الحوكمة العالمية والسلطة الخاصة:

دروسٌ منسيةٌ في حوكمة الصحة العالمية زمنَ جائحة كورونا

Global Governance and Private Authority: Forgotten Lessons for GHG during a Coronavirus Pandemic Age

شهرزاد خيّر

مخبر الأمن في منطقة المتوسط، جامعة باتنة1 chahrazed.khier@gmail.com

محمد حمشي

باحث في المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة

mohammed.hemchi@dohainstitute.edu.qa

أستاذ مساعد في برنامج العلوم السياسية، معهد الدوحة للدراسات العليا، قطر

تاريخ الإرسال: 2021/03/16 **تاريخ القبول:** 2021/04/21 **تاريخ النشر:** 2021/07/10

ملخص:

تناقش هذه الدراسة إشكالية العلاقة بين السلطة الخاصة والحوكمة العالمية، وهي تسعى للاشتباك مع مفهومي السلطة والسلطة الخاصة، وتلفت الانتباهَ إلى الحاجةِ للمزيد من التأمل في أنماطها التي ما فتئت تتطور مع نمو الفواعل غير الدول وتعقد أدوارها في السياسة العالمية. كما تناقش التحول من الحوكمة العامة إلى الحوكمة الخاصة، وتحاجّ بأن هذا التحول إنما يرتبط بما يعرف بالمؤسسات الخاصة التي تنشأ عن تعزيز التعاون بين الفواعل الخاصة، بمختلف أشكالها وأدوارها ومجالات تأثيرها في عمليات الحوكمة العالمية. من ناحيةٍ أخرى، تسعى الدراسة إلى استنباط بعض الدروس لحوكمة الصحة العالمية التي سرعان ما طواها النسيان مع تفشي جائحة كورونا وما رافقها من عودةٍ للسياسة المتمركزة حول الدولة.

الكلمات المفتاحية: *السلطة الخاصة؛ الفواعل غير الدول؛ الحوكمة العالمية؛ جائحة كورونا*

Abstract:

This study debates the private authority and global governance nexus; it seeks to engage the concepts of authority and private authority and draws attention to the need for more reflection on the types of private authority that have been developing with the growth of nonstate actors and the complexity of their roles in global politics. Furthermore, it debates the shift from public to private governance, and argues that such a shift relates to private institutions arising constantly from strengthening cooperation among private actors, in their various forms, roles and areas of influence within global governance processes. Moreover, the study attempts to draw some lessons for global health governance; lessons that have been quickly forgotten with the outbreak of the Coronavirus pandemic and the return to state-centered politics.

Keywords: *private authority; nonstate actors; global governance; coronavirus pandemic.*

* **المؤلف المرسل: شهرزاد خيّر** chahrazed.khier@gmail.com

مقدمة

نستند في هذه الدراسة إلى نتائجَ جزئيةٍ تَضمَّنها بحثَانِ سابقَان (خيّر 2012؛ حمشي 2017)، وهي تكمِّلها في الوقت نفسه، ومن ثم نطمح إلى استخلاص بعض الدروس لحوكمة الصحة العالمية، التي (أي الدروس) نحاجّ بأنها سرعان ما طواها النسيان في ظل حالة الهلع والفوضى التي أعقبت تفشي جائحة كورونا؛ ولا نقصد هنا مظاهرَ انكفاء الدول على نفسها واستعادتها زمام السلطة فحسب – وهو ردُّ فعلٍ مفهومٌ تمامًا بالنظر إلى المستوى الذي بلغته قدرة الجائحة على الفتك بأعناق الناس وأرزاقهم، بل نقصد تفشي خطابٍ شعبويٍّ معادٍ لكلّ ما هو عالميٌّ وكل ما هو متعددُ الأطراف، خاصة في الولايات المتحدة. وربما كان من سوء حظّ العالم أنّ تفشي الجائحة تزامَن مع وجود رئيسٍ مثل دونالد ترامب على رأس قوةٍ عظمى مثل الولايات المتحدة. وهذه مسألة ليست من صلب اهتمام هذه الدراسة.

ما فتئت الفواعل غير الدول تنمو كمًّا ونوعًا وتأثيرًا منذ ثمانينيات القرن العشرين، سواءً تعلق الأمر بالمنظمات الدولية غير الحكومية – إذا ما اعتبرنا المنظمات الدولية الحكومية فواعل دولتية، وهي مسألة ما زالت موضوع جدل – أو تعلق الأمر بالشركات متعددة الجنسيات أو بالشبكات البيروقراطية عبر الوطنية (الرسمية وغير الرسمية) أو بمجموعات الضغط العابرة للحدود. وقد صار واضحًا الآن، بعد كل هذه العقود من التحولات التي عرفتها – وتعرفها السياسة العالمية، أن النقاش لم يعد حول ما إذا كانت الفواعل غير الدول مهمة، لكنه تحول إلى الكيفية التي تتجلى بها أهميتها في سياسةٍ باتت عالميةً أكثر منها دولية.

لذلك، فنحن في حاجة إلى إطار تحليلي معقد تندرج فيه الطرائق التي تتفاعل بها الفواعل غير الدول على المستويين، مع الدول من جهة، وبعضُها مع بعضٍ من جهة أخرى. وسواء أكان **مسوّغ وجودها** their *raison d'état* و**منطق عملها** their *rationale* مرتبطًا بتحقيق الربح (لمَّا يتعلق الأمر بما يمكن اعتباره قطاعًا خاصًا عالميًا) أم مرتبطًا بتوفير المنافع العامة العالمية – أو على الأقل مؤازرة حكومات الدول في توفيرها (لمَّا يتعلق الأمر بما يمكن اعتباره قطاعًا اجتماعيًا عالميًا)، فإنها تثير أسئلةً شائكةً بشأن الطرائق التي تقوض بها النظامَ الدوليَّ (القائم على مركزية ما يمكن اعتباره قطاعًا عامًا عالميًا، ولذلك يسعى نظامًا دوليًا أو نظامًا يتشكل من الدول والفواعل المرتبطة بها). غير أن هذه الفرضية في حدّ ذاتها تظل موضوع جدل مستمر، إذ يؤدي انتعاش النزعات القوميةِ سياسيًا، والحمائيةِ اقتصاديًا، والشعبويةِ خطابيًا، باستمرارٍ إلى الوقوف عند حدود التأثير الذي (يمكن أن) تحدثه الفواعل غير الدول في النظام الدولي.

تناقش هذه الدراسة إشكالية العلاقة بين السلطة الخاصة والحوكمة العالمية التي مازالت تُفهم، بين قطاع واسع من الباحثين، على أنها دولية أكثر من كونها عالمية، دولية بمعنى أنها متمركزة حول الدولة والفواعل التي تستمد سلطتها وشرعيتها من الدولة، أما عالمية فبمعنى أن السلطة ما عادت حكرا على الدولة، بل صارت تبتعد عن مركزها التقليدي وتتوزع بين عدد من الفواعل الخاصة.

تنقسم الدراسة إلى أربعة أجزاء أساسية. يقدم الجزء الأول قراءة في صعود الفواعل غير الدول في السياسة الدولية، التي صارت عالمية تحديدا بسبب صعود تلك الفواعل وتنامي أدوارها وطرائق تأثيرها في شبكات الحوكمة العالمية. يقدم هذا الجزء فحصا مقتضبًا لأبرز الفواعل الخاصة في الحوكمة العالمية: المنظمات غير الحكومية، والشركات متعددة الجنسيات، وشبكات وشراكات الحوكمة العالمية.

ثم ينتقل الجزء الثاني للاشتباك مع مفهومي السلطة والسلطة الخاصة، حيث يلقي الضوء على نقد ميشال فوكو للتصور الفيبري للسلطة (نسبة إلى ماكس فيبر) المستمد من تعريفه التقليدي للدولة، والذي تنبثق منه مفاهيم السلطة التقليدية في النظام الدولي. لافتًا الانتباهَ إلى الحاجةِ للمزيد من التأمل في أنماط السلطة الخاصة التي ما فتئت تتطور مع نمو الفواعل غير الدول وتعقد أدوارها في السياسة العالمية. أما الجزء الثالث فيناقش التحول من الحوكمة العامة إلى الحوكمة الخاصة، ويقدم محاجَّةً مفادها أن هذا التحول إنما يرتبط بما يعرف بالمؤسسات الخاصة التي تنشأ عن تعزيز التعاون بين الفواعل الخاصة، بمختلف أشكالها وأدوارها ومجالات تأثيرها في عمليات الحوكمة العالمية.

ويعود الجزء الرابع، مرة أخرى، إلى النقاش حول السلطة الخاصة، في محاولة لتجاوز النزعة الليبرالية التي ما فتئت تربط المجال الخاص بحرية الفرد والسوق، في حين تربط المجال العام بسلطة الدولة وقدرتها على ممارسة الإكراه المشروع. ويحاجّ هذا الجزء بأن هدف السلطة الخاصة إنما يكمن في تمكين السوق وفواعله، والمنظمات غير الحكومية، وباقي الفواعل والمؤسسات عبر الوطنية، من ممارسة أشكال أخرى من السلطة الشرعية؛ على اعتبار أن مواقع السلطة ارتحلت في بدايات القرن الواحد والعشرين نحو فواعل من غير الدول، لا هي أنشأتها، ولا هي استندت إليها.

أخيرًا، تستنبط الدراسة دروسًا لحوكمة الصحة العالمية. ومن هنا تستمد راهنيَّتها، إذ تزعم أن السلطة الخاصة، مفهومًا وممارسةً، سرعان ما طواها النسيان، أو على أقل تقدير سرعانَ ما دُفِع بها نحو أطراف النقاش بدلًا من أن تحتل القلبَ منه، خاصة مع الجَلَبة التي أثارها صخبُ الأصوات التي إما تدعو إلى استعادة الدولة مركزَها التقليديَّ في السياسة (الدولية) أو تذهبُ إلى حد الاحتفاء بذلك؛ وللمفارقة فإن أنصار هذه الدعوات كانوا – وما يزال بعضٌ منهم – يتوسلون بالدولة منفردةً هذه المرة بدون حتى الفواعل الدولتية state actors، التي شكلت بنية النظام الدولي inter*state* system؛ أي أنها دعواتٌ للردة نحو حقبة ما قبل الحوكمة العالمية. وهذا ما يتجلى في صعود النزعات القومية والحمائية والشعبوية المعادية للتعاون الدولي وللمؤسسات الدولية وللترتيبات متعددة الأطراف، وما الهجمةُ التي تعرضت لها منظمة الصحة العالمية مِنَّا ببعيد.

1. الحوكمة العالمية وصعود الفواعل غير الدول

خلافا لصورة النظام الدولي، أو النظام المتشكل من الدول والفواعل المرتبطة بها، وفي محاولة لاستيعاب صعود الفواعل غير الدول، يقدم جيمس روزنو تصورًا مغايرًا يفيد بوجود تعايش بين نظامين: نظامٌ متمركزٌ حول الدول، يشمل الدول والفواعل الخاضعة لسيادة الدول؛ ونظامٌ متعددُ المراكز multi-centric يتألف من فواعلَ متحررةٍ من سيادة الدول قادرةٍ على إنتاج عملياتٍ وبنىً وقواعدَ خاصةٍ بها (Rosenau and Durfee 2000, pp. 57-60) (يُنظر الجدول أدناه). وهذا التعايش في حدّ ذاته هو ما يعبّر عن التفاعل المستمر بين الفواعل غير الدول، المتحررة من السيادة، فهي تتعاون و/أو تتنافس و/أو تتصارع مع الفواعل الخاضعة للسيادة. لكن هذا لا يعني بأي حالٍ من الأحوال أن ما يسميه روزنو النظامَ متعددَ المراكز إنما يحلُّ محلَّ النظام المتمركز حول الدول. وتظل إسهامات روزنو مهمة للغاية في هذا الشأن.

