

ملت‌سازی از برون و ملت‌شدن از درون؛ دورنمایی از سیاست توسعه*

اولریک هاپ و ادولف کلوک لخ

ترجمه امین محسنی آرمان**

اشاره: تاکنون درباره ملت‌سازی عمدتاً از منظر سیاست‌گذاری خارجی و امنیتی بحث شده است، نه از منظر سیاست‌گذاری توسعه. نویسندگان نوشتار حاضر، اولریک هاپ و ادولف کلوک لخ، می‌کوشند در پر کردن این خلأ پژوهشی سهم گرفته و از منظر سیاست‌گذاری توسعه، موضعی درباره ملت‌سازی شکل دهند. از نگاه آنان، هرگاه ملت‌سازی از سطح مداخله در مطابقت صرف با قوانین بین‌المللی و/یا از سطح مداخله نظامی فراتر رود، در قلمرو وظایف سیاست‌گذاری توسعه قرار می‌گیرد. بر این اساس، سیاست توسعه می‌تواند به‌عنوان وسیله پیشگیرانه در مقابل چندپارچگی، حاشیه‌نشینی و فقرزدگی جوامع، تضعیف کارکرد دولت و همچنین سوءاستفاده نخبگان فاسد از قدرت، عمل نماید. البته همکاری‌های توسعه‌ای تنها زمانی مؤثر واقع می‌شوند که اراده سیاسی متناسب از درون جامعه وجود داشته باشد؛ لذا حمایت بیرونی باید تنها با حساسیت فوق‌العاده و صرفاً بر پایه مشارکت داخلی دنبال گردد. نویسندگان در همین راستا دستورالعمل‌هایی ارائه می‌دهند که حامیان خارجی باید آن‌ها را سرلوحه کار خویش قرار دهند.

* این نوشتار ترجمه‌ای است از:

Hopp, Ulrike, and Adolf Kloke-Lesch. "External Nation-building vs. Endogenous Nation-forming: A Development Policy Perspective," in *Nation-building: A Key Concept for Peaceful Conflict Transformation*, Edited by Jochen Hippler, pp. 137-150. London: Pluto Press 2005.

** مدرس حقوق در دانشگاه کاتب (کابل) و پژوهشگر

Email: a.mohseni@kabulpen.net

مقدمه

بحث سیاست‌گذاری توسعه در سال‌های اخیر بدون هیچ تردید، در قدم اول متأثر از پدیده جهانی‌شدن، تنزل جایگاه دولت و منازعات داخلی و ملی بوده است. هرچند این فرایندها بخشی از چالش‌هایی است که بسیاری از کشورهای درحال توسعه باید با آن‌ها مواجه شوند، در عین زمان، متضمن زمینه‌های لازم برای اجرای سیاست توسعه نیز می‌باشند. پس‌زمینه و پیامدهای حادثه یازده سپتامبر ۲۰۰۱، به‌علاوه جنگ عراق، پیچیدگی این پدیده‌ها را تحت‌الشعاع قرار داده‌اند.

رشد فزاینده تجارت فرامرزی متقابل و جریان‌های مالی به‌طور خاص، در کنار فشار پرشتاب آزادسازی و خصوصی‌سازی و نیز شکاف ملموس‌تر و درحال‌گسترش اقتصادی و اجتماعی میان مناطق و کشورها، سبب‌گردیده تا ندها در دفاع از دولت‌گرایی مؤثر و برابری‌طلبی اجتماعی دوچندان شود. حمایت از شهروندان در داخل و تأمین منافع آنان در خارج مستلزم وجود دولت‌های کارآمد می‌باشد. در عین زمان، دولت‌ها صرفاً از حقوق برخوردار نیستند، بلکه وظایف و تعهداتی نیز دارند؛ مثلاً مکلف به تطبیق اصول و قواعد پذیرفته‌شده بین‌المللی در قلمرو داخلی خود می‌باشند (مائول ۲۰۰۲).

با این حال، در شمار زیادی از کشورهای درحال توسعه، دولت‌گرایی کارآمد و مردم‌سالار در برابر ناکارآمدی دولت قرار گرفته و این امر سبب افزایش میزان ناکامی و یا حتی فروپاشی دولت‌ها شده است. نظر به اینکه روش مورد استفاده در شمارش دولت‌های ناکام یکسان نمی‌باشد، در حدود ۴۰ دولت ضعیف وجود دارند، افزون بر دسته‌ای قابل توجه از کشورهایی که در شیب ناکامی دولت قرار دارند و یا هم‌اکنون ناکام شده‌اند. در مقابل این پس‌زمینه، قاعده‌ای که در دهه ۱۹۹۰ ایجاد شده بود مبنی بر اینکه همکاری‌های توسعه‌محور باید با کشورهایی صورت گیرد که عملکرد مطلوب داشته‌اند، به تدریج در حال محو شدن است. در مقابل، اندیشه همکاری توسعه‌محور با کشورهایی که عملکرد ضعیف داشته‌اند، به منظور یافتن راهی برای خروج از گرداب ناکامی، توسط بانک جهانی، سازمان همکاری اقتصادی و توسعه و کمک‌کنندگان دوجانبه، اوج گرفته است. در نتیجه، مأموریت‌های حفظ صلح بین‌المللی دقیقاً در نقاطی ضروری دانسته شده است که دولت‌ها وظایف خود را در زمینه حقوق بشر و امنیت شهروندان، انجام نداده‌اند.

در صدر این مسائل، ما از زمان جنگ جهانی دوم تاکنون، به‌طور فزاینده‌ای از منازعات خشونت‌بار و جنگ هم در داخل دولت‌ها و هم در قالب سیستم منازعات منطقه‌ای، مطلع بوده‌ایم. این مسائل که پیامدهای مکرر فرامنطقه‌ای و حتی جهانی را در پی داشته‌اند، مانع و رادع توسعه پایدار شده‌اند.

