراً بالعناء، فقد جاء استجابة لأزمات إنسانية حقيقية، أو حالات حادة من طور ما بعد النزاع. كل ما يمكن للمرء فعله في بعض الأحيان الاهتمام بحل المشاكل الملحة على المدى القصير، وتأجيل المشاكل المؤسسية بعيدة الأمد إلى مراحل لاحقة على الطريق. لذلك يجري عادة تقييم مدى نجاح عملية بناء الدولة طبقاً لمعايير متواضعة وأبعد ما تكون عن الصرامة، كعودة الناتج الإجمالي المحلي إلى مستويات ما قبل النزاع أو إجراء انتخابات ديمقراطية (Dobbins et al., 2003).

نظراً لأن مستوى الدولة يتراوح غالباً بين الضعيف إلى الغائب كلياً في العديد من الدول الفاشلة، لا يبدو واضحاً ما إذا كان ثمة بديل للعلاقات شبه الكولونيالية وشبه الدائمة بين الدولة "المستفيدة" والمجتمع الدولي. لقد أعاد المجتمع الدولي، بمعنى ما، نظام الانتداب السابق أيام عصبة الأمم، حيث حصلت بعض القوى الاستعمارية على تفويض صريح بحكم مناطق معينة نيابة عن المجتمع الدولي. المشكلة في نظامنا الحالي أن الأعراف المعاصرة لا تقبل شرعية أي شيء آخر عدا حكم الذات، مما يدفعنا بالتالي إلى الإصرار على ضرورة أن تكون مختلف صيغ الإدارة التي نقدمها مؤقتة وأنماط الحكم انتقالية. ولأننا

في الحقيقة لا نعرف كيفية نقل القدرات المؤسساتية على عجل، فإننا نهئى أنفسنا وكل "المستفيدين" المفترضين لخيبات أمل وإحباطات كبيرة.

الشرعية الديمقراطية على الصعيد الدولي

لا تتمحور الخلافات الحادة في الرأي حول مبدأ السيادة بحد ذاته، إذ لم يعد هناك الكثير ممن يقبلون الدفاع عنه بصيغته الأصلية الصرف. والواضح أن ليس كل السیادات متساوية، وأن ضعف الحكم والإدارة يسهم بشكل مباشر في قلة احترام المجتمع الدولي لسيادة بلد ما. أكرر القول هنا أن هذا التحول لم يطرأ بعد أحداث 11 أيلول/سبتمبر، بل تطور في سياق التدخلات الإنسانية في التسعينيات.

بدلاً عن ذلك، يتركز الجدل الدائر بين أعضاء المجتمع الدولي اليوم حول مَنْ يقرر سيادة مَنْ يمكن انتهاكها، وعلى أية أسس، ولأية أسباب؟ إلى أي مدى تبقى السيادة الوطنية الحق الخاص للدولة - الأمة، وإلى أي حد ينبغي أن تنقيد القرارات حولها بالقوانين والأعراف الدولية؟ تأخذنا هذه الأسئلة إلى ميدان مجموعة مختلفة من قضايا الشرعية الديمقراطية، مع التركيز هذه المرة ليس على الدول الفردية بل على النظام الدولي. ويكشف هذا الجدل بونا شاسعا في الرأي بين الولايات المتحدة وحلفائها الأوروبيين، ويرجح أن يبقى لوقت قادم طويل مصدر احتكاك ومناكفة ووجع رأس بين الفرقاء.

في حين كان الأوروبيون في البداية متضامنين مع الولايات المتحدة إلى أبعد الحدود إثر هجمات 11 أيلول/سبتمبر، تزايدت الانتقادات الأوروبية بشكل حاد، وتحولت في أحيان كثيرة إلى عداء سافر تجاه الأميركيين، خصوصا في الفترة التي أعقبت نهاية الحرب في

أفغانستان أواخر عام 2001. وتركز الكثير من هذه الانتقادات على اتهام الأوروبيين الولايات المتحدة بأحادية القرار حول قضايا مثل معاملة سجناء القاعدة في معتقل خليج غوانتانامو، وإلغاء الولايات المتحدة من طرف واحد اتفاقية الحد من انتشار الصواريخ الباليستية، ورفضها الانضمام إلى المحكمة الجنائية الدولية، وقبل ذلك إعلان إدارة بوش انسحابها من المفاوضات حول مسودة اتفاقية كيوتو لمنع الاحتباس الحراري. لكن الشرخ الأكبر والأكثر جدية ظهر حول نية واشنطن مهاجمة العراق، فعليا بهدف "تغيير النظام" وإزالة أسلحة الدمار الشامل التي يمتلكها. وبدوره قاد ذلك إلى أخطر تصدع في العلاقات الأوروبية - الأميركية منذ أزمة السويس عام 1956. لقد فاز المستشار الألماني غيرهارد شرويدر بانتخابات ثانية خاضها على أساس برنامج سياسي يعادي صراحة السياسة الخارجية الأميركية، ونظمت فرنسا وألمانيا معارضة فاعلة لاستصدار قرار ثان من الأمم المتحدة يجيز شن الحرب على العراق.

