

دو جنبه ملت‌سازی: توسعه عملکرد و هویت*

آندره کاترین تالنتینو
ترجمه خلیل صدرا** و صابره اعتبار***

چکیده: ملت‌سازی پروسه دیرینه‌ای است که اکنون با شیوه‌هایی جدید اجرا می‌شود. این پروسه شامل دو جنبه علی‌حده است: دولت‌سازی که عوامل خارجی آن را اجرا می‌کنند؛ و هویت‌سازی که عوامل مردمی داخلی عهده‌دار انجام آن می‌شوند. در این بین، دولت کارآمد پیش شرط لازم هویت‌سازی است، زیرا زمینه را برای ایجاد هویت مدنی، که قادر به متحد ساختن هویت‌های گروهی و خلق درکی مشترک از اجتماع است، فراهم می‌سازد. وقتی دولت مشروع و وحدت‌بخش غایب باشد، هویت‌های گروهی به قوت خود باقی می‌مانند و تلاش‌های داخلی برای ملت‌سازی بی‌اثر می‌شوند. اگر ملت‌سازی را دارای دو جنبه دولت‌سازی و هویت‌سازی بدانیم، متأسفانه کارنامه نسبتاً ضعیفی دارد. ناکامی تلاش‌های بین‌المللی برای ایجاد دولت‌های پایدار سده راه توسعه هویت مدنی و مقوم چندپارگی است، امری که با ایجاد امکان بازگشت گروه‌های ناراضی به خشونت، طول عمر دولت را با چالش مواجه می‌سازد. اینکه چگونه می‌توان هر دو جنبه ملت‌سازی را به شکلی مؤثرتر توسعه داد، چالشی عمده برای عوامل بین‌المللی است.

* این نوشتار ترجمه‌ای است از:

Talentino, Andrea Kathryn. "The two faces of nation-building: developing function and identity." *Cambridge Review of International Affairs* 17, no. 3 (2004): 557-575.

** کاندید دکتری فلسفه غرب، اصفهان؛ دانشگاه اصفهان

Email: Mmmmmkhs@gmail.com

*** دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی، تهران؛ دانشگاه الزهرا (س)

Email: sabera.aitabar@yahoo.com

مقدمه

از نیمه دوم دهه ۱۹۹۰، ملت‌سازی به‌عنوان یکی از استراتژی‌هایی که سازمان‌های بین‌المللی و جناح‌های منطقه‌ای برای مقابله با فروپاشی دولت‌ها به کار می‌گرفتند، به صحنه آمد. این روند نمایانگر تغییرات متعددی در فضای پس از جنگ سرد است: (۱) افزایش منازعات داخلی ناشی از مطالبات تجزیه‌طلبانه و تنش‌های ناسیونالیستی؛ (۲) دگرگونی در تعریف تهدیدها به‌منظور شامل شدن نگرانی‌های بشردوستانه داخلی در کنار منازعات بین‌المللی؛ و (۳) افزایش امکان دست‌یابی به توافق در نهادهای بین‌المللی پس از پایان محاصره آمریکا و شوروی. مورد اول به تبیین علت بروز بحران‌ها کمک می‌کند و دو مورد بعدی توضیح می‌دهند که چرا این بحران‌ها توجه بین‌المللی را به خود جلب کردند. پس از جنگ سرد، شورای امنیت بارها معنای تهدید را توسعه داد تا نزاع داخلی و نقض شدید حقوق بشر را هم در بر بگیرد؛ این کار با قطعنامه ۶۸۸ (که طرح حفاظت از گردها را بعد از جنگ خلیج در سال ۱۹۹۱ پیش کشید) شروع شد و در بحران‌های ساحل عاج، کنگو و عراق استمرار یافت. این تغییرات زمینه را برای مشروعیت مداخله بین‌المللی در بحران‌های داخلی فراهم آورد. اما با این حال، این‌گونه ملت‌سازی در ابتدا به‌شدت بحث‌برانگیز بود. نظر به ناکامی مداخله سال ۱۹۹۳ در سومالی و انتقادات شدیدی که در پی داشت، واکنش سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) و سازمان ملل به فروپاشی یوگسلاوی پیشرفت شگرفی محسوب می‌شد. این مداخلات بین‌المللی تا حد فراوانی معلول توجه روزافزون به حل نزاع در عرصه بین‌الملل بود، توجهی که به احیای ایده ملت‌سازی یاری رساند، زیرا رفته‌رفته توافق بین‌المللی شکل گرفت که فقط راه‌حلی می‌تواند مؤثر واقع شود که صرفاً تأثیرات خشونت را در نظر نگیرد، بلکه به علل خشونت نیز توجه کند. این توافق روی ایده‌ای بنا شد که در سال ۱۹۹۲ به وجود آمد، هنگامی که پطرس غالی، دبیر کل سازمان ملل، اظهار کرد که تلاش برای پایان دادن به خشونت می‌بایست تلاش برای ایجاد صلح را نیز دربرداشته باشد (پطرس غالی ۱۹۹۵). بدین ترتیب اصطلاح ملت‌سازی از معنای سنتی ایجاد ملت قومی (آنچه یونانیان آن را *ethnos* می‌نامیدند) به مفهوم ساخت و ایجاد دولت در وضعیت پسا‌منزاعه تغییر معنا داد.