	العالم المتمركز حول الدول	العالم متعدد المراكز
عدد الفواعل	بضع مئات	عدة مئات من الآلاف
المعضلة الأساسية بالنسبة للفاعل	الأمن	الاستقلالية
الأهداف الأساسية للفواعل	المحافظة على الوحدة الإقليمية والأمن المادي	زيادة حصص السوق العالمية [عندما يتعلق الأمر بالشركات العالمية، لكن هذه الأهداف تتعدد وتختلف بتعدد واختلاف الفواعل]
الأولويات المعيارية	العمليات، خاصة تلك المتعلقة بحماية السيادة وحكم القانون	المحصلات، خاصة تلك المتعلقة بتوسيع حقوق الإنسان، العدالة والثروة
أنماط التعاون	الأحلاف (alliances) الرسمية كلما كان ذلك ممكنا	التحالفات (coalitions) المؤقتة
أجندة العمل	محدودة	غير محدودة
القواعد التي تحكم التفاعلات بين الفواعل	الممارسات الديبلوماسية	عشوائية، لكل حالة قواعدها
نمط توزيع القوة بين الفواعل	هرمي، حسب حجم القوة	متساوٍ نسبيًا
أنماط التفاعل بين الفواعل	متماثلة (symmetrical)	غير متماثلة (asymmetrical)
موضع القيادة	القوى الكبرى	كلما كانت الفواعل ابتكارية وقادرة على استقطاب موارد أكبر
مستوى المأسسة	المؤسسات قائمة بذاتها	المؤسسات ناشئة
الحساسية للتغير	متدنية نسبيًا	مرتفعة نسبيًا
السيطرة على محصلات [التفاعل]	ممركزة	موزعة

النظام المتمركز حول الدول والنظام متعدد المراكز

المصدر: Rosenau 1990, p. 250; Rosenau and Durfee 2000, p. 58

إن السياسة "الدولية" ما عادت مجالًا محتكرًا من قبل الدول والفواعل الدولتية التي تستمد سلطتها وشرعيتها من الدول نفسها (مثلما هو حال المنظمات الدولية الحكومية). وهنا يأتي مفهوم الحوكمة العالمية معبّرًا عن "تعدد فضاءات السلطة العالمية واستمرارها في الابتعاد عن الدولة، [إذ تخضع باستمرار] لعمليات إعادة التموضع relocation وإعادة التوزع redistribution، فهي تتموضع بعيدًا عن السياسي نحو الاقتصادي، وأحيانا نحو الاجتماعي (حين يتعلق الأمر بعمليات صناعة المعايير والشرعنة)، وأحيانا أخرى حتى نحو البيروقراطي (حين يتعلق الأمر بعمل شبكات المنظمات الدولية متزايدة التعقد، الحكومية وغير الحكومية). فضلاً عن ذلك، تتوزع السلطة العالمية من المحور الوطني-الدولي نحو المحور المحلي-عبر الوطني؛ ومن الدولة نحو أنماطٍ مختلفةٍ ومتنوعةٍ وهجينةٍ من التشكيلات التجزيئية للدولة. ولا تنتقل السلطة

العالمية إلى أيدي الفواعل الجديدة فقط بسبب إعادة تحديد دور الدولة وقيامها – على نحوٍ مستمر – بتفويض جزءٍ من سلطتها محليًّا (لصالح الفواعل ما دون الدولة) و/أو عالميًّا (لصالح الفواعل ما فوق الدولة)، لكنها تنتقل أيضًا بسبب أن الفواعل الجديدة تصير مع مرور الوقت أكثر قدرة على جذب واستقطاب موارد السلطة من مجالها التقليدي" (حمشي 2017، ص. 173).

من حيث التعريف، الفواعل غير الدول هي فواعل **لا تمثل الدول ولا تمتثل لها**. حيث يجردها الشق الأول في التعريف من البعد السيادي، بينما يضفي عليها الشق الثاني بُعد الاستقلالية (النسبية) عن الدول، سواءً من حيث التمويل أو من حيث الرقابة والضبط. لكن الأهم بالنسبة للحوكمة العالمية، مفهومًا وممارسةً، فهو أن هذه الفواعل غالبًا ما تنخرط وتتفاعل ضمن شبكاتٍ عابرةٍ لحدود دولتين أو أكثر، مما ينتجُ تأثيرًا متفاوت الحِدّة على العلاقات الدولية و/أو على العمليات السياسية ضمن دولةٍ واحدةٍ أو عدة دول، أو ضمن المؤسسات الدولية. وعمومًا، ثمة تصنيفٌ سائدٌ يقسم الفواعل غير الدول إلى خمس مجموعات: المنظمات الدولية ما بين الحكومية، المنظمات الدولية غير الحكومية، مجموعات المصالح، الشركات متعددة الجنسيات والمجموعات الابستيمية، فضلا عن تصنيفاتٍ أخرى (يمكن أن) تضم الشبكات الإرهابية وشبكات الجريمة المنظمة العابرة للحدود، أو ما يمكن تسميتها الشبكات اللاشرعية. نفحص باختصار فيما يلي المنظمات غير الحكومية، والشركات متعددة الجنسيات، وشبكات وشراكات الحوكمة العالمية، ودورها في بروز ملامح السلطة الخاصة في ديناميات الحوكمة العالمية، وسنعود إليها (أي السلطة الخاصة) في جزءٍ لاحق.

أولًا. المنظمات غير الحكومية

يرتبط الاطراد في انتشار المنظمات غير الحكومية بالاطراد في زيادة حجم تدفق المعلومات والتحسن المستمر في قدرة الأشخاص على التنقل والتواصل عبر الحدود، ما يجعل عمليات وتحالفات المنظمات غير الحكومية العابرة للحدود أسهل وأقل تكلفة؛ كما يرتبط باستمرار ظهور وتعقد المشكلات والقضايا العالمية المشتركة/العابرة للحدود التي "تثقل كاهل قدرات الترتيبات المؤسساتية بين الدول"، لأن ظهور المنظمات غير الحكومية يأتي في الأساس استجابة للمشكلات الناجمة عن اتساع وتعمق عمليات العولمة (Brown et *al.* 2000, pp. 280-281.). وتمارسُ المنظماتُ غيرُ الحكومية أدوارًا تجعل منها عُقدًا أساسية في شبكات الحوكمة العالمية، مثل جلب اهتمام الرأي العام العالمي وتعبئته للالتفاف حول القضايا الملحة في السياسة العالمية؛ والتأثير على أجندات المؤتمرات الحكومية والمفاوضات الدولية؛ والمساهمة في وضع وتعزيز المعايير الدولية؛ والمساهمة في صياغة الاتفاقيات والمعاهدات الدولية. غير أن الدور الأهم الذي تؤديه هذه الفواعل هو موازنة القطاع السياسي (العام) والاقتصادي (الخاص)، حيث تُوصَفُ على نطاقٍ واسعٍ بأنها فواعل غير دولتية/غير حكومية، ولا سياسية، وغير ربحية وغير عنيفة. إذا كانت الحكومات فواعلَ عموميةً تسعى إلى تحقيق مصالح عمومية، وإذا كانت الشركات فواعلَ خاصةً تسعى إلى تحقيق مصالح خاصة، فإن المنظمات غير الحكومية عبارة عن فواعل خاصة، لكنها تسعى إلى تحقيق مصالح عمومية. غير أن هذه الطريقة في التعريف لا تخلو من الغموض المثير للجدل حول ما يميز بدقةٍ بين المصلحة العمومية والمصلحة الخاصة، أو ما يميز بدقةٍ كذلك بين الفاعل الخاص والفاعل العمومي. فعلى سبيل المثال، تطور خلال العقود الأخيرة نوعٌ هجينٌ من هذه الفواعل، يُعرف بالمنظمات غير الحكومية المنظَّمة من قبل الحكومات GONGOs (DeMars 2005, pp. 41-42)، وهي تنشط بشكلٍ رئيسيّ في مجال التنمية، حيث تبادر إلى تأسيسها الحكومات، سواءً المانحة أو المتلقية للمساعدات، من أجل تسهيل عملية تسيير المساعدات

الموجهة للتنمية. تلعب المنظماتُ غير الحكومية، بمختلف أنواعها، دورًا بارزًا في تشتيت السلطة العالمية بعيدًا عن مراكزها التقليدية، سواءً تعلق الأمر بالحكومات (القطاع العام) أو بالشركات (القطاع الخاص)؛ فالسلطة العالمية لم تعد تتركز في أيدي الحكومات والشركات، لكنها باتت متعددة المراكز وتنتشر بشكلٍ أفقي – غير هرمي – بين الأفراد والمنظمات غير الرسمية، بفضل التمكين غير المسبوق الذي باتوا يحظون به من خلال الاستغلال المكثف لتكنولوجيات الإعلام والاتصال الجديدة. كما صارت تنتقل إلى المستويات الرسمية الأدنى من الحكومات المركزية، بما في ذلك المدن (DeMars 2005, p. 26).

ثانيًا، الشركات متعددة الجنسيات

لا يوجد ثمة اختلافٌ يُذكر حول أهمية الشركات متعددة الجنسيات بوصفها فواعلَ مؤثرةً في السياسة العالمية، فهي لا تتحكم فقط في حركة رؤوس الأموال والاستثمارات الأجنبية المباشرة، بل تتحكم أيضا في تدفقات الأسواق بمختلف أشكالها، وفي عمليات نقل التكنولوجيا، إضافة إلى سيطرتها على المؤسسات المالية (الدولية) بفضل ميزانياتها الضخمة التي تفوق ميزانيات دولٍ قائمةٍ بذاتها. يتجاوز تأثيرُ هذه الشركات البعد الاقتصادي ليصل إلى البعد السياسي، حيث بإمكانها أن تمول الحملات الانتخابية، أو أن تدفع بأحزاب أو شخصياتٍ سياسيةٍ معينة إلى سدة الحكم مقابل استجابتها لاحقا لمطالبها، إضافة إلى رعايتها لجماعات ضغطٍ تابعة لها تقوم بشكلٍ روتيني بالضغط على المؤسسات التشريعية والتنفيذية، على حدٍّ سواء، لصالح سياساتٍ عامة معينة أو ضد سياساتٍ عامة معينة أخرى. هذا فضلاً عن لجوئها إلى القنوات غير الشرعية بمختلف أشكالها، كتقديم الرشاوى وتكريس الفساد السياسي والإداري. إذا كانت الشركات متعددة الجنسيات قد أصبحت تمارس سلطة موازية على نحوٍ متزايدٍ لسلطة الحكومات، كما لاحظت سوزان ستريتج (مقتبس في: Mcfate 2011, p. 139)، فإن النفوذ السياسي الناجم عن هذه السلطة لم يقتصر يومًا على الدول الضعيفة، لكنه يشمل أيضا الدول القوية، وإن على نحوٍ متفاوت. ينبغي أن نتذكر أن لجنةً مشتركة من 12 شركة متعددة الجنسيات، بمبادرة من شركتي IBM وPfizer، هي التي ضغطت من أجل إدراج "حقوق الملكية الفكرية" على أجندة المفاوضات التجارية متعددة المفاوضات، كما قامت بالضغط من أجل إقرار اتفاقية الجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية TRIPS. هذا ما يؤكد ملاحظة سوزان سال عندما قالت بأن 12 شركة خاصة فقط باستطاعتها صناعة قانونٍ عام للعالم أجمع (مقتبس في: Mcfate 2011, p. 137).

