

الفصل الخامس

الهندسة الاجتماعية ومشكلة التنمية

إن مجال التنمية السياسية والاقتصادية هو المجال الذي يحتمل أن يتصادم فيه مبدأن مهمان من مبادئ المحافظة الجديدة. فمن ناحية، يعتقد المحافظون الجدد بحق أن طبيعة الشخصية الداخلية لنظام الحكم مهمة: فالديمقراطيات الليبرالية تميل إلى احترام حقوق الإنسان الأساسية لمواطنيها وهي أقل عدوانية في الخارج من الدكتاتوريات. ولذلك فهناك واجب لتحرير الناس من الاستبداد ولترويج الديمقراطية حول العالم عن طريق الوصول إلى داخل الدول وتشكيل مؤسساتها الأساسية. وهذا الواجب يقف في تناقض حاد مع السياسة الخارجية الواقعية التي تميل إلى احترام السيادة وتكون غير مبالية بطبيعة الشخصية الداخلية للدول الأخرى.

ومن ناحية أخرى، فإن عنصراً آخر من فكر المحافظين الجدد شدد على أخطار الهندسة الاجتماعية الطموحة طموحاً مفرطاً. وهذا موضوع يعود بكامله إلى المعاداة الأصلية للستالينية من جماعة كلية المدينة، ويمتد من خلال الكتاب في مجلة ببلك إنترست التي انتقدت البرامج الاجتماعية الأمريكية من أجل تسببها في إحداث نتائج غير مقصودة قوضت الأهداف الأصلية للبرامج. وكما لوحظ سابقاً، فإن موضوعاً رئيسياً يستنفد الكتابات المكثفة لجيمس كيو. ولسون عن الجريمة كان هو الفكرة القائلة بأن المرء لا يستطيع أن يخفض معدلات الجريمة بمحاولة حل المشكلات العميقة الساندة للجريمة مثل الفقر والتمييز العنصري، وأن السياسات الفعالة تحتاج إلى أن تركز على الإجراءات قصيرة الأمد التي تسعى وراء الأعراض أكثر مما تسعى وراء الأسباب الجذرية. ولو تُرجم هذا المبدأ إلى ميدان السياسة الخارجية، لكان يجب أن يستحث على الحذر في التوقعات لنوع التحول السياسي الذي سيكون ممكناً في الشرق الأوسط عن طريق ترويج الديمقراطية، على سبيل المثال.⁽¹⁾

لا إدارة بوش ولا مسانديها من المحافظين الجدد أعطوا تفكيراً كافياً قبل حرب العراق للكيفية التي يمكن بها حل هذه المعضلة الصعبة. وبرغم أن الإدارة كارهة للاعتراف بذلك بعد وقوع الحدث، فإنها استهانت استهانة ضخمة في تقدير التكلفة والصعوبة المتصلتين بإعادة بناء العراق وبتوجيهه نحو الانتقال الديمقراطي. فوزارة الدفاع في تخطيطها الداخلي قبل الحرب،

قدرت بوضوح أنها كانت تستطيع أن تسحب قواتها لتخفيضها من القوة الأولى البالغ عددها 150.000 جندي إلى 60.000 جندي فقط بعد ستة شهور تقريباً من نهاية القتال الفعلي. وفي مقابلة مع نائب الرئيس تشيني في عشية الحرب، أجراها تيم روسيرت قال فيها تشيني: إن "الإشارة إلى أننا نحتاج إلى عدة مئات آلاف الجنود هناك، بعد أن تتوقف العمليات العسكرية، بعد أن ينتهي النزاع، هي إشارة لا أعتقد أنها صحيحة.... أنا أعتقد فعلاً أننا سوف نكون موضع ترحيب بوصفنا محررين".⁽²⁾ وما كان الرئيس بوش ليهبط على حاملة طائرات وهو يحمل علم "مهمة ناجزة" لو أنه كان يعرف أن 150.000 جندي أمريكي تقريباً سيكونون ما يزالون في قتال ضد حرب ضارية في مكافحة التمرد بعد عامين من هبوطه.

كان هناك اتجاه بين مروجي الحرب إلى أن يؤمنوا بأن الديمقراطية كانت هي الوضع الطبيعي الأصل الذي سترجع إليه المجتمعات بعد أن يتم تحريرها من الحكام المستبدين. وقد قال الرئيس في خطاب ألقاه في معهد المشروع الأمريكي في عشية الحرب: "تستطيع الثقافات الإنسانية أن تختلف اختلافاً ضخماً. ومع ذلك فإن القلب الإنساني يرغب في الأشياء الطيبة نفسها، في كل مكان على الأرض. ففي رغبتنا في أن نكون سالمين من الاضطهاد الوحشي والطغيان، فإن بني البشر متشابهون. وفي رغبتنا في العناية بأبنائنا ومنحهم حياة أفضل، فنحن متشابهون. من أجل هذه الأسباب الأساسية، سوف تمتلك الحرية والديمقراطية دائماً وفي كل مكان جاذبية أعظم من شعارات

البغضاء وأساليب الرعب". ويستطيع المرء أن يجادل في أن هناك رغبة إنسانية عامة لتكون أحراراً من الاستبداد، وأن هناك شمولية في جاذبية الحياة في كنف ديمقراطية مزدهرة ليبرالية. والمشكلة هي مشكلة الإطار الزمني المتصل بهذا. إن القول إن هناك اتجاهًا عريضاً طوال قرون نحو انتشار الديمقراطية الليبرالية، شيء، وهو أمر حاجت فيه أنا نفسي بقوة في الماضي، والقول إن الديمقراطية أو الازدهار يستطيعان أن يبرزوا في مجتمع معين في زمن معين، شيء آخر.⁽³⁾ هناك متغيرات حاسمة معينة تتدخل تعرف باسم مؤسسات يجب أن تكون في الموضع الملائم قبل أن يستطيع المجتمع أن ينتقل من شوق إلى الحرية لا شكل له إلى نظام سياسي ديمقراطي متماسك يعمل على النحو الصحيح مع اقتصاد حديث. وإذا كان هناك شيء واحد تعلمه دراسة الانتقالات الديمقراطية والتنمية السياسية، فهو أن تلك المؤسسات صعبة التأسيس جداً.

لقد شهدت التسعينيات من 1990 جيشاناً فكرياً هائلاً في مسألة التنمية المؤسسية، وهناك اليوم كتابات ضخمة تستند إلى البحث الأكاديمي والممارسة المهنية عن الانتقالات الديمقراطية، وكتابات أكبر كذلك عن تنمية المؤسسات وعن التنمية الاقتصادية. ولكن المحافظين الجدد البارزين الذين ساندوا الحرب وقفوا على الأغلب خارج هذا الحوار، ويجد المرء نفسه وهو ينوء تحت ضغط شديد ليجد مناقشة بارعة للأليات المادية التي تبين الكيفية التي ستقوم بها الولايات المتحدة بترويج إما المؤسسات الديمقراطية أو

التنمية الاقتصادية. فكتاب كريستول-كاغان الأخطار الحاضرة، على سبيل المثال، قد ناقش الأدوات التي يجب أن تستخدم لترويج الديمقراطية حول العالم، وتتكون هذه الأدوات من: أولاً وقبل كل شيء، القدرة على عرض القوة العسكرية، يتبعها الحلفاء والدفاع الصاروخي الباليستي⁽⁴⁾ وليس هناك ولو إيماءة نحو أدوات السياسة التي تعتبر حاسمة في المساعدة على تحقيق الانتقالات السياسية، مثل وزارة الخارجية، أو الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، أو المؤسسات المتعددة الأطراف مثل صندوق النقد الدولي أو البنك الدولي. وركزت مجلة ويكلي ستاندرد دعواها في أثناء إدارة كلينتون على زيادة الإنفاق الدفاعي، لا على ترويج مداخل جديدة لإعادة البناء بعد النزاع، وللتنمية الاقتصادية، ودعم المجتمع المدني، والدبلوماسية العامة، وما شابه ذلك. لقد بدا هؤلاء المحافظون الجدد وقد افترضوا أن المؤسسات سوف تقوم بشكل ما بالعناية بنفسها بعد أن تكون الولايات المتحدة قد قامت برفع أثقال التغيير القسري لنظام الحكم.

تاريخ التفكير في التنمية منذ ما بعد تصفية الاستعمار بعد الحرب العالمية الثانية مشوش بالمحاولات الفاشلة التي حاولت وضع تصور لمفهوم عملية التنمية وتفسيرها على النحو الدقيق وهو تاريخ موسوم بغياب الأدوات التي يستطيع بها المانحون الخارجيون أن يؤثروا فعلياً في نتائج التنمية. ومن المفيد في المنطلق أن نفصل التنمية الاقتصادية والسياسية، وذلك نظراً إلى أن التواريخ الفكرية لهذين المظهرين المعاصرين من التحديث قد اتخذت لها مسارات

مختلفة بعض الشيء، برغم أن هذين العنصرين مالا إلى التلاقي قليلاً بحلول التسعينيات من 1990، وكان لذلك مضامين مثيرة للاهتمام بالنسبة إلى سياسة المستقبل.

التنمية الاقتصادية

لقد مرَّ التفكير في التنمية الاقتصادية في سلسلة من المراحل المتميزة منذ حل الإمبراطوريات الاستعمارية الأوروبية الذي بدأ في أواخر الأربعينيات من 1940. وكان هناك اعتقاد واسع الانتشار بين الاقتصاديين، تحت التأثير المبكر لنموذج هارود-دومار للنمو، بأن العقبة الرئيسية التي كانت أمام النمو في البلدان المستقلة حديثاً كانت هي ما دعيت فجوة الاستثمار.⁽⁵⁾ وافترضوا ضمناً أن الدول النامية كانت مثل الدول المتقدمة، ولكنها تفتقر إلى رأس المال فقط. وركزت إستراتيجيات التنمية التي روجتها الولايات المتحدة أو الوكالات المتعددة الأطراف مثل البنك الدولي نتيجة لذلك، على المشاريع الكبيرة للبنية الأساسية مثل السدود، والطرق، والكهرباء، متحركة من خلال الحكومات الموجودة. وكان في الولايات تقاؤل هائل في أن مدخلها إلى كهربية الجنوب الأمريكي من خلال سلطة وادي تيسسي سوف يوفر نموذجاً لترويج التنمية الاقتصادية التي سيكون من الممكن تصديرها إلى البلدان المستقلة حديثاً. وكان التخطيط الاقتصادي آنئذ في أوجهه، ولم يقدم الدعم لإصلاح الإدارة العامة وإنشاء وكالات التخطيط الاقتصادي المانحون

الرسميون فقط، بل قدمته منظمات خاصة مثل مؤسسة فورد كذلك.⁽⁶⁾

وبحلول السبعينيات من 1970، كان هناك خيبة فآل كبيرة بهذا المدخل وزالت غشاوة الوهم. فمشاريع البنية الأساسية الكبيرة لم تنتج المظاهر الخارجية التي كانت مأمولة منها والتي تقود إلى النمو المستدام، وقوّضت النتائج بانعدام الاستقرار السياسي. وإضافة إلى ذلك، فإن السدود والمشاريع الهندسية الكبيرة الأخرى كان لها عواقب بيئية غير متوقعة، وتحتّ عن موقع الخطوة في أثناء صعود الحركة البيئية في الستينيات من 1960. وانتهى الأمر بالكثير من الدعم المقدم إلى مؤسسات الدولة إلى تقوية أنظمة الحكم الفردية المطلقة التي ارتكبت الإساءات لحقوق الإنسان أو سحبت العون الدولي من خلال الفساد. وكانت باكستان حالة في هذه النقطة: فقد تسلمت مبالغ ضخمة من العون في الخمسينيات من 1950، ثم تحولت إلى الدكتاتورية العسكرية والحرب مع الهند المجاورة في الستينيات من 1960.