افزون بر مشارکت‌های پرشمار در خصوص سیاست‌گذاری توسعه به‌منظور حل منازعات به‌شیوه مدنی، طرح ملت‌سازی نیز به‌عنوان یکی از گزینه‌ها در مقام پاسخ‌گویی به این چالش‌ها مطرح شده است؛ لذا در وضعیت‌های اضطراری اصطلاحاً پیچیده، مانند وضعیت کامبوج، بالکان و تیمور شرقی، مشخصاً از وظیفه ملت‌سازی سخن به میان می‌آید. در افغانستان، طرح ملت‌سازی هم‌زمان ابزاری مؤثر برای مبارزه با تروریسم نیز قلمداد شده است (روتبرگ ۲۰۰۲، ص ۱۳۹-۱۴۰). با وجود این، مشارکت‌ها در خصوص ملت‌سازی در فضاهاى کمتر دراماتیک نیز محل بحث است. محبوبیت این اصطلاح احتمالاً روزبه‌روز افزایش می‌یابد، زیرا برخلاف رهیافت‌هایی چون «ثبات ساختاری»، که به سازمان همکاری اقتصادی و توسعه تعلق دارد، هدفی کمتر فن‌سالارانه را دنبال می‌کند. به‌علاوه، ملت‌سازی آشکارا می‌کوشد با یک تیر دو نشان را بزند، به این ترتیب که از یک سو به دنبال تشکیل دولت به‌عنوان پاسخی به دولت‌گرایی ناکاراست و از سوی دیگر، به دنبال طراحی راهبردی هماهنگ برای مقابله با اثرات بیرونی و بیگانه‌ساز و همچنین چندپارچگی و چندپارگی درونی جامعه.

با این حال، در ارتباط با فهم روند ملت‌سازی و امکانات مرتبط با حمایت بیرونی، واگرایی گسترده‌ای رخ داده است. بنا به دلایلی، در این گفتمان، نوعی موقف گسترده دوسویه راجع به آن اصطلاح وجود دارد که غالباً با بازسازی پس از جنگ جهانی دوم، دوره استعمارزدایی، افول شوروی سابق، یوگسلاوی و یا آنچه تمایل به سمت منافع بیرونی نامیده می‌شود، گره خورده است. محدودیت‌های مرتبط نه‌تنها در مباحث اروپا، بلکه در گفتمان ایالات متحده نیز آشکار است، گفتمانی که هرگاه می‌خواهد اهداف مربوط به حمایت‌های بیرونی ایالات متحده را با استراتژی امنیت ملی هماهنگ سازد، به‌شیوه‌ای پراگماتیک‌تر جریان می‌یابد (رایس ۲۰۰۲).

در این گفتمان، طیفی از دیدگاه‌ها پدیدار می‌شوند که در اصل می‌توان آن‌ها را به دو قطب زیر تقسیم‌بندی کرد:

• از یک سو، ملت‌سازی در بستر دولت‌سازی و حتی معادل آن به کار رفته است. مطابق این دیدگاه، ملت‌سازی باید از بیرون، به‌وسیله جامعه‌ای مرکب از دولت‌ها و علی‌الخصوص به‌منظور تقویت امنیت بین‌المللی، سازمان‌دهی گردد (اوتاوی ۲۰۰۲، ص ۱۷). در این روند، پرسش‌های مطرح درباره‌ی توانایی دموکراتیک ساختارهای ایجادشده و نقش مردم موردنظر یا اصلاً مهم قلمداد نشده‌اند یا تحت‌الشعاع بازسازی مکانیکی دولت گرفته‌اند. وقتی از این منظر به موضوع بنگریم، با یک روند «ساخت» واقعی روبه‌رو خواهیم شد که عبارت است از ساخت یک دولت یا ملت.

• در قطب مقابل، ملت‌سازی به‌عنوان روند توسعه‌ی ارادی یک ملت تلقی شده است که در واقع همان روند تشکیل ملت است و صرفاً توسط خود جوامع تحقق می‌یابد و از تأمین انحصار قدرت، توانمندی کارکرد دستگاه دولت و ایجاد زیرساخت‌ها، فراتر می‌رود. توسعه‌ی هویت ملی به توده کمک می‌کند تا با یک اراده جمعی باهم ترقی نمایند. بازیگران بیرونی در این قلمرو هیچ نقشی بازی نمی‌کنند و اعمال نفوذ آن‌ها دخالت و اختلال در حاکمیت ملی آن کشور تلقی می‌گردد. مثلاً در بهترین حالت، آن‌ها می‌توانند از بازسازی پس از جنگ حمایت کنند (همر و سولیوان ۲۰۰۲، ص ۸۹ پانویس).

موضوع درخور توجه دیگر این است که اصطلاح «ملت‌سازی» عمدتاً در مبحث سیاست‌گذاری خارجی و امنیتی استفاده می‌شود. این اصطلاح تاکنون به‌ندرت در حوزه‌ی سیاست‌گذاری توسعه به کار رفته است، حوزه‌ای که به‌مانند بحث سیاست‌گذاری خارجی و امنیتی، به‌شکل فزاینده‌ای از رهگذر مساهمت‌هایش در جهت تحکیم کارایی دولت، تعریف می‌شود. جدا کردن و تخصصی کردن این گفتمان‌ها، که به‌معنای درک وسیع‌تر از مسئله امنیت می‌باشد، مستلزم آن است که موقفی از منظر سیاست‌گذاری توسعه نیز درباره‌ی ملت‌سازی شکل بگیرد. از نگاه ما نویسندگان، سیاست‌گذاری توسعه حوزه‌ای از سیاست بین‌الملل است که با هدف تغییر شرایط در سایر کشورها، بر پایه‌ی اصل مشارکت و با به‌کارگیری ابزارهای مدنی و سیاست‌گذاری ساختاری، روی می‌دهد و مفروض می‌گیرد که این روند تغییر مشارکتی، از لحاظ سیاسی، امری مطلوب، بایسته و ممکن است. هرگاه ملت‌سازی از سطح مداخله در مطابقت صرف با قوانین بین‌المللی و/یا از سطح مداخله‌ی نظامی فراتر رود، در قلمرو وظایف سیاست‌گذاری توسعه قرار خواهد گرفت.