يجادل الأوروبيون المناهضون للأحادية الأميركية في أنهم يحاولون بناء نظام دولي قائم حقيقة على القواعد والقوانين، يتناسب وظروف العالم في فترة ما بعد الحرب الباردة. ويفسح هذا العالم الخالي من الصراعات الأيديولوجية الحادة، والتنافس العسكري واسع النطاق مجالاً أرحب بكثير أمام الإجماع والحوار والتفاوض كأساس لحل النزاعات. وقد راعهم إعلان إدارة بوش عن تبنيها المبدأ الاستباقي شبه المفتوح في حربها ضد الإرهابيين والدول الراحية لهم، حيث تقرر الولايات المتحدة وحدها مكان وزمان استخدام القوة.

إن الرأي القائل بأن الأميركيين أحاديون، بينما الأوروبيون ملتزمون بنظام عالمي تعددي وتوافقي ينطوي بالطبع على قدر كبير من التبسيط. فلطالما احتفظت السياسة الخارجية الأمريكية بمكانة مرموقة لليبرالية الدولية، وكانت الولايات المتحدة الدولة التي شجعت على قيام عصابة الأمم، ومن ثم الأمم المتحدة، ومؤسسات بريتون - وودز، والاتفاقية العامة للتجارة والتعرفة الجمركية، ومنظمة التجارة العالمية، وطائفة من المنظمات الدولية الأخرى. وتشارك الولايات المتحدة اليوم في العديد من مؤسسات الإدارة الدولية في العالم كعضو فاعل، إن لم يكن أكثر الأعضاء فعالية، وتعالج قضايا كثيرة بدءاً بوضع المعايير الدولية، وقواعد سلامة استخدام الطاقة النووية، والتعاون العلمي، وانتهاءً بمعايير أمن وسلامة الطيران المدني، والتعاملات المصرفية، والأدوية والعقاقير، والاتصالات، واستخدامات الفضاء الخارجي.

في المجال الاقتصادي، بذلت الولايات المتحدة طيلة الجيل الماضي الكثير من الجهد في محاولة التشجيع على قيام نظام ليبرالي تعددي للتجارة والاستثمار، يتمتع بقدرات ذاتية لحل الخلافات. والدوافع الأميركية وراء هذا الجهد واضحة لا لبس فيها، إذ يستفيد الأميركيون إلى أبعد الحدود من الاقتصاد العالمي المعاصر ويهيمنون في الواقع عليه، ولذلك تكاد تحمل العولة الحالية لصاقة كتب عليها "صنع في الولايات المتحدة". مقارنة بالأمريكيين، لا يتمتع الأوروبيون في هذا المجال بسجل مشرف جداً من حيث التعددية. في الكثير من المجالات الاقتصادية، تصرف الأوروبيون بطريقة أحادية كانت أحياناً مخالفة للقانون الدولي السائد، إذ قاوم الاتحاد الأوروبي طيلة تسع سنوات

اتخاذ قرارات تعارض مصالحه حول استيراد الموز مثلا، ولفترة أطول حول استيراد لحوم البقر التي تحوي هورمونات. كما أعلن الاتحاد الأوروبي عن مجموعة تدابير وقائية بخصوص الأغذية المعدلة وراثيا تصعب جدا مواءمتها مع القواعد الصحية التي وضعتها منظمة التجارة العالمية لضمان سلامة الأغذية والنباتات. في الواقع، يخرق الأوروبيون أنفسهم قوانينهم الخاصة بالأطعمة المعدلة وراثيا، إذ تضع بعض الدول الأعضاء معايير مختلفة عن معايير الاتحاد الأوروبي ذاته. كما نجحت لجنة المنافسة الأوروبية بقيادة ماريو مونتي في إعاقة الاندماج بين شركتي جنرال إلكتريك الأميركية وشركة هنيول الكندية بعد أن أقر المشرعون الأميركيون والكنديون الصفقة، وبطرق أشاعت الشكوك بأن الاتحاد الأوروبي كان يتصرف ببساطة لحماية بعض المصالح الأوروبية. أخيرا وليس آخرا، نجح الاتحاد الأوروبي في تصدير قواعده حول سرية البيانات إلى الولايات المتحدة عبر تدابير الخاصة بالاستخدام الآمن للمعلومات.

وهكذا يصعب الادعاء بأن سجل الأوروبيين مشرف أو أفضل بكثير من مثيله الأميركي في قضايا التعددية الاقتصادية. كلاهما انتهك القوانين الدولية فعليا عندما كان ذلك يلائم مصالحه، في حين كان كلاهما يؤكد شفاهة على أهمية النظام الدولي القائم على القواعد والقوانين. في القطاع الزراعي، وهو الأسوأ بين القطاعات الاقتصادية كافة، تتكبد الدول الفقيرة تكاليف باهظة نتيجة الدعم الحكومي الأوروبي والأميركي على حد سواء للمنتجين المحليين. على سبيل المثال، تتجاوز قيمة ضريبة الرفاهية التي يفرضها الاتحاد الأوروبي في

