

الفصل السادس

معاودة التفكير في مؤسسات من أجل نظام عالمي

كشفت حرب العراق حدود الهيمنة الخيرة من جانب الولايات المتحدة. ولكنها كشفت أيضاً حدود المؤسسات الدولية الموجودة، وخصوصاً الأمم المتحدة، وهي التي كان يحبذها الأوروبيون بوصفها الإطار العملي الصحيح من أجل العمل الدولي المشروع. ولم تكن الأمم المتحدة قادرة لا على المصادقة على قرار الولايات المتحدة للذهاب إلى الحرب، ولا على إيقاف واشنطن عن العمل مستقلة بنفسها. وأخفقت الأمم المتحدة من كلا المنظورين.

والعالم اليوم لا يمتلك ما يكفي من المؤسسات الدولية التي تستطيع أن تسبغ الشرعية على العمل الجماعي، وسيكون إنشاء مؤسسات جديدة تستطيع أن توازن على نحو أفضل متطلبات

الشرعية والفاعلية، هو الواجب الأسمى للجيل القادم. ونتيجة لأكثر من مائتي عام من التطور السياسي، نحن نمتلك فهماً جيداً نسبياً للكيفية التي تنشأ بها مؤسسات تكون ملزمة بالأحكام، وقابلة للمساءلة، وهي مع ذلك فعالة على نحو معقول في الصوامع العمودية التي ندعوها بالدول. وما لا نمتلكه هو المؤسسات الكافية التي تتميز بقابلية المساءلة الأفقية بين الدول.

لقد صارت القابلية الأفقية للمساءلة على وجه الخصوص حاسمة لسببين. الأول، هو أن العولمة قد عنت أن المجتمعات تغلغت فيما بينها بشكل متزايد من الناحية الاقتصادية والثقافية، وأن تغييراً تقنياً أو استثماراً جديداً يقع على بعد آلاف الأميال يستطيع أن يؤدي إلى خسارة الوظائف، أو إلى تأثيرات ثقافية، أو إلى ضرر بيئي في الوطن. وقدرة البلدان، أو، وهو الأكثر دقة، قدرة اللاعبين داخل البلدان، على التأثير على الناس خارج سيادة السلطة الشرعية التي يعملون منها قد زادت بذلك زيادة ضخمة.

والسبب الثاني، هو أن وزن الأمر الواقع الذي تمتلكه الولايات المتحدة على المسرح الكوني قد خلق عدم توازن أصيل: فالولايات المتحدة تستطيع أن تؤثر على العديد من البلدان حول العالم من دون أن تكون تلك البلدان قادرة على ممارسة درجة مناظرة من التأثير على الولايات المتحدة. وهذا أكثر وضوحاً بشكل باهر في الميدان العسكري، وهو الميدان الذي تستطيع فيه الولايات المتحدة أن تغير نظام حكم يقع على بعد 8000 ثمانية آلاف ميل منها. ولكن التفاوت موجود في حشد من المجالات الأخرى، وذلك مثلما

هو الحال حين يكون بمقدور منحة مالية زراعية أو تغيير في قواعد التجارة أن تمحو قطاعاً كاملاً في اقتصاد بلد نام. إن قلّة تثق في أن تكون الولايات المتحدة خيرة، أو حكيمة بما فيه الكفاية لاستخدام نفوذها من جانب واحد من أجل خير كل واحد من دون إخضاع القوة الأمريكية لمزيد من القيود الرسمية.

إن وجود الأمم المتحدة هو بطريقة ما، صارف ضخم يمنع الناس في اليمين وفي اليسار على السواء من التفكير بوضوح في الحكم الكوني، وفي المؤسسات الدولية. فاليمين يربط الحكم الكوني مع الأمم المتحدة، ونظراً إلى أن تلك المؤسسة تجعل من نفسها مراراً هدفاً سهلاً، فإن اليمين يستطيع أن يرفض الحكم الكوني في كليته. ولكن هناك قدر كبير من الحكم الكوني في العالم اليوم والموجود خارج مدار الأمم المتحدة ووكالاتها المتحالفة، فكل شيء ابتداءً من التسويات المصرفية، إلى بروتوكولات الاتصالات، إلى معايير السلامة، إلى أسماء مجالات الإنترنت، هي كلها موضوعة على أيدي مؤسسات جديدة، وهي في الغالب مؤسسات معقدة تفلت من التعريفات التقليدية للتعاون الدولي. والنموذج الواقعي القديم للعلاقات الدولية الذي يرى العالم منظماً تنظيمياً حصرياً حول الدول الأمم ذات السيادة، لا يتطابق ببساطة مع العالم الذي يبرز الآن، ولن يكون كافياً للوفاء بحاجات الشرعية والفاعلية في العمل الدولي في المستقبل.

ومن ناحية أخرى، فإن اليسار الأمريكي والعديد من الأوروبيين يبالغون في التشديد على أهمية الأمم المتحدة ويضعون آمالاً كثيرة

جداً على قدرتها على أن تحل مشكلات العالم الأمنية والاقتصادية. والحقيقة هي أن الأمم المتحدة، وفي الوقت الذي تكون فيه مفيدة لوظائف معينة مثل حفظ السلام وبناء الأمم، فهي من الناحية الهيكلية محدودة فيما يتعلق بالشرعية وبالفاعلية على السواء، ومن المشكوك فيه أن تستطيع أي مجموعة من الإصلاحات التي يجري التفكير فيها حالياً أو القابلة للتنفيذ سياسياً أن تحل مشكلات المنظمة.

والحل الواقعي لمشكلة العمل الدولي الذي يكون فعالاً وشرعياً على السواء سيكمن في إنشاء مؤسسات جديدة، وتكييف المؤسسات الموجودة لتلائم الظروف الجديدة. وسيكون جدول الأعمال المناسب للسياسة الخارجية الأمريكية هو أن تروج عالمياً مأهولاً بعدد كبير من المؤسسات الدولية المتداخلة، وأحياناً المتنافسة، وهو ما يمكن أن يدعى تعدد متعدد الأطراف. وفي هذا العالم لن تختفي الأمم المتحدة، ولكنها ستصير واحدة من منظمات متعددة تحتضن العمل الدولي المشروع والفعال.

إن المشكلة الكبيرة التي تواجهها الأمم المتحدة هي مسألة الشرعية. وتنشأ هذه المشكلة من حقيقة أن عضويتها مستندة إلى السيادة الرسمية بدلاً من الاستناد إلى تعريف حقيقي للعدالة، وبشكل خاص، فالأمم المتحدة لا تضع مطالب عملية على أعضائها ليكونوا ديمقراطيين، أو ليحترموا حقوق الإنسان لمواطنيهم.⁽¹⁾ وهذا التلاؤم مع الحقيقة الواقعة لعالم السياسة كما وجد في وقت تأسيس المنظمة قد أفسد في طرق عديدة النشاطات التالية لتلك

الهيئة التي كانت مأهولة من البداية بدول مستبدة، أو مسيئة، أو غير تمثيلية.