ملت‌سازی از منظر سیاست‌گذاری توسعه

از منظر ایجاد موقف برای سیاست‌گذاری توسعه، در گام نخست مناسب خواهد بود که از موضوع، غایت، فاعل و چارچوب زمانی ملت‌سازی، تعریفی کارکردی ارائه دهیم. با اقتباس از هیپلر می‌گوییم که موضوع و در عین زمان غایت ملت‌سازی، مثلی متشکل از سه مؤلفه به هم پیوسته است.

مؤلفه نخست این مثلث با توسعه دولت‌گرایی کارآمد، که مورد قبول جامعه مدنی باشد، سروکار دارد. در مرکز این مسئله اموری چون تأمین انحصار قدرت، تضمین امنیت مردم و کشورهای هم‌جوار، تأمین منافع عمومی و نیز حاکمیت قانون قرار دارند، یعنی همان کارکردهایی که در توصیف دولت به کار می‌آیند.

مؤلفه دوم، ساختن ملت مستلزم ایجاد زیربناهای فیزیکی، اجتماعی و رسانه‌ای است که برای کل جامعه مدنی قابل دست‌یابی باشد. باید کلیه گروه‌های اجتماعی به آن‌ها دسترسی داشته باشند و از آن‌ها در ارتباطات و تعاملات خود بهره بگیرند.

این دو مؤلفه را می‌توان روند شکل‌گیری ملت تلقی کرد. مؤلفه سوم نیز این است که ملت‌سازی نوعی فرایند ایجاد و ادغام اجتماعی-فرهنگی را مفروض می‌گیرد، فرایندی که به ایجاد خصوصیات مشترک در حوزه هویت، ارزش‌ها و اهداف می‌انجامد. آنچه با ملت‌سازی پیوند دارد، همگنی این خصوصیات نیست، بلکه به رسمیت شناختن نا همگنی و تسهیل روند همه‌شمولی است.

فاعل ملت‌سازی عبارت است از مردمی که می‌خواهند همه باهم ملتی را بسازند و مسئولیت این فرایند را بر دوش گیرند. کسی که به این اراده مشترک تعلق دارد، در قلمرو ملت مرکب از شهروندان یا مردمان هم‌ریشه قرار می‌گیرد، ولو اینکه ساختار ملت باید در حد امکان فراگیر باشد. هیچ سخنی واضح‌تر از کلام و درو ویلسون، نقش حکومت و جامعه مدنی را به تصویر نکشیده است: «هرگاه به فرایند تاریخ نظر می‌اندازم، می‌بینم روی هر صفحه چنین نگاشته شده است: ملت‌ها از پایین تجدید حیات می‌شوند نه از بالا» (ویلسون ۱۹۱۳). این سخن بیشتر با هویت و توسعه اراده سیاسی مشترک ارتباط می‌یابد، چیزی که غالباً در فضای درگیری‌ها مورد مذاکره قرار می‌گیرد و پیکربندی نهادین ملت، یا همان دولت‌سازی، را توصیف می‌کند.

در کنار مردم، بازیگران بیرونی نیز در فرایند ملت‌سازی دخیل هستند. ملت در حال ظهور می‌تواند از مساعدت بیرونی در درجات متفاوت برخوردار گردد و به این

ترتیب ممکن است تحت‌تأثیر نفوذ غیرمستقیم قرار بگیرد: نفوذ دولت‌های مجاور، رسانه‌های بین‌المللی، به‌علاوه فرهنگ روزمره که به‌طور فزاینده‌ای غربی می‌شود. از همه مهم‌تر اینکه ظهور ملت نیازمند این است که جهان اطرافش آن را به رسمیت بشناسد یا دست‌کم با آن کنار بیایند و آن ملت بتواند از طریق عضویت در سازمان ملل، به‌شیوه نمادین خاصی ابراز وجود نماید.

چارچوب زمانی‌ای که ملت‌سازی در محیط آن موردبحث قرار می‌گیرد نه با ختم منازعات خشونت‌بار یا فرایندهای زوال آغاز می‌گردد و نه در چند سال یا چند دهه پایان می‌یابد. برعکس، در ابتدا در نحوه نگرش ملت به خود، نوعی فرایند تثبیت و توسعه رخ می‌دهد. نمونه‌های بسیاری هستند که نشان می‌دهند هرگاه چنین روند تثبیتی رخ ندهد که بتواند مسئله را عینیت ببخشد، ممکن است این امر منجر به افول ملت گردد.

همین توسعه مستمر یک جامعه یکپارچه، بر مبنای ارزش‌ها و اهداف مشترک و با اتکا به دولت‌گرایی و زیرساخت‌های کارآمد، درعین حال می‌تواند بر اساس اراده خود جامعه نیز شکل گیرد، آنچه در ادامه از آن با عنوان تشکیل ملت یاد می‌کنیم. به این طریق، میان تشکیل ملت و ملت‌سازی مبتنی بر ساختن از بیرون تفاوت می‌گذاریم.

سیاست‌گذاری توسعه چگونه می‌تواند به تشکیل ملت کمک کند؟

همان‌طور که اشاره شد، حمایت بیرونی از روند تشکیل ملت دادن جامعه، امری ممکن و گاه حتی ضروری است. اما در هر حال، این نوع حمایت می‌بایست حاکمیت ملت درحال‌ظهور را محترم بشمارد. می‌توان استدلال کرد که وقتی جامعه در مرحله تجزیه شدید قرار دارد یا دولت آن دچار فروپاشی شده است و بازیگران بین‌المللی سکان امور را به دست گرفته‌اند، دیگر حاکمیتی وجود ندارد. قطع‌نظر از اینکه بازیگران بیرونی نیازمند تجویز سازمان ملل می‌باشند، عملیات نظامی یا استقرار نیروهای کلاه‌آبی حافظ صلح سازمان ملل به تثبیت اوضاع و استقرار زون‌های امنیتی کمک خواهد کرد. با این حال، صلح منفی (بنا به تعریف جوهان گالتونگ از این واژه) صرفاً می‌تواند نقطه شروع یا تدبیر ابتدایی برای بازسازی باشد؛ لذا به‌معنای تشکیل ملت نخواهد بود.^۱ مثلاً هرچند مشخص شده که تأمین ثبات نسبی در کوزوو امکان‌پذیر است، آشتی لازم میان گروه‌های مردمی هنوز جامعه عمل نپوشیده و حفاظت از حقوق اقلیت‌ها همچنان نیازمند نظارت می‌باشد.