وكان ما فشِلَ نموذج هارود-دومار في أخذه بالحسبان هو حقيقة أن البلدان النامية كانت مختلفة عن الأمم المتقدمة في طرق أخرى متعددة إلى جانب نسبها بين رأس المال/العمل. كان هناك عجوزات خطيرة لا في رأس المال المادي فقط، بل في رأس المال البشري كذلك، وهو الأمر الذي قاد في الستينيات من 1960 وفي السبعينيات من 1970، إلى تشديد جديد في سياسة التنمية على تعزيز رأس المال البشري، أي على التعليم. وصارت "التنمية

المستدامة"، أي التنمية التي قللت إلى الحد الأدنى العواقب البيئية للنمو الاقتصادي، صارت هدفاً منفصلاً من سياسة التنمية، مثلما صارت غايات أخرى مثل تنظيم النسل في السكان، والتنمية الريفية، وتمكين النساء وهو الأمر الذي جاء مع صعود الحركة النسوية في الغرب. وتقدم دراسة وليام إيسترلي البحث المحيّر عن النمو (2001) تأملاً معتدلاً يستعيد أحداث الماضي لكل واحدة من هذه البدع في سياسة التنمية، ويحلل لماذا لم يسبق لواحدة منها أن كانت قادرة مطلقاً على خلق عملية من النمو المستدام؟⁽⁷⁾

وكان للمانحين الدوليين عدد من النجاحات الواضحة في ترويج التنمية، ولكن الجدير بالذكر هو أن كل النجاحات تقريباً جاءت في مجالات الصحة العامة، وإلى درجة ما، في الزراعة. فالجدري، وشلل الأطفال، والسل، وعمى النهر، والحصبة كلها أمراض إما تم استئصالها أو أنها خفضت تخفيضاً كبيراً من جهة أنها مشكلات صحية عامة في كل العالم النامي، في حين بدأت الثورة الخضراء في الهند وفي غيرها من البلدان بمساعدة من مؤسسات خارجية ومن ممولين خارجيين.⁽⁸⁾ وقدرة هذه الأخيرة على أن تروج بشكل شامل، النمو الاقتصادي المستدام، من جهة أخرى، كانت محدودة أكثر بكثير. والبلدان النامية نمواً سريعاً في آسيا الشرقية عملت بشكل جيد وحدها، أما في أماكن أخرى، فلم يكن هناك إلا ارتباط قليل بين مستويات الاستثمار الدولي وبين النتائج الايجابية.

وكانت المداخل السياسية الأمريكية للتنمية مدفوعة إلى حد كبير بحاجات السياسة الخارجية الأمريكية، وذلك نظراً إلى أن

الولايات المتحدة في ذلك الوقت رأت نفسها محبوسة في تنافس مميت مع العالم الشيوعي من أجل التأثير على البلدان النامية. واجتمع التنظير الأكاديمي والسياسة العملية معاً في عمل أناس مثل وولت روستو الذي صار كتابه الذي صدر في 1960 بعنوان مراحل النمو الاقتصادي هو القالب النموذجي من أجل ترويج التنمية في أثناء إدارتي كينيدي وجونسون.⁽⁹⁾ وبلغ التنافس الأمريكي السوفيتي الذروة في الإستراتيجيات المنافسة في بناء الأمم والتي اتبعتها فيتنام الشمالية والجنوبية. ومع الهزيمة الفيتنامية الجنوبية في حرب فيتنام، انهارت ثقة الأمريكيين بأنفسهم وبأنهم كانوا يملكون نظرية قابلة للحياة عن التحديث السياسي.

كانت البدعة قبل الأخيرة للعثور على سياسة التنمية قبل حرب العراق هي العودة إلى التقليدية الاقتصادية في الثمانينيات من 1980. وترافقت ثورتا ريغان وتاتشر في العالم السياسي وتدعمت أسسهما بتيارات فكرية متغيرة حولت التوازن المرغوب بين الدولة والسوق تحويلاً قوياً لصالح هذا الأخير. وتتحى التخطيط الاقتصادي عن الحظوة في كل من العالم النامي والعالم الأقل نمواً وحل محله التشديد القوي على الأسواق الحرة وعلى التكامل الاقتصادي الكوني. وعزز هذا الاتجاه الفكري الصعود الذي بدا كالمعجزة في الدول الآسيوية الشرقية المتوجهة نحو التصدير النامية نمواً سريعاً مثل كوريا الجنوبية، وتايوان، وهونغ كونغ.

والمشكلة مع العودة إلى التقليدية الاقتصادية لم تكن هي أن المفاهيم السائدة لها خطأ، ففي تشيلي عمل تحرير السوق بشكل جيد تماماً. كانت المشكلة بالأحرى هي أنه من دون مؤسسات قوية وإرادة سياسية لن يتم تبني السياسات أو تنفيذها على الوجه الصحيح. وفي إفريقية جنوب الصحراء، كانت الحكومات ناجحة إلى حد كبير في درء الضغوط الداعية إلى إصلاح السياسة تحت سلسلة لا تنتهي من قروض التكيف البنوي المقدمة للحكومات من وكالات الإقراض الدولية في الثمانينيات من 1980 والتسعينيات من 1990.⁽¹⁰⁾

وفي إفريقية، في الحقيقة، كان فشل التصور الكلي وفشل السياسات التي قدمتها إستراتيجيات التنمية الغربية هو أوضح فشل وأشدّه إيلاًماً. فبرغم المستويات الكبيرة من مساعدة المانحين الخارجيين والمشورة المقدمة طوال ثلاثة عقود، فإن الدخل للفرد الواحد في معظم أجزاء المنطقة قد انكمش. والدول الإفريقية التي كانت دائماً ضعيفة ازدادت سوءاً، وفي حالات الصومال، وليبيريا، وسيراليون، اختفت الدول بالكلية. وفي الحقيقة، إن سياسات التنمية الغربية ذات النوايا الحسنة قد تكون جعلت الأمور أسوأ مما كانت عليه في حالات كثيرة، وذلك لأنها خلقت المعادل الممول من المانحين "للجنة المورد الطبيعي"^(*) التي سمحت للحكومات

(*) يشير هذا التعبير إلى أن الدول التي تنعم بالموارد الطبيعية الوفيرة تحرز نمواً اقتصادياً أقل من الدول التي لا تملك الموارد الطبيعية. ولهذا التناقض أسباب عديدة من جملتها سوء استخدام العائدات، وسوء الإدارة الحكومية عند توافر الموارد... الخ.

الإفريقية أن تنهرب من الحاجة إلى الإصلاح الداخلي أو سمحت بتقوية الحكومات السيئة. (11)

ومع ذلك شهدت الفترة من أواسط التسعينيات من 1990 إلى أواخرها تحولاً آخر في التفكير حول سياسة التنمية، تحولاً شدد في هذه المرة على أهمية المؤسسات. وكانت المؤسسات (أي، القواعد الرسمية وغير الرسمية التي تقيد الخيار الفردي) قد أهملت نسبياً في الاقتصاد الكلاسيكي الجديد حتى ظهور ما يدعى الاقتصادات المؤسسية الجديدة المرتبطة مع المؤرخ الاقتصادي دوغلاس نورث. وكانت الاقتصادات المؤسسية قد ظهرت مصادفة من التنظير الذي دار حول الشركة وصار هو الأسلوب المسيطر الذي تصور الاقتصاديون به مفاهيم ظاهرة تسلسل التراتب الهرمي التي سبق أن حللها علماء العلوم السياسية تقليدياً باستخدام مصطلحات مختلفة. وهناك الآن كتابات تجريبية جوهرية تبين عملياً أهمية المؤسسات مثل حقوق الملكية، والتنفيذ القابل للتصديق، وحكم القانون بوصفها جميعاً شروطاً للتنمية الناجحة. ونتائج البحث التي وجدها إيسترلي وليفاين لها علاقة بالموضوع على وجه الخصوص على قدر ما توضح أن المواهب التي يمنحها المورد الطبيعي مهمة لنتائج التنمية في المقام الأول لأنها تؤثر في التنمية المؤسسية. (12)

التحول في التركيز إلى المؤسسات، وبشكل أوسع، إلى الأبعاد السياسية للتنمية كان تحولاً قد تأخر عن ميعاده طويلاً. وقد جادلت في مكان آخر في أن الاختلاف في نتائج التنمية بين آسيا

الشرقية وأمريكا اللاتينية منذ السبعينيات من 1970 هو إلى حد كبير نتيجة لكفاءة أكبر ولقوة أكبر من مؤسسات الدولة في المنطقة الأولى، أكثر مما هو اختلاف نتيجة لسياسات محبذة للسوق. وهناك أمثلة عديدة جداً من البلدان التي تقوضت فيها تنميتها بفعل القادة الجشعين، والنزاع العرقي، والحرب الداخلية أو الخارجية، أو عوامل أخرى سياسية محضة، وهي بلاد كانت لولا ذلك تمتلك إمكانيات جيدة للمستقبل. إن السياسات الجيدة، ومن جملتها الجهود الرامية إلى تخفيض حجم قطاع الدولة من خلال الخصخصة وإزالة التنظيمات الحكومية، هي نفسها سياسات تفترض مسبقاً قدرة قوية على التنفيذ متبقية من جهة الدولة.⁽¹³⁾

ولكن من المهم مع ذلك، أن توضع المؤسسات في المنظور الصحيح وألاً تجعل التنمية المؤسسية هي الطلقة الفضية الأخيرة التي ستحل مشكلة النمو الاقتصادية. إن المؤسسات بُعد واحد من عدة أبعاد للتنمية، والموارد في شكل رأسمال الاستثمار، والسياسات الاقتصادية الجيدة، والجغرافية، وأعباء المرض، وما شابه ذلك كلها تسهم في نتائج التنمية.

والحد الآخر الحاسم للتشديد الجديد على المؤسسات هو أننا في الوقت الذي نفهم فيه أهميتها في ترويج التنمية الاقتصادية ونستطيع أن نكتشف كيف تعمل في المكان الذي توجد فيه، فإننا لا نعرف نسبياً إلا القليل عن كيفية إنشائها أو تقويتها في المجتمعات التي لا توجد فيها مؤسسات أو تكون فيها ضعيفة. وهذا لا يعني أننا نقول إننا لا نملك أي معرفة: فهناك مجالات معينة، مثل عمل

البنك المركزي أو النظم المالية بشكل أعم، توجد فيها نماذج شاملة ويستطيع الاختصاصيون الفنيون (التكنوقراط) الخارجيون أن يحققوا تحسينات جوهرية في قدرة الدولة. ولكن هناك نشاطات أخرى في القطاع العام، مثل تأسيس حكم القانون أو ترويج التعليم الابتدائي والثانوي، وهي مجالات لا توجد فيها نماذج شاملة قابلة للتطبيق، وهذه بالتالي أقل قابلية للتأثر بالحلول التي يقدمها الاختصاصيون الفنيون الخارجيون.

