عملية بناء الدولة في المنطقة العربية وتاثيرها على السياسات العمومية والتكامل الإقليمي: دراسة تقييمية

The process of state-building in the Arab region and its impact on policy-making and regional integration

- **يوسف شويحة**، استاذ مساعد أ ، قسم العلوم السياسية جامعة الاغواط ، الجزائر.

تاريخ إرسال المقال: 2018/04/15 **تاريخ قبول المقال:** 2018/04/24 **تاريخ نشر المقال:** 2019/06/12

الملخص:

تحاول هذه الدراسة الكشف عن العلاقة المفترضة بين الطريقة التي تمت بها عملية بناء الدولة في المنطقة العربية، وكيف أثرت هذه الطريقة على الأداء الوظيفي للأنظمة السياسية المتعاقبة والمختلفة في صنع سياسات عمومية، قادرة على الاستجابة للمطالب المجتمعية هذه السياسات التي دائما ما كانت تتصف بعدم الثبات والاستمرارية، حيث كانت انعكاس لاستقرار النخب أكثر من مطالب المجتمع، بالإضافة لظاهرة التكامل الإقليمي والذي يعتبر تحديا يفرض نفسه في ظل التهديدات التي تواجه المنطقة العربية ككل، غير أن الملاحظة التاريخية تكشف أن موضوع التكامل تم التعامل معه بحساسية مفرطة من طرف النخب السياسية العربية، كونه يتعارض مع مكتسبات الدولة القطرية العربية خاصة في ظل هيمنة ظاهرة السلطة على ظاهرة الدولة.

الكلمات المفتاحية:

بناء الدولة، الدولة العربية الحديثة، السياسيات العمومية، التكامل الاقليمي.

Abstract:

This study attempts to uncover the supposed relationship between the way in which the state-building process was conducted in the Arab region and how this way has influenced the functioning of successive and different political systems. The focus is on the formulation of public polices that are capable of responding to societal demands. These policies have always been characterized by instability and discontinuity. In fact, it has been a reflection of the unstability of elites rather than the demands of society in addition to the phenomenon of regional integration, which is a challenge that imposed itself in light of the threats facing the Arab region as a whole. Notwithstanding, historical analysis reveals that the subject of integration was sensatively dealt with by the different

Arab political elites because it is contrary to the gains of Arab states, especially in light of the dominance of the phenomenon of power over the phenomenon of the state.

المقدمة:

كان للمنهجية التاريخية التي سلكتها الدولة العربية الحديثة في مسار تشكلها دورا بارزا، في مدى قدرتها على إنتاج نماذج فعالة من الأدوار التي تتطلبها وتقتضيها كل من البيئتين الداخلية والخارجية، حيث واجهت المجتمعات العربية بمجرد دخولها مرحلة البناء الوطني بعد الاستقلال أزمات داخلية مركبة ارتبطت بالهوية، أفرزتها التنويعات الثقافية لهذه المجتمعات في مقابل الصورة السلطوية لأنظمة الحكم وكيف تعاملت مع هذا التنويع، في حين ان البيئة الخارجية بدورها شكلت تحديا بما تفرضه من ضغوط كبيرة، حيث ينبغي على الدولة كمؤسسة التعامل بما يحقق مصلحتها العليا، هذه المصلحة المتمثلة بالأساس في البقاء ومواجهة محاولات التفتيت والتفكيك اللاحقة، وكمحاولة لفهم طبيعة القضايا التي تفرزها البيئتين الداخلية والخارجية في صورة ضغوط ومطالب، فإنه يمكن التركيز على ظاهرتين أساسيتين حيث :

تعتبر كل من السياسة العمومية من جهة والتكامل الاقليمي[1] من جهة أخرى، من ابرز الوظائف المناط بالدولة أن تلعبها بفعالية تعكس المصالح الوطنية، فالسياسة العامة تعبر عن قدرة اي دولة على الاستجابة للمطالب المجتمعية، أما التكامل فيعبر عن مدى قدرة الدولة على الاستفادة من الموارد الأجنبية التي هي في الأخير ملك لدول أخرى، والتي لا تملكها هي بالضرورة، هاتين الظاهرتين وفي نفس الوقت الوظيفتين شكلا ولأمد بعيد ابرز وأصعب ما واجه الدولة العربية الحديثة منذ الاستقلال، او ما يعرف بالدولة القطرية التي جاءت بعد الاستقلال بجميع أزماتها البنيوية التي أنتجتها الخبرة الاستعمارية، مثل أزمة الهوية الوطنية وأزمة التبعية، بالإضافة لازمات المرحلة الانتقالية كضعف التنمية السياسية[2]، حيث وجدت الدول العربية نفسها غير قادرة تماما على مسايرة التحولات الإقليمية والعالمية المرتبطة بقضايا مثل الديمقراطية والتنمية والتجارة الدولية والتحديث، كما أصبحت هذه الدول تتعامل مع مثل هذه القضايا بنوع من الرتابة السياسية والاقتصادية، القائمة على التقليد والإفراغ دون أي مراعاة للخصوصية الثقافية والمجتمعية، التى تميز المنطقة فالفقه الإسلامي كأحد روافد هذه الخصوصية قدم مجموعة من القيم، مثل واجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ومبادئ

[1] للمزيد حول ظاهرة التكامل أنظر: جبرار ديسوا دراسة في العلاقات الدولية ج2 ، ترجمة قاسم المقداد ،دار نينوى ،2015
علي الدين هلال، نيفين مسعد، النظم السياسية قضايا الاستمرار والتغيير، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط3،
[2] 2005 ص 16-20

دستورية كالشورى والعدل والمساواة هذا ما يتفق تماما مع النموذج الحديث للدولة المدنية ولا يتعارض معه[3].

