

المقاربات العملية لبناء الدولة – الأمة : دراسة في المتطلبات والفواعل Practical Approaches to the Nation-State Building

تاريخ قبول المقال للنشر: 2017/07/08

تاريخ إرسال المقال : 2017/06/29

معماش هدى / طالبة دكتوراه
بالمدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية

الملخص :

ازدهر الحديث عن قضية بناء الدولة بشكل لافت في العقدين الاخيرين، وذلك راجع لجملة من الاسباب أهمها حالات فشل الدولة التي طبعت المشهد الجيوسياسي في عدد من مناطق العالم، بالاضافة الى تنامي مسارات اعادة بناء الدولة بعد النزاعات المسلحة، وهو الامر الذي فرض على الدارسين والممارسين على حد سواء جملة من التحديات النظرية والعملية، وخاصة ما يتعلق بأي المقاربات هي الافضل في مختلف السياقات، وما هي الشروط التي ينبغي توفيرها لضمان عدم الوقوع في حالة فشل دولتي مجددا، وما هي الفواعل التي يعتمد عليها نجاح العملية، وتلك التي من شأنها اعاقاة المسار وافتشاله.
الكلمات المفتاحية : الدولة، الأمة، بناء الدولة الاممة، فشل الدولة.

Abstract :

The debate on the State-building/ Nation building has flourished in the last two decades, due to a number of reasons. The most important of these are the state failure cases that characterized the geopolitical scene in many regions of the world, and the growing operations of state reconstruction after ethnic armed conflicts. Accordingly both theoretical and practical challenges were emerged, especially regarding what approaches are best to fellow in different contexts, and what conditions should be provided to ensure that the state don't fails again, and what are the factors on which the success of the process depends, and those that would impede the process.

Keywords : state, nation, nation-state building, state failure.

مقدمة:

يمكن تعريف بناء الدولة الأمة إجرائيا على أنه «عملية هادفة لتطوير قدرات الدولة ومؤسساتها وشرعيتها حيث تشمل هذه العملية مجموع المفاوضات المتبادلة بين الدولة والبنى الاجتماعية المختلفة والهادفة لإقرار الشرعية المؤسساتية والهوياتية وحتى التاريخية (...)» قد تكون هذه العملية نتيجة لعمل داخلي، كما يمكن أن تكون مدعومة بمساعدة خارجية مرنة وموجهة¹.

ولأن هذا المقال لا يستهدف الخوض في الابعاد النظرية و المفاهيمية لمصطلحات الدولة و الامة وبناء الدولة-الامة ، وإنما يحاول التركيز على مساربناء الدولة - الامة في جوانبه العملية، سنعرض في البداية لبعض خصائص هذا المسار، ثم نفضل في مقارباته العملية، مع اعطاء أهمية خاصة لمتطلبات البناء والفواعل المساهمة فيه.

عموما هناك مجموعة من الخصائص التي تميز عملية بناء الدولة الأمة فهي:

■ ليست نفسها بناء السلام الذي يعقب نهاية النزاعات المسلحة ، حيث أن بناء السلام هو "مجموع الإجراءات التي يتخذها فواعل داخلية أو خارجية لاستتباب الأمن"²، في حين أن بناء الدولة الأمة يأتي في مرحلة لاحقة عندما يتحقق السلم الدائم ويستقر المجتمع أمنيا.

■ بناء الدولة الأمة لا يعني بناء الدولة لوحدها ولا بناء الأمة لوحدها ، وإنما هناك تلازم بين الاثنين، لهذا يلاحظ غالبا فشل مشاريع إعادة بناء الدولة ما لم تقترن بمشروع أو سياسات موازية لبناء الأمة ، فهذه الأخيرة تعد شرطا ضروريا لشرعنة³ الهياكل والأبنية الجديدة للدولة،

■ بناء الدولة الأمة هو عملية تطويرية: أي أنها تمر بالعديد من المراحل لتحقيق. وهي ايضا عملية دينامية: بمعنى أنها في استمرارية وحركية دائمة لكي تستجيب لجميع التغييرات والمستجدات التي تمس الدولة. كما انها عملية مجردة؛ تصلح لجميع النطاقات الجغرافية. وهي عملية نسبية؛ قابلة للتكيف مع الأطر التاريخية، الحضارية والثقافية التي توضع فيها. وأخيرا هي عملية عالمية؛ إذ أنها تحدث في كل المجتمعات في فترة معينة وإن لم تكن بنفس الوتيرة.⁴

1- متطلبات بناء الدولة-الأمة

1.1: متطلبات البناء المادي للدولة الأمة

أولا : بناء المركز

تكمن أهمية بناء المركز في قدرته على مقاومة حالات تشظي السلطة⁵، بحيث يشكل النقطة المرجعية التي تربط مختلف جهات للدولة الأمة وتضمن التنسيق فيما بينها. وبما أن مصدر السلطة هو الشرعية على حد وصف فيبر، فإنه يجب عند التفكير في بناء السلطة المركزية

مراعاة شرطين اثنين؛ أولاً التأكد من شرعية عملية البناء بمعنى قانونية الإجراءات التي وصلت بها تلك السلطة إلى الحكم وهو ما يحقق القبول الداخلي. وثانياً شرعية الممارسة أي قانونية كل نشاطات ذلك المركز ما يرفع من مستوى الأداء.

إن أهمية بناء المركز تتجاوز كونه من أهم متطلبات بناء الدولة الأمة إلى كونه شرطاً أساسياً مسبقاً لبناء المتطلبات الأخرى، حيث يتولى المركز في غالب الأحيان تحديد الآليات الضرورية لاستغلال المقدرات الوطنية الطبيعية وبناء القدرات الأخرى؛ العسكرية والسياسية والاقتصادية. كما أنه هو ما يحدد شكل التنظيم الداخلي وتوزيع المؤسسات وآليات الضبط الرئيسية للتسيير السياسي والإداري، كما يقر الإصلاحات والسياسات المنتهجة ويقدم صورة عاكسة معبرة عن مستوى بناء الدولة الأمة.