عین قضیه در بارهٔ ایجاد شرایط اساسی منطبق با حقوق بین‌الملل نیز صادق است: هنگامی که معاهدات صلح منعقد و ادارات انتقالی سازمان ملل ایجاد می‌گردد، لازم است اطمینان یابیم که توجه کافی نسبت به مسائل حیاتی از قبیل حفاظت از اقلیت‌ها صورت گرفته و فضای مناسب برای تشکیل ملت فراهم شده است. تشکیل واقعی ملت تنها زمانی آغاز می‌شود که این شرایط تحقق یابند و این شرایط نیز در جایی تحقق می‌یابند که همکاری‌های درازمدت برای توسعهٔ مبتنی بر مشارکت آغاز شده باشد. گزارش ابراهیمی^۲ این ضرورت‌ها را آشکارا به تصویر می‌کشد.

با وجود این، از آنجا که سیاست‌گذاری توسعه در پی جلوگیری از ناکارآمدی دولت و شروع منازعات خشونت‌بار است، همکاری‌ها باید همچنان ادامه یابد یا در صورت امکان (مجدداً) آغاز گردد (حتی در وضعیتی که پیوسته در حال دشوار شدن باشد)، تا بدین ترتیب بتوان از بازیگران اصلاح‌طلب در جامعه و دولت حمایت کرد.

حمایت از تشکیل دولت: نمونه‌هایی از فعالیتهای توسعه‌ای آلمان

قصد نداریم نمونه‌هایی را که در این بخش در بارهٔ حمایت سیاست‌گذاری توسعه از روند تشکیل ملت می‌آوریم، طرح کلی برای تمام وضعیت‌ها معرفی کنیم، زیرا هر وضعیتی حمایت‌های متناسب با خود را می‌طلبد. افزون بر این، هر عنصری که تحت این عنوان دسته‌بندی می‌کنیم، به‌تنهایی نمی‌تواند از فرایند تشکیل ملت حمایت کند. تنها تلفیق و تعامل سه عنصر زیر با یکدیگر می‌تواند زمینه‌ساز چنان روند حمایتی گردد.

نمونه‌هایی که از سیاست‌گذاری توسعهٔ دوجانبهٔ آلمان ذکر می‌کنیم، قاعدتاً بخشی از استراتژی کلان‌تری هستند که بازیگران دوجانبه و چندجانبه را قادر می‌سازد تا از کشورهای شریک حمایت کنند. در فرایند آرام‌سازی و بازسازی، صندوق‌های اعتباری و برنامه‌هایی به کار گرفته می‌شوند که دونه‌های متعددی در آن‌ها سهم دارند. اقدامات چندجانبه می‌تواند در مناطق حساس سیاسی بسیار مؤثر باشد، زیرا تأثیر سیاست‌های یک‌جانبه را تعدیل می‌کند. علاوه بر شبکهٔ حمایت‌های دوجانبه و چندجانبه، اثرات همکاری بازیگران دولتی و غیردولتی نیز اهمیت می‌یابند، خصوصاً در همکاری‌های توسعه‌ای که در شرایط دشوار صورت می‌گیرند.

دولت‌گرایی

در سال‌های اخیر، «دموکراسی، جامعهٔ مدنی و حوزهٔ مدیریت عمومی» در همکاری‌های توسعه‌ای دوجانبه آلمان اهمیت بسیار فراوانی یافته و جزو اولویت کاری آن با بیش

از ۳۰ دولت همکار قرار گرفته است. افزون بر این، شمار کشورهای که مسئله «توسعه صلح و پیشگیری از بحران» را اولویت خود می‌دانند، در حال افزایش است. این بدان مفهوم است که بُعد سیاسی توسعه آشکارا در مرکز توجه حدود نیمی از ۷۰ کشور همکار قرار دارد. تنها در سال ۲۰۰۳، حدوداً ۱۷۰ میلیون یورو برای پروژه‌های حکومت‌داری خوب/توسعه مشارکتی، تخصیص یافت. هرچند اغلب این برنامه‌ها صریحاً در حوزه تشکیل ملت قرار نمی‌گیرند، کمک آن‌ها به این روند غیرقابل‌انکار است.

برای اکثر مردم، دولت‌گرایی مردم‌سالار، در گام نخست امری مثبت تلقی می‌شود که با تمرکززدایی و توسعه شهری همراه است. مثلاً در سنگال، تقویت حکومت‌داری خوب با تأسیس ادارات گره خورده است. تقویت عنصر فراگیر بودن تشکیل ملت، از مجرای شامل ساختن فعالان تجزیه‌طلب در سنگال جنوبی، نیز از این نظر مهم است. یکی از اولویت‌های حل منازعه در همین راستا و در حوزه همکاری‌های میان آلمان و سنگال، موردتوافق قرار گرفته است.

در شرایط پس از جنگ، از قبیل اوضاع افغانستان و تیمور شرقی، در راستای حمایت سیاست‌گذاری توسعه از دولت‌گرایی و حکومت‌داری خوب، ساختارهایی جدید و متناسب با وضعیت افراد موردتعییب است که احتمالاً در کشورهای غربی، مشابه آن‌ها را سراغ نداریم.

یکی از پیش‌شرط‌های مهم برای برخورد با این‌گونه مسائل، ایجاد و حفظ قدرت انحصاری دولت است. علاوه بر حمایت از طریق عملیات نظامی و مأموریت‌های حفظ صلح سازمان ملل، باید بخش امنیت هرچه سریع‌تر بازسازی شود تا هم به بهبود عملکرد نیروهای امنیتی کمک کند و هم از حقوق بشر پاسداری کرده و کنترل مدنی و دموکراتیک بر نهادهای امنیتی را تضمین نماید (کلوک لخ و استینک ۲۰۰۲).

