

## حول "الدول الرخوة"

بقلم: سيرج سور  
ترجمة: بشير السباعي

يلقى مصطلح الدول الرخوة في الأدبيات الدولية نجاحاً عظيماً. وهو، شأن الكثير من المصطلحات، أميركي المنشأ - *failed states* - وحديث الاستعمال إلى أبعد حد، لأن رواجه لا يرجع إلا إلى عشر سنوات، إذ يرجع، تقريباً، إلى زمن المجازر الكبرى في أفريقيا البحيرات العظمى، في رواندا خاصة. بيد أن واقع الدول الرخوة أقدم بكثير، وإن كان لم يصبح موضع تسمية رائجة إلا عند ذلك الحين. وبشكل تجريبي، فإن الجميع يرون جيداً ما يعنيه هذا الواقع: جهاز الدولة لا يعود قادراً على إنجاز وظائفه الجوهرية، ولا يعود قادراً بالأخص على ضمان الأمن الجسدي لسكان دولته. وينتج عن ذلك ليس فقط قلاقل داخلية، بل وامتدادات خارجية لها - تدخل من جانب الجيران، تدفق ضخم للاجئين، عدوى انعدام الاستقرار -، بشكل يؤدي إلى تهديد السلم والأمن الدوليين بدورهما. بيد أن هذا قد يرافق حالات جد متنوعة: فهل يمكن المزج، مثلاً، بين الكوارث الطبيعية والقلاقل السياسية؛ وهل هو مشروع، أو مفيد، أن نجمع تحت مصطلح واحد بين قلاقل جد متنوعة أو هل يمكن ابتكار مقولة فكرية مشتركة تنطبق على قلاقل جد متنوعة؟

يؤدي هذا إلى طرح سؤالين بسيطين. والسؤال الأول هو: هل مصطلح الدول الرخوة صيغة أم مفهوم، وإذا كان مفهوماً فما معناه؟ أمّا السؤال الثاني فهو: ما فائدة هذا المصطلح؟ أتكمن فائدته في مجرد وصف وفهم سلسلة من الحالات، أم أنه يسمح بأن نستحدث فيما يتعلق بموضوعها إجابات مشتركة، استراتيجية فعل تسمح بعلاج رخاوة الدول؟ في الحالة الأولى، نكون ببساطة بإزاء مفهوم تحليلي، يهتم الجامعيين والباحثين؛ وفي الحالة الثانية، نكون بإزاء

مفهوم إجرائي، يهتم أيضاً السياسيين والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية، وعالم الدفاع، أي كل أولئك الذين يتعين عليهم اتخاذ موقف والتصرف حيال أوضاع مماثلة. والملاحظات التالية إنما تجتهد في تدقيق المصطلحات والخيارات، دون أن تزعم تقديم إجابات كاملة ونهائية.

### صيغة أم مفهوم

يجب أن نقرر على الفور أننا عندما نتحدث عن الدولة الرخوة، فإن محل المسألة ليس مجرد مجمل السلطات العامة، أو، بعبارة أخرى، جهاز الدولة. فتماشياً مع التعريف الدولي للدولة، يتعلق الأمر في آن واحد بالسلطات العامة - الحكومة، الإدارة، الجيش - وبالمجتمع المدني. فالدولة هي، في آن واحد، مكانٌ محددٌ وجماعة اجتماعية محددة وسلطة سياسية مستقلة تكفل، وتكفل من حيث المبدأ فقط، تلاحم هذه الجوانب كلها. وتتعلق الرخاوة بهذه الجوانب المختلفة ويمكن أن تنتج من عنصر أو آخر من هذه العناصر الثلاثة، أو منها كلها. ولنبدأ أولاً من بعض الحالات الملموسة، قبل أن نقول بعض الكلمات عن المفاهيم العامة للعلاقات الدولية والتي قد تتغذى عليها - وسيكون بوسعنا هنا أن نميز منها اثنين، بإيجاز.

بعض الحالات الملموسة. لقد ذكرنا رواندا. وكان من الممكن أن نذكر أيضاً بتفكك يوغوسلافيا قبل خمسة عشر عاماً، بل بمشكلات لبنان أو كمبوديا منذ أكثر من عشرين عاماً، بل، ولم لا، ببولنדה في أواخر القرن الثامن عشر عندما قررت ثلاث دول أوروبية، هي بروسيا وروسيا والنمسا، اقتسام أراضيها: والواقع أننا نقرأ في ديباجة المعاهدات المعقودة بين هذه الدول العظمى الثلاث في 25 يوليو/ تموز 1772<sup>(1)</sup>:

"باسم الثالوث الأقدس: بما أن روح الشقاق التي خلفت الفوضى في بولنדה بما يثير الخوف من التفكك الكامل للدولة هناك، الأمر الذي سيكون من شأنه إلحاق الضرر بمصالح جيران هذه الجمهورية وإفساد الانسجام الرائع الموجود فيما بينهم وإشعال نيران حرب يتورط فيها الجميع، فإن النمسا وبروسيا وروسيا [...] قد قررت [...] استعادة النظام في داخل بولنדה وإعطاء

هذه الدولة وجوداً سياسياً أكثر تماشياً مع مصالح جبرتها".  
والحال أن الحل، نهب الجار، من الواضح أنه يبدو مرئياً بقدر ما يبدو  
حلاً أكل عليه الدهر وشرب - ولو أن .... بيد أن بولنده إنما يجري تصويرها  
بالفعل على أنها دولة رخوة، دون أن يجري استخدام المصطلح. وإذا ما عدنا  
إلى الفترة المعاصرة، فإن الأمثلة المشار إليها توضح جيداً أنه ما من سبب  
هناك لقصر الظاهرة على أفريقيا، وأن أوروبا نفسها ليست في مأمن.  
وإذا ما واصلنا السير في اتجاه التعميم، ألا يمكننا أن نتساءل عما إذا لم  
يكن تعبير الدولة الرخوة نفسه حشواً، ما إذا لم تكن الدولة بحكم طبيعتها  
رخوة، أي غير قادرة على ضمان صون علاقات دولية مستقرة ومسالمة، ما إذا  
لم تكن الدولة، أو ما إذا لم يكن شكل التنظيم السياسي للمجتمع والذي تمثله  
الدولة يعد في حد ذاته صانعاً للمتعاب وللحروب، يتوجب تجاوزه  
وصولاً إلى أشكال أخرى للتنظيم الاجتماعي؟ هذا مفهوم قصوي للدولة الرخوة،  
لا بد من قول كلمة عنه وذلك بسبب التأثير الذي مارسه ويواصل ممارسته على  
جانب مهم من التفكير الأممي، خاصة في فرنسا، حيث غالباً ما يتعارض  
الأممي مع الدولاني: فالدولة يجري النظر إليها على أنها رخوة بشكل بنيوي،  
وأفضل ما قد يحدث لها هو أن يتم تجاوزها عن طريق أشكال جديدة للتنظيم  
السياسي.