اما تمرکز روی ملت‌سازی، به‌عنوان برنامه‌ای که خارجی‌ها به‌منظور بازسازی دولت‌های ساقط‌شده و گسترش اصول حقوق بشر و حاکمیت مشروع انجام می‌دهند،

صرفاً روی یک جنبه از معنای این اصطلاح تأکید می‌کند. ولی ملت‌سازی می‌تواند پیروسه‌ای داخلی نیز باشد که انجمن‌های مردمی داخل کشور آن را انجام می‌دهند، انجمن‌هایی که در سطحی فردی فعالیت می‌کنند تا میان افراد دارای اهداف مشترک پیوند برقرار سازند (بارنت ۱۹۸۷؛ شولز ۱۹۸۷؛ مکینتاش ۱۹۷۱). این دو جنبه از ملت‌سازی تقابل مانعة‌الجمع با یکدیگر ندارند و هنگامی که باهم به کار بسته شوند موفق‌ترین عملکرد را دارند. اقدامات داخلی به برنامه‌های هدایت‌شده از بیرون کمک مهمی می‌کنند، زیرا هرچه نباشد این اقدامات به جنبه مردمی ملت‌سازی می‌پردازند که تلاش‌های خارجی عمدتاً از آن غافل‌اند. در حالی که بازیگران بین‌المللی ملت‌سازی را نوعی استراتژی بالابه‌پایین تعریف می‌کنند که هدفش ایجاد ساختارهای حاکمیت سیاسی و اقتصادی است، بازیگران داخلی بر فرایندهای پایین‌به‌بالایی تأکید می‌ورزند که برای از بین بردن شکاف‌های اجتماعی و نشان دادن مزایای محسوس همکاری، طراحی شده‌اند. این فرایندهای پایین‌به‌بالا، که معمولاً نهادهای جامعه مدنی یا نهادهای غیردولتی محلی عهده‌دار آن هستند، روی فعالیت‌هایی عینی و انضمامی تمرکز دارند که گروه‌های متخاصم را ملزم می‌سازد تا در قالب روش‌هایی مشخص همچون سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی، بازارها، برنامه‌های مسکن و کارگاه‌های آشتی و مصالحه مشترک با یکدیگر همکاری کنند. برنامه‌های محلی اغلب کاملاً خودکفا و مستقل از تلاش‌های بین‌المللی هستند، عمدتاً به این دلیل که آن‌ها اغلب در سطح روستاها یا محلات فعالیت می‌کنند، هرچند ممکن است گاه از سوی عوامل بین‌المللی نیز مورد تشویق و حمایت مالی قرار بگیرند. هر دو شکل از ملت‌سازی، برای دستیابی به دولت باثبات، اهمیت دارند. اقدامات بین‌المللی بدون تلاش‌های محلی نمی‌توانند جای پای محکمی برای خود ایجاد کنند و از طرف دیگر، تلاش‌های محلی نیز بدون اقدامات بین‌المللی نمی‌توانند مؤثر باشند.