حمایت از پارلمان‌های مؤثر، که قادر باشند مسائل بودجه‌ای به‌شمول بودجه دفاعی را به‌خوبی نظارت نمایند، یکی از راهکارهاست. با این حال، مؤثر بودن پارلمان‌ها نیز بر توسعه جامعه مدنی کارا متکی است. در اغلب کشورها، بازیگران جامعه مدنی در گام نخست باید از این حقیقت آگاه شوند تا ظرفیت‌سازی بتواند از طریق کمک‌های غیردولتی و ابزارهای شبکه‌ای تأثیرگذار باشد. گسترش همکاری جامعه مدنی، در باره موضوع جنجالی کشیدن خط لوله بین دو کشور چاد و کامرون، این نکته را نشان داد که این‌گونه آگاهی‌ها چگونه افزایش می‌یابد.

با وجود این، دولت‌گرایی نباید به حوزه‌های معمول مدیریت و امنیت داخلی محدود گردد. این ایجاد و تضمین شرایط بنیادین سیاسی و حقوقی در حوزه اقتصادی است که در کامیابی روند تشکیل ملت، عمدتاً از اهمیت تعیین‌کننده برخوردار است.

زیرساخت‌های مادی، اجتماعی و رسانه‌ای

تسهیل تعاملات اقتصادی و اجتماعی، که به ایجاد ملت منتهی شود، مستلزم زیرساختی مؤثر می‌باشد. در هم‌بستگی جامعه‌های نوظهور، توسعه اقتصادی نقش کلیدی دارد. (باز)تأسیس منابع تأمین انرژی و آب، نظام بهداشت، آماده‌سازی مسکن و نابودی زباله‌ها معمولاً بخش عمده کمک‌های بیرونی را تشکیل می‌دهد. مأموریت اولیه در اینجا ارتقای ظرفیت کاری حکومت و جامعه است. در جاهایی که همکاری‌های توسعه‌ای به تأمین دارایی‌های عمومی کمک می‌کند، باید اطمینان یافت که این دارایی‌ها به‌طور مساوی در دسترس عموم قرار می‌گیرد و این پروژه‌ها منافع مشترک را تقویت کرده و به شکاف موجود میان گروه‌های گوناگون جامعه دامن نمی‌زند. به‌طور مثال، از مناطق چندقومی جنوب اروپا آموخته‌ایم که آمادگی گروه‌های مردمی برای شریک ساختن امکانات بهداشتی با یکدیگر، صرفاً در یک روند نسبتاً کند قابل‌بازسازی است. در کشور بولیوی، بازسازی نظام آموزش، از رهگذر ارائه آموزش میان‌فرهنگی و چندزبانه، مشوق وحدت مردم بومی کشور می‌باشد. این امر قلمروی مناسب جهت اشاعه تاریخ و ارزش‌های بومی فراهم خواهد ساخت. وضعیت مردم بومی آمریکای لاتین نیز آشکارا نشان می‌دهد که مسائل کلیدی مرتبط با تشکیل ملت، حتی پس از گذشت قریب دو قرن از زمان کسب استقلال، همچنان لاینحل باقی مانده است.

زیرساخت‌های رسانه‌ای تأثیر بسیاری در روند تشکیل ملت دارند. در تقابل با فرهنگ‌های دمکراتیک شکننده، رسانه‌ها در سیطره یافتن یا غلبه کردن ایدئولوژی‌های واگرایانه مذهبی، ملی و قومی تأثیر زیادی می‌گذارند. نمونه‌های منفی از نشر سخنان نفرت‌افکن در بالکان یا رواندا مشهور است. اخلاق ژورنالیستی و مسئولیت سیاسی در حوزه رسانه از مجرای وسایل آگاهی‌بخش قابل‌انتقال است و موجب افزایش اثرگذاری مثبت رسانه‌ها می‌شود. مثلاً در بوسنی‌هرزگوین و کرواسی، پروژه‌هایی که با بنیادهای سیاسی ایجاد شده‌اند، به توسعه سیاست رسانه‌ای جدیدی که جهت مصالحه گروه‌های قومی حیاتی است، کمک می‌رسانند. رادیو آنتاک در کامبوج نیز با نوعی سیاست‌گذاری اطلاعاتی متوازن، کمک ارزشمندی به دمکراتیزه کردن این کشور کرد.

هویت، ارزش‌ها و اهداف

همان طور که مثال‌های موردنظر نشان می‌دهند، غالباً آنچه حمایت از فرایند تشکیل ملت را تعیین می‌کند، طریقهٔ ارائهٔ کمک است نه موضوع کمک. تقویت هویت و ارزش‌های مشترک موضوعی است که در پروژه‌های پرشماری مطرح است. در موارد متعددی، حمایت‌ها حتی دقیقاً تحت هیچ‌یک از این سه بخش نهادین، قرار نمی‌گیرند. به‌طور مثال، کمیسیون حمایت از حقیقت و مصالحه در کشورهای آفریقای جنوبی یا گواتمالا قرار است هم به تحکیم قاطعیت قانونی و مقابله با مصونیت از تعقیب جزائی کمک کند و هم مبنایی برای آیندهٔ مشترک صلح‌آمیز بین گروه‌های مختلف فراهم سازد، آینده‌ای که صرفاً بعد از پذیرش بی‌عدالتی، اعتراف به رنج قربانیان و ادغام مجدد مرتکبان امکان‌پذیر می‌گردد. نمونهٔ کامبوج به‌وضوح اهمیت این روند «پذیرش» را به ما نشان می‌دهد، جایی که تصور می‌رود تأمین صلح و ثبات ممکن نیست مگر اینکه گروه خیرهای سرخ محاکمه شوند یا به جنایات خود در محضر عموم اعتراف کنند.