وتتعارض مع هذا المفهوم رؤية أكثر واقعية، أو إمبريقية، تقرر أن هناك  
حالات تاريخية، رخاوات تاريخية لبعض الدول، بيد أن الحل يمر دوماً، ليس  
بالتجاوز، وإنما بإعادة بناء الدولة، وأن الدولة تظل شكلاً للتنظيم السياسي لا  
يمكن أن يدانيه شكل آخر، وأنها، بشكل ما، الأفق الذي لا يمكن تجاوزه  
للمجتمع الدولي. وعلى هذا الأساس، يمكن أن نحاول عندئذ تمييز عدة أشكال،  
أو مراحل، لرخاوات الدولة - يمكن أن نحاول مراعاة تنوع الحالات التاريخية  
عن طريق دراسة تصنيفية إمبريقية للرخاوات.

## المفهوم القصوي

في المفهوم القصوي، تعد الدولة رخوة بشكل بنيوي. وهذه الأطروحة تحيل

إلى عدة تيارات فكرية تمارس في فرنسا نفوذاً عظيماً. وتقليدياً، كان هذا، على سبيل المثال، هو موقف التيارات الفيدرالية، التي تقرر أن تعايش الدول ذات السيادة يقود بالضرورة إلى النهب وإلى الحرب - ومثال تقسيم بولنده له دلالة في هذا الصدد. ومن هنا البحث عن أشكال جديدة للتنظيم، يعد الاتحاد الأوروبي في آن واحد نتاجها واستشرفاً لها. وكان جان مونيه، مثلاً، مهندساً متحمساً وفعالاً في بنائه.

وبشكل أحدث من الناحية الزمنية، فإن التيارات العابرة للقوميات، وذراعها السياسي ماثل في الداعين إلى عولمة أخرى، هي التي ترى أن الدول، حتى في فترات السلم، تعد عاجزة عن تلبية الحاجات العالمية للمجتمع الدولي - مثال ذلك فيما يتعلق بالتنظيم الاقتصادي والتنمية والبيئة وحقوق الإنسان والحق في الحصول على مساعدات إنسانية. وعندئذ يتوجب الاستعاضة عن الدول بحكم عالمي، *global governance*، لا يمر عبر مؤسسات، وإنما عبر شبكات عفوية، وترتيبات منسقة بين الخبراء وجماعات المصالح والمناضلين، و، باختصار، عبر أولوية المجتمعات المدنية على المؤسسات العامة.

ويلتقي التياران حول فكرة بسيطة: إن الدولة ضخمة جداً بالنسبة لما هو محلي وصغيرة جداً بالنسبة لما هو دولي. ومن ثم يجب ليس إصلاحها وإنما تجاوزها. والبرهان على ذلك هو أن الدول عاجزة عن ضمان إعادة بناء الدول الرخوة، وأنها قد تجتهد في الحد من آثار الرخاوة وفي فبركة أجهزة تعويضية، بيد أنها لا تقدر على حل مشكلاتها الأساسية. وهكذا فإن جميع هذه الظواهر المتناثرة والمتقطعة سوف تكون العلامات المنذرة بأزمة نهائية للدولة تستدعي إدخال تغييرات جذرية. ودون أن ندخل هنا في مناقشة مبدئية حول هذه التيارات ليست موضوعنا، فإننا يجب أن نقرر مع ذلك أن أحداث 11 سبتمبر/ أيلول قد وجهت ضربة جد قاسية إلى هذا النوع من النظريات.

فقد ترتب على هذه الأحداث، فيما يهمننا، ثلاث نتائج: أولاً، اضطررنا إلى الاعتراف بأن المجتمعات المدنية ليست الترياق الشافي من جميع الأمراض: فالمجتمعات المدنية هي أيضاً الشبكات الدولية للجريمة المنظمة والإرهاب وللتكاثر الوحشي لأسلحة الدمار الشامل - بعبارة أخرى، فإن منظمة القاعدة

إنما تتراكم في التصور السائد مع منظمة أطباء بلا حدود أو منظمة العفو الدولية. ثم إنه قد ظهر أن الرد على أشكال انعدام الأمن التي بلورها 11 سبتمبر/ أيلول بلورة مثيرة إلى جانب كونها مأساوية إنما يستند إلى الدول وإلى الدول وحدها. وأخيراً، فإن ما سماه البعض بـ"عودة الدولة" - مخطئين، لأنها لم تغادر الساحة قط - قد أعطى لظاهرة الدول الرخوة وزناً جديداً: فالتهديد الذي تمثله هذه الدول لم يعد يقع فقط في داخل حدودها أو في المناطق المجاورة لها بشكل مباشر. إن التهديد إنما يصبح تهديداً دولياً بالفعل، وذلك عبر الساحة التي يحررها أمام شبكات الهجرة السرية وعصابات المافيا وناشري أسلحة الدمار الشامل والإرهابيين وغيرهم من المجرمين الدوليين.

### المفهوم الواقعي

يستند المفهوم الواقعي إلى الرخاوات التاريخية للدول. وعندئذ لا يجري النظر بعد إلى الدول على أنها عاجزة بشكل بنيوي ومدانة من الناحية الفكرية. إذ يجري اعتبارها شكلاً تاريخياً للتنظيم الاجتماعي لم يحل محله، إلى الآن، أي شكل آخر. ومن المؤكد أنه إن كان هناك نموذج وحيد للدولة على المستوى الحقوقي وإن كانت الدول كلها ذات سيادة متساوية، فإنها في واقع الأمر جد متنوعة، وهي متنوعة بقدر ما أنها متعددة.