اقدامات بالابه‌پایین با ایجاد ساختارهای حکومتی و تأسیس سیستم‌هایی که بر شفافیت و پاسخ‌گویی تأکید می‌ورزند، بارزترین نیازهای کوتاه‌مدت را تأمین می‌کنند. فرایندهای پایین‌به‌بالا نیز تلاش دارند با تمرکز روی مزایای روابط درون‌گروهی افراد را به یکدیگر پیوند بزنند. اما تلاش برای فراتر رفتن از شکاف‌های اجتماعی و تشویق به روابط متقابل نمی‌تواند اولاً بدون تأسیس خود دولت و ثانیاً بدون ایجاد ساختارهایی برای مدیریت قاطع، پایدار بماند. تلاش‌های پرکننده شکاف‌های اجتماعی احتمالاً

به صورت طبیعی به وجود نمی‌آیند، بلکه اغلب به توسعه سیاسی نیاز دارند تا دلیلی برای اتحاد و یکپارچگی ارائه کند. حتی «هویت مشترک» یا حس هم‌میهنی‌ای که در بسیاری از کشورهای اروپایی وجود دارد، نه مقدم بر دولت، بلکه مجعول آن است (اوتاوی ۲۰۰۲، ص ۲؛ ایوب ۲۰۰۱؛ تیلی ۱۹۷۵). هرچند دو رکن ملت‌سازی (کما بیش در هم تنیده‌اند، دولت‌سازی کاتالیزور مهم هویت‌سازی است و هویت‌سازی نیز مبنایی برای تقویت و ثبات طولانی‌مدت دولت در اختیار می‌گذارد.

مقاله حاضر، ضمن مقایسه این دو گونه مختلف از ملت‌سازی، ارزیابی می‌کند که هر یک از آن دو در موفقیت من‌حیث‌المجموع تشکیلات دولتی چه نقشی دارند و چگونه می‌توانند یکدیگر را تقویت کنند. بخش اول به تعریف ملت‌سازی و بحث درباره چگونگی تغییر آن اختصاص دارد. بخش دوم رویکردهای مختلف به ملت‌سازی و اهداف آن‌ها را تحلیل می‌کند و بخش سوم نیز ابزارهایی برای سنجش موفقیت ملت‌سازی ارائه خواهد داد.

تعریف ملت‌سازی: دولت‌سازی، هویت‌سازی و صلح‌سازی

«ملت‌سازی» عبارت است از پروسه ایجاد دولتی پایدار، متمرکز و منسجم که نمایانگر یک جامعه تعریف‌پذیر است. تعریف دقیق و شفافی از این اصطلاح وجود ندارد. برخی نویسندگان آن را به‌عنوان گذار کلی از بی‌ثباتی به نظم به تصویر می‌کشند، در حالی که دیگران آن را مشخصاً گذار به دموکراسی توصیف می‌کنند. در تمام دیدگاه‌ها، این پروسه مشتمل بر ایجاد و رسمیت بخشیدن به نهادهای سیاسی و اقتصادی است، هرچند پیوند آن با دموکراسی بیشتر در تعریف‌های پس از سال ۱۹۴۵ دیده می‌شود (دوینیز ۲۰۰۳، کابه ۲۰۰۲؛ جنینگز ۲۰۰۳). عملکرد دولت و هویت مؤلفه‌های همسان این اصطلاح هستند. اگر ملت‌سازی به‌عنوان تشکیل و تحکیم دولت درک شود، ساختار و پروسه سیاسی عناصر اساسی آن به شمار می‌روند. اگر هم ملت‌سازی تلاشی برای ایجاد آگاهی از سرنوشت مشترک تلقی شود، توسعه جامعه و روابط شخصی جزو عناصر محوری آن به شمار می‌روند (بندیکس ۱۹۶۴؛ تیلی ۱۹۷۵b). بنابراین ملت‌سازی دو موضوع را به هم گره می‌زند: دولت‌سازی، که به ایجاد و توسعه عملکرد اجرایی و حکومتی مرتبط است؛ و هویت‌سازی، که عبارت است از خلق هویت همگانی و اشتراکی. به‌لحاظ تاریخی هدف ملت‌سازی عبارت بود از ایجاد واحد دولت‌ملت.