إشكالية الدراسة :

وهنا تتبلور إشكالية مركزية تتمثل في: **كيف أثرت عملية بناء الدولة العربية الحديثة على أداء وظائفها المتعلقة بصنع السياسات العمومية والتكامل الاقليمي ؟** عملية بناء الدولة كظاهرة تاريخية المقصود بها العوامل التاريخية التي أفرزت نمطا معينا من التعامل، الذي انتهجته أنظمة الحكم العربية في عملية صنع القرار سواء كضغوط أو كخيارات حيث شكلت تلك الأنماط التعاملية كوابح أو محددات لا يحيد عنها صانع القرار ولا يكاد ينسلخ عنها.

الخطة

المبحث الأول : الأطر النظرية والمفهومية للدراسة

المطلب الأول: الاقترابات والمناهج

المطلب الثاني: الاطار المفاهيمي: الدولة وبناء الدولة

المبحث الثاني: الدولة العربية الحديثة

المطلب الأول: نشأة الدولة العربية

المطلب الثاني: تطور وظيفة الدولة العربية

المبحث الثالث: تأثير عملية بناء الدولة على السياسات العمومية والتكامل الإقليمي

المطلب الأول : تأثير بناء الدولة العربية على السياسات العمومية

المطلب الثاني: تأثير عملية بناء الدولة على فعالية التكامل الإقليمي

الخاتمة:

المبحث الأول : الأطر النظرية والمفهومية للدراسة

المطلب الأول: الإطار النظري والمنهجي

كاقتراب ملائم للدراسة أو الأكثر ملائمة وكمحاولة جادة لفهم وتحليل وظيفة الدولة العربية فيما يتعلق بالسياسة العمومية والتكامل الإقليمي، فإن الاقتراب البنائي الوظيفي[4] الذي قدمه العالم الأمريكي **غابريال الموند** في ستينيات القرن الماضي يحاول بما يتوفر عليه من مفاهيم وافتراضات الاقتراب من

---

[3] الطاهر لبيب، علاقة المشروع الديمقراطي بالمجتمع المدني العربي، في مجموعة باحثين: المسألة الديمقراطية في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط2، ص201.

[4] تتناولة بعض الكتابات باسم الاقتراب المؤسسي الجديد .

هذه الظاهرة كأحد أهم المخرجات المرتبطة أساسا بظاهرة الدولة، فجوهر التفسير الوظيفي يقوم على دراسة النشاط أو مجموعة الأنشطة التي يحتاجها النظام السياسي مهما كان من أجل الاستمرار والدوام فهذا الاقتراب يركز على الوظيفة في حد ذاتها، بالإضافة الى ما يعرف بعنصري التداخل والتوازن، حيث يعبر التداخل عن التغير الذي في حالة ما إذا أصاب جزءا من النظام السياسي فإن التأثير سيمتد إلى باقي أجزاء النظام، أما التوازن فيقصد به أن أي تغيير يصيب أحد مؤسسات النظام يؤدي بهذا الأخير إلى نوع من الاختلال يسعى جاهدا إلى التخلص منه والعودة الى الحالة الطبيعية، وبالإضافة إلى ما سبق حاول هذا المدخل التحليلي تقديم جملة من الآليات التي تمتاز بها النظم السياسية، مثل الشمول حيث يضم النظام السياسي كل العمليات التي تؤثر على أداء النظام السياسي، كما يضم كافة المؤسسات الرسمية وغير الرسمية والجماعات التي تلعب دورا في الحياة السياسية، بالإضافة لآلية الشمول هناك الاعتماد المتبادل حيث التأثير متبادل بين مكونات النظام[5].

كما أن الاقتراب البنائي الوظيفي يفترض وجود حدود بين النظم الاجتماعية والنظام السياسي، وهناك مجموعة من الخصائص حيث يعتبر التعقيد المؤسساتي معيار للمقارنة بين الأنظمة السياسية التي بدورها تتكون من مجموعة من الأبنية والمؤسسات، بالإضافة إلى خاصية التشابه في نوع الوظائف المنجزة بين الأنظمة السياسية المختلفة مع الاختلاف في جودة الأداء، ويضاف لهاتين الخاصيتين وجود مجموعة من العناصر التقليدية والحديثة التي يضمها النظام السياسي، أما عن الوظائف التي ينجزها أي نظام فنجد التنشئة السياسية والتجنيد السياسي والتعبيرعن المصالح وتجسيدها، بالإضافة للاتصال السياسي كما يوجد نوع أخر من الوظائف المرتبطة بمخرجات النظام السياسي، مثل وضع وصنع السياسات واتخاذ القرارات وتنفيذ القاعدة [6].

وكرؤية نقدية لاستخدام هذا الاقتراب لمفهوم النظام السياسي في حين أن هذه الدراسة تتناول مفهوم الدولة العربية الحديثة، فإن السبب الرئيسي يكمن في غموض العلاقة وصعوبة الفصل بين ظاهرة الدولة والنظام السياسي في السياق العربي، فلا مؤسسيا ولا حتى ثقافيا يتجسد هذا الفصل ولعل هذا ما تحاول هذه الدراسة الإشارة إليه ولو بطريقة عرضية، بالإضافة للاقتراب البنائي الوظيفي يمكن الاستفادة كذلك من اقتراب صنع واتخاذ القرار، الذي يعنى بوظيفة تقوم بها الأنظمة السياسية باختلافها والمتمثلة في وظيفة اتخاذ القرار، سواء اتجاه البيئة الداخلية أو الخارجية كما تبرز أهمية هذا الاقتراب في كون عملية القرار ترتبط بجميع الأنظمة السياسية، سواء ديمقراطية كانت أو شمولية حديثة أو تقليدية، و يعتبر

---

[5] ثامر كامل محمد الخزرجي ، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة ، دار مجدلاوي ،عمان ، ط1 ، 2004 ، ص 59 – 60.

[6] ثامر كامل محمد الخزرجي ، المصدر السابق ، ص62 – 63.