من أجل هذه الأسباب ينصب الاهتمام في بداية كل عمليات بناء الدولة الأمة على اختيار سلطة مركزية تستجيب لمقاييس الشفافية والنزاهة وتكون قادرة على احتواء البنى الاجتماعية داخلها، ومن أجل نفس الأسباب تعتبر هذه العملية صعبة ومعقدة جداً، فالأطراف الخارجية تعتمد غالباً إلى الترويج لمركز يخدم مصالحها قبل أن يخدم الدولة الأمة المراد بناؤها، والفواعل الداخلية مشتتة بالقدر الكافي لكي تستطيع تحقيق إجماع حول مركز واحد.

ثانياً: بناء القدرات

يشير مفهوم القدرات إلى مدى نجاح الدولة في تحويل اختياراتها وأهدافها إلى واقع. ويتخذ هذا الأمر أربعة أبعاد أساسية⁶:

- القدرة العسكرية: تقاس بمدى قدرة الدولة على مواجهة التهديدات الموجودة أو محتملة الحدوث والتي تطل ركائزها الأساسية من إقليم وعب أو سلطة.
- القدرة الاقتصادية (الاستخراج والتوجيه): ترتبط بمدى توفر الدولة على الموارد الطبيعية ومدى قدرتها على التحكم في الموارد الاقتصادية والمالية وتوجيه التنمية الاقتصادية والاستجابة لتعقيدات التنظيم الاقتصادي الحديث.
- القدرة الشرعية: وهي قدرة الدولة على توظيف الرموز السياسية الموجودة لخلق توافق داخلي.
- القدرة القسرية: هي القدرة على استخدام وسائل العنف الشرعي لمواجهة التهديدات والحفاظ على البقاء.

تشكل هذه الأبعاد الأربعة لبنة أساسية في بناء قدرات الدولة الأمة، فعلى المستوى الداخلي تسمح للمركز بالتحكم بموارده وتوظيفها واستغلال عوائدها بكل حرية دون أن يكون عرضة لأيّة ضغوطات خارجية كونه يستمد شرعيته من الشعب. أما خارجياً، فتكمن أهميتها في أنها تمثل العامل الرئيسي في تحديد وزن الدولة ضمن هيكل القوة العالمي.

تجدد الإشارة إلى أن هناك اختلافا بين مفهومي بناء القدرة وبناء المؤسسات، حيث أن القدرة تقاس كمياً بمدى إمكانية تحقيق الأهداف المسطرة والوصول إلى المؤشرات الكفيلة بضمان بناء الدولة الأمة، في حين أن المؤسسات هي الهياكل التنفيذية التي تتولى مهمة رفع هذه القدرات. من هذا الباب فإن قياس القدرة لا يتعلق بكم المؤسسات التي يتم تنصيبها في المراحل الأولى لعملية البناء وإنما بناتج تجميع القوى المختلفة للدولة (سياسية، اقتصادية، عسكرية، اجتماعية وجيوبوليتيكية)، بكل سماتها وخصائصها، بحيث تحسم المعدلات الضعيفة من نظيرتها المرتفعة لينتج معدل يعبر عن مدى قدرة الدولة الأمة على تحقيق مصالحها في المجتمع الدولي والتأثير على غيرها.

واقعيًا، يصطدم بناء القدرة بعوائق جمة، بداية لأن الدولة الأمة في طور البناء تفتقر إلى المؤهلات الضرورية التي تسمح لها بالرفع من قدراتها، ثم لكون الفواعل الخارجية المشاركة في العملية بشكل أو بآخر هي فواعل عقلانية محكومة بمنطق المصلحة، وعليه فإنها ستظل تحتكر المنافذ الأولى للقوة، ولاسيما العسكرية والاقتصادية والتكنولوجية.

ثالثاً: بناء المؤسسات

كثيراً ما تعطى الأسبقية في بناء الدولة الأمة إلى بناء المؤسسات، سواء تعلق الأمر بضمان استمرارية تلك الموجودة مسبقاً، أو بتعويض غير الفعالة منها بأخرى عالية الكفاءة أو حتى ببناء مؤسسات جديدة لم تكن موجودة أصلاً⁷. والسبب في ذلك راجع على حد قول كيوهان Keohane «إلى أن المؤسسات تمتلك القدرة على تسطير القواعد الثابتة المنظمة للوظائف السلوكية للدولة الأمة وتقرير حدودها ورسم توقعاتها»⁸.

تكمن أهمية المؤسسات في كونها تشكل العصب الأساسي الذي تبني حوله الدولة الأمة في معناها المادي، فهي تسمح بتحقيق التسوية السياسية وضمان وظائف البقاء والاستمرار وضمان الوظائف المتوقعة⁹. أما فيما يخص التسوية السياسية فإن بناء مؤسسات ذات نجاعة وفعالية يحقق التوازن بين الفواعل الداخلية المختلفة، ويضمن الحقوق والحريات ويحافظ على هيبة وسيادة الدولة الأمة داخلياً وخارجياً. كما تساهم المؤسسات من جهة أخرى في بناء الدولة الأمة هو عن طريق ضمانها لوظائف البقاء والاستمرار والتي ترتبط بتحقيق الأمن (احتكار العنف المشروع)، بتوفير الإيرادات (الضرائب) وأخيراً بتطبيق القانون. أما آخراً تساهم فيه المؤسسات في بناء الدولة الأمة فيرتبط بتحقيق الوظائف المتوقعة سيما ما تعلق منها بتحسين الأداء في المجالين الاجتماعي والاقتصادي.