«ملت» و «دولت» هرچند اغلب به‌جای هم به کار می‌روند، مترادف نیستند. بنا به تعریف مناسب، ملت عبارت است از گروه مردمی مشخصی که تعهدی مشترک بر اساس فرهنگ، تاریخ، دین، جغرافیا و زبان در خود احساس می‌کنند، در حالی که دولت یک عامل سیاسی است که با مرزهای زمینی، سازمان سیاسی و مشروعیت رسمیت‌یافته تعریف می‌شود. دولت‌ملت ترکیبی از هویت و عملکرد در یک واحد یگانه است. پروسه‌های تاریخی ملت‌سازی، با تأکید بر حس هویت ملی که عمیقاً با تجسم دولت مرتبط است، این توسعه را رقم زدند. ساموئل فاینر یادآور می‌شود که ملت واحد بودن شاید معانی کمابیش متفاوتی داشته باشد، اما شرط اساسی در همه معانی آن عبارت است از جامعه (فاینر ۱۹۷۵، ص ۸۹). با این حال، دولت‌ملت تنها محصول ممکن ملت‌سازی نیست. چارلز تیلی میان دولت‌ملت و آنچه وی آن را دولت‌های «ملی» مدرن می‌خواند، تفاوت قائل می‌شود، دولت‌هایی که «به‌عنوان سازمان‌های خودمختار، متمایز و متمرکز می‌توانند، در استفاده از زور در سرزمین‌های بزرگ، پیوسته و دارای حدود مرز مشخص، ادعای اولویت کنند (تیلی ۱۹۹۰، ص ۴۳). بلژیک نمونه‌ای از این مورد است، زیرا هویت‌های متفاوتی در خود دارد که در درون ساختار حکومتی واحدی عمل می‌کنند و در متابعت همگانی از دولت ملی مشارکت می‌ورزند. از طرف دیگر، فرانسه نمونه‌ای است از یک دولت‌ملت سنتی‌تر.

در عرصه ملت‌سازی، قدرت سازمان‌های بین‌المللی در اصلاح و تقویت توسعه سیاسی نهفته است: آن‌ها نمی‌توانند به‌آسانی شاخصه‌های هویتی را تحمیل یا روی آن‌ها در میز مذاکره پافشاری کنند. بنابراین این اصطلاح، آن‌گونه که در حال حاضر به کار می‌رود، به‌خصوص وقتی که در وضعیت‌های پسمانزعه استفاده می‌شود، روی اهداف آشتی‌جویانه و توان‌بخشی تأکید دارد. عملکرد یکپارچه مهم‌تر از هویت یکپارچه است. وظیفه این نیست که ملت واحدی بر مبنای قومیت بسازیم، بلکه این است که تعهدی مشترک به دولتی واحد پدید آوریم. هرچند مفهوم جامعه به‌عنوان یک آرمان رؤیایی شیرین است، به‌علت شکاف‌های عمیق اجتماعی که احتمالاً در گام نخست انگیزه‌بخش نزاع هستند و در گام بعد توسط نزاع تشدید می‌شوند، به‌ندرت می‌تواند در اکثر نمونه‌های معاصر کاربرد داشته باشد. امروزه نزاع بیش از آنکه خارجی باشد، داخلی است. خشونت اغلب نتیجه آتش مخاصماتی است که عوامل زیر به آن دامن می‌زند: گسترش فقر، نابرابری اجتماعی، خشونت قومی و نامشروعیت و/یا ضعف

ساختار سیاسی داخلی، که به جنگ داخلی و در نهایت به فروپاشی دولت منجر می‌شود. نهادها سقوط می‌کنند و خشونت گروهی اعتماد و مشروعیت را از بین می‌برد. در اغلب وضعیت‌ها، تحمیل هویتی واحد، چه از داخل و چه از خارج، ممکن نیست، به‌خصوص در زمانی کوتاه.

بنابراین ملت‌سازی بین‌المللی وظایف دولت‌سازی را پیگیری می‌کند، با این امید که ساختار سیاسی پایدار محیط مناسبی پدید آورد که در درون آن هویت‌سازی به‌مرور زمان بتواند تحقق یابد. در کل، اهداف آن به دو بخش مجزا تقسیم می‌شود: اول، جلوگیری از بازگشت مجدد جنگ و دوم، ایجاد صلح خودکفا. هدف دوم مستلزم جبران چیزی است که هیو میال، الیور رامسبوتام و تام وودهاوس از آن تحت‌عنوان سه کاستی در جامعه پسمانزعه یاد می‌کنند: ناتوانی سیاسی/ساختاری، تضعیف اقتصادی/اجتماعی، و ترومای روان‌شناختی/اجتماعی (میال و همکاران ۱۹۹۹، ص ۱۹۱). عوامل بین‌المللی به‌دنبال این هستند که فضاهای خالی در این سه حوزه را با تمرکز روی هدف اول - توسعه عملکردهای حاکمیت - پر کنند. آن‌ها با تعریف، تنظیم و تسهیل ایجاد ساختارهای جدیدی که قادر به اداره قلمرو حاکمیت باشند، می‌کوشند تا بر روند‌گذار از خشونت به یک دولت ملی کارآمد نظارت کنند. این امر یک پروسه است نه یک رخداد، و چون اغلب در بستری رخ می‌دهد که جامعه شدیداً سیاست‌زده است و کُنشگران اجتماعی مطالبات متناقضی را بر ساختار سیاسی بار می‌کنند، پیچیده هم می‌شود. در حالی که قبلاً دولت‌های غربی «پیش از آن که مجبور باشند با مشقات سیاست‌توده‌ها مواجه شوند، وقت کافی برای حل برخی مشکلات اساسی دولت‌سازی داشتند»، امروزه پروژه‌های ملت‌سازی از این نعمت برخوردار نیستند (روکان ۱۹۷۵، ص ۵۹۸).