وزيادة على ما تقدم، فإن تأسيس المؤسسات أو إصلاحها هو دائماً تقريباً مشكلة سياسية أكثر مما هي اختصاصية فنية. وعلى سبيل المثال، فإن الإدارة المالية الضعيفة (مثل إنفاق الحكومات أكثر مما يدخل إليها من خلال العوائد الضريبية أو بطريقة أخرى إنفاق المال العام لأغراض خاصة) تُفسد باستمرار العديد من الدول النامية. والسبب في أن هذا يحدث هو، على كل حال، جزئياً فقط مسألة عدم امتلاك التنظيم والتقانة لتعقب الميزانيات. في الأغلب الأكثر تأتي المشكلة من السياسيين الذين يريدون أن يستخدموا المال العام للإبقاء على شبكات رعاية المحسوبة التي تعتبر حاسمة لبقائهم السياسي. والطلب إليهم أن يكونوا مسؤولين مالياً قد يكون معادلاً للطلب إليهم أن يقترفوا الانتحار السياسي، وهو شيء يترددون في فعله كما هو مفهوم ومتوقع. ولذلك، فإن إصلاح هذه المشكلة يتطلب حلاً سياسياً، مثل تطوير دوائر انتخابية محلية تحبذ الإصلاح المالي، أو فإنها بغير ذلك تزيل الدعم السياسي المقدم للجماعات السياسية العنيدة التي لا تتصاع للأوامر. وتكون

هذه الجماعات أحياناً مترسخة جداً إلى درجة تكون معها المشكلة غير قابلة للحل أساساً، من خلال الضغط الخارجي، على الأقل. وفي غياب الطلب السياسي الداخلي للإصلاح، قد يكون من غير الممكن أبداً تصحيح المؤسسات.

التنمية السياسية

تُفهم التنمية السياسية بأنها خلق مؤسسات رسمية للدولة تتصف بالتعقيد وبالمدى المتزايدين اللذين يخدمان إما ترويج العمل الجماعي أو تخفيف النزاع الاجتماعي. والتنمية السياسية هي مجموعة كلية^(*) لترويج الديمقراطية: في حين أن تنمية المؤسسات الديمقراطية مثل الهيئات التشريعية والانتخابات تكوّن التنمية السياسية، ومن المستطاع تنمية الحكومات الاستبدادية تقريباً. وقبل أن تستطيع أن تمتلك ديمقراطية يجب عليك أن تمتلك دولة: بناء الدولة هو نشاط لا يتطابق إلا جزئياً فقط مع ترويج الديمقراطية.⁽¹⁴⁾

منحى التفكير حول التنمية السياسية يوازي منحى التنمية الاقتصادية ويتصل اتصالاً قريباً به، وذلك نظراً إلى أن المنحيين ينضفان في عملية مشتركة من التحديث. وللنظريات الأمريكية

(*) المجموعة الكلية هي التي تشتمل عناصرها على كل عناصر مجموعة معينة فإذا كانت أ و ب مجموعتين وكل عنصر في أ هو أيضاً عنصر في ب، تكون أ مجموعة فرعية متضمنة في ب، وتكون ب مجموعة كلية مشتملة على أ.

عن التحديث جذورها في كلاسيكيات علم الاجتماع الأوروبي في أواخر القرن التاسع عشر مثل أعمال هنري مين، وفيرديناند تونيز، وإميل دوركهايم، وماكس WEBER، وكلهم قدموا تصورات لمفاهيم: المكانة/العقد، والجماعة/المجتمع، وتضامن ميكانيكي/عضوي، وسلطة موهبة القيادة (كاريزمية)/سلطة بيروقراطية عقلانية، لتفهم عملية التحديث من خلال هذه التصورات. وهاجرت هذه الأفكار من أوروبا إلى الولايات المتحدة، وكان ذلك حرفياً أحياناً في رؤوس المهاجرين من أوروبا هتلر، الذين جاؤوا ليستقروا في أماكن مثل إدارة العلوم السياسية المقارنة في هارفارد، أو مركز الدراسات الدولية في معهد ماساتشوستس للتقانة، أو في لجنة العلوم السياسية المقارنة لمجلس بحوث العلوم الاجتماعية.⁽¹⁵⁾ وكان تالكوت بارسونز، وإدوارد شيلز، ودانييل ليرنر، ولوسيان باي، وغابرييل أولوند، وديفيد آبتر، وولت روستو قد رأوا أنفسهم جزءاً من جهد مشترك لتطوير نظرية متكاملة عن التنمية لا تشرح الانتقال من المجتمعات التقليدية إلى المجتمعات الحديثة فقط، بل توفر النصيحة العملية أيضاً للسياسة الأمريكية الخارجية في كيفية تحقيق هذا الانتقال.

وبدأت نظريات التنمية السياسية، مثل التنمية الاقتصادية، تنهار في الستينيات من 1960 في وجه الانقلابات، والتمردات، والفساد، والنكسات الاستبدادية. وفي اليسار، أكد النقاد على أن نظرية التحديث احتفظت بالنمط الوحيد للتنمية الأمريكية بوصفه النمط الذي يجب أن يرشد العالم النامي إرشاداً معيارياً حتمياً،

وهو شيء كان يعتبره خصومه أمراً عرقياً التمرکز وقصير النظر بشأن الحقائق الواقعة في المجتمعات غير الغربية. وفي اليمين، جادل صامويل هنتنغتون في عمله الذي يعتبر معلماً لنقطة تحول في عام 1968، وكان بعنوان: النظام السياسي في المجتمعات المتغيرة، جادل بأن الانحطاط السياسي كان محتملاً مثل احتمال التنمية السياسية. والتحديث الاجتماعي الاقتصادي السريع سرعة مفرطة يمكن أن يقلب التنمية السياسية وينتج الفوضى والعنف.⁽¹⁶⁾ لم يبق التحديث بعد الآن يظهر على أنه عملية متكاملة من التغير الاقتصادي، والاجتماعي، والسياسي ولكنه بالأحرى مجموعة من النشاطات المتباينة التي تستطيع أن تدور سريعاً لتخرج عن السيطرة. وكان المفهوم الضمني للسياسة في عمل هنتنغتون هو أن تنمية سلطة سياسية قوية كان أمراً ضرورياً من أجل التنمية الاقتصادية ولازماً ليسبق الديمقراطية.

وفي أعقاب الموجة الثالثة من نشر الديمقراطية وأنهيار الاتحاد السوفيتي، بدأ المنظرون يحيون نموذج التنمية السياسية الذي ينساب في كل كتابات "الانتقال الديمقراطي". وفي هذا النموذج يُنظر إلى الانتقال الديمقراطي بوصفه يمتلك مراحل الفتح، والاختراق الجديد، والدمج. ويأتي الفتح نتيجة للانشقاقات التي تحدث بين أصحاب الخط المتصلب وأصحاب الخط المتساهل في الحكومة الاستبدادية المطلقة، ويُشكل أصحاب الخط المتساهل موثيق مع أعضاء من المعارضة، وذلك ما يجعل من الممكن آنئذ حدوث اختراق جديد نحو نظام حكم ديمقراطي جديد. وتتطلب

مرحلة الدمج تحييد المتبقين من أصحاب الخط المتصلب، وبعدها بناء المؤسسات لدعم النظام الديمقراطي الجديد. وكانت هذه الكتابات مستندة في البداية إلى خبرة أوروبا الجنوبية وأمريكا اللاتينية، ولكنها قابلة للتطبيق على انتقالات أوروبا الشرقية معينة كذلك. (17)

وهذه الكتابات عن الانتقالات الديمقراطية تعادل شيئاً هو أقل من نظرية شاملة للتمية السياسية. إنها كتابات محددة جداً خاصة لمناطق معينة من العالم. وهي تفشل في الإجابة عن السؤال، لماذا يظهر أصحاب الخط المتساهل في مجتمعات معينة ولا يظهرون في أخرى؟ ولماذا تكون بعض المجتمعات راغبة في أن تحقق انتقالات "بموثيق" بدلاً من تسوية الأمور تسوية عنيفة؟ ولماذا تكون بعض المجتمعات قادرة على تطوير ديمقراطية متعددة الأحزاب في حين تبقى مجتمعات أخرى تحت سيطرة النخب القديمة؟

وكما يشير إلى ذلك توماس كاروثرز، هناك في بعض الأحيان افتراض تنموي خبيء يخلق ضغوطاً لا مناص منها للتحويل من حكومة مستبدة إلى حكومة ديمقراطية، وحين يكون التقدم السياسي نحو الديمقراطية قد توقف، أو انعكس، يقال مع ذلك إن البلاد "في حالة انتقال". (18) ويجادل كاروثرز في أن الكثير من هذه المجتمعات التي تدعى مجتمعات انتقالية قد لا تكون متحركة نحو الديمقراطية قطعياً، بل هي بالأحرى راضية في أن تبقى في منطقة رمادية تقع بين الحكومة المستبدة والحكومة الديمقراطية.

وللإنصاف، فإن افتراض الانتقال الديمقراطي الذي لا مناص منه هو افتراض طرحه في أغلب المرات السياسيون والممارسون، الذين يودون أن يكونوا قادرين على التحدث بأمل عن جهودهم لترويج الديمقراطية والإصلاح السياسي حول العالم، أكثر مما هو افتراض افترضه المحللون الأكاديميون. وعلى الرغم من وجود منطوق داخلي لعملية التنمية الاقتصادية، وهو ما أخذت به نماذج النمو المتنوعة التي استخدمها الاقتصاديون، فإن وجود منطق مشابه للتنمية السياسية أقل وضوحاً بكثير.

وفي حدود المدى الذي توجد فيه نظرية مترابطة للتنمية السياسية، فإن من المحتمل أن تكون العملية مستندة إلى واحد من ثلاثة دوافع. الأول هو الربط التجريبي الذي يوجد بين التنمية الاقتصادية والديمقراطية. وقد أظهر آدم برزيويركسي وفيرناندو ليمونجي أنه على الرغم من أن الانتقالات إلى الديمقراطية تحدث بتكرار متساو عند أي مستوى من التنمية، فإن احتمال أن تنعكس هذه الانتقالات هو احتمال أقل بكثير بعد أن يكون البلد قد تجاوز مستوى تنمية يصل تقريباً إلى 6000 دولار للفرد في المنتج المحلي الإجمالي. وهذا ما يفسر الارتباط بين التنمية والديمقراطية والذي لاحظته لأول مرة ليبست ويوحى بأن التنمية السياسية سوف تتسبب من التنمية الاقتصادية الناجحة.⁽¹⁹⁾

هذه النظرية جيدة بالقدر الذي تذهب إليه، وهي مقبولة قبولاً واسعاً في أوساط علماء العلوم السياسية، ولكنها لا تفسر كيف تحدث التنمية السياسية في بلدان فقيرة جداً ودخلها تحت مستوى

عتبة 6000 دولار للفرد بكثير. وفي الحقيقة، إذا كانت النظريات الحديثة حول أهمية المؤسسات اللازمة للتنمية الاقتصادية صحيحة، فإن مشكلة جدية تشبه مشكلة الدجاجة والبيضة تبرز نتيجة لذلك: ففي البلدان القريبة من مستوى عتبة 6000 دولار للفرد أو التي هي فوق هذه العتبة، تدفع التنمية الاقتصادية التنمية السياسية، وأما في البلدان التي يقع مستواها تحت مستوى العتبة كثيراً، فإن التنمية السياسية تدفع التنمية الاقتصادية. ليس هناك نظرية تشرح كيف؟ ولماذا تحدث التنمية السياسية في بلدان فقيرة جداً؟