في هذا الإطار، يطرح توظيف المؤسسات كآلية لبناء الدولة الأمة مشكلتين اثنتين، فإذا افترضنا بداية أن هذه المؤسسات موجودة سلفاً فإننا سنصطدم بما يطلق عليه قابلية المؤسسات للمقاومة ومواجهة التغيير، فمن غير السهل التخلص من المنطق المؤسساتي بكل مخلفاته من فساد وبيروقراطية وقلة كفاءة. ومن جانب آخر، وعلى افتراض أنه يجب بناء مؤسسات جديدة فإن الإمكانيات الضعيفة للدولة تجعلها عاجزة عن القيام بهذه العملية في ظرف قياسي.

رابعاً: بناء المرافق العمومية

إن المرافق العمومية هي ما يمنح للدولة الأمة حضوراً مادياً لدى المواطنين، فبعد أن كانت الفكرة السائدة في الطرح التقليدي تربط المرفق العمومي بالخدمة العسكرية ودفع الضرائب، فإن التغييرات التي مست الإدارة العمومية الأوروبية في القرن التاسع عشر غيرت من هذا المفهوم وقدمت صورة جديدة للمرافق العمومية، بحيث تشمل كل الخدمات التي يتحصل عليها المواطنون مجاناً أو بأسعار رمزية. يضاف إليه أن إنشاء هذا القطاع زاد من عدد الوظائف التي توفرها الدولة للأفراد وجعل المؤسسات العمومية قريبة من المواطن، الشيء الذي خلق شعوراً بالولاء والانتماء لدى هؤلاء¹⁰.

تساهم المرافق العمومية أيضاً في نشر قيم الأمة المراد بناؤها، فمجانبة وإجبارية التعليم مثلاً تسمح بغرس وتثبيت معتقدات معينة لدى الأطفال الذي سيكونون هم المكون الأساسي للأمة غداً. كذلك فهي تساعد بطريقة غير مباشرة في حماية حدود الدولة عن طريق ملأ الفضاءات الشاغرة، فالمعروف أن المجموعات البشرية تميل إلى الاستقرار في المناطق الآهلة حيث تتوفر المستلزمات الأساسية للحياة والتي تكون قريبة عادة من المركز، في حين أن تبني سياسة تحفيزية قائمة على نشر المرافق العمومية في الأطراف سيدفع بالأفراد إلى الاستقرار في تلك المناطق، وبالتالي يتكسر حضور الدولة هناك ويقل احتمال التعرض لتعد خارجي على الحدود.

يحدد روكان Rokkan وتيلي Telly ثلاثة مستويات لتوظيف المرافق العمومية في عملية بناء الدولة الأمة وهي على التوالي: الاختراق، التطبيع ثم التوطين¹¹. يتم بالاختراق بتوزيع المرافق العمومية على كامل الإقليم الجغرافي للدولة، وهو ما يسمح بالتحكم فيه من جهة، ويجعل الدولة قريبة من المواطنين ومطلعة على توجهاتهم من جهة ثانية.

أما التطبيع فيعني توثيق علاقة المواطنين بتلك المرافق العمومية حتى يصبح هناك نوع من الحاجة إليها وعدم الاستغناء عنها، وذلك عن طريق تسهيل الولوج إليها وجعلها فعالة وضمن أن يتم استغلالها بمساواة من طرف جميع المواطنين. أما المستوى الثالث وهو التوطين فيعني باستغلال المرافق العمومية للرفع من درجة وعي الأفراد بأهمية الانتماء للدولة الأمة.

2.1: متطلبات البناء المعنوي للدولة الأمة

يؤكد فرنيفال Furnivall أن أهم مشكل يعترض بناء الدولة الأمة لا يتعلق بالجانب المادي وإنما الجانب المعنوي المرتبط بكيفية بناء "الإرادة الجماعية المشتركة" أو ما يطلق عليه "الشعور بالانتماء الوطني"¹²، سيما في الدول حديثة الاستقلال. فزيادة على المشاكل الموروثة عن الاستعمار، هناك هشاشة البنى الاجتماعية وعدم قدرة المركز على احتواء الاختلافات الإثنية والعرقية المتنامية. كل هذه العوامل أثرت سلباً على عملية بناء الدولة الأمة في شقها المعنوي بل وأدت في كثير من الأحيان إلى تراجع القدرة المؤسساتية في مستواها المادي أيضاً. نقطة أخرى يجب إثارتها عند الحديث عن بناء الأمة والمتمثلة في كونها عملية داخلية بحتة، فعلى عكس المستوى المادي الذي قد تعمل فيه أطراف خارجية على تسهيل عملية

البناء، وإمداد المؤسسات الداخلية بالدعم التمويلي واللوجيستي اللازم، تقف هذه الأطراف عاجزة أمام عملية بناء الأمة. ذلك أن ربط الأفراد بتاريخ وثقافة مشتركين يتجاوز قدرة أية قوة خارجية بسبب محدودية الوسائل (مسألة التأثير على مشاعر الأفراد) من جهة، واختلاف بنية كل أمة مرغوب في بنائها عن نظيراتها من الأمم (عدم وجود نموذج موحد قابل للتطبيق في كل الفضاءات الجغرافية)، من جهة ثانية.

لا يطرح الإشكال على هذا المستوى فقط، فحتى داخليا قد تعتمد بعض الجهات إلى إفشال عملية بناء الأمة لأنها ترى فيها خلقا لهوية جديدة مصطنعة على حساب تصفية هوية الأقليات الموجودة، بل قد تتعداه إلى المطالبة بتقرير المصير والانفصال، مع كل ما قد يجره ذلك من صراعات داخلية.

أمام كل هذه التناقضات، تم اقتراح العديد من الآليات التي من شأنها المساهمة في تسهيل بناء الأمة، فذهب فوكوياما إلى اعتماد ما أسماه "بالسياسات الحيوية" أو "سياسات الحياة"¹³، والتي يدعو من خلالها إلى التركيز على ترقية حياة المجموعات بدل الأفراد، في كل مستوياتها الأمنية والسياسية والاقتصادية والثقافية. فوفق هذا الطرح، يجعل تنامي شعور المجموعات بأنها غير مهمشة وبأن حقوقها مكفولة من طرف المركز أكثر ولاء لفكرة الدولة الأمة، بل ويسمح لها بالانتقال من تعريف ذاتها في سياق المجتمع الإثني الذي تنتهي إليه إلى تعريف ذاتها كشعب مرتبط عضويا بالدولة.