بنیاد اندیشه

تاسیس ۱۳۸۴

ملت‌سازی معاصر با نمونه‌های گذشته از جهات دیگری نیز تفاوت دارد. از همه مهم‌تر اینکه تلاش‌های امروز عملیات چندجانبه‌ای هستند که سازمان‌های بین‌المللی آن را تصویب یا اجرا می‌کنند. اما تاریخ ملت‌سازی بیشتر با نمونه‌های یک‌جانبه شاخصه‌گذاری می‌شود، مثل فرایند طولانی ادغام دولت‌های اروپایی یا بازسازی آلمان و ژاپن بعد از جنگ جهانی دوم. پس از جنگ سرد تاکنون عملیات آمریکا در عراق تنها نمونه‌ای از ملت‌سازی بود که یک ملت آن را طراحی کرد و به انجام رساند. هرچند دیگر کشورها، عمدتاً انگلیس، نیز آمریکا را در این اقدام همراهی کردند، اصل تهاجم

و بازسازی پس از جنگ در واشنگتن برنامه‌ریزی شد و حکومت آمریکا اصلاح سیاسی را هدایت می‌کرد.^۱

گذشته از این، اقدامات امروزی مبتنی بر اصول لیبرال و بشردوستانه‌ای هستند که بر حاکمیت شفاف و پاسخ‌گو تأکید می‌ورزند. این بدان معناست که آن‌ها، آن‌گونه که اغلب در گذشته اتفاق می‌افتاد، تلاش نمی‌کنند «کشورها را بر اساس این تصور که قدرت نظامی پیش‌تاز هستند، بازسازی کنند. به جای آن، آن‌ها به درک وسیع‌تری از چگونگی اقتصاد، جوامع و دولت‌های مشروع رسیده‌اند و با جمعیت محلی درباره دیدگاهشان مذاکره می‌کنند» (بارنت ۲۰۰۲، ص ۲).^۲ بالاخره اینکه آن‌ها برای دستیابی به اهدافشان به زور و خون‌ریزی متوسل نمی‌شوند. اگرچه گاهی برای پایان دادن به نزاع مستمّر توسل به اجبار و زور ضروری است (مثل مورد بوسنی و کوزوو)، پروسه دولت‌سازی و هویت‌سازی اساساً حاصل مشورت، مذاکره و مصالحه است، هرچند با اندکی پیچ‌وتاب‌های نظامی. این کاملاً متفاوت از شیوه‌های قبل از سال ۱۹۳۹ است که برای نشان دادن کنترل دولت در حال تولد و مطیع ساختن مردم، از شمشیر و تفنگ استفاده می‌کردند. جنگ با هدف اعمال قدرت دولت جنبه‌ای اساسی از ملت‌سازی اروپایی بود، اما این روش اکنون دیگر استراتژی مناسبی به شمار نمی‌رود، به‌ویژه برای سازمان‌های بین‌المللی که به توقف جنگ تعهد سپرده‌اند. بنابراین ملت‌سازی می‌بایست از دل توافق و مذاکره حاصل شود، هرچند مارینا اوتاوی هشدار می‌دهد که حدی از اجبار برای جلوگیری از فروپاشی ممکن است ضروری باشد (اوتاوی ۲۰۰۲، ص ۳).

