

نزاع خشونت‌آمیز، پیشگیری از نزاع و ملت‌سازی؛ واژگان و مفاهیم سیاسی*

جوشن هیپلر
ترجمه حبیب‌الله حیدری**

اشاره: با اینکه اصطلاح «ملت‌سازی» امروزه فراوان به کار می‌رود، از لحاظ نظری توجه چندانی به آن نشده است. این امر موجب شده است که این اصطلاح به‌شيوه‌ای بسیار مبهم و متناقض به کار رود و در اغلب موارد معنای دقیقش مشخص نباشد. این اصطلاح در کاربرد امروزی‌اش، می‌تواند یک حُسن تعبیر برای کنترل امپریالیستی، یک فرمول تضرع‌آمیز و توخالی برای پنهان کردن ناتوانی خود یا یک مفهوم اساسی در حوزهٔ سیاست توسعه و پیشگیری از بحران باشد. جوشن هیپلر، در این مقاله، در راستای شفاف‌سازی این مفهوم و افشای محدودیت‌ها و دام‌های پهن شده در مسیر کاربرد آن، بین دو نوع کاربرد توصیفی یا تحلیلی و کاربرد هنجاری-استراتژیک این اصطلاح تمایز قائل شده و به برخی عناصر اصلی مشترکی که پیش‌شرط موفقیت آن‌هاست، اشاره می‌کند: ایدئولوژی متحدکننده، یکپارچگی جامعه و دستگاه دولتی کارآمد. وی هشدار می‌دهد که ملت‌سازی، از نظر سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، برندگان و بازندگان دارد؛ لذا ممکن است افرادی از آن به‌عنوان ابزاری برای به دست آوردن مزایا و منافع، برای گروه سیاسی یا اجتماعی شخصی خود، استفاده کنند.

* این نوشتار ترجمه‌ای است از:

Hippler, Jochen. "Violent conflicts, conflict prevention and nation-building—terminology and political concepts." in *Nation-building. A Key Concept for Peaceful Conflict Transformation*, Edited by Jochen Hippler, pp. 3-14. London: Pluto Press 2005.

** کاندید دکتری فلسفه اسلامی، مشهد: جامعه‌المصطفی العالمية

Email: hhaidariafg@gmail.com

مقدمه

از زمان پایان نزاع شرق-غرب، علاوه بر فرایندهای انحلال و بازسازی بلوک شرق پیشین، زنجیره‌ای از نزاع‌های منطقه‌ای به بسیاری از مباحث سیاست خارجه شکل می‌دهد. موارد برجسته آن شامل عراق (جنگ خلیج در سال ۱۹۹۱، جنگ عراق در سال ۲۰۰۳)، سومالی، جنگ‌های صورت‌گرفته در هنگام تجزیه یوگسلاوی سابق (به‌ویژه در بوسنی و کوزوو)، افغانستان و جنگ‌ها و نزاع‌های خشونت‌بار در آفریقا (رواندا، برونودی، کنگو، لیبیا و دیگران)، می‌شود. این چشم‌انداز از اوایل دهه ۱۹۹۰ شروع به تغییر کرد، زیرا دیگر نمی‌شد هر نزاعی را به طرح ساده جنگ سرد ارجاع داد. در اثر این تغییر، دلایل درونی منازعات بیشتر بر سر زبان‌ها آمد و برداشت‌های جدیدی ظاهر شد، از جمله تفسیرهای فرهنگی (برخورد تمدن‌ها) یا ارجاع‌های رایج به دلایل «قومی». در این میان، علاوه بر مفاهیم دیگری مانند دولت‌های ناموفق، اصطلاح «ملت‌سازی» بیش از پیش در گفتمان آنگلو ساکسون رواج یافت و این در مباحث سیاسی، مثلاً در سخنان وزیر خارجه سابق ایالات متحده، الکساندر هایگ، و دبیر کل سازمان ملل، پطرس گالی (هایگ ۱۹۹۴؛ UN Chronicle ۱۹۹۴)، در رسانه‌ها، برای مثال، در هفته‌نامه نیوزویک و روزنامه فرانکفورتر آگماینه زایتونگ (نیوزویک ۱۹۹۴؛ FAZ ۱۹۹۴) و همچنین در تحلیل‌های علمی، مثلاً در کارهای اریکسن (۱۹۹۳) و لنهارت (۱۹۹۲)، مشهود بود. در آغاز، مباحث بسیاری در مورد فرایندها و مشکلات ملت‌سازی یا شکست آن وجود داشت، هرچند از به‌کارگیری واژه شکست خودداری می‌شد. در این مدت، این اصطلاح بیش از پیش مورد استفاده قرار گرفته است، اما از لحاظ نظری توجه چندانی به آن نشده است و توضیح چندانی درباره آن وجود ندارد.

بنیاد اندیشه

در نیمه دوم دهه ۱۹۹۰، اصطلاح «ملت‌سازی» به‌شکل وسیعی پذیرفته شد و به بخشی طبیعی از بحث‌های سیاسی و علمی تبدیل گشت. تجربه جامعه بین‌الملل، در جاهایی مانند سومالی، بالکان، افغانستان و عراق، نشان داد که تجزیه دولت‌ها و چندپارگی جوامع می‌تواند منجر به درگیری‌های خشونت‌آمیز شود یا این درگیری‌ها را لاینحل سازد. چنین شرایطی می‌تواند، در طولانی‌مدت، موجب شکست توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی شود، به فجایع بزرگ بشری منجر گردد، کل مناطق را بی‌ثبات کند و حتی آن‌ها را به منبع تروریسم فراملی تبدیل سازد - این شرایط عموماً

بر کشورهای دوردست نیز تأثیر می‌گذارد و اهداف سیاسی غرب را زیر سؤال می‌برد. ملت‌سازی به‌ویژه در این زمینه‌ها است که در سطح بین‌المللی مورد بحث قرار می‌گیرد: یا به‌عنوان یک گزینه سیاسی پیشگیرانه برای جلوگیری از فروپاشی دولت و چندپارگی اجتماعی، یا به‌عنوان جایگزینی برای مدیریت منازعات نظامی، یا به‌عنوان بخشی از مداخلات نظامی، و یا به‌عنوان جزئی از سیاست‌های پس از جنگ. بر این اساس، سیاست ملت‌سازی، در راستای متوقف ساختن یا مدیریت درگیری‌های خشونت‌آمیز، دستیابی به ثبات محلی و منطقه‌ای و نهایتاً تسهیل توسعه، بین سه عرصه سیاست خارجه، خط‌مشی‌های توسعه و تدابیر نظامی ارتباط ایجاد می‌کند.

با وجود این، ملت‌سازی آسان و بدون مشکل نیست. احتمال دستیابی به این هدف از خارج، بسیار متفاوت و غالباً با شک و تردید، ارزیابی می‌شود، زیرا مسیر و ابزار موفقیت غالباً مشخص نیست و در موارد بسیاری این سؤال وجود دارد که آیا بازیگران خارجی قادرند به‌اندازه کافی تعهد مالی بدهند و وقت بگذارند. ملت‌سازی خارجی می‌تواند بازیگران خارجی را وارد نزاع نیروهای محلی کند، نزاعی که خارج شدن از آن‌ها بسیار دشوار است. مسئله قانونی بودن این مداخلات خارجی نیز در موارد بسیاری مشکل‌ساز است، زیرا اگرچه منشور سازمان ملل غالباً اصل عدم دخالت را نادیده می‌گیرد، این اصل معتبر است و دلایل خوبی هم برای آن وجود دارد. سرانجام، در اغلب موارد مشخص نیست که منظور از ملت‌سازی چیست.

ملت‌سازی: بحث‌های اولیه

«ملت‌سازی» اصطلاحی قدیمی است که قبلاً مدتی رواج داشت و سپس از رواج افتاد. به‌ویژه در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، ملت‌سازی یکی از مفاهیم اصلی در حوزه سیاست خارجی، امنیتی و توسعه‌ای بود. در آن زمان، بین این مفهوم با نظریه‌های مدرن‌سازی رایج در آن سال‌ها - که روند توسعه در جهان سوم را در گرو سازگاری آن‌ها با مدل‌های غربی می‌دید - ارتباط نزدیکی وجود داشت. طبق این نظریه‌ها، جوامع باید «مدرن» می‌شد؛ یعنی از طریق تبدیل شدن جوامع سنتی یا قبیله‌ای آن‌ها به دولت‌ملت‌های مدرن، ساختارهای آن‌ها شبیه کشورهای صنعتی می‌شد و الگوهای اروپایی، به‌طور ضمنی یا صریح، هدف آن‌ها قرار می‌گرفت.

ملیت و دولت‌ملت مقولاتی بنیادین و اساسی بودند و تصور می‌شد که توسعه اقتصادی و سیاسی فقط در چنین زمینه‌ای می‌تواند موفقیت‌آمیز باشد. به‌قول روکین

(۱۹۶۹، ص ۱۵۶) دربارهٔ آفریقا:

ملت‌سازی و توسعهٔ اقتصادی [...] اهداف همزاد و وظایف نزدیک به همی هستند که با مشکلات مشابه و چالش‌های یکسانی مواجه‌اند و در بسیاری از روش‌ها و سیاست‌های عمومی، روابط متقابل دارند. توسعهٔ اقتصادی به معنای اقتصاد بازاری و توسعهٔ سیاسی دولت‌ملت تلقی می‌شد. بنابراین تصور بر این بود که توسعهٔ سیاسی، به عنوان مؤلفه یا پیش‌نیازی برای توسعهٔ اقتصادی، بیشتر نوعی فرایند ملت‌سازی است. مجموع این دو، یعنی تحقق مکانیسم بازار و ایجاد دولت‌ملت، ارتباط نزدیکی باهم داشتند و «مدرن‌سازی» تلقی می‌شدند. بدیهی است که این دیدگاه دربارهٔ «توسعه» - به معنای مدرن‌سازی، دولت‌ملت و ملت‌سازی - تجربیات اروپایی را به صورت روشی کلی بر جهان سوم اعمال می‌کرد. حتی در برخی موارد، فرایندهای دولت‌سازی در غرب، به منظور آموختن درس‌هایی از ملت‌سازی در جهان سوم، بازاندیشی شدند (پس از لیپسیت ۱۹۶۳)