والآلية الثانية التي تدفع التنمية السياسية هي شكل ما من التنافس التطوري والمحاكاة، وعن طريقهما تلاحظ بعض المجتمعات بعضها الآخر، وتتبنى المجتمعات المؤسسات التي تروج الغايات المرغوبة ترويجاً واسعاً مثل التنمية الاقتصادية أو العدالة الاجتماعية.⁽²⁰⁾ ويقترح المؤرخ تشارلز تيللي، في عمله عن تشكّل الدول الأوروبية، نسخة محددة واحدة عن هذا الشكل. وهو يجادل في أن الحاجة إلى إنشاء جيوش كبيرة دائمة في وحدات أوروبا السياسية اللامركزية، إضافة إلى الاقتصادات الكبيرة في التجارة التي تعرضها المدن، قادت إلى عملية تنافسية لنمو الدولة ودمجها. وهناك أمثلة، من الأجزاء الأخرى من العالم، للتنافس الذي يدفع التنمية السياسية: رأى اليابانيون أن المجتمع الذي جاء منه العميد البحري بيرى امتلك شيئاً لم يمتلكه مجتمعهم، وشرعوا في مسار سريع من التحديث لصيانة استقلالهم السياسي. ومن ناحية أخرى،

كما أشار إلى ذلك دوغلاس نورث نفسه، تقع المجتمعات في مصائد معرفية وهي في هذه المصائد إما أنها لا تفهم أنها قد تقهقرت، أو أنها تسيء تشخيص مصدر فقدانها للتنمية، وهكذا تفشل في محاكاة أكثر النماذج التنافسية نجاحاً لفترات طويلة من الزمن. وفي أجزاء من العالم مثل إفريقية جنوب الصحراء، لم يكن العنف المستوطن والتنافس العسكري قد قاد إلى تشكّل الدول كما حدث في أوروبا، بل قاد بدلاً من ذلك إلى الفوضى والانهييار الاجتماعي.⁽²¹⁾

والدافع الأخير للتنمية السياسية يكمن في مجال الأفكار. ليس هناك ببساطة مجموعة أفكار أخرى تمنح الشرعية إلى جانب الديمقراطية الليبرالية ومقبولة قبلاً واسعاً في العالم.⁽²²⁾ ويجب على المستبدين المهملين أنفسهم أن يتبنوا لغة الانتقال الديمقراطي ليجعلوا حكمهم شرعياً، ولو كانت تلك السلطة في الواقع تقوم على الرعاية، أو القرابة، أو العرقية، أو على مبادئ أخرى ضيقة. وهكذا ففي الوقت الذي لا يمتلك حكام فرديون مثل حاكم تركمانستان سابارمورات نيازوف، أو حاكم بيلاروسيا أليكساندر لوكاشينكو أي عزم على تحريك بلديهما نحو الديمقراطية، فهما بأنفسهما يبقيان عرضة للخطر لأن نظامي حكمهما لا يستندان إلى مجموعة من الأفكار التي تتفخ الحياة في الولاء أو تبني السلطة.

ولكن برغم أنه قد لا يكون هناك نظرية كبيرة قوية عن التنمية السياسية عند هذه النقطة، فإن هناك مجموعة هائلة من الخبرة العملية المتراكمة تتصل بإستراتيجيات التنمية السياسية.

فبالإضافة إلى كتابات الانتقال الديمقراطي، كان بين علماء علوم السياسة في العقدين الماضيين إحياء للمؤسسية، وفيها لن تبقى الدولة بعد الآن معتبرة بصفتها هدفاً سلبياً للضغوط الاجتماعية، بل صار ينظر إليها بصفتها مشكلاً للنتائج مستقلاً استقلالاً ذاتياً ونشيطاً.⁽²³⁾ وقد قاد هذا إلى كتابات مهمة عن التصميم المؤسسي، فيما يختص بقضايا مثل المزايا النسبية للأنظمة الرئاسية مقابل الأنظمة البرلمانية، وكيف تتفاعل السلطة التنفيذية مع الأنظمة الانتخابية، وحسنات الأشكال المختلفة من الفيدرالية وعيوبها، وهلم جرا. وهناك إضافة إلى ذلك كتابات متزايدة عن ترويج الديمقراطية نفسها، وبكلمات أخرى، عن أي الإستراتيجيات والسياسات التي يبدو أنها تعمل عملاً أفضل في ترويج التنمية الديمقراطية في المجتمعات الاستبدادية أو الانتقالية.⁽²⁴⁾

الخبرة الأمريكية في ترويج الديمقراطية والتنمية السياسية

أفضل طريقة لدراسة التوقعات المرتقبة من الإستراتيجيات الموضوعية من أجل ترويج الديمقراطية والحدود المقيدة لهذه الاستراتيجيات، هي أن ننظر إلى الوراء إلى الجهود التاريخية التي اضطلعت بها الولايات المتحدة، إما في ممارسات بناء الأمم أو في محاولات أكثر موضوعية حاولت فيها أن تروج الانتقالات الديمقراطية. وما يجده المرء هو أن سجل بناء الأمم مختلط: فهناك نجاحات قليلة وعدد ضخم من مرات الفشل، وفي الحالات

التي حدثت فيها النجاحات، فإنها تطلبت مستوى غير عادي من الجهد والانتباه.

ومن ناحية أخرى، لعبت الولايات المتحدة في الغالب دوراً حاسماً موضوعياً في ترويح الموجة الثالثة من الانتقالات إلى الديمقراطية. وقد طورت الولايات المتحدة والمجتمع الدولي معاً سلسلة مؤثرة من الأدوات السياسية من أجل دعم التغيير الديمقراطي لأنظمة الحكم منذ مطلع الثمانينيات من 1980. وفي كل حالة فعلياً، جاء الزخم الأساسي لتغيير نظام الحكم من داخل المجتمع المستهدف لا من الضغط الخارجي. وتستطيع الولايات المتحدة أن تكون مُعِينَةً للغاية لعملية عضوية من الانتقال الديمقراطي، ولكنها لا تملك إلا قوة مؤثرة قليلة في حالة غياب الفاعلين المحليين الأقوياء نسبياً.

لاحظ الرئيس بوش قبل حرب العراق، هو وأعضاء آخرون في إدارته، أن الولايات المتحدة قد قامت بنجاح بتحويل ديكتاتوريات عدوانية إلى الديمقراطية، وخصوصاً ألمانيا واليابان، وفي هذين البلدين فإن أمريكا "لم تترك خلفها جيوش احتلال" بل تركت "دساتير وبرلمانات". كان هذا صحيحاً، ولكن المثالين كانا بالأحرى مضلّين. فالبندان، ألمانيا واليابان، كانا قد حوّلوا إلى ديمقراطيتين نموذجيتين بعد عام 1945، ولكنهما انطلقا بوصفهما بلدين متقدمين تقدماً كبيراً، وكانا يمتلكان دولتين قويتين استطاع جوهريهما أن يبقى سليماً بعد الحرب في الجزء الأكبر منه. وزيادة

على ذلك، كانا مُجْتَمَعَيْنِ مهزومين هزيمة كاملة وانقلبا انقلاباً حاسماً ضد القوى السياسية التي قادتهما إلى الحرب. (25)

وكان من الأفضل أن تكون أدوات المفاضلة هي خبرة أمريكا في حكم الفلبين، والعديد من تدخلات أمريكا في الكاريبي، وفي أمريكا اللاتينية، بموجب مبدأ مونرو، أو التدخل في البوسنة التي كان سجل الولايات المتحدة فيها سجلاً مختلطاً قطعاً. لقد حكمت الولايات المتحدة الفلبين لمدة خمسين عاماً تقريباً، ومع ذلك كان سجل الديمقراطية بعد الاستقلال حتى عام 1986 سجلاً مهتزاً، ويبقى أقل السجلات نجاحاً في دول آسيان (رابطة الأمم الآسيوية الجنوبية الشرقية) من حيث النمو الاقتصادي. وتدخلت الولايات المتحدة مراراً في كوبا، ونيكاراغوا، وجمهورية الدومينيكان، وهاييتي، ولم تنجح في أن تترك خلفها مؤسسات قوية في أي بلد من هذه البلدان. وكان التدخل في البوسنة ناجحاً على قدر ما عمل على إنهاء النزاع واستعادة البوسنة إلى مستويات النشاط الاقتصادي التي كانت سائدة قبل الحرب، ولكن التدخل تطلب موارد كبيرة ومستوى عالياً من الانغماس الدولي فيه. وأهم من ذلك، أن المشكلة السياسية الشاوية ثمة لم تنحل: وإمكانية أن المجتمع الدولي سوف يفكك مكتب الممثل السامي الذي يحكم البلد نيابة عنه في أي وقت قريب، أمر ليس جيداً. (26)

وكما أظهرت خبرة أمريكا في العراق على نحو واضح فعلاً، فإن التغيير الديمقراطي لنظام الحكم عن طريق التدخل العسكري والاحتلال هو عمل مكلف للغاية، ومشكوك فيه، وهو أداة ليس من

المتوقع أبدأ أن تستخدم استخداماً متكرراً نمطياً في المستقبل. ومن ناحية أخرى، فإن الولايات المتحدة والديمقراطيات المتقدمة الأخرى لعبت أدواراً مهمة، وفي بعض الحالات أدواراً حاسمة في المساعدة مع العديد من الانتقالات الديمقراطية التي حدثت ابتداءً من مطالع السبعينيات من 1970 فصاعداً. وكانت هذه الانتقالات كلها منتجات للقوة الناعمة أكثر مما كانت منتجات للقوة الصلبة، أي، أنها تحققت عن طريق أدوات مثل الضغط الدبلوماسي، وتمويل الجماعات المؤيدة للديمقراطية، والدبلوماسية العامة، والتدريب، وما شابه ذلك.

وحدثت الحالة الأولى من الانتقال الناجح في بداية الموجة الثالثة، حين أعطت معاهد الحزب الألماني (مؤسسة فريدريك إبرت، ومؤسسة كونراد أديناور) الدعم المادي إلى الأحزاب النظرية المشابهة لها في البرتغال بعد سقوط ديكتاتورية أنتونيو دي أوليفيرا سلازار. لقد عانت البرتغال فترة قصيرة مما يشبه الحرب المدنية في 1974-1975، وكان من المحتمل جداً أن يكون الحزب الشيوعي البرتغالي قد استولى على السلطة بعد انقلاب عسكري يقوم به الضباط العسكريون المنتمون إلى الجناح اليساري، لولا الدعم الخارجي الذي تلقته الأحزاب الديمقراطية في البرتغال.

إن نجاح الجبهة الألمانية في التحريض على الانتقال البرتغالي كان واحداً من العوامل التي ألهمت العمل على إنشاء الوقف القومي للديمقراطية في الولايات المتحدة في مطالع الثمانينيات من 1980. وفي أثناء الحرب الباردة، دعمت الولايات المتحدة اتحادات العمال

الديمقراطية، والمجلات، والأحزاب السياسية، وما شابه ذلك في الصراع من أجل النفوذ المؤثر ضد الاتحاد السوفييتي. وكان بعض هذا الدعم يتحرك ويصب من خلال وكالة الاستخبارات المركزية، التي منحت الدعم في حالات معينة إلى جماعات هي بالتأكيد غير ديمقراطية. ونتيجة للإفشاءات المتصلة بالعمليات السرية لوكالة الاستخبارات المركزية في السبعينيات من 1970 ونشاطات لجنة تشرش التي فضحت العديد من العمليات، قامت الولايات المتحدة بوضع حدود صارمة لهذا النوع من النشاط، وقررت أن تبرز دعم الديمقراطية على نحو مكشوف. وإضافة إلى الوقف القومي للديمقراطية، طورت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية فرعاً للديمقراطية والحكم، في حين أنشأت وزارة الخارجية مكتباً للديمقراطية، وحقوق الإنسان، والعمل التي يشرف عليها الآن وكيل الوزارة للشؤون العالمية.