این تعاریف از ملت‌سازی پروسه بالابه‌پایینی را توصیف می‌کند که خارجی‌ها انجام می‌دهند. «بالابه‌پایین» در اینجا هم به جایگاه اصلاحات (سطح دولت) اشاره دارد و هم به هدف اصلاحات (دولتی متمرکز و دارای توان اجرایی). به‌عنوان مثال، وقتی سازمان ملل از ملت‌سازی در تیمور شرقی سخن می‌گوید، در واقع از دولت‌سازی سخن می‌گوید. پروسه «پایین‌به‌بالا» کمتر مورد توجه بین‌المللی است، زیرا پروسه‌ای کاملاً متفاوت است هم از نظر جایگاه اصلاحات (جوامع و افراد) و هم از نظر اهداف آن (همکاری بین دسته‌های متضاد اجتماعی). پروسه‌های پایین‌به‌بالا عنصر نمایندگی از شهروندان را نیز اضافه می‌کنند، عنصری که برای هر دو پروسه دولت‌سازی و هویت‌سازی مهم است، لیکن اغلب از جانب عوامل خارجی جدی گرفته نمی‌شود. هنگامی که عوامل

خارجی آغاز به دولت‌سازی می‌کنند، شهروندان دولت هدف می‌بایست هویت‌سازی را شروع و تقویت کنند. این تمایز مهم است.^۳ از آنجایی که پروسه‌های بالاب‌پایین و پایین‌به‌بالا مستقل از یکدیگر عمل می‌کنند، شکل آن دولتی که در تصور عوامل خارجی وجود دارد، ممکن است با هویت‌هایی که عوامل داخلی ایجاد می‌کنند، منطبق نباشد. این مشکلی است که تلاش‌ها را در بوسنی با چالش جدی مواجه می‌سازد، جایی که شهروندان با ساختار لیبرال، که مورد حمایت جامعه بین‌المللی است، مخالف‌اند و در برابر تلاش‌ها برای قوی‌تر کردن آن، مقاومت می‌کنند. افزون بر این، تأثیرات خشونت و سنگربندی خصومت‌های اجتماعی ممکن است، با ایجاد شکاف‌های عمیق بین گروه‌ها و گسترش گرایش به انحصارطلبی، مانع پروسه‌های پایین‌به‌بالا شوند. شاید لازم باشد که عوامل خارجی، با پشتیبانی و حمایت مالی از سازمان‌های محلی که می‌توانند آغازگر پروسه‌های مصالحه باشند، پروسه‌های پایین‌به‌بالا را تقویت کنند. با این حال، هویت‌سازی در نهایت نمی‌تواند از طریق زور یا اجبار انجام شود. مؤثرترین کمکی که از دست عوامل بین‌المللی برمی‌آید، این است که ساختارهایی سیاسی ایجاد کنند که دغدغه اصلاح و بهبود مهم‌ترین نارضایتی‌ها در جامعه را داشته باشند. انعکاس یافتن اولویت‌های دو طرف نزاع در توافقات کلید مهمی برای موفقیت توافقات محسوب می‌شود، زیرا مبنایی ارائه می‌دهد که بر اساس آن گروه‌ها می‌توانند حس هدف مشترک را بپذیرند (کریسبرگ ۲۰۰۳، ص ۳۱۸-۳۲۵).

دگرگونی نهادی برای ایده ملت‌سازی امری محوری است، هرچند ممکن است برای تحقق این هدف روش‌های متعددی به کار بسته شود، از پروژه‌های دموکراتیک‌سازی گرفته تا پروسه‌های انتخاباتی و تمرکز بر قانون و نظم (جیون ۲۰۰۲؛ هامپسون ۱۹۹۶؛ بایمن ۲۰۰۲؛ مالی و همکاران ۲۰۰۳). با اندکی مسامحه می‌توان اصطلاح ملت‌سازی در کاربرد امروزی‌اش را به‌عنوان تلاش‌هایی پسمانزعه تعریف کرد که از طریق ایجاد دولت مشروع و پاسخگو در پی تأسیس ساختارهایی فراگیر و پایدار برای عقلانی‌سازی رقابت در درون جامعه است. مارک بورگس این‌گونه تلاش‌ها را «ملت‌سازی خفیف» توصیف می‌کند، زیرا از هر دو مورد ملت‌سازی متمرکزی که در کشورهای سابق محور بعد از جنگ جهانی دوم و در جهان سوم بعد از دوره استعمار رخ داد، متفاوت است (بورگس ۲۰۰۲، ص ۲-۳). در مورد نخست، قدرت‌های فاتح از مزیت کار کردن با کشورهای مغلوب و به‌لحاظ فیزیکی ویران‌شده‌ای برخوردار بودند که به‌تعبیری تابلویی