والواقع أن القرن العشرين قد تميز بتكاثر عدد الدول، بانتشار عددي حقيقي للدول. وهذا الانتشار العددي ناتج، أولاً وبوجه عام، عن تصفية الاستعمار، ثم وبشكل أخص بالنسبة لأوروبا، عن التشظيات المرتبطة باختفاء الاتحاد السوفييتي والمعسكر الاشتراكي. فبوجه عام، تضاعف عدد الدول بأربع مرات منذ عام 1945 - من نحو خمسين دولة إلى نحو مائتين. وبالمناسبة، فهذا يشير إلى أن الدولة، كشكل للتنظيم السياسي والاجتماعي، لم يتم تجاوزها البتة، بل إنها، على العكس من ذلك تماماً، لم تحظ قط بما حظيت به من كل هذا النجاح.

على أن الانتشار العددي للدول ليس الظاهرة الوحيدة اللافتة من هذه الزاوية. فقد شهدنا أيضاً في القرن العشرين اختفاء بعض الدول، وهي ليست

من الدول الأقل شأنًا - النمسا - المجر، الاتحاد السوفييتي، يوغوسلافيا، تشيكوسلوفاكيا، خاصةً، دون أن نتحدث عن دول ذات وجود متقطع، بلدان البلطيق مثلاً، أو تقلبات ألمانيا الدولانية المريرة. ومن حيث المبدأ، فإن الدولة إنما تقوم لتبقى إلى الأبد، وهي، على الأقل، تعتبر نفسها أبدية. أما في واقع الأمر فإنها قد تختفي. واختفاء الدولة هو، في آن واحد، رخاوتها الكبرى - وإن كان يمكن أن يكون أيضاً رداً على هذه الرخاوة، وذلك بقدر ما تتشكل على أنقاضها دول أضيق لكنها أكثر رسوخاً - ويمكننا أن نذكر مثال تشيكوسلوفاكيا.

بيد أن هذا أيضاً ليس الحال دوماً، وعلى سبيل المثال فإن أربعاً من الدول الست المنبثقة من يوغوسلافيا السابقة تواجه مشكلات، إن لم تكن مشكلات وجود فهي على الأقل مشكلات استقرار - صربيا، الجبل الأسود، البوسنة، مقدونيا. فهي، إن لم تكن رخوة رسيماً، إنما تعد، على الأقل، تحت رقابة خارجية كثيفة، وبعضها واقع تحت مساعدة مستديمة. وهذا يقودنا إلى هذه المعايينة: إن من الواجب التمييز بين عدة أنماط، ومن ثم بين عدة درجات للرخاوة. وهنا بالتحديد يمكننا أن نتساءل عما إذا كان من المشروع أن نجمع تحت مصطلح واحد حالات مختلفة في الواقع، عما إذا لم يكن من الواجب التفكير من زاوية الحالات بدلاً من التفكير من زاوية مقولة. عندئذ لن تكون مقولة الدولة الرخوة متجانسة، ولن تتماشى إلا مع رؤية سطحية وسريعة، وستكون، إذا ما استشهدنا بكلام لجان - پول سارتر<sup>(2)</sup>، وهم "نزعة أممية مجردة"، تزعم "تحقيق أرسقراطية تحليق عبر نزعة عالمية".

## الدولة المفلسة

يمكننا أن نضع جانباً مفهوم الدولة المفلسة، الذي يستخدم أحياناً للإشارة إلى بلدان يعتبر وضعها المالي على درجة عالية من الانحطاط بحيث إنها لا يعود بوسعها ضمان دفع فوائد الديون العامة الضخمة وتسوية مرتبات موظفيها، إلخ. ويتضمن مفهوم الدولة المفلسة في الوقت نفسه حله: فإذا ما أمكن إعلان مثل هذه الدول في حالة إفلاس حقوقية، فسيكون بالإمكان ضمان

مراجعة وضعها المالي، عن طريق التدخل الدولي، تدخل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي مثلاً - وسيكون ثمن ذلك هو وضع مجمل الجهاز المالي لهذه الدول تحت الوصاية.

وقد استخدم مفهوم الدولة المفلسة أحياناً بصدد المصاعب الأخيرة في الأرجنتين، ولكن دون الإبقاء على الفكرة. وبوجه أعم، فإن الإفلاس المالي لدولة من الدول إنما يولّد توترات اجتماعية وسياسية - وهكذا فإن عدداً من التمردات العسكرية في أفريقيا يرتبط بواقع أن الدولة لم يعد بوسعها دفع مرتبات الموظفين، وخاصة العسكريين أو أجهزة الأمن.

### الضعيفة، المنقسمة، العاجزة، المنهارة، المقتحمة...

يمكن التمييز بين الـ *soft states* والدول الرخوة: فتعبير الـ *soft states* - ويقال أيضاً الـ *weak states* - أو الدول الضعيفة، غير الثابتة، الهلامية، كان قد استخدم منذ ستينيات القرن العشرين من جانب جونار ميردال<sup>(3)</sup> لتشخيص البلدان الأفريقية التي تخلصت من الاستعمار، الدول الجديدة، المنبثقة من تصفية الاستعمار. فتجانسها واستقرارها قد ظهرا على أنهما عرضة للشك. ذلك أنها قد استندت إلى حدود مصطنعة، دون وحدة قومية أو دينية أو ثقافية، وكانت تحت قيادة سلطات سلطوية لكنها هشّة، وعرفت تخلفاً مثيراً. والحال أن وضعها لم يتطور بشكل أساسي منذ ذلك الحين، وفي داخلها بالتحديد نجد الحالات الأكثر وضوحاً لرخاوة الدولة.

كما يمكننا أن نميز، استناداً إلى منشأ أو أعراض الرخاوة، بين الدول التي تواجه تعارضات عرقية، صدامات داخلية بين جماعات تمزق نفسها - وهو ما يجد ترجمة له في الاضطهاد المتبادل، بل وفي المجازر المنظمة إلى هذا الحد أو ذاك - والدول التي لم تعد مصالحها العمومية فاعلة، أي التي لم تعد قادرة على أداء وظائفها السيادية وعلى كفالة الأمن والعدالة والتعليم للجميع، والتي تعرف ظواهر فساد وإجرام، ونوعاً من تفكك أو تحلل جهاز الدولة. بيد أن الفارق ظاهرياً بأكثر من كونه واقعيّاً: فبقدر ما لا تظهر الدولة، عبر سلطتها، عبر مصالحها العمومية، في خدمة الصالح العام، تظهر التوترات فيما بين

الجماعات أو تنتصر - وحالة يوغوسلافيا السابقة واضحة تماماً في هذا الصدد.