لعب النفوذ الأمريكي دوراً حاسماً في العديد من الانتقالات الديمقراطية اللاحقة. وحدث تحول كبير في سياسة الولايات المتحدة من أواسط وإلى أواخر الثمانينيات من 1980. ففي السابق، قادت معاداة الشيوعية والسياسة الخارجية الواقعية واشنطن إلى دعم حكم عدد من الدول الاستبدادية، أو على الأقل إلى القبول بهذا الحكم على أساس أن هذه الحكومات كانت أقل الشرين.⁽²⁷⁾ ولكن مع اعتدال الحرب الباردة، فقد تضاءل الخطر المتصور لمساندة القوة الديمقراطية على اليسار، واستخدمت الولايات المتحدة نفوذها استخداماً متزايداً لإزاحة الحكام المستبدين عن

السلطة. وتوسطت الولايات المتحدة، بدعمٍ من الأمم المتحدة في إيجاد نهاية للحرب الأهلية في السلفادور عن طريق المفاوضات، وبعد أن دعمت الكونترا في نيكاراغوا، حققت انتقالاً ديمقراطياً هناك كذلك.⁽²⁸⁾ ولعبت الولايات المتحدة في الفلبين دوراً حاسماً مؤثراً في إعفاء فيرديناند ماركوس من منصبه بالتدريج في أثناء ثورة "سلطة الشعب" التي أعقبت اغتيال بنيفنو أكينو في 1986. وفي العام التالي، استخدمت الولايات المتحدة نفوذها من أجل منع العسكريين في كوريا الجنوبية من أن يأخذوا بالشدة في ضرب الطلاب والمحتجين من نقابة العمال، وسهلت حركة ذلك البلد إلى انتخابات تشريعية حرة. وفي عام 1988 أسقطت واشنطن بهدوء دعمها لحاكم تشيلي أوغسطين بينوشيه حين دعا بشكل غير متوقع إلى استفتاء على حكمه، وضغطت عليه ليقبل بنتائج الاقتراع التي كانت "لا".

ولعبت القوة الصلبة الأمريكية دوراً مهماً في هذه الانتقالات: فالعلاقات العسكرية مع كوريا الجنوبية، ومع تايوان، والفلبين أعطت واشنطن تأثيراً كبيراً. واستخدم التغيير القسري لنظام الحكم استخداماً ناجحاً في باناما في عام 1991. ولكن الولايات المتحدة طورت سلسلة من الأدوات الأخرى في أثناء هذه الفترة. وربما كانت أهمها هي القدرة على مراقبة الانتخابات من خلال استخدام مراقبي الانتخابات، والاستطلاعات وقت الخروج من التصويت، وتغطية الانتخابات بوسائل الإعلام. واتسمت الجهود الأولى لمراقبة الانتخابات في أمريكا الوسطى في أثناء الثمانينيات

من 1980 بالقدرات المحدودة، ولكن الولايات المتحدة مع نهاية التسعينيات من 1990، ومعها الأمم المتحدة، وعدد من المنظمات غير الحكومية مثل مركز كارتر، ومراقبة الديمقراطية، والمؤسسة الدولية لأنظمة الانتخابات، وبيت الحرية، ومؤسسة أوراسيا، طورت أساليب متقدمة من أجل مراقبة عدالة الانتخابات التي تجري تحت ظروف شبيهة بالاستبدادية الفردية.⁽²⁹⁾ وكانت منظمات دعم الديمقراطية مثل الوقف القومي للديمقراطية، والمنظمات غير الحكومية مثل المركز الأمريكي للتضامن مع العمال (المرتبط مع الاتحاد الأمريكي للعمل ومجلس المنظمات الصناعية) حاسمة مؤثرة في توفير الدعم لنقابة التضامن، نقابة العمال في بولندا، وعلى مر السنوات نمت هذه المنظمات إلى أن صارت أدوات أوسع بكثير من أجل تطوير المجتمع المدني. وكان البث الإذاعي، من خلال وكالات مثل راديو أوروبا الحرة / راديو الحرية وصوت أمريكا، وسيلة مهمة لتزويد الناس في العالم الشيوعي بمصادر بديلة للمعلومات حول بلادهم والعالم الخارجي.

وبحلول مطلع القرن الحادي والعشرين، برزت بنية أساسية دولية هائلة لمساعدة المجتمعات على القيام بالانتقال الأولي من الحكومة المستبدة إلى الديمقراطية، وللمساعدة على دمج المؤسسات الديمقراطية بعد أن يكون الانتقال الأولي قد استكمل. وكان أثر هذه الأدوات، أدوات القوة الناعمة الدولية، واضحاً بجلاء في ثلاثة تحولات ديمقراطية كبيرة حدثت في أوربة في الألفية

الجديدة، وهي سقوط سلوبودان ميلوسيفتش في صربيا في عام 2000، والثورة الوردية في جورجيا في عام 2003، والثورة البرتقالية في أوكرانيا في عامي 2004-2005. وكان النمط في كل واحدة من هذه الحالات هو نفسه: قائد فاسد و/أو شبه مستبد يعقد انتخابات يكون قد تلاعب فيها أو زوّرها، فتندلع تظاهرات للاحتجاج على نتائج الانتخابات، ويحتشد الشعب ضد القائد السابق. وتسفر الأحداث أخيراً عن تغيير غير عنيف، ديمقراطي لنظام الحكم.

وكان الدعم الخارجي حاسماً مؤثراً في كل واحدة من هذه الحالات. ومن دون شبكة معقدة متقدمة من مراقبي الانتخابات الدوليين الذين كان يمكن حشدهم على وجه السرعة، كان سيصير من المستحيل إظهار تزوير نتائج الانتخابات. ومن دون وسائل الإعلام المستقلة، سيكون من المستحيل إحضار الحشود الجماهيرية، وهذه المنظمات (مثل ميدان، وأوستريف وأوكرانسكا برافدا) تلقت دعماً خارجياً ضخماً كذلك. ومن دون البناء الطويل الأمد لمنظمات المجتمع المدني التي تستطيع أن تحشد الناس للاحتجاج على الانتخابات، فإن التظاهرات في الشوارع، والعمل المباشر لا يمكن أن يتحقق فعلياً. وفي صربيا، تلقت جماعات الطلاب من أمثال جماعة المقاومة، أو تبور، الدعم، أو تبور، من تشكيلة من المنظمات الغربية العاملة لترويج الديمقراطية، ومن جملتها الوقف القومي للديمقراطية، والمعهد الجمهوري الدولي،

والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. وكانت منظمات المجتمع المدني الأوكراني التي شاركت في الثورة البرتقالية، ومن جملتها جمعية الشباب الأوكراني، يونغ روك، ومدرسة تحليل السياسة في أكاديمية كاييف - موهيلا، كانت من متلقي المنح من الوقف القومي للديمقراطية، طوال سنوات عديدة. ولعب أيضاً معهد المجتمع المفتوح للأعمال الخيرية لجورج سوروس دوراً مهماً في توفير العون في كل هذه البلدان.

وكان للحالات الحديثة في الترويج الناجح للديمقراطية ثلاث خصائص. الأولى، يجب أن تأتي المبادرة من داخل المجتمع موضع البحث. فما لم يكن هناك جماعات أهلية قوية موحدة مستعدة لمقاومة نظام الحكم السابق، فإن تغيير نظام الحكم لن يحدث. والممولون الخارجيون والمنظمون مؤثرون في المساعدة على تقوية هذه المنظمات، ولكن هذه المنظمات يجب أن تنغرس بجذورها الخاصة في مجتمعاتها الخاصة. ولا يستطيع الممولون الخارجيون أن يقرروا بأنفسهم توقيت الانتقالات الديمقراطية التي تتقدح شرارتها بحوادث خاصة مثل اغتيال أو انتخابات مزورة تتحول إلى مصدر للغضب والحشد.

وإضافة إلى ما تقدم، فإن الدعم الخارجي يعمل في أنظمة الحكم شبه المستبدة فقط، التي تشعر بالحاجة إلى عقد انتخابات والسماح بدرجة معينة من الحرية لجماعات المجتمع المدني لتقوم بالتنظيم. وقد حصلت الانتقالات الصربية، والجورجية، والأوكرانية

في أعقاب انتخابات متنازع عليها، وما كانت لتحدث في غيابها. وما كان يمكن لأنظمة الحكم الشمولية مثل نظام صدام حسين في العراق أو معظم البلدان الشيوعية السابقة قبل 1989 أن تكون معرضة للخطر من هذا النوع من العمل.

وأخيراً، فإن قابلية التلقي لدى القوى الأهلية الموالية للديمقراطية للدعم الخارجي، وعلى وجه الخصوص الدعم المقدم من الولايات المتحدة، هي قابلية تتوقف كثيراً جداً على التاريخ المحدد للمجتمع، وعلى نوع القومية التي تعمل. فمعظم بلدان أوروبا الشرقية المنتقلة إلى الديمقراطية بعد عام 1989، إضافة إلى صربيا، وجورجيا، وأوكرانيا مأهولة بسكان كانوا يريدون في أوسع غالبيتهم أن يلتحقوا بأوروبا الغربية، وبالمجتمع الأوسع من الديمقراطيات المتقدمة. وهم لم يكونوا ينظرون إلى أنفسهم بصفتهم قوى إمبراطورية فاشلة أو أصيبت بالمهانة، وكانوا سعداء في استقبال الدعم من الولايات المتحدة، وفي المدى الذي كانوا فيه مهددين من أي شيء، فإنهم كانوا مهددين بالقومية الروسية. وهذا الشيء نفسه لن يكون هو بالضرورة الحالة في بلاد مثل روسيا أو الصين، التي تمتلك ذكرياتها الخاصة عن السيطرة والهيمنة، أو في أجزاء معينة من العالم العربي التي تتنازع حول نوع المجتمع الذي تسعى إلى تكوينه، وحول علاقتها مع الغرب الذي تقوده الولايات المتحدة.⁽³⁰⁾

معاودة التفكير في التنمية

كانت التنمية دائماً، الاقتصادية والسياسية على السواء، شيئاً من نوع ابن الزوجة من زوجها الأول في السياسة الخارجية الأمريكية. فالسياسة الخارجية دارت حول نشاطات مثل محاربة الحروب، أو موازنة التهديدات، أو التفاوض على اتفاقيات. وكانت التنمية تأتي دائماً بوصفها رأياً يخطر في البال لاحقاً، وهو نوع من نشاط التنظيف الأخير الذي يُتَابَع حين يكون اللاعبون "الجادون" قد غادروا خشبة المسرح. ففي أثناء الحرب الباردة وذرورة مجد نظرية التحديث الكلاسيكية، كانت التنمية تؤخذ على محمل الجد أكثر قليلاً: كان يُنظر إليها بوصفها وسيلة لتطعيم السكان ضد جاذبية الشيوعية، وطريقة لتثبيت استقرار الحلفاء، وإرساء النفوذ المؤثر الأمريكي حول العالم. ولكن التنمية، مع انهيار ثقة واشنطن بنفسها في قدرة الولايات المتحدة على ترويج التنمية الناجحة، صار ينظر إليها بوصفها أقل فأقل مركزية للأغراض الأمريكية. وهوجم العون الخارجي في اليمين بوصفه استسلاماً للقادة الأجانب الفاسدين، وهوجم في اليسار بوصفه وسيلة الأمبراطورية (الأمبريالية) الأمريكية. وألحقت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بوزارة الخارجية وأخضعت لها، وخُفِضت ميزانيتها تخفيضاً حاداً، وشهدت تخفيضاً مستمراً لأعداد الكثيرين من موظفيها. وحين تدخلت إدارة كلينتون في هاييتي وفي البلقان لأسباب إنسانية في الأغلب، هوجمت تلك الإدارة لأنها تجعل السياسة الخارجية تافهة تعمل بصفقتها "عملاً اجتماعياً". (31)