سفید برای بازسازی ارائه می‌داد. آمریکا و متحدانش، به‌عنوان فاتحان، خود را صاحب این حق می‌دانستند که آینده دشمنان سابق خود را شکل دهند، همان دشمنانی که چون دولت‌هایشان مغلوب و/یا غایب بودند، مقاومتی از خود نشان ندادند. در مورد دوم، حکومت‌های نوپای آفریقایی و آسیایی تلاش کردند حاکمیت خود را بر پایه مشروعیتی که به‌واسطه پیروزی‌شان در تقلا برای استعمارزدایی به دست آمده بود، گسترش داده و تثبیت کنند. با نظر به میراثی که از مرزهای مستعمراتی باقی مانده بود، آن‌ها مجبور نبودند مرز جغرافیایی تعیین کنند؛ بنابراین تلاش آن‌ها برای ملت‌سازی روی تقویت دولت موجود و ایجاد هویت مشترکی بود که تفاوت‌های زبانی، قبیله‌ای و قومی را از دور خارج کند. اما نمونه‌های معاصر آشکارا متفاوت‌اند، زیرا طرف‌های ثالثی را وارد ماجرا می‌کنند که می‌کوشند بازسازی را از طریق توافق تسهیل کنند، نه از طریق اجبار مستقیم یا مشروعیت ذاتی. این طرف‌های ثالث نه می‌توانند، مانند آنچه در آلمان و ژاپن انجام شد، تغییرات را به عهده گرفته و تحمیل کنند و نه می‌توانند بر قدرت کلامی و کاریزماتیک تکیه کنند، مانند کاری که کوامه کرومه یا فلیکس هافوت در آفریقا کردند. در عوض تلاش می‌کنند تا از طریق اغوا و میانجی‌گری، نه اجبار و تحمیل، شرایط را برای ایجاد اصلاحات فراهم کنند. این رویکرد اغلب منجر به تغییر ناقص می‌شود، چنان‌که مورد بوسنی به‌خوبی نشان می‌دهد، اما در کنار آن به ما این اطمینان را می‌دهد که ملت‌سازی عمیقاً با اصول لیبرال پیوند خورده است تا با سلطه نظامی. تأکید بر رویکرد چندجانبه و اهداف لیبرال، ملت‌سازی را تبدیل به بخش عمده‌ای از استراتژی‌های بین‌المللی برای حل نزاع کرده است، به‌ویژه به این دلیل که شواهد نشان می‌دهد نوسازی سیاسی و اقتصادی پسانازعه با توافقات صلح‌آمیز موفقیت‌آمیزتری همراه است (دویل و سامبانیس، ۲۰۰۱).

اما توجه به این نکته مهم است که هرچند شمار عملیات صلح‌سازی پسانازعه نسبتاً زیاد است، تعداد عملیات ملت‌سازی بسیار محدود است. این تمایز ظریف و در عین حال مهم است. «صلح‌سازی» به مجموعه گسترده‌ای از اصلاحات ارجاع دارد که به‌منظور ایجاد توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و کاهش ظرفیت خشونت در آینده طراحی می‌شوند. ملت‌سازی جامع‌ترین شکل صلح‌سازی است و به فرایند تعریف، تنظیم و تسهیل ایجاد سازمان‌ها و فرایندهای جدید اشاره دارد، نه به اصلاح ساختارهای موجود (تالنتینو، ۲۰۰۲، ص ۲۸). بسیاری از اقدامات حافظ صلح، در سطح منطقه‌ای

و بین‌المللی، برخی مؤلفه‌های صلح‌سازی را نیز در بر دارند و شامل تلاش‌های نسبتاً محدودی در راستای مصالحه یا پروژه‌های پیچیده‌تر توسعه سیاسی می‌شوند. با این حال، عملیات بین‌المللی فقط در صورتی صلاحیت دارد تحت‌عنوان ملت‌سازی یاد شود که به‌منظور بازآفرینی یا بازسازی بنیادین دولت طراحی شود، آن‌هم به طریقی که نمایانگر تفاوت ریشه‌ای با شیوه‌های گذشته باشد. با این معیار، پروژه‌های ملت‌سازی کنونی شامل مواردی مانند بوسنی، کوزوو، افغانستان، سیرالئون و عراق می‌شود.^۴ تیمور شرقی تاکنون تنها کشوری است که با تکمیل عملیات بین‌المللی در سال ۲۰۰۲ از این لیست خارج شده است.