كما يمكننا التمييز بين الدولة المنهارة والدولة المقتحمة. فالدولة المنهارة هي الدولة التي تتداعى تحت مصاعب ذات منشأ داخلي، كيوغوسلافيا السابقة. أما الدولة المقتحمة فهي الدولة التي تواجه اختراقات واضطرابات قادمة من جيرانها - كما هي الحال، مؤخراً، في زائير السابقة أو المخاطر التي تواجهها كوت ديفوار. وهنا أيضاً، فإن الفارق نسبي، لأن الظواهر غالباً ما تتداخل. بيد أن الفارق يصور مع ذلك هذا الواقع المتمثل في أن الرخاوة إنما تهدد بأن تكون تعددية، وأن من الوارد تماماً أن تصدر الدولة الرخوة مصاعبها إلى هوامشها - وتلك حالة مقدونيا أو جمهورية الكونغو الديمقراطية.

### "الدول المارقة"

هناك تمييز لافت آخر هو التمييز بين الـ *rogue states*، أو الدول المارقة، والدول الرخوة. ولدى النظرة الأولى، تبدو المقولتان متعارضتين: فالدولة المارقة، الـ *rogue state* - وهي مفهوم خلافي آخر أميركي المنشأ - هي دولة تشكل سياساتها تهديداً سافراً لبيئتها، لأنها تنتهك المعاهدات الدولية والقانون الإنساني، وتمارس ديكتاتورية بوليسية، بل وتضطلع بتزويد نفسها بأسلحة دمار شامل.

لكن الدولة المارقة، من وجهة نظر أخرى، هي دولة رخوة بصورة مضمرة، لأن التدابير المتخذة ضدها من الخارج يمكن أن تقود إلى انهيارها - والدليل على ذلك حالات كمبوديا زمن الخمير الحمر وأفغانستان الحالية والعراق. وهكذا يمكننا التساؤل عما ستؤول إليه سوريا في حالة اختفاء النظام الحاكم أو إيران، بل وكوريا الشمالية أو نيجيريا. كما أن التقابل بين الدولة المارقة والدولة الرخوة يمكن أن يتوقف على تصور المرء لها: وهكذا، ففي حالة دارفور، قد يعتبر المرء السودان عاجزاً عن السيطرة على الميليشيات الخاصة، بيد أنه قد يعتبر أيضاً أنها إنما تعمل في واقع الأمر متواطئة معه، وأنه مسئول من ثم عن إبادة حقيقية.



ويمكن اختتام هذا العرض الموجز بالإشارة إلى حقيقة مشتركة تجمع بين هذه الحالات المتنوعة: إنها كلها ذات آثار دولية. بل إن هذه الحقيقة إنما تعد عنصراً من عناصر تعريف الرخاوة: فالدولة الرخوة دولة لا تستطيع حل مشكلاتها بمفردها، وتحتاج، حتى وإن لم تطلب ذلك، إلى تدخل خارجي. ومن المؤكد أن الرخاوات ذات طبيعة متباينة. فالديكتاتورية الدموية تهدد القانون الإنساني، ومن ثم تهدد القيم الإنسانية العالمية العامة، الأمر الذي قد يجرُّ إلى تدخل خارجي - كما في حالات كمبوديا ورواندا وكوسوفو، وبدرجة أقل العراق. بيد أن تدفق اللاجئين يزعج ويربك جيران الدولة، الأمر الذي يثير بشكل مباشر أكثر مسألة أمن إقليمي. وبشكل أعم، فإن وجود فضاءات تقلت من سلطة الدولة وتترك للنهب الذي تقوم به العصابات - وتلك حالة سييراليون التي تشهد منافسة على السيطرة على الماس - إنما يغذي الجريمة الدولية وظاهرة الأطفال الجنود والإرهاب، بل وانتشار أسلحة الدمار الشامل، الأمر الذي يطرح مشكلة أمن دولي أعم.

بيد أن هذا إنما يدخل في باب الردود على رخاوة الدول. والمقصود الآن هو التساؤل عما إذا كان مفهوم الدولة الرخوة يمكن أن يكون مفهوماً إجرائياً، وعما إذا كان يمكن أن يفضي إلى إجابات منظّمة، إلى استراتيجيات عودية إلى الحالة الطبيعية، إلى أي حالة، إلى أي حالات طبيعية.

### ردود الفعل: الوقاية والاستباق

بوجه عام، تتجه التأمّلات والمذاهب في هذا الموضوع في طريقتين يكمل أحدهما الآخر: الوقاية من الرخاوات؛ ردود الفعل في حالة الرخاوة السافرة. وهذان الطريقتان بديلان، أي أن الطريق الثاني لا معنى له ما لم يكن قد تم السير في الطريق الأول أو ما لم يكن قد أسفر عن لا شيء. وسوف نكرس لهذا الموضوع الملاحظات التي سنترتب على ذلك - وهي ملاحظات تتضمن، هنا أيضاً، تساؤلاتٍ بأكثر مما تتضمن حلولاً، لأنه إذا كان بالإمكان تعريف المشكلات فمن غير المعروف مع ذلك كيف يمكن حلها. الوقاية. من الواضح أنها الأسهل والأقل تكلفة. كما أنها النهج الأرقى لأنها تتجنب كل عنف ولن تتطلب

سوى إمكانات محدودة.

والواقع أن الوقاية هي الأصعب على التنفيذ، وذلك لجملة من الأسباب، بحيث إنها ما تزال تكشف إلى اليوم من الأداء النظري ما يزيد كثيراً عن الأداء العملي. وهكذا فإن أجندة السلام التي طرحها بطرس بطرس غالي في عام 1992، أو تقرير ايقانز - سهنون حول مسئولية الحماية، في عام 2001، قد ظلا نظريين إلى حد بعيد.

والفكرة القائدة لهذا النهج هي أنه يتوجب التمكن من القيام في الوقت المناسب بتحديد المخاطر التي يمكن أن تنال من تماسك الدول، أكان عبر تفكك جهاز الدولة أم عبر احتدام التوترات الداخلية التي قد تقضي إلى مواجهات مُسلَّحة، بينما لا تبدو الدولة المهذبة قادرة على الرد على هذه المخاطر. وسيكون بالإمكان الحديث عندئذ عن *failing states*، أي عن دول في طريقها إلى الرخاوة، تتطلب عملاً وقائياً. وتحديد هذه المخاطر يفترض عدة شروط ذات طبيعة مختلفة - على مستوى التحليل أولاً، ثم على مستوى الاستراتيجية. على مستوى التحليل أولاً، يتوجب التمكن من رصد العلامات المنذرة، ولكي يتم هذا يتعين في آن واحد توافر المعلومات واليقظة. وفيما يتعلق بالعلامات المنذرة، سيكون بالإمكان الاعتماد على معايير محدّدة: فمن جانب الحكوميين، درجة التلاحم القومي؛ وفيما يتعلق بالحاكمين، مدى جودتهم، مدى نزاهتهم؛ وفيما يتعلق بالعلاقة بين الحاكمين والمحكومين، مدى احترام حقوق الإنسان، مدى وجود نظام تعددي وانتخابات حرة. فبهذه الطريقة كان بالإمكان أن نرصد في الوقت المناسب اختمارات تفكك يوغوسلافيا. بيد أن اليقظة غالباً ما تكون غائبة، لأن الدول الأخرى منكبة على أولوياتها الخاصة، أو لأنها تتقيد أيضاً بمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدولة. ومن المؤكد أن الدول الأهم بينها تحوز أدوات التحليل التي تخصصها وتحرص على التعرف على المخاطر التي تؤثر على الدول المعنية. بيد أنها ليست مستعدة بالضرورة لإذاعة ما لديها من معلومات أو تحليلات، أو حتى لتقاسمها مع الآخرين.

أمّا فيما يتعلق بالمنظمات الدولية، فهي لا تملك دوماً الإمكانيات الضرورية

للحصول على المعلومات. وهي تعتمد في الأغلب على المعلومات التي تتكرم الدول الأعضاء فيها بتقديمها. وقد حرص الأمناء العامون المتعاقبون لمنظمة الأمم المتحدة على الشكوى من ذلك. إلا أنه عندما تم، بمبادرة من السيد بيريز دي كويار، إنشاء خلية للتحليل وبلورة التوقعات في الأمم المتحدة، فإنه سرعان ما جرى رصد أن الإمكانيات غير كافية بشكل بنيوي. ثم إنه إذا كانت هذه المنظمات تحوز المعلومات النافعة، فإنها لا تقوم دوماً باستخدامها - ومثال رواندا وبرقية دالير معروف جيداً.

تبقى المنظمات غير الحكومية، وهي من حيث المبدأ غير مغرضة، بيد أن معلوماتها بعيدة عن أن تكون أهلاً للركون إليها. فهذه المنظمات تعد، من جهة، منظمات تدخلية، بشكل قبلي، لأنها تجد في العمل الدولي شرعيةً وإمكانات وديوعاً. ومن جهة أخرى، قد تكون تحليلاتها متحيزة بشكل إيديولوجي. على أن بوسعنا الإشارة إلى جودة واحدة من بينها، ألا وهي منظمة *crisis watch*، وهي منظمة غير حكومية أنشأها جاريت ايثانز، وهو وزير أسبق للشؤون الخارجية الأسترالية، وتتمسك هذه المنظمة بتحديد الأوضاع الخطرة وبالطول الممكنة لها، عبر نوع من الدبلوماسية الخاصة، أو تقديم الاقتراحات إلى الحكومات. وتنتشر *crisis watch* بصورة منتظمة على الإنترنت نشرة تبرز التوترات والمخاطر، أكان على المستوى الدولي أم على المستوى الداخلي. ثم على مستوى الاستراتيجية، يتعين أيضاً الاتفاق على التدابير المناسبة. وإذا ما عدنا إلى مثال يوغوسلافيا، فإننا نرصد بشكل استرجاعي أن الطريق الأفضل لأوروبا كان يمكن أن يتمثل في تنظيم الطلاق السلمي بين مختلف جمهوريات [الاتحاد اليوغوسلافي]، مع أفق انضمام الجميع في نهاية الأمر إلى الاتحاد الأوروبي. أما في الواقع، فإن البعض - فرنسا - قد سعوا إلى الحفاظ على وحدة البلد، بينما قام البعض الآخر - ألمانيا - بالتعجيل بانقسامه، ولم يؤد هذا التناقض إلا إلى التعجيل بالعنف وإلى توسيعه. ووحدها مقدونيا هي التي استفادت من التدابير الوقائية، مع استخدام قوة أمن دولية سمح وجودها بالحفاظ عموماً على السلم، ثم بتأمين تعايش الجماعات.

ملاحظة أخيرة حول هذا الموضوع: إننا نتحدث عموماً عن الوقاية لوصف

نهج من هذا النوع. بيد أن بوسعنا أن نتساءل عما إذا لم يكن مصطلح الاستباق أدق. فالواقع أن هذا النهج إنما يفترض أن تهديدات الرخاوة موجودة بالفعل، وإدراكها يؤول إلى اليقظة بأكثر مما يؤول إلى الوقاية. والحق أنه عندما تكون العلامات المنذرة قابلة للرصد، فإن الأمر إنما يكون متأخراً بأكثر مما نظن. فالوقاية بالمعنى الصحيح للمصطلح تقع فيما قبل ذلك بكثير. وقوامها بالأحرى هو أن تساعد بشكل يؤدي إلى أن تكون الدولة متماسكة ومستقرة بما يكفي لأن لا تعرف هذا النوع من الانحرافات - بالاستناد، مثلاً، على نظام ديموقراطي، يحترم حقوق الإنسان والمساواة بين المواطنين والحريات، الفردية والجماعية.

وليس على مستوى المبادئ وحده تعد الديمقراطية أفضل. فهي تكفل أيضاً رسوخاً أعظم واستقراراً أعظم للدول، لأنها تسمح بالتعبير السلمي عن الخلافات. كما أنها تسمح بالحل السلمي لهذه الخلافات، على أساس قاعدة عامة مشتركة، هي احترام رأي الأغلبية. أمّا فيما يتعلق بحقوق الإنسان فهي تكفل احترام الأقليات. ومفهوم الديمقراطية في حده الأدنى إنما يعني، في صميمه، أنها تشكل إجراءً للتسوية السلمية للخلافات: ودونها لا يوجد حل آخر سوى العنف الأهلي والسياسي. والانتخابات إجراءً للتحكيم بين الجماعات والأطروحات المتعارضة، وذلك بحسب قاعدة عامة مشتركة يقبلها الجميع - هي حكم الأغلبية ضمن احترام حقوق الأقلية. وبشكل مستقل عن أي تفصيل ذي طابع إيديولوجي، فإن تفوق النظم الديمقراطية إنما يكمن في قدرتها على ضمان التطور الهادي للمجتمعات والحل السلمي للتوترات الداخلية. وهذا ما أوجزه توكفيل بصيغة من صيغه الثاقبة: "الانتخابات ثورة وقد اتخذت طابعاً مؤسسياً".

وفي هذه الظروف، فإن الوقاية الأفضل في أوروبا هي المشاركة في الاتحاد الأوروبي، والتي تفرض معايير من شأنها ضمان رسوخ واستقرار الدول الأعضاء. بل إن هذا نفسه إحدى مفارقات الاتحاد: فهو يتجه إلى إنشاء كيان جماعي سياسي واقتصادي جديد، بل إلى إنشاء نموذج للتنظيم السياسي يتجاوز الدولة. بيد أن إحدى نتائجها المحسوسة أكثر من سواها هي تدعيم دوله

الأعضاء، وهذا بالفعل هو ما يتوقعه منه الأعضاء الجدد. وهذا ينطبق أيضاً على الأعضاء القدامى: فأين كانت ستكون بلجيكا مثلاً دون الاتحاد الأوروبي، الذي يسمح لها بإضفاء طابع نسبي على توترات جماعاتها؟ والاتحاد الأوروبي ليس وحده الذي يسهم في هذا النوع من الوقاية في أوروبا: إذ يمكننا أن نشير في هذا الصدد إلى مراقبة الانتخابات أو حماية الأقليات، اللتين تضمنهما منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ضمن إطار أوسع من إطار الاتحاد.

### إدارة الأزمات

من إدارة الأزمات يجري الانتقال إلى إعادة بناء الدول. وعندئذ نكون في مرحلتين متعاقبتين. ففي المدى العاجل، يجب إدارة الأزمات، التدخل من أجل وقف العنف. وفي المدى الأطول، يجب الاضطلاع بإعادة بناء الدولة الرخوة. وإدارة الأزمات تطرح مسائل عديدة تتجاوز موضوعنا. ونحن لا نحتفظ هنا إلاّ بالمسائل التي تهمننا بشكل مباشر. وبوجه عام، فإن المشكلة هي في أن واحد أمنية وإنسانية: إذ يجب استعادة أو صون أمن الأشخاص والممتلكات؛ ويجب تقديم المساعدة إلى السكان المنكوبين، ولو لمجرد الحيلولة دون تفاقم للوضع.

وبادئ ذي بدء، عندما نكون في مواجهة عنف سافر، أين تقع العتبة التي يكون من المرغوب فيه عندها القيام بالتدخل؟ هذه مسألة تقدير، بيد أنها مسألة مصلحة أيضاً: فاستراليا ستكون مثلاً أكثر يقظة من البلدان الأوروبية فيما يتعلق بتييمور الشرقية وفرنسا ستكون أكثر يقظة من ألمانيا فيما يتعلق بكوت ديفوار بينما ستكون المملكة المتحدة أكثر يقظة من فرنسا فيما يتعلق ببييراليون. إلا أنه لا بد أن تكون لدى دولة، أو عدة دول، مصلحة وقدرة على التدخل، في أن واحد، لكي يكون الفعل ممكناً - ومن هنا، كما في دارفور، وجود أوضاع تتعفن في لامبالاة معينة<sup>(4)</sup>، أو القصور طويل الأمد فيما يتعلق بليبيريا قبل أن تقرر الولايات المتحدة توفير عون من الحد الأدنى. وإذا لم يجر فعل شيء، فإنه يبقى العمل الإنساني، الدعم المقدم إلى المنظمات غير الحكومية، والذي يعني للدول إدعاء أنها تقوم بفعل شيء ما دون أن تنخرط في الأمر

بالفعل.

ثم، على أي أساس يجب التحرك، ما أن تكون نقطة انطلاق الأزمة وضع داخلي يعود الحق إلى كل دولة في تسويته داخلها؟ أي يمكن اللجوء إلى القوة المسلحة بشكل وحيد الطرف، والتدخل عسكرياً على أرض دولة أخرى، حتى ولو بالاستناد إلى الهموم الإنسانية؟ من حيث المبدأ، يحظر ميثاق الأمم المتحدة ذلك، إلا في حالة الدفاع المشروع عن النفس - وهو ما لا يمكن التدرع به فيما نحن بصدده. وإذا ما أمكن الحصول على قرار من مجلس الأمن يبيح تكوين قوة تدخل وأمن، فإن كل شيء سوف يسير على ما يرام ما أن نجد دولاً مستعدة للمشاركة في هذه القوة.

ولكن ماذا إذا لم يكن المجلس يريد أو إذا لم يكن بوسع إصدار قرار كهذا؟ تبقى إمكانية تدخل لاعتبارات إنسانية<sup>(5)</sup>، يسمى أيضاً بالتدخل الإنساني، تقوده دولة أو مجموعة من الدول تتحرك وتتصرف على مسؤوليتها. وهذا التدخل مختلف في طبيعته كما في اتساع تدخله الإنساني - بيد أن تماشيه مع المبادئ الحقوقية محل جدال. وكان من الممكن إعلان مبدأه قبل ست سنوات، خلال قضية كوسوفو - إلا أنه جرى الامتناع عن ذلك، بما قد يكون خطأً. وتقرير ايفانز - سهنون، حول مسؤولية الحماية (2001)، يظل في هذا الصدد في حالة ترقب حذر - جد حذر. ونتيجة هذه التسويات الحقوقية هي أن من الصعب، حيال الأوضاع الملحة، الرد في اللحظة التي يجب الرد فيها. وأخيراً، كيف يجب التصرف، ما الإمكانيات التي يجب استخدامها؟ هذه مشكلة تخص بشكل محدد قطاع الدفاع، إذ لا بد من توافر قوات واستراتيجيات تتماشى مع الوضع. وهنا يكمن حقل حديث لعمل القوات المسلحة، وبهذا فإن مسألة الدول الرخوة إنما تخص إلى حد بعيد جهاز الدفاع. وإلى جانب العمل العسكري الصرف، هناك أيضاً حقول مدنية وإنسانية وإدارية، وذلك بحيث إن العسكريين العاملين يجب أن يكونوا أيضاً قادرين على العمل في تنسيق مع البعثات المدنية والموظفين الدوليين والمنظمات غير الحكومية.

كما أن السلطات العسكرية قد تتجه أيضاً إلى إجراء مفاوضات في

الساحة، مع الفصائل المتحاربة، لأجل التوصل إلى وقف لإطلاق النار وإلى سحب القوات غير النظامية وإلى نزع سلاح الميليشيات - وكل هذا يفترض أن يكون الضباط متمتعين بتأهيل خاص للتعامل مع مهام تتجاوز إلى حد بعيد العمل الحربي بمعناه الضيق. وحفظ الأمن يفترض هو نفسه نوعاً من العمل يبتعد عن القوة الحربية. وعلاوة على ذلك، حتى من زاوية استخدام القوة المسلحة، يتوجب غالباً تفسير التكاليف الدولية التي قد تكون مكتوبة بلغة غامضة.

### إعادة بناء الدول

إعادة بناء الدول هي الهدف في المدى البعيد. وليس هناك من هدف آخر، لأننا، كما قلنا، لم نعثر على الصيغة البديلة للدولة. والخبرة الحديثة ليست مشجعة دوماً، وليس فقط في أفريقيا - كما تثبت ذلك حالات البوسنة وأفغانستان والعراق، بل وكوسوفو، حتى وإن لم يكن الأمر يتعلق بدولة بالمعنى المحدد للمصطلح. وحالات أخرى ما تزال بين بين، في أفريقيا تحديداً: كوت ديفوار، جمهورية الكونغو الديمقراطية، رواندا، بين حالات أخرى. وربما تكون كمبوديا واحدة من الحالات الوحيدة للنجاح النسبي، أو لبنان - ولكن الثمن في هذه الحالة الأخيرة قد تمثل في وضع البلد تحت حماية تبين التطورات الأخيرة هشاشتها.

وقد اكتسبت الأمم المتحدة خبرة أكيدة في الموضوع، بيد أنها تفتقر إلى الإمكانيات إلى حد بعيد. فقد تمكنت من رسم استراتيجيات متكاملة لبناء الأمة [nation building] ولبناء الدولة [state building]، بمساعدة من المنظمات الإقليمية والمؤسسات المتخصصة والدول المعنية والمنظمات غير الحكومية. وغالباً ما أشارت الولايات المتحدة إلى أنها غير مهتمة ببناء الأمة - حتى ولو أن سياستها الخاصة تضطرها إلى الانخراط في ذلك. وبالمقابل، نجد أن هذا مجال مفتوح أمام الاتحاد الأوروبي، الذي يتمتع في آن واحد بالموارد وبالدراية العملية - الدراية العملية، من جهة، بسبب الخبرة التاريخية، وخاصة الخبرة الاستعمارية لعدد من أعضائه، ومن جهة أخرى، بحكم واقع الطبقات المتعاقبة

لتوسيع الاتحاد والتي مرت بإصلاحات داخلية عميقة لمنضمين جدد. بيد أن ضعف الاتحاد الأوروبي إنما يوجد على المستوى العسكري. فهو يكمن في غياب قوات جماعية للتدخل مناسبة يمكن الاعتماد عليها، على نحو ما يمكن أن تكون عليه القوات الأميركية - أو على نحو ما كانت عليه هذه القوات قبل خيبات تدخلها في العراق. والاتحاد الأوروبي بحاجة إلى هذه المقدرة، ليس لتأكيد قوته أو لتطوير سياسة ذات نزوع حربي، وإنما للإسهام بشكل أكثر كفاءة في استعادة أو صون السلم. ومن ثم فإن مساهمة الاتحاد الأوروبي ما تزال موجودة على المستوى المدني بالأحرى.

وانتظاراً لإعادة بناء الدولة، أو عندما تتأخر إعادة البناء هذه - الأمر الذي يعد أوسع انتشاراً -، فإن النتيجة إنما تتمثل في نوع من وضع للفضاء المعني تحت وصاية عملية. وهذا الوضع تحت الوصاية الدولية لا يتماشى مع وضعية معرفة، بل يستند إلى ترتيبات تخص كل حالة. وقد جرى أحياناً اقتراح تجديد لنظام الوصاية الذي جرى النص عليه في البداية في ميثاق الأمم المتحدة في عام 1945، مع إعادة تفعيل مجلس الوصاية الذي يعد أحد الأجهزة الرئيسية لمنظمة الأمم المتحدة<sup>(6)</sup>.

وإعادة التفعيل هذه من شأنها أن تسمح أيضاً بالتعويض عن وجوه التأخر في إصلاح مجلس الأمن وفي العثور على جهاز سياسي - إداري دولي، يمكنه تحديد أسلوب لإدارة الأزمات وإعادة بناء الدول الرخوة. بيد أن هذه الفكرة تصطدم بكثير من الاعتراضات، خاصة من جانب الدول غير المنحازة. فهي ترى في ذلك أسلوباً للابتداع الضمني لمرتبة عامة تجمع الدول الضعيفة التي يراد وضعها تحت مراقبة وسيطرة من جانب الدول القوية.

والحال أن مجلس الأمن، بتدابير النضال ضد الإرهاب وضد انتشار أسلحة الدمار الشامل والتي فرضها على جميع الدول (خاصة عبر القرار رقم 1373 الصادر في 28 سبتمبر/ أيلول 2001، أو القرار رقم 1540 الصادر في 28 أبريل/ نيسان 2004)، قد وضعها بالفعل تحت المراقبة. ولذا يمكنه ابتداع مراتب جديدة تضم الدول الرخوة - الدول التي لا تريد أو التي لا يمكنها احترام وصاياه، واتخاذ التدابير الداخلية المتصلة بالشرطة وبالإدارة



وبالقضاء والتي تنص عليها هذه القرارات. ومن هنا وجود شيء من الريبة من جانب الدول النامية حيال نزعة تدخلية متقدمة، بما في ذلك النزعة التدخلية الموجودة لدى المنظمات الدولية.