بعد 11 أيلول/سبتمبر وحرب العراق، استعادت التنمية بعضاً من مكانتها المفقودة. وكان يُنظر إليها في البداية بوصفها طريقة لمحاربة الإرهاب، ووسيلة "تجفيف المستنقع" الذي كان يغذي هياج المسلمين وجفوتهم. واقترحت إدارة بوش مضاعفة كمية النفود التي تذهب إلى العون الخارجي في أول ميزانية لها بعد 11 أيلول/سبتمبر، إضافة إلى زيادة إسهام الولايات المتحدة في مكافحة ضد فيروس نقص المناعة الإنسانية/الإيدز في إفريقية. ومع الصعوبات التي تعانيتها إدارة بوش في تهدئة العراق، أدركت أن إعادة البناء لم تكن حالة أقل من غيرها انضماماً في جملة حالات القتال النشط ولكنها نشاط له، وبالأسف، متطلباته الخاصة ومنطقه. ومع حلول وقت التصيب الثاني لبوش، كان الجانب السياسي من التنمية، أي ترويج الديمقراطية، قد ارتفع، بلاغياً على الأقل، إلى موقع مركزي في السياسة الخارجية الأمريكية.

وإذا كانت الولايات المتحدة تريد أن تجعل التنمية مكوناً رئيسياً من مكونات سياستها الخارجية وليس مجرد رأي يخطر في البال لاحقاً بكل بساطة، فإن من المهم ألاّ تحمل عليها توقعات ستكون في نهاية المطاف خائبة الأمل. وهذا يعني تحديد الأهداف بوضوح وفحص ما تمتلكه الولايات المتحدة وتتوافر لها من الأدوات لتحقيق الأهداف فحماً أريباً.

وفي الجانب السياسي من التنمية، يجب على الولايات المتحدة أن تضع ترويج الحكم الصالح هدفاً لها، وليس الديمقراطية فقط. فكما لوحظ أعلاه، فإن التنمية السياسية هي مجموعة كلية

بالنسبة إلى ترويج الديمقراطية. وهي تشتمل على أشياء مثل بناء الدولة، وإنشاء المؤسسات الفعالة التي تكون شروطاً للحكومة الديمقراطية ولكنها ليست بالضرورة ديمقراطية في نفسها. وفريد زكريا على حق، في أن حكم القانون الليبرالي، حيثما أمكن، هو في البداية أكثر أهمية للنمو الاقتصادي من المشاركة السياسية الديمقراطية، وأن المستبدين المحدثين قد يكونون مفضلين في بعض الحالات على الديمقراطيات العاجزة. (32)

وعلى كل حال، فإن إرجاء الديمقراطية لصالح الاستبدادية الليبرالية ليس مفيداً على وجه الخصوص ليكون إستراتيجية عامة. فالمستبدون الليبراليون هم، في المقام الأول، من الصعب أن يوجدوا، ويبدو أنهم متركون في المقام الأول ولسبب ما في شرق آسيا. ومعظم الحكام المستبدين في البلاد النامية هم غير أكفيا في ترويج النمو وهم فاسدون إضافة إلى ذلك. وفي المقابل، فإن المصلحين الذين يريدون أن يروجوا حكم القانون الليبرالي، يميلون أيضاً إلى أن يحبذوا الديمقراطية ويريدونها. ولكن هناك صلة أعمق ذات أثر تنهمك في العمل. فالحكم الصالح ليس ممكناً في نهاية المطاف من دون ديمقراطية ومن دون مشاركة عامة: نوعية البيروقراطية المعزولة عن الفحص والإشراف العامين تتدهور مع مرور الزمن، ولا يمكن كبح الفساد إلا إذا تمت توعية جمهور أوسع بوجود الفساد وصار هذا الجمهور يطالب بأداء أفضل من المسؤولين العاميين. ومن دون الشرعية الديمقراطية، لن يقوى الحكام المستبدون على البقاء بعد النكسات والأزمات الحتمية.

يجب على الولايات المتحدة أن تروج التنمية الاقتصادية للبلدان الفقيرة بصفتها غاية في حد ذاتها وبوصفها مكملاً لجهود الولايات المتحدة لترويج الديمقراطية على السواء، وذلك نظراً إلى أن الديمقراطية تكون أسهل تعزيزاً بكثير على خلفية النمو الاقتصادي. وهناك سبب أخلاقي وسبب عملي معاً لعمل هذا. الحجة الأخلاقية صريحة: فمن غير المقبول ببساطة بالنسبة إلى أغنى البلاد وأقواها في التاريخ الإنساني أن تكون غير مبالية بمحنة البلدان التي لا تفتقر فقط إلى مواردها البشرية والاجتماعية بل هي متحركة بثبات نحو الخلف في مستوى معيشتها. وإذا كنا نريد أن نعيش في عالم يشاركنا فيه آخرون عديدون قيمنا ومؤسساتنا، فإن ازدهارنا يحتاج إلى أن يكون موزعاً توزيعاً أوسع كذلك.

أما الدافع العملي فيجب ألا يكون له علاقة بالإرهاب بل بالظروف التي تشكل الخلفية الأساسية التي تسهل الإرهاب والتهديدات الأخرى للنظام الكوني. إن إستراتيجية الأمن القومي للولايات المتحدة التي صدرت في سبتمبر 2002 تضع هذه القضية على النحو الصحيح تماماً: "الفقر لا يحول الفقراء إلى إرهابيين وقتلة. ومع ذلك، فإن الفقر، والمؤسسات الضعيفة، والفساد تستطيع كلها أن تجعل الدول الضعيفة عرضة لخطر الشبكات الإرهابية وتجمعات المخدرات داخل حدودها." والجهد الذي تُرى الولايات المتحدة وهي تبذله في التنمية يؤثر على الكيفية التي يتم تصور هذا البلد بها حول العالم. إن الولايات المتحدة تُرى بشكل

متزايد بوصفها معزولة، ومستغرقة في نفسها، ولا تهتم بمشكلات البلدان الأخرى إلا حين يكون مواطنوها هي لهم علاقة بتلك المشكلات بطريقة أو بأخرى. وهناك العديد من البلدان المتوسطة الحجم والصغيرة الحجم التي تستطيع أن تعمل وتفوز من دون هذا النوع من المواقف. ولكن من الصعب على الولايات المتحدة أن تعمل على هذه الشاكلة إذا كانت تريد أن تقود بالقدوة وأن تكون إلهاماً للآخرين.

وعلى كل حال، إذا كانت الولايات المتحدة راغبة في أن تصنع بداية جديدة في ترويج التنمية الاقتصادية، فكيف تستطيع أن تقترب من المشكلة بالطرق التي قد تستطيع فعلها أن تساعد البلدان الفقيرة؟ وقد كان الاقتصادي جيفري ساخس لا يفتر في دعوته الولايات المتحدة إلى الوفاء بهدف التنمية الألفية وهو الإلتزام بوضع 0.7 بالمائة من مجمل الدخل المحلي لمساعدة التنمية، وهو ما كان سيضاعف مستوى النفقات المالية إلى أكثر من ثلاثة أضعاف المستوى الحالي. وإنه لحق أن الولايات المتحدة قد صارت بشكل مستمر أقل كرمياً في هذا المجال، فعند نسبة 0.17 تكون مرتبتها في آخر مراتب إثنين وعشرين عضواً من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من ناحية النسبة المئوية من مجمل الدخل المحلي المخصصة لمعونة التنمية في ما وراء البحار. لا بل لو أضاف المرء الصدقة الخاصة إلى ذلك المبلغ، لكانت مرتبة الولايات المتحدة لا ترتفع إلا لتكون العضو الحادي والعشرين من إثنين وعشرين. (33)

ولكن قبل أن يكون بالإمكان إقناع مجلس الشيوخ الأمريكي بأن يزيد الإنفاق على مساعدة التنمية، فإنه بحاجة إلى أن يكون مقتنعاً بأن المال سوف يشتري شيئاً مفيداً من ناحية النتائج الفعلية للفقراء في البلدان النامية. هناك أشياء معينة يستطيع المال أن يشتريها، وهناك أشياء أخرى لا يستطيع. إن الأدوية المضادة لفيروس نقص المناعة الإنسانية التي تقدم للناس الذين يعيشون على دولار واحد في اليوم، والبحث والتطوير للأدوية المضادة للبرداء (الملاريا)، والناموسيات، وما شابه ذلك، كلها سلع مكلفة لن ينتجها السوق الخاص من تلقاء نفسه، ومن أجل هذه السلع هناك قضية جيدة لتقديم المنح المالية العامة.

ومن ناحية أخرى، فإن هذه الأدوية لن تصل إلى متسلميها المقصودين ولن تعطى على النحو الصحيح من دون وجود بنية أساسية قوية للصحة العامة في كل بلد محلي، من دون تثقيف عام منهجي، وجهد مُمَاسَّس للمتابعة على جهود المانح الأول. وكثيراً ما يخفق العون في الوصول إلى أهدافه المقصودة، وذلك بسبب عدم وجود البنية الأساسية، أو لأن المسؤولين المحليين فاسدون، أو لأنهم يفتقرون إلى المقدرة. وهذا يقود آتئذ وكالات العون الخارجي إلى محاولة توصيل الخدمات مباشرة عن طريق تجاوز الحكومات المحلية، وهي عملية إجرائية تزيد من سرعة توصيل الخدمات ولكن لها الأثر الطويل الأمد الذي يُقوض السلطات العامة للأمة المتسلمة للعون، وذلك حين يهجر العاملون القطاع العام من أجل العمل مع المانحين الأجانب ومع المنظمات غير الحكومية وهو عمل

يدفع للعاملين رواتب أفضل بشكل جوهري. وحين توجه المساعدة الأجنبية من خلال الحكومات المحلية، فإنها تُستخدم في الغالب لأغراض سياسية (مثل إفادة مجموعة عرقية أو قبلية على حساب أخرى) أو فيما عدا ذلك، تنتهي إلى تشويه الأسواق المحلية وتقويضها. (34)

النقاد المحافظون للمساعدة الأجنبية التقليدية على حق في تقديم لأشياء معينة: فقدّر كبيرٌ من دولارات دافعي الضرائب المخصصة للفقراء في العالم النامي قد انتهت في أيدي مقاولي العالم المتقدم أو في أيدي الشركات الخاصة، أو فيما عدا ذلك سُحِبَتْ من قِبَل المسؤولين المحليين بشكل غير مشروع. وإذا لم تذهب تلك الأموال إلى حساب البنك السويسري الذي تضرب به الأمثال، فهي آتئذ تُخدم استخدامات أخرى مدمرة بشكل صريح، مثل شراء الأسلحة. وهناك خطر حقيقي يتمثل في أن الولايات المتحدة لو أرادت أن تتفق على المساعدة الخارجية مقدار المال الذي يوده ساخس، فإن هذه الأرصدة سوف تفوق القدرة المحلية وتؤدي فعلياً إلى أن توقع الأذى بالأمال المتوقعة للتنمية على الأمد الطويل من الناس الذين قصدت الأموال أن تساعدتهم.