سياسته الزراعية المشتركة، والتي أصبحت آثارها معروفة لسنوات طويلة خلت، مئات ملايين الدولارات، وتشكل عوائد ضائعة يخسرها العديد من دول أفريقيا والشرق الأوسط ومناطق العالم الأخرى. كذلك أقرت الولايات المتحدة عام 2002 لائحة القوانين الزراعية التي رفعت بشكل حاد مستويات الحماية والدعم الحكومي للمنتجين الأميركيين المحليين، في الوقت الذي كانت تشجع على إجراء جولة أخرى من "حوار الدوحة" حول المفاوضات التجارية المتعلقة بالزراعة. النتيجة أن دولة مثل مالي تلقت حوالي 37 مليون دولار على شكل منح سنوية من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، لكنها ستخسر حوالي 43 مليون دولار من عوائد بيع محصول القطن نتيجة الدعم الجديد الذي أقرته لائحة القوانين الزراعية الأمريكية (انظر: Edmund L. Andrews, "Rich Nations are Criticized for Enforcing Trade Barriers," New York Times, Sep. 30, 2002).

مع ذلك، يبقى المجال الأمني ميدان أعنف الخلافات بين الطرفين حول النزعة الأحادية، وقد هيمنت هذه الخلافات بوضوح على الأجندة العالمية منذ أحداث 11 أيلول/ سبتمبر. أشارت الولايات المتحدة إلى أنها ربما لا تحتاج الذهاب ثانية إلى الأمم المتحدة للحصول على تفويض يخولها حق القيام بعمل عسكري ضد العراق، لكنها سعت في الواقع إلى الحصول على دعم مجلس الأمن في شهر أيلول/ سبتمبر عام 2002، واستطاعت ذلك الخريف استصدار قرار بالإجماع يحمل الرقم 1441، ويجدد مطالبة العراق بالالتزام بالقرارات السابقة التي تأمر بتفكيك وتدمير مخزونه من أسلحة الدمار الشامل. كانت

الولايات المتحدة تقف على أرضية صلبة نسبيا فيما يتعلق بإثبات انتهاك العراق القانون الدولي - سواء القرار 1441 أم سلسلة القرارات السابقة بنزع أسلحته. غير أن إدارة بوش أوضحت أيضا أنها لن تقبل إجابة بالنفي من مجلس الأمن، وأنها ستقوم بعمل عسكري ضد العراق بغض النظر عن آراء الأعضاء الدائمين ممن يتمتعون بحق النقض.

يترتب على القضية المتنازع عليها هنا تبعات مهمة من حيث القوانين المتعلقة بكل من السيادة والأمن. تقرر المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة حق الدول الأعضاء في القيام بأعمال عسكرية دفاعا عن النفس بشكل أحادي، الأمر الذي يمكن تأويله بسهولة على أنه يتضمن حالات الحرب الاستباقية، حين تواجه دولة ما خطر هجوم عسكري وشيك. بالطبع، لا تتدرج الحرب على العراق تحت هذا الباب، وإدارة بوش لم تحاول تبرير أعمالها استنادا إلى المادة 51، فالعراق لم يشكل تهديدا مباشرا لأمن الولايات المتحدة، والعمل العسكري الذي اتخذته بحقه يقع بدرجة أكبر ضمن فئة الحرب الوقائية لا الاستباقية. لذلك حاجبت الولايات المتحدة عن حق، وبقدر معتبر من المصادقية، في أن أسلحة الدمار الشامل، وتحديدًا الأسلحة النووية، تشكل حالة خاصة ومشكلة فريدة يصعب فيها إرجاع الجني إلى القمقم. من الجهة المقابلة، لا يمكن الإقرار بحق الدول في شن حروب وقائية كلما توقعت تهديدات كهذه، ولا يعتبر مثل ذلك المبدأ العام أساسا صالحا للعلاقات الدولية. سوف تعترض الولايات المتحدة بالتأكيد إن استخدمت روسيا أو الصين مثل هذا الحق العام، وما تطلبه الولايات المتحدة فعليا هو الحصول على تفويض حصري من المجتمع الدولي يخولها وحدها سلطة وصلاحيات التصرف بتلك الطريقة.

يمكن القول جدلاً أن الخلافات القائمة حالياً بين الولايات المتحدة وأوروبا تأتي نتيجة الأسلوب الأخرق بعض الشيء الذي تنتهجه هذه الإدارة تحديداً في التعامل مع حلفائها. إن جزءاً كبيراً من تبرم أوروبا بالولايات المتحدة وانزعاجها منها ينبع من أدبيات وأساليب التعامل، ومن فشل إدارة بوش العجيب في التشاور مع حلفائها، وشرح سياساتها، وتبريرها، ومداهنة الأوروبيين على طريقة الإدارات السابقة. كان بمقدور إدارة بوش ترك التصديق على اتفاقية كيوتو يزوي في دهايلز الكونغرس، كما فعلت إدارة كلينتون لأعوام طويلة، بدلاً من الإعلان عن انسحابها من المعاهدة عرضاً في حفل غداء لسفراء منظمة حلف شمال الأطلسي. لم ترق للأوروبيين أيضاً اللغة الدينية المتشددة حول "محور الشر" في خطاب حالة الاتحاد الذي ألقاه بوش في شهر يناير/ كانون ثاني عام 2002، ولا حقيقة أن هذا التحول الجذري في السياسة الأميركية جرى الإعلان عنه بتسرع ودون تفسير أو إعلام مسبق للحلفاء. والولايات المتحدة معروفة بسجلها الطويل والمتسق في استخدام أساليب القوة ولوي الأذرع لصياغة الاتفاقات الدولية على هواها، ومن ثم الانسحاب منها في اللحظة الأخيرة، وهو نموذج تقليدي للتعامل يرجع تاريخه إلى وودرو ويلسن وعصبة الأمم، وأعيد العمل به مجدداً في المفاوضات حول معاهدات ريو وكيوتو واتفاقات التجارة العالمية.