ملت‌سازی همچنین در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، در بستر تناقضات شرق-غرب، اتفاق افتاد و به یک استراتژی غربی برای مهار سوسیالیسم و اتحاد جماهیر شوروی در جهان سوم بدل شد. به مانند سایر مفاهیم، قرار بود مفهوم ملت‌سازی نیز راه جایگزینی برای پیروزی جنبش‌های آزادی‌بخش و «انقلاب» معرفی کند. با نگاه به گذشته، رئیس آژانس توسعهٔ ایالات متحده USAID، برایان آتوود (۱۹۹۴، ص ۱۱) این سخن را به صورت زیر خلاصه کرد:

سی سال پیش، ملت‌سازی عمدتاً پدیده‌ای پسااستعماری بود، برنامه‌ای بلندپروازانه برای کمک به کشورهای تازه‌استقلال یافته در جهت دستیابی به نهادها، زیرساخت‌ها، اقتصاد و انسجام اجتماعی ملل پیشرفته‌تر. ملت‌سازی یک اقدام استراتژیک و رقابتی بود، بخشی از رقابت‌های جنگ سرد بین ایالات متحده و اتحاد جماهیر شوروی.

اصطلاح «ملت‌سازی»، در دههٔ ۱۹۷۰، تقریباً به فراموشی سپرده شد. در اثر تأکید مداوم بر ملت‌سازی در جنگ ویتنام، ارتباط یافتن آن با استراتژی‌های نظامی و پیوند مفهومی آن با اشکال سیاسی بسیار بی‌رحمانه «آرام‌سازی» در این کشور، این اصطلاح بی‌اعتبار شد و در عرصهٔ سیاسی و دانشگاهی از رواج افتاد. همان طور که قبلاً نیز اشاره شد، چندی نگذشت که نسل بعد دوباره با احیای آن - ابتدا به طور تصادفی و

سپس به‌طور سیستماتیک - موجب شد این اصطلاح، در بستر درگیری‌های پیچیده خشونت‌آمیز، رونق بگیرد، به‌ویژه در مواردی که این درگیری‌ها ابعاد قوی قومی یا عناصری از فروپاشی دولت داشتند.

توضیح مفهوم

اصطلاح «ملت‌سازی» امروزه به‌شيوه‌ای بسیار مبهم و متناقض به کار می‌رود. برای ساده‌سازی مسائل، می‌توانیم بین کاربردهای متعدد این اصطلاح تمایز قائل شویم، کاربردهایی که یا به مسیر واقعی، توصیف یا تحلیل فرایندهای اجتماعی-تاریخی (گذشته یا حال) معطوف است یا اینکه جهت‌گیری هنجاری دارد و روی مجموعه‌ای منظم از اهداف یا استراتژی‌های سیاسی متمرکز است (هیپلر ۲۰۰۲). این دو کاربرد اغلب در استفاده روزمره با یکدیگر هم‌پوشانی دارند.

۱. از یک طرف، ملت‌سازی فرایندی از توسعه اجتماعی-سیاسی است که در حالت ایدئال - معمولاً در مدت زمان طولانی‌تر تاریخی - اساساً امکان تبدیل شدن جوامع جدا از هم را به یک جامعه مشترک با یک دولت-ملت متناسب با آن فراهم می‌کند. این فرایند می‌تواند در نتیجه تحولات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سایر موارد آغاز شود. با این حال، این نوع فرایندهای ملت‌سازی همواره موفقیت‌آمیز نیست. آن‌ها می‌توانند شامل ابعاد و روش‌های بسیار متفاوتی شوند، مانند: یکپارچه‌سازی اقتصادی، انسجام فرهنگی، ایجاد تمرکز سیاسی، کنترل بوروکراتیک، تسخیر یا مطیع‌سازی نظامی، ایجاد منافع مشترک، به وجود آوردن دمکراسی و برقراری شهروندی مشترک، یا سرکوب و «پاک‌سازی قومی».

چه در اروپا و چه در جهان سوم، هم فرایندهای ملت‌سازی نسبتاً مسالمت‌آمیز اتفاق افتاده است و هم فرایندهای ملت‌سازی بسیار خونین. بنابراین این‌گونه فرایندهای ملت‌سازی نه لزوماً صلح‌آمیزند و به مدیریت سازنده نزاع منجر می‌شوند و نه لزوماً خشونت‌آمیزند. این فرایندها تحولات طبیعی با ماهیت اقتصادی، سیاسی یا فرهنگی را که از کنترل بازیگران انفرادی خارج است، با تصمیمات راهبردی و سیاست فعال بازیگران کلیدی در هم می‌آمیزند، کسانی که تحولاتی را می‌افزایند که در قبال آن پاسخگو نیستند و خودشان از آن سود می‌برند.