### توجيهات استراتيجية

ختاماً، أو، بتعبير أدق، سعياً إلى جمع ما سبق، يمكننا إحالة التوجيهات الاستراتيجية إلى بعض المبادئ التي من الواضح أن صياغتها أسهل من تطبيقها.

فمن المناسب أن تتوافر لدينا بادئ ذي بدء مؤشرات تسمح برصد الرخاوات وبتحديد الدول المهددة بها، وذلك بقياس حجم جسامتها والآثار التي تُنذر بالترتب عليها، خاصة على مستوى الأمن الإقليمي والدولي.

ومن المرغوب فيه أن تتوافر القدرة على التحرك بشكل مبكر، لأنه كلما تأخر التحرك كلما أصبح باهظ التكلفة وإشكاليّاً أكبر. على أنه لتجنب شبهة التدخل المغرض واللصوي من جانب دولة محددة، من المرغوب فيه أن يكون مثل هذا العمل نتيجة لرصد موضوعي ومستقل تؤكد هيئة دولية أو على الأقل جماعية.

وفي هذه الروح نفسها، فمن الأفضل أن يتم تنسيق العمل من جانب منظمة أو عدة منظمات دولية. على أن التنسيق المطلوب لا يعني مع ذلك أن الدول، التي تحوز وحدها الإمكانيات الضرورية، المالية ثم العسكرية، يمكنها التعويل على منظمات بأن تعهد إليها بالوفاء بمسؤوليات لا تملك القدرة على تحملها. أمّا فيما يتعلق بهذه المنظمات، فليس هناك تفضيل تلقائي للأمم المتحدة، ووقوع الاختيار، أو التلاقي، بين منظمات عالمية وإقليمية هو مسألة ملاءمة ويجب التفكير من زاوية الميزة التفضيلية أو القيمة المضافة، وليس من زاوية التراتبية المؤسسية.

ولابد أخيراً من توافر القدرة على استخدام مجموعة متنوعة كبيرة ومرنة من الإمكانيات، على المستويات الدبلوماسية والحقوقية والعسكرية والإنسانية والسياسية. وفي مواجهة أوضاع كل وضع منها فريد، لا يمكن استخدام

إجابات جامدة، وأسلوب عمل وحيد وتلقائي. وهذا لا يعني أنه لا يجب علينا استشراف أساليب للعمل، سعياً إلى المسارعة إلى استخدام إمكانات سبق النظر فيها أو سبق تحديدها. وهكذا نجد أن تقرير الإبراهيمي (2000)، المكرس لإصلاح عمليات صون السلم، قد اقترح محقاً ضرورة استشراف صيغ حقوقية كيما يتسنى تنظيم مهمات وتوفير إدارة مؤقتة سريعة للساحات وللسكان المعنيين. وبعبارة أخرى، فمن المناسب توافر سلسلة من الخيارات يمكن لنا أن نختار منها في اللحظة المناسبة التوليفة الأنسب.

- 
1. Albert Sorel, *La Question d'Orient au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Plon, 1889, p. 227-228.
  2. Jean-Paul Sartre, *Qu'est-ce que la littérature ?* in *Situations II*, Gallimard, 1948, p. 226-227.
  3. Gunnar Myrdal, *Le Défi du monde pauvre*, Gallimard, 1971.
  4. في يناير/ كانون الثاني 2005 فقط، وليس قبل ذلك، صيغ تقرير لجنة تحقيق حول دارفور، جرى تسليمه إلى الأمين العام بموجب قرار مجلس الأمن رقم 1564 (18 سبتمبر/ أيلول 2004). وهذا التقرير أيضاً، والذي يزيد عن مائة وستين صفحة، إنما يقتصر على المطالبة بإحالة الأمر إلى المحكمة الجزائية الدولية، المنشأة بموجب اتفاقية روما في عام 1978. وبما أن الولايات المتحدة ترفض الاعتراف بأي اختصاص لهذه المحكمة، فإن هذا الاقتراح إنما يصبح وسيلة، ليس لمنع أو لوقف المجازر في دارفور، وإنما لإخراج الولايات المتحدة أمام مجلس الأمن، وذلك بحسب لعبة ديبلوماسية سبق لها أن عرفت بالفعل مسلسلات أخرى. وقد اضطرت الولايات المتحدة في النهاية إلى تأييد هذه الإحالة. ولكن ماذا عن الاستراتيجية التي تتألف من عقد محاكمة لمرتكبي الإبادة، في حين أن الحل الفعال من الواضح أنه يتمثل في منعهم من الإيذاء أو في وقفهم بأسرع ما يمكن عن طريق تدخل مسلح؟ يخامرنا الشعور بأن المثالية والكلمية يجتمعان معاً في ولع مشترك بالفشل، لأن المجازر لا يبدو من حيث الجوهر أنها تهم أحداً، فالمهم وحده هو الاستخدام الإعلامي والديبلوماسي الذي يمكن توظيفها فيه، إما لمضايقة شريك أو لإلقاء المشكلة على عاتق جهاز قضائي عاجز تماماً عن تسويتها.
  5. Serge Sur, «Le recours à la force dans l'affaire du Kosovo et le droit international», *Les Notes de l'IFRI*, n° 22, 2000.
  6. Alain Dejammé, *Supplément au voyage en Onusie*, Fayard, 2003.

## **Revue des revues de l'adpf, sélection de mai 2006**

Serge SUR: « Sur les États défaillants »

article publié initialement dans la revue *Commentaire*, n°112, hiver 2005.

### Traducteurs :

Anglais : Chris Turner

Arabe : Béchir Sébaï

Chinois : Yan Suwei

Espagnol : Roberto Rueda

Russe : Katia Beliavina

### Droits :

© *Commentaire* pour la version française

© Chris Turner/Institut Français du Royaume Uni pour la version anglaise

© Béchir Sébaï/Centre Français de Culture et de Coopération du Caire – Département de Traduction et d'Interprétation pour la version arabe

© Yan Suwei/Centre Culturel Français de Pékin pour la version chinoise

© Roberto Rueda/Institut Français d'Amérique Latine pour la version espagnole

© Katia Beliavina/Centre Culturel Français de Moscou pour la version russe