وهكذا فهناك قضية قوية يتعين إثباتها، وهي أن على الولايات المتحدة أن تكون أكثر كرمًا في مساندة لا مجرد التنمية السياسية، بل التنمية الاقتصادية حول العالم. ولكنها تحتاج إلى أن تكون مميّزة في استخدام نقودها، ويجب أن تركز جهودها على بناء مؤسسات أقوى وحكم أقوى في البلدان الفقيرة. إن توجيه الانتباه

الطويل الأمد إلى المؤسسات وإلى السياسة سيكون له فائدتان، إذا أخذ بالحسبان التلاقي بين جداول أعمال التمتعيتين الاقتصادية والسياسية. فحكم القانون مهم للغاية من أجل خلق المناخ الذي يمكن أن يحدث فيه الاستثمار والنمو الاقتصادي، وهو يكون أيضاً الجزء "الليبرالي" من الديمقراطية الليبرالية. وضبط الحصول على المنافع الاحتكارية بلا مقابل من إنتاج، وضبط الآلة السياسة، وضمان أن تكون الأموال العامة منفقة على السلع العامة وليس على رعاية الأنصار، وكبح الفساد الجشع هي أمور تروج التنمية وتساعد الأنظمة السياسية الديمقراطية الشرعية في الوقت نفسه.

منذ الثمانينيات من 1980، سعت المؤسسات المالية الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي إلى أن تستخدم الاشتراط في قروض التكيف البنوي ليكون وسيلة لتتشييط الطلب تشييطاً اصطناعياً من أجل الإصلاح في البلدان التي يكون فيها الطلب منخفضاً. وكان للاشتراط بعض النجاح في ترويج إصلاح السياسة في مجال استقرار الاقتصاد الكبير، ولكن الاشتراط لم يكن له إلا تأثير أقل بكثير على التنمية المؤسسية الطويلة الأمد في مجالات مثل حكم القانون ومناوأة الفساد. ويشتمل إصلاح السياسة على قرارات قصيرة الأمد في مجالات مثل معدلات الفائدة أو المساعدات المالية التي تكون بوضوح ضمن نطاق الحكومات، وبالمقابل يشتمل الإصلاح المؤسسي على انتقال توازن القوة في صفوف الفاعلين السياسيين وهو الأمر الذي يهدد في الغالب المصالح المترسخة. ويجب أن تكون الحوافز الخارجية أقوى بكثير

في الحالة الأخيرة، وفي كلا الحالتين تستطيع الحوافز الخارجية أن تكون فعالة إذا كان هناك لاعبون سياسيون محليون فقط يملكون أسبابهم الخاصة من أجل تحقيقها فعلاً.

هناك عدد من الأسباب التي تعلل لماذا كان الاشتراط في إقراض التكيف البنيوي نادراً ما يولد طلباً كافياً على الإصلاح المؤسسي. الأول، هو أن الاشتراط عادة يركز التكاليف أو المنافع على الفترة الأولى، وتكون النقود موزعة للإنفاق على وعدٍ بالقيام بتنفيذ الشروط بدل أن تكون النقود مكافأة تعطى على الأداء الفعلي للوعد. إن وعد لوسي(*) بالأ تسحب كرة القدم هو عادة أمر كاف لجعل تشارلي براون يعود ليرفس الكرة رفسة ثانية. والثاني، هو أن الحكم فيما يتعلق بالشروط وإذا كان قد تم الوفاء بها أم لا هو حكم قابل للإفساد، نظراً إلى أن المؤسسات الدولية المالية، ووكالات المانحين تملك حوافزها الخاصة بها لتدفع بالقروض إلى زبائنها بغض النظر عن الأداء الحقيقي، وهم في الغالب متواطئون في تخفيف مستوى المعايير الموضوعة للعون. والثالث، هو أن كثرة المقرضين وأهداف المانحين كانت تعني أنه، ولو قام مقرض واحد بإنهاء مشروعه في بلد معين، فسيخطو مقرض آخر قدماً ويدخل ليعوض العجز. وأخيراً، فإن المقرضين أنفسهم يسعون إلى إدارة الإصلاح بطريقة الإدارة القريبة الدقيقة، مرسخين قوائم طويلة لشروط متضاربة مشتركة أحياناً تفشل في الغالب أن تأخذ بالحسبان الحقائق الواقعة السياسية والاجتماعية للبلد موضوع

(*) لوسي وتشارلي براون من شخصيات أفلام كرتون سنوبي.

البحث. والبلاد المستلمة للقروض والتي تحاول الوفاء بشروط المقرض تثير في الغالب عدم الاستقرار الاجتماعي ورد الفعل المعادي، الذي يعمل بعدئذ على تقويض عملية الإصلاح كلها. وأولئك الذين يتجنبون هذا الشَّرْكَ يصيرون مرتبطين في المغالاة الإدارية الرتيبة المفروضة من الطرف المانح.

لقد كان أحد أنجح المحركات للإصلاح المؤسسي هو عملية الإلحاق التي قام بها الاتحاد الأوروبي، والتي حولت صورة المنظر المؤسسي في أوروبا الشرقية وفيما وراءها. والسبب في أنها كانت ناجحة هو أن الإلحاق بالاتحاد الأوروبي كان شكلاً من الاشتراط الذي يتجنب الكثير من مزالق إقراض التكيف البنيوي؛ فعضوية الاتحاد الأوروبي توفر حافزاً سياسياً واقتصادياً كبيراً للإصلاح، وهي مركزة تماماً على اقتطاع التكاليف بعد الحصول على المنافع في الفترة الأخيرة، فلا تعطي البلدان مكافأة إلا بعد أن تكون الإصلاحات قد استكملت، ومعايير الإلحاق شفافة نسبياً ومن الصعب أن تخفف. وزيادة على ذلك، فإن المبادرة تقع دائماً على البلدان الراغبة في الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، فإذا لم تمتلك تلك البلدان الإرادة السياسية اللازمة للانضمام، فليس هناك من أحد يقسرها على ذلك. ومعظم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي يفضلون فعلياً أن يبقى النادي أصغر وأكثر حصرًا.

كان حساب تحدي الألفية من إدارة بوش قد صُمم في البدء للتغلب على محدوديات إقراض التكيف البنيوي من جانب المؤسسات المتعددة الأطراف مثل البنك الدولي.⁽³⁵⁾ فقد حدد

الحساب سلسلة من المؤشرات الحاكمة بوصفها الأساس للإصلاح، وسعى إلى وضع الاشتراط الذي يركز على اقتطاع التكاليف بعد الحصول على المنافع في الفترة الأخيرة عن طريق تحديد سلسلة من المنطلقات الحاكمة التي سيتوجب على الدول أن تفي بها قبل التأهل من أجل البرنامج. والنموذج "الأساس" الموضوع للعون وضعَّ العبء بشكل صحيح على البلدان المستلمة للعون لتقوم هي بتصميم وتنفيذ المقترحات من أجل المساعدة، بدل أن تكلف وكالات العون للقيام باتخاذ القرار نيابة عن البلدان لتحديد ما تحتاج إليه.

وفي حين أن مدخل حساب تحدي الألفية للتنمية هو مدخل تجديدي، فإن متابعة إدارة بوش لهذا المدخل إلى النهاية كانت أقل من ممتاز. وحين أعلن البرنامج لأول مرة في آذار / مارس 2002، اقترحت الإدارة مستوى تمويل سنوي من 5 بلايين دولار، وهو ما كان يمكن أن يضاعف بفاعلية مستوى المساعدة الأمريكية فيما وراء البحار للبلدان الفقيرة. ولكن الكونغرس في عام 2005، مؤلَّ 1.75 بليون من العون. ومع حلول بداية الفترة الثانية، لم تكن الإدارة وزعت قرصاً واحداً، وكانت جاهزة لتؤهل مبدئياً بلدين فقط، وهما هندوراس ومدغشقر. وزيادة على ذلك، حمل النقاد على أن معايير الحكم قد وضعت بطريقة تجعل البلدان الوحيدة التي تستطيع أن تتأهل للتمويل هي البلدان التي لم تكن تحتاج إليه، لأنها تمتلك الحكم الصالح من قبل التمويل.

والملمح الإشكالي الآخر لحساب تحدي الألفية هو أن الحساب كان مصمماً بصفته وكالة جديدة، مملوكة وممولة أمريكياً بالكامل.

ونظراً إلى أن إحدى الآفات الكبيرة للمساعدة الأجنبية هي نقص التنسيق بين المانحين، فقد ظهر أن حساب تحدي الألفية قد يضيف ببساطة بعد ذلك مجموعة أخرى من المتطلبات البيروقراطية إلى الكثرة المفرطة من أوامر المانحين. وزيادة على ما تقدم، فإن علاقة حساب تحدي الألفية مع بقية نشاطات الحكومة الأمريكية في المجالات ذات العلاقة هي علاقة غير واضحة: فهل كانت تعني القيام بتكملة العمل المستمر من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. أم الحلول في نهاية المطاف مكانها؟

إن الدرس الذي يبرز بوضوح في تاريخ التنمية الناجحة في أواخر القرن العشرين، من كوريا وتايوان إلى بوتسوانا وأوغندا، هو أن المؤسسات لن تتشأ ما لم يكن هناك طلب داخلي قوي لها. والحكم السيء، والمؤسسات الضعيفة، والفساد السياسي، وحماية الأنصار موجودة، لأن لاعبين سياسيين أقوياء معينين لهم مصلحة ذاتية قوية في الحالة الراهنة. وما لم يكن بالمستطاع توليد الإرادة السياسية من داخل المجتمع للتغلب على هؤلاء اللاعبين، فإن الضغط الخارجي نادراً ما يكون كافياً بنفسه لإزاحتهم.

هناك إصلاح مؤسسي حقيقي مستمر في العديد من الدول الفامية التي تطير تحت شاشة الرادار، من دون انكشافه، ولو كان المراقبون الدوليون مطلعين. فالانتخابات الفيدرالية المكسيكية، على سبيل المثال، كان يتم التلاعب بها في العادة بكل وقاحة على أيدي الحزب الحاكم لمدة طويلة وهو الحزب الثوري المؤسسي، وهو الذي كان له حتى مطالع التسعينيات من 1990 القدرة على لي ذراع

السياسة المكسيكية. ومع ذلك، ففي عام 1996، أصلحت المكسيك معهد الانتخابات الفيدرالية، وهو الذي راقب منذ ذلك الوقت الانتخابات الفيدرالية، وقدم الثقافة للمقترع وللمواطن، وغرّم الأحزاب السياسية على خروقاتها لقواعد تمويل الحملات الانتخابية. ومعهد الانتخابات الفيدرالية اليوم منظمة كبيرة، وفيها 13000 موظف وله فروع في كل ولاية ومدينة مكسيكية، والانتخابات المكسيكية الفيدرالية نظيفة على الأقل مثل نظافة نظيراتها الأمريكية. وهذا كله تم عمله على أيدي المكسيكيين أنفسهم، مع مساعدة قليلة نسبياً من اختصاصيي الانتخابات الخارجيين.

إصلاح مؤسسات القوة الناعمة الأمريكية

إذا كان للولايات المتحدة أن تروج التنمية السياسية والاقتصادية، فإنها لا تحتاج ببساطة إلى أن تعيد تصور مفهوم مشكلة التنمية حول مسألة المؤسسات، ولكنها تحتاج أيضاً إلى إصلاح تلك الإدارات والوكالات الأمريكية التي قُصد بها أن تروج التنمية وأن تبرز "القوة الناعمة" الأمريكية. وقد صاغ جوزيف ناي، وهو أستاذ جامعي ومسؤول سابق في إدارة كلينتون، هذا التعبير لِيصف القدرة على الحصول على ما تريد لا من خلال الإرغام العسكري والاقتصادي بل بالأحرى من خلال الجاذبية الإيجابية لقيمك ولمجتمعك.⁽³⁶⁾ وهذا التعريف ليس مناسباً على النحو الكامل ليشتمل على أنواع المؤسسات موضوع البحث، فالاشتراط

من طرف وكالات التنمية، على سبيل المثال، يتم تصويره في الغالب من قبل مستلمي العون على أنه إرغام. ومع ذلك، فالتعريف وصف مفيد لوكالات مثل وزارة الخارجية، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ومؤسسة تحدي الألفية، والمنظمات المتنوعة للإذاعة ولترويج الديمقراطية التي تسعى إلى تشكيل السياسة الكونية من خلال الوسائل غير العسكرية.

وعلى عكس القوات العسكرية الأمريكية، وهي التي استغلت الفترة الممتدة بعد حرب فيتنام لتعيد صنع نفسها لتكون مؤسسة محفزة تحفيزاً عالياً وتتمتع بقيادة جيدة، فإن وكالات القوة الناعمة في مؤسسة السياسة الخارجية في الحكومة الأمريكية كانت، قبل 11 أيلول/سبتمبر، وكالات ناقصة التمويل، مضعضة الروح المعنوية، ومختلة التنظيم. وذهبت إليهم منذ ذلك الوقت أموال جديدة كثيرة، ولكن النتائج كانت أقل من مرضية لأن الوكالات تواجه مشكلة أعمق لها علاقة مع مهمة هذه الوكالات ومع الثقافة المؤسسية فيها.

خذ قضية مثل ترويج الديمقراطية في الشرق الأوسط التي جعلت منها إدارة بوش الملمح المركزي لسياساتها الإقليمية. إن الطريقة التي تنتظم فيها الحكومة الأمريكية لترويج الديمقراطية تترك قدراً كبيراً مرغوباً فيه. فالصلاحية منقسمة عبر تنويع واسعة من الوكالات. وهي تشمل مكتب الديمقراطية والحكم في الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، (إضافة إلى المكاتب الإقليمية للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية)، التي تعتبر من ناحية صرف

الدولارات أكبر صارف لأرصدة التمويل، والوقف القومي للديمقراطية ومعاهد مثل المعهد الديمقراطي القومي، والمعهد الجمهوري الدولي الذي يعمل تحت مظلته، ومبادرة المشاركة للشرق الأوسط ومكتب الديمقراطية، وحقوق الإنسان، والعمل في وزارة الخارجية. إن الدبلوماسية العامة جزء لا يتجزأ من ترويج الديمقراطية، وفي هذا المجال تنتشر الصلاحية بشكل مشابه بين وكيل وزارة الخارجية للدبلوماسية العامة والشؤون العامة، وبين مجلس مديري البث الإذاعي، والذي يعمل تحته عدد كبير من الوكالات الفردية من جملتها صوت أمريكا، وراديو سوا، وراديو أوروبا الحرة/وراديو الحرية، والحررة، وراديو فاردا(*) وما شابه ذلك. ليس هناك تنسيق شامل لنشاطاتها المختلفة، وهذا يعني أن العديد منها متكرر، غير منسق، ومتقاطع الأهداف في أحيان متكررة.

والمشكلة مع القوة الناعمة الأمريكية تكمن في ما هو أعمق في التجزؤ المؤسسي البسيط. فالوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، على سبيل المثال، لم تكن قادرة مطلقاً على أن تنمي الاحترافية والاعتزاز بأي من وزارة الخارجية أو الخدمات العسكرية، وفي التسعينيات من 1990 ألحقت الوكالة بوزارة الخارجية كلياً.⁽³⁷⁾ وكانت ميزانيتها قد حُصِّصت لأغراض خاصة من مجلس الشيوخ الذي يأمر بأن تدعم برامج مفضلة لأعضاء معينين من مجلس

(*) معناه بالفارسية راديو الغد. موجه إلى إيران .

الشيوخ. وخضعت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لخسائر مستمرة من الموظفين في أثناء التسعينيات من 1990 وفقدت الكثير من قدرتها الفنية على الإشراف على مشاريع التنمية. ونتيجة لذلك، فهي تعتمد بكثافة على حشد من المقاولين الباحثين عن الربح مثل كيمونكس الدولية، أو بيرنغ بوينت، أو على المنظمات غير الحكومية غير الباحثة عن الربح لتقديم الخدمات فعلياً في البلدان النامية.

إن نقص الفهم للكيفية التي تستخدم بها مؤسسات القوة الناعمة الأمريكية صار واضحاً وضوحاً بارزاً للعيان في أثناء إعادة إعمار العراق. وكانت الولايات المتحدة منغمسة في عدد كبير من مشاريع بناء الأمم منذ إعادة إعمار الجنوب بعد الحرب الأهلية وكانت مشتبكة بشدة خاصة في أماكن مثل هاييتي، والصومال، والبوسنة، وكوسوفو. ومع ذلك، لم يحصل إلا القليل جداً من التعلم المؤسسي في أثناء هذه التمارين. لقد حاولت إدارة كلينتون أن تفرض بعض النظام على العملية الفوضوية بين الوكالات عن طريق إعلان توجيهه بالقرار الرئاسي 56، وهو وثيقة حددت أدوار الوكالة ومهامها في أثناء مشروع معقد لإعادة الإعمار بعد النزاع. ولكن هذه الدرجة الصغيرة نفسها من التعلم المؤسسي قُذفت بعيداً على يد إدارة بوش قبل حرب أفغانستان، وكانت النتيجة أن الإدارة ذهبت إلى مشروعات لبناء الأمم على نطاق كبير في أفغانستان والعراق من دون الاستفادة من الكثير من المعرفة المتراكمة التي كانت موجودة في حكومة الولايات المتحدة عن الموضوع. وأقرت

إدارة بوش إقراراً ضمناً بنواحي الضعف هذه وذلك بأن أسست مكتباً جديداً في وزارة الخارجية هو مكتب المنسق لإعادة الإعمار والاستقرار، وبرغم ذلك فهل هذا في نهاية المطاف هو أفضل مكان مؤسسي لهذه الوظيفة؟ وكم من الصلاحية سوف تُعطى له؟ إن كل ذلك يبقى مطروحاً للنظر.

إن الصعوبات الواضحة التي واجهتها إدارة بوش في العراق قادت إلى سلسلة من الدراسات عن الكيفية اللازمة لإعادة تنظيم حكومة الولايات المتحدة لتعمل على نحو أفضل في المرة التالية. وقد حضت مجموعة من مركز التنمية الكونية، على سبيل المثال، على إنشاء إدارة للتنمية على مستوى مجلس الوزراء، تضاهي إدارة التنمية الدولية في بريطانيا، لتقوم بالإشراف على نشاطات التنمية الأمريكية.⁽³⁸⁾ ولكن من المشكوك فيه أن يقوم مجلس الشيوخ الأمريكي في الواقع بالنظر في رفع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية إلى مستوى مكانة مجلس الوزراء ما لم يكن لدى مجلس الشيوخ إحساس أقوى بأن مثل هذه الحركة سوف تؤدي إلى نتائج. وفي الحقيقة، فإنه قد يكون من المناسب إجراء نوع مختلف من الجراحة يكون أكثر جذرية. وبدلاً من توسيع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، فقد يكون فصل الأجزاء الفعالة حقاً من الوكالة ذا معنى أكبر، وذلك مثل زمر الكارثة وإعادة الإعمار، أو مكتب مبادرات الانتقال، وإدراجها في وكالة واحدة لإعادة الإعمار، وترك التنمية الطويلة الأمد لمؤسسة تحدي الألفية المجددة.⁽³⁹⁾

إذا كان للولايات المتحدة أن تتبنى التنمية الاقتصادية والسياسية من خلال التركيز على البناء المؤسسي، فإنها تحتاج إلى اتخاذ مدخل مختلف اختلافاً مؤثراً بشكل مثير. إن نموذج حساب تحدي الألفية نموذج سليم في الأساس، ولكن سيتعين على واشنطن أن توافق على تمويله تمويلًا كافيًا لكي يعطي البلدان حافزاً حقيقياً للانضمام إليه. وسيتعين على الأمريكيين أيضاً أن يتعلموا أن يكونوا صابرين. فهم لا يستطيعون أن يتوقعوا نتائج قابلة للقياس من عام إلى عام. وذلك نظراً إلى أن بناء المؤسسات يعتمد في الغالب على الفرص السياسية ويستغرق وقتاً تحت أفضل الظروف. ويجب أن يكون الاضطلاع بالعمل الرئيسي للإصلاح، عند تنفيذه تنفيذاً دقيقاً، قبل أن تتأهل البلدان لحساب تحدي الألفية، وذلك باستخدام التأهيل بصفته حافزاً لاحقاً، يقوم باقتطاع التكاليف بعد الحصول على المنافع في الفترة الأخيرة، بدلاً من أن يكون مقدمة سابقة لمشروع يديره المانح إدارة قريبة دقيقة.

في معاودة التفكير في تصميم مؤسسات القوة الناعمة الأمريكية، هناك قضية أخيرة تخص الطريقة التي ستتصل بها الوكالات الأمريكية مع بقية العالم. حين صممت إدارة بوش حساب تحدي الألفية، اختارت خيار وكالة جديدة أمريكية فقط بدلاً من أن تحاول أن تصمم مؤسسة متعددة الأطراف أكثر طموحاً. فهذه الأخيرة كان يمكنها أن تأخذ بالمدخل الجديد الذي اتخذته مؤسسة حساب تحدي الألفية، ولكن تجلب المزيد من البلدان إلى قاعدة التمويل، وهي بهذا تعالج مشكلة التنسيق بين المانحين. لقد قررت

الإدارة ضد هذا الخيار وذلك في جزءٍ منه بسبب أنها أرادت أن تحافظ على السيطرة (وعلى الفضل السياسي) في الأيدي الأمريكية، ولكن لأنها أيضاً كانت محتقرة للمؤسسات المتعددة الأطراف مثل البنك الدولي، ورأت الولايات المتحدة أنها تستطيع أن تعمل على نحو أفضل وهي مستقلة.

ليس من الواضح أبداً أن هذا كان هو التوازن الجيد، فإلى الفترة الثانية للإدارة تماماً كانت مؤسسة حساب تحدي الألفية تتعثر، ومن المحتمل أن تكون مبادرة أكثر تواضعاً بكثير مما ظهرت عليه حين أُعلن عنها لأول مرة في 2002. وعوضاً عن محاولة إعادة اختراع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ربما كان من الأفضل للولايات المتحدة أن تحاول اختراع البنك الدولي والمؤسسات المالية الأخرى المتعددة الأطراف. ولكن إدارة بوش كان لديها نفور من التفكير في مؤسسات جديدة متعددة الأطراف، والنتيجة لذلك هي أن من المحتمل ألا تترك خلفها نظاماً دائماً لمعالجة مشكلات النظام العالمي.