والمنازعات الإيديولوجية في الحرب الباردة كانت في النهاية انقسامات حول المبادئ الأساسية للعدالة، ولذلك فلم يكن مفاجأة أن الأمم المتحدة كثيراً ما كانت تصل إلى التوقف العام وتكون عاجزة عن التعامل مع مشكلات الأمن. وقد أثارت نهاية الحرب الباردة الآمال في أن تكتسب المنظمة فاعلية جديدة نظراً إلى أنه من الآن فصاعداً سيكون هناك إجماع أكبر حول المبادئ العريضة لحقوق الإنسان والديمقراطية. ولكن في الوقت الذي قدم فيه معظم أعضاء الأمم المتحدة كلاماً بلا فعل لهذه المبادئ، فإن الكثيرين منهم لم يتصرفوا على مستوى هذه المبادئ ولو من بعيد، وهم مع ذلك مستمرين فيها ويتم التعامل معهم بوصفهم أعضاء في مكانة جيدة. ولذلك فهل يمكن إزاحة الولايات المتحدة لتحل سورية محلها في لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة في عام 2001 ؟ وهل تصير ليبيا رئيسة للجنة في 2003؟(*)

من المحتمل بالنسبة إلى الأمريكيين أن يشيروا إلى فقدان المنظمة للشرعية الديمقراطية أكثر بكثير مما يشير به الأوروبيون، وهو اتجاه يشرح الدرجة العالية علواً جوهرياً لعدم الثقة في

(*) بعد ما حدث في سجن أبي غريب، وما يجري في سجن غوانتانامو لم يبق للأمريكيين أي حق في التبجح الأخلاقي والاستعلاء الفارغ. وإن كان كل مواطن عربي يتمنى أن تكون بلادنا العربية خالية من كل ما يخالف أخلاق الإسلام الإنسانية.

صفوف الأمريكيين بالنسبة إلى المؤسسة ولترددهم في الالتزام بالعديد من أحكامها. وجزء من عدم الثقة هذا له علاقة بالاختلافات المهمة بين الأمريكيين والأوروبيين على معنى السيادة الديمقراطية.

لدى الولايات المتحدة إيمان ثابت بالديمقراطية الدستورية بوصفها مصدراً لكل الشرعية، ولديها اعتقاد مساو في شرعية مؤسساتها الديمقراطية الخاصة. وفي المقابل، لا يثق الكثيرون من الأوروبيين بالسيادة من حيث هي لأنهم يعتقدون أنها مصدر للنزاع والحرب، وذلك بالاستناد إلى خبراتهم في أثناء حربين عالميتين في النصف الأول من القرن العشرين. والعديد من البلدان الأوروبية سعت إلى تغليف سيادتها في سلسلة من المؤسسات المترابطة، ومن جعلتها كل من الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي. فليس مثيلاً للدهشة، إذًا، أن الأوروبيين على وجه العموم، ينظرون إلى الأمم المتحدة بوصفها أكثر شرعية مما يراها الأمريكيون.

والمصدر الآخر لعدم ثقة الأمريكيين في الأمم المتحدة يبرز بصفته منتجاً فرعياً لعلاقة أمريكا الخاصة بإسرائيل وخبرتها في الكيفية التي تعاملت بها الأمم المتحدة مع النزاع العربي الإسرائيلي على مر السنين. فالجمعية العامة أقرت عدداً من القرارات التي اعتبرت إسرائيل والولايات المتحدة معاً قرارات غير متوازنة أو قرارات مشايعة للعرب بشكل مائل نحو طرف واحد، وأكثرها سوءاً في سمعته كان قرار أن "الصهيونية تميز عنصرى" الذي اتخذ في عام 1975.⁽²⁾ وفي المقابل يميل الأوروبيون إلى وضع لوم أكبر على

إسرائيل لأنها تثير العداوة على نفسها. وعلى مر السنين كانت الولايات المتحدة تجد نفسها مراراً تتقض قرارات مجلس الأمن التي اعتبرتها منحازة ضد إسرائيل، وهي بهذا عودت نفسها على الوقوف ضد رأي الأكثرية في تلك المنظمة.

والمشكلة الثانية مع الأمم المتحدة لها علاقة مع فاعليتها بصفتها مؤسسة كان القصد منها أن تتعامل مع تهديدات الأمن الخطيرة. إن تفويضات المادة 51 من أجل استخدام القوة يجب أن تمر عبر مجلس الأمن. ولكن مجلس الأمن الذي تعكس عضويته التحالف المنتصر الذي كسب الحرب العالمية الثانية، كان قد صُمم عمداً ليكون مؤسسة ضعيفة: ففوة النقض التي يتمتع بها خمسة أعضاء دائمون ضمنت أن مجلس الأمن لن يتصرف أبداً عكس مصالحهم القومية. وتفكك التحالف الذي قام في وقت الحرب في أثناء الحرب الباردة، ولم يكن مجلس الأمن بعد ذلك قادراً أبداً على الاتفاق على ردود فعلية على تهديدات الأمن الخطيرة التي تتطلب استخدام القوة. (والاستثناء الوحيد كان كوريا في عام 1950، حين ارتكب الاتحاد السوفييتي غلطة الخروج من مجلس الأمن، وبذلك سمح للأعضاء الأربعة الآخرين بالتصويت لصالح التدخل.) ومع نهاية الحرب الباردة، توحد مجلس الأمن في الإذن للأمم المتحدة بالعمل ضد العراق بعد غزو العراق للكويت في عام 1990. ولكن المنظمة فشلت في المتابعة حتى الوفاء بفرض قراراتها الخاصة بنزع السلاح على بغداد في العقد الذي تلا ذلك، ممهداً بذلك الأرض للتدخل الأمريكي في عام 2003.

إن وجود نواحي قصور في قدرة الأمم المتحدة على الإذن باستخدام القوة للتعامل مع قضايا الأمن الكبيرة لا يعني أن المنظمة لا تستطيع أن تلعب دوراً مهماً في إعادة الإعمار بعد النزاع، وفي النشاطات الأخرى في بناء الأمم. وقد حدث هذا بالفعل في الكونغو، وفي السلفادور، وموزمبيق، وسلوفينيا الشرقية، والبوسنة، وفي أماكن أخرى. ولكن في الوقت الذي توفر فيه الأمم المتحدة الشرعية والمظلة المفيدة لتنظيم حفظ السلام الدولي، وعمليات الاستقرار، فإن محدودياتها هنا أيضاً واضحة. وجهاز مجلس الأمن المريك في اتخاذ القرارات يجعل من الصعب لتلك الهيئة أن تحدد المسؤولية عن اللوم في نزاع معين وأن تنتقل بذلك من حفظ السلام إلى فرض السلام.⁽³⁾ إن الأمم المتحدة ليست منظمة تراتبية هرمية قادرة على اتخاذ العمل الحاسم. إنها تتحرك بالضرورة بالإجماع، وهي تعتمد بشكل خاص على مانحيها الكبار، وهو ما يعني في الواقع العملي الولايات المتحدة، والأوروبيين، واليابان، من أجل توفير المال، والقوات، والمساعدة الفنية.