العالم **ريتشارد سنايدر** أهم من بعث عملية البحث والتحليل السياسي انطلاقا من وظيفة القرار السياسي حيث ركز على عملية صنع القرار في السياسة الخارجية، حيث قدم ثلاث فرضيات هي أن سلوك الدولة يتجسد عبر قرارتها وان هناك أشخاصا هم من يتولون اتخاذها، وان عملية اتخاذ القرار المناسب تأتي بعد استعراض جملة من البدائل.

ولعل السبب الرئيسي وراء استخدام هذا الاقتراب هو أن عملية التكامل الإقليمي هي في نهاية الأمر قرارات اتجاه البيئة الخارجية، كذلك فإن ظاهرة التكامل الاقليمي يمكن فهمها من خلال الطرح الوظيفي، فهو من أكثر الاقترابات ملائمة لتحليل وفهم ظاهرة التكامل، وهي تقوم على جملة من الافتراضات الأساسية والمفاهيم التي حاول روادها من خلالها ايجاد النموذج الأمثل للتكامل، وهنا يبرز دور السياق الذي ظهرت فيه هذه النظرية والمتمثل في السياق الأوربي بما يتوفر عليه من خبرة تاريخية تكاملية كانت بدايتها متعثرة الى غاية **1957 اتفاق روما**، حينها بدأت النتائج الايجابية للتجربة التكاملية للجماعة الأوربية، وهنا يطرح السؤال الأساسي هل يمكن للنظرية الوظيفية لاسيما الجديدة من تفسير الظاهرة التكاملية في السياق العربي؟

أما عن المناهج المستخدمة فإن كون الدراسة ترتكز على المعاينة التاريخية للديناميكية التي حكمت تطور ظاهرة الدولة العربية الحديثة، فان المنهج التاريخي يعتبر من أكثر المناهج قدرة على استيعاب هذا التطور والصيرورة التى عرفتها الدولة العربية كمشروع اجتماعي حضاري، و الذي جاء نتيجة التفاعلات الداخلية والخارجية المرتبطة بالتحولات التي عرفها النظام الدولي من جهة، والتحولات التي عرفتها الساحة الداخلية والمجتمعية في مواجهة المستعمر الأجنبي، ومن ثم عملية أو محاولة التفرغ للبناء الوطني لاحقا فالمنهج التاريخي يحيلنا إلى تتبع أهم المحطات التاريخية التي أثرت في بناء الدولة العربية، والانتقال من الصورة التقليدية إلي الصورة الحداثية ولو شكليا، كما تبدوا أهمية المنهج المقارن واضحة في هذه الدراسة خاصة وفق التوجهات الجديدة لهذا المنهج والقائم على المقارنة الأفقية لظاهرتين أو أكثر تنتميان إلى صنف معين من الظواهر ذات العلاقة بالعملية السياسية أو بالنظم السياسية، ففي هذا البحث تبدوا عملية المقارنة بين النخب الحاكمة أو بين السياسات العمومية لدولتين أو مجموعة دول في غاية الأهمية من أجل استنتاج نوع التشابه والاختلاف الحاصل بينها، وبالتالي القدرة على الوصول إلى أحكام ونتائج عامة.

المطلب الثاني: الإطار المفاهيمي:

الدولة وبناء الدولة

يعتبر مفهوم **الدولة** من أكثر المفاهيم حضورا ليس في العلوم السياسية فحسب بل يتعداه الى العلوم الإنسانية والاجتماعية ككل، كونها ظاهرة إنسانية واجتماعية بالأساس فهي ظاهرة معبرة عن الاجتماع

الطبيعي[7]، فبقدر أهميته كمفهوم نظري تبدوا أهميته الدولة كظاهرة سياسية واقعية أكثر وضوحا، ولقد تزايد الاهتمام بموضوع الدولة خلال السنوات الاخيرة، بسبب جملة من العوامل أبرزها علاقة الدولة بالتنمية، خاصة أنه من أهم وظائف الدولة تحقيق التنمية وهذا ما يمكن مقارنتة بين مختلف الدول فالآراء المطالبة بدور الدولة في عملية التنمية في العالم الثالث في تزايد خاصة مع ظاهرة الأزمة الملازمة للنظام الرأسمالي، كما أنه لطالما ارتبطت الدولة بظاهرة السلطة المعنية بالنظام وتدبير الشأن العام واحتكار آلية الإكراه الشرعي، هذه الدولة التي لا تتكون على أساس عضوي وإنما هي بناء اجتماعي[8] وقد قامت الدراسات التي تناولت موضوع الدولة في الوطن العربي بتطوير واستخدام عدة مفاهيم لمقاربة هذا الموضوع، منها على سبيل المثال: الدولة التسلطية أو الاستبدادية، والتي تشكل عائقا أمام التحليل السياسي حيث تحاول إظهار التماسك والقوة وإخفاء منهجية صنع القرار، وإخفاء الانقسامات ومحاولة إظهار جبهة موحدة[9]، ويتفرع عن هذا النموذج كل من الدولة التابعة والدولة الكوربوراتية والدولة الريعية والدولة الرخوة، وقد استندت أغلب دراسات الدولة في الوطن العربي إلى عدة مقولات ومنطلقات عامة منها: أن جانبا من المشكلات التي يشهدها الوطن العربي في الوقت الراهن إنما يرتبط بظروف نشأة الدولة ككيانات سياسية، وأن دولا عربية عديدة لم تستكمل عملية البناء المؤسساتي بعد وهو ما ينعكس على طبيعة علاقاتها بمجتمعاتها من ناحية، وبالنظام الدولي من ناحية أخرى، كما أن تضخم أجهزة الدولة البيروقراطية والعسكرية لا يعني أنها دولة قوية، وإن كان يسمح لها بأن تصبح دولة تسلطية كما يمكن القول أن هناك فجوة بين تضخم أجهزة الدولة العربية من ناحية وضعف فاعليتها بالمعني الايجابي من ناحية أخرى، ومن الافتراضات والمقولات الأخرى في هذا الصدد أن التزامن بين ضعف الدولة من ناحية وضعف المجتمع المدني من ناحية أخرى يفتح الطريق للفوضى وعدم الاستقرار والحروب الأهلية وربما لتفكيك الدولة ذاتها، كما أن الدولة العربية القطرية لا تجسد في سلطاتها وممارساتها المصالح المشروعة لمختلف التكوينات الاجتماعية في أقطارها، ما يؤدي إلى اتساع الفجوة بين الدولة والمجتمع بكل ما يترتب على ذلك من تداعيات[10].

أما عن مفهوم بناء الدولة فهو يعبر عن السياق الذي أنتج فيه مشروع الدولة ككل، وهو بكل تأكيد سياق تتفاعل فيه كل العوامل الثقافية والحضارية والاقتصادية والسياسية والجغرافية وحتى الأخلاقية

---

[7] عبدالله العروي ، مفهوم الدولة ، المركز الثقافي العربي ، الدار البيضاء، ط 10 ، 2014 ، ص 17.

[8] فخر الدين ميهوبي، اشكالية بناء الدولة في المغرب العربي، مكتبة الوفاء الاسكندرية ، ط1، 2014، ص30.

[9] Roger owen. State : power and politics in the making of the modern middle east . th3 routledge london . 2004 . p31.

[10] حسنين توفيق ابراهيم، النظم السياسية العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ط2 ، 2008 ، ص87- 88 .

لمجتمع ما، كما كأنه يمكن تشبيهه بخط الإنتاج الذي تسلكه الدولة عبر مراحل تاريخية حتى تكتمل عملية البناء في جميع صوره، بداية بالبحث في أصل الشرعيات التي تؤسس لهذه الدول فالشرعية يجب أن تتغذى من ثقافة سياسية تتميز بقيم المشاركة والوعي الجمعي والوطني حتى تبدأ عملية البناء بالطريقة السليمة[11]، يعرفها المفكر الأمريكي **فوكوياما** كما يلي **يشير مفهوم بناء الدولة الى ايجاد حكومة وبناء مؤسسات جديدة وتعزيز الموجود منها وتقويته[12].**

إن عملية البناء هي عملية ديناميكية،لا تكاد تسكن لان ظاهرة الدولة كونها ظاهرة إنسانية بالأساس فإنها لا تقبل الثبات، كما أنه لطالما كان مفهوم الدولة يستوعب مجموعة من العمليات مثل إقامة المؤسسات السياسية، والتي هدفها تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبناء دستوري وسياسي يسعى لتحقيق الآمن وضمان بقاء الدولة.

السياسات العامة:

تعبر السياسة العامة عن قدرة النظام السياسي في أي دولة كانت على التعامل والاستجابة للمطالب المجتمعية، فهي بمثابة الوظيفة التي يقوم بها النظام الحاكم عن طريق مجموعة من الفاعلين الرسميين وغير الرسميين من أجل تدبير الشأن العام، كما تعبر هذه السياسة عن عقيدة وفلسفة السلطة السياسية وهي تتميز بالتعقيد، وكعملية تمر بعدة مراحل تختلف في تعقيدها وحدتها من دولة لأخرى، كما لها مجموعة من الخصائص مثل التخطيط وإعداد القرار والبرمجة الذي يتميز بغلبة الحكم الشخصي للمسئولين الحكوميين وخبراتهم وأراء مستشاريهم، كما تشترك في عملية صناعة السياسة العامة مؤسسات حكومية مختلفة ودرجة إدراك هذه المؤسسات تتفاوت من نظام الى أخر، ومن حقبة إلى أخرى كما أنها عملية دينامكية نتيجة التفاعل بين أفراد وجماعات مصالح ومؤسسات حكومية وعوامل خارجية، وهذا لا يؤكد ضرورة الاتصال بين هذه الأطراف والعوامل، بقدر ما يقصد به التفاعل حتى في شكله ألصراعي حول المشكلة العامة المراد حلها وأخيرا تعتبر السياسة العامة نشاط سياسي حتى ولو استخدمت فيها أساليب علمية.

أما عن مراحلها فتبدأ بتحديد المشكلة ثم إدخالها ضمن اهتمام الحكومة وإدراجها في جدول أعمالها، ثم تقديم حلول لها وعن تنفيذ السياسة العامة فالمقصود به الإجراءات التي يتخذها صانع القرار من أجل حل المشكلة وتحقيق أهداف صانع القرار، وتتولى عملية إصدار القرار السلطة التشريعية ومن ثم ينتقل للسلطة التنفيذية من أجل تنفيذه، مع الاحتفاظ بالمبادئ التي اقرها المشرع، وكخطوات عملية لتنفيذ السياسة العامة فإنه يتم تكليف أحد الأجهزة التابعة للسلطة التنفيذية، ثم وضع الخطط

[11] بوقنور اسماعيل، التخلف السياسي في الدول العربية، دفاتر السياسة والقانون، العدد9، جوان 2013، ص 28.
[12]Fukuyama , francis, state building (london ,profil books, 2004) 1-6.

التنفيذية وتوفير البناء التنظيمي لأجل تنفيذ المشاريع والبرامج، ثم إعداد ميزانية التنفيذ وتوفير الموارد البشرية من خلال شغل الوظائف التي يتكون منها الهيكل التنظيمي أو الوظيفي[13].

التكامل الإقليمي:

ويعبر عن الشكل الذي تتخذه العلاقة بين مجموعة من الدول ضمن إقليم جغرافي متجاور، من أجل إدارة واستغلال الإمكانات المختلفة التي تحوز عليها هذه الدول، انطلاقا من مبدأ التضحية والمنفعة كما له مستويات متفاوتة من القوة الذاتية ومدى الاندماج بين مكوناته تعكس الإرادة الجماعية للاستمرار والقدرة على الاستفادة من العوامل المشتركة، كالجغرافيا والتاريخ والثقافة واللغة والتهديدات ومن أشهر الفرضيات التي حاولت تفسير ظاهرة التكامل هو الافتراض بأن التكامل كحالة أو عملية هو فكرة نخبوية وليست فكرة جماهيرية وهذا ما استطاعت الأطر النظرية للتكامل مثل الوظيفية الجديدة من اختباره نفيا أو إثباتا.

المبحث الثاني: الدولة العربية الحديثة :

المطلب الأول : نشأة الدولة العربية

عرفت الجغرافيا العربية دول متعددة تختلف مذهبيا وقبليا وعرقيا كانت البداية الواضحة لمشروع الدولة في المنطقة العربية ببداية انتشار الإسلام خارج مكة، عن طريق تأسيس النموذج الأول في المدينة عن يد النبي محمد، وتوالت بعد هذه التجربة تجارب كثيرة ذات قوة سياسية هائلة على غرار الدولة العباسية ثم العثمانية، ومن بعدها جاءت المرحلة اللاحقة لهذه التكوينات السياسية والمتمثلة في مشروع الدولة العربية الحديثة والتي يؤرخ لها بسقوط الإمبراطورية العثمانية 1922 ودخول مرحلة دولة الاستقلال مع نهاية الخمسينيات من القرن الماضي.

حول نشأة الدولة العربية الحديثة فإنه يتنازع تيارين رئيسيين في تفسير الحالة التي أنتجت ظاهرة الدولة العربية، والإجابة عن سؤال يتمثل في كيف كانت البداية لهذه الدولة، وحسب الدراسات التي حاولت الإحاطة بهذا السؤال فإن ظهور الدولة العربية كان مرتبط ارتباط مباشر بظاهرة الاحتلال الأوربي للمنطقة العربية، حيث تعتبر مشاريع الدولة العربية نسخة وامتداد للنموذج القومي بالمفهوم **الويستفالي**[14] الذي انتشر في القارة الأوربية فهي نسخة لا تكاد تتميز بأي خصوصية محلية تميزها عن النسخة الأوربية رغم ان هذا التشابه هو تشابه شكلي لا يكاد يكون بنفس المضمون، فالجانب المؤسساتي يكاد يكون مكتمل في حين مخرجات هذا الإطار المؤسساتي تكاد تنعدم اتجاه المجتمع، بصفته الإطار الذي قامت لأجله فكرة الدولة أصلا وهي بهذا هجينة بين النموذج الغربي مؤسساتيا و النموذج العربي ثقافيا، القائم

[13] ثامر كامل محمد الخزرجي ، مرجع سابق ، ص 159- 165

[14] نسبة الى مؤتمر **ويستفاليا 1648** وبداية ما يعرف بميلاد الدولة القومية.

على فكرة الولاء التقليدي والرعوية بدل المواطنة، وكمثال يؤكد هذا الطرح هو التقسيم الذي لحق ببلاد الشام من قبل الإدارة الاستعمارية والذي انبثق عنه دول كسوريا وفلسطين والأردن، وبهذا فالدولة العربية لم تكن انعكاسا للبنى السياسية والاقتصادية المحلية ولا تتويجا للتفاعل المجتمعي المستمر بل شكلت مخرجا من مخرجات الظاهرة الاستعمارية، كما أن الاختلاف في تجارب الخضوع للاستعمار الأجنبي أدى إلى إحداث تغييرات على الكيانات السياسية والأبنية الاجتماعية والاقتصادية وحتى الثقافية.

أما التيار الثاني في تفسيره لنشأة الدولة العربية فهو ينطلق من القول بأصالة النموذج العربي لمشروع الدولة، حيث تعود جذورها وامتدادها لمرحلة ما قبل الاحتلال الأوربي فدول مثل الجزائر ومصر والمغرب و السودان كانت عبارة عن كيانات سياسية قبل الحقبة الاستعمارية، بغض النظر عن مدى تقليديتها أو حداثتها مقارنة بالمرحلة اللاحقة أي الاستقلال كما أن نشأة الدولة العربية الحديث وفق هذا الطرح ارتبطت بقيمة الولاء اتجاه البنى التقليدية والاجتماعية ذات التاثير السياسي الفعال[15].

من خلال ما تقدم فإن كلا النظرتين لهما جانب من الصحة فيما يتعلق بالإجابة عن السؤال كيف نشأت الدولة العربية؟ بالإضافة إلى أن التاريخ يبين لنا أن أجزاء كبيرة من المنطقة العربية أصبحت تابعة لكيانات غير عربية على غرار فلسطين التي منحت بموجب قرار بريطاني لليهود.

المطلب الثاني : تطور وظيفة الدولة العربية

وبتتبع تاريخ الدولة العربية مند الاستقلال والى غاية اليوم نجد غلبة البعد المؤسساتي السلطوي حيث عمدت الدولة القطرية إلى بناء المؤسسات ذات البعد السلطوي والأمني بالدرجة الأولى، مثل الجيش والشرطة ثم باقي المؤسسات ذات الطابع الخدمي مثل التعليم والصحة، أما محاولة التقييم لمدى فعالية هذه المؤسسات فهو بكل تأكيد يتفاوت من دولة عربية إلى أخرى ومن فترة زمنية إلى أخرى خاصة أن حالة هذه المؤسسات كانت انعكاس لمدى قوة أو ضعف المجتمع من نواحيه المختلفة.

غير أنه وبصفة عامة فإن الدول العربية وجدت نفسها بعد الاستقلال في حالة أزمة بنائية كانت مظاهرها واضحة مثل:

ضعف البناء المؤسساتي فرغم وضوح الجانب المؤسساتي في شقه الأمني والعسكري فإن الدولة كمؤسسة إجتماعية لم تتحقق بعد في الضمير الجمعي، حيث تتداخل كل من السلطة كأداة والدولة ككيان في الثقافة السياسية والمجتمعية عموما حيث أصبحت النخب الحاكمة هي من تمتلك الدولة بجميع وظائفها ومؤسساتها، ومحاولة إعادة النظر في هذه النخب يعني إعادة النظر فلي بناء هذه الدول لكن بطريقة عنيفة غير سلسة تماما وهذا ما تصوره الأحداث التي ميزت تاريخ الدول العربية، و لغاية اليوم مثل الحالة السورية والحالة الليبية واليمنية، كما عرفت الدولة العربية الحديثة أشكالا متعددة من الفساد

[15] حسنين ابراهيم توفيق، مرجع سابق، ص 92

السياسي والاقتصادي الذي ضرب البنية الاجتماعية في أهم مرتكزاتها ويتعلق الأمر بقيمة المواطنة فالمجتمعات العربية في ظل الدولة القطرية مازالت تعيش في مرحلة ما قبل الدولة[16].

كذلك هناك ما يعرف بطابع الأزمة لعلاقة الدولة مع المجتمع حيث الدولة العربية في معظم حالاتها لا تمثل المجتمع الذي يحتضنها[17]، فهي تسعى إلى تغذية شرعيتها بالموارد التقليدية هذه التقليدانية التي تشكل كابحا أمام التطور السياسي، ومن بين مظاهر التقليد نجد كذلك ما يسمى بالشرعية العصبوية الأكثر انتشارا في المنطقة العربية على حساب الشرعية الحقيقية القائمة على الانفتاح على المجتمع والأفراد والتي لا تتعارض طبعا مع القيم المجتمعية الدينية.

كما تتشكل أولوية العامل الخارجي حيث ترتبط النظم الحاكمة العربية بنظم غربية وإقليمية ليس ارتباطا مبنيا على التعاون والانفتاح وإنما على أساس التبعية، ولعل كتابات مدرسة التبعية ساعدت كثيرا على تفكيك تلك العلاقة.

كذلك من بين المظاهر التي تميز الدولة العربية الحديثة هي الطابع الريعي والتسلطية مقابل الطابع المدني، بالإضافة لظاهرة الفساد الإداري والاقتصادي كل هذا في مقابل إفرازات النظام الدولي في شقه الاقتصادي والتكنولوجي، حيث أصبحت الدول العربية غير قادرة تماما على تحصين نفسها أمام موجات التغيير القادمة من الخارج في حين تبقى متمسكة بسلطتها الأبوية، فتداخل ظاهرة الدولة مع ظاهرة السلطة في السياق العربي جعل من الكل تابع للجزء حيث عمدت السلطة إلى بناء مؤسسات الدولة التي أصبحت تابعة لها [18].

المبحث الثالث : تأثير عملية بناء الدولة على السياسات العمومية والتكامل الاقليمي

المطلب الأول : تأثير بناء الدولة العربية على السياسات العمومية

من خلال وظيفة صنع السياسة العمومية يمكن فهم طبيعة النظام السياسي وتوجهاته ومدى قدرته على الاستجابة أو التكيف مع المطالب المجتمعية، كما أنها مدخل مساعد على تفكيك نوع الشرعية التي تغذي نظام الحكم من خلا ما يعرف بشرعية الانجاز[19].

---

[16] ساسين عساف ، مخاطر انهيار الدولة القطرية على مشروع الوحدة العربية، المؤتمر القومي العربي، الدورة26 ، ص 64

عمر جمعة العبيدي، اشكالية البنية السياسية للنظم الجمهورية في المنطقة العربية، دار الجنان ، عمان ، ط1 ، 2013 ، [17]ص 47

محمد جابر الانصاري، تكوين العرب السياسي ومغزى الدولة القطرية ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت 1994 ص [18]190

[19] حسنين ابراهيم توفيق، مرجع سابق، ص 331

تتميز السياسة العامة في الدول العربية بخاصية قد لا تكون موجودة فبي نفس السياسات العمومية في دول أخرى وهي إنها سياسات عمومية نمطية بمعنى أنها تفتقد خاصية الاستجابة الحينية أو رد الفعل القائم على توقع المشكلات وتقديم الحلول الدائمة لها، فهي في غالب حالاتها انعكاس للتنوع البيروقراطي في شقه الحكومي أكثر من كونها انعكاس لحاجات المجتمعية الملحة.

فهي أصبحت أي السياسات العمومية وكأنها صفة جينية للنظام السياسي بغض النظر عن نجاحها أو فشلها، وهي بهذا تتميز بعدم الثبات بسبب غياب الإعداد القبلي للخطط والبدائل وانحصار التفكير العقلاني مقابل حضور التفكير الارتجالي وذلك كله في ظل غياب الإطار المعلوماتي حول المشاكل أو التنسيق مع السياسات العمومية الأخرى في باقي المجالات.