أما هيرماس والكثير من المنظرين القانونيين فقد ركزوا على دور المؤسسة الدستورية في بناء الأمة (البناء الدستوري للأمة)، والذي يعرف على أنه «مشاركة القيم السياسية لمجتمع معين في وثيقة دستورية تحدد فيها أسس الأمة، ثم بمجرد أن يتم الإجماع على تلك الوثيقة تصبح المرجعية الأساسية لكل المبادرات الفعلية لبناء الأمة»¹⁴. في هذا الإطار، تم ربط نجاح عملية البناء الدستوري للأمة بتوفر ثلاثة (03) شروط ضرورية، أولا الشكل والإجراءات التي تتبع لوضع الدستور في حد ذاته، ثانيا طبيعة الترتيبات المؤسساتية المنصوص عليها في الدستور وثالثها يتعلق بالقيم والرموز التي تم إقرارها في الوثيقة الدستورية.

يعطي أصحاب هذا الرأي للدستور وظيفة شبيهة بالعقد الاجتماعي من حيث أنه قد يحقق في ظرف قياسي توافقا اجتماعيا حول مسألتي الانتماء والولاء، خاصة وأن الشروط سألقة الذكر تؤكد على ضرورة أن يتم تحرير الوثيقة الدستورية بشفافية وبمشاركة كافة الأطراف الاجتماعية، السياسية منها والمدنية، لتخضع بعد ذلك للتصويت عبر انتخابات نزيهة وشفافة. مع ضرورة أن تتضمن الوثيقة الدستورية كل القواعد التي تحكم الأمة في علاقتها بالدولة ككيان مادي، وعلاقات المجموعات الهوياتية المختلفة فيما بينها، وأخيرا كل القيم والرموز والمعتقدات التي تميز تلك الأمة عن غيرها من الأمم. لكن نجاح هذه العملية غير مضمون دائما، فهي ترتبط من جهة بقدرة المؤسسات الموجودة على ضمان الحياد والنزاهة وبمدى وعي ورغبة النخبة ومختلف الفئات الاجتماعية بقبول الوثيقة الدستورية والمشاركة في تحريرها.

ثالث الآليات المقترحة لبناء الأمة تم تحديدها من خلال أربعة مسارات إندماجية رئيسية¹⁵:

- الاندماج الوطني : يهدف هذا المسار إلى تكريس هوية الدولة الجامعة لكل الهويات الفرعية، بحيث تعرف الدولة نفسها بمجموع الهويات التي تتكون منها دون أن تقصي أية واحدة، كما تعمل على توفير الحماية اللازمة لهذه الهويات لكي تمارس خصوصياتها بكل حرية من جهة، ولكي تتعايش فيما بينها من جهة ثانية.

- الاندماج الإقليمي: يكون بإنشاء سلطة مركزية وطنية تعامل جميع الأقاليم التابعة لها بمساواة من حيث ظروف التنمية والتعبير والممارسة السياسية والمدنية. بهذا الشكل يتناقص شعور الأفراد والمجموعات بالتمييز وتزيد درجة الاستقرار والولاء للمركز.

- الاندماج بين النخبة والعوام: عن طريق وضع التدابير اللازمة لزيادة معدلات الثقة بين الحكام والمحكومين، بحيث يقتنع هؤلاء بأن الحكام يمثلونهم ويعبرون عن طموحاتهم، وبأنهم لا يعملون على ممارسة أي نوع من أنواع التمييز والاضطهاد المبني على أسس إثنية أو مصلحة ضدهم،

- الاندماج القيمي: يهدف إلى توفير الحد الأدنى من الإجماع على القيم المشتركة بين كافة الأفراد والمجموعات، سواء كانت تلك القيم عامة تفرض بالقانون كقيم العدالة والمساواة، أو كانت ضمنية كالاعتقاد بأهمية العيش المشترك والاستمرار معا.

تبدو هذه المسارات متناسقة مكملة لبعضها البعض، فهي تعمل على عدة مستويات: مؤسساتية هادفة لتوثيق علاقة المركز بالأطراف؛ ومجتمعية تركز على علاقة المجموعات فيما بينها من جهة، وعلاقتها بالسلطة الحاكمة من جهة أخرى؛ وقيمية تعمل على تعزيز المشتركات لدى الأفراد لتصبح مبعثا للولاء في المستقبل. لكن المشكلة تكمن في تطبيق هذه المسارات؛ ففي دول حديثة الاستقلال أو كثيرة النزاعات الإثنية قلما تستطيع السلطة المركزية والمؤسسات الموجودة القيام بدورها في تحقيق الاندماج وقلما تتوفر الإمكانيات التنموية والسياسية المساعدة على ذلك.

2- الفواعل المشاركة في عملية بناء الدولة-الأمة

1.1: الفواعل الداخلية

عند الحديث عن الفواعل الداخلية التي ترجع لها مهمة بناء الدولة الأمة فإننا نجد أنفسنا أمام صنفين متباينين من حيث طبيعتهما، ومن حيث شكلهما، والأهداف التي يصبوكل صنف إلى تحقيقها. لهذا فكثيرا ما تؤدي التفاعلات التي يغيب عنها التوافق إلى تعطيل مسار بناء الدولة الأمة.

أولا: الفواعل الرسمية

لا تقتصر هذه الفواعل على المؤسسات الرسمية فقط وإنما تتعداها لتشمل كل التنظيمات الداخلية الرسمية المعترف بها قانونيا. فإلى جانب المؤسسات الدستورية و العسكرية

والبيروقراطية هناك منظمات المجتمع المدني، والأحزاب السياسية، ووسائل الإعلام المحلية، والقطاع الخاص، والمؤسسة الدينية وغيرها.

يطلق على المؤسسات الرسمية تسمية "قواعد اللعبة" وعلى التنظيمات الرسمية "اسم اللاعبين"¹⁶، وكما الحال بالنسبة للاعبين الذي لا يمكنهم اللعب بدون وجود قواعد لعبة ولعبة التي لا يمكن مباشرتها دون لاعبين، فإن كلا من المؤسسات والتنظيمات الرسمية ضرورية في عملية بناء الدولة الأمة. تسمى هذه المقاربة بمقاربة "الشركاء الداخليين المتعددين"، فالمؤسسات الرسمية وزيادة على وظائفها القاعدية فإنها تحدد وتضمن الإطار العام الذي تمارس فيه الحقوق الفردية والحريات الجماعية والعقائدية، لكن المنظمات الرسمية أيضا تشارك في إعطاء معنى لتلك الوظائف وتجعل من الفضاء الداخلي فضاء تفاعليا.

تجدر الإشارة إلى أن المؤسسات الرسمية قد تختلف عن التنظيمات من حيث طبيعتها ووظيفتها، إلا أنها تشترك جميعا في خاصيتي الشرعية والفوقية¹⁷؛ بداية لأن مصدرها الأول هو الدستور، ما يجعلها ركيزة أساسية في دولة القانون، ثم لأنها تستند إلى اعتراف ضمني بعلوها عن الفواعل الأخرى غير الرسمية، فتمثيل الدولة الأمة خارجيا يكون عن طريق مؤسساتها الرسمية المركزية أما صبغ ذلك التمثيل بمزيد من الشرعية فتكفله التنظيمات الرسمية.

تخضع الفواعل الرسمية جميعا في سلوكياتها إلى منطق ثلاثي الأبعاد؛ أولا منطق المعرفة، ثانيا منطق الممارسة وثالثا منطق المقاومة¹⁸، وكل منها يؤثر بطريقة معينة في مسار بناء الدولة الأمة. فمثلا ارتفاع القدرة المعرفية للفواعل الرسمية يسمح بتعجيل عملية وضع الإستراتيجية البنائية وما يرافقها من خطط بديلة. نفس الشيء بالنسبة لمنطق الممارسة، فكلما تميزت الفواعل الرسمية بالنجاعة والليونة وزادت قدرتها على اتخاذ ردود أفعال سريعة تستجيب للحالات الاستعجالية والتغيرات الممكنة الحدوث، كلما سهل ذلك عملية بناء الدولة الأمة وقلل من تكاليفها.

أما منطق المقاومة فيأخذ معنى آخر، حيث قد تبدي بعض الفواعل الرسمية مقاومة لمسيرة البناء، أو قد تحاول على الأقل فرض توجهات معينة، فالمؤسسة العسكرية مثلا تتمتع في بعض الدول بسلطة تفوق اختصاصاتها وغالبا ما لا تستجيب بسهولة إلى عمليات البناء المستندة إلى الديمقراطية وتوزيع الاختصاصات والشرعية. نفس الشيء بالنسبة للتنظيمات الرسمية على غرار النخبة وفواعل المجتمع المدني التي قد تؤدي مقاومتها إلى تعقيد عملية بناء الدولة الأمة.

ثانيا : الفواعل غير الرسمية

يطلق عليها البعض تسمية المؤسسات غير الرسمية أيضا، وتشمل كل الفواعل المؤثرة في بناء الدولة الأمة من غير تلك الرسمية، بدءا بالنظم الاجتماعية السائدة على غرار القبيلة والعشيرة والسلطة الدينية، ووصولاً إلى المعايير القيمية والمعتقدات وأنماط التفكير التي تحكم المجموعات الإثنية والأقليات وحتى الأفراد (الشيخ مثلا)، والتي تنشط بشكل مواز للمركز .

تخضع الفواعل غير الرسمية إلى منطقتين اثنتين؛ السلطوية والاستقلالية، فالسلطوية تعطي لهذه الفواعل وعيا بأهميتها وبقدرتها على إخضاع المجموعات داخل الدولة ما يجعلها

ذات نفوذ وقدرة على التأثير. أما الاستقلالية فهي مرتبط فهم العلاقة القائمة بين الفواعل الرسمية وغير الرسمية، إذ تعرف هذه الأخيرة نفسها على أنها كيانات قائمة بذاتها، مستقلة عن المركز، ترفض فكرة التخلي عن أنماطها المعيشية التقليدية كما ترفض الرضوخ للمنطق القانوني والمؤسسي للدولة الأمة.

إلى جانب هذين المركبين الذاتيين هناك عامل خارجي يؤثر على نمطية ومستوى تجاوب الفواعل غير الرسمية مع تلك الرسمية، والذي يرتبط بالمعنى الذي تعطيه هذه الفواعل لنموذج الدولة الأمة، إذ يسود الاعتقاد في مجتمعات ما قبل الحداثة بأن في تبني الدولة الأمة تهديدا للمؤسسات الاجتماعية التقليدية وللهويات الفرعية، لذا يدفعها الخوف من الإقصاء تارة ومن فقدان الهيمنة تارة أخرى إلى معارضة التنظيم الرسمي في مختلف مستوياته المركزية واللامركزية، معارضة قد تصل حد توظيف متغيرات الهوية للمطالبة بالانفصال أو تشكيل تنظيمات مسلحة مناوئة للمركز، الحال في ذلك شبيه بما يحدث في العديد من الدول الأفريقية. لقد ركز كل من شرابي Sharabi وحمودي Hamoudi¹⁹ في العديد من الدراسات التي قدماها على الدور الذي تلعبه القبيلة والزواوية وشبهاتها من المؤسسات الاجتماعية التقليدية في تعطيل عملية بناء دولة الحداثة في المنطقة العربية وشمال أفريقيا، لأنها على حد تعبيرهما تتداخل بشكل عصبي وتحشدي وغير منضبط فكريا مع متطلبات بناء الدولة الأمة.

أما عن طبيعة العلاقة التي تربط الفواعل الرسمية وغير الرسمية أثناء عملية بناء الدولة الأمة فيلخصها سكوت Scott بقوله "إنه غابة من المفاهيم المتضاربة والافتراضات الأساسية المتباينة والأصوات المتناقضة"²⁰، وهذا وصف مناسب جدا لان التضاد هو نقطة الالتقاء الأولى بين فواعل خاضعة لمنطق قانوني، لمعايير إدارية ولقواعد عمل متفق عليها صراحة أو ضمنا، وبين أخرى تقليدية في بنيتها، سلطوية في منطقتها وقيمية في معتقداتها. يضاف إلى ذلك أن أحد الأهداف الرئيسية للدولة الأمة هو تقوية المؤسسات الرسمية بشكل تصبح معه قادرة على الإبقاء على الأخرى - في مرحلة أولية على الأقل - دون أن تشكل مصدرا للتهديد أو خطرا على عملية البناء.

برغم كل ما قيل فإن الفواعل غير الرسمية تبقى جزءا لا يتجزأ من التركيبة الداخلية للدولة الأمة المراد بناؤها، وإقصاؤها لا يعدو كونه إجراء يزيد من فجوة الاختلاف الداخلي ومن تعسير عملية بناء الدولة الأمة. في هذه الحالة، على الفضاء الداخلي أن يتحول إلى فضاء مفاوضات وحوار مشترك وعلى الفواعل الرسمية أن تسعى إلى مأسسة²¹ نظيرتها غير الرسمية تدريجيا، عن طريق إشراكها في الانتخابات والرفع من نسبة تمثيلها على المستويين المحلي والمركزي. ما يجعلها تكتسب مع الوقت قيم الدولة الأمة وتتغاضى إلى حد بعيد عن القواعد التقليدية التي تحكمها. تجدر الإشارة إلى أن الكثير من الدراسات تذهب إلى إضافة فواعل أخرى إلى قائمة الفواعل غير الرسمية على غرار المجموعات الإجرامية والقائمين على السوق الموازية والفساد كظاهرة شمولية تمس مختلف الفواعل، على اعتبار أنها تؤثر على عملية بناء الدولة ولو سلبا، لكننا في إطار هذه الدراسة نميل أكثر إلى النظر إليها كتهديدات يجب مواجهتها والقضاء عليها نهائيا.

2.1: الفواعل الخارجية

يعود تاريخ الدعم الخارجي لعمليات البناء الداخلي إلى نهاية الحرب العالمية الثانية، وخاصة مع تجربتي ألمانيا واليابان، وزاد التدخل الخارجي حضوراً خلال الحرب الباردة، حيث سعى كل قطب إلى مساعدة الدول القائمة أو حديثة الاستقلال على إعادة بناء نفسها وفق النموذج الذي يروج له كل طرف. وبعد الحرب الباردة تطور هذا الدور وتعددت أوجهه من أممي، دولي وإقليمي لتنتفي بذلك قاعدة شيسترمان Cheserman حين قال أن "لا يمكن للدولة الأمة أن تصنع من الخارج"²².

أولاً: الفواعل الخارجية متعددة الأطراف

إن الفواعل المؤسسية متعددة الأطراف (منظمة الأمم المتحدة، البنك الدولي، المنظمات الإقليمية) هي الأكثر مشاركة في مسار بناء الدولة الأمة والأكثر قدرة على توفير المستلزمات الضرورية لنجاحه أيضاً، وذلك بالنظر إلى خصائصها المتمثلة في²³:

■ الانتشار: فهي ذات بعد عالمي ولها صلاحيات واسعة وخبرة طويلة فيما يخص بناء الدول، يساعدها في ذلك القدرات المالية، البشرية والتقنية التي تتوفر عليها. وهذا على العكس من الفواعل الخارجية الثنائية والأحادية التي لا تستطيع التحرك إلا في محيط ضيق جداً بسبب نقص الإمكانيات (تستثنى بعض الدول القوية من هذا) وبسبب ضعف الخبرة أيضاً،

■ الشرعية: على العكس من الفواعل الخارجية ثنائية وأحادية الطرف التي تطرح حولها الكثير من الانتقادات المتعلقة بشرعية الأداء، فإن الفواعل متعددة الأطراف بعيدة بعض الشيء عن هذا، يساعدها في ذلك الكم الهائل من الموظفين متعددي الثقافات والجنسيات الذين ينحدرون من دول ذات خصائص شبيهة بتلك المراد المشاركة في بنائها،

■ مستوى التأثير: فالفواعل متعددة الأطراف تمتلك القدرة على جمع العديد من المانحين الثنائيين والأحاديين في ظل إستراتيجية واحدة يمكن أن يتولى تنفيذها مانح أساسي (دور استراليا في تيمور الشرقية، الجهات الفاعلة في بناء اليابان)،

بيد أنه وعلى الرغم من هذه الميزات إلا أن ما شهدته السنوات الأخيرة من ارتفاع كبير لمعدل اللااستقرار في العالم وزيادة عدد الدول المصنفة "فاشلة" و"منهارة" و"في طريق الانهيار" وشبهاتها، صعب من مهمة الفواعل الخارجية متعددة الأطراف سيما منظمة الأمم المتحدة. أما بالنسبة للبنك الدولي فإن الإشكال يطرح بالنسبة إليه من وجهة نظر أخرى، فالإصلاحات التي يفرضها على الدول المتلقية وما يصاحبها من مشروطة تكاد تكون تعجيزية تضيف إلى ضعف هذه الدول ضعفاً من نوع آخر.

ثانيا : الفواعل الخارجية ثنائية وأحادية الطرف

يندرج في هذه الخانة دول الجوار والدول الكبرى وكل الفواعل التي تعمل في شكل ثنائي، حيث تدخل هذه الدول في مسار تنافسي فيما بينها على حد تعبير بليسمان²⁴ Bliesmann، الهدف منه توجيه الفواعل الداخلية نحو تبني سياسات إصلاحية بعينها أو تمرير مشاريع سياسية أو اقتصادية وحتى اجتماعية تخدم في غالب الأحيان الدول المانحة. والواقع أن الدول الكبرى تبقى الأكثر تأثيراً وقدرة على المنح، فعادة ما تكون دول الجوار مشغولة بمشاكلها الداخلية والمشاكل القادمة إليها من الحدود، أو تكون المساعدات التي تقدمها قليلة مقارنة بالدول الكبرى.