۲. از طرف دیگر، ملت‌سازی می‌تواند یک هدف سیاسی یا یک استراتژی برای دستیابی به اهداف سیاسی خاص باشد. بازیگران داخلی یا خارجی سعی در ایجاد یا تقویت نظام سیاسی و اجتماعی تشکیل‌شده تحت دولت‌ملت دارند، البته در جایی که به نظر می‌رسد این کار در خدمت منافع آن‌هاست، یا در جایی که در مقایسه با ترتیب موجود قبلی، این کار برخی الزامات عملکردی را به مراتب بیشتر برآورده می‌سازد، یا در جایی که این کار قدرت آن‌ها را تقویت یا قدرت مخالفانشان را تضعیف می‌کند.

در چنین شرایطی، اصطلاح «ملت‌سازی» به جای اینکه به توصیف یا تحلیل فرایندهای اجتماعی و سیاسی بپردازد، دارای ویژگی‌های برنامه‌ریزی یا مفهومی است. یا خود بازیگران داخلی سعی در استفاده از الگوهای قدرت دولت‌ملت دارند یا بازیگران خارجی اهداف مشابهی را دنبال می‌کنند. در هر دو مورد، این امر ممکن است به دلایل عملکردی، مانند بهبود ثبات اجتماعی یا ایجاد فرصت‌های توسعه اقتصادی، رخ دهد، هرچند می‌تواند افزون بر آن به دنبال دستیابی به تسلط و کنترل در جامعهٔ مربوطه نیز باشد. بنابراین، بنا به شرایط سیاسی و بازیگران مربوطه، ملت‌سازی می‌تواند نوعی استراتژی توسعه باشد یا نوعی استراتژی امپریالیستی.

هر دو کاربرد اصطلاح «ملت‌سازی»، یعنی کاربرد توصیفی یا تحلیلی در مقابل کاربرد هنجاری-استراتژیک، بسیار چندوجهی و ناهمگن هستند. این امر در کاربرد دوم آن بیشتر مشهود است، زیرا تا آنجا که به بازیگران، ابزارها، نتایج و اهداف مشخص مربوط می‌شود، ملت‌سازی می‌تواند از لحاظ استراتژیک بسیار متفاوت باشد. به همین دلیل، هر دو کاربرد این اصطلاح نه تنها حاکی از دیدگاه‌های متفاوت در مورد موضوعی واحد است، بلکه با توجه به فاکتور زمان، مکانیسم‌ها و نتایج، ابعاد بسیار متفاوتی را نیز در برمی‌گیرند. با این حال، در کلیه فرایندهای ملت‌سازی، برخی عناصر اصلی وجود دارند که بدون آن‌ها، فرایند ملت‌سازی به‌سختی می‌تواند در بلندمدت موفقیت‌آمیز باشد.

عناصر ملت‌سازی

می‌توان سه عنصر اصلی ملت‌سازی موفق را، که اغلب با یکدیگر درهم‌تنیده‌اند، از هم متمایز کرد: ایدئولوژی متحدکننده و متقاعدکننده، یکپارچگی جامعه و دستگاه دولتی کارآمد.

۱. ملت‌سازی تنها در صورتی در بلندمدت موفقیت‌آمیز خواهد بود که ناشی از یک ایدئولوژی متحدکننده باشد یا پس از زمانی چنین ایدئولوژی‌ای را به وجود بیاورد. بازسازی ساختار اساسی سیاست و جامعه مستلزم مشروعیت خاص هم در حوزه توجیه سیاست‌ها و هم در حوزه بسیج اجتماعی برای اهدافش است. انواع مختلف ملی‌گرایی به‌وضوح باید به‌عنوان ایدئولوژی کلاسیک ملت‌سازی در نظر گرفته شود - ملی‌گرایی در اینجا معنای وسیعی دارد، از توسعه معنادار یک هویت مشترک ملی گرفته تا جدا شدن خشونت‌آمیز از سایر گروه‌های ملی یا قومی. ملت‌سازی لزوماً ایجاد یک ملت را پیش‌فرض می‌گیرد، امری که می‌تواند به‌شیوه‌های بسیار متفاوتی تشکیل شود. تا زمانی که مردم یک منطقه خود را در درجه اول پشتون، مارونیت، باواریایی، یوسف‌زایی (یک قبیله پشتون)، اسماعیلی یا عضو طایفه‌ای خاص بدانند، ملت‌سازی در آنجا به نتیجه نرسیده یا شکست خورده است. وجود هویت‌های ذکرشده به‌خودی‌خود مشکل‌ساز نیست، بلکه مشکل رابطه آن‌ها با هویتی ملی است که همه گروه‌ها را در برمی‌گیرد. اگر دو هویت از لحاظ ایدئولوژیک امکان‌پذیر باشند، کاملاً ممکن است که فرد هم‌زمان پاکستانی یا افغان و پشتون یا شیعه باشد، درست همان‌طور که فرد می‌تواند هم‌زمان باواریایی، مسلمان و آلمانی باشد. اما تا زمانی که قبیله، طایفه یا گروه قومی یا گروه قومی-مذهبی هویت و وابستگی اصلی افراد را تشکیل دهد و هویت «ملی» برای آن‌ها امری فرعی یا بی‌اعتبار باقی بماند، دولت-ملت همچنان بی‌ثبات خواهد بود. با وجود این، کاملاً ضروری نیست که این ایدئولوژی متحدکننده، که پایه و اساس ملت‌سازی را تشکیل می‌دهد، همیشه و به‌طور خودکار سمت‌وسوی «ملی» داشته باشد. این امکان وجود دارد که حداقل برای مدتی، سایر الگوهای ارزشی و هویتی جایگزین هویت ملی شوند: میهن‌پرستی مشروطه‌خواهانه - آزادی، برابری، برادری - ایدئولوژی‌های سکولار (به‌عنوان مثال سوسیالیسم) یا دین می‌توانند همان کارکرد یا کارکردهای کمکی را بر عهده بگیرند. مواردی مانند تأسیس دولت پاکستان و اسرائیل نشانگر همین نکته است: وقتی برای «مسلمانان هند» و «یهودیان» دولت‌هایی تأسیس شد، رفته‌رفته این طبقه‌بندی‌های اصالتاً دینی به‌شیوه‌ای «ملی» بازتفسیر شدند.

۲. پیش‌شرط دوم برای موفق بودن فرایند ملت‌سازی این است که از طریق ادغام گروه‌هایی که قبلاً ارتباط کمی داشتند، جامعه‌ای واحد شکل بگیرد. پشتون‌ها، بلوچ‌ها و پنجابی‌ها نه‌تنها باید متقاعد شوند که آن‌ها به ملتی مشترک تعلق دارند، بلکه این تصور باید در واقعیت اجتماعی نیز ایجاد شود. برای دستیابی به این هدف، الگوهای ارتباطی بین گروه‌های اجتماعی باید تقویت گردند تا اینکه اغلب ارتباطات در درون گروه‌ها خلاصه نشود. با اینکه ارتباطات داخلی گروه‌ها (اعم از قومی، مذهبی و غیره) ممکن است قوی‌تر از ارتباط گروه‌ها با یکدیگر باقی بماند، درجه خاصی از ارتباط نزدیک بین آن‌ها یکی از الزامات ملت‌سازی موفق و پایدار است. با وجود این، جدا از جنبه فرهنگی-سیاسی، الزامات عملی نیز برای آن وجود دارد: ملت‌سازی به زیرساخت‌های «ملی» احتیاج دارد. زیرساخت‌های حمل‌ونقل و ارتباطات، توسعه «اقتصاد ملی» از دل حوزه‌های اقتصادی منطقه‌ای یا محلی، رسانه‌های جمعی سراسری برای ایجاد گفتمان سیاسی و فرهنگی ملی جزو متغیرهای اساسی و کلیدی هستند.

۳. یکی از مؤلفه‌های مهم ملت‌سازی توسعه یک دستگاه دولتی کارآمد است که واقعاً بتواند قلمرو ملی خود را کنترل کند. در گام نخست، لازمه این امر این است که جامعه مربوطه خودش را به شکل یک جامعه سیاسی در آورد و دو فرایند فوق، به‌ویژه تشکیل جامعه مشترک و خودآگاه، را در خود پیاده سازد. از این طریق، دولت به شکل سیاسی و سازمانی جامعه تبدیل می‌شود، شکلی سیاسی و سازمانی که از توانایی اجرایی برخوردار است - البته در صورتی که دولت، قبل از ایفای نقش اساسی در روند ادغام و انسجام اجتماعی، وجود نداشته باشد. دولت‌سازی جنبه‌ای اساسی از ملت‌سازی موفقیت‌آمیز است. دولت‌سازی مستلزم طیف وسیعی از توانایی‌های اجرایی است، مانند ایجاد پایگاه مالی برای دستگاه دولتی کارآمد - یا به‌تعبیر دیگر، ایجاد نظام مالیاتی اثربخش - و ایجاد سیستم سازمان‌یافته پلیسی و حقوقی و دستگاه اداری مؤثر و قابل‌قبول در سراسر کشور. دولت به پرسنل وفاداری نیاز دارد که هویت اصلی خود را در جوامع اجتماعی، قومی یا مذهبی خود جست‌وجو نکنند، بلکه دولت و ملت را مهم‌ترین منبع هویت خود بدانند. از آن مهم‌تر اینکه، دستگاه دولتی، برای اینکه بتواند در بلندمدت موفق باشد، باید نشان دهد که در کل قلمرو ملی، به‌شکلی انحصاری، قدرت را در اختیار دارد.

برای ملت‌سازی موفق، این عناصر مجموعاً به مثلی منتهی می‌شود که از سه عنصر بسیار پیچیده، یعنی دولت‌سازی، انسجام اجتماعی و مشروعیت ایدئولوژیکی، تشکیل شده است. برخی مؤلفه‌ها، مانند بخشی از زیرساخت‌ها، می‌توانند به راحتی از خارج تهیه شوند، در حالی که تهیه برخی دیگر آن‌ها، مانند ملت‌سازی ایدئولوژیکی، از خارج بسیار دشوار یا حتی غیرممکن است. با وجود این، نهایتاً تنها تعامل با یکدیگر و تأمین قدرت متقابل است که موفقیت یا عدم موفقیت ملت‌سازی را معین می‌سازد. عوامل خارجی معمولاً می‌توانند ملت‌سازی را ساده‌تر و یا سخت‌تر کنند، اما زمانی که عوامل داخلی مخالف باشند، عوامل خارجی نمی‌توانند ملت‌سازی را تحمیل کرده یا از وقوع آن کاملاً جلوگیری کنند.