بالإضافة لعدم الاستقرار الحكومي كالتعديلات الوزارية نتيجة ضعف الاستقرار السياسي في كثير من الدول العربية ليس الاستقرار بالمفهوم الأمني فقط بل يتعداه للمفهوم السياسي، وهذا ما يدلل عليه صفة شخصنة السياسة العمومية بدل صفة المؤسساتية التي تؤدي لاستمرارها، فالدول العربية منذ الاستقلال كانت من أهم ما يميز أنظمتها السياسية عدم الاستقرار السياسي وبالتالي الحكومي، بسبب حداثة نشأتها وضعف خبرتها في الحفاظ على الاستقرار الوظيفي للدولة بسبب صراع النخب السياسية التي أخذت على عاتقها مسؤولية محاربة الاحتلال والبناء الوطني، أو على مستوى النخب البيروقراطية المتنافسة ثقافيا ومصلحيا كما يمكن توصيف هذه السياسات بأنها فردية أو نخبوية، فهي تعاني من ضعف المشاركة الشعبية في إعدادها كالمؤسسات التشريعية وهذا بطبيعة الحال يعكس سلطوية الأنظمة الحاكمة ذات المضمون العسكري والإيديولوجي والتي نتج عنها إعلان حالات الطوارئ التي عطلت العمل بهذه المؤسسات وتعطيل الإرادة الشعبية نتيجة انتشار ثقافة الخضوع بدل ثقافة المشاركة، كما تفتقد هذه السياسات للفعالية في التنفيذ وهذا ما ينعكس على ضعف النتائج وهو ما يعتبر نتيجة حتمية للمشكلات البنيوية التي تعانيها في الأصل الأجهزة التنفيذية والإدارية في الدول العربية، حيث ينتشر الفساد والبيروقراطية بالمفهوم السلبي وغياب المحاسبة و تضخم الجهاز الإداري الذي لا يعكس قرب الإدارة من المواطن، وكما تشير إحدى الدراسات فإن بناء الدولة العربية جعل من الإدارة مرتبطة بالنظام السياسي وغلبة المعايير السياسية في اتخاذ القرارات وتحديد التوجهات، كما يعتبر التناقض ميزة حاضرة في تنفيذ هذه السياسات حيث يتم إعدادها بمعزل وبغياب التنسيق بين السياسات ككل، الأمر الذي يشكل عائقا لها مثال ذلك السياسة العامة للاستثمار تقابلها سياسات ضريبية لا تشجع على الاستثمار الأجنبي، الأمر الذي يؤدي بالضرورة إلى عرقلة سياسة تشجيع الاستثمار والقضاء عليها، وهذا له دلالة سياسية وثقافية

أكثر من كونه مشكلة قانونية أو تقنية حيث يغلب الطابع الشخصي على القرار ووفقا لحسابات الولاء التقليدي والنفوذ داخل النظام السياسي[20] .

أما عن مبدأ المحاسبة فهو كذلك يعكس مدى بناء دولة القانون خاصة إذا عدنا الى طبيعة الشرعية التي تتأسس عليها تلك النظم والتي جعلت من قطاع العدالة والقضاء امتداد للسلطة التنفيذية حيث تصبح عملية المحاسبة انتقائية، فمبدأ الفصل بين السلطات الذي يعطي للوظيفة القضائية استقلالية وفعالية تجعلها تعمل بحرية ورقابة ذاتية لم يصل بدوره إلى مرحلة النضج القانوني والسياسي، حيث يتجاوز كونه منطوق دستوري شكلي لا يعكس التوزيع الحقيقي للسلطة الذي تكاد السلطة التنفيذية تنفرد به في جميع الدول العربية تقريبا ولو بتفاوت بسيط .

وبالتالي فوظيفة السياسة العامة لا يمكن فصلها تماما عن عملية ومنهجية بناء الدولة منذ الاستقلال إلي غاية اليوم حيث ورثت السلطة السياسية مشروع الدولة كمؤسسة اجتماعية، وأصبح المجتمع يعيش في داخل النظام السياسي وليس العكس حيث يحتكر النظام السياسي كل الوظائف التي تدار بها شؤون الدولة.

المطلب الثاني : تاثير عملية بناء الدولة على فعالية التكامل الإقليمي

يعتبر التكامل الإقليمي من المخرجات التي تستهدف البيئة الخارجية كما يعتبر وظيفة تقوم بها النخب الحاكمة من أجل تحقيق مصالح في مجالات مختلفة تستدعي هذه المصالح فهم البيئة الخارجية قد تكون هذه البيئة في إحدى صورها بيئة إقليمية، أما عن المنطقة العربية فقلد عرفت مجموعة من الأطر التكاملية والتي جمعت الدول العربية أو بعضها في محاولات جاهدة لتحقيق مصالح إستراتيجية كالأمن والتنمية.

كانت البداية بالجامعة العربية عام 1945 ثم مجلس التعاون الخليجي 1981 ثم اتحاد المغرب العربي 1988 إلى حد بعيد كانت هذه الترتيبات منظومات قانونية تنص على التعاون في مجالات مختلفة، غير أن مخرجات هذه التجارب لطالما اتسمت بغياب الفاعلية والجدية رغم ما تتوفر عليه من إمكانات ومؤسسات مالية، إن أهم تحدي واجهته هذه الترتيبات هي سيادة الدول حيث شكلت هذه الفكرة العقبة الرئيسية أمام تفعيل قرارات المؤسسات النابعة من التكامل الإقليمي.

فالدول في المنطقة العربية لديها خصوصية لا تتوفر في تجارب أخرى من بينها مايلي:

هناك نماذج نخبوية منتشرة في المنطقة العربية تتمثل في النخب التقليدية والتكيفية بالإضافة للنخب الإصلاحية والتحديثية ثم النخب الثورية والتعبوية، حيث افرزها التطور والتفاعل السياسي والاجتماعي والثقافي الذي عرفته المجتمعات العربية محليا بالإضافة لدور العامل الخارجي [21].

[20] حسنين ابراهيم توفيق، نفس المرجع، ص 338- 339-340 -341

النخب الحاكمة في معظمها إما نخب عائلية مثل دول الخليج الأردن المغرب أو نخب عسكرية مثل مصر الجزائر موريتانيا ليبيا سابقا سوريا.

أهم ما يميز مصادر الشرعية التي تستند عليها النخب الحاكمة أنها في أزمة تآكل مستمر وهذا ينطبق على الأنظمة الملكية والجمهورية ولو بدرجات متفاوتة [22].

تتعامل هذه النخب بنوع من الحساسية والتنافسية فهي ترى نفسها في حال قبولها بالتزامات تكاملية نوع من فقدان مكتسبات تاريخية متعلقة بالسيادة والنفوذ حصلت عليها عبر تاريخ بناء الدولة، خاصة وان الأمر يتعلق بنخب يفوق عمرها السياسي مئات السنين مثل المغرب فالنخب العائلية تحاول قدر الإمكان الحفاظ على امتيازاتها عن طريق تحجيم دور باقي المؤسسات بما فيها المؤسسات التكاملية.

أما النخب العسكرية فالعقيدة الأمنية تكون أكثر حضورا عندما يتعلق الأمر بالتكامل فهذه النخب ترى نفسها مسئولة ومعنية بعملية التحرير الوطني وبالتالي فكرة الحفاظ على مكتسبات الدولة القطرية مثل حماية الحدود الوطنية واستقلالية القرار الخارجي، والتي تجعلها ترفض فكرة التنازل على جزء من سيادتها لمؤسسات تكاملية خارجية، وهذا ما يفسر فشل تجربة مثل اتحاد المغرب العربي بسبب الاختلاف في العقيدة السياسية بين النخبة العسكرية أو الثورية في الجزائر وتعتبر القوة مكونا أساسيا من مكونات شرعيتها باعتبارها نخبة ثورية تعبوية، والنخبة العائلية في المغرب التي قوامها العائلة المالكة.

أما مجلس التعاون الخليجي فتكامله لم يتعدى المراحل الأولية مثل إجراءات تنقل الأفراد ورؤوس الأموال أو الاتفاق على تعريف التهديد الخارجي المتمثل في إيران، رغم أن هذه الرؤية بدأت تتصدع بعد الأزمة الخليجية بين قطر باقي دول الخليج والذي في جميع ملامحه يوحي بالصراع والتنافس بين نخب عائلية وأشخاص أكثر منه صراع وتنافس بين دول، ففي شبه الجزيرة العربية مازالت سلطة الدولة تتأسس على الولاء القبلي حيث يصعب الفصل بين سلطة الدولة وبين سلطة العائلات الحاكمة [23].

---

[21] علي الدين هلال و نيفين مسعد ، مرجع سابق ، ص164

أحمد الناصوري ، النظام السياسي وجدلية الشرعية والمشروعية ، مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، مجلد 24 [22] العدد2/2008 ، ص 382

[23] حليم بركات ، المجتمع العربي المعاصر، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ط9 ،2006 ، ص 46.

الخاتمة

الدولة كظاهرة إنسانية ليست بمعزل عن التطور الإنساني بجميع نواحيه فهي لا تكاد تنفصل عن الأبعاد الثقافية والقيمية للمجتمع الذي يشكل كيانها، وهي بذلك ليست ظاهرة قانونية أو مؤسسية فحسب بل هي وليدة التفاعل المستمر تاريخيا بين أفراد المجتمع وبين الجماعات المختلفة والمتنافسة، وبالتالي أي محاولة لفهم هذه الظاهرة أي الدولة فهما دقيقا يجب أن يكون مرتبطا بتفكيك الإطار التاريخي والثقافي الذي انتجها .

وكنتائج متوصل أليها

- ✓ فالعلاقة جد وثيقة بين الطريقة التي تمت بها عملية بناء الدولة وبين قدرتها على أداء وظائفها.
- ✓ بالإضافة الى أن طبيعة النظم السياسية العربية كنظم نخبوية ذات بعد عائلي أو عسكري ساهم الى حد بعيد في صياغة سياسات مرتبطة بفهم هذه النخب لمصالحها وليس لمصالح دولها ومجتمعاتها.
- ✓ قدرة الدول العربية على الاستجابة لمطالب المجتمعية مرتبط بمدى التغيير الحاصل على مستوى النخب الحاكمة سواء التغيير البنيوي أو التغيير في الثقافة السياسية.

التوصيات :

1. توسيع النقاش الأكاديمي حول عملية بناء الدولة
2. تعديل الأجندة البحثية للعلوم السياسية من أجل استيعاب المواضيع الجديدة ذات الصلة بالدولة.
3. تقريب الجهود الأكاديمية حول صنع السياسات العامة والتكامل الإقليمي من صناع القرار عن طريق استغلال الوسائط التواصلية كالشبكات الاجتماعية، والملتقيات والمؤتمرات العلمية.

المراجع:

اولا: الكتب بالعربية

1. حليم بركات، المجتمع العربي المعاصر، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط9، 2006.
2. حسنين توفيق ابراهيم، النظم السياسية العربية الاتجاهات الجديدة في دراستها، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط2، 2008.
3. الطاهر لبيب، علاقة المشروع الديمقراطي بالمجتمع المدني العربي، في مجموعة باحثين: المسألة الديمقراطية في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط 2، 2002.

4. محمد جابر الانصاري، تكوين العرب السياسي ومغزى الدولة القطرية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1994.
5. علي الدين هلال نيفين مسعد، النظم السياسية قضايا الاستمرار والتغيير، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط3، 2005.
6. عبدالله العروي: مفهوم الدولة، المركز الثقافي العربي، بيروت، ط10، 2014.
7. عمر جمعة عمران العبيدي: اشكالية البنية السياسية للنظم الجمهورية في المنطقة العربية، دار الجنان ، الخرطوم ط1، 2013.

ثانيا : الكتب الأجنبية

Fukuyama , francis, state building (london ,profil books, 2004)
Roger owen, State : power and politics in the making of the modern middle east , th3 routledge london, 2004.

رابعا: المقالات:

1. أحمد ناصوري، النظام السياسي وجدلية الشرعية والمشروعية، مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، مجلد 24 العدد 2008/2
2. بوقنور اسماعيل، التخلف السياسي في الدول العربية، دفاتر السياسة والقانون العدد9 جوان 2013.

ثالثا: المؤتمرات

ساسين عساف، مخاطر انهيار الدولة القطرية على مشروع الوحدة العربية، المؤتمر القومي العربي، الدورة 26.