بررسی حل‌وفصل منازعات به‌شیوهٔ بدیل نشان می‌دهد که ارزش‌ها و سنت‌های مشترک نیز می‌تواند نقطهٔ شروع ایجاد قاطعیت قانونی واقع شود. به‌طور مثال، محاکم گاکاکا در رواندا از حجم مسئولیت نظام عدالت کیفری کلاسیک کاسته، از معافیت از مجازات جلوگیری کرده و به روند مصالحه و ادغام مجدد از رهگذر فیصله‌های مردمی و سنتی کمک نموده است. در گواتمالا، بنیاد کنراد آدنور از مباحث فنی دربارهٔ سازگاری قوانین عرفی مایا با نظام حقوق دولتی، حمایت کرده است (KAS ۲۰۰۳، ص ۲۸) و در بوسنی هرزگوین، بنیاد فردریش ایبرت حامی مجموعه‌ای از سمینارها و برنامه‌های رادیویی شده است که از جمله اهداف گوناگون آن، استخدام نیروی پلیس چندقومیتی است (FES ۲۰۰۲، ص ۵۲). حمایت از اعتمادسازی و مصالحه نیز در راستای سازش مدنی، در جوامع پس‌از جنگ و آسیب‌پذیر، انجام پذیرفته است.

این نمونه و نمونه‌های فراوان دیگر نشان می‌دهند که حمایت از تشکیل ملت با تأکید بر حوزهٔ هویت، ارزش‌ها و اهداف ابتدائاً با تسهیل امکان مشارکت همهٔ گروه‌ها آغاز می‌گردد نه با تکیه بر موضوعات مرتبط با تمدن و فرهنگ. البته همکاری‌های توسعه‌ای نیز، به‌طور مثال، می‌تواند ملتی را کمک کند تا از طریق ارزش‌های فرهنگی و منابع تاریخی و نگهداری و بازاندیشی آن‌ها، هویت خود را ابراز نمایند. با این حال، پذیرش ملت از جانب عموم اعضایش در نهایت مبتنی بر این است که آنان آن ملت

را در این زمینه بهترین نظم اجتماعی ممکن، در پیوند با تعاملات داخلی و بین‌المللی، بدانند. بنابراین، مشارکت کلیدی‌ترین مفهوم برای هویت، اهداف و ارزش‌ها می‌باشد. حمایت سیاست‌گذاری توسعه از روند تشکیل ملت؛ خطرات و پرسش‌های آزاد سیاست‌گذاری توسعه، با در نظر داشت توالی و دوران خود، باید برای جنبه‌هایی اولویت قائل شود که فرایندهای ادغام را تحکیم و تقویت می‌کند، جنبه‌هایی که حمایت از آن‌ها مستحکم‌ترین پاسخ را در میان مردم برمی‌انگیزد (همر و سولیوان ۲۰۰۲، ص ۹۳). البته در این زمینه باید این نکته را در نظر داشت که بازیگران دخیل به‌ندرت نسبت به اولویت‌ها اجماع نظر دارند، سخنی که در بارهٔ دونرها و بازیگران داخلی نیز صدق می‌کند. فرایندهای هماهنگی متعارض در مراحل اولیه می‌تواند پیامدهای بی‌ثبات‌کننده برجای بگذارد و موجب شود مسئولیت‌های اداری فشار زیادی بر ساختارهای حمایتی موجود وارد سازند. با این حال، ایجاد ساختارهای موازی از سوی دونرها نیز خودمختاری و مسئولیت انفرادی را تضعیف خواهد کرد.

با بررسی وضعیت‌های پسمانزعه متوجه می‌شویم که برای تداوم فرایند سیاسی، «منفعت صلح» باید به‌شکل ملموسی در قالب بهبودسازی اقتصادی و اجتماعی برای توده مردم به‌سرعت عینیت پیدا کند. این تجربه احتمالاً در بارهٔ فرایند تشکیل ملت نیز قابل تطبیق خواهد بود. با این حال، اگر در مرحله آغازین حمایت، کمک‌های مالی به‌شکل افراطی سرازیر شود، به‌گونه‌ای که نه کشورها قادر به جذب به‌موقع^۳ آن باشند و نه استمرار آن کمک‌ها در درازمدت امکان‌پذیر باشد، احتمالاً بهبودسازی حاصل نمی‌شود و مردم دچار سرخوردگی خواهند شد.

در روند مشارکت گروه‌های داخلی، باید این نکته را بررسی کنیم که تفاهم اجتماعی در بارهٔ تشکیل ملت را چگونه می‌توان تسهیل کرد که نیروهای اجتماعی مرتبط نادیده گرفته نشوند. در روندهای صلح و مذاکرات، از قبیل کنفرانس بُن راجع به افغانستان، توجه اصلی بر گروه‌های نخبه و نمایندگان قدرتمند مهاجران بوده است، همان کسانی که عموماً حکومتی در تبعید ساخته‌اند. این روند غالباً منتهی به چشم‌پوشی از گروه‌هایی از مردم در جامعهٔ مدنی می‌گردد که از آن‌ها به‌شکل کافی در نشست نمایندگی نشده است. به حساب نیاوردن آنان می‌تواند فرایند تشکیل ملت را با مشکل روبه‌رو سازد یا حتی از آن جلوگیری نماید. با اینکه مشارکت زنان اهمیت یافته است (هرچند هنوز هم این مقدار اهمیت کافی نیست)، مردان جوانی که تحصیلات چندانی ندارند و از

درآمد ثابت بی‌بهره‌اند، مورد بی‌توجهی واقع شده‌اند.

با نظر به وضعیت این مردان جوان، که به‌آسانی بسیج می‌شوند و اغلب برای توسل به زور آماده‌اند، و همچنین با نظر به وضعیت جنگجویان سابق، باید به پیوند وثیق میان تشکیل ملت و ملی‌گرایی توجه کنیم. هر کمکی به تشکیل ملت باید مروج هویت مشترک میان تمامی گروه‌های مردمی باشد، نه اینکه به انزوا تشویق کند یا علیه برخی گروه‌ها مرتکب تبعیض شود.