أما بالنسبة إلى الدول الكبرى فقد يبدو للوهلة الأولى -بالنظر إلى كونها دولاً أمة مكتملة البناء أو لربما تكون تجاوزت النموذج الوستفالي إلى ما بعد الدولة الأمة- أنها الأقدر على المساهمة في عمليات البناء، إلا أنها تعرضت للعديد من الانتقادات بخصوص:

- أسبقية المصلحة: ذلك أن أجنداتها تستجيب لمصالح الدول المانحة أكثر من استجابتها لحاجات الدول المتلقية،

- حشد الموارد: فمهما كانت الدولة كبيرة أو كان التعاون في إطار ثنائي إلا أن عملية بناء الدولة الأمة قد تتطلب تمويلاً على مدى سنوات يفوق قدرة هذه الفواعل،

- القبول: كثيراً ما لا تستجيب الاستراتيجيات المقترحة لتوقعات الفواعل الداخلية المختلفة، ما يعيد الوضع لنقطة الصفر ويفقد المركز شرعيته، فقد يقبل الداخل الاقتراحات المتعلقة ببناء الكيان المادي للدولة، لكنه سيرفض غالباً الاستراتيجيات الهادفة لبناء الأمة واستبدال قيمها الذاتية بأخرى مستوردة²⁵.

تعتمد الفواعل الخارجية على العديد من الاستراتيجيات لبناء الدولة الأمة والتأثير على صنع السياسات الداخلية فيها، والتي تختلف باختلاف مرحلة البناء التي تمر بها الدولة المعنية وحاجتها، كما تختلف من حيث مستواها. في هذا الإطار، يمكن التمييز بين ثلاثة (03) أشكال أساسية للمساهمة الخارجية:

- المساعدة: وتكون باقتراح الاستراتيجيات، تقديم التمويل المالي والتسهيلات التقنية، لكن يرجع للدولة المتلقية وحدها تنفيذ البرامج ومباشرة عملية البناء في مختلف مستوياتها، وتخص الدول التي تعاني عجزاً نسبياً دون أن يكون ذلك العجز شاملاً.

- المشاركة: تقدم فيها الفواعل الخارجية التسهيلات سالف الذكر مضافاً إليها المساعدات البشرية والإشرافية، وتكون في حالة عجز السلطة المركزية عن مباشرة عملية بناء الدولة الأمة بنفسها أو عدم رغبتها في ذلك،

- التدخل: يأخذ طابعاً عسكرياً ويشمل الحالات المتعلقة بالنزاعات الداخلية والحروب، كما أنه يشترط عمليتين اثنتين (02)؛ أولاً بناء السلام، ثم من بعده بناء الدولة الأمة.

أيا ما كانت الصيغة التي تساهم وفقها الفواعل الخارجية في عملية بناء الدولة الأمة، فإنها تشترط جميعا على الفواعل الداخلية أن تؤكد صراحة على قبولها الكلي والتزامها التام بمحتوى الأجندة المخصصة لها. فضلا عن التزامها بتخصيص كل الموارد المتوفرة أو بحسن استغلال تلك الممنوحة لها بغاية تحقيق أهداف إستراتيجية البناء²⁶، بل قد تخضع هذه الأخيرة إلى رقابة بعدية تقرر وفقا لنتائجها الأطراف الخارجية مواصلة مد يد العون للدولة المعنية من عدمه.

إلى هذا الحد تبدو الأمور جيدة وصائبة، فقرار المساهمة في عملية بناء الدولة الأمة من طرف المنظمات الدولية (الأمم المتحدة، المؤسسات الاقتصادية والمالية وغيرها الدول) يتم عادة في إطار من الشرعية الدولية -الشكلية على الأقل-، لكن المشكلة تبدأ فعليا عندما تنتقل من المساعدة، المشاركة أو التدخل في شكلها المجرد إلى الاستراتيجيات والبرامج، ومن الأفكار إلى الممارسة، هنا كما يقول بليسمان "تنشأ الصراعات بين الأهداف والمبادئ المتناقضة"²⁷.

حول هذه النقطة، يؤكد فوكوياما بأن بناء الدولة الأمة ذاتيا أحسن من البديلين الوحيدين اللذين توفرها الفواعل الخارجية والمتمثلين في التدخل العسكري المباشر أو الاشتراط الخارجي، لكنه مع ذلك يأمل أن تكون هناك مساعدة إيجابية، حيث "لا أحسن من منح القروض والهبات مباشرة إلى الحكومة دون وضع شروط حول كيفية استخدامها، أو إخضاعها لمعايير الإدارة الجزئية، طالما حققت أنماط نتائج مقبولة وقابلة للقياس"²⁸.

في المقابل، تظهر إلى الوجود العديد من الأسئلة التي لا تجد إجابات واضحة؛ ففي حالة الضرورة القصوى هل تستطيع الفواعل الخارجية تجاوز صلاحياتها والتأثير لاختيار سلطة مركزية بعينها وإكسابها الشرعية كما حدث في العراق بعد 2003؟، وما الحل عندما تعمل هذه الفواعل على تقوية الحكم الذاتي للأفراد بدل الحكم الديمقراطي؟ ثم على فرضية أن الفواعل الخارجية ستقدم المساعدة دون أن تتدخل سلبيا، من الذي يضمن أن القيم العالمية المقترحة من طرف هذه الفواعل سينظر إليها في الداخل على أنها شرعية ومناسبة؟ وهل من مثال حديث صالح لدول جرى بها تدخل خارجي مباشراً ومشروط واستطاعت أن تخرج من العجز وتكمل بناء الدولة الأمة فيها؟.

يبدو أن هذه النقاط والتي سبقتها لا تجد إجابة واضحة عند المنظرين الذين يكتبون أغلبهم على غرار باريس Paris وسيكس Six بالتأكيد على أن كل الانتقادات الموجهة لدور الفواعل الخارجية، لا تنقص بأي حال من الأحوال من أهميتها، وأن على المجتمع الدولي أن يواصل لعب دوره في بناء الدولة الأمة لأن الفواعل الداخلية ستقف عاجزة لا محالة أمام المعضلات التي تعيشها الدول²⁹.

الخاتمة :

إن عملية بناء الدولة-الأمة كما اتضح من العرض السابق، عملية بالغة التعقيد، وقد كان حرصنا على تبيان الاسهامات النظرية المتعلقة بمتطلبات نجاح العملية والفواعل المشاركة فيها نابعا من الارتباك المصاحب لجل حالات اعادة البناء التي تباشرها الدول والأطراف الخارجية المهتمة بعد النزاعات الاهلية او الازمات السياسية الحادة التي تواجه عددا كبيرا من الدول، وبخاصة في افريقيا. وقد اتضح لنا ان نجاح مساربناء الدولة-الامة هو أمر ممكن كما بينته تجارب بعض الدول، ولكنه في الوقت نفسه بالغ الصعوبة، وربما كان مستحيلا في حالات كثيرة، وذلك راجع الى صعوبة توفير متطلبات النجاح، والتناقضات الحادة في أجندات وأولويات الاطراف الداخلية والخارجية المعنية بالمسار.

الهوامش :

- 1 Organisation For Economic Co-Operation And Development (OECD), Discussion Paper About « Concepts And Dilemmas Of State Building In Fragile Situations : from Fragility to Resilience », 2008, P.15.
- 2 Ibid, p.65.
- 3 محمد فايز فرحات، الاحتلال وإعادة بناء الدولة: دراسة مقارنة لحالات اليابان وأفغانستان والعراق (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2015)، ص.44.
- 4 محمد أمين بن جيلالي، مشكلة بناء الدولة: دراسة إستيمولوجية وفق أدبيات السياسة المقارنة، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة أبي بكر بلقايد بتلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013/2014)، ص.46.
- 5 كبروسي رضوان، الديمقراطية والحكم الراشد في إفريقيا: دراسة في المداخل النظرية، الآليات والادوات. مذكرة ماجستير في العلوم السياسية. (جامعة باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2009)، ص.34.
- 6 James Moran, « State capacity », Chines Economic Studies, Vol.28. N.03, (2010), pp 27-43, p. 28.
- 7 Christoph Grams, « State Building as a Challenge of Development and Security Policy », Political Studies Review , (2012), pp.97-105. P100.
- 8 Nail Kalu, « La construction des institutions et non de la nation : Un modèle structuro-Fonctionnel », Revue Internationale des Sciences Administratives, Vol.77, (2011), pp.121-139, p.124.
- 9 بن جيلالي، مرجع سابق، ص.132.
- 10 Steven Van, Zoe Scott, « The Political Role of Service Delivery in State Building: Exploring the Relevance of European History for Developing Countries », Development Policy Review, Vol.29, N.01, (2014), pp.05-21, p.07.
- 11 Ibid, 05.
- 12 Jens Stilhoff Sørensen, « The Failure of Statebuilding – Changing Biopolitics and the Splintering of Societies », Development Dialogue, Vol.51, (April 2012), pp.01-18, p.03.
- 13 Loc.cit.
- 14 Armin Von Bogdandy and Others, « State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches », Max Planck Year book, Vol.09, (2005), pp.579-613, p.604.
- 15 رعد عبد الجليل ، حسام الدين علي، «نموذج الدولة-الأمة التقليدي في مواجهة أزمة الاندماج والهوية»، المجلة العربية للعلوم السياسية، جوان 2016، ص.132.
- 16 المرجع نفسه، ص.135.
- 17 Maria Louise Clausen, State Building in Fragile States : Strategies of Embedment, non Published PHD Thesis (University of Danimarck : Departement of Political Science, 2015/2016), p.75.
- 18 Irene Costantini, Statebuilding Versus State Formation: the Political Economy of Transition in Iraq and Libya, non Published PHD Thesis (University of Italy : Departement of International Studies Philosophy, 2014/2015), p.53.

- 19 للمزيد أنظر
عبد الله حمودي: الشيخ والمريد: النسق الثقافي للسلطة في المجتمعات العربية الحديثة. (ترجمة: عبد المجيد جحفة) (دار طوبقال للنشر، ط4، 2010)
- 20 Clausen, Op.Cit, p.76
- 21 Raphaëlle Chevillon-Guibert, « Sud-Soudan : les Acteurs de la Construction et de la Formation de l'État », Afrique contemporaine, Vol.02 N.246, (2013), pp.01-79, p.17.
- 22 Clausen, Op.Cit, p.87.
- 23 Organisation For Economic Co-Operation And Development (OECD), Discussion Paper About « Concepts And Dilemmas Of State Building In Fragile Situations »,2010, P.50.
- 24 Rebecca Young Greven, An Analysis of State Building: The Relationship between Pashtun 'Para-State' Institutions and Political Instability in Afghanistan, non Published PHD Thesis (University of South Florida: Department of Government and International Affairs, 2014/2015), p.132.
- 25 Bogdandy and Others, Op.Cit, p.594.
- 26 Clausen, Op.Cit, p.92.
- 27 Greven, Op.Cit, p.155.
- 28 فرانسيس فوكوياما، بناء الدولة: النظام العالمي ومشكلة الحكم والإدارة في القرن الحادي والعشرين، (ترجمة:مجياب الإمام)، المملكة العربية السعودية: العبيكان للنشر، (2007)، ص.20.
- 29 Megan Burke, « State Building: Can the International Community Get it Right », Global Policy Institute, (2008), pp.01-10, p.03.