وراء كل هذا الجدل والنزاعات الراهنة، ثمة اختلاف تحتي أكثر أهمية بين الولايات المتحدة والعديد من الدول الأوروبية حول مصدر الشرعية الديمقراطية على الصعيد الدولي. إن شئنا التعبير عن ذلك

الاختلاف بطريقة مفرقة في التبسيط، يمكننا القول إن الولايات المتحدة تنزع إلى عدم الاعتراف بأي مصدر أعلى للشرعية الديمقراطية من شرعية ودستورية الدولة - الأمة. إلى الحد الذي تتمتع فيه أية منظمة دولية كالأمم المتحدة بالشرعية، فإن مرد ذلك إلى حقيقة أن الأغلبية الديمقراطية المنتخبة بطريقة دستورية صحيحة منحتها تلك الشرعية في عملية تفاوضية بين مختلف الحكومات. مثل تلك الشرعية يمكن سحبها في أي وقت من قبل الأطراف المتعاقدة، ولا وجود للقانون الدولي والمنظمات الدولية بمعزل عن هذا النمط من الاتفاق أو التعاقد الطوعي بين الدول - الأمم ذوات السيادة.

على النقيض من ذلك، يميل الأوروبيون إلى الاعتقاد بأن الشرعية الديمقراطية تصدر عن إرادة المجتمع الدولي الأعلى من إرادة وسلطة أية دولة - أمة فردية. ولا يتجسد هذا المجتمع الدولي ماديا في نظام عالمي ديمقراطي ودستوري واحد، لكنه مع ذلك يضيف الشرعية على المؤسسات الدولية القائمة، والتي ينظر إليها على أنها تجسيد جزئي له. بهذا لا تعتبر ولادة قوات حفظ السلام في يوغسلافيا سابقا، مجرد إجراءات تم التفاوض عليها بين مجموعة حكومات لتحقيق غرض معين، بل تعبيرا أخلاقيا عن إرادة وأعراف المجتمع الدولي الأعم.

هذا الرأي الأوروبي في الشرعية الدولية يوازي بطرق عدة الرأي الأوروبي في الشرعية على مستوى الدولة - الأمة. كما أشار نيتل (Nettle, 1968) وهنتنغتون (Huntington, 1981)، يتبنى العديد من البلدان، خصوصا في القارة الأوروبية، مفهوم الدولة باعتبارها الراعي للمصلحة العامة التي تعلق المصالح الخاصة والمختلفة لمواطنيها. وهذه

الدولة المتجذرة عادة في صلب البيروقراطية المهنية الدائمة تميل أحيانا إلى الوقوف ضد الإرادة الشعبية، لأنها تتمتع برؤية أفضل وأوضح للمصلحة العامة والمشاركة للأمة جمعاء. على العكس من ذلك، لا يرى الرأي الليبرالي الذي طرحه جون لوك، والذي يسود الولايات المتحدة تاريخيا، أية مصلحة عامة بمعزل عن مجموع مصالح الأفراد الذين يشكلون المجتمع. لذلك تعتبر الدولة خادم الشعب المطيع، ولا آراء لها بالمصلحة العامة خارج نطاق ما أقره الشعب لها بالطرق الديمقراطية. بالطبع، كما أشرت في الفصل الثاني، يمكن للجماهير الديمقراطية تفويض الدولة سلطة تنفيذ بعض القرارات الحيوية، لكن الدولة بحد ذاتها لا تحتفظ لنفسها باستقلالية جوهرية.

عندما يجري تطبيق هذه الأفكار على الصعيد الدولي، تسهل رؤية الطريقة التي ينظر الأوروبيون بها إلى مختلف المنظمات الدولية كراع للمصالح العالمي المشترك، والذي يعلو على مشيئة ورغبات الدول - الأمم الفردية ويبقى مستقلا عنها. تماما كما تحتفظ الدولة على المستوى الوطني باستقلالية معتبرة، كذلك ينزع الأوروبيون إلى منح الهيئات الدولية سلطة أكبر في تحديد المصالح العالمية المشتركة. على النقيض من ذلك، يبقى تفويض السلطة في الولايات المتحدة على المستويين الوطني والعالمي أكثر تحديدا، فإذا لم تخدم مؤسسة دولية ما مصالح الدولة - الأمة المتعينة ديمقراطيا، يحق للأخيرة تحديد أو تعليق أو سحب مشاركتها فيها (Rabkin, 1998).

ثمة أسباب عدة لهذا الاختلاف القائم بين الولايات المتحدة وأوروبا حول الشرعية الدولية. يجادل روبرت كينغ (Kegan, 2004) في

أن أساس الخلاف يكمن في قوة الولايات المتحدة وتفوقها النسبي على أوروبا. فالأوروبيون يحبذون الالتزام بالقوانين والأعراف الدولية لأنهم أضعف بكثير من الولايات المتحدة، في حين تفضل الولايات المتحدة السلوك الأحادي لأنها أقوى بكثير من أية مجموعة دول (كالاتحاد الأوروبي) أخرى، ليس فقط من حيث القوة العسكرية بل أيضا اقتصاديا وتكنولوجيا وثقافيا.

في الواقع، لا يمكن إنكار حقيقة أن الدول الصغيرة والضعيفة التي تتأثر - أكثر من كونها تؤثر - بالدول الأخرى تفضل عادة الحياة بشكل طبيعي في عالم تسوده الأعراف والقوانين والمؤسسات التي تحد من سلطة الأمم الأقوى. من الجهة المعاكسة، يبدو واضحا أن "قوة عظمى وحيدة" كالولايات المتحدة تفضل الحفاظ على حرية التصرف والقدرة على الحركة بأقل قدر ممكن من العوائق.

إن الإشارة إلى الاختلافات في موازين القوى تستدعي السؤال عن أسباب وجود هذه التمايزات. يضم الاتحاد الأوروبي مجتمعا يبلغ عدد سكانه 375 مليون نسمة، ويتمتع بناتج إجمالي محلي قدره 9.7 تريليون دولار، مقارنة مع عدد سكان الولايات المتحدة البالغ 280 مليون نسمة، وناتج إجمالي محلي قدره 10.1 تريليون دولار. تستطيع أوروبا بالتأكيد إنفاق المزيد من الأموال على ميزانية الدفاع، بحيث تصل إلى مستوى يوازي مثلتها في الولايات المتحدة، غير أنها تختار ألا تفعل ذلك. بالكاد تصرف أوروبا مجتمعة 130 بليون دولار على الدفاع - وهو مبلغ يتناقص باطراد - مقارنة بالإنفاق الأميركي البالغ 300 بليون دولار، وينتظر أن يرتفع بشكل حاد في المستقبل القريب. وعلى الرغم من أن

أوروبا اتخذت وجهة أكثر محافظة في العام 2002، لم يقر مرشح يميني واحد أو حتى مرشح من يمين الوسط، بخوض الانتخابات على أساس برنامج سياسي يدعو إلى زيادة الإنفاق بشكل كبير على الدفاع. بالطبع، تبقى قدرة أوروبا على استخدام قوتها محدودة وضعيفة إلى حد بعيد، بسبب مشاكل العمل الجماعي وصناعة القرار في النظام الحالي للاتحاد الأوروبي، لكن الفشل في بناء قوة عسكرية أكثر فاعلية يبقى بوضوح قضية سياسية ومعيارية.

تكمن أسباب هذا الاختلاف المعياري بدورها في صلب المشروع الأوروبي لفترة ما بعد الحرب. لقد أدركت دول أوروبا الغربية بعد نهاية الحرب العالمية الثانية تحديداً أن ممارسة السيادة القومية بلا ضوابط أو حدود جرت عليها كوارث حربين عالميتين في القرن العشرين (Ikenberry & Hall, 1989). ويسعى البيت الذي عملت تلك الدول على بنائه منذ الخمسينيات تحت اسم الاتحاد الأوروبي إلى طمر تلك السیادات عمداً تحت طبقات متعددة من القوانين والأعراف والأنظمة لمنعها من الخروج عن السيطرة ثانية. يزعم كوبتشان (Kupchan, 2002) أن الاتحاد الأوروبي بحد ذاته إن هو إلا آلية لتجميع وتوجيه القوة الأوروبية خارج حدود أوروبا. في الحقيقة، من شبه المؤكد بطلان هذا الرأي، إذ يرى معظم الأوروبيين أن الغرض من الاتحاد الأوروبي تجاوز سياسات القوة كلية. إن القارة التي اخترعت فكرة الدولة الحديثة القائمة على سلطة مركزية، وعلى قدرة استخدام القوة العسكرية، أزالَت جوهر الدولة من هويتها. وهذا ما حدث في ألمانيا أكثر من أي مكان آخر، حيث جرى بناء هوية ما بعد الحرب، كما بين بيتر

كاتزينستاين (Katzenstein, 1997)، على أساس مشروع معادي للسيادة. ومنذ ذلك التاريخ تم تحديد حرية الحركة القومية الألمانية عبر طبقات متعددة من الكوابح والقيود الدولية، على رأسها الاتحاد الأوروبي، إضافة إلى مختلف المنظمات الدولية وصولاً إلى الأمم المتحدة. لسنوات طويلة بعد الحرب العالمية الثانية، علّم الألمان أبناءهم عدم رفع العلم الألماني وعدم تشجيع الفرق الألمانية بصخب شديد في ملاعب كرة القدم. لذلك يبدو نوع الوطنية الذي أظهره الأميركيون بعد أحداث 11 أيلول/ سبتمبر غريباً على الألمان. بل في الواقع كرهها وقليل الذوق بالنسبة لهم - وكان سيبدو كرهها وقليل الذوق بنظر الألمان جميعاً حتى لو أظهره الألمان أنفسهم.

تختلف نظرة الأميركيين تجاه الدولة والسيادة إلى حد بعيد. يفسر سيمور مارتن ليبست في سلسلة كتبه كيف أن الولايات المتحدة كانت على الدوام أكثر نأياً وغربة من باقي الديمقراطيات المتقدمة، وكيف أن سياساتها ومؤسساتها تختلف بنواح مهمة عن مثيلاتها في أوروبا وكندا وأستراليا ونيوزيلاندا واليابان (Lipset, 1981; 1990). هناك مجموعة اختلافات مطردة تفصل أميركا عن أي كيان آخر، سواء من حيث موقفها تجاه دولة الرفاه والرعاية الاجتماعية أم الجريمة أم الأنظمة أم التربية والتعليم أم السياسة الخارجية، فهي تبقى بشكل متسق معادية للدولة وفردانية وأقل تدخلية وأكثر إيماناً بالمساواة من باقي الديمقراطيات.

ويمتد هذا الإحساس بالاستثنائية ليشمل شرعيتها ومؤسساتها الديمقراطية. لقد قامت الولايات المتحدة، بعكس معظم المجتمعات

القديمة في أوروبا، على أساس فكرة سياسية، إذ لم يكن ثمة شعب أمريكي أو أمة أميركية قبل إنشاء الدولة الأميركية، ولذلك تبقى الهوية القومية الأميركية مدنية أكثر منها دينية أو ثقافية أو عرقية أو إثنية. ولم يكن هناك إلا نظام أمريكي واحد على امتداد تاريخها، وباعتباره أقدم ديمقراطية قائمة دون انقطاع في العالم، لا ينظر الأميركيون إليه باعتباره مجرد تسوية سياسية عابرة. وهذا بدوره يعني أن مؤسسات الدولة السياسية كانت دائما مشوبة بمشاعر احترام وتبجيل تكاد تكون دينية، وهو ما يجده الأوروبيون غريبا، كونهم يتمتعون بمصادر أقدم للهوية.

أضف إلى ذلك أن إعلان وثيقة الاستقلال والدستور بالنسبة للأميركيين لا يشكلان فقط الأساس الشرعي للنظام السياسي في القارة الأميركية الشمالية، بل يتمتعان أيضا بأهمية بالغة للجنس البشري قاطبة، ويجسدان قيما كونية تتجاوز حدود الولايات المتحدة. عندما اقتبس رونالد ريغان مرارا توصيف الحاكم وينثروب للولايات المتحدة بتلك "المدينة المتألقة على قمة الرابية"، لاقت كلماته صدى هائلا في نفوس الأميركيين. وكثيرا ما يقود هذا الإحساس بالتفرد إلى نزعة أميركية تقليدية تخلط بين المصالح القومية الأميركية والمصالح الأعرض للعالم برمته.

يختلف الوضع تماما بالنسبة لأوروبا والمجتمعات الآسيوية المتطورة كاليابان. كان الأوروبيون واليابانيون شعوبا تشترك بتاريخ طويلة قبل أن تصبح ديمقراطيات بأمد بعيد. وكان لهم مصادر كثيرة أخرى للهوية، علاوة على المصادر السياسية. وقد شهدوا أنظمة سياسية متنوعة تأتي وتذهب، وكان بعضها مسئولا عن أفعال مخزية تماما في

الذاكرة الحية. وفي حين لا يزال الفرنسيون، وبطريقة مختلفة البريطانيون، يشعرون بنوع من الرسالة القومية الأوسع في العالم، يصح القول أن قلة قليلة من الدول الأوروبية الأخرى تعتبر مؤسساتها السياسية اليوم نماذج كونية مثالية تحتذيها بقية دول العالم. في الواقع، يعتبر الكثير من الأوروبيين أن مؤسساتهم الوطنية تتمتع بدرجة شرعية أدنى من المؤسسات الدولية، بينما تحتل مؤسسات الاتحاد الأوروبي مرتبة متوسطة بين الفئتين.

ما بعد الدولة - الأمة

يختلف الأميركيون والأوروبيون في آرائهم حول مصدر الشرعية على الصعيد الدولي، إذ يعتقد الأميركيون أنه متجذر في إرادة الأغلبات الديمقراطية في الدول - الأمم الدستورية، بينما ينزع الأوروبيون إلى الاعتقاد بأنه يتأسس على مبادئ العدالة الأعلى قيمة من قوانين وإرادات الدول - الأمم كافة. ويمكن تفهم هذا الخلاف إلى حد بعيد، لأن كل طرف يتوصل إلى رأيه اعتماداً على أسباب ضاربة في عمق تاريخه القومي.

الرأي الأوروبي صحيح بالمعنى المجرد، لكنه مخطئ في الممارسة. يؤكد الكثير من الأوروبيين أنهم أنفسهم، وليس الأميركيين، المناصرون الحقيقيون للقيم الليبرالية العالمية، لأنهم يؤمنون بهذه القيم بمعزل عن تجسيدات في دول - أمم ديمقراطية فعلية. لا شيء يضمن أن تكون القرارات التي تتخذها الديمقراطيات الليبرالية ذوات السيادة عادلة أو منسجمة مع هذه المبادئ الأسمى، حتى ولو كانت صحيحة إجرائياً. يمكن أن تقرر الأغلبات الديمقراطية القيام بأفعال فظيعة تجاه دول

أخرى، مثلا، ويمكن أن تنتهك حقوق الإنسان وأعراف اللياقة التي يبنى عليها نظامهم الديمقراطي ذاته. في الواقع، تتمحور النقاشات الشهيرة بين لنكولن ودوغلاس حول هذه القضية تحديدا، إذ جادل دوغلاس بأنه لا يكثرث كثيرا بما إذا صوت الشعب مع أو ضد العبودية، طالما كان القرار يعكس إرادة هذا الشعب. على النقيض من ذلك، قال لنكولن إن العبودية بحد ذاتها تنتهك المبدأ الأعلى للمساواة الإنسانية التي تأسس عليها النظام الأميركي. إن شرعية الأعمال التي تُقدم عليها الديمقراطية لا تنبني في نهاية المطاف على صحة الإجراءات الديمقراطية بل على الحقوق والأعراف الأسبق والناבעة من حيز أخلاقي أعلى من شرعة النظام القانوني/ القضائي.

المشكلة في الموقف الأوروبي أنه في حين قد يوجد نظريا مثل هذا الحيز الأسمى للقيم الليبرالية الديمقراطية، فإنه لا يتجسد إلا بشكل منقوص جدا في أية مؤسسة دولية. ومجرد الفكرة بأن هذه الشرعية تنزلت علينا من صعيد دولي متحرر جسديا أو لا وجود له، بدلا من أن تصعد من القاعدة المادية للجماهير الشرعية والديمقراطية على مستوى الدولة - الأمة، تستدعي عمليا إساءة الاستخدام من قبل النخب التي تكون بالتالي حرة في تأويل إرادة المجتمع الدولي بما يخدم أفضلياتها ومصالحها.

المشكلة العملية الثانية والمهمة في الموقف الأوروبي تكمن في قضية الفرض والتنفيذ. حتى في العالم المعولم الذي نحياه اليوم، تبقى سلطة فرض القوانين وتنفيذها السلطة الوحيدة التي تتفرد بها الدول - الأمم؛ وحتى لو كانت القوانين والمنظمات الدولية القائمة تعكس إرادة

المجتمع الدولي (بغض النظر عما يعنيه ذلك)، تظل عملية فرضها إلى حد بعيد من اختصاص الدول - الأمم. يبقى الكثير من القوانين الأوروبية الدولية والقومية على حد سواء أشبه ما يكون بلوائح سياسات اجتماعية منشودة وغير قابلة للفرض والتنفيذ على الإطلاق. ويبرر الأوروبيون أنماط القوانين هذه بالقول إنها تعابير عن الأغراض والأهداف الاجتماعية السامية؛ فيجيب الأميركيون من جهتهم - عن حق، برأيي - إن هذه الطموحات غير القابلة للفرض والتنفيذ تقوض حكم القانون ذاته.

وتتجسد مشكلة فرض القانون نفسها على الصعيد الدولي، حيث يبقى "المجتمع الدولي" وهما زائفا إلى الحد الذي تعتمد فيه قدرة الفرض والتنفيذ بشكل كامل على عمل الدول - الأمم الفردية. في هذا الحيز، ليس ثمة منظمة أمم متحدة مستقلة، ولا في الواقع قوة عسكرية أوروبية. كل المنظمات الدولية التي تتعامل مع مسائل أمنية يترتب عنها تبعات خطيرة (على عكس تبعات حفظ السلام في مرحلة ما بعد النزاع) من حيث مشاكل العمل الجماعي التي تشل قدراتها أحيانا. أثناء الحرب الباردة، كانت هذه المشاكل كافية لمنع مجلس الأمن من القيام بأعمال فاعلة لفرض قراراته، باستثناء الحرب الكورية، حين أدى الخطأ السوفياتي بمقاطعة المجلس إلى تفويض الأمم المتحدة حق التدخل العسكري. حتى بالنسبة لمنظمات أقل تنوعا أيديولوجيا من الأمم المتحدة، كالاتحاد الأوروبي أو منظمة حلف شمال الأطلسي، يظل تحقيق العمل الجماعي الحازم أمرا بالغ الصعوبة. الاستثناء الوحيد كان في حرب الخليج الأولى وإقليم كوسوفو في التسعينيات وما كان أي

منهما قابلا للتحقيق لولا تولي الولايات المتحدة دورا قياديا كبيرا والضغط بشدة على حلفائها الممانعين أو المترددين.

يجسد تاريخ دول البلقان في التسعينيات مثلا حيا على ضعف وجهة النظر الأوروبية على صعيد العمل الدولي. كل دول الاتحاد الأوروبي أقرت عمليا أن صربيا بزعامة ميلوسوفيتش كانت مصدر الكثير من الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان في كل من البوسنة وإقليم كوسوفو، وأن الصراع في البلقان يزعزع استقرار أوروبا إلى أبعد الحدود، وأن المسؤولية بمعظمها ينبغي أن تقع على عاتق أوروبا في فرض النظام والعدالة في المنطقة. تدخل الأوروبيون في الواقع بفرض حظر تجاري أولا (استفاد منه الصرب أكثر من البوسنيين)، ثم بإرسال قوات حفظ سلام إلى المنطقة، لكن ما فشلوا في تحقيقه كان اتخاذ قرار جماعي باستخدام درجة حاسمة من القوة العسكرية لخلق ميلوسوفيتش وتحويل صربيا إلى دولة ديمقراطية، وبالتالي معالجة جذور المشكلة. إن إنهاء الهيمنة الصربية وتهدة منطقة البلقان جاءا فقط نتيجة أعمال قامت بها دول حازمة ومستعدة لاستخدام مختلف أشكال القوة العسكرية التقليدية - في حالة البوسنة القوات الكرواتية، وفي حالة كوسوفو القوات الأميركية - لحسم الصراع.

يعبر روبرت كيغن عن المسألة برمتها على النحو التالي: الأوروبيون هم الذين يؤمنون فعليا أنهم يعيشون حقبة نهاية التاريخ - أي إلى حد بعيد في عالم وادع مسالم يمكن حكمه بدرجات متزايدة عبر القوانين والأعراف والاتفاقات الدولية، فقد انقضى عهد سياسات القوة وسياسات الأمر الواقع في هذا العالم. على النقيض من ذلك، يعتقد

الأميركيون أنهم مازالوا يعيشون داخل التاريخ، وعليهم استخدام أساليب وسياسات القوة التقليدية للتعامل مع التهديدات القادمة من العراق والقاعدة وكوريا الشمالية وغيرها من القوى الخبيثة في العالم. بحسب رأي كيغن، الأوروبيون نصف محقين، فقد أوجدوا لأنفسهم بالفعل عالم نهاية التاريخ داخل الاتحاد الأوروبي، حيث حلت المنظمات - فوق - الدولية محل السيادة الوطنية. لكن ما لا يفهمونه هو أن سلام وأمن فقاعتهم الأوروبية تضمنها في النهاية القوة العسكرية الأميركية.

كذلك تآكلت السيادة باطراد من ناحية أخرى، إذ ظهرت أنواع مختلفة من المنظمات التعددية الدولية، التي صممت خصيصاً للاستيلاء على بعض وظائف الحكم والإدارة من الدول - الأمم. وتتباين قدرة تلك المؤسسات بشكل هائل على إنجاز هذه المهمة بفاعلية. نجح بعضها عملياً في إيجاد قواعد وأنظمة دولية يجري التقيد بها، وتسهم اليوم إلى حد كبير في تحسين الكفاءة العالمية، ومثالها التنوع المذهل في المؤسسات التقنية التي تعمل على وضع المعايير في مختلف الاختصاصات؛ في حين أن بعضها الآخر، الذي يغلب عليه الطابع السياسي، يميل إلى تفويض شرعية الدولة - الأمة، دون استبدال مؤسسات دولية فعالة بها. في كل الأحوال، يبقى السؤال مفتوحاً فيما إذا كانت الولايات المتحدة اتخذت المقاربة الصحيحة في العراق، لكن ينبغي لنا ألا نترك الظروف الخاصة بهذه القضية تحول انتباهنا عن حقيقة وجود تنافر كامن وخطير بين متطلبات الأمن في عالم تكثر فيه الدول الضعيفة أو الفاشلة، وبين قدرة المؤسسات الدولية على توفير تلك المتطلبات الحيوية.

كذلك يتمحور الكثير من الجدل الدائر حول العراق على السؤال الوضعي فيما إذا كان العالم خطيرا إلى الدرجة التي تتصورها إدارة بوش، أم إن التهديدات التي تطرحها دول مثل العراق وكوريا الشمالية يمكن التعامل معها بطرق أخرى (وهذا السؤال وضعي، بمعنى أن ثمة إجابة حقيقية ملموسة عليه، لكننا ربما لا نستطيع التوصل إلى معرفتها الآن اعتمادا على المعلومات المتوفرة حاليا). إذا استطاعت دولة ما بناء أسلحة نووية، وكانت مصممة على إعطائها لإرهابيين يفجرونها على أراضي دولة أخرى، فليس بمقدور أحد الجدل أن على الدولة الأخيرة ألا تعتمد على المؤسسات الدولية في الدفاع عن نفسها. من الجهة المقابلة، إذا جرى تضخيم هذا التهديد إلى درجة خطيرة، قد يصبح الرد الوقائي الأميركي بحد ذاته المصدر الرئيس لزعزعة الاستقرار العالمي.