در پایان، بار دیگر لازم است به خطر انبازاری‌سازی^۴ اشاره کنیم. تشکیل ملت تا حد فراوانی، مورد حمایت جامعه بین‌الملل است و از منافع سیاسی، اقتصادی و امنیتی آن‌ها نیز تأثیر می‌پذیرد. سیاست‌گذاری توسعه باید، در قیاس با مداخلات بشردوستانه و حفظ صلح، از روش متفاوت‌تری بهره بگیرد و تنها در صورتی عملی گردد که بازیگران داخلی واقعاً به چنین حمایتی علاقه نشان داده و مسئولیت خود را بپذیرند و یا اینکه محدودیت‌های این حوزه از طریق فرمان‌های واضح سازمان ملل جبران شود.

حمایت‌های بیرونی از چه اصولی باید پیروی کنند؟

اینک، به‌شکل نه چندان جامع، شماری از دستورات عمل‌هایی را بررسی می‌کنیم که برخی از آن‌ها ریشه در سیاست‌گذاری توسعه دارند و برخی دیگر از تجارب مقابله با منازعات داخلی سرچشمه گرفته‌اند.^۵ این اصول منحصر به روند تشکیل ملت نیستند، بلکه در باره تعهدات مربوط به ناکامی دولت‌ها یا شعله‌ور شدن منازعات خشونت‌بار نیز معمولاً قابل انطباق‌اند. در تمامی موارد، حمایت بیرونی باید تنها با حساسیت فوق‌العاده و صرفاً بر پایه مشارکت دنبال گردد.

- باید به تمام گروه‌های مرتبط از بازیگران اجازه شرکت داده شود و آن‌ها به هیچ عنوان نباید بر اساس عرف یا ملاحظات دیپلماتیک گزینش شوند. تنها اقدامی در درازمدت ارزش خود را نشان خواهد داد که مثلاً گفت‌وگو با گروه‌های اسلامی را هم تجویز کند، زیرا گروه‌هایی که نادیده گرفته شوند معمولاً راه‌های دیگری (عمدتاً خشونت‌بار) را برای نفوذ خود جست‌وجو خواهند کرد.
- تمامی طرف‌ها باید آماده گفت‌وگوی آزادانه با یکدیگر بر سر مسائل و شرایط دشوار باشند. همکاری‌هایی که به مسائل امنیتی، اصلاح موانع ساختاری، شرایط سیاسی یا سوءاستفاده احتمالی از قدرت توجه نکند، در درازمدت مؤثر نخواهد بود. تجارب قبلی نشان داده‌اند که آن اندازه تابو، که بسیاری‌ها تصور می‌کنند، وجود ندارد؛ تنها باید شیوه‌های جدیدی از ارتباط را به کار بست.

- حمایت بیرونی خالی از منافع آنانی که آن را فراهم می‌سازند، نمی‌باشد. اما این منافع باید آشکارا علنی گردند. نباید تدابیری انجام شود که هدف از آن‌ها را نمی‌توان برای مردم آشکار کرد، زیرا انجام آن‌ها اعتبار حمایت بیرونی را در میان مردم کشور موردنظر یا شهروندان خودش مخدوش می‌سازد.
- ارزش‌ها و هنجارهایی چون مشارکت، احترام به حقوق بشر و برابری جنسیتی که در فضای این حمایت پرورش یافته‌اند، نیز باید با درنظرداشت فضای حاکمیت کشور تطبیق گردند. درنظرنگرفتن این‌گونه استانداردها، به‌طور مثال، در قضایای فساد یا فعالیت‌های ناظر به همکاری توسعه‌ای، تصمیم‌گیری‌های غیردموکراتیک یا بهره‌برداری از خدمات جنسی افرادی که در روند عملیات حفظ صلح وادار به فحشا شده‌اند، پیام‌های اخلاقی غیرصریحی را انتقال می‌دهند که اثرات آن‌ها غیرقابل انکار است.
- در مجموع، تحلیل تعاملات میان وسایل سیاست‌گذاری توسعه و دولت‌گرایی ناکارآمد، ازهم‌گسیختگی اجتماعی، به‌علاوه راه افتادن منازعات خشونت‌بار، نیازمند بهبودسازی است. در حوزه پیشگیری از بحران و حل منازعات داخلی، اکنون تجربه اولیه دربارۀ ارزیابی اثرات صلح و جنگ موجود است. با این حال، این تجربه نیازمند استحکام بیشتر است و باید راجع به مأموریت و عملیات حفظ صلح سازمان ملل نیز اعمال گردد و طوری گسترش یابد که موضوعات حکومت‌داری و تشکیل دولت و ملت را هم شامل شود. مثلاً باید در خصوص مدیریت‌های دوره انتقالی بررسی صورت بگیرد تا مشخص گردد که تصمیمات عجولانۀ سیاسی برنامه‌ریز دربارۀ انتخابات یا مسائل مربوط به قانون اساسی، چقدر می‌تواند روند تشکیل ملت را پیچیده‌تر سازد.
- دربارۀ تشریح مسئولیت‌ها یا سایر حوزه‌های سیاست‌گذاری، و نیز با جامعۀ حمایت‌کننده، باید بیشتر از فواید مقایسوی موجود بهره‌برداری شود، نه از آنچه تاکنون جریان داشته است. برای دستیابی به نوعی سیاست امنیتی جامع، ایجاد پیوند نزدیک‌تر میان سیاست خارجی، سیاست دفاع و سیاست توسعه، باید مورداستقبال قرار بگیرد، اما این امر تاکنون بیشتر به وضعیتی منتهی شده است که در آن، هرکسی هرچیزی را که بخواهد انجام می‌دهد. نتیجه‌اش این است که از آن تجربه‌ای که قبلاً در سایر حوزه‌های سیاست‌گذاری به دست آمده، کمتر استفاده می‌شود. در عین زمان، به‌جای بهره‌بردن از هم‌کوشی میان حوزه‌های کاری مرتبط، فقدان یا کمبود هماهنگی مانع از انجام کار شده است.

روند تشکیل ملت حقیقتاً به چه نوع حمایتی نیازمند است؟

بحث ما روی کمک مستقیم سیاست توسعه به روند تشکیل ملت متمرکز بود، جایی که این نوع کمک با ساختارهای محلی آغاز می‌گردد. با این حال، سیاست توسعه می‌تواند تأثیرات غیرمستقیم نیز بر جای بگذارد. جهانی‌شدن، فروپاشی دولت و منازعات خشونت‌آمیز هم‌زمان از بازیگران خارجی و داخلی متأثر می‌شوند. این بازیگران خارجی می‌توانند، از طریق سیاست‌های تجاری و اقتصادی یا وضع تعهدات نامناسب به صندوق بین‌المللی پول (IMF)، شرایطی ایجاد کنند که حمایت بین‌المللی از ملت‌سازی در اولویت نخست قرار بگیرد. با وصف اینکه فروپاشی دولت و منازعات خشونت‌آمیز تنها در اثر شرایط خارجی محض رخ نمی‌دهد، کاهش نرخ صادرات و شوک‌هایی که مثلاً در اثر افزایش قیمت انرژی از خارج وارد می‌شوند، می‌تواند کشور را به لبه فاجعه نزدیک کند یا روندهای صلح را با ناکامی مواجه سازند. زمانی که ملت‌های جدیدی در حال ظهور هستند یا قرار است ظهور نمایند، نباید حمایت از تشکیل ملت در همان ابتدا به‌عنوان راه درمان استفاده شود. سیاست توسعه می‌تواند تا حدودی به‌عنوان وسیله پیشگیرانه در مقابل چندپارچگی، حاشیه‌نشینی و فقرزدگی جوامع، تضعیف کارکرد دولت و همچنین سوءاستفادهٔ نخبگان فاسد از قدرت، عمل نماید. با وجود این، فرایندهای توسعه در اختیار جوامع مرتبط می‌باشد. به همین دلیل، همکاری‌های توسعه‌ای تنها زمانی مؤثر واقع می‌شوند که اراده سیاسی متناسب وجود داشته باشد. با این حال، جامعهٔ بین‌الملل نباید توجه خود را صرفاً به کشورهای معطوف سازد که عملکرد خوب داشته‌اند و سایر کشورها را در چنگال حکومت‌های ستمگر، جنگ‌سالاران یا تاخت‌وتاز همسایگان‌شان رها کند. باید در جست‌وجوی ابزارهای مدنی خشونت‌پرهیز، به‌عنوان آلترناتیوی برای مداخلات نظامی، بود و یا اینکه «نقاط خالی روی نقشه» را صرفاً نادیده انگاشت. علاقه عمیق اجتماع دولت‌ها به ملت‌های فراگیر همراه با دولت‌گرایی کارآمد، به‌عنوان سازه‌های اصلی جهت قانونمندی‌سازی روابط بین‌الملل و نظم چندجانبه‌گرا، نباید توسط منافع سیاسی ویژه دولت‌هایی که از نظر بین‌المللی ذی‌نفوذ هستند، نابود گردد.

پی‌نوشت‌ها

۱. نویسندگانی که اصالت آمریکایی دارند، غالباً دربارهٔ تعامل با نیروهای مسلح غیردمکراتیک استدلال‌های عمل‌گرایانه اقامه می‌کنند: «چه دوست داشته باشیم و چه نداشته باشیم، قدرت نظامی یکی از مؤلفه‌های ضروری دولت‌سازی است» (اوتاوی ۲۰۰۲، ص ۱۸).

۲. گزارش ابراهیمی گزارشی است که گروهی از متخصصان کمیسیون صلح سازمان ملل در سال ۲۰۰۰ زیر نظر اخضر ابراهیمی آماده کرده‌اند.

۳. دربارهٔ قابلیت جذب در وضعیت‌های پس از جنگ، رک: کولیر و هوفلر (۲۰۰۲).

۴. *instrumentalisation*

۵. در اینجا به‌طور خاص منظورمان سفارش‌های رهیافت «ممنوعیت آسیب‌رسانی» است (اندرسون ۱۹۹۹).



بنیاد اندیشه

تاسیس ۱۳۸۴

منابع

- Anderson, Mary B. (1999) *Do No Harm. How Aid Can Support Peace or War* (London).
- Collier, Paul and Anke Hoefler (2002) *Aid, Policy, and Growth in Post-Conflict Societies* (World Bank Working Paper 2902, October, Washington, DC).
- FES (Friedrich Ebert Foundation) (2002) *Krisen vorbeugen Konflikte lösen Frieden sichern* (Contribution by the Friedrich Ebert Foundation to dealing with civil conflicts. Berlin).
- Hamre, John and Gordon Sullivan (2002) 'Toward Post-conflict Reconstruction', *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 4, pp. 85–96.
- KAS (Konrad Adenauer Foundation) (2003) *Konfliktprävention durch Demokratieförderung* (St Augustin).
- Kloke-Lesch, Adolf (2000) 'Mitgestalten in anderen Ländern. Die Funktion von Entwicklungspolitik im Rahmen von Global Governance', *edpEntwicklungspolitik*, No. 14/15, pp. 32–7.
- Kloke-Lesch, Adolf/Marita Steinke (2002) 'Den Sicherheitskräften auf die Finger schauen. Der Entwicklungspolitik muss es um eine bessere Kontrolle von Polizei und Militär gehen', *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Vol. 43, No. 2, pp. 44–7.
- Mauil, Hanns W. (2002) 'Die "Zivilmacht Europa" bleibt Projekt. Zur Debatte um Kagan, Asmus/Pollack und das Strategiedokument NSS 2002', *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Vol. 47, No. 12, pp. 1468–78.
- Ottaway, Marina (2002) 'Nation Building', *Foreign Policy*, No. 132, pp. 16–24.
- Rice, Susan E. (2002) *The New National Security Strategy: Focus on Failed States* (The Brookings Institution Policy Brief No. 116, February, Washington, DC).
- Rotberg, Robert I. (2002) 'Failed States in a World of Terror', *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4, pp. 127–40.
- Wilson, Woodrow (1913) *The New Freedom* (New York).