ملت، دولت و بسیج اجتماعی

عناصر اصلی سیاسی ملت‌سازی شامل دولت‌ملت و همچنین سطح بالایی از بسیج اجتماعی و انسجام سیاسی است. دولت، صرفاً به دلیل اینکه شکل مدرن دولت‌ملت آن یکی از مهم‌ترین نتایج ملت‌سازی است، عنصر اصلی محسوب نمی‌شود، بلکه همچنین به این دلیل عنصر اصلی محسوب می‌شود که غالباً سرنوشت‌ساز است.

برخلاف تصور رایج در آلمان از عصر رمانتیسیم آلمانی، مبنی بر اینکه ابتدا ملت وجود دارد و این ملت در نهایت لزوماً - یا احتمالاً - منجر به تشکیل دولت می‌شود، اکثر فرایندهای تاریخی بسیار پیچیده‌تر بوده و اغلب حتی در جهت مخالف پیش رفته‌اند. «ملت‌ها» به‌خودی‌خود وجود ندارند، بلکه مانند بسیاری از پدیده‌های اجتماعی در فرایندی دشوار و متناقض به وجود می‌آیند - یا همچنان در کتم عدم باقی می‌مانند. در اکثر کشورها، وجود دولت بر وجود ملت مقدم است، حتی در نمونه‌های کلاسیک کشورهای اروپایی مانند فرانسه و انگلیس (گرینفلد ۱۹۹۲). کم نبوده است مواردی که یک دستگاه دولتی، صرفاً به دلایل عملی، به شکل عامدانه یا حتی اتفاقی‌تر، ملتی را متناسب با خودش به وجود آورده باشد: نظام‌های پادشاهی قدیمی غالباً بر اساس مرزهای قومی یا ملی بنا نشده بودند، بلکه بیشتر بر سازوکارهای مشروعیت دینی یا کاریزماتیک و عنصر اجبار شکل گرفته بودند. اشکال بعدی آن‌ها از طریق فتح یا اتحاد با سایر حکومت‌ها تحقق یافت، نه از طریق حق تعریف‌شده خودمختاری ملت‌ها، زیرا هنوز ملتی وجود نداشت. دستگاه‌های دولتی که قوی‌تر و بوروکراتیک‌تر می‌شدند، فقط از طریق فرایندهای طولانی تاریخی، توانستند ملتی را از دل گروه‌های اجتماعی

متنوع تشکیل دهند. آن‌ها این کار را از طریق سرکوب حاکمان محلی، تنظیم قانونی روابط اجتماعی و ایجاد نظام مالیاتی‌ای که به‌طور فزاینده بر همه افراد تأثیر بگذارد، فشار آوردن برای یکسان‌سازی دین، و بعدها از طریق سیستم‌های آموزش ملی سراسری یا سربازگیری عمومی، انجام دادند.

در بسیاری از جوامع چندقومی (پیشرو)، خود دستگاه دولتی، با استفاده از روش‌هایی مانند مشوق‌های مادی (مالی، اقتصادی، اشتغال در خدمات عمومی و غیره)، ابزارهای فرهنگی (سیاست زبان، نظام آموزش، سیاست در مورد دین) یا اجبار، انگیزه لازم برای انسجام اجتماعی و ایجاد دولت‌ملت را به وجود آورده و می‌آورد. در بسیاری موارد، بین علل داخلی و خارجی در این زمینه پیوند وجود داشته و دارد، مانند زمانی که دولتی ضعیف یا ابتدایی، برای تحکیم جایگاه خود در جامعه (و گسترش پایه مالیاتی خود یا سرکوب قدرت‌های محلی) و برای غلبه بهتر بر چالش‌های سیاست خارجی، به‌ویژه آن چالش‌هایی که ماهیت نظامی دارند، تلاش می‌کند. علاقه به داشتن نظام مالی مستقل از اشراف یا جنگ‌سالاران محلی، به‌علاوه علاقه به داشتن ارتشی قدرتمند و بسیار منظم، انگیزه بسیار مهمی برای گسترش و موجه جلوه دادن دستگاه‌های نظام‌یافته دولتی است. به این معنا، در بیشتر موارد ملت‌سازی، به‌جای اینکه دولت‌ملت به‌طور طبیعی از دل جامعه تکامل یابد، از بالا به پایین حاکم می‌شود. این نوع ملت‌سازی دولت‌محور تقریباً همیشه موجب ایجاد دیالکتیک‌های پیچیده‌ای بین دستگاه دولتی و گروه‌های اجتماعی (و همچنین بین قسمت‌های مختلف دستگاه دولتی و بین گروه‌های مختلف اجتماعی) شده است.

در عین حال، ملت‌سازی همواره بر فرایند بسیج اجتماعی، از نوع پایین‌به‌بالا یا بالاب‌پایین، دلالت دارد. این سخن در *دراپیناری* از موارد در مرحله تشکیل ملت بیشتر صدق می‌کند. روند ایدئولوژیک و سیاسی شکل‌گیری ملت مستلزم این است که اعضای آن در سیاست مشغول گردند و تعداد بسیاری از مردم وارد حوزه سیاسی شوند. هرچند در دوره‌های طولانی از تاریخ، سیاست و نتیجتاً قدرت برای گروه یا قشری از افراد ممتاز محفوظ بود و جمعیت هدف سیاست بودند، امروزه این وضعیت در حال تغییر اساسی است. تشکیل «ملت» به این معناست که در مقام نظر (یا علی‌الاصول) همه اعضای آن بیش از آنکه تحت‌سلطه سیاست‌های حاکمان باشند، به سوژه‌های سیاسی تبدیل شده‌اند. بدین معنا، ملت‌سازی نوعی پتانسیل دمکراتیک به خود می‌گیرد، زیرا

در اینجا تعلق به ملت را نه اصل و نسب یا دیدگاه مذهبی، بلکه شهروندی یا منافع مشترک قومی تعریف می‌کند. دست‌کم در مقام ادعا، قدرت اکنون دیگر، نه در اختیار پادشاه منتخب به لطف خدا، بلکه در اختیار جامعه تازه تأسیس قرار دارد. این واقعیت که ملت لزوماً حاکمیت خود را به صورت دمکراتیک اعمال نمی‌کند و اغلب می‌تواند به شکل روابط حامی-پیرو، نخبه‌گرایی و دیکتاتوری سامان‌دهی شود، بسیار تأسف‌آور است، اما این هیچ چیزی را درباره پیوند مشروعیت بین قدرت و «ملت» تغییر نمی‌دهد. ملت، دست‌کم در مقام ادعا، به معنای جامعه‌ای همه‌شمول است. بنابراین، ملت نوعی پتانسیل دمکراتیک ایجاد می‌کند، اما لزوماً دری برای دمکراسی واقعی نیست؛ در عوض، قدرت «به نام» ملت، نه تنها از اشکال «سنستی» حکومت، بلکه حتی از فتوالیسم یا آموزه حق الهی نیز می‌تواند سرکوب‌گرانه‌تر باشد.

بنابراین، ملت‌سازی موجب می‌شود که اعضای ملت علی‌الاصول سوژه سیاسی باشند، حتی اگر حقوق مشارکتی آن‌ها اغلب در مقام عمل انکار شود. ملت‌سازی، با تبدیل جمعیت به ملت، به آن‌ها جنبه سیاسی می‌دهد و به‌ویژه در پروسه سازندگی، بخش‌های وسیعی از جامعه را بسیج می‌کند. این امر عمدتاً مستلزم پیش‌نیازهای اجتماعی مشخصی است؛ به‌عنوان مثال، نیازمند میزان قابل‌توجهی از ارتباط در جامعه است، امری که سطح بالای سواد و رسانه‌های جمعی و ارتباطی مناسب به آن کمک می‌کند (در مراحل خاصی از تاریخ، اختراع چاپ به این امر کمک کرد و بعداً روزنامه، رادیو و تلویزیون).

با این حال، فرایند تشکیل ملت، به‌علاوه مشارکت و توانایی بیشتر سیاسی در بسیج کردن جمعیتی که به «ملت» تبدیل شده‌اند، به معنای این است که تعارضات پنهان در جامعه، که قبلاً به‌موجب جدایی جمعیت از سیاست، احتمال ابراز آن‌ها اندک بود، می‌توانند بسیار تشدید شوند. این واقعیت بیشتر زمانی به چشم می‌آید که درباره اینکه چه کسی واقعاً به آن «ملت» تعلق دارد، تصمیم گرفته نشده باشد یا اختلاف‌نظر وجود داشته باشد، اتفاقی که در جوامع چندقومی یا چندمذهبی‌ای که نمی‌توانند در مورد شهروندی مشترک به‌عنوان معیار تعلق به جامعه توافق کنند، بیشتر رخ می‌دهد. اگر قرار باشد تعلق به ملت بر اساس زبان، منشأ قومی یا مذهب تعیین شود، نه بر اساس برابری مدنی، این امر به‌راحتی می‌تواند دو پیامد مشکل‌ساز داشته باشد. اول اینکه، این خطر وجود دارد که قومی کردن گفتمان سیاسی در بستر مشکلات نهفته و

بسیج اجتماعی، آستانه خشونت را پایین بیاورد و منجر به درگیری‌های خشونت‌آمیزی شود که ساختار قومی دارد. دوم اینکه، چنین بستری فرایند ملت‌سازی را دگرگون می‌سازد: به‌جای دست‌یابی به یا تلاش برای دست‌یابی به انسجام جامعه به‌عنوان یک کل، یا ملت‌سازی به پروژه‌ای سرکوبگرانه برای برتری یک گروه قومی بر دیگران تبدیل می‌شود یا وضعیتی رقابتی به وجود می‌آید که در آن، گروه‌های قومی مختلف پروژه‌های ملت‌سازی متفاوتی را دنبال می‌کنند. نتیجه هر دو وضعیت این است که تعارضات موجود تشدید شوند و در آینده با شیوه‌های خشونت‌آمیزی بروز و ظهور یابند.

هرگونه فرایند ملت‌سازی مستلزم ایجاد ساختارها و سازوکارهای جدید سیاسی و اجتماعی و در عین حال، مستلزم تضعیف و تخریب نمونه‌های قدیمی آن‌ها است. به همین دلیل، ملت‌سازی همیشه و لزوماً با توزیع مجدد قدرت همراه است. ملت‌سازی، از نظر سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، برندگان و بازندگان دارد - پس این امکان وجود دارد که افرادی از آن به‌عنوان ابزاری برای به دست آوردن مزایا و منافع، برای گروه سیاسی یا اجتماعی شخصی خود، استفاده کنند.

روابط حامی-پیرو یا همان حکومت کاریزماتیک، با ایجاد نوعی حکومت مرکزی که احتمالاً در آن فقط حاکمان منطقه‌ای یا محلی یا جوامع خودمختار و گسترده روستایی حضور دارند و به‌شکل بوروکراتیک، نظام سیاسی را - که قبلاً مبتنی بر پیوندهای شخصی بود - اداره می‌کنند، صرفاً عناصر مدرن‌سازی فنی ساختارهای اجتماعی نیستند، بلکه در عوض نمایانگر شکلی از توزیع مجدد قدرت هستند که برخی گروه‌ها آن را مثبت و دیگران آن را تهدید تلقی می‌کنند. بنابراین، ملت‌سازی همیشه فرایندی بحث‌برانگیز است که در فضای سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی یا نظامی بر سر آن نزاع وجود دارد. به‌مخض اینکه جامعه در این شرایط، در کنار کشمکش‌های اقتصادی، اجتماعی و مانند آن، از نظر قومی یا مذهبی نیز دچار تفرقه شود، ابعاد دیگری به پتانسیل موجود برای درگیری اضافه می‌شود، امری که می‌تواند درگیری را تشدید کند و ساختار کاملاً جدیدی به آن ببخشد. به‌عنوان مثال، درگیری‌ها و توزیع قدرت می‌تواند صورت آرمان قومی و مذهبی به خود بگیرد، کاری که میزان بسیج اجتماعی را افزایش داده و راه‌حل‌های عملی را دشوارتر می‌سازد. قطعاً این سخن دربارهٔ مواردی که بازیگران خارجی عمدتاً به‌عنوان یک استراتژی، سراغ ملت‌سازی می‌روند، نیز صدق می‌کند. صرف‌نظر از اینکه اهداف بازیگران خارجی ماهیت

بشردوستانه دارد یا ماهیت امپریالیستی، ملت‌سازی در کشور هدف حتماً مقاومت منفعل یا فعال و نوعی تغییر در توازن قدرت به وجود می‌آورد.

ملت‌سازی به‌عنوان یک مفهوم

وقتی امروزه دربارهٔ ملت‌سازی، به‌عنوان عنصری برای پیشگیری از بحران و وسیله‌ای برای سیاست‌گذاری‌های متعارف پس از جنگ، بحث می‌کنیم، نباید سازوکارهای کلی، تجربیات و مشکلات مربوط به ملت‌سازی را نادیده بگیریم. ناگفته پیداست که دولت‌ملت‌های باثبات و کارآمد، در مقایسه با جوامع پراکنده و دولت‌های ناکام، بهتر می‌توانند امنیت شهروندان خود و همچنین توسعهٔ اجتماعی و اقتصادی و ثبات منطقه را تأمین کنند. بنابراین، سیاست‌های محتاطانه و هوشمندانه، برای حمایت از فرایندهای ملت‌سازی، هدفمند هستند. با این حال، نباید گمان کنیم که ملت‌سازی راه‌حل ساده‌ای است که می‌توان از آن در همه‌جا، فارغ از شرایط محلی، استفاده کرد. ملت‌سازی خطرات بسیاری دارد و منابع فراوانی باید برای آن تخصیص داده شود.

علاوه بر این، درست نیست که مفهوم ملت‌سازی را از معنای اصلی‌اش تهی کرده و از آن صرفاً به‌عنوان مفهومی مترادف با صلح یا به‌عنوان مقوله‌ای که همهٔ ابزارهای سیاسی غیرنظامی را در بر می‌گیرد، استفاده کنیم، اتفاقی که زیاد رخ می‌دهد. فرایند ادغام یا تکه‌تکه شدن جوامع و دولت‌ها، از نظر سیاست خارجی، توسعه و شرایط صلح، موضوع بسیار مهمی است که نباید با کاربرد کلی اصطلاح ملت‌سازی آن را به باد فراموشی بسپاریم. «ملت‌سازی»، در کاربرد امروزی‌اش، می‌تواند یک حسن تعبیر برای کنترل امپریالیستی، یک فرمول تضرع‌آمیز و توخالی برای پنهان کردن ناتوانی خود یا یک مفهوم اساسی در حوزهٔ سیاست توسعه و پیشگیری از بحران باشد. در مورد اخیر، لازم است معنای ملت‌سازی را مشخص کنیم، از محدودیت‌ها و دام‌های پهن شده در مسیر کاربرد آن آگاه باشیم، فرصت‌های آن را بشناسیم و آن را به مفهومی کاربردی و قابل استفاده تبدیل سازیم.