وعبر السنين كان هناك عدد من المقترحات لتغيير العضوية في مجلس الأمن كي تعكس التغيرات التي حدثت في توزيع القوة حول العالم، وكي تحسن بذلك الشرعية المتصورة للمجلس. ومن المشكوك فيه إن كان أي واحد من مخططات الإصلاح هذه سيعمل، في أقل من أزمة كبيرة. إن الأعضاء الموجودين سوف ينقضون أي اقتراح سوف يحرمهم من نفوذهم الحالي، في حين سيتعرض

الأعضاء الجدد لامحالة لمعارضة البلدان الأخرى التي تعتقد أنها هي نفسها تستحق لها مقعداً على قدم المساواة.

لا بل لو كان بالإمكان توسيع عضوية مجلس الأمن أو تغييرها، فإن مشكلة العمل الجماعي سوف تبقى. إن مجلس أمن أوسع مع مزيد من الأعضاء الذين يحملون حق النقض سوف يعاني من شلل أكبر من الشلل الحالي. ولكن تغيير قواعد التصويت من الإجماع إلى نوع ما من حكم الأغلبية يجازف بجعل مجلس الأمن أنشط مما يود له أي عضو من أعضائه. والولايات المتحدة على وجه الخصوص، التي وجدت نفسها معزولة في العديد من مرات التصويت في مجلس الأمن، لن توافق واقعياً في أي حال من الأحوال على التغيير عن قاعدة الإجماع. وهناك سؤال حقيقي بالفعل، فهل سيستفيد العالم من أمم متحدة مفعمة بالنشاط تستطيع أن تأذن باستخدام كبير للقوة تحت شروط يكون فيها أعضاؤها المؤسسون منقسمين انقساماً حاداً حول الحكمة من العمل ومشروعيته؟ إن الأكثر ترجيحاً هو أنها سوف تجيز مثل هذا الاستخدام للقوة مرة واحدة فقط قبل أن تتبخر.

إذا كانت الأمم المتحدة في نهاية المطاف غير قابلة للإصلاح، فما الذي يمكن أن يأخذ مكانها؟ ويحتل أن يكون الجواب ليس مؤسسة كونية مختلفة، بل بالأحرى تعددية من المنظمات الدولية التي تستطيع أن توفر القوة والشرعية على حد سواء لأنواع مختلفة من التحديات لنظام العالم. إن وضع كل بيضنا في سلة منظمة كونية واحدة، هو صيغة إما أن تكون للاستبداد، إذا صارت تلك

المنظمة قوية قوة حقيقية، أو لعدم الفاعلية، وهي الحقيقة الحالية الواقعة في قدر كبير من نشاط الأمم المتحدة. إن العالم أكثر تنوعاً إلى حد بعيد وأكثر تعقيداً من أن تقوم هيئة كونية مفردة بالإشراف الصحيح عليه. إن المبدأ الليبرالي الصحيح سوف يجادل لا من أجل نظام ليبرالي مفرد، مسيطر، قابل للتنفيذ، بل يجادل بالأحرى من أجل تنوع في المؤسسات والأشكال المؤسسية لتوفير الحكم عبر سلسلة من القضايا الأمنية، والاقتصادية، والبيئية، وغيرها.

إن عالماً من المؤسسات الدولية المتعددة المتنافسة والمتطابقة تطابقاً جزئياً قد بدأ يأخذ شكلاً من قبل الآن على مر العقود الماضية، وذلك في المجال الاقتصادي على الأخص، ولكن مع مضامين متزايدة تعني الكيفية التي ستعالج بها المشكلات السياسية الدولية. وتواجه كل المؤسسات الدولية نفس المقايضات المقصودة التي واجهتها الولايات المتحدة في مقاربة حرب العراق: فالمؤسسات التي تعتبر شرعية (مثل الأمم المتحدة) ليست فعالة جداً، في حين أن المؤسسات الفعالة (تحالف الراغبين الذي تقوده الولايات المتحدة) لا ينظر إليها بوصفها شرعية، والطلب على المؤسسات الفعالة موجود لدى الجميع وقد أنتج عرضة الخاص به في شكل تعددية من أشكال جديدة من التعاون الدولي.

ويوضح الشكل المبين أدناه هذه السلسلة المتصلة من التصميم. ففي نهاية منها توجد المنظمات الدولية الرسمية، والتقليدية،

والمستتدة إلى المعاهدات مثل الأمم المتحدة، والبنك الدولي، وحلف الأطلسي، والتي تتوافق مع ما يفكر فيه معظم الناس حين يسمعون كلمة تعددية الأطراف. وهذه المؤسسات أنشأتها دول ذات سيادة تفوض سلطاتها إلى المنظمات الدولية في اتفاقات قانونية رسمية. وهي شفافة على قدر ما تكون الدول قد فاوضت على أحكامها تفاوضاً واضحاً ووافقت عليها، وهي قابلة للمساءلة على قدر ما يكون بالمستطاع ضبطها من الدول التي أنشأتها في الأصل.

وفي النهاية الأخرى من الطيف توجد الأنواع غير الرسمية من التعاون التي لا تكون مسببة في الغالب من الناحية القانونية في القانون الدولي، والتي تشتمل في بعض الأوقات على أطراف بصفة مشاركين مباشرين وهم ليسوا دولاً، وقواعد هذه المؤسسات في الغالب مرنة، ويتفاوض عليه المشاركون بسرعة، وهي في بعض الأحيان غير مكتوبة. وقد يكون المثال على ذلك مجموعة قوانين السلوك لشركة يتم التفاوض عليها بين صانع قماش ومجموعة من الاتحادات أو المنظمات غير الحكومية ترمي إلى تمثيل مصالح عمال الصانع في تنمية البلد. والمثال الآخر هو ما صار يعرف باسم القانون اللين، أي الاتفاقات غير الملزمة مثل المحادثات التي تخص معاهدة تخفيض الأسلحة الإستراتيجية (ستارت) التي لم يُصادق عليها قطعياً والتي يتبعها الأطراف فيها لأسباب عملية أكثر مما هي قانونية.⁽⁴⁾

المشروعية في مقابل الضعالية
أمثلة وأنواع من التعاون الدولي

مجموعة قوانين شركة تحالف الراغبين الانترنت للأرقام والأسماء	بنك التسويات الدولية القانون الناعم	المنظمة الدولية للمقاييس بين الحكومات	البنك الدولي اتحاد الاتصالات الدولية الأمم المتحدة
غير رسمي	رسمي		
مرن، سريع	شفاف		
غير قابل للمساءلة	قابل للمساءلة		
شرعية ضعيفة	شرعي		
لاعبون متعددون ليسوا دولاً	مستند إلى دول ذات سيادة		

وهذه الأشكال من التعاون، على خلاف المؤسسات الرسمية القانونية، هي أشكال غير شفافة في الغالب، وتتفاوض عليها الأطراف التي تفتقر إلى القابلية للمساءلة.⁽⁵⁾ ومن ناحية أخرى، فإن الفاعلين الدوليين يلجؤون إلى هذا النوع من التعاون لأنه سريع ومرن، ومن السهل نسبياً التفاوض عليه. إن صانع القماش ونقاده من المنظمات غير الحكومية على سبيل المثال، كانوا يستطيعون أن

يذهبوا إلى منظمة التجارة العالمية ليحصلوا على أحكام رسمية تخص ممارسات العمالة ملحقة بالمبادرات التجارية، ولكن مثل هذه الاتفاقية سيكون من الصعب التفاوض عليها إن لم يكن مستحيلاً وستكون غير مرنة بعد أن تكون في مكانها الصحيح.

وبين هاتين النهائيتين يقع حشد من الاحتمالات المؤسسية الأخرى. وعلى سبيل المثال، فإن الكثير من المعايير الدولية الخاصة بالمنتجات التي تمتد من آلات التصوير (الكاميرات) إلى الخشب المعاكس محددة من قبل المنظمة الدولية للمقاييس (ايزو)، وهي هيئة أنشئت في عام 1946 تقوم الآن بتنسيق جهود أكثر من مائة من الهيئات القومية التي تضع المقاييس. إن اللجان الفنية للمنظمة الدولية للمقاييس، واللجان الفرعية، وجماعات العمل تشتمل لا على المنظمات الرسمية للمقاييس فقط، بل على ممثلين للصناعة الخاصة، وجماعات المستهلكين والأعمال، والأطراف الأخرى التي قد تتأثر بالمقاييس المقدمة.⁽⁶⁾

إن مقاييس المنظمة الدولية للمقاييس في حد ذاتها، تكون قانوناً خاصاً أكثر مما تكون قانوناً عاماً، والامتثال لها طوعي وليس لدى المنظمة آلية للحمل على التنفيذ. ومن ناحية أخرى، فإن مقاييس المنظمة الدولية للمقاييس تصير في الغالب هي القانون العام حين يتم تبنيها من الدول أو من المنظمات فوق القومية مثل الاتحاد الأوروبي لتكون الأساس للتجارة القانونية، وهي النقطة التي تكتسب عندها وزن قوة تنفيذ الدولة لها.

وإضافة إلى ذلك، هناك مجال وسيط منفصل بالكلية سمته أن ماري سلوتر المجال الواقع بين الحكومات.⁽⁷⁾ ويضم هذا المجال التفاهات والمفاوضات التي يضطلع بها المسؤولون الممثلون للدول ذات السيادة، ولكنها تفاهات ومفاوضات يتم الاضطلاع بها في الغالب بشكل غير رسمي في مستويات متوسطة من البيروقراطية، وهي لا تكون قد مُحِّصت رسمياً من خلال المستويات العالية من حكومة البلاد. وعمل الشبكات في المجال الواقع بين الحكومات يؤدي بشكل نموذجي إلى مذكرة تفاهم أكثر مما يؤدي إلى معاهدة رسمية أو اتفاقية، ومن الواضح أنها تقع في منتصف الطريق بين قطبي المتصلة المستمرة. أي أن مذكرة التفاهم أكثر شرعية لأن دولاً ذات سيادة تفاوضت عليها، ولكنها أقل شفافية (فالمواطن الأمريكي في بعض الحالات يجب أن يقدم طلباً لحرية المعلومات كي يرى نص مذكرة تفاهم) وهي أقل قابلية للمساءلة من اتفاقية رسمية.

هناك مئات إن لم يكن آلاف من الأمثلة للمؤسسات الدولية التي تشغل اليوم الحيز الواقع بين نهايتي المتصلة في الشكل المبين، وهي تنظم كل شيء ابتداء من التسويات المصرفية إلى بروتوكولات الاتصالات إلى المسارات المدارية للأقمار الاصطناعية إلى سلامة الطعام إلى قواعد سلامة البيئة والمستهلك. والأكثرية الساحقة تشمل التعاون الخاص/العام، الذي تلعب فيه المؤسسات، أو غرف التجارة، أو المنظمات غير الحكومية أو الفاعلون الآخرون الذين ليسوا دولاً، دوراً مباشراً في صوغ القواعد الدولية. والسبب في

أنها لا تتجمع كلها في النهاية الرسمية من السلسلة المتصلة (مثل منظمات المعاهدات) هو أن مثل هذه المنظمات الرسمية بطيئة جداً، ومربكة، وغير مرنة لتوفير صناعة القواعد والأحكام اللازمة التي يحتاج إليها الاقتصاد الكوني الحديث.

ما الذي يتعين علينا أن نعمله بهذه الظاهرة من الأشكال الجديدة من المؤسسات الدولية أو المتعددة الأطراف التي تتكاثر تكاثراً سريعاً؟ إن النقد الذي وجهه إلى القانون الدولي محافظون من أمثال جون بولتون، ووجهه بشكل أكثر منهجية جيرمي رابكين، يتركز حول التفويض المفرط لسلطات اتخاذ القرارات إلى هيئات دولية غير قابلة للمساءلة، وهي سلطات يجب أن تبقى على النحو الصحيح تحت سيطرة سلطات محلية محددة يعينها الدستور.⁽⁸⁾ وتوجد هذه المشكلة فيما يخص المؤسسات الرسمية مثل الأمم المتحدة أو محكمة الجنايات الدولية، ولكنها تنطبق إلى درجة أكبر أيضاً على كل شيء فعلياً على الجانب غير الرسمي من السلسلة المتصلة. والآليات الجيدة الوحيدة من القابلية السياسية للمساءلة وتنفيذ الأحكام الموجودة اليوم هي الصوامع العمودية الممتلئة بالدول التقليدية. وتكون الديمقراطية قد جرى تجاوزها وتقويضها تماماً بالقدر الذي تكون فيه القواعد الدولية لم تصنعها دول تتعامل مباشرة مع دول أخرى بل صنعتها بالأحرى منظمات دولية بآليات ضعيفة أو غير واضحة من قابلية المساءلة أو تكون صُنعت فيما سوى ذلك من خلال ارتباطات عمودية بين خليط من الفاعلين العاميين والخاصين.

ونظراً إلى أن معظم المنظمات الدولية الجديدة المدرجة أعلاه تتعامل مع القضايا الفنية مثل المقاييس أو فيما سوى ذلك مع قضايا اقتصادية غير خلافية نسبياً، يستطيع المرء أن يجادل في أن مشكلة قابليتها للمساءلة الديمقراطية ليست مهمة. فمعظم الناس لا يملكون إلا فكرة قليلة عما تفعله المنظمة الدولية للمقاييس، أو كوداكس أليمينتاريوس^(*)، أو المنظمة الدولية للطيران المدني، والناس سعداء في ترك هذه الهيئات لتقوم بعملها خارج النظر الحاد من التدقيق العام. ولكن ينبغي ألا يُهم أن يكون مجال المنظمة غامضاً إذا كانت تخرق مبدأً مهماً من مبادئ القابلية للمساءلة الديمقراطية، وزيادة على ذلك، فالكثير من القضايا التي تتعامل معها هذه الهيئات هي قضايا سياسية بشكل متزايد.

فالمنظمة الدولية للمقاييس، على سبيل المثال، كانت تتحرك من اهتمامها التقليدي بمقاييس المنتجات إلى مقاييس من أجل الخدمات. وبعد أن طورت مقاييس المنظمة الدولية للمقاييس 9000 من أجل ضمان الجودة في الثمانينات من 1980، تحركت في التسعينيات من 1990 لإصدار الشهادة البيئية تحت المنظمة الدولية للمقاييس 14000. والقواعد البيئية ليست قواعد فنية ببساطة، فهي تشتمل على خلافات سياسية كبيرة بين الشركات الأوروبية والأمريكية وجماعات الضغط بخصوص متى؟ وكيف يجب أن

(*) هيئة أنشأتها منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية لتعنى بمقاييس الأغذية، وترسم خطوطاً هادية عامة، وتوصيات أخرى بالاستناد إلى مبدأ التحليل العلمي السليم..

تعطى الشهادة؟ وبشكل مشابه، فإن قضية سلامة الأغذية التي تبدو فنية والتي يشرف عليها برنامج كوديكس أليمينتاريوس للأغذية والزراعة قد صارت قضايا مُسيّسة شديداً نتيجة للخلافات الأوروبية الأمريكية حول سلامة الأغذية المعدلة وراثياً.⁽⁹⁾

ونقطة هذا النقاش ليست هي المجادلة في نواحي الحق والباطل في قرارات معينة، وفي منظمات معينة، بل هي ببساطة أن تشير إلى أن عالماً من متعدد المتعدد الأطراف قد صار موجوداً من قبل الآن. والتعاون الدولي يحدث اليوم تحت توجيه أشكال دولية جديدة لا تتطابق مع النموذج التقليدي لمنظمات المعاهدات الرسمية التي تنشئها الدول ذات السيادة. وليس صدفة أن هذه الأشكال التنظيمية الجديدة قد برزت في البداية لتشجع التعاون الفني والاقتصادي، وذلك لأن حاجات الأعمال التجارية الكونية فرضت أن يتم اتخاذ القرارات بكفاءة. والمنظمات الرسمية التي تتصرف على أساس التعليمات القادمة من قنوات القابلية للمساءلة في الدول ذات السيادة هي منظمات تتقصها الكفاءة جداً وتعجز لذلك عن أن تناسب الحاجات الاقتصادية للاقتصاد الكوني. لقد قبلنا مقايضة الشرعية، والشفافية، والقابلية للمساءلة من أجل اتخاذ القرارات بكفاءة في المجال الاقتصادي، والسؤال الصعب هو بالضبط كيف يجب إقامة التوازن بين الغايات المتنافسة من الشرعية والفاعلية؟

والمثال الجديد لهذه الحاجة إلى التوازن تخص الطريقة التي تخصص بها مجالات الأسماء على الإنترنت، فمؤسسة الإنترنت للأسماء وللأرقام المخصصة أسستها إدارة كلينتون، في عام 1998 بوصفها مؤسسة خاصة، غير ربحية، تأسست في كاليفورنيا، لتتولى وظيفة تخصيص وتنظيم ما يدعى مجالات المستوى العالي (ملاحق مثل: "دوت كوم" أو "دوت أورغ") من أجل وزارة التجارة، التي كان تمتلك الخادم الأصل الذي احتوى على الدليل الرئيسي لكل عناوين الإنترنت. إن هيكل مؤسسة الإنترنت للأسماء وللأرقام المخصصة كان هيكلاً غريباً متميزاً بالنسبة إلى منظمة كانت تؤدي وظيفة تنظيمية رسمية، وتؤدي، بالفعل، دوراً تنظيمياً دولياً. وكان لها في البداية مجلس مديرين من خمسة أعضاء مكون من عارفين بدخائل صناعة تقانة المعلومات مع آليات غير شفافة وغير قابلة للمساءلة من أجل أخذ مدخلات عامة، لا من غير الأمريكيين فقط بل من مواطني الولايات المتحدة أيضاً⁽¹⁰⁾.

والسبب الذي أنشئت من أجله مؤسسة الإنترنت للأسماء وللأرقام المخصصة على هذا النمط هو أن معظم الاحترافيين الأمريكيين في صناعة تقانة المعلومات كانوا يعتقدون أن المنظم الكوني الموجود والذي كان يجب عليه عادة أن يحمل المسؤولية عن هذه الوظيفة، وهو الاتحاد الدولي للاتصالات، كان منظماً بطيء الحركة وبيروقراطياً على نحو ميؤوس منه. والاتحاد الدولي للاتصالات هو أحد أقدم الاتحادات العامة الدولية في العالم، وكان قد تأسس في عام 1865، وهو بهذا يسبق في تاريخ إنشائه الأمم

المتحدة بحوالي قرن. وهو منظمة رسمية تقوم على معاهدة تنظم تعرفات الاتصالات الدولية ومقاييسها على أساس التفاوض مع الدول الأعضاء فيها، ومن ناحية أخرى: فإن مؤسسة الإنترنت للأسماء وللأرقام المخصصة، كانت قد نظمت على غرار نموذج قوة المهام الهندسية للإنترنت، التي كانت قد طورت بروتوكولات الاتصالات التي ما كانت الإنترنت لتستطيع أن تعمل من دونها. إن مؤسسة الإنترنت للأسماء وللأرقام المخصصة امتلكت الهيكل الفضفاض وغير الرسمي الذي يأخذ به العديد من شركات كاليفورنيا التي ساهمت في قوة المهام الهندسية للإنترنت وسعت إلى أن تنسخ أسلوب هذه الأخيرة في اتخاذ القرارات، وهو أسلوب سريع من الأدنى إلى الأعلى.⁽¹¹⁾

والمشكلة الوحيدة مع مؤسسة الإنترنت للأسماء وللأرقام المخصصة، كما تبين، هي أنها صارت تعتبر، مهما تكن حسناتها من ناحية اتخاذ القرار الكفؤ، غير شرعية بشكل كامل من العديدين من الحملة المهمين لأسهم الإنترنت، وخصوصاً غير الأمريكيين، الذين لم يكن لديهم أي فكرة عن الكيفية التي كانت هذه الهيئة تتخذ بها القرارات التي كانت تؤثر عليهم في نهاية المطاف. ويعتقد العالم القانوني مايكل فرومكين أن مؤسسة الإنترنت للأسماء وللأرقام المخصصة هي مؤسسة غير قانونية وغير دستورية معاً لأنها كانت هيئة تنظيمية وكان يجب عليها أن تكون خاضعة، مثلها مثل كل الهيئات الأمريكية المنظمة، لقانون 1946 للإجراءات الإدارية، الذي يضع متطلبات رسمية للشفافية وللقابلية

للمساءلة.⁽¹²⁾ إن أزمة شرعية مؤسسة الإنترنت للأسماء وللأرقام المخصصة هي أزمة بلغت مع حلول عام 2005 حداً وجدت معه دعوات واسعة النطاق تدعو إلى حلها تماماً، وإلى إعادة وظائفها إلى الاتحاد العالمي للاتصالات. وهذه مفارقة غريبة من جهة أن هذا التحويل سوف يسلم مقداراً ضخماً من الكفاءة مقابل شرعية متصورة للهيئة الرسمية.

قد لا يبدو النقاش السابق عن الهيئات الغامضة مثل المنظمة الدولية للمقاييس أو مؤسسة الإنترنت للأسماء وللأرقام المخصصة ذا علاقة بالنزاعات الانفعالية التي برزت قبل حرب العراق حول تعددية الأطراف والشرعية الدولية. ولكنها جزء من المشكلة نفسها: فمن جهة أولى، كانت المنظمات الدولية الرسمية التي يتم تصورها على أنها مشروعة، سواء أكانت مجلس الأمن في الأمم المتحدة، أو اتحاد الاتصالات الدولية، منظمات غير كفيّة على نحو لا أمل فيه، في حين أن الأشكال الكفيّة من التعاون الدولي، من تحالفات الراغبين إلى مؤسسة الإنترنت للأسماء وللأرقام المخصصة، هي أشكال لا يتم تصورها على أنها مشروعة. إن اتخاذ القرارات الكفيّة يتطلب التفويض حتماً، ومع ذلك فإن التفويض هو بدقة الذي يسبب مشكلات الشرعية.

من العسير أن تطور موقفاً مستنداً إلى المبادئ عن الكيفية التي يجب أن تُصنع بها هذه المقايضة. فالناس في اليسار على العموم يطلبون المساءلة الرسمية للولايات المتحدة حين تقرر أن تتدخل عسكرياً، ولكنهم سعداء لقبول نتائج مفاوضات غير رسمية

لمبادئ السلوك لشركة حين تكون هذه المفاوضات هي الطريقة الوحيدة لتقييد سلوك مؤسسة متعددة القوميات. ومن ناحية أخرى، فإن المحافظين لا يثقون بالطبيعة غير القابلة للمساءلة للمنظمات غير الحكومية، وللمؤسسات غير الرسمية المشاركة التي قد نمت حول تلك المنظمات. ولكنهم مساندون للمؤسسات المهيكلة بشكل فضفاض وغير القابلة للمساءلة على وجه العموم التي تسهل كفاءات عمل الاقتصاد الكوني. وهم بالتأكيد غير راغبين بالإقرار بالحاجة إلى المساءلة الرسمية حين تأتي إلى اتخاذ القرارات ذات الصلة بالأمن.

في مجال الأمن، قد تكون تعددية تعدد الأطراف واحداً من المداخل لحل مشكلة العمل الجماعي التي كشفتها حرب العراق. ونظراً إلى أن الأمم المتحدة سوف تستمر في المعاناة من محدوديات في قدرتها على التعامل مع التهديدات الخطيرة الموجهة إلى الأمن الدولي مثل الدول المارقة التي تملك أسلحة تدمير شامل أو مثل النزاعات التي تتطلب تنفيذاً إلزامياً قوياً للسلام، فإن تعددية المؤسسات المتداخلة المترابطة جغرافياً ووظيفياً سوف تسمح للولايات المتحدة وللقوى الأخرى أن تقوم بعمل "ندوة ورشة" من أجل الأداة المناسبة لتسهيل التعاون الدولي. وقد حدث هذا في أثناء النزاع في كوسوفو: فحين جعل النقض الروسي في مجلس الأمن من المستحيل على الأمم المتحدة أن تتصرف، حولت الولايات المتحدة وحلفاؤها الأوروبيون مكان الاجتماع إلى حلف الأطلسي، والروس ليسوا أعضاء فيه. وحلف الأطلسي، وإن كان ثقيل الحركة

عملياتياً، وفر الشرعية للتدخل العسكري بطريقة لم تستطع توفيرها الأمم المتحدة.

وفي الواقع، فإن حلف الأطلسي نفسه كان يستطيع أن يستعيد أنفاسه وطاقته ثانية بوصفه منظمة أمنية في أعقاب انهيار الاندفاع نحو دستور أوروبي. وكان الأوروبيون-الديغوليون تقليدياً قد قللوا من أهمية حلف الأطلسي لصالح الاتحاد الأوربي وأمّلوا أن يتحول هذا الأخير إلى وزن معادل موحد يوازن التأثير الأمريكي. ولكن الأصوات التي تستلفت الانتباه والتي صوتت بـ (لا) من فرنسا وهولندا في أواسط عام 2005 والتي ترفض الدستور الأوروبي قد وضعت التعميق الإضافي لأوروبا في توقف إلى وقت غير محدد. وبدا الجمهوران في هذين البلدين الأوربيين الأساسيين كأنهما يخبران النخب السياسية بأنهما كانا يفضلان اتحاداً فضفاضاً أكثر مستنداً إلى السيادة القومية والتنوع داخل الاتحاد الأوربي. وهذا يفتح إمكانات جديدة لإعادة تقوية حلف الأطلسي.

لدى حلف الأطلسي مشكلات في الشرعية أقل مما لدى الأمم المتحدة. فجميع أعضائه ديمقراطيات ليبرالية أصيلة، وكلهم يشتركون في قيم ومؤسسات أساسية مهمة. والحلف هيئة تمتلك الولايات المتحدة فيها عدداً كبيراً من الأصدقاء، وخصوصاً منذ أن تم توسيعه ليشتمل على الديمقراطيات الجديدة من أوروبا الشرقية. والحلف أيضاً هيئة استتشت فيه فرنسا نفسها منه إلى حد كبير، وهي الناقد الرئيسي لواشنطن، وهو كذلك هيئة لا

تتطبق عليه أصوات حق النقض الروسي والصيني. ونظراً إلى أن حلف الأطلسي يعمل بالإجماع، فإنه يضحى بقدر كبير من الفاعلية في اتخاذ القرارات. وكما لوحظ سابقاً، فإن الارتباك في ماكينة حلف الأطلسي في حرب كوسوفو كان واحداً من الأسباب التي اختار من أجلها بعض أعضاء إدارة بوش العمل من طرف واحد. ولكن حلف الأطلسي، مع ذلك قد لعب دوراً مهماً في دعم الأهداف الحديثة للولايات المتحدة في: أفغانستان ودارفور.

وقد أصر كثيرون من المحافظين الجدد بعد حرب العراق على أنهم لم يكونوا من دعاة العمل من طرف واحد من منطلق مبدئي، وحين طُلب منهم أن يُسموا منظمة متعددة الأطراف كانوا يحبونها، فإنهم أشاروا إلى حلف الأطلسي. ولكنهم لم يكونوا جادين في هذا الشأن: فحين أثبت حلف الأطلسي أنه لم يكن راغباً في دعم إدارة بوش في حرب العراق، فإن المحافظين الجدد رفضوا حلف الأطلسي كذلك. إن كونك راغباً في العمل داخل إطار متعدد الأطراف لا يعني أنك لا تقبل الدعم إلا بناء على شروطك، هذا شكل آخر فقط من أحادية الجانب.

ولو أن الولايات المتحدة ألزمت نفسها جدياً بالتصرف في المستقبل من خلال حلف الأطلسي، فإنها ستقوم بذلك بمقايضة حرية العمل بالشرعية. لقد ساند حلف الأطلسي التدخل في أفغانستان، ولكنه لم يساند غزو العراق. ولو أن الولايات المتحدة لم تُخضع نفسها "لاختبار كوني" وإنما لاختبار يتضمن معظم ديمقراطيات العالم المتقدمة فقط، لما كانت شنت حرباً ثانية

ولكانت في النهاية في وضع أفضل لأنها التزمت بذلك الضبط للنفس. وليست عادة من عادات التفكير السيئة لدى صانعي السياسات في واشنطن أن يشعروا بأن عليهم أن يكونوا قادرين على تغيير الرأي في هذه المجموعة الأساسية من البلدان.

وتستطيع الولايات المتحدة، في مقابل قبولها لهذا النوع من القيد على حريتها في العمل، أن تطلب في حدود المعقول تحديث وتحسين آلية اتخاذ القرارات في حلف الأطلسي. إن حلف الأطلسي في وقت السلم يسير بالإجماع، وفي كوسوفو كانت الحاجة إلى جعل جميع الأمم الأعضاء فيه توافق على قوائم الأهداف التي تقصف بالقنابل عملية مريكة. والآن بعد أن صار في حلف الأطلسي ستة وعشرون عضواً، فإن من المعقول أن ينشد نوعاً مختلفاً من عملية اتخاذ القرارات، تستند إلى أصوات ذات وزن أو التفويض إلى لجنة تنفيذية أصغر.

هناك حيز من أجل إبداع خلاق كبير في تصميم منظمات أمن جديدة متعددة الأطراف. إن أمن شرق آسيا، علي سبيل المثال، كان مستتداً منذ نهاية الحرب العالمية الثانية إلى نظام تحالفات ثنائي مثله مثل القطب الموجود في مركز الدولاب والأشعة المنطلقة منه وهو مرتكز على واشنطن. ولكن الثنائية القطبية في الحرب الباردة قد انهارت وأسلمت إلى موقف أكثر تعقيداً: فكوريا الشمالية قد صارت هي التهديد الأمني الإقليمي الرئيسي القصير الأمد، وتمثل الصين الخطر الطويل الأمد، ولكنها تستطيع الآن أن تكون معينة في موضوع كوريا، وتحركت كوريا الجنوبية باتجاه كوريا

الشمالية وبعيداً عن الولايات المتحدة، واليابان تتشد استخدام حلف الولايات المتحدة لتوازن الصين وكوريا الشمالية. وفي الوقت نفسه، برزت مؤسسات إقليمية جديدة متعددة الأطراف مثل آسيان زائداً ثلاثة، وبرزت القمة الآسيوية الشرقية التي لا تضم الولايات المتحدة في عضويتها. وهناك إمكانات أكثر لاصطفافات جديدة، ولؤسسات جديدة أكثر من أي وقت مضى منذ الخمسينيات من 1950.

والخيار الإستراتيجي الأساسي هنا هو: هل يتعين على أية هياكل سياسية جديدة أن تشمل على الصين؟ سيكون من الممكن، على سبيل المثال، تحويل محادثات الأطراف الستة حول البرنامج النووي لكوريا الشمالية إلى منظمة دائمة من خمس قوى لتوفر منتدى لمناقشة قضايا الأمن الإقليمي مشابهاً لمنظمة الأمن والتعاون في أوربة.⁽¹³⁾ أو سيكون من الممكن، بدلاً عن ذلك البدء في بناء تحالف بين الدول الديمقراطية في شرق آسيا يضم في البداية الولايات المتحدة، واليابان، وأستراليا، ونيوزيلاندا، وربما الهند، ويكون أولاً منطقة اقتصادية متكاملة وربما يصير لاحقاً حلفاً أمنياً مبتدئاً. إن اليابان، عند المفصل الحاضر، لن تحبذ منظمة جديدة متعددة الأطراف تضم الصين، في حين أن معظم بلدان آسيان سوف تعارض قيام منطقة تجارية حرة تستبعد الصين. في عالم متعدد متعددي الأطراف، قد تتشد الولايات المتحدة إنشاء كلا المؤسستين، المؤسسة التي تضم الصين، والأخرى لا تضمها. الأولى تسعى إلى ملاءمة الصين وتعترف بنفوذها المتنامي في المنطقة،

والثانية ستكون سبباً ضد الإمكانية التي قد تتحول فيها الصين إلى بلد عدواني بشكل مكشوف.

أمريكيون كثيرون انتقدوا الأمم المتحدة نقداً محققاً لأنها ضمت العديد من الدول غير الديمقراطية ولأنها صارت منبراً تستطيع منه الدول غير الديمقراطية أن تهاجم بشكل منافق الولايات المتحدة وديمقراطيات أصيلة أخرى مثل إسرائيل^(*) من أجل تنويعه من الإساءات المزعومة. وهذا النقد يوحي بأن العالم يحتاج إلى حلف من الدول الديمقراطية، حلف سيكون مشابهاً في التصور لعصبة الأمم الأصلية التي صورها عمانويل كانت (عصبة كانت، خلافاً لعصبة الأمم التي تكونت في نهاية الأمر أو الأمم المتحدة، كانت تتطلب أن يمتلك أعضاؤها شكلاً جمهورياً من الحكومة). وحلف الأطلسي منظمة مثل هذه المنظمة التي صورها كانت، ولكنه يشمل ديمقراطيات في أوروبا وشمال أمريكا فقط.

توجد بالفعل منظمة أوسع من الديمقراطيات، وهي في شكل مجموعة تدعى مجتمع الديمقراطيات، تأسست في وارسو في عام 2000 مع مساندة من إدارة كلينتون. ويضم أعضاؤها العديد من

(*) في الديمقراطية الأصلية تكون الدولة لجميع من يسكن فيها من المواطنين ، أما في (إسرائيل) فيعيش أكثر من مليون وربع فلسطيني في حالة اضطهاد دائمة، هذا فضلاً عن أن إنشاء (إسرائيل) نفسها جاء وفق سياسات دولية غاصبة ظالمة دمّرت شعباً كاملاً وأقامت كيانها الغاصب على أنقاض وطنه. وهي ما تزال تدمر هذا الشعب الصامد وتسعى إلى إقامة دولة يهودية نقية عنصرية تهيمن على المنطقة وتدمر فيها كيفما تشاء .

ديمقراطيات الموجة الثالثة الجديدة في أوروبا الشرقية، وأمريكا اللاتينية، وشرق آسيا، التي عانت انتقالات ديمقراطية منذ السبعينيات من 1970. ومنذ ذلك الوقت، مع ذلك، كان مجتمع الديمقراطيات فعلياً غير مرئي: فقد بقيت المنظمة حية من دون موظفين دائمين أو أمانة للسِر، ولكنها لا تمتلك إحساساً واضحاً بالمهمة أو الإنجاز. ويستطيع مجتمع الديمقراطيات أن يطور مهمته الخاصة في ترويج الديمقراطية، وأن يوفر مراقبين للانتخابات، وتدريباً لذلك، أو أشكالاً أخرى من الدعم مثل الأشكال التي توفرها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. ولكن من دون الموارد والاهتمام اللازم من جهة أكثر البلدان ثراءً، فإن هذا لن يحدث.

لو أن مزيداً من الانتباه كان قد بُذِل ألى التنمية المؤسسية لمجتمع الديمقراطيات، لكان استطاع أن يلعب دوراً كبيراً في ترويج ديمقراطية شرق أوسطية بعد 11 أيلول/سبتمبر، لقد لطخت إدارة بوش جهودها الخاصة في ترويج الديمقراطية بشنها حرب العراق وبعدم الاهتمام الواضح بمحنة الفلسطينيين. وفي الوقت الذي يريد الكثيرون من الناس في الشرق الأوسط الديمقراطية لأنفسهم بشكل يائس، فإن هناك الكثير جداً من معاداة الأمريكيين في المنطقة إلى درجة يشعر معها الناس في الغالب بالحاجة إلى الابتعاد بأنفسهم عن الولايات المتحدة والدعم الأمريكي. ولو أن الفكرة الداعية إلى مبادرة ديمقراطية "الشرق الأوسط الأوسع" قد جاءت من مجتمع الديمقراطيات بدلاً من أن تأتي من واشنطن، لربما كانت المنطقة قد تبنتها بسهولة أكبر.

لقد قدم جيرمي رابكين، الحجة القوية على أن النظام الكوني في القرن الحادي والعشرين يجب أن يكون مبنياً على الدول ذات السيادة، فهؤلاء هم الفاعلون الدوليون الوحيدون الذين يجمعون (على الأقل بالإمكانية) الشرعية الديمقراطية مع القدرة على تنفيذ حكم القانون. في وجهة النظر هذه، يكون التعاون الدولي مشروعاً، ولكن يتعين أن يحدث هذا التعاون تحت شروط يكون فيها تفويض السلطة إلى هيئة دولية تفويضاً دقيقاً ومحدوداً فقط، وتبقى فيها الدول في نهاية المطاف هي المسيطرة. (14)

وهذا الفهم التقليدي نفسه للنظام العالمي المستند إلى السيادة يمتلك الكثير للتوصية به وتزكيته. فكما يشير رابكين، كان النظام في الأصل عقيدة قصد بها تحديث غايات الدول في نهاية فترة طويلة من الحروب الدينية الدموية في أوروبا، حين سعت البلاد إلى تغيير الشخصية الداخلية لجيرانها. ومع ذلك، هناك عدد من المشكلات مع هذا المنظور.

أولاً، إنه غير متوافق مع السياسة الخارجية التي تنشد أن تحسن الحكم وتروج الديمقراطية حول العالم. وكما لوحظ أعلاه، فإن تغيير نظام الحكم عن طريق الحرب الاستباقية ليست طريقة واعدة من أجل ترويج التغيير الديمقراطي، وهو التغيير الذي يجب أن يكون مستنداً إلى التنمية السياسية الداخلية. ومع ذلك، فإن الولايات المتحدة والدول الأجنبية الأخرى خرقت في واقع الأمر سيادة صربيا، وجورجيا، وأوكرانيا، حين دعمت الحركات الديمقراطية هناك بالتدريب، وبالمال، وبالدعم الانتخابي. إن

احترام السيادة التقليدية هو موقف واقعي وليس موقفاً متوافقاً مع ما هو في النهاية جدول أعمال سياسة خارجية أمريكية ثورية.

ثانياً، كما أشار ستيفن كراسنر، فإن السيادة في فهم رابكين، كانت قد حُرقت باستمرار طوال التاريخ، إلى درجة أنه يسمي الفكرة شكلاً من "النفاق المنظم".⁽¹⁵⁾ والدول لم تخرق فقط سيادة الدول الأخرى، بل هي وافقت طوعياً على فقدانها لسيادتها الخاصة حين كان ذلك مناسباً لأهدافها. وأحدث أمثلة عامة على ذلك هي الدول النامية التي وافقت على عمل إصلاحات سياسية ومؤسسية في مقابل قروض من صندوق النقد الدولي أو البنك الدولي. فإذا كانت القدرة على تنفيذ القوانين داخل أراضي الدولة هي الشيء الذي لا بد منه للسيادة، فإن معظم البلدان آنذاك في العالم النامي، وربما الكثير من بلدان العالم المتقدم كذلك، ليست دولاً ذات سيادة.

وكما رأينا في الفصل الخامس، فإن ضعف الدولة وإخفاقها قد يكون من بين أهم مصادر الفقر في العالم النامي. فإذا كان هذا صحيحاً، فهو يعني ضمناً أننا نواجه أزمة ضخمة من فقدان السيادة. إنه لأمر حسن أن نحاور في أن النظام الكوني المثالي يجب أن يكون مستنداً إلى نظام دول، دول تقوم على نحو متناسق بسن الأحكام وتنفيذها وتملك القدرة على التعامل مع الدول الأخرى على أسس متساوية نسبياً. ولكننا لا نملك أي فكرة عن الكيفية التي نجعل بها معظم الدول الضعيفة أو المخففة تفي بهذه الشروط. ونحن نستطيع أن نروج التنمية السياسية، والحكم

الصالح، والديمقراطية في الهامش، ولكن بالنسبة إلى المستقبل المنظور، ستبقى هناك نواة كبيرة من الدول التي لا تتناسب ببساطة نموذج السيادة التقليدي. ففي التعامل مع الدول المخففة مثل البوسنة، وكوسوفو، والصومال، وأفغانستان، تظاهرنا بان الفاعلين الخارجيين، من الاتحاد الأوربي إلى الولايات المتحدة إلى البنك الدولي، يشرفون على ترتيب انتقالي قبل عودة السيادة الكاملة إلى هذه المواقع. ولكن الآمال المتوقعة لعمل ذلك بالفعل تقع بعيداً على الدرب أمامنا .

هذه الحقيقة الواقعة قادت كراسنر ومراقبين آخرين إلى الجدل في أن علينا أن نتحرك في الاتجاه المعاكس، نحو نماذج من السيادة المشتركة التي تقبل فيها الدولُ المساعدةً الطويلة الأمد من المجتمع الدولي لتوفير خدمات حكم أساسية معينة، أي استيراد حكم صالح من السلطات القضائية حيثما توجد، في واقع الأمر.⁽¹⁶⁾ وأحدث مثال يسترعي الانتباه من السيادة المشتركة هو خط الغاز التشادي - الكاميروني الذي وافقت فيه حكومة تشاد على وضع عائدات الطاقة المتوقعة من الغاز الطبيعي في رصيد ائتمان لبيديره البنك الدولي والمؤتمنون الدوليون الآخرون. وفي واقع الأمر، اتفقت تشاد مع المجتمع الدولي على أنها لا تستطيع أن تكون مؤتمنة على استخدام عائداتها الخاصة من الطاقة استخداماً مناسباً واحتاجت إلى المساعدة الخارجية لتتجنب أن تتجر إلى ورطة الفساد والحصول على المنافع الاحتكارية بلا مقابل من إنتاج.

لقد كان خط أنابيب تشاد-الكاميرون مثار جدل كبير لا في تشاد فقط، بل في بقية إفريقيا أيضاً، فقد اعتقد كثيرون هناك أنه وضع سابقة سيئة بالنسبة إلى السيادة. ومن الواضح أنه إذا كانت السيادة المشتركة ستصير في أي وقت نموذجاً مقبولاً قبولاً أوسع نطاقاً، فسوف تحدث فقط تحت شروط يعتبر فيها الفاعل الخارجي الذي تقسمت معه وظائف الحكم فاعلاً مشروعاً. وبكلمات أخرى، فإن تلك السلطات القانونية ذات الحكم الصالح، سوف تحتاج إلى تصدير الحكم إلى السلطات القانونية الأخرى التي تفتقد الحكم الصالح. ولكن نظام الحكم الشرعي المصدر لا يوجد حالياً ويجب أن يُخترع إذا كان يتعين لهذا الأمر أن يحدث.