ثالثًا، شبكات وشراكات الحوكمة العالمية

تنطوي الحوكمة العالمية على تحولٍ من التعامل مع العلاقات ما بين الدول (حسب التصور التقليدي للسياسة/العلاقات الدولية) إلى التعامل مع شبكاتٍ عالميةٍ متزايدة التعقد من التفاعلات، لا بين الدول فحسب، لكن بين طيفٍ واسعٍ من الفواعل الدولتية وغير الدول، وما يبرر هذا التحول لا يكمن فقط في ظهور الفواعل غير الدول، لكنه يكمن أساسًا في أن تنامي دور هذه الفواعل يؤدي إلى – وفي الوقت نفسه ينتج عن – تشتت موارد السلطة العالمية، بحيث باتت الدولة مجرد فاعلٍ يتقاسم السلطة مع فواعل أخرى يتحكم كلٌّ منها في نمطٍ معيَّنٍ من أنماط موارد السلطة العالمية. لذلك، فإن الحوكمة العالمية تعبّر على تعدد فضاءات السلطة العالمية واستمرارها في الابتعاد عن الدولة. ولا تنتقل السلطة العالمية إلى أيدي الفواعل الجديدة فقط بسبب إعادة تعريف دور الدولة وقيامها بتفويض جزءٍ من سلطتها محليًّا و/أو عالميًّا، لكنها تنتقل أيضا بسبب أن الفواعل الجديدة أصبحت مع مرور الوقت أكثر قدرة على جذب واستقطاب موارد

السلطة من مجالها التقليدي. يمثل الجدول التالي الكيفية التي تتشتت بها موارد الحوكمة العالمية الأربعة (السياسية، المالية، المعرفية والمعيارية) عبر مختلف الفواعل (حمشي 2017، ص. 199).

الفواعل/الموارد	سياسية	مالية	معرفية	معيارية
المنظمات الدولية				
البيروقراطيات الدولية				
المنظمات غير الحكومية				
المؤسسات الخاصة				
الوكالات الحكومية				
المنظمات الهجينة				
شركات الأعمال				
الجماعات المعرفية				
وسائل الإعلام				

تشتت موارد الحوكمة العالمية: من (الفواعل) يتحكم في ماذا (موارد السلطة)؟

(الخانات الرمادية = تحكم محدود؛ الخانات السوداء = تحكم كبير)

المصدر: Dingwerth and Pattberg 2009, p. 49. (بتصرف)

في هذا السياق، تطورت ما يعرف بشبكات وشراكات الحوكمة العالمية بوصفها استجابةً للتحدي الذي يطرحه تشتت موارد السلطة العالمية، حيث لم يعد بإمكان أيّ فاعلٍ أن يحظى بجميع أنماط الموارد التي تتطلبها الحوكمة الفعالة لأي قطاعٍ من قطاعات السياسة العالمية. يمكن تعريف شبكات وشراكات السياسة العامة بأنها "ترتيبات (...) تعاونية، تقوم على إشراك الجماهير، منظمات المجتمع المدني و/أو القطاع الخاص التي تركز اهتمامها على [مشكلةٍ محددة من] مشاكل السياسة العامة". يتفق هذا التعريف العملي مع تعريفٍ سابق لشراكات القطاع العام والخاص تضمنه تقريرٌ للأمانة العامة للأمم المتحدة، سنة 2003، حول "تعزيز التعاون بين الأمم المتحدة وجميع الشركاء المعنيين من القطاع الخاص". جاء في التقرير أن "الشراكات هي عبارة عن علاقات (...) تعاونية بين مجموعة متعددة من الفواعل، دولتية وغير دولتية، حيث يتفق جميع الأطراف على العمل معًا لتحقيق أهدافٍ مشتركة، وتقاسم المخاطر، والمسؤوليات، والموارد، والكفاءات والمكاسب". وتشير جوليا ستيتس إلى أن الشبكات والشراكات يمكن أن تتخذ شكلاً مؤسساتيًا بطريقةٍ أو بأخرى، غير أن بعض الأدبيات تفضل إطلاق تسمية "الشبكات" على الترتيبات غير الرسمية وتسمية "الشراكات" على أشكال التعاون التي تتسم بطابع مؤسساتي أكبر (Steets 2009, pp. 123-124).

من جهة أخرى، تندرج شبكات (وشراكات) الحوكمة ضمن الأشكال غير الهرمية للحوكمة القائمة على التفاوض والتفاعل بين فواعل القطاع العام وشبه العام والخاص. وفي حين كانت العلاقات ما بين المنظمات موضوع بحث رئيس في بداية سبعينيات القرن العشرين، فإن دور الشبكات الأفقية ذات المصالح المنظمة لتشكيل الحوكمة والسياسات العامة جاءت مع بداية التسعينات. وتعد أبحاث بيرنت مارين ورينيت ماينتز (Marin and Mayntz 1992) وجان كويمن (Kooiman 1993) من الأدبيات المبكرة التي ألقت الضوء على دراسة شبكات الحوكمة. وبفضل تلك الأعمال، صار مصطلح "الشبكات" مرتبطا بمفاهيم عديدة، إذ ثمة مثلًا إشاراتٌ متكررةٌ إلى شبكات الاتصال، والشبكات ما بين الشركات، والشبكات الاجتماعية، والشبكات المهنية، والشبكات العابرة للحدود، حتى إن مانويل كاستلز (Castells 1996) في كتابه **صعود مجتمع الشبكة** *The Rise of the Network Society* يعتبر أننا نعيش في "مجتمع الشبكات" (خيّر 2012، ص ص. 46-47).

تُعَدُّ الشبكات تعبيرًا أفقيًا horizontal articulation مستقرًا نسبيًا من حيث الترابط، لكنها عمليًا فواعل مستقلة، بمعنى أن هذه الشبكات تعتمد بعضها على بعض في الموارد والقدرات، لكنها عمليًا مستقلة؛ فهي غير خاضعة لسلطة من أعلى الهرم (عموديًا) توجه أفكارها وعملها بطريقة معينة، لأن ارتباطها أفقي (علاقات تبادل)؛ ومع ذلك، فهي في نهاية المطاف ليست على قدم المساواة في السلطة و الموارد. من ناحية أخرى، فهي تتفاعل من خلال التفاوض المستمر؛ وهي تأخذ مكانها ضمن إطار تنظيمي (توفر القواعد، والأدوار، والإجراءات)، ومعياري (تعبر عن القيم، والأعراف، والمعايير)، ومعرفي (تولّد الرموز، والمفاهيم والمعرفة المتخصصة)، وتصوري (تنتج الهويات والآمال المشتركة)؛ كما أنها ذاتية التنظيم، إذ تعتمد شبكات الحوكمة على التنظيم الذاتي باعتبارها لا تشكل جزءا من السلسلة الهرمية، ولا تخضع لقوانين السوق، بل تهدف لتنظيم حقل السياسة على أساس مقارباتها الخاصة وتفاعلاتها الدينامية (خيّر 2012، ص. 47).

تستمر شبكات وشراكات الحوكمة العالمية في الظهور والتطور بسبب التعقد المتزايد في القضايا والتحديات العالمية التي يشكّل العديدُ منها تهديداتٍ حرجة وملحة على الصعيد العالمي/العابر للحدود، فضلا عن أن الاستجابة لهذه التحديات والتهديدات بفعاليةٍ (صار) يتطلب استراتيجياتٍ تتم صياغتُها ويتم وضعُها موضع التنفيذ على كافة المستويات، المحلي، الوطني، الإقليمي والعالمي، ما يجعل الحوكمة العالمية تتحول إلى نمطٍ من أنماط التفاعلات المعقدة متعددة المستويات. فالفاعل لا يستطيع القيام بشيءٍ ذي معنىً إلا من خلال التفاعل مع فواعل أخرى على مستوياتٍ أخرى، وهو ما يجري عبر هذه الشبكات والشراكات التي (يمكن أن) تربط بين أفراد (ناشطين، علماء، خبراء و/أو موظفين)، وحكومات، وشركات خاصة، ومنظمات ما بين حكومية، و/أو منظمات غير حكومية. ويقوم مفهوم الشبكات، بشكل أوضح مقارنة بالشراكات، على فكرة بناء الجسور bridging. فهي تبني جسورًا بين الفواعل التي اعتادت على العمل بعضها ضد بعض، كما أنها تبني جسورًا بين مختلف قطاعات الحوكمة (حمشي 2017، ص. 200).

من شأن هذه الجسور أن تكرس خاصيتين أساسيتين من خصائص الشبكات: الاعتماد المتبادل والتكامل. ينطوي الاعتماد المتبادل على الفكرة الشائعة التي مفادها أنه ما من فاعلٍ يستطيع التعامل مع قضيةٍ عالمية/عابرة للحدود بمفرده. لذلك، فإن تعددية قطاعات الحوكمة العالمية، إضافة إلى تشتت موارد السلطة، تتطلب بناء جسور عبر وطنية بين فواعل القطاع العام، الخاص (الربحي) والاجتماعي (غير الربحي)، من أجل تمكينها من توظيف مواردها على نحو تشاركي للتعاطي بفعالية مع التحديات المشتركة/العابرة للحدود. أما التكامل فينطوي على فكرة أن الشبكات من شأنها أن توفر القنوات المناسبة لجعل موارد السلطة

المشتتة على عدة مستويات، وبين عدة فواعل، تتكامل وتتضافر من أجل تداول سياسي أشد فعالية بشأن التحديات المختلفة للحوكمة العالمية. تمامًا كما أن من شأن الشبكات أن تشكل ميكانيزماتٍ فعالة لتسهيل عملية تبادل المعارف والخبرات والموارد التي تتوفر عليها مختلف الفواعل عبر مختلف مراحل صنع (وتنفيذ) السياسات العامة العالمية (حمشي 2017، ص ص. 200-201).