نیکول بال پروسه دگرگونی دولت را به دو مرحله تقسیم می‌کند: مرحله گذار، که عبارت است از مرحله تأسیس حکومت و ایجاد اصلاحات اساسی؛ و مرحله تثبیت، که روی فرایند اصلاح گسترده متمرکز است (بال ۲۰۰۱). بیشتر اولویت‌هایی که او و دیگران برجسته می‌کنند، آشکارا روی مسائل دولت‌سازی تأکید دارد (بال ۲۰۰۱؛ لیدراچ ۱۹۹۷؛ ۲۰۰۱؛ جیون ۲۰۰۲؛ تاکور ۲۰۰۲). حکومت از آن‌رو در کانون توجه است که هم پیش‌شرط ضروری برای ایجاد اصلاحات بیشتر است و هم مشروعیتی فراهم می‌آورد که ممکن است روزی بر اساس آن هویت مشترک ساخته شود. الیزابت کوزنز از صلح «خودجوش» به‌عنوان هدف اصلی یاد می‌کند و برقراری عدالت و اصول دموکراسی را بهترین راه برای تحقق این هدف می‌داند (کوزنز ۲۰۰۱).

اما عمده این ادبیات با ایجاد هویت در درون دولت در حال توسعه و تمهید مبنایی که تثبیت و مشروعیت ساختارهای سیاسی بر اساس آن می‌تواند محقق می‌شود، ضرورت رویکرد پایین‌به‌بالا را لحاظ نمی‌کنند. گروه روبه‌افزایشی از دانشگاهیان و اهالی فن این امر را تصدیق نموده و این نقش جامعه مدنی و حکومت محلی تأکید کرده‌اند، با این استدلال که ایجاد ظرفیت‌های محلی از طریق تأسیس انجمن‌های مردمی برای ثبات و مصالحه طولانی‌مدت امری ضروری است (اسمیلی ۲۰۰۱؛ پرندرگاست و پلومب ۲۰۰۲؛ لدرچ ۲۰۰۱؛ هامپسون ۱۹۹۶). این‌گونه استدلال‌ها عنصر هویت را در ملت‌سازی برجسته ساخته و ادعا می‌کند که پروسه دولت‌سازی، بدون کوشش همسو برای غلبه بر شکاف‌هایی که جامعه را آزار می‌دهند، ممکن است ناکام بماند. این گروه، ضمن تصدیق نیاز به کمک خارجی برای تسریع در شکل‌گیری دولت، مصالحه را برای بقای طولانی‌مدت دولت امری ضروری می‌داند.

بنابراین در امر ملت‌سازی مؤلفه‌های بسیار بیشتری از تمرکز بین‌المللی بر ساختار وجود دارد، مانند سیستم‌های انتخاباتی و توزیع غذا یا اسکان مهاجران. ملت‌سازی می‌تواند و می‌باید به‌عنوان یک فرایند تربیتی درک شود که رشد‌کنندگان محلی را تقویت می‌کند و تعهد به اصلاحات در درون جامعه را تجسم می‌بخشد. جان پل لدرچ هشدار می‌دهد که پاسخ‌ها به زمینه‌های پسمانزعه نباید منحصرأً از خارج از دولت برخیزند، زیرا عناصر محلی دیدگاه خاص خود را دربارهٔ صلح دارند و می‌بایست منابع صلح قلمداد شوند نه دریافت‌کنندگان آن (لدرچ ۱۹۹۷، ص ۹۴). ریچارد تاراس و راجات گانگولی به‌شکلی مشابه اهمیت هویت را یادآور می‌شوند. آنان با این استدلال که ملت‌سازی توده‌ها را هدف قرار می‌دهد، آن را تلاشی «برای تقویت درک مشترک میان اطراف مخاصمه» توصیف می‌کنند (تاراس و گانگولی ۲۰۰۱، ص ۹۷-۹۸). کریشنا کومار نیز با تأکید بر نقش مصالحه اجتماعی در ایجاد صلح همین ایده را انعکاس می‌دهد. وی اظهار می‌کند که فروپاشی نهادهای دولتی مسئولیت خدمات را متوجه سطوح محلی کرده و ظرفیت کنش اجتماعی را بالا می‌برد (کومار ۱۹۹۹). بنابراین، فروپاشی دولت به یک معنا زمینی حاصلخیز برای توسعