إعـادة الـنـظـر فـي هشاشة الدول

تصميم جدول أعمال للتحليلات العملية المتعلقة بالسياسات

المعهد العالمي للدراسات الاستراتيجية
GLOBAL INSTITUTE FOR STRATEGIC RESEARCH

إعـادة الـنـظـر فـي هشاشة الدول

تصميم جدول أعمال للتحليلات العملية المتعلقة بالسياسات

كيث كراوس

سلطان بركات

المحتويات

ملخص تنفيذي 5

مقدمة 8

السياق 9

تعريف الهشاشة: تمهيد 10

استخدام وسوء استخدام الهشاشة 13

هشاشة الدول في سياق عالمي 16

إعادة صياغة مفهوم الهشاشة من حيث الصلة بالسياسة 17

أهداف جدول أعمال البحوث والسياسات الخاص بالمعهد الدولي للدراسات الإستراتيجية 19

الجمهور المستهدف ذو الصلة بالسياسات 20

أنشطة ومعطيات محتملة محددة 21

الملحق 1: مؤشر الدول الهشة لعام 2021 22

الملحق 2: مخطط الدول الهشة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لعام 2022 23

الملحق 3: قائمة مؤشرات هشاشة الدول التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 24

الهوامش 25

ملخص تنفيذي

أصبحت «هشاشة الدولة» بتسميتها ولغتها، علامة بارزة للحصول على المساعدة الإنمائية الدولية المعاصرة، والتدخلات المتعددة الأطراف. ستقدم هذه الورقة لمحة عامة عن العناصر المختلفة التي دخلت في مفهوم الهشاشة، ومعناها، واستخدامها، وقياسها. توجد ثلاث نقاط رئيسية للتفكّر فيها في موضوع الاستخدام المستقبلي لإطار الهشاشة في صنع السياسات والبرمجة: يجب أن يكون هذا الإطار دقيقًا، محدّدًا بالسياق، وغير مُغالٍ في التعميم.

تُقاس الهشاشة عمومًا بمجموعة واسعة من المؤشرات، ليست كلها متماسكة أو متسقة، ولكنها تؤدي دائمًا إلى نتائج غير مرغوب فيها. وقد تشمل هذه المؤشرات قضايا سياسية وأمنية، مثل حدوث االنقلابات، أو أعمال شغب، أو اغتيالات سياسية؛ أو اضطرابات مدنية أو صراعًا مباشرًا، أوحكمًا استبداديًا ؛ بالإضافة إلى مستويات الفساد، وغياب الثقة في الحكومة. وتكون الدول هشّة عندما تفتقر هياكلها إلى الإرادة السياسية و/أو القدرة على توفير الوظائف الأساسية اللازمة لإحقاق العدالة، والحد من الفقر، والتنمية، وحُسن تأمين الموارد وإدارتها، وحماية أمن سكانها وحقوقهم الإنسانية.

ومن المقاييس البارزة للهشاشة، مؤشر الدول الهشة الذي ينشره صندوق السلام سنويًا. يعتمد هذا المؤشر على قياس اثني عشر مؤشرًا في أربع «سِلال». وبالمثل، فإن الحوار الدولي حول بناء السلام وبناء الدولة لمجموعة الدول السبع + (G7+) يجمع شواغله في خمسة «أهداف لبناء السلام وبناء الدولة".

لكن هذه المنهجيات بها أوجه قصور؛ إذ ينقصها النظر في الأهمية النسبية للعمليات الاجتماعية محددة السياق. أولًا، إن مصطلح «هش» ليس محايدًا من الناحية المعيارية، وغالبًا ما تعتبره الدول المتضررة مُهينًا. ثانيًا، تعمل التصنيفات الإجمالية والدرجات المجمّعة في المؤشرات، على المبالغة في تبسيط المشاكل المعقدة، وتجاهل التعقيد والطابع الخاص للسياق الذي توجد فيه الهشاشة، وقد لا يكون لها دائمًا مدخلات مباشرة في التوصيات التي تطلقها السياسات. ثالثًا، غالبًا ما تكون للهشاشة علاقة بمفهوم آخر؛ أي أنها تستند ضمنيًا إلى مفهوم لماهيّة الدولة غير الهشة.

وقد تكون العوامل الخارجية أيضًا محرّكات للهشاشة في بعض الحالات. إذ قد تعمل الأطراف الفاعلة والمصالح الخاصة مثلًا، كالمؤسسات أو المقرضين أو الشركات الفاعلة، على تغيير في المعونات المقدَّمة للدول الهشة، ما يثير مسائل معقدة تتعلق بسيادة الدولة واستقلاليتها. وتوجد حالات أو أوقات يمكن فيها رؤية الهشاشة في الدول «المستقرة» أو «الأساسية» الأكثر تقليدية، مثل روسيا، والولايات المتحدة، واليونان، والمملكة المتحدة. كما يمكن للهشاشة أيضًا أن تتسلّل ببطء، بدلا من أن تُطل برأسها بطريقة دراميّة؛ ومن الأمثلة على ذلك اليونان وأزمة ديونها في العام 2009.

يهدف البحث الذي يُجريه المعهد العالمي للدراسات الاستراتيجية إلى معالجة خمس دول تتبوّأ مرتبة متقدّمة في جدول أعمال الهشاشة الدولية. هذه الدول الخمس هي: أفغانستان، ولبنان، وسوريا، وليبيا، واليمن. حتى اليوم، اتخذت معظم المناقشات حول الهشاشة نهجًا «من الأعلى إلى الأسفل»، أو نهجًا ينظر نظرة سطحية من عَلٍ، لرسم خرائط الهشاشة وفهمها. وقد سهّل ذلك إجراء المقارنات الدولية وتحديد الأولويات، ولكنه لم يكن ذا فائدة في إعداد برامج وسياسات محددة، لتلبية احتياجات السكان على المدى القصير أو الطويل؛ أو لتعزيز المؤسسات المسؤولة والفعالة. لذا، ثمة حاجة إلى نهج تصاعدي « من أسفل إلى أعلى»،

يستند إلى تشخيص دقيق للظروف المحلية، ودوافع الهشاشة، ومصادر الصمود، وعواقب الهشاشة. إن قطر تقدِّم الدعم المالي والوساطة، وتعمل على عدة مستويات لحلّ النزاعات بين القوى المحلية والإقليمية، باتباع نهج متكامل من المبادرات قصيرة الأجل، والأهداف طويلة الأجل.

الرسائل الرئيسية

- انتشرت لغة «الدول الهشة والدول المتأثرة بالنزاعات» على نطاق واسع في المجتمعات الإنمائية والإنسانية والأمنية.

- تُسلط ورقة المعلومات الأساسية هذه، الضوء على معنى الهشاشة، وطرق استخدامها وقياسها، إلى جانب بعض التحفظات والملاحظات التحذيرية.

- يعيش أكثر من مليار شخص في دول هشة ودول متأثرة بالصراعات، حيث يمكن أن تكون أسباب/آثار الأزمات متنوعة كالحرب، والعنف دون الوطني، والأزمات الاقتصادية، وانتهاكات حقوق الإنسان، وتدفقات اللاجئين؛ وفي الحالات القصوى، انهيارًا شبه كامل لمؤسسات الدولة.

- تكون الدول هشّة عندما تفتقر هياكل الدولة إلى الإرادة السياسية و/أو القدرة على توفير الوظائف الأساسية اللازمة للعدالة، والحد من الفقر، والتنمية، والإدارة الجيدة للموارد، وحماية أمن وحقوق سكانها.

- ومن المقاييس البارزة للهشاشة، مؤشر الدول الهشة الذي ينشره صندوق السلام سنويًا. يعتمد هذا المؤشر على قياس اثني عشر مؤشرًا في أربع «سِلال». وبالمثل، فإن الحوار الدولي حول بناء السلام وبناء الدولة لمجموعة الدول السبع (G7+) يجمع شواغله في خمسة «أهداف لبناء السلام وبناء الدولة".

- هذه المنهجيات بها أوجه قصور، إذ ينقصها النظر في الأهمية النسبية للعمليات الاجتماعية محددة السياق. إن مصطلح «هش» ليس محايدًا، وغالبًا ما تعتبره الدول المتضررة مُهينًا. ثانيًا، تعمل التصنيفات الإجمالية والدرجات االمجمّعة في المؤشرات على تبسيط المشاكل المعقدة، ومحو التفاصيل الدقيقة للظروف الخاصة بكل بلد. ثالثًا، الهشاشة علائقية، بمعنى أنها تستند ضمنًا إلى مفهوم ماهية الدولة غير الهشة. وتؤكد الغائية الليبرالية الضمنية على أشكال معينة من الحوكمة، أو الترتيبات الاقتصادية؛ وهي ليست محايدة من الناحية المعيارية.

- تحرّك العوامل الخارجية الهشاشة أيضًا في بعض الحالات. فعلى سبيل المثال، في الآونة الأخيرة، كان للأطراف الفاعلة والمصالح الخاصة، بما فيها المؤسسات، والشركات الفاعلة، والمقرِضون؛ دور يؤدونه في التسبب بالهشاشة، ذلك أن الكثير من عبء ديون الدول الهشة مستحق للبنوك الخاصة والتجارية، وهو أمر يجب إدراجه ضمن السياسات والحلول البرنامجية للهشاشة، وهو أمر يثير قضايا معقدة تتعلق بالسيادة والاستقلالية.

- يمكننا أيضًا أن ننظر إلى ما هو أبعد ممّا يُعتبَر تقليديًا دولًا هشة؛ أي صوب الحالات أو الأوقات التي يمكن فيها رؤية الهشاشة في الدول التي تُعدّ «مستقرة» أو «أساسية». إذ يُمكن تمييز أوقات طويلة من الهشاشة في الأبعاد السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية بسهولة، في أمثلة مثل روسيا التي تواجه عواقب حربها في أوكرانيا؛ والولايات المتحدة في عهد الرئيس ترامب؛ واليونان عندما واجهت أزمة ديونها في عام 2009 ؛ والمملكة المتحدة بعد قرارها بمغادرة الاتحاد الأوروبي. تعكس هذه العوامل جميعها زيادة في الهشاشة على الأقل بعد ما تم بيانه أعلاه.

- يمكن للهشاشة أن تتسلل ببطء، بدلًا من أن تُطل برأسها بطريقة دراميّة؛ ومن الأمثلة على ذلك اليونان وأزمة ديونها في عام 2009.

- حتى اليوم، اتبعت معظم المناقشات حول الهشاشة نهجًا «من الأعلى إلى الأسفل» أو النظر بسطحية نظرة عامة «من عَلٍ» لرسم خرائط الهشاشة وفهمها. لذا، تدعو الحاجة إلى نهج تصاعدي، «من الأسفل إلى الأعلى» يستند إلى تشخيص دقيق للظروف المحلية، ودوافع الهشاشة، ومصادر الصمود، وعواقب الهشاشة.

- إن الهدف من بحث المعهد العالمي للدراسات الاستراتيجية هو معالجة حالات خمس دول ذات ترتيب متقدّم في رأس جدول أعمال الهشاشة الدولية. هذه الدول هي: أفغانستان، الدولة الاستبدادية القوية؛ لبنان، الدولة الضعيفة؛ وسوريا وليبيا واليمن، وهي دول مجزّأة ذات هياكل حوكمة داخلية مختلفة، وللعديد من أصحاب المصلحة الدوليين تشكيلات مختلفة فيها، ولهم أدوار يؤدونها.

- تساهم قطر في الاستقرار الاقتصادي، وتقدِّم الوساطة، وتساعد المحتاجين في كل دولة من هذه الدول، كما تعمل على عدة مستويات لحل النزاعات بين القوى المحلية والإقليمية.

- يجب إقامة توازن دقيق بين المبادرات قصيرة الأجل لتحقيق الاستقرار، والأهداف الإنمائية طويلة الأجل لتعزيز الانتقال السلس.

مقدمة

فرض الخطاب السياسي حول هشاشة الدول نفسه كأحد المتلازمات البارزة للمساعدات الإنمائية الدولية والتدخلات متعددة الأطراف في عصرنا الحالي، وذلك ما يشير إليه عدد لا حصر له من البيانات والوثائق الإستراتيجية الخاصة بالجهات الفاعلة المختلفة مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وغيرها من الجهات المانحة العالمية الكبرى. فمنذ نشر تقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لعام 2005 عن مراقبة تدفقات الموارد الموجهة إلى الدول الهشة، مرورًا بالتقرير المهم للبنك الدولي الصادر عام 2011 تحت عنوان «الصراع والأمن والتنمية»، وصولًا إلى الإستراتيجية الأمريكية المستندة إلى قانون الهشاشة العالمية لسنة 2019، صار مفهوم «الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات» متداولًا على نطاق واسع في الأوساط التنموية والإنسانية والأمنية. ويُخصص اليوم قدر كبير من الموارد لوضع البرامج والتحليلات العملية للهشاشة والدول الهشة[1]. ولطالما خضعت التصنيفات والمفاهيم لنظرة فاحصة وناقدة حتى ترسخت ضمن الأُطر السياسية والبرامجية[2].

استُخدم مفهوم «الهشاشة» لتقديم نظرة عامة عالمية مقارنة بخصوص عدد من التحديات العالمية البارزة، وإرشادات أكثر دقة لمعرفة أين وكيف يُفترض للجهات المانحة والمنظمات العالمية أن تركز جهودها[3]. وقد فرض مفهوم الهشاشة نفسه بالفعل حتى سعى صُناع السياسات والباحثون إلى توصيفه، وشرح أسبابه، وقياسه (باعتماد وسائل مثل مؤشر الدول الهشة الصادر عن صندوق السلام، أو تقارير الدول الهشة الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية). غير أن النظرة العامة المقارنة (والعددية) على المستوى الكلي والمتمحورة حول الجهات المانحة لا توفر بالضرورة رؤىً متعمقة للسياسات والبرامج على المستويات الجزئية أو المحلية. فهل بإمكان التحليلات الدقيقة والتطبيقات الأكثر ارتباطًا بسياقات مفهوم الهشاشة أن توفر وسيلةً ناجعةً لصُنع السياسات في المستقبل؟ وما نوع السياسات والنُظم السياسية التي يساهم المفهوم في جعلها ممكنة، وما الذي يحجب الواقع الجيوسياسي والاقتصادي العالمي الحالي؟ وكيف يمكن جعل مفهوم الهشاشة «متلائمًا مع الغرض منه» لمواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين بطريقة متوازنة وعادلة؟

تتوسع وثيقة المعلومات الأساسية هذه في تناول عدد من تلك القضايا، وتوفر مسودةً لخريطة طريق تُعنى بوضع جدول أعمال مفصَّل للأبحاث المتعلقة بالسياسات والتحليلات الواجب إجراؤها من قبل المعهد الدولي للدراسات الإستراتيجية. وتوفر الوثيقة في بداية الأمر «تمهيدًا» ونظرةً عامةً على العناصر المختلفة التي تندرج ضمن مفهوم الهشاشة، وتوضح سبل استخدامها من جانب المنظمات الكبرى أو الجهات المانحة متعددة الأطراف. كما أنها تسلط الضوء على محاذير وملاحظات تحذيرية معينة يجب وضعها في الاعتبار عند استخدام الهشاشة كإطار لوضع السياسات أو البرامج، وذلك لتجنب الوقوع في بعض الفخاخ. ويركز القسم الأخير من الوثيقة على دول معينة تقع في دائرة اهتمام المعهد الدولي للدراسات الإستراتيجية، لوضع تقييم أولي لدور «تحليل الهشاشة» كأحد أسس التحليل المتمحور حول الإجراءات التنفيذية.

عمومًا، لا تهدف الوثيقة إلى تقديم تعريف أو مفهوم آخر لهشاشة الدول، ولكنها تسعى إلى تسليط الضوء على ثلاث نقاط رئيسية للتفكير في الاستخدام المستقبلي لإطار الهشاشة عند وضع السياسات والبرامج:

- ينبغي أن يكون واضحًا ومحدد السياق، مع الأخذ في الحسبان أن الأبعاد المختلفة للهشاشة ليست بالضرورة قابلة للمقارنة، وقد تكون أكثر (أو أقل) أهمية في مراحل مختلفة من الصراعات أو حلقات الهشاشة (صراع أو أزمة، إعادة بناء، تحوُّل، تدعيم).

- ينبغي أن يقع ضمن أهداف محلية (كتلك الخاصة بالمجتمع المدني)، مع مراعاة أهم تأثيرات الهشاشة على العلاقات بين الدولة والمجتمع ورفاه المجتمعات.

- ينبغي أن يتمحور من الناحية العملية حول وضع السياسات والبرامج ضمن مجالات موضوعية معينة.

السياق

يعيش أكثر من مليار نسمة في «دول هشة ومتأثرة بالصراعات»، وسط أنواع مختلفة من الأزمات الناجمة عن الحروب، والعنف القائم داخل الدولة الواحدة، والأزمات الاقتصادية، وانتهاكات حقوق الإنسان، ونزوح اللاجئين، والأخطر من ذلك الانهيار الوشيك لمؤسسات الدولة[4]. وتحتل أماكن مثل الصومال ويوغوسلافيا السابقة والسودان وهايتي واليمن وجمهورية الكونغو الديموقراطية «صدارة قوائم» الدول الهشة. وتقع دول على درجة عالية من الهشاشة مثل أفغانستان ولبنان وسوريا واليمن وليبيا ضمن دائرة الاهتمام السياسي لدولة قطر، وهو ما سنناقشه لاحقًا بمزيد من التفصيل.

مع ذلك، إذا أردنا أن نستوعب مفهوم هشاشة الدول ومدلولاته في سياقات مختلفة، فمن المهم توضيح جانبين من مفهوم الدولة. فمن المفاهيم المركزية والمستخدمة على نطاقات واسعة عن الدولة، اعتبار الدولة بمثابة «مؤسسة محتكرة للاستخدام المشروع للقوة»، وهو المفهوم الذي كرَّسه ماكس ويبر[5]. وهذا الفهم لمفهوم الدولة مبني على مدلولات أقدم وأكثر رسوخًا للهيمنة ويختلف تفسيره حول العالم (ثمة دول على سبيل المثال تفرض احتكارًا عمليًا لاستخدام القوة)، بيد أنه في صميم معظم المفاهيم الخاصة بالدولة الحديثة[6]. وفي مقابل هذا الاحتكار، توفر الدولة النظام والأمن لشعبها. ولتحقيق ذلك، تحتاج الدولة إلى امتلاك الصلاحيات تحقيق الإيرادات والقدرة على تطبيق العدالة. ويؤدي تحقيق الإيرادات -عن طريق فرض الضرائب أو الإيجارات- دورًا مركزيًا بين سائر الأدوار في الدولة الحديثة[7]. وبالطبع تتطلب القدرة على تطبيق العدالة (النظام والأمن) العنصرين السابق ذكرهما: أن تكون الدولة قادرة على أداء دور الحكم صاحب السيادة لتلك العدالة، وأن توفر متطلباتها من الإيرادات لتتمكن من تطبيق العدالة المطلوبة. وعلى الرغم من أن معايير العدالة تحددها الأنظمة الشرعية (الأعراف، القرارات... إلخ) التي تنشأ من داخل الدولة نفسها، فإنها تنطوي كذلك على احترام سيادة القانون، وهو ما يتجاوز الممارسة التعسفية لسلطة الدولة[8].

تهتم التصورات المعاصرة للدولة كذلك بالعلاقة بين الدولة والمجتمع. وعلاوةً على دورها في تحقيق الأمن والنظام والعدالة، فإنها تضطلع بوظيفة أساسية ألا وهي تمثيل التطلعات السياسية لمواطنيها، إلى جانب دورها تجاه الرفاه الاقتصادي كآلية فعالة لإنفاذ حقوق الملكية وتأمين الأسواق التي تسمح بازدهار الرأسمالية. وتبعًا للتقاليد الليبرالية للفكر السياسي، يمكن اعتبار هذه العلاقة بين الدولة والمجتمع عملية «تعاقد اجتماعي» إما بين الحكام والمحكومين أو فيما بين المحكومين أنفسهم. وتحت مظلة ذلك العقد يُخضِع الأفراد حرياتهم اللامحدودة للتعايش ضمن نظام مدني يتمتع بشرعية سياسية معينة. وتبعًا لتقاليد الاقتصاد السياسي، تتمتع الدولة الحديثة أيضًا بدور في إعادة توزيع الخدمات وتلبية الاحتياجات الأساسية وتحقيق الرفاه[9]. تُعد هذه العناصر الخاصة بالدولة أساسية لفهم كيف (ولماذا) يمكن أن لدولة ما أن تصير هشة، ولتحديد أين يمكن لمؤسسات الدولة الأكثر تماسكًا أن تتدارك الهشاشة محتملة.

في مقابل هذه الخلفية، كيف ينبغي لنا فهم هشاشة الدول وقياسها؟ بدايةً، تُقاس الهشاشة باستخدام مجموعة كبيرة من المؤشرات، ليست كلها بالضرورة مترابطة أو متسقة. بل من الممكن أن تتضمن عوامل سياسية وأمنية، مثل حدوث الانقلابات أو وقائع الشغب، أو الاغتيالات السياسية، أو إثارة القلاقل الأهلية، أو الصراعات المباشرة، أو الحكم الاستبدادي، ومنها أيضًا درجات الفساد في الحكومة أو مستويات الثقة بها؛ مثل تقديم الخدمات العامة الفعالة أو تحقيق الرفاه للشعب بصفة عامة. وكل هذه العوامل تعكس فكرة معينة عما ينبغي أن تكون عليه الدولة «غير الهشة» وما يكسبها الفاعلية اللازمة لتوفير الأمن والعدالة، والمؤسسات التمثيلية والمسؤولة، والاستقرار الاجتماعي-الاقتصادي. كما أنها تشتمل ضمنًا أو صراحةً على مجموعة من الأعراف بشأن الطريقة التي ينبغي أن تتعامل بها الدولة على الصعيدين الداخلي والخارجي؛ ما يُظهر أن المصطلح ليس محايدًا من الناحية

السياسية. وينطوي تنوع المؤشرات التي تندرج ضمن مفهوم الهشاشة على ضرورة قيام صُناع السياسات والمحللين بإجراء تحليلات دقيقة وسياقية لأي وضع محدد طالما استُخدمت الأدوات والبرامج اللازمة للتعامل مع الهشاشة. وذلك له أهمية خاصة نظرًا لأن الهشاشة، مع كونها مشكلة جدية تواجه أمن الشعب ورفاهه، فإنها تقترن عادةً بصورة مباشرة مع مخاطر الصراعات العنيفة. وذلك ما أوردته منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في تقريرها لعام 2020 بشأن الدول الهشة: «إن الصراع العنيف له أبعاد متعددة، والتعامل معه يستلزم تحليلًا دقيقًا للأسباب الجذرية الكامنة وراء الصراع والهشاشة»[10].

ثمة أمرين محوريين هنا:

- التعليل المترابط لـ «المسارات السببية» التي تقود الهشاشة إلى نتائج غير مرجوة (تشتمل على الصراعات العنيفة ولا تقتصر عليها)، المتجذر في تحليل محلي وسياقي لأوضاع معينة.

- تقييم فاعلية التكاليف وكفاءة النُهج المختلفة في التعامل مع بعض الأسباب الجذرية للهشاشة والتغلب عليها، ومن ثم الاتجاه نحو حُكم مستقر وفعال.

كلا الأمرين جوهريان للهروب من «فخ الهشاشة» الذي تجده عدة دول محدقًا بها، سواءً في صورة موجات مستمرة أو متكررة من العنف والانفلات الأمني والمخاطر المحيطة بمواطني تلك الدول. ونظرًا لأن العديد من المؤشرات المستخدمة لتقييم الهشاشة تندرج تحت كلٍ من الأسباب أو التبعيات المحتملة وفقًا للظروف، فمن المهم الفصل بين العناصر المختلفة التي تؤثر في سياق معين من أجل وضع سياسات فعالة. وبالمثل فإن الوسائل المتوفرة تحت تصرف المجتمع الدولي والجهات المانحة الكبرى عادةً ما تكون غير متناسبة مع الأوضاع. على سبيل المثال، يمكن للمساعدة الإنسانية والإنمائية أن تفاقم حالة الهشاشة إذا كانت تدعم هيكل حكم غير شرعي. ويمكن للعمليات التي تهدف إلى تحقيق الاستقرار المدفوعة بالمخاوف الأمنية، في ظل وجود فكرة «المساحات غير المحكومة» وبؤر التطرف المُفضي إلى العنف، أن تثير معارضة منظمة بين المواطنين وأن تعزز دور القوات الأمنية التي تتمتع بالفعل بسمعة سيئة بين السكان المحليين. وبالتالي فإن الوسائل المستخدمة يجب أن تتناسب مع التشخيصات والتحديات التي تتم مواجهتها، وأن تكون محددة السياق على المستويات الإقليمية والوطنية وحتى القومية أو المحلية، بدلًا من أن تكون حلولًا «جاهزة» سلفًا للاستخدام.

تعريف الهشاشة: تمهيد

يمكن تعريف مصطلح الهشاشة وتطبيقه عمليًا بأكثر من أسلوب. ولعل التعريف الأعم له كالتالي: «تصير الدول هشة عندما تفتقر هياكلها للإرادة السياسية و/أو القدرة على أداء الأدوار الأساسية اللازمة للحدِّ من الفقر، وتحقيق للتنمية، وحفظ الأمن وحقوق الإنسان لشعبها»[11]. ومن ناحية أخرى، يمكن استخدام تعريف معتمد لدى العديد من الدول الهشة ذاتها بقدر أكبر من الدقة والتركيز وبإيجابية، كالتالي:

> «مرحلة زمنية من مراحل سيادة الدولة، عندما تتطلب التنمية الاجتماعية-الاقتصادية المستدامة مزيدًا من التركيز على أنشطة السلام والبناء التكاملي للدول، مثل إيجاد تسويات سياسية شاملة وتوفير الأمن والعدالة وفرص العمل والإدارة الجيدة للموارد وتقديم الخدمات على نحو مسؤول وعادل[12].

يركز كلا التعريفين المأخوذين من أُطر السياسات متعددة الأطراف (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والحوار الدولي بشأن بناء السلام وبناء الدول-مجموعة الدول السبع+ (g7+)) على تبعات حالات الهشاشة، لكنهما لا يعرّفان حالات الهشاشة ذاتها. بالإضافة إلى ذلك، يتحقق فهم هشاشة الدولة على المستوى الوطني عادة، على الرغم من أن تلك الهشاشة لها تبعات وأسباب إقليمية وتكون ذات طبيعة قومية أو محلية (كما يُستدل من الأبعاد العابرة للحدود للأزمات العديدة التي تعاني منها دولة أفغانستان). كما

تُدرس الظاهرة بصفة رئيسة من منظور الجهات المانحة، مع استهداف توفير أكثر السبل فاعليةً من ناحية إدارة الموارد المخصصة لتلك البلدان[13]. وبناءً على هذه الأفكار، بُذلت جهود عديدة لقياس الأداء السياسي والمؤسسي لدول العالم باستخدام وسائل متنوعة لتقييم درجة هشاشة كل دولة.

من أبرز المقاييس المتوفرة على نطاق واسع، مؤشر الدول الهشة، والذي يُنشر بصفة سنوية من قِبل صندوق السلام. ويستند المؤشر إلى اثني عشر عاملًا توزع على أربع «فئات»، تضم كل فئة منها عوامل أكثر دقة، وهي:

- الترابط: الأجهزة الأمنية، والمظالم الجماعية، والنخب الحزبية.
- الاقتصاد: التدهور الاقتصادي، والتنمية الاقتصادية غير المتكافئة، واستنزاف العقول.
- السياسة: شرعية الدولة، وتقديم الخدمات العامة، وحقوق الإنسان، وسيادة القانون.
- المجتمع: الضغوط السكانية، واللاجئون، والنازحون الداخليون، والتدخل الخارجي[14].

يُقدر كل عامل محتمل في كل فئة بالتساوي بدرجة من صفر إلى 10، بحيث يبلغ المجموع الكلي 120. وبالمثل، فإن الحوار الدولي حول بناء السلام وبناء الدول (مجموعة السبع+)، رغم انتقاده على نطاق واسع التركيز على التقييمات الكمية المقارنة والمجمعة، فإنه يتقارب مع مجموعة مماثلة من الاعتبارات عمومًا. وتشمل «الأهداف الخمسة بصدد بناء السلام وبناء الدول» ما يلي:

- السياسات الشرعية: تعزيز التسويات السياسية الشاملة وحل النزاعات.
- الأمن: توفير الأمن للمواطنين والعمل على استتبابه.
- العدالة: التعامل مع المظالم وتوفير العدالة لجميع المواطنين.
- المؤسسات الاقتصادية: توفير فرص العمل وتحسين مستوى المعيشة.
- الإيرادات والخدمات: إدارة الإيرادات وبناء القدرة على تقديم الخدمات مع ضمان المساءلة والعدالة.

صُمم المؤشر ليعكس نهجًا للشراكة لا يقتصر على الجهات المانحة فحسب، بل يضم الدول الهشة والمجتمع المدني من دول الشمال ومجموعة السبع+.

علاوةً على الطبيعة النوعية للغاية للعديد من هذه المؤشرات وتوجهها العام «الليبرالي»، يُطبق عدد من العوامل المحتملة المساهمة في حالة الهشاشة. على سبيل المثال، يضم مؤشر شرعية الدولة عناصر مثل مستوى الثقة بالحكومة، والتظاهرات السلمية أو أعمال الشغب، والفساد، والاغتيالات السياسية، والقيادة. وبالمثل، فإن الأفكار الكامنة بصدد طبيعة الدولة، والعلاقات بين الدول والمجتمعات، والاقتصاد السياسي تتسم أساسًا بالليبرالية، ما يترتب عليه عوامل معينة مثل القيادة التمثيلية والمسؤولة، والسياسات الشاملة، والهوية الوطنية القوية، وسيادة القانون وشفافية المؤسسات، وتقديم الخدمات العامة، والاقتصاد المفتوح.

تتعدد أوجه القصور المنهجي، لكن يمكن تسليط الضوء على ثلاثة منها على الأقل. أولًا، يفترض المؤشر الذي يجمع الدرجات عبر فئات مختلفة بأنها متساوية نوعًا ما وقابلة للتبادل، كأن تعادل درجة 6 على المؤشرات السياسية «مقدار» الهشاشة نفسه كما في درجة 6 على المؤشرات الاجتماعية أو الاقتصادية. وتلك ليست طريقة فعالة لتحديد الأهمية النسبية للعمليات الاجتماعية وثيقة الارتباط بالسياق. ثانيًا، «تشتمل أغلب المؤشرات على قرائن للهشاشة (مثل ارتفاع معدل وفيات الأطفال حديثي الولادة)، والأسباب المحتملة (مثل انعدام الديموقراطية)، والتبعات المرتقبة (مثل الكوارث الإنسانية)»، وهي عملية ملتبسة تسفر عن مؤشر غالبًا ما يكون غير مفيد عند وضع السياسات أو البرامج[15]. ثالثًا، من المؤكد ارتباط معظم المؤشرات غالبًا بعضها ببعض. ومن الأمثلة على ذلك، قد يؤدي استيلاء الجيش على الحكم (مؤشر ترابط) إلى قمع الحقوق السياسية (مؤشر سياسي) ونزوح المواطنين (مؤشر اجتماعي). ويعزز هذا النوع من «الازدواج في الإحصاء» الدرجات الأقل المحسوبة على الطرف الأدنى في المؤشر، ولا يوفر استرشادًا عمليًا لفك تعقيدات الأسباب الكامنة وراء الهشاشة أو التعامل معها[16]. وأخيرًا، وكما هو موضح من جانب دول مجموعة السبع+ الهشة ذاتها، فإن هذه المؤشرات لا تراعي المراحل المختلفة الممتدة بدايةً من الأزمة/الصراع وصولًا إلى التحوُّل والاستدامة.

تتبع المؤسسات متعددة الأطراف بالمثل إجراءات معقدة لكي تصل إلى مرحلة التصنيفات. حتى إن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية قسمت تصنيف الهشاشة على ستة أبعاد: اقتصادي وبيئي وسياسي وأمني وإنساني واجتماعي، وتحت كل بُعد منها، استُخدم 8 إلى 12 مؤشرًا للتوصل إلى معيار مركب[17]. وتتضمن مؤشرات الرقابة الإقليمية، أو الإنفاق العسكري، أو المواقف المتخذة تجاه العنف ضد المرأة، أو وجود شبكات إجرامية (بُعد اجتماعي) أو المحسوبية، أو الفساد، والعنف السياسي والحقوق السياسية (بُعد سياسي)، أو توفر الخدمات الأساسية، والتعليم الأساسي، وعدم المساواة بين البشر (بُعد إنساني). وتُعد الطريقة التي يتم بواسطتها التوصل إلى المؤشرات في نهاية عملية رصد المعايير المركبة ذات طبيعة نوعية للغاية ويصعب تفسيرها. وتؤخذ معظم البيانات من مصادر متاحة للعامة مثل البنك الدولي أو مشروع V-Dem غير الحكومي (توجد القائمة الكاملة للمؤشرات وأحدث جدول للدول الهشة في الملحقين الثاني والثالث)[18].تمثل تصنيفات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أهمية خاصة نظرًا لأنها تقيِّم مدى تحقيق الاكتفاء من المساعدات المتدفقة إلى الدول الهشة، كما أنها توفر «آلية توجيه» للجهات المانحة ثنائية الأطراف لتحويل الطريقة التي يتم بها تخصيص مساعداتها، سواء من ناحية كيفية إنفاق المساعدات الإنمائية وتحديد والجهة التي أنفقت فيها. وقد طُور معظم هذا العمل وعُزز من خلال الشبكة الدولية المعنية بحالات النزاع والهشاشة التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والتي تضافرت تحت مظلتها جهود جميع الجهات المانحة الكبرى لكي تضع الملاحظات الاسترشادية، والدروس المستفادة والإستراتيجيات الخاصة بأفضل الممارسات، للتعامل مع حالات الهشاشة كوسيلة لها تأثيرها على جهود المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2022) [19]. فقد أشارت دولة سويسرا على سبيل المثال إلى أن «ما يقرب من نصف الدول والمناطق التي تساهم سويسرا بدور فاعل فيها تُصنف كدول ومناطق هشة». وفي عام 2016، تعهدت وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة بتخصيص 50% من مساعداتها للدول الهشة[20]. وبالمثل، فإن «تصنيف مجموعة البنك الدولي للهشاشة يهدف إلى تدعيم عملية صنع القرارات الإستراتيجية والتشغيلية داخل مجموعة البنك الدولي» بهدف جعل «تركيز مجموعة البنك الدولي الإستراتيجي والبرامجي الموجَّه إلى الدول المتأثرة بمشكلات الهشاشة والصراعات متوائمًا مع التحديات المختلفة التي تواجهها هذه الدول ومخصصًا لها»[21]. فنجد أنه في عام 2020، اعتمد البنك الدولي إستراتيجيةً خاصة للتعامل مع حالات الهشاشة، عن طريق زيادة دعم الدول المتأثرة بحالات الهشاشة والصراع والعنف بنسبة 30% ليصل إلى 41% من إجمالي الأنشطة التمويلية [22].

تجدر الإشارة إلى أن تقديم المساعدات الدولية عُرضة للتغيير من جهة تشكيل المساعدات وآليات توزيعها. وقد شهد الاتحاد السوفييتي وما آلت إليه الحرب الباردة تراجعًا لدور روسيا بوصفها مصدِّرًا ثابتًا للمساعدات (كانت تنحصر بصفة رئيسية في المساعدات التجارية والعسكرية الميسرة)، وانخفاضًا في متوسط ميزانيات المساعدات، وإعادة ترتيب أولويات برامج المساعدات الموجهة للحدِّ من الفقر[23]. وبعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر، زاد إنفاق الولايات المتحدة (وغيرها) على المساعدات (على الأقل حتى 2007)، لكن معظم هذا الإنفاق كان يوجّه إلى أشكال جديدة من المساعدات المتعلقة بالأمن؛ ما أدى إلى تسميتها «المساعدات التنموية ذات الطابع الأمني»[24].

استخدام وسوء استخدام الهشاشة

غالبًا ما تكون تصنيفات الدول الهشة ضمن الموضوعات المثيرة للجدل في الدوائر الأكاديمية والسياسية الدولية، وقد ظهرت نماذج جديدة أو معدلة من تلك التصنيفات كنتيجة لتوفر المزيد من التحليلات والبيانات التفصيلية الصادرة عن منظمات مثل الأمم المتحدة والبنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وعن الجامعات والمراكز الأكاديمية أيضًا. ومن الأمثلة على ذلك، توسع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في قياس إطارها الخاص بالهشاشة إذ صار يشمل صراحةً بُعدًا إنسانيًا في عام 2022، على الرغم من أن البُعد الإنساني (والعلاقات بين الدول والمجتمعات) ذُكر بصورة ضمنية في تعريفها المسبق. وجدير بالذكر، أن فكرة «نطاق الهشاشة» الشاملة كانت معتمدة من قبل مجموعة السبع+، فطورتها لتصبح أداة تشخيصية لتقييم مستوى التقدم بشأن العناصر الخمسة المكونة لتعريفها الخاص بالهشاشة، والوارد أعلاه. وقد كان التعريف مصممًا خصيصًا للتعامل مع القضية الرئيسية المتمثلة في أن «قياس الدول الهشة وتصنيفها تبعًا للأُطر الرقابية للجهات المانحة، والذي يحاول تقييم طبيعة أوضاعها باستخدام معيار قياسي»، قد يخفق في تتبع مدى التقدم في جوانب أساسية، ويقدم تقييمًا عامًا مشوشًا[25]. غير أنه حتى مع التعديل، هناك من يتساءل بشأن مدى فاعلية هذه المؤشرات في حل المشكلات القائمة في الدول الهشة.

ثمة أربعة محاذير على الأقل يجب وضعها في الاعتبار قبل اعتماد مفهوم الهشاشة بوثوق تام. تلك المحاذير تمثل تحديات عملية وسياسية أكثر منها اصطلاحية؛ أولها أن المصطلح ليس محايدًا من الناحية المعيارية، ويثير في أغلب الأحوال استياء الدول المتأثرة وتُعده مهينًا، إذ إن الدول المعنية لم تعتمد تصنيف الهشاشة لوصف حالتها، باستثناء حالات قليلة، وتظل الحقيقة الثابتة هي أن تصنيف الدولة على أنها «هشة» يُعد سلاحًا ذو حدين كونه يفتح المجال لدخول الموارد إليها، وفي الوقت ذاته يخلق لها تبعات وتصورات سلبية طويلة الأجل. ويظل مفهوم الدول الهشة الأحدث من بين قائمة طويلة من الأفكار الغربية التي طُرحت والمتعلقة بكيفية بسط النفوذ على العالم؛ بدايةً من المهام الإمبريالية المتمدنة، مرورًا بتوصيف الإمبراطورية العثمانية بأنها «رجل أوروبا المريض» المدعوم من القوى العظمى الأخرى، وصولًا إلى نظم الانتداب في عصبة الأمم. هذا المفهوم طرح بدوره إطارًا مشتركًا لتيسير العمل الجماعي، وكان جزءًا من آليات الحوكمة العالمية للقوى العظمى والمبادئ التنظيمية. وذلك تحديدًا هو الحال بالنسبة إلى مفهوم هشاشة الدول، ويسلط الضوء على ضآلة ما استُحدث على تلك الممارسات الحاكمة العالمية: «يجب النظر إلى تلك المداولات والسرديات على أنها جزء لاحق معاصر ضمن سلسلة طويلة من خطاب الإمبريالية التي تمس إفريقيا وغيرها من المجتمعات غير الأوروبية»[26].

يتمثل ثاني المحاذير في أن التصنيفات العامة والدرجات المجمعة في المؤشرات تعمل على المبالغة في تبسيط المشكلات المعقدة، وتهميش الفوارق المميزة لأوضاع كل دولة على حدة. كما أنها تتجاهل الأوضاع المختلفة الموجودة داخل الدولة المعنية، لا سيما ما يتعلق منها بجوانب الاستقرار والرفاه التي يمكنها أن تتزامن مع أوضاع الصراعات والهشاشة. وعلى الرغم من أن هذه الأدوات قد توفر معلومات ثاقبة، إلَّا أنها تتجاهل في أحيان كثيرة تعقيدات الهشاشة والسمات السياقية الخاصة بها، وقد تقدم معطيات دائمًا أو تؤثر مباشرة على التوصيات السياسية وربما لا. فمثلًا على الرغم من أن انعدام الأمن (الصراع، العنف، ضعف مؤسسات الدولة) من العناصر الأساسية للهشاشة، فإن 13% فقط من المساعدات الموجهة في 2018 قد استُخدمت في أهداف «ذات صلة بالسلام»، بما في ذلك بناء السلام، والسلامة والأمن الأساسيين، والحوكمة، والعمليات السياسية الشاملة[27]. ونظرًا لأن «السياسة» تُعرَّف بصفة عامة على أنها عنصر محوري في الهشاشة، فإن قلة الاهتمام نسبيًا بقضايا مثل الشرعية أو المؤسسات السياسية أو تقديم الخدمات، يفصل التشخيص عن العلاج. كذلك إن عملية تخصيص المساعدات ذاتها تخضع لعدد من الاعتبارات

الأخرى، والتي قد تكون جغرافية-سياسية أو تاريخية (كالاعتبارات الاستعمارية)، وتوجهات الدول المانحة، والعوامل التمييزية. ومن المنظور الإقليمي نجد مثلًا أن دول الخليج العربي تميل إلى المساهمة بسخاء في جهود الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب، لكنها نادرًا ما تساهم في جهود بناء السلام (باستثناء مساهماتها عبر قنوات وآليات المساعدات الإنمائية التقليدية إلى حدٍّ كبير).

بناءً على ما سبق، ينبغي لصُناع السياسات استخدام هذه المؤشرات بوصفها مصادر مكملة لغيرها من مصادر المعلومات. وقد تكون الإستراتيجيات الأنجح هي تلك التي تركز أكثر على الجوانب المحلية وتكون أكثر تخصيصًا، وتستند إلى تحليلات تفصيلية للظروف الخاصة بكل دولة على حدة، وبذلك توفر التوجيه اللازم لمعالجة القضايا التي تواجه أي دولة هشة بعينها. وبصفة عامة، تعاني مؤشرات الهشاشة من «غياب الأسس النظرية المتينة، ما يؤدي إلى الخلط بين أسباب هشاشة الدولة وأعراضها وتبعاتها»[28].

يتمثل ثالث المحاذير في أنه إلى جانب التعريفات غير الواضحة عادةً، تُعد الهشاشة أمرًا علائقيًا؛ بمعنى أنها تعتمد ضمنًا على تصور شكل الدولة غير الهشة. للحصول على فكرة واضحة عن الدول التي يمكن عدُّها دولًا «غير هشة»، وتحديدًا الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أو في العالم الغربي، يمكن الرجوع إلى خريطة العالم السنوية لمؤشر الدول الهشة (الملحق 1). فيما تؤكد الغائية الليبرالية الضمنية على صور معينة من الحوكمة (والتي يجب تتسم فيها السياسة بالشمول، وأن تتبع المؤسسات سيادة القانون ومبادئ المساءلة والعدالة)، وترتيبات اقتصادية معينة (ليبرالية حديثة أو منفتحة)، أو علاقات معينة بين الدول والمجتمعات، كما أنها غير محايدة من الناحية المعيارية.

تتمثل المحاولة المنظمة الوحيدة لاجتياز الانقسام في النهج الخاص بمجموعة السبع+، والتي جمعت بين الدول المانحة والدول المصنفة بكامل إرادتها على أنها دول هشة تحت مظلة مشتركة كوسيلة للعمل الجماعي لاجتياز ذلك الانقسام. وشكل ذلك بدوره وسيلة ناجعة للعديد من الدول التي تواجه تحديات مماثلة لكي تتعاون معًا من أجل تشكيل رؤى وسياسات الدول المانحة. وقد كانت مبادرة مجموعة السبع+ نوعًا ما وليدة الإحباطات الناجمة عن الرؤية الأحادية للجهات المانحة تجاه هشاشة الدول (وتبعاتها البرامجية) و»توفر نقطة دخول مبشرة لحكومات الجنوب للاعتراض على مبادئ الحوكمة الليبرالية العالمية»[29]. وكما جاء ضمن مبادرة مجموعة السبع+، «يشوب مصطلح ‹الهشاشة› ذاته جدالًا واسعًا في العديد من البلدان، ويفضل أكثرها التركيز على ‹التماسك› بوصفه المقابل الإيجابي للهشاشة»، وذلك هو «موطن الاختلاف في كل سياق» [30].

ويتمثل آخر المحاذير في أن تلك المؤشرات تتعامل مع الهشاشة في أغلب الأحوال بوصفها ظاهرة داخلية المنشأ بصورة خالصة، وذاتية التأثير تقريبًا، وتضرب جذورها في العمليات السياسية المحلية (وفي غيابها كذلك) منفصلةً عن أي تأثيرات خارجية أو أحوال بنيوية (الاعتماد على الخبراء، ومصطلحات التجارة والعلاقات الاستثمارية غير المتكافئة، وتأثيرات العولمة، وتاريخ الحكم الاستعماري أو الفتوحات/الغزوات...إلخ)[31]. ونتيجةً لذلك، تلقي السياسات المسؤولية عادةً على التقييمات التي تتم تحت إشراف وطني أو محلي لكلٍ من «أسباب الهشاشة وسماتها والعوامل المحركة لها، علاوةً على عوامل التماسك والصمود داخل الدولة»[32]. إن هذا المنحى يؤدي إلى اقتصار مناقشة الهشاشة بين الدول الهشة والجهات المانحة الغربية الرسمية، وفي الوقت ذاته يصرف الاهتمام عن العوامل القائمة الخارجية المؤثرة، وعلى الأخص الطرق التي يمكن للعوامل الدولية (مثل العولمة) والجهات الفاعلة (مثل المؤسسات المالية العالمية) أن تكون عوامل محركة للهشاشة في بعض الحالات. غير أن طبيعة المساعدات المتدفقة إلى الدول الهشة تزداد تعقيدًا. على سبيل المثال، تؤدي الجهات الفاعلة الخاصة حاليًا، بما في ذلك جهات الإقراض، دورًا بارزًا نظرًا لأن أغلب أعباء ديون الدول الهشة مملوكة للمصارف الخاصة والتجارية، والتي يلزم إدراجها ضمن حلول الهشاشة المقرونة بوضع السياسات والبرامج[33]. بالإضافة إلى ذلك، تضطلع الجهات الفاعلة والمصالح الخاصة، مثل المؤسسات والشركات، بتغيير طبيعة المساعدات؛ ومن ثم تسبب مشكلات معقدة تتعلق بالسيادة والاستقلالية.

إن الدول التي تعاني من الهشاشة المفرطة أو المتزايدة، والتي تنخفض فيها القدرة المؤسسية، وبخاصة مع وجود عبء دين كبير، ترتكب عادة انتهاكات في استخدام الصلاحيات السيادية كوسيلة لتخفيف حالة عدم الاستقرار المتصاعدة[34]. وتؤدي مؤسسات مثل مؤسسة «غيتس» على سبيل المثال دورًا مهمًا في تحديد أولويات الرعاية الصحية، وتوضح بعض الأمثلة الحديثة كيف يمكن

للمصالح الخاصة أن تقدم مساعدات أمنية أو ذات صلة بالأنشطة العسكرية، مثل استخدامات الاتصالات عبر أقمار «ستارلينك» أخيرًا في إطار الحرب الدائرة في أوكرانيا[35]. وبصفة عامة، إن المؤسسات والجمعيات الخيرية والجهات الفاعلة الخاصة المتنافسة، تضع بالعادة شروطًا بشأن كيفية توزيع أموال المساعدات في الدول الممنوحة، مما يؤدي إلى تجاهل الخبرات المحلية والأولويات في تخصيص الموارد[36]. وبالمثل فإن الاهتمام المتزايد بالدول ذات الإمكانات العالية في استخراج الموارد وتعاني من الهشاشة المؤسسية، تكون عرضة للضغوط من أجل ربط المساعدات بتسهيل استغلال الموارد الطبيعية، من كل من القطاع الخاص (مثل مجموعة فاغنر) والحكومي (مثل مبادرة الحزام والطريق). وفي كل الأحوال، إن أسباب الهشاشة وتبعاتها تجمع بين العوامل داخلية المنشأ والخارجية في سياق العولمة والحدود المخترقة.

هشاشة الدول في سياق عالمي

في ضوء فهم ما يمكن أن يصل بالدولة إلى مرحلة الهشاشة، يتسنى لنا كذلك النظر فيما وراء الصورة التقليدية للدول الهشة، وملاحظة الأمثلة أو الأوقات التي يمكن خلالها رؤية سمات الهشاشة في الدول التي تُصنف كلاسيكيًا بأنها «مستقرة» أو «الأساسية» المتقدمة. ويمكن بسهولة استبيان أوقات ممتدة من الهشاشة بأبعادها السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية. ومن الأمثلة على ذلك روسيا التي تواجه تبعات حربها الدائرة في أوكرانيا، والولايات المتحدة حين كانت تحت حكم الرئيس دونالد ترامب، واليونان عندما واجهت أزمة الديون في عام 2009، والمملكة المتحدة بعد اتخاذها قرار الانفصال عن الاتحاد الأوروبي. وكل تلك العوامل تعكس هشاشة متزايدة على مستوى واحد أو أكثر من الأبعاد المبينة أعلاه.

وتهتم التعريفات الكلاسيكية للدولة، أو حتى «مؤشر الترابط» الأول المستخدم في مؤشر الدول الهشة، بحكم طبيعتها باحتكار استخدام القوة والوسائل التي قد تُستغل في نشر العنف. فالأحداث التي نشبت في الرابع والعشرين من يونيو 2023 غربي روسيا، والتي شهدت محاولة إقدام الشركة العسكرية الخاصة «فاغنر» على الزحف نحو موسكو[37]، يمكن عدَّها من أوقات الهشاشة البيِّنة لدولة روسيا. ورغم أن الموقف معقد ودقيق، بالنظر إلى الحرب في أوكرانيا، ومصالح النخب الدولية المختلفة، واستخدام مجموعة «فاغنر» في أنحاء العالم[38]، فإن هذا الحدث يظل مثالًا واضحًا لتجربة دولة من الدول الأساسية المركزية (عضو دائم في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة وأحد الاقتصادات الكبرى نسبيًا) أوقاتًا من الهشاشة العصيبة التي تمثل تحديًا لجوانب أساسية مهمة في الدولة. ولم تكن القوة الأكبر على مستوى العالم بمنأى عن تلك الأوقات التي توصف بأوقات الهشاشة، وبخاصة على مؤشرات الترابط الاجتماعي والاستقرار السياسي. فالاضطرابات التي صاحبت انتخاب الرئيس دونالد ترامب في عام 2016، وانتخابات عام 2020، والتحديات التي واجهت الانتقال السلمي للسلطة في عام 2021، قد أظهرت تزايدًا ملحوظًا في هشاشة الدولة[39]. فتبعًا لمؤشر الدول الهشة، هبطت الولايات المتحدة بمقدار 12 نقطة على مدار السنوات الأربع، وهو منحنى يصعب أن تضاهيه أي دولة أخرى من أعضاء منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية[40]. وعلى الرغم من عودة الأوضاع للاستقرار، إلَّا أنه عندما تواجه دولةً ما ونظامها الديموقراطي تحديًا مباشرًا لمفهوم الانتقال السلمي للسلطة، فإنها تكون «هشة» من عدة نواحٍ مهمة.

يمكن للهشاشة أيضًا أن تتسرب ببطء، دون أن تقتحم الأحداث بطريقة مفاجئة. ومن الأمثلة على ذلك اليونان وأزمة ديونها في عام 2009. وتلقت اليونان على إثر أزمتها 110 مليار دولار من عدة جهات دولية لتخفيف وطأتها، ومن بين تلك الجهات المانحة صندوق النقد الدولي الذي اشترط إجراء بعض التعديلات والإصلاحات الهيكلية في الدولة والتي كان لها تأثير كبير على الشعب اليوناني[41]. وقد أدى ذلك إلى هبوط مستوى اليونان على مؤشر الدول الهشة بمقدار 16 نقطة في الفترة الممتدة من عام 2006 إلى عام 2016، والذي ارتبط بالتقشف الاقتصادي وتفاقمه مع تدفقات اللاجئين بعد عام 2015[42]. وكان من الواضح أن الترتيبات التي اتُخذت لتمويل اليونان وتسوية ديونها قد نزع عن الدولة بعضًا من سيادتها المالية والاقتصادية عن طريق فرض سيطرة مباشرة أو غير مباشرة على هذين الجانبين وإحكام قبضة المؤسسات الأوروبية التي فرضت المسار الذي يجب اتباعه لإغاثة اليونان. هذا التحدي الذي واجه المؤسسات الديموقراطية (ومردوده على الإرادة الشعبية) من المحتمل أن يكون قد فاقم وعمق الأزمة الاجتماعية-الاقتصادية[43]. وبالمثل، تواجه المملكة المتحدة بعد انسحابها من الاتحاد الأوروبي (البريكست) هشاشة اقتصادية متزايدة في بعض الجوانب بما في ذلك الإنتاجية الكلية، وتقليص أو إبطاء نمو الأجور، وقدرات التجارة الخارجية[44]. وكانت المملكة المتحدة بين عامي 2016 و2023 قد هبطت قرابة عشر نقاط على مؤشر الدول الهشة، وبخاصة في البُعدين الاقتصادي والاجتماعي-السياسي[45]. هذه العلاقة لا يمكن التغافل عنها: إن الجوانب الاجتماعية والعسكرية والاقتصادية والسياسية

للاستقرار/الهشاشة كلها مترابطة ويعزز بعضها بعضًا في أغلب الأحوال. وبالمثل، تكشف هذه الأمثلة أن معظم الحالات يمكن أن تجنح إلى بعض أشكال الهشاشة في الظروف أو السياقات الخاطئة.

إعادة صياغة مفهوم الهشاشة من حيث الصلة بالسياسة

ليس المقصود من التحليل الوارد أعلاه استبعاد فائدة مفهوم هشاشة الدول أو أهميته كليةً، إذ إنه أصبح جزءًا لا يتجزأ من قاموس المصطلحات السياسية. ولكن موضوع الدولة الهشة ذهب بالمساعدات الإنمائية بعيدًا عن توفير الاحتياجات الأساسية والحدِّ من الفقر، وجنح باتجاه تدخلات تثير للكثير من الجدل في مجال السياسة والحوكمة وتحقيق الأمن/الاستقرار. كما أنه سهّل دمج المحاذير التنموية التقليدية مع المحاذير الأمنية العالمية، وأوجد مبررات للتدخل العسكري في أماكن مثل أفغانستان والساحل الإفريقي. بالإضافة إلى ذلك، نقل مسؤولية الاستجابة للهشاشة إلى المستويين الإقليمي والوطني، على الرغم من ذلك أوكل المسؤولية الكاملة في بعض الأحيان للمناطق المعنية (رُفعت شعارات مثل «الحلول الإفريقية للمشكلات الإفريقية»)، وفي المقابل طمس دور القوى النظامية أو الخارجية الأكثر شمولًا في النتيجة.

هذه التأثيرات لا تسبب كلها بالضرورة ضررًا على التنمية الإنسانية أو الاستقرار المحلي والإقليمي. فقد أدى التركيز على أبعاد معينة من الهشاشة -وبخاصة أهمية بناء القدرات المحلية بما يلبي الاحتياجات الأساسية للشعب أو مراعاة متغيرات الصراعات والتوترات الكامنة عند وضع سياسات المساعدة التنموية- على الحدِّ من انعدام الأمن والحرمان من الحقوق في بعض الحالات. ومن ثم يتمثل التحدي هنا في إعادة ضبط المصطلح وإعادة صياغته بما يناسب السياسات والممارسات المعنية. ومما لا شك فيه أن هناك شعوب ومجتمعات تعاني من ظروف معيشية شديدة الخطورة، وفي المقابل تخفق المؤسسات السياسية في تلبية الاحتياجات والسلع الأساسية، وتؤثر التبعات المتفاقمة على الدول والمناطق المجاورة. لذلك يُعد إدراك وتحليل أسباب الانقسامات وعوامل التماسك المحتملة من أجل إعادة البناء من المهام الحاسمة.

حتى يومنا هذا، تنتهج معظم المناقشات الدائرة عن الهشاشة أسلوب الرؤية «من أعلى» بنظرة عامة سريعة على تخطيط مسارات الهشاشة وفهمها. ومع أن ذلك قد سهّل عقد المقارنات الدولية ووضع الأولويات، لكنه لم يكن مفيدًا في تشكيل برامج وسياسات معينة لتلبية احتياجات الشعوب على المديين القريب أو البعيد أو تعزيز المؤسسات المسؤولة والفاعلة. وقد تساهم دراسة الظاهرة على المستوى الإقليمي في زيادة فهمها بصورة أكثر وضوحًا وارتباطًا بالسياق، وربما إحداث تدخلات أكثر دقةً على المستوى الداخلي للدولة -بما في ذلك القدرة على تحجيم الهشاشة في نطاقات داخلية محدودة عن طريق تعزيز الاستقلالية المحلية والتعامل مع دوافع الهشاشة مثل تهميش الأقليات[46]. وبالتالي تظهر الحاجة إلى إيجاد نهج نابع من الداخل، يستند إلى تشخيص فاحص للظروف المحلية، بما في ذلك دوافع الهشاشة وعوامل التماسك وتبعات الهشاشة. وبالرجوع إلى التنظير السابق: يتعين على صُناع السياسات أن يكونوا واضحين بشأن نوع الصدمات المرتقبة أو الحاصلة ذات التبعات السلبية في السياقات الهشة، وكذلك النوع المناسب والفاعل واليسير للإستراتيجيات اللازمة لبناء التماسك. ثمة جوانب عديدة من هذا النهج المتمحور حول الشأن المحلي في التعامل مع الهشاشة يمكن عدها وسائل مهمة للتحليل؛ أولها التركيز على هشاشة أنظمة معينة (سياسية، اقتصادية، خدمات عامة، استغلال موارد، ندرة الموارد، رفاه المواطنين). وذلك من شأنه تقييم أي الأنظمة أكثر تعرضًا للضغوط (استنادًا إلى التحليلات على المستوى الكلي كتلك التي تجريها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أو صندوق السلام)، والإقرار بانتقال الهشاشة إلى مرحلة «التفكك» بعد تعرض هذه الأنظمة إلى ضغوط شديدة، سواءً من جراء عوامل داخلية أم خارجية. بعبارة أخرى، ما الذي يدفع الإناء الهش إلى «الكسر» وما الأسباب التي أدت إلى كسر هذا الإناء دون غيره.

ثمة زاوية ثانية محلية التركيز من زوايا التحليل؛ ألا وهي التمييز بين الهشاشة التي تتطور داخل «الدولة» تاريخيًا (كما هو الحال مع دول مثل أفغانستان أو العديد من دول المستعمرات السابقة في إفريقيا وآسيا)، وتلك الحالات التي «أُقحمت» فيها حالة الهشاشة على الدول بفعل تدخلات وسياسات دولية أو إقليمية معينة (بما في ذلك سياسات صُنع السلام). ومن الأمثلة على ذلك، الوضع في البوسنة بعد اتفاقية دايتون التي اعتمدت حلًا طفيف التدخل من أجل إنهاء العنف، لكنه فشل في حلِّ كثير من

المشكلات الكامنة التي أدت إلى هشاشة دولة البوسنة. ولتبسيط الأمر، يمكن وصف الأولى بأنها تعاني من «فجوات في القدرة» والأخيرة بأنها تعاني من «فجوات في الشرعية»[47]. وكلا المخططان لهما تبعات بالغة الاختلاف على السياسة، وقد يتداخلان في الممارسة العملية.

في الحالة الأولى، تتمتع الدول الهشة بسمات متوطنة أو ممتدة الوجود تقوِّض بدرجة كبيرة قدرتها على التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وتشمل تلك السمات الضعف والقوة/سلطوية الحكم والإدارة، والأزمات الإنسانية الممتدة، والتوترات الاجتماعية المتجذرة، والصراعات المسلحة، والحروب الأهلية. وتتطلب الدول الهشة مساعدات خارجية أساسية بصورة متواصلة لاجتياز تلك العقبات، أو اعتماد شعوبها على المساعدات الخارجية من أجل البقاء. غير أن الجهود اللازمة لاجتياز الهشاشة وبناء القدرة على التماسك والصمود يجب أن يرافقها الإقرار بـ» تحمل الأعباء السابق لأوانه»، والذي من خلاله تشترط الجهات الفاعلة الخارجية -عبر سياساتها وبرامجها- تنفيذ مطالب صعبة على المؤسسات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تتمتع بقدرة ضعيفة نسبيًا على «تحمل الأعباء» (مثل الجسور) ويمكن أن تتعثر تحت الضغط الشديد[48].

ثانيًا، تعود الهشاشة جزئيًا إلى عواقب الجهود الخارجية للإصلاح الاقتصادي، وبناء الدولة، ومنع الصراعات، وصنع السياسات، وقد تشتمل على عواقب غير مقصودة عند تعزيز أو إنشاء مؤسسات تشوبها ثغرات وفجوات في الشرعية مما يؤدي إلى تفاقمها. تلك الثغرات والفجوات قد تكون ذات طبيعة اقتصادية (مثلما هو الحال في سياسات التكيف الاقتصادي الكلي التي تخلق أطرافًا فائزةً وأخرى خاسرةً؛ بما يضر بالتوازنات الاقتصادية الهشة)، أو سياسية (عبر تمكين جماعة أو جماعات معينة؛ بما يضر بالشمول والمساءلة العامة)، أو مؤسسية (مثل الآليات الدستورية التي ترسخ هويات الفئات والجماعات؛ بما يزيد من صعوبة تكوين الترابط الاجتماعي والسياسي العام). وقد تعمل المساعدات الأجنبية على تطوير المؤسسات، وتعزيز الترابط الاجتماعي، والحدِّ من الأسباب الكامنة خلف الصراع. وقد يتوقف نوع المساعدات التي تتلقاها الدول الهشة تبعًا للأهداف الدبلوماسية والسياسية والاقتصادية للقوى العظمى، ومتغيرات العلاقات التبادلية، وتوجهات المؤسسات الدولية (مثل صندوق النقد الدولي). فهي ليست في جميع الأحوال متناسبة مع ظروف الدولة المعنية واحتياجاتها الخاصة.

ثالثًا، يجب أن يراعي التحليل على المستوى الجزئي مدى صعوبة توصيف الدول الهشة بوصفها كيانات متجانسة موحدة؛ نظرًا لأن بعض الدول تنقسم إلى مناطق أو أقاليم عديدة متفرقة تحكمها جماعات أو سلطات مختلفة ولها أنماط حكم خاصة بها. ومن منطلق التنمية، قد يكون لكل دولة هشة وللكيانات الموجودة فيها درجات مختلفة من القدرة على استيعاب الدعم الخارجي (المساعدات) وتوظيفه لتحسين أوضاع شعوبها، وفرض تحديات أمنية أو تنموية أو إنسانية أقل على المستويين الإقليمي والدولي.

تُبرز هذه العوامل الأولية أهمية وضع قاعدة انطلاق للسياسة الجارية والمناقشات التحليلية، فضلًا عن التطلعات لإعادة النظر في ماهية الدولة الهشة من خلال تعريف مراحلها العديدة (الفشل والهشاشة والتعافي)، ومؤشرات تصنيفها وتقدمها. غير أن الحلول طويلة الأمد للدول التي لا تدور عجلة التنمية فيها، تستدعي مزيدًا من الدراسة الشاملة والدقيقة للحالات الفردية، وبخاصة مراعاة الظروف التي تميز كل دولة على حدة. وباختصار، يمكن القول إنه نظرًا لأن الأسباب الرئيسية للهشاشة تكون سياسية في المقام الأول، وتقع خارج نطاق التطور والتنمية والجهات العاملة في المجالات التنموية والإنسانية، فإن تناول أيٍ من الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية والأمنية والسياسية لهشاشة الدول يستلزم مزيدًا من التحليل المفصل والمتصل بالسياسة، من أجل اتخاذ قرارات سياسية مستنيرة.

في نهاية المطاف، لا يمكن التعامل مع المشكلات المعقدة ذات الصلة بهشاشة الدول إلَّا من خلال التعاون بين الجهات الفاعلة في المجالات الأمنية والتنموية والإنسانية والسياسية. وتتوفر عناصر كثيرة اقتصادية وسياسية مفيدة عند تحديد مساهمتها الناجحة وغير الناجحة في التعامل مع هشاشة الدولة. وبالتالي من الأهمية بمكان خلق روابط قوية بين البحوث وتطبيق السياسات، حتى يتسنى لصناع القرارات إيجاد وتطبيق سبل فعالة للتجاوب مع القضايا الإقليمية والعالمية الناشئة عن الدول الهشة.

أهداف جدول أعمال البحوث والسياسات الخاص بالمعهد الدولي للدراسات الإستراتيجية

تشير الميزة المقارنة للمعهد الدولي للدراسات الإستراتيجية، وبخاصة شبكته وموقعه الكائن في دولة قطر، أن أبحاثه المتعلقة بالسياسات الخاصة بهشاشة الدول يمكن وينبغي أن تتخذ منظورًا إقليميًا، وتتناول خمس دول مصنفة ضمن أعلى الدول في جدول الدول الهشة. وتلك الدول هي: أفغانستان، الدولة السلطوية القوية؛ ولبنان، الدولة الضعيفة؛ وسوريا، وليبيا، واليمن، وهي دول مفككة تشتمل على هياكل حكم داخلية مختلفة وأصحاب المصالح أجانب ودوليين لهم وجود في مختلف التنظيمات والأدوار. وفيما يلي بيان مقتضب عن أهمية واهتمامات كل دولة منها، وبعض التحديات التي يمكن التعامل معها داخل المعهد.

أفغانستان ولبنان هما دولتان من أكثر دول الشرق الأوسط وآسيا الوسطى هشاشة حسب مؤشر الدول الهشة لعام 2022[49]. يرجع سبب الوضع في لبنان إلى ضخامة الأزمة الاقتصادية والسياسية. أما الحال في أفغانستان فسببها يعود إلى الانتقال العنيف للسلطة، ما أثار أضعف الشعب ومؤسسات الدولة وقدرتها على تقديم الخدمات العامة. وعلى الرغم من اختلاف الأوضاع بين أفغانستان ولبنان في عدة أبعاد، فإن كلتا الدولتين تواجهان تحديات إدارة توزيع المساعدات الدولية أو تنظيمها. ففي أفغانستان، تفرض «طالبان» سيطرتها على عدة مناطق، وأوجدت عراقيل أمام المساعدات الدولية الفعالة. وفي لبنان، تجد الجهات الفاعلة صعوبة بالغة في تقديم المساعدات من جراء المشكلات السياسية والاقتصادية التي تواجهها الحكومة.

سوريا وليبيا واليمن تواجه جميعها هياكل حكم معقدة ويهددها الخطر في ظل وجود مناطق تحت سيطرة قوى مختلفة وتخضع للتدخلات الأجنبية على نطاق واسع. وقد كُبح انزلاق اليمن إلى هاوية الهشاشة إلى حد ما (على الرغم من أن ذلك قد يرجع جزئيًا إلى المساعدات الدولية الكبيرة المتدفقة من الخارج)، لكن سوريا وليبيا اللتين تتأزم الأوضاع فيهما، فقد شهد البلدان تراجعًا طفيفًا في مقياس الهشاشة. وقد عززت الكيانات الأجنبية والدولية العديدة التي تقوم بدور فاعل في سوريا وليبيا واليمن أنظمة الحكم ونماذجه المفككة. ونتيجةً لذلك، فإن الأحوال في هذه الدول تشكل تحديات كبيرة من حيث فهم سياق هشاشة الدول، وما يترتب على البرامج والسياسات المطبقة للتعامل معها. ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أن أنظمة الحكم المختلفة والمفككة أو المنقسمة على الأرجح ستظل دون تغيير في هذه البلدان في المستقبل القريب؛ الأمر الذي يفرض تحديات كبيرة على أي إستراتيجيات دولية شمولية تهدف إلى معالجة المشكلات التنموية والإنسانية في تلك الدول.

من المنظور البحثي، سيكون من المهم فهم أنظمة الحكم في كل دولة من تلك الدول، وذلك يشمل مصادر شرعيتها المقدَّرة أو الفعلية، ومدى القبول بها، والسلطات فيها (بما في ذلك المؤسسات والجهات الفاعلة التقليدية أو العرفية)، والطبيعة الانتقالية لنخبها السياسية والاجتماعية-الاقتصادية، والوسائل والأساليب المختلفة للتفاعل مع المواطنين، ودور استخدام القوة ومؤسسات العنف المنظم. فما الذي يمكن فعله لجعل تلك النماذج من الحكم (الأنظمة والقوى الموالية/المناهضة للنظام) أكثر شرعيةً وفاعليةً وصمودًا؛ ما يقلل من التكلفة التي يتكبدها مواطنو تلك الدول والمجتمع الدولي فيما يخص المساعدات الإنسانية؟ وما عناصر القوة لديها وما الذي تفتقده (مؤسسيًا ومعياريًا)؟ وما الدور الذي تؤديه الجهات الفاعلة الإقليمية أو الجماعات الوسيطة في تلك الدول؟ وفي ظل الاحتياجات المستقبلية المحتملة للمساعدات الإنسانية من أجل الحدِّ من الصعوبات والمعاناة الإنسانية، كيف تُدار عملية تقديم المساعدات الإنسانية في تلك الأنظمة المختلفة المسيطرة والحاكمة؟ وما المعايير التي يمكن أن تفرضها القوى العظمى العالمية والمنظمات الدولية في هذه السياقات، لتجعل أنظمتها السياسية أقل تهديدًا وتقلل حاجتها إلى المساعدات الإنسانية؟

يجب إيجاد نوع من التوازن الدقيق واعتماد نهج متكامل بين مبادرات الاستقرار قصيرة الأجل والأهداف التنموية طويلة الأجل من أجل تعزيز التحوُّلات السلسة. فمن المهم أن تكون المساعدات الدولية فعالة في الدول المشار إليها أعلاه، وغيرها من الدول الهشة. ففي حالة أفغانستان، من الأهمية بمكان إعطاء أولوية لاحتياجات للفئات الأكثر تعرضًا للمخاطر كالفتيات والنساء- والتأكد من أن المساعدات والدعم يقدمان بطريقة تدعم أوضاعًا معينة.

في كل هذه الدول، يوجد نوع من التوازنات الملحوظة بين الأهداف الأمنية والدبلوماسية والتنموية، وإبراز هذه التوازنات أمر في غاية الأهمية بالنسبة إلى المساعي المبذولة للتعامل مع هشاشة هذه الدول، وتحديدًا فيما يخص رفاه مجتمعاتها. وللتعامل مع الأسباب الجوهرية للهشاشة وتبعاتها، يجب أن تساعد الدراسات الموجهة والسياقية أصحاب المصالح وصناع السياسات في تحديد جوانب التدخل المهمة وتحديد أولويات الموارد. فما الذي يجب فعله، وما الجوانب التي يلزم التركيز عليها؟ وما نوع الأفكار الذكية التي يجب دراستها ومتابعتها؟ بإمكان أبحاث المعهد الدولي للدراسات الإستراتيجية سد هذه الفجوة عن طريق تقييم القطاعات والقضايا المختلفة بعناية من خلال العمل البحثي الأكاديمي والسياسي، وورش العمل التي تجمع صناع القرار والخبراء من عدة تخصصات، واستخدام المعطيات الصوتية-المرئية المتعلقة بالقضايا مثل المدونات الصوتية والأفلام.

الجمهور المستهدف ذو الصلة بالسياسات

تساهم دولة قطر في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وتساعد من يحتاج إلى المساعدة في كلٍ من هذه الدول، وتعمل على مختلف الأصعدة لحل المنازعات فيما بين القوى المحلية والإقليمية. ويمكن إجراء دراسات لتقييم فاعلية الجهود القطرية في التفاوض ونشر السلام في الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات في المنطقة، وبخاصة التعامل مع جوانب الهشاشة الأكثر أهميةً في أي سياق أو منطقة. كما أن قطر تحتفظ بمكانة تساعدها على تقديم الدعم المالي والوساطة، بما يدعم موقفها تجاه مقاومة بعض النخب المحلية لجهود التعاون المبذولة.

من الممكن أن يتناول العمل السياسي للمعهد الدولي للدراسات الإستراتيجية في هذا الاتجاه عددًا من الأسئلة العامة التالية:

ما الذي يمكن أن تضيفه التنقيحات والشروح الخاصة بمفهوم الهشاشة على وضع السياسات والبرامج في الأماكن التي تهم دولة قطر والمنطقة؟

- هل يمكن أن توفر تلك التنقيحات والشروح توجيهات أكثر تحديدًا للجهات الفاعلة والعمليات الإنسانية؟
- هل يمكن إقناع الأطراف التي تعتمد نماذج مختلفة للحكم والسيطرة في تلك الدول الهشة بأن تقر بأن الالتزام بقواعد وممارسات معينة لمنظمات دولية وجهات فاعلة إقليمية من شأنه بناء التماسك والحدّ من الهشاشة؛ ما يصب في مصلحتها على المدى البعيد؟
- ما التغيرات الحاصلة في التعاملات، والتي يمكن توقعها أو المطالبة بها، لتعزيز تدفق المساعدات والدعم اللازمين لكبح الهشاشة بأبعادها المختلفة في تلك البلدان؟
- ما الأوضاع التي يمكن تحريكها لكبح المعاناة البشرية البالغة والعوامل المؤثرة على النُهج العالمية؟

يمكن تناول هذه الأسئلة العامة عبر مراعاة الشروط الثلاثة لإعادة التفكير بالهشاشة وتصويب مفهومها المذكور منذ البداية، وتلك الشروط هي: أن يكون دقيقًا ومحدد السياق، وأن يندرج ضمن وجهات نظر محلية (بما في ذلك المنظورات الخاصة بالمجتمع المدني) بما يخص أبرز تأثيرات الهشاشة على الشعوب، وأن يكون موجَّهًا عمليًا نحو صياغة السياسات والبرامج. وفيما يلي مجموعة أكثر تفصيلًا للأنشطة الملموسة التي من شأنها الإجابة عن هذه الأسئلة (وغيرها).

يمكن لمسار «هشاشة الدول» والعمل السياسي المؤثر فيها أن يركز تركيزًا أكبر على المؤسسات القطرية المانحة للمساعدات والصانعة للسياسات (وزارة الشؤون الخارجية، ومؤسسات التنمية والإغاثة القطرية، والمنظمات الدولية التي تتخذ من قطر مقرًا لها، مثل المنظمات التابعة للأمم المتحدة التي تتعاون مع الحكومة القطرية). فذلك من شأنه ربط الجهود القطرية بالجدود التي

تقدمها الدول الأخرى (القوى العظمى) والمنظمات الدولية ذات الدور الفاعل في تلك الدول الهشة، علاوةً على الجهات الفاعلة داخل تلك الدول.

أنشطة ومعطيات محتملة محددة

فيما يلي قائمة موجزة بالمعطيات الملموسة المحتملة في سير العمل المختص بهشاشة الدول:

ينبغي إجراء مراجعة للعمل الأكاديمي والسياسي الحالي (داخل قطر وخارجها). ويمكن استهلال المراجعة بالعمل الذي تؤديه الكيانات التابعة لمؤسسة قطر في تلك البلدان، جنبًا إلى جنب مع الشركاء أو أصحاب المصلحة المحليين.

- إعداد تقارير عن الدول الهشة تستند إلى مقابلات مكثفة مع جهات فاعلة سياسية ونخبوية محلية، وأعضاء في المجتمع المحلي، ونشطاء، وباحثين، بهدف فهم نماذج الحكم والسيطرة المختلفة في البلدان المعنية. وذلك قد يتضمن جهات فاعلة خارجية أخرى تعمل بصفة منتظمة (الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة وغيرهما من الجهات الفاعلة الكبرى) في تلك البلدان، ومنظمات غير حكومية دولية يسهل الوصول إليها.

- إعداد «أوراق بيضاء» (وثائق فنية): إحداها تتعلق بصياغة مخطط أولي مشترك لتداوله بين الجهات الفاعلة السياسية والأمنية والتنموية والإنسانية؛ وورقة ثانية تتعلق بدراسات الحالة للتدخلات الناجحة يكون لها تأثيرها وتكون مبنية على إنجازات محدودة النطاق نسبيًا في تلك البلدان، والتي يمكن التوسع فيها.

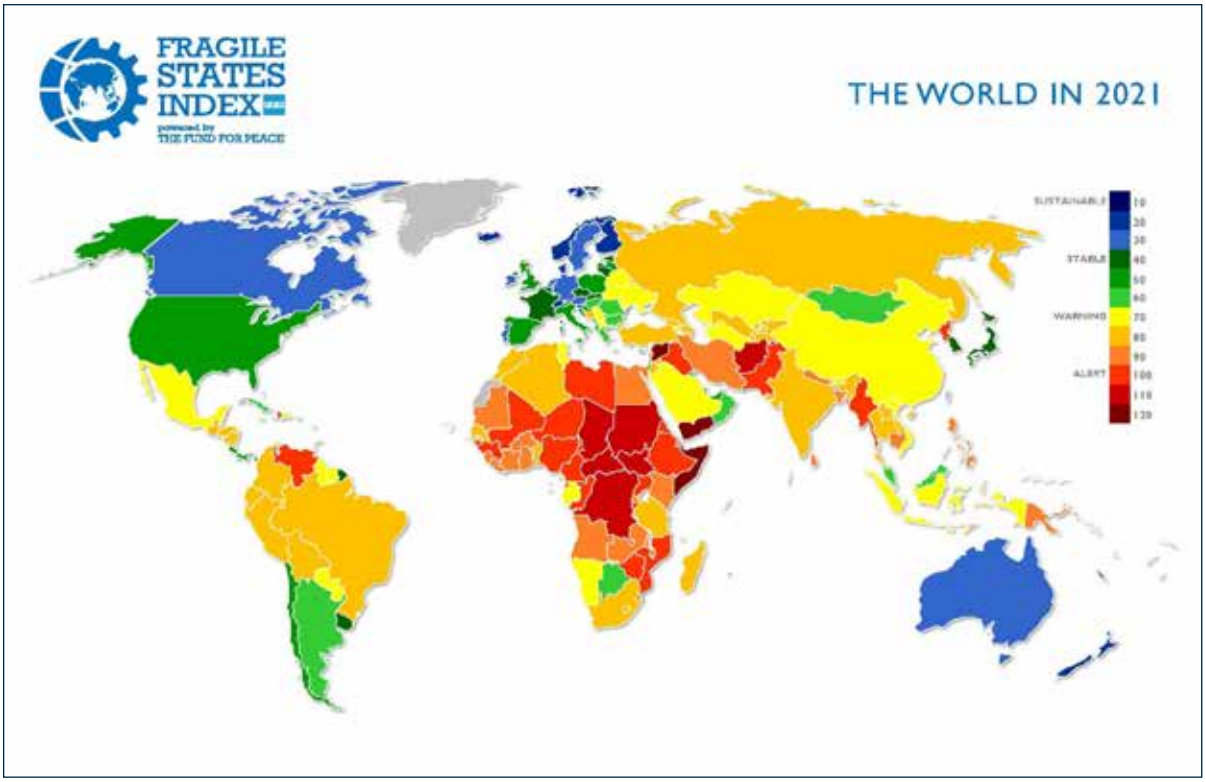
- تنظيم ورش عمل تجمع صناع السياسات والباحثين والجهات الفاعلة المحلية والدولية.

- عقد منتدى دولي يناقش الإستراتيجيات المستجدة ذات التوجه المحلي في معالجة هشاشة الدول، التي تستقطب التحليلات على المستويين الكلي والجزئي للهشاشة، مع التركيز على الكيانات المفككة.

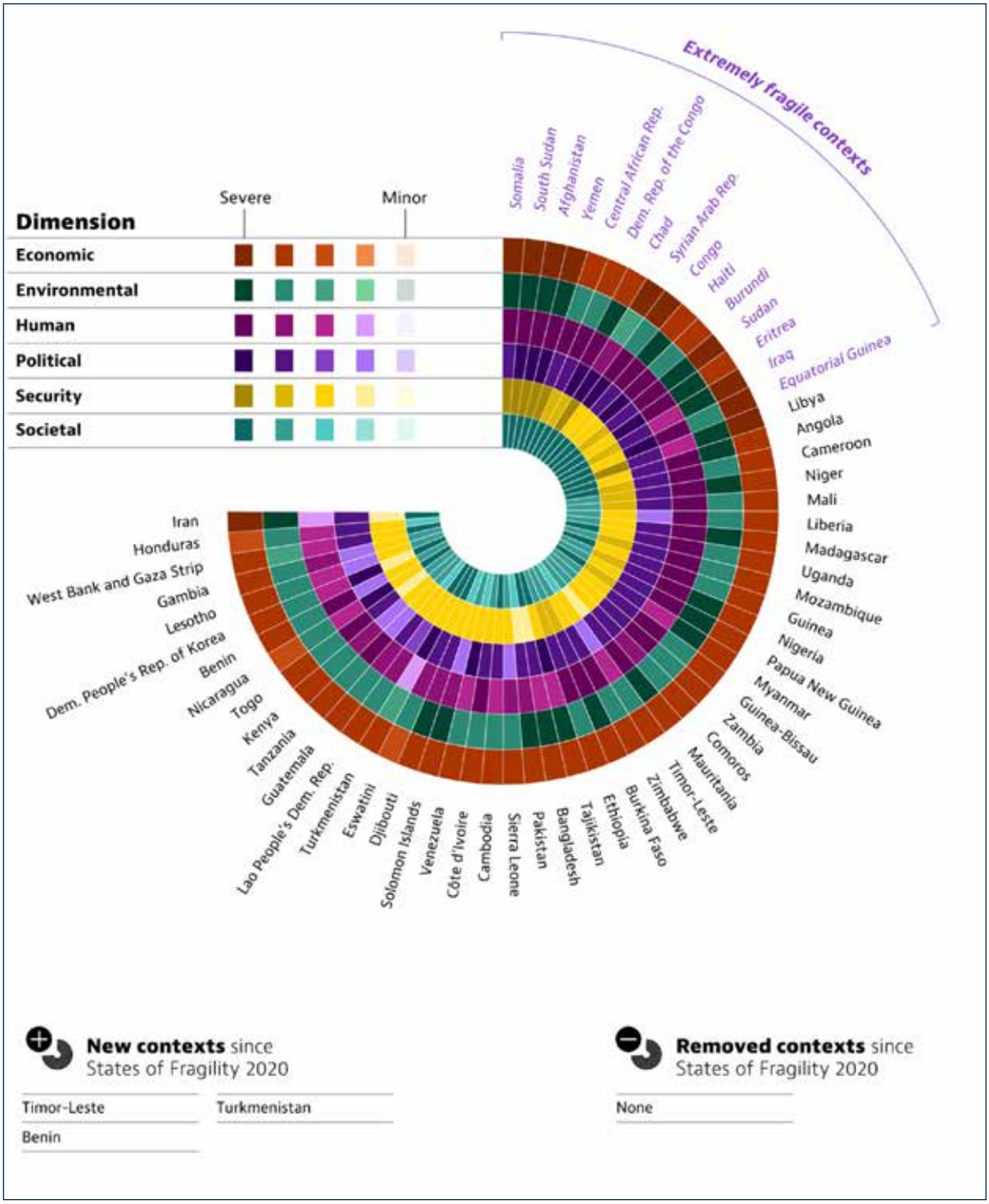
- تشكيل حلقات نقاش في المؤتمرات العالمية (في منتدى الدوحة).

- إعداد ملفات صحفية ووسائل اتصالات أخرى، ومدونات صوتية ومقاطع فيديو للنشر على وسائل التواصل الاجتماعي.

الملحق 1: مؤشر الدول الهشة لعام 2021



الملحق 2: مخطط الدول الهشة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لعام 2022



الملحق 3: قائمة مؤشرات هشاشة الدول التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

البُعد الاقتصادي
إجمالي الدين الحكومي العام
معدل نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي
الجودة التنظيمية
الاعتماد على الموارد
معدل البطالة
عجز الحساب الجاري
تقلب أسعار الصرف
الشمول المالي
الإيرادات الضريبية
نصيب المرأة من التوظيف في القطاعات غير الزراعية

البُعد البيئي
التعرض للمخاطر
جودة الهواء
التنوع البيولوجي والموائل
النزوح لأسباب بيئية
الاكتفاء من الموارد الغذائية
غياب القدرة على التكيف مع التغيُّرات المناخية
الجرائم المتعلقة بالموارد غير المتجددة
حصة إنتاج الكهرباء من المصادر المتجددة
الإجهاد المائي
مشاركة المرأة في وفود اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيُّر المناخ

البُعد الإنساني
الوصول إلى خدمات المياه الأساسية
الوصول إلى خدمات التحصين
معدل إنجاب المراهقات
معدل إعالة المسنين
الفجوة بين الجنسين في معدلات الالتحاق بالمدارس الثانوية
عدم المساواة بين البشر
معدل انتشار التقزُّم
معدل إتمام مرحلة التعليم الأساسي
معدل التغطية بالحماية الاجتماعي
معدل الشباب غير الملتحقين بالعمل أو التعليم أو التدريب

البُعد السياسي
انتشار الرشاوى السياسية
كشف وقائع الفساد
القيود القضائية المفروضة على السلطة التنفيذية
القيود التشريعية المفروضة على السلطة التنفيذية
التوقيف بتهم تخص محتوى سياسي عبر الإنترنت
الحرية والقتل والتعذيب في قضايا سياسية
القيود المفروضة على الحقوق السياسية
حجم جماعات دعم النظام الحاكم
التمكين السياسي للمرأة

البُعد الأمني
سيطرة الدولة على الأرض
الوفيات التاريخية نتيجة الصراعات غير الحكومية
موقف الدولة تجاه العنف ضد المرأة
قدرة الأمن السيبراني الحكومي
الوفيات التاريخية نتيجة الحروب
الإنفاق العسكري (كنسبة مئوية من الدخل الوطني الإجمالي)
تواجد الشبكات الإجرامية
اللاجئون والنازحون من مواطنهم الأصلية
سيادة القانون

البُعد الاجتماعي
الوصول إلى العدالة
معدل التمدن
التهميش من قبل فئات اجتماعية
النزوح القسري
عدم المساواة في الدخل
الثقة المتبادلة بين الأشخاص
الحريات الإعلامية
البيئة التشاركية لمنظمات المجتمع المدني
الحريات المدنية للمرأة

المصدر: http://www3.compareyourcountry.org/states-of-fragility/countries/AFG

الهوامش

1 للاطلاع على قائمة التقارير الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بصدد قضية الهشاشة منذ عام 2005، راجع:

https://www.oecd.org/fr/cad/conflits-fragilite-resilience/listofstateoffragilityreports.htm

راجع أيضًا:

World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development. Washington, DC: World Bank Group.

وعن قانون الهشاشة العالمية (الذي رُصد بموجبه 1.15 مليار دولار أمريكي على مدار خمس سنوات)، راجع:

https://www.state.gov/2022-prologue-to-the-united-states-strategy-to-prevent-conflict-and-promote-stability/

2 https://odi.org/en/insights/fragility-time-for-a-rethink/; Woodward, S. (2017), *The Ideology of Failed States,* Cambridge: Cambridge University Press.

3 للاطلاع على مثال عصري له أهميته، راجع:

The International Monetary Fund (March 2022). IMF Policy Paper: IMF Strategy for Fragile and Conflict-Affected States. Washington: IMF.

4 تستخدم هذه الورقة البحثية الوسمين «هشة» و«هشة ومتأثرة بالصراعات»، للإشارة إلى المدلول نفسه على الرغم من وجود بعض الفروق الجديرة بالذكر بينهما.

5 Weber, M. (1948). "Politics as a Vocation." In H. Gerth and C. W. Mills, eds., *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press, p. 77.

6 Pierson, C. (2012). *The Modern State*. London: Routledge.

7 المصدر السابق.

8 المصدر السابق.

Lemay-Hébert, N. (2013)."Rethinking Weberian Approaches to Statebuilding." *Routledge Handbook of International Statebuilding.* London: Routledge, pp. 3-14.

9 Milliken, J., & Krause, K. (2002), "State failure, state collapse, and state reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies". *Development and change* 33:5, pp. 753-774; Migdal, J. *Strong Societies and Weak States: State-society Relations and State Capabilities in the Third World.* Princeton: Princeton University Press, 1988.

10 OECD (2020), *States of Fragility 2020*, OECD Publishing, Paris, p. 71. https://doi.org/10.1787/ba7c22e7-en.

11 OECD (2007), *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations,* Paris: OECD, p. 2.

في العام التالي، عدلت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تعريفها ليصبح: «عجز الدولة عن الوفاء بتطلعات شعبها أو مواكبة التغيير في التطلعات والقدرات من خلال العملية السياسية. وإذا كانت تلك التطلعات ستؤدي إلى الحدِّ من الفقر أو التنمية أو الأمن أو حقوق الإنسان، فذلك يتعلق بعوامل تاريخية وثقافية وغيرها من العوامل التي تشكل العلاقات بين الدول والمجتمعات في سياقات معينة».

OECD (2008), "Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience", Paris: OECD, p.16.

12 g7+, "Note on the Fragility Spectrum", 2013.

https://www.pbsbdialogue.org/media/filer_public/17/43/17434d29-eb70-425b-8367-7ccef13bfb0b/g7fragility_spectrum_2013.pdf

13 Barakat, S. and Larson, A. (2014), "Fragile States: A Donor-serving Concept? Issues with Interpretations of Fragile Statehood in Afghanistan", *Journal of Intervention and Statebuilding*, 8:1, pp. 21-41.

14 Fragile States Index (n.d.) 'Methodology'.

للمزيد راجع الرابط الإلكتروني:

https://fragilestatesindex.org/methodology/.

15 Guttiérez Sanin, F. (2011), "Evaluating State Performance: A Critical View of State Failure and Fragility Indexes," *European Journal of Development Research*, Vol. 23, pp. 24.

16 Bhuta, N. (2015) "Measuring Stateness, Ranking Political Orders: Indices of State Fragility," in Cooley, A. and Snyder, J., eds. *Ranking the World,* Cambridge: Cambridge University Press, pp. 85–111.

17 OECD, *States of Fragility 2022*, Paris: OECD. ثمة 57 مؤشرًا.

18 راجع، على سبيل المثال، تصنيف أفغانستان:

http://www3.compareyourcountry.org/states-of-fragility/countries/AFG

19 OECD (2022) 'The International Network on Conflict and Fragility (INCAF)

متوفر عبر الرابط الإلكتروني:

https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/incaf-network.htm.

تقدم قائمة المنشورات فكرة واضحة حول القضايا محل التوافق بين الجهات المانحة: الأمن، والعدالة، وسيادة القانون، والصراعات العنيفة، والعنف المسلح.

20 يعني ذلك أيضًا المساهمة المقترنة بالإنفاق على المساعدات الإنمائية. الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون (2022). متوفر عبر الرابط الإلكتروني:

https://www.eda.admin.ch/deza/en/home/themes-sdc/fragile-contexts-and-prevention/sdc-work-fragile-contexts.html.

للاطّلاع على القائمة الصادرة عن وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة، راجع:

https://devinit.org/blog/does-dfids-new-fragile-states-list-point-towards-a-shift-in-funding-allocation/.

تختص القائمة بتصنيف دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

21 يُعد ذلك جزءًا من تعهدات مجموعة البنك الدولي المتخذة في إطار الدورة الثامنة عشرة لتجديد موارد المؤسسة الدولية للتنمية وزيادة رأس المال العالمي للبنك الدولي للإنشاء والتعمير. راجع:

"Classification of Fragile and Conflict Situations for World Bank Group Engagement," (Washington: World Bank, 2022).

والرابط الإلكتروني:

https://www.worldbank.org/en/results/2023/06/15/supporting-the-most-vulnerable-scaling-up-support-to-address-fragility-conflict-and-violence

22 World Bank, *World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict, and Violence 2020–2025* (Washington: World Bank Group, 2020).

متوفر عبر الرابط الإلكتروني:

https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/844591582815510521/world-bank-group-strategy-for-fragility-conflict-and-violence-2020-2025

23 Hjertholm, P., & White, H. (2000), "Foreign aid in historical perspective", *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future.* New York: Routledge, pp. 59-77.

24 يتعدى الإنفاق على الأمن كأحد أشكال المساعدات نسبة 30 بالمائة من ميزانية المعونات الأمريكية، على سبيل المثال:

McBride, J. (2017), "How Does the US Spend Its Foreign Aid?" Council on Foreign Relations, *CFR Backgrounder*, p. 1. See also Wilkinson, C. (2015), "The Securitization of Development." In Jackson, P. *Handbook of International Security and Development.* London: Routledge, pp. 32-46.

25 G7+, "Note on the Fragility Spectrum," 2013.

متوفر عبر الرابط الإلكتروني:

https://www.pbsbdialogue.org/en/documents/search/?cat=23

26 Jones, B.G. (2013) "'Good Governance' and 'State Failure': Genealogies of Imperial Discourse," *Cambridge Review of International Affairs* 26:1, pp. 49–70.

27 Desai, H. (2020). "States of Fragility and Official Development Assistance," Paris: OECD Publishing, p. 61.

28 Ferreira, I. A. (2017) "Measuring State Fragility: A Review of the Theoretical Groundings of Existing Approaches," *Third World Quarterly*, 38(6), 1291–1309.

29 Pospisil, J. (2017) "'Unsharing" Sovereignty: g7+ and the Politics of International Statebuilding', International Affairs 93:6, pp. 1417–1434.

30 g7+, "Note on the Fragility Spectrum," 2013.

متوفر عبر الرابط الإلكتروني:

https://www.pbsbdialogue.org/media/filer_public/17/43/17434d29-eb70-425b-8367-7ccef13bfb0b/g7fragility_spectrum_2013.pdf

لا يتضح مدى انفتاح عملية مجموعة السبع+ حاليًا تجاه ضم مشاركين جدد.

31 يتمثل رابع المحاذير في أن الهشاشة مفهوم «ترتيبي». وهي السمة الكامنة للشيء (تخيل كأسًا أو كوبًا)، وتنشأ تبعات الهشاشة (التصدع، الانقسام) فقط في ظل ظروف معينة لم تُحدد بالكامل. وكدليل استرشادي للسياسة، قد يكون من الأفضل ربط مفهوم الهشاشة بحيث يتناول حالات معينة من شأنها خلق تبعات محددة غير محمودة.

32 International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, (2014) *Guidance Note on Fragility Assessments,* p. 1.

33 على سبيل المثال، يفرض قانون ولاية نيويورك الذي يُطبق من خلال العملية التشريعية على الدائنين التجاريين المشاركة بصورة متكافئة في إعادة جدولة الديون السيادية (وليس رفض التفاهم لفرض شروط أفضل). راجع:

'Investors brace for new law on sovereign debt workouts, *Financial Times*, June 5, 2023.

34 Plank, D. N. (1993). "Aid, Debt, and the End of Sovereignty: Mozambique and its Donors." *The Journal of Modern African Studies,* 31:3, pp. 407-430.

35 BBC News (2022) "Elon Musk's Starlink Arrives in Ukraine but What Next?" BBC News, online.

متوفر عبر الرابط الإلكتروني:

https://www.bbc.co.uk/news/technology-60561162

36 Whitfield, L. and Fraser, A. (2009). "Introduction: Aid and Sovereignty". *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors.* Oxford: Oxford University Press, pp. 1-26.

37 Harding, L. (2023). "The Wagner Uprising: 24 Hours that Shook Russia," *The Guardian*.

متوفر عبر الرابط الإلكتروني:

https://www.theguardian.com/world/2023/jun/25/prigozhins-march-on-moscow-chronology-of-an-attempted-coup

38

39 Associated Press (06/01/2021) "Pro-Trump mob storms US Capitol in bid to overturn election".

40 Fragile States Index (2023) Comparative Analysis; United States, *Fragile States Index.*

متوفر عبر الرابط الإلكتروني:

https://fragilestatesindex.org/comparative-analysis/

41 Kramer, Z. (2019) "Fiscal Sovereignty Under EU Crisis Management: A comparison of Greece and Hungary", *Acta Oeconomica,* 69(4), 595–624.

42 Fragile States Index (2023) Comparative Analysis; Greece, *Fragile States Index.*

متوفر عبر الرابط الإلكتروني:

https://fragilestatesindex.org/comparative-analysis/

43 Kramer, Z. "Fiscal Sovereignty under EU Crisis Management".

44 Latorre, M.C., Olekseyuk, Z., Yonezawa, H., Robinson, S. (2019) "Brexit: Everyone Loses, but Britain Loses the Most", *Peterson Institute for International Economics*, working paper.

متوفر عبر الرابط الإلكتروني:

https://www.piie.com/sites/default/files/documents/wp19-5.pdf

45 Fragile States Index (2023) Comparative Analysis; United Kingdom, *Fragile States Index.*

متوفر عبر الرابط الإلكتروني:

https://fragilestatesindex.org/comparative-analysis/

46 Barakat and Larson, p. 30.

47 Call, C. T. (2011), "Beyond the 'failed state': Toward conceptual alternatives". *European Journal of International relations* 17:2, pp. 303-326.

وقد أورد كذلك «فجوة» ثالثة ذات أهمية هي «الفجوة الأمنية».

48 Pritchett, F., & de Weijer, F. (2010) "Fragile States: Stuck in a Capability Trap?" *World Development Report 2011 Background Paper*, Harvard Kennedy School.

49 Https://fragilestatesindex.org/

لعله من المستغرب عدم وجود اسم لبنان في قائمة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية للدول الأكثر هشاشة.

بيان عن تضارب مصالح

يقرّ الكاتبان بعدم وجود أي تضارب مصالح مالية أو علاقات شخصية يمكن أن تؤثر على العمل الوارد في هذه الدراسة.

تأسس المعهد العالمي للبحوث الاستراتيجية من قبل جامعة حمد بن خليفة، عضو مؤسسة قطر، كمؤسسة فكرية مستقلة وعابرة للتخصصات، تهتم بالتحديات العالمية في مجال الحوكمة والتقدم (المعرَّف هنا بالتطور والازدهار والتنمية) والسلام. نسعى في المعهد إلى توثيق الاتجاهات الحالية، وفهم العمليات، وتفكيك علاقات القوة، وتحليل الأسباب الجذرية، واستكشاف حلول السياسات. يدمج عملنا ما بين التحليل الهيكلي وقوة الخيال، متجاوزين بذلك الاستقراء التقليدي للتطورات والاتجاهات الحالية. وبفضل بحوثه وقدرته على عقد حواراتٍ عالمية في موضوع السياسات ما بين أصحاب الشأن، يعزز المعهدُ الرؤية المستقبلية عند صانعي القرار في قطر والمنطقة عامةً لصنع قرارات أكثر استنارة، تنتج عن دراسة الاحتمالات، والسيناريوهات، والنتائج المستقبلية.

أصبح المعهد عالميًا في توجهه بفضل انتسابه لجامعة حمد بن خليفة ولاستفادته من الشراكات التي أبرمها مع شبكة متعاونين محليين، وإقليميين، وعالميين رائدين، ساعيًا بذلك لإحداث أثرٍ ذي مغزى على السياسات العالمية من وجهة نظر عربية وإقليمية.