فضلا عن كونها تمثل استجابة لظاهرة التعقد المتزايد في قضايا وتحديات السياسة العالمية، واستجابة لعجز فواعل وأدوات السياسة الدولية التقليدية عن التعامل معها بفعالية، تضيف ستيتس مجموعة من الوعود المنتظر تحقيقها من قبل شبكات وشراكات الحوكمة العالمية (Steets 2009, pp. 124-126)، يمكن إيجاز بعضها في:

1) تحقيق الفعالية: حيث تقوم فواعل مختلفة بجلب موارد مختلفة إلى طاولة العمل. فالحكومات مثلا تتفرد بامتلاك سلطة الضبط والتنظيم، وبإمكانها أن تسهم في الحوكمة عبر إضفاء الشرعية الديمقراطية على العملية؛ شركات القطاع الخاص لديها فرص الحصول على الموارد المالية والخبرات التقنية في مجال عملها؛ أما المنظمات غير الحكومية فهي الأخرى غالبًا ما تحظى بخبرات تقنية معينة، كما يمكنها في كثيرٍ من الأحيان الاستفادة من علاقاتها الجيدة مع السكان المحليين أو مع لاعبين دوليين آخرين (الجدول 10). تنطوي الشبكات والشراكات، من خلال جمعها بين هذه الموارد المتكاملة، على إمكانية تعزيز القدرة على العمل بفعالية، من أجل معالجة مشاكل السياسة العابرة للحدود متزايدة التعقد.

2) تشجيع الابتكار: حيث لا تساهم الفواعل المشاركة في الشبكات والشراكات فقط بتوفيرها لموارد مختلفة، لكن أيضا من خلال جلب ثقافات تنظيمية وأساليب عمل عديدة ومختلفة. لذلك، فإن الجمع بين هذه المقاربات البديلة يمكن أن يؤدي إلى تطوير سياساتٍ وآلياتٍ جديدة تمامًا لحل المشكلات، يُأمَل أن تكون أكثر كفاءة وفعالية.

3) إرساء ثقافة العمل التعاوني بين الفواعل المشاركة: حيث كثيرًا ما تتسم العلاقات القائمة بين المنظمات غير الحكومية، الشركات والحكومات/المنظمات ما بين الحكومية بالتنازع وإلقاء اللوم بعضها على بعض عندما تفشل سياسةٌ ما. لذلك، يمكن للتعاون الناجح ضمن شبكات أو شراكات تركز على مشاكل محددة أن تساعد الفواعل العالمية على التغلب على ثقافة اللوم المتبادل، وتركيز الجهود، بدلا من ذلك، على التصدي للمشكلات المطروحة.

4) زيادة شرعية الحوكمة العالمية: حيث تعتبر الشرعية معضلة مستعصية بالنسبة للحوكمة الدولية التقليدية التي تستمد شرعيتها أساسًا من حكومات الدول، ونادرًا ما يتم أخذ لاعبين آخرين، كمنظمات المجتمع المدني أو شركات القطاع الخاص، بعين الاعتبار. مع ذلك، فإن المنظمات غير الحكومية والشركات متعددة الجنسيات تكون قد اكتسبت نفوذا هائلا وأهمية كبيرة في غضون العقود الأخيرة، على نحو ما سبق. لذلك، فإن الشبكات والشراكات من شأنها أن توفر لها إضافة إلى مؤسساتٍ أخرى فرصة للتعاون على قدم المساواة مع الحكومات الوطنية والمنظمات الدولية. وبالتالي، فإن الشبكات والشراكات لديها القدرة على الوصول إلى المعلومات ذات الصلة من الأطراف المعنية وبذلك يمكنها تصميم سياسات تكون أكثر استجابة لاحتياجات تلك الأطراف. ومن خلال كونها أكثر شمولا وإشراكا لأكبر عدد ممكن من الفاعلين، يُأمَل أن يُنظر إلى الشبكات والشراكات باعتبارها أكثر شرعية من العديد من ترتيبات الحوكمة التقليدية.

2. السلطة والسلطة الخاصة

في حوارٍ له مع السياسي الإيطالي أليساندرو فونتانا، قال ميشال فوكو: "أنت لا ترى من أيّ جهةٍ من السِّجالين كان يمكن طرح مسألة السلطة – من اليمين أو من اليسار. فهي لم تكن مطروحة في السِّجال اليميني إلا في قاموس الدستور والشرعية، أي في القاموس القانوني؛ وفي السّجال اليساري، لم تُطرح إلا بمعاني جهاز الدولة. أما الطريقة التي كانت تُمارس بها ماديًا، بتفصيلاتها، وخصوصياتها، وتقنياتها، وتكتيكاتها، فلا أحد كان يبحث فيها" (مقتبس في: Bertani and Zamcarini 2001, p. 75). إن ما يشير إليه فوكو هنا هو الفراغ النظري وغياب العدة المفاهيمية الكافية والانكفاء داخل الأطر المسطّرة بشكل مسبق، والتي تَحُول دون الاشتباك مع الأسئلة المحرجة بما تحمله من مخاطر، مع أن تفاديها غير ممكن مادامت أجوبتها مسيّجة قبليًّا. في هذا السياق، لا تُطرح مسألة السلطة authority إلا باعتبارها تعاقدًا أو هيمنةً، أما السلطة كما تُمارس في تعقُّدها الاستراتيجي، وفي شبكةِ قواها المتعددة، وفي أشكال توزعها وقنوات استثمارها، كل ذلك ما كان يُشكّل مسألةً جديرة بالاهتمام لدى أولئك الذين لا يرون في السلطة غير القوة القسرية القائمة على القمع والإكراه. يتحدث فوكو عن مفاهيم السلطة في النظام الدولي التي استمدت روحها من مقاربة ماكس فيبر العقلانية عن الدولة ومجال السياسة الدولية، أين تكمن السلطة والقوة في قلب الدولة (خيّر 2012، ص ص. 34-35).

إن جوهر الدولة حسب ماكس فيبر، ومنه تنبثق مفاهيم السلطة التقليدية في النظام الدولي، هو قدرتها على ادعاء "احتكار الاستخدام المشروع للقوة المادية داخل إقليم معين" (Weber 1948, pp. 77-78). وهكذا، فإن مفهوم السلطة العامة public إنما تستند إلى هذا التعريف الفيبري للدولة، ومنه ستشتق لاحقا مفاهيم الشرعية والسلطة الخاصة private. ففكرة الدولة بوصفها الكيان الوحيد القادر على احتكار شرعية استخدام القوة power وممارستها على السكان ضمن الحدود الإقليمية هو صميم فكرة الشرعية نفسها. ومن الناحية النظرية، تفرض العلاقة بين الدولة ومواطنيها على هذا النحو شكلا من أشكال الطاعة المعتادة habitual obedience على المواطنين نتيجةً لنظام قانوني، أين يصير التهديد بالإكراه والقمع عبر استخدام القوة المادية مُمأسَسًا ومتضمَّنًا في فكرة الدولة نفسها (خيّر 2012، ص. 35، هامش 1).

غير أن ما يهمنا هنا هو بيان الكيفية التي أظهر بها فوكو عجز فرضية فيبر القمعية وتصوره القانوني عن الإحاطة بالآلية الإنتاجية للسلطة، مما أدى إلى اختزال السلطة في صورة القانون. ولا تزال مواقع تحليل السلطة عند الكثير من المحللين لا تبتعد عن مفاهيم الحق، والعنف، والقانون، واللاشرعية، وخاصة الدولة والسيادة، وكل الثنائيات التي تعُود بنا إلى إقصاء مواقع الفعل وآليات التجسيد والطبيعة المادّية لممارسة السلطة. والقول بالاستعمال المشروع للعنف الذي يقع في لب التصور القانوني-الخطابي للسلطة لدى فيبر، الذي وجد مقبوليته تاريخيًا، لم يعد النموذج والناموس الذي نعود إليه في فهم السلطة (العيادي 1994، ص ص. 50-57). وعليه، فقدت شهدت السلطة مع فوكو مرحلة استبصارها الأولي، بحيث فك أواصر اليتوبيا عبر مُساءلةٍ أركيولوجيةٍ تُظهِر السلطة بوصفها شبكة علاقات منتجة، وغنية واستثمارية تعمل بطريقة استراتيجية (Amedegnato 2005, p. 295). إنّ ما قام به فوكو، باعتباره باحثا أركيولوجيًا، هو ممارسة حفرياته في قبر العقل التوحيدي والثبوتي. هذا الهدم المتواتر للتوحيد الكُلّاني هو ما يُشرّع شمولية النضالات والمعارضات في مواجهة كل السلطات الحاضرة. في بحثه "الميكروفيزيائي للسلطة"، يفجر فوكو الوحدات ويدحض فكرة النواة المركزية التي تصدر عندها الإشعاعات، حيث ترتحل نقطة أرخميدس اليوم عبر دوائرَ بلا مراكز. كذلك هي السلطة، إنها تُغادر مكان الولادة الذي حدّدته خطابات التراث الفلسفي، لتحدِّد الآليات الموزعة، المتشابكة

والمتلاقية، ليس في أعلى الهرم فحسب، بل في قاعدة المجتمع أيضا (العيادي 1994، ص ص. 66-67). وفي كتابه **إرادة المعرفة** (فوكو 1990)، أطلق فوكو توصيفًا جديدًا للسلطة، اسمه **السلطة الحيوية** biopouvoir، وهي السلطة التي لم تعد تحدها صورة القانون والموت، بل هاجسها ورهانها هو الحياة والأحياء. هي السلطة التي ترتبط مهماتها بالخلاص والتوجه إلى الحاجات الحيوية وإنتاج الحقيقة. لقد عملت الكنيسة لقرون مضت على قيادة الناس إلى الخلاص في العالم الآخر، غير أن النقاش تطور إلى وجوب ضمانه (أي الخلاص) **الآن وهنا** في هذا العالم *ici et maintenant*.

وهكذا، جرى استثمار هذه المقاربة الرصينة للسلطة، التي يقدمها فوكو، وأعيد طرحها من خلال تحليل كلمة "الخلاص" التي أعطيت معانٍ عديدةً، كأن تعني الرفاه، والصحة، والموارد الكافية، والمستوى المعيشي اللائق، والأمن، وغيره؛ مع توسيع نطاق المُؤسسة التي تضطلع بتحقيق الخلاص للبشرية، المتمثلة تقليديا في الكنيسة، لتشمل مُؤسسات أخرى. وإن ظهرت الدولة بوصفها أكثر أشكال السلطة اتساعًا وامتدادًا في المجتمعات الحديثة، فإن ذلك لا يعني أن الدولة تستغرق كل أشكال السلطة، لتبقى، مثلما يقول دسنتي، "متعددة وموزعة في الآن نفسه، تظهر في نقاط وخصوصيات محددة، أي تنتج 'فواعل' في أشكال خاصة، وغاية هذه الفواعل لا يجب أن تحجبها عنا شجرة الدولة". أو كما يقول برنار ليفي في سياق تثمينه للجهد الفوكوي، "يجب أن نمر عبر كل التمزيقات الفوكوية للتاريخ، لنرى كيف تتوزع أشكالٌ جدُّ صغيرة من السلطة المنتزعة من الأمير" (مقتبس في: العيادي 1994، ص. 70).

لقد وضعت الدراسات الحديثة، هي الأخرى، مفهوم السلطة تحت المجهر نظريًا وتجريبيًا عقب التغيرات التي ظهرت مع العولمة. أين بات من الواضح أن نهاية القرن العشرين كشفت بما لا يدع مجالا للشك عن التحول الدرامي في مفهوم السلطة من مفهومه الفيبري التقليدي إلى مفاهيم استوعبت طبيعة التحولات التي يعرفها النظام الدولي. وبدل مفهوم الدولة الهوبزية، صار ثمة إدراكٌ متزايد لدرجة المأسسة وعمليات التفاعل ضمن النظام الدولي والكيفية التي تعيد بها تعريف السلطة في السياسة الدولية. وقد حظيت أشكال الحوكمة من دون ترتيباتٍ دوليةٍ أو ما بين دولية على الساحة العالمية بالاعتراف حينها، في مشهد قوضت فيه الحدود التقليدية بين المجالين الداخلي والخارجي (Hall and Biersteker 2002, pp. 3-4). وفي تحليلها لتحول السلطة، تفترض جيسيكا ماثيوز (Mathews 1997) أن ثورة المعلومات كانت السبب الرئيس في ظهور الفواعل غير الدول القادرة على نحو متزايد على الاضطلاع بالعمل الجماعي، مما قوّض من سلطة الدولة. وصارت تتقاسم سلطاتها – التي تشمل الأدوار السياسية، والاجتماعية والأمنية التي تقع في صميم السيادة – مع الشركات، والمنظمات الدولية، والمنظمات غير الحكومية. مما يعني أن عصر تمركز السلطة في يد الدولة قد ولَّى.

فضلًا عن التحليلات النظرية، أثبتت الوقائع الإمبريقية ظهور شبكات من الفواعل غير الدول التي بدأت تأخذ أدوارا ووظائف رسمية في النظام العالمي (ولاعتبارِ النظامِ الدوليِّ عالميًا دلالتُه هنا). هذا ما جعل التعارض يشهد حده الأقصى بين تياريْ العولميّين والدولتيّين، حيث ينظر التيار الأول للعولمة على أنها تتحرك حتمًا إلى عالمٍ بلا حدود يشكل فيه الاقتصادي حقلا أساسيا للتفاعل، وتبدو فيه الشركات العالمية اللاعبَ الرئيس، فيما تحتفظ الدولة بأدوارٍ بسيطةٍ تقتصر على توفير البنية التحتية والمنافع والخدمات العامة التي تتطلبها الأعمال. في المقابل، يصر تيار الدولتيّين على محورية الدولة كفاعل في الاقتصاد والسياسة الدوليْن. حيث إن ثمة من يفترض أن الاقتصاد في الغالب دولي وليس عالميًا، وأن الدولة مع التحول في طرائق الحكم لا تزال تلعب دورًا محوريًا في الحوكمة؛ وهذه التحولات يُعبَّر عنها بالتدويل لا بالعولمة، وهي تُعرف بأنها زيادة كبيرة

في تدفقات الأموال، والسلع والخدمات عبر الحدود. إلا أن المراجعات المختلفة للأدبيات تُظهر أن كلا التيارين لم يقدما التصور الكافي لدور كلٍّ من الدولة والفواعل غير الدول، حيث تعرف الدولة تعزيزًا لدورها في بعض المسائل، في حين أنها فقدت بوضوح قدرتها على معالجة قضايا عالمية. وعلى الرغم من احتفاظها بدرجةٍ كبيرةٍ من الأهمية في لعب الأدوار العالمية، إلا أن الفواعل غير الدول هي الأخرى تُبرز حنكةً في التعامل مع القضايا العالمية وقدرة متزايدة على التأثير في تشكيل وهندسة السياسات الاقتصادية العالمية (Higgott, Underhill and Bieler 2000, p. 1).

لم يكن الاهتمام اللافت بمفهوم وأساليب عمل الحوكمة العالمية بمنأىً عن تحليل السلطة، وذلك لارتباطهما الذي لا فكاك منه في واقع الحال. تتضمن الحوكمةُ القواعدَ والهياكلَ والمؤسساتِ التي توجه الحياة الاجتماعية وتنظمها وتراقبها، وهي تشكل في الحقيقة العناصر الجوهرية للسلطة. وحتى يسهل علينا حساب درجة وكيفية توجيه الأنشطة العالمية وكيف تُنتج الأوامر العالمية، ينبغي علينا أن نخوض في تحليلاتٍ دقيقةٍ وصريحةٍ لطريقة عمل السلطة. وأبعد من ذلك، فإن الأسئلة الكلاسيكية حول الحوكمة، لاسيما في التقليد الليبرالي المعني بشكل محوري بمفهوم السلطة، والتي يعالجها الباحثون وصناع القرار باستمرار، يمتد نطاقها ليشمل: من يحكم؟ وكيف يمكن للمؤسسات أن تُصمَّم للتحقق من إساءة استخدام السلطة؟ وكيف يمكن المحافظة على الاستقلالية الفردية والحرية؟ ومن دون شك، فإن بعض هذه القضايا انتقلت إلى النقاش بشأن الحوكمة العالمية، لكن ليس بما فيه الكفاية. لذلك يبدو أن محاولة فهم الحوكمة العالمية نظريًا وامبريقيًا هو ما أخضع مفهوم السلطة للتحليل (Barnett and Duvall 2005, p. 2).

إن تطعيم النقاش عن الحوكمة العالمية بجرعة من السلطة ليس بسيطا كما يبدو عليه الأمر، بسبب ضبابية الرؤية حين يتعلق الأمر بتحديد مفهوم السلطة، وحتى حين وجه إدوارد كار خطابه الذي نسف بأطروحات الطوباويين، أو مثاليّي ما بين الحربيْن العالميتيْن، وطالب بالسلطة التي تدعو لها "الواقعية" التي تميل إلى اعتبار السلطة بأنها قدرةُ دولةٍ واحدةٍ على استخدام مواردها المادية لإجبار دولةٍ أخرى للقيام بخلاف ما تفعله؛ كان لهذا المفهوم أن يحظى بما يبرره لو شمل مجموعة كاملة من الطرائق التي يركز فيها الفواعل على قدراتهم لتحديد سياساتهم و مصائرهم. لكن ذلك لم يحدث. وكما ينوه له والتر غالي، ومنظرون اجتماعيون كثر، فإن السلطة في أصلها مفهوم متنازع عليه (Gallie 1956)، حيث يدرك الباحثون أنها تعمل بأشكال مختلفة وتحمل مدلولات متعددة لا يمكن التقاطها بصيغة واحدة (Barnett and Duvall 2005, p. 2).

يحدد بارنيت ودوفال أربع أشكال للسلطة (Barnett and Duvall 2005, pp. 3-4): السلطة الإلزامية compulsory power، وهي تشير إلى علاقات التفاعل التي تُمكّن فاعلًا واحدًا من ممارسة سيطرته المباشرة على فاعل آخر، أو بتعبير مغاير، هي السلطة التي تمارسها الدولة حال تهديدها دولةً أخرى وتفرض عليها تغييرًا في سلوكها؛ والسلطة المؤسساتية institutional power، وهي في الواقع حين يمارس الفاعل سيطرة غير مباشرة على سلوك فاعل/فواعل آخر/آخرين، وهي تظهر في تصميم الدول الكبرى للمؤسسات الدولية بطرائق تعمل على تحقيق مصالحها وتقويض مصالح غيرها على المدى البعيد؛ والسلطة البنيوية structural power التي تتعلق بتشكيل القدرات الاجتماعية ومصالح الفواعل في علاقاتها المباشرة بعضها مع بعض، والتعبير الأمثل عن هذا الشكل من أشكال السلطة هو عمل الاقتصاد الرأسمالي العالمي في إنتاج المواقع الاجتماعية لرأس المال والعمل مع الإقرار بقدرتها المتباينة على تغيير ظروفها وثروتها؛ وأخيرًا، السلطة المنتجة productive power، وهي

تتعلق بإنتاج أنظمة المعاني والدلالات المنتشرة والمتوغلة اجتماعيًا، بحيث يوجه النشاط الاجتماعي في اتجاهاتٍ معينة، ويحدد ما يشكّل المعرفة المشروعة ومن تُشكّل معرفتُه المساءلة المهمة.

تؤكد هذه الطريقة التي تظهر بها السلطة في أشكال متعددة الحاجةَ إلى المزيد من التأمل في أنماط السلطة الخاصة التي ما فتئت تتطور مع نمو الفواعل غير الدول وتعقد أدوارها في السياسة العالمية. ثمة من يربط السلطة الخاصة بالفواعل الخاصة التي تسعى إلى الربح، مثل الشركات وجماعات الضغط والتنظيمات الصناعية وغيرها (Cutler, Haufler and Porter 1999). لكننا نتبنى وجهة نظر أولئك الذين يعتمدون مفهومًا موسّعًا للسلطة الخاصة يتجاوز حقل الاقتصاد السياسي الدولي، ويضم إلى جانب الشركات أشكال الحوكمة الخاصة من خلال الفواعل غير الحكومية (Hall and Biersteker 2002). استنادًا إلى مراجعته لمجموعة من الأدبيات ذات الصلة، يخلص تيم بوث (Büthe 2003) إلى أن "الخاص" في هذا المفهوم يشير إلى كل ما هو خلاف الدولة، وما لم تنشِئه الدولة، وما هو غير تابع للدولة أو معتمد عليها بشكل كلي (يُنظر الجزء الأول من هذه الدراسة)، في حين تشير "السلطة" إلى أشكال ممارسة القوة التي تأخذ طابعًا مؤسسيًا، وهي تعد سلطةً من حيث إن الفاعل موضوع الحوكمة إنما يقر بسلطة الفاعل الذي يمارِس الحوكمة. سنعود في الجزء الرابع إلى ما يمكن اعتباره تمثلات للسلطة الخاصة، وننتقل الآن إلى التحول الذي أنتجه تطور أنماط السلطة الخاصة؛ التحولُ من الحوكمة العامة المتمركزة حول الدولة إلى الحوكمة الخاصة، التي تنتقل فيها السلطة بعيدا عن الدولة، نحو الطيف الواسع من الفواعل الخاصة التي تعرفها ديناميات الحوكمة/السياسة العالمية.

3. من الحوكمة العامة إلى الحوكمة الخاصة

يتفق باحثون كثر في علم السياسة على أن السلطة موجودة أيضا خارج الهياكل السياسية الرسمية، خاصة بعد أن استطاعت الفواعل غير الدول خلق قواعدها ومعاييرها لكسب السلطة على مستوى النظام الدولي. يتعلق الأمر هنا بما صار يعرف بالحوكمة الخاصة private governance في مقابل الحوكمة العامة public governance . لذلك، صار مفهوم الحوكمة الخاصة يَحظى بجزءٍ مهم من النقاشات الأكاديمية، فبعد أن ركزت معظم الأبحاث على التعاون المؤسسي بين فواعل قطاع الأعمال (القائم على منطق التنظيم الذاتي)، باتت الدراسات اليوم تلقي المزيد من الضوء على تلك النظم عبر الوطنية من القواعد التي تعزز التعاون بين الفواعل الربحية وغير الربحية (القائم على التنظيم التعاوني).

لقد اقتصر النقاش حول الفواعل غير الدول ودورها الجديد في الحوكمة، في بعض الأدبيات، على الشراكات العامة-الخاصة public-private partnerships وشبكات السياسة العامة العالمية global public-policy networks، في حين أن المأسسة بين الفواعل الخاصة التي تنشط دون تدخل من الحكومات، مثل وكالات الحكومة أو المنظمات الحكومية الدولية، تشهد إهمالا لافتا للانتباه. إن عمليات المأسسة الخاصة فيما بين تشكيلةٍ واسعةٍ من قطاع الأعمال والفواعل غير الحكومية غير الربحية الأخرى، التي صرنا نشهدها خلال العقود الأخيرة، لا تعني الدفعَ نحو اقتصاد أخضر مبني على حسابات عقلانية مصلحية فحسب؛ لكننا نشهد أيضا ظهور منظمات عبر وطنية ناتجة عن مجموعة متنوعة من المعايير ونظم الحكم على المستوى العالمي، ونجد تغير تأثير الفواعل الخاصة على السياسة العالمية، وتطورت بعد أن كانت متغير التدخل في النظام الدولي، لتصبح واضعة للقواعد الموجودة أساسا خارجه. لكن السؤال المطروح هو: ما الذي يفسر هذا التحول في الآونة الأخيرة؟ يمكن فهم سياقات ظهور الحوكمة الخاصة على طول خطين متداخلين من الحجج. يركز الخط الأول

على المستوى الكلي، بحيث تندرج ضمنه التحولات الاقتصادية العالمية والعوامل السياقية في المستوى الدولي. أما الخط الثاني، أي المستوى الجزئي، فيتضمن البنى الخاصة بالفواعل إلى جانب الموارد التنظيمية المتاحة للفواعل المعنية. ويؤدي بنا كلٌّ من المستويْن إلى تشكيل تصور متكامل لظهور مؤسسات الحوكمة الخاصة (Pattberg 2005, p. 590).

يُطلق ديفيد مورفي على العقد الأخير من القرن العشرين اسم عصر الشراكات (Murphy 1998). ويمكن ملاحظة تلك الأشكال التعاونية، التي تعرف بالشراكات، في مجموعة واسعة من الأطر التنظيمية والقضايا التي تحفز التعاون. حيث تدخل الشركات في تحالفات استراتيجية مع الموردين والمنافسين وتطوير معايير وممارسات غير رسمية في مجال الصناعة، أو حتى نظم خاصة رسمية، إضافة إلى تنظيم سلوك طائفة واسعة من فواعل قطاع الأعمال. لقد صارت المنظمات الدولية تسعى لطلب المساعدة من الشركات لتنفيذ المعايير البيئية والاجتماعية العالمية (مثل الاتفاق العالمي للأمم المتحدة U.N. Global Compact)؛ أو الدخول في شراكة مع فواعل قطاع الأعمال والمنظمات غير الحكومية لتقديم خطة قابلة للتطبيق عالميا من أجل إعداد تقارير دائمة عن الشركات (مثل المبادرة العالمية لإعداد التقارير GRI). كما يشارك ممثلو المجتمع المدني من جانبهم في المفاوضات مع الشركات والحكومات والمنظمات الدولية بغية النظر في وضع إطار مستدام للتخطيط في مجال السدود الكبرى (مثل اللجنة العالمية للسدود WCD) (Pattberg 2005, p. 591).

تشير هذه الأمثلة، على الأقل، إلى ثلاث تحولات جوهرية في السياسات العالمية. **أولا**، لم تعد الجهات المخولة بحل المشكلات تقتصر على الحكومات ومنظماتها الدولية فقط، بل انتقلت السلطة إلى أشكال جديدة ومختلفة، تشمل تشكيلاتٍ من القطاع العام والخاص، فضلا عن الفواعل الخاصة المحضة؛ **ثانيا**، لم تعد العلاقات بين الشركات والحكومات والمجتمع المدني علاقات مواجهة دائمة، بل إنها تتحول في أحيان كثيرة نحو الشراكة كصيغة ممكنة للتفاعل بينها؛ **وثالثا**، نشهد استمرار ظهور المزيد من المأسسة التعاونية، مما يسفر عن ممارسات اجتماعية أكثر قدرة على تنظيم مسائل محددة بصورة فعالة. ومن ثم، فإن مصطلح **الحوكمة الخاصة** إنما يلخص هذه التحولات المهمة ضمن إطار مفاهيمي واحد، حيث يركز فيه على دور الفواعل الخاصة-الربحية وغير الربحية في إنشاء وصون نظم الحكم عبر الوطنية التي تعنى بقضايا محددة؛ لذلك، يمكن أن يُفهم من الحوكمة الخاصة باعتبارها المُمَاثِل الوظيفي للأشكال العامة من الحوكمة العالمية التي تشمل الدول والمؤسسات ما بين الحكوماتية (Pattberg 2005, pp. 591-592).

تتكوّن الحوكمة الخاصة ممَّا لا يقل عن ثلاثة أبعاد تحليلية: **أولا**، البعد الإجرائي للحوكمة، ويشير إلى أنشطة الفواعل عبر الوطنية الخاصة؛ **وثانيا**، البعد البنيوي للحوكمة، وهو يسلط الضوء على الهندسة المتمايزة لترتيبات الحوكمة، التي تتضمن المعايير، والقواعد، والشبكات وكوكبة الفواعل، إلى جانب الروابط الرسمية وغير الرسمية لقضايا أخرى في الحوكمة؛ **وثالثا**، البعد الوظيفي للحوكمة، وهو يركز على المخرجات المادية material والمتعلقة بالأفكار ideational التي تنتجها ترتيبات الحوكمة الخاصة كمماثل وظيفي لأشكال للحوكمة العامة الدولية والوطنية. هذا المنظور ثلاثي الأبعاد للحوكمة الخاصة يعكسه افتراض روبرت فولكنر الذي يصف الحوكمة الخاصة بأنها "تبرز في المستوى العالمي أين تؤدي التفاعلات بين الفواعل الخاصة أو بين الفواعل الخاصة من جهة وفواعل الدولة والمجتمع المدني من جهة أخرى إلى ترتيبات مؤسسية توجه سلوكيات الفواعل في قضايا محددة" (Falkner 2003, p. 72-73; Pattberg 2005, p. 592).

لذلك، فإن الحوكمة الخاصة تتجاوز، بشكل أو بآخر، ظاهرة خوصصة السياسة العالمية، التي تُعنى بتقديم الخدمات وتنفيذ القواعد من طرف فواعل القطاع الخاص، بل تتضمن الحوكمة الخاصة إضافة إلى ذلك، كوكبة من الفواعل الجديدة وتحالفات غير مألوفة بين مجموعة واسعة من الفواعل التي تذهب إلى أبعد من التنسيق والتعاون. إن الحوكمة الخاصة، حسب فولكنر، إنما "تنشئ في سياق تفاعل يتسم لأنه مُمأسس وذو طبيعة أكثر استدامة. ففي نظام الحوكمة، لا تقرر الفواعل منفردةً وباستمرارٍ ما إذا كانت ملزمةً بالقواعد المؤسساتية استنادًا إلى حسابات مصالحها، لكنها تكيّف سلوكها مع تلك القواعد من باب الاعتراف بشرعية نظام الحوكمة" (Falkner 2003, p. 73). ولهذا، يختلف التعاون عن أشكال الحوكمة الخاصة حسب نمط السلطة لمّا يتعلق الأمر بقضيةٍ معينة، فالتعاون الذي يُستمد في المقام الأول من الحسابات العقلانية للفائدة المباشرة من ضبط السلوك في وضع استراتيجي معين قد لا ينطوي على السلطة؛ فالسلطة أساسا تتطلب قاعدة من الثقة بدلا من حساب الفوائد السريعة، وبالتالي يجب على التعاون أن يشمل تطوير العادات، والقواعد، والتوقعات التي تتقاسمها الفواعل. بعبارة أخرى، لا مناص من مأسسة التعاون (Falkner 2003, p. 72-73; Pattberg 2005, p. 593).

ترتبط الحوكمة الخاصة، مفهومًا وممارسةً، بما يعرف بالمؤسسات الخاصة التي تنشأ عن تعزيز التعاون بين الفواعل الخاصة؛ إنها "الممارسات الاجتماعية التي تتألف من أدوار معترف بها مقترنة بمجموعة من الأدوار أو الاتفاقيات التي تحكم العلاقات بين شاغلي هذه الأدوار. ومن المنظور الوظيفي، تحكم المؤسسات الخاصة مسائل متمايزة من خلال وضع قواعد تستهدف سلوك مختلف الفواعل وتنفيذها لاحقا. (...) وتؤدي المؤسسات الخاصة وظائف إضافية ضمن سياق الحوكمة الخاصة، من خلال توفير منتدىً للتداول وحل النزاعات، بإنتاج ونشر المعارف القيمة والمعلومات، وبتوفير فرص التعلم التنظيمي وتأمين التحقق المستقل من معيار الامتثال. وتوفر المؤسسات الخاصة على نحو فعال استجابة مؤسساتية للمشاكل البيئية، الاجتماعية والاقتصادية". وثمة من يعتقد أن المؤسسات الخاصة، بالموازاة مع المنظومات الدولية regimes، تستطيع توفير المنافع، وخفض تكاليف المعاملات، والتقليل من حدة انعدام اليقين (خيّر 2012، ص. 42).

تلعب المؤسسات الخاصة دورًا مهمًا في تشكيل الحوكمة الخاصة لبعض القضايا، مثل حقوق العمل والتجارة العادلة، والسياسات الغابية، والمحافظة على التنوع البيولوجي؛ إلى جانب الأشكال الخاصة المتعلقة بتنسيق القواعد وتنفيذها. وفي حين تكتسب ظاهرة وضع القواعد من طرف الفواعل الخاصة أهمية متزايدة بين باحثي العلاقات الدولية؛ إلا أن أغلب البحوث في هذه الأنظمة الخاصة إنما تحصر تركيزها في المأسسة بين الشركات وهيئات قطاع الأعمال، وتُغفِل التطورات السريعة للمأسسة بين المنظمات غير الحكومية البيئية والاجتماعية، والمستثمرين، والشركات عبر الوطنية ومختلف فواعل قطاع الأعمال المحلية والإقليمية (خيّر 2012، ص. 42).

4. تمثلات السلطة الخاصة

لاتزال معظم تفسيرات السلوك الدولي، وإلى وقتٍ قريبٍ، تركز على دوافع المصلحة الذاتية أو الإكراه الذي تمارسه الدول، إلى الاستبعاد الفعلي للاعتراف بسلطة القواعد؛ ولم يتم التأكيد على أن الدول هي الفاعل الوحدوي في الساحة الدولية فحسب، بل اعتُبرت أيضًا الفاعل الشرعي الوحيد في العلاقات الدولية. ومع ذلك، فخلال العقود الأخيرة من القرن العشرين، بات من الواضح أن هناك عددًا متزايدًا من التحديات النظرية

والإمبريقية التي تواجه مفاهيم التقليدية حول السلطة والنظام الدولي؛ لقد تم تحدي مفهوم الفوضى في النظام الدولي وجرت إعادة النظر فيه، كما باتت الحدود بين المحلي والدولي تتلاشى، والقضايا التي كانت في السابق تخضع فقط لنطاق القانون المحلي والسياسي، صارت تتأثر بالقانون والسياسة الدوليين وتؤثران فيه بشكلٍ متزايد (Hall and Biersteker 2002, p. 3).

ما من فرق جهير اليوم بين السُّلطة والقوة؛ ومع ذلك، تُستخدم السُّلطة للإشارة إلى أشكال مؤسَّسية أو تعبيرًا عن القوة، وما يميز بينهما هو شرعية ادعاءات السُّلطة؛ أي أن هناك حقوقًا تُطالب بها السلطات العليا، وبعض الالتزامات المُعترف بها على أنها شرعية من جانب أصحاب السلطة؛ وامتلاك الشَّرعية، يعني أن ثمة نوعًا من الموافقة المعيارية أو غير القسرية أو الاعتراف بالسلطة من جانب المَحكُوم؛ إنها "الاعتقاد المعياري لدى الفاعل بأنه ينبغي عليه الالتزام بقواعد المؤسسة". هذه الموافقة ناتجة عن الإقناع أو الثقة أو اللامبالاة بدلاً من الإكراه. يعترف الناس والمؤسسات والدول بسلطة التقاليد وسلطة التجربة والسلطة الأخلاقية وأحيانًا حتى سلطة عدم المساواة "الطبيعية". هذه الأشكال من السلطة "تجلب بعض المطالب العامة حول ثقة الأفراد في علاقة اجتماعية، بهدف ممارسة ضغط إضافي لتحصيل الامتثال، يتجاوز ما يمكن أن تمارسه العلاقة نفسها (...) فإذا كانت الطاعة هي نظير القوة، فالثقة هي نظير السلطة" (Hall and Biersteker 2002, p. 5).

نتجاوز، في هذا الجزء من الدراسة، النزعة الليبرالية التي ما فتئت تربط المجال الخاص "بحرية الفرد والسوق"، بينما تربط المجال العام "بسلطة الدولة والإكراه المشروع"؛ وإنما نتصور أن هدف "السلطة الخاصة" هو تمكين السوق وفواعله، والمنظمات غير الحكومية، وباقي الفواعل والمؤسسات عبر الوطنية من ممارسة أشكال أخرى من السلطة الشرعية؛ على اعتبار أن مواقع السلطة ارتحلت في بدايات القرن الواحد والعشرين نحو فواعل من غير الدول، لا هي أنشأتها، ولا هي استندت إليها.

تكتسب الفواعل غير الدول، مثل الشركات والمؤسسات الاجتماعية عبر الوطنية والمنظمات الدولية، السلطة في النظام الدولي؛ في هذا السياق تخبرنا سوزان ستراينج الكثير عن إفراط الواقعيين في التشديد على البنية السياسية، فيما تكشف أن "التغيرات التي تعرفها نظم المعلومات والاتصالات وكذا التقنيات المالية بفعل العولمة، قد غيّرت العلاقة بين السلطة والسوق"؛ حجة إيان هيرد مماثلة، إذ يؤكد أنه" في الوقت الذي تقبل فيه الدولة بشرعية بعض القواعد أو الهيئات الدولية، تصبح تلك الهيئة أو القاعدة سلطة" (Cox et *al.* 1997, p. 9).

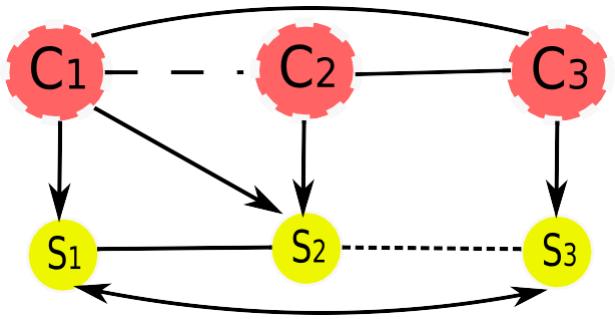
تشكل العولمة النيوليبرالية هي الأخرى تحديًا لشرعية الدول؛ لذلك تبدو المواطنة الاجتماعية (على عكس المدنية والسياسية) معلقة؛ في حين أن الشركات قد تتمتع بالمواطنة الكاملة داخل الدولة القومية، لذا، فإن سحب الحقوق الاجتماعية من دولة الرفاه الحديثة أدى إلى ارتدادٍ في المواطنة الفردية (ينظر: Pauly 1995; Strange 1996). تحيلنا نتائج العمل المشترك بين كلير كالتر وفيرجينيا هوفلر وتوني بورتر (Cutler, Haufler and Porter, 1999) إلى الابتعاد عن الأساليب التقليدية في العلاقات الدولية واستكشاف بروز القوى الاجتماعية الاقتصادية الخاصة والعابرة للحدود. باعتمادهما على الأنطولوجيا المادية، وإصرارهما على الاعتراف بالصدفة التاريخية للفعل الاجتماعي الذي تعكسه الدراسات البنائية الحديثة حول الاحتمالية التاريخية للسيادة. كما

يدعواننا إلى اكتشاف ثلاثة أشكال للسلطة: سلطة السوق، والسلطة الاخلاقية، والسلطة غير المشروعة (Hall and Biersteker2002).

أولًا، سلطة السوق: يقدم ستيفن كوربين ولويس باولي وساسكيا ساسين ثلاث وجهات نظر متباينة بشكل مثير للاهتمام حول طبيعة سلطة السوق. يجادل كوبرين، على سبيل المثال، بأن العولمة قد استبدلت الشركات المتكاملة رأسياً بنمط تنظيم عالمي ما بعد حداثي متشابك لا يعترف بمفهوم الاقتصادات القائمة على الجغرافيا، وقد تؤدي إلى ظهور نظامِ قرونٍ وسطى جديدة لتداخل "السلطات دون الوطنية، والوطنية، والإقليمية، والدولية، والعابرة للحدود". والنتيجة المنطقية لتحليل كوبرين هي أن السلطة الناشئة لممثلي المؤسسات الخاصة في التكنولوجيا والتمويل تترك للدول خيارًا بين التنازل عن السلطة السيادية أو التهميش الاقتصادي والتقني. وهذا يعني انتصارًا باهظ الثمن لأولئك الذين "يختارون" الارتهان للسيادة (Korbin 2002, p.48).

يعتقد باولي أن الدولة متواطئة في بعض عمليات تفويض سلطتها لتقلبات السوق، باعتبار السوق ملاذ الدول "لإخفاء قضايا التوزيع" في المجتمعات الديمقراطية (Pauly 2002, p.82). تساعد الأسواق في تبديد اللوم عن النتائج الاقتصادية السلبية للخاسرين في المجتمع المحلي؛ ويبدو حسب باولي، مرة أخرى، أن الولايات المتحدة توسع هذا الترتيب ليشمل الساحة الدولية. حُججٌ عِدّة تدعم افتراض اعتبار أن التراخي العالمي أمام ضوابط رأس المال والتحركات المصاحبة لإجراءات صنع القرار المستندة إلى السوق في صياغة السياسة الاقتصادية الوطنية قد ولد ارتباكا عند أولئك الذين يعانون من عواقب مثل هذه السياسات، وهذا فعلا ما جرّدَ الدولة القومية لاحقا من مسؤوليتها عن القضايا التي تؤثر بشكل مباشر ومستمر على الحياة اليومية لأولئك الذين تدعي تمثيلهم ورعايتهم وحمايتهم؛ وبمجرد أن يميز المواطن هذا التوجه، يجري تقويض ممارسة الدولة للسلطة وتتحول السلطة بالضرورة مرتحلة نحو أطراف أخرى.

مع هذا التغيُّر في علاقات السلطة بعيدًا عن الدولة القومية، يشير المزيد من الباحثين المهتمين بالحوكمة إلى دور شبكات الإنتاج والثروة التي تحدد المساحة المطلوبة لممارسة سلطة الشركات. في الشكل أدناه، يُشير منظور الرأسمالية عبر الوطنية إلى الاقرار – بطريقة أو بأخرى – بسلطة الشركات المهيمنة على البيئة العالمية اليوم، حيث تؤكد على انفصال الفواعل المؤسسية إلى حد ما عن الدول القومية المعنية، وتهيمن على السياسة الدولية من خلال تشابك أصحابها ومديريها بإحكام مع نخب الدولة، فيتم عندئذٍ نقل مراكز السلطة إلى المستوى عبر الوطني، ومن ثم تعليق اللوائح والضوابط الوطنية أو على الأقل تقييدها (Babic et al. 2017, pp.26-27).



منظور الرأسمالية عبر الوطنية لسلطة الدولة والشركات في النظام الدولي

تمثل **Sx** الدول؛ وتمثل **Cx** الشركات. يظهر نشاط الشركات في الغالب منفصلًا عن مجال السياسة الدولية والدول؛ العلاقات فيما بين الدول (على سبيل المثال، يظهر الصراع بين **S1** و**S3**) والشركات (على سبيل المثال، محايدة بين **C2** و**C2**، وتعاونية بين **C1** و**C2**) تظهر حسب الشكل منفصلة.

المصدر: Babic et *al.* 2017, p.26

ثانيًا، السلطة الأخلاقية: إذا كانت المؤسسات الرسمية وغير الرسمية لاقتصاد السوق مصادرَ لحوكمة القضايا الاقتصادية، فإن المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني هي فواعل خاصة يمكنها أن تؤدي وظائف معرفية ومنتجة للشرعية في صياغة قرارات السياسة عبر الوطنية، وقواعد النظام، والمبادئ، وعمليات صنع القرار. توفر المنظمات غير الحكومية المرتبطة بالحركات الاجتماعية والدينية العابرة للحدود الوطنية مصادر أخرى للسلطة لا تمثل تحديات مشروعة للنظام الدولي الحالي فحسب، بل تقترح أيضًا مفاهيم بديلة لأسس الأنظمة المستقبلية (Hall and Biersteker 2002, p. 29).

ثالثًا، السلطة غير الشرعية: تظهر السلطة الخاصة غير الشرعية في أشكال العنف المنظم التي تمارسه المافيا والمرتزقة؛ إذ تنتهك أنشطة هذه الجماعات القواعد القانونية، المحلية والدولية. ومع ذلك، غالبًا ما تتمتع هذه المجموعات باعتراف اجتماعي شرعي إلى حد أنها تدخل في فراغ السلطة الذي تُخلفه الدول الضعيفة، وتوفر بدلا عنها الخدمات العامة، مما يُكسبُها قبولاً عاماً، ويجعلها تظهر كبديل للتنظيم الاجتماعي. إن عدم قدرة الدول الأخرى على تحديد أين تبدأ الحكومة وأين تنتهي المافيا في دولة بحجم روسيا، مثلا، من شأنه أن تكون له آثاره الخاصة على بروز السلطة الخاصة في النظام الدولي.

استنتاجات: دروسٌ منسيةٌ في حوكمة الصحة العالمية زمنَ جائحة كورونا

ماذا يعني كل هذا للمنخرطين في النقاش حول حوكمة الصحة العالمية، الذي عاد إلى صدارة الاهتمام مع تفشي جائحة كورونا منذ بداية عام 2020؟ لقد شهدت النظم الصحية، على مدى العقود الماضية، تحولًا كبيرًا؛ إذ تغير دور وزارات الصحة، وانتقل تدريجياً من التزويد المباشر بالخدمات الصحية إلى الإشراف العام على قطاع الصحة، بما في ذلك التمويل والإشراف على مقدمي الخدمات من القطاع الخاص. وقد أدت الإصلاحات الصحية إلى تسريع هذا التحول، وتعزيز دور المؤسسات الجديدة، مثل وكالات الأدوية الوطنية أو وكالات الصحة العامة أو وكالات مكافحة الأمراض (مثل الوكالات الوطنية لمكافحة السرطان)، أو منظمات التمويل الصحي المسؤولة عن المخاطر وتجميع الأموال، أو شراء الخدمات الصحية، أو استهداف الفئات الفقيرة أو الهشة. كما أثرت الصدمات، مثل الأزمات السياسية أو المالية أو الكوارث الطبيعية أو الأوبئة، على إدارة النظم الصحية في العديد من البلدان. في هذه البيئة المتغيرة، تتطلب ممارسة الإشراف موازنةَ مصالحِ مجموعةٍ واسعةٍ من الفواعل، لا سيما حين تضاعفُ اللامركزيةُ عددَ الأطراف المشاركة في تقديم الخدمات الصحية. استجابةً لهذا التغير، تبدو النظم الصحية في القرن الحادي والعشرين أكثر تشاركية، وشمولية، وتعددية (Bigdeli et *a*l/2020).

على الرغم من أن أزمة فيروس كورونا أعادت الاهتمام وحفزت النقاش حول تضمين الفواعل الخاصة في دراسة السياسات الصحية العالمية، إلا أنها لا تزال متجذرة بقوة في النماذج المتمركزة حول الفاعل.

إن تطوير مقاربة تتمحور حول الشبكات من شأنه إحداث تحول، يُحيلنا إلى الانتقال من النزعة التقليدية المتمركزة أنطولوجيا على الفاعل، إلى العلاقات المتشابكة والمعقدة فيما بين الفواعل؛ أين سيبدو النظام الصحي العالمي الحالي كشبكة (أو حتى شبكة من الشبكات)، مع لفت الانتباه بشكل خاص لبنيته الهرمية، ومن ثم استكشاف الخصائص الرئيسية لهذه الشبكة/الشبكات العالمية.

كان ثمة، طوال الوقت، مسعى نحو ربط أبحاث الصحة العالمية بالمقاربة الشبكية في محاولة لتسليط الضوء على الكيفية التي تمكن من استيعاب هذه المقاربة، وأين تمتد، وكيف يمكن لها أن تتحدى المعرفة الشائعة التي أنتجت لنا النماذج المتمركزة على الفاعل actor-centered models. إن تضمين المقاربة الشبكية لَيُحيلُنا إلى إمكانية بناء نظام دولي يظهر على أنه نظريًا وامبريقيًا تعدديٌّ. نعتمد هنا على المقاربة الشبكية لتوضيح ثلاث حجج نظرية أساسية؛ **أولا**، يمكن للبنية العلائقية لحوكمة الصحة العالمية أن تختلف بشكل ملحوظ، من شبكات أفقية ترتبط فيها جميع البلدان بنفس الطريقة، إلى شبكات هرمية تُظهر تمييزًا حادًا بين الأطراف المركزية؛ **ثانيًا**، تشكل بنية الشبكة ما نسميه العدوى في الشبكات الأفقية، أي انتشار أزمة في أي مكان في النظام وتفشيها في كل مكان، على شاكلة جائحة كورونا؛ ومن ثم، يرتفع خطر العدوى العالمية في هذه الشبكات بما يتماشى مع كثافة الترابط. على النقيض من ذلك، فإن الشبكات الهرمية مرنة في مواجهة الأزمات المحيطة (الهامشية)، لكنها هشة للغاية في مواجهة الأزمات داخل المركز؛ **ثالثًا**، تُظهر الأنظمة الهرمية من ديناميكيات ردود الفعل الإيجابية التي تجعلها تتسم بأنها تعزز نفسها بنفسها self-reinforcing، وأحيانًا حتى في مواجهة اضطراب كبير في المركز (Oatleyet 2013).

السمة المميزة للحوكمة الصحية العالمية هي عدم القدرة على فصل نظام الصحة العالمية إلى وحداتٍ وطنيةٍ مستقلةٍ أو مستوياتٍ مختلفةٍ للتحليل. تصِل الروابطُ الأفقيةُ الدولَ أثناء قيامها بالتفاوض وتنفيذ البُنى التنظيمية؛ وتصِل الروابطُ الأفقيةُ الأخرى المؤسساتِ الصحيةَ، كما تربط الفواعلَ الخاصةَ المُشَارِكَة في الحوكمة. في حين تربط العلاقاتُ الرأسيةُ صانعي السياسات المحليين بالفواعل الخاصة المحلية، إضافةً إلى ربط شركات المال الكبرى بالفواعل المجتمعية الصغيرة. فشركات إنتاج الأدوية أو اللقاحات، على سبيل المثال، كانت من بين أكبر المشاركين في إدارة الأزمة الوبائية، إلى جانب مشاركة المجتمع المدني في تعزيز سبل مواجهة الأزمة بتقديم المساعدات على المستوى المحلي، وكذا في مناطق النزاعات (Oatleyet 2013).

ينبغي أن يسترشد التوجه النظري لنظام حوكمة الصحة العالمية بمنطق الأنظمة المعقدة المتكيفة adaptive complex systems (يُنظر: حمشي 2017)؛ فالنظام المعقد المتكيف، أو القادر على التكيف، هو النظام الذي يتفاعل فيه العديد من الفاعلين agents دون توجيهٍ من وحدةِ تحكمٍ مركزيةٍ وينتج مخرجاتٍ جماعيةً مستمرةً وبنيوية. إنه نظامٌ يقوم فيه الفاعلون بتكييف سلوكهم استجابة للمحفزات الخارجية، وفيه تقوم عمليات التكيف هذه بإعادة إنتاج البنية التي أنتجها سلوكهم الجماعي أو تغييرها. سربُ الطيور، على سبيل المثال، هو ترتيبٌ منظمٌ يحافظ على التماسك أثناء تحركه في السماء. إن الأمر لَيُشبِه إلى حدٍّ بعيدٍ أسراب الطيور، فبنية السرب تتغير حين تتكيف الطيور المنفردة مع من يحلق إلى جانبها من الطيور الأخرى التي تتأقلم بدورها مع من يحلق إلى جانبها، وهكذا. علاوة على ذلك، وهي الحكمة البليغة التي يعلمنا إياها البنائيون، يتشكل سلوك الفرد من خلال موقعه ضمن البنية الكلية وتأثره بديناميتها، تمامًا كما أن سلوك الفرد يساهم بدوره في تشكُّل تلك البنية نفسِها وتحولها تارةً بعد أخرى.

المراجع

العيادي، عبد العزيز. (1994) **ميشال فوكو: المعرفة والسلطة**. الطبعة الأولى. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.

حمشي، محمد. (2017) **النقاش الخامس في حقل العلاقات الدولية: نحو إقحام نظرية التعقد في الحقل**. أطروحة دكتوراه في العلاقات الدولية، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة 1.

خيّر، شهرزاد. (2012) **دور المنظمات غير الحكومية في الحوكمة الاقتصادية العالمية**. مذكرة ماجستير في العلاقات الدولية، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة 1.

فوكو، ميشيل. ترجمة جورج أبي صالح. (1990) **إرادة المعرفة**. بيروت: مركز الإنماء القومي.

Amedegnato, O. Sénamin. (2006) "L'Archéologie du Savoir de Michel Foucault pour Penser le Corps Sexué Autrement." *Revue de l'Université de Moncton* vol. 37, no. 1.

Babic, Milan et al. (2017) "States versus Corporations: Rethinking the Power of Business in International Politics," *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* vol. 52, no. 4.

Barnett, Michael and Raymond Duvall. (2005) *Power in Global Governance*. UK: Cambridge University Press.

Bertani, Mauro and J. Claude Zamcarini. (2001) *Lectures de michel foucault: A propos de " Il faut défendre la société*. Vol. 1. Lyon: ENS Editions.

Bigdeli, Maryam et al. (2020) "Health Systems Governance: The Missing Links." *BMJ Journal* vol. 5, Issue 8.

Brown, David; Sanjeev Khagram; Mark Moore and Peter Frumkin. (2000) "Globalization, NGOs, and Mulitsectoral Relations." in Joseph S. Nye Jr. and John D. Donahue (eds.). *Governance in a Globalizing World*. Washington. D.C.: Brookings Institution Press.

Büthe, Tim. (2003) "Governance through Private Authority? Non-State Actors in World Politics." *Journal of International Affairs* Vol. 57, No. 1.

Cox, Robert W. et a*l.* (1997) *The New Realisms: Perspectives on Multilateralism and World Order.* Tokyo: United Nations University Press.

Cutler, A. Claire, Virginia Haufler and Tony Porter (eds.). (1999) *Private Authority in International Affairs* . Albany, NY: SUNY Press.

DeMars, William. (2005) *NGOs and Transnational Networks: Wild Cards in World Politics*. London: Pluto Press.

Dingwerth, Klaus. and Philipp Pattberg. (2009) "Actors, Arenas, and Issues in Global Governance." in Jim Whitman (ed.) *Palgrave Advances in Global Governance*. New York: Palgrave Macmillan.

Gallie, W. B. (1956). "Essentially Contested Concepts." *Proceedings of the Aristotelian Society* vol. 56.

Hall, Rodney Bruce and Thomas J. Biersteker. (2002) *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. UK: Cambridge University Press.

Higgott, Richard A., Geoffrey R. D. Underhill and Andreas Bieler. (2000) "Introduction: Globalisation and Non-state Actors." in Richard A. Higgott et *al.* (eds.) *Non-State Actors and Authority in the Global System*. UK: Routledge Publication.

Kooiman, Jan (ed.). (1993) *Modern Governance: New Government Society Interactions*. London: Sage.

Korbin, Stephen J. (2002) "Economic Governance in an Electronically Networked Global Economy." in Rodney Bruce Hall & Thomas J. Biersteker, *The Emergence of Private Autority in Global Governance*. UK, Cambridge.

Marin, Bernd. and Renate Mayntz (eds.). (1992) *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Boulder: Westview.

McFate, Sean. (2011) *Durable Disorder: The Return of Private Armies and the Emergence of Neomedievalism*. A Ph.D. dissertation of International Relations, London: LSE.

Oatleyet, Thomas et *al.* (2013) "The Political Economy of Global Finance: A Network Model," *Perspective in Politics* vol.11,no. 1.

Pattberg, Philipp. (2005) "The Institutionalization of Private Governance: How Business and Nonprofit Organizations Agree on Transnational Rules," *International Journal of Policy, Administration, and Institutions* vol. 18, no. 4.

Pauly, Louis. W. (2002) "Global Finance, Political Authority, and the Problem of Legitimation," in Rodney Bruce Hall & Thomas J. Biersteker, *The Emergence of Private Autority in Global Governance*. UK, Cambridge.

Robert, Falkner. (2003) "Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links." *Global Environmental Politics* vol. 3, no. 2.

Rosenau, James N. (1990) *Turbulence in World Politics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Rosenau, James and Durfee, Mary. (eds.) (2000) *Thinking Theory Thoroughly: Coherent Approaches to an Incoherent World*. USA: Westview Press.

Steets, Julia. (2009) "Global Governance as Public Policy Networks and Partnerships." in Jim Whitman (ed.) *Palgrave Advances in Global Governance*. New York: Palgrave Macmillan.

Weber, Max. (1948) "Politics as a Vocation." in H. H. Gerth and C. Wright Mills (eds.) *From Max Weber: Essays in Sociology. London: Routledge & Kegan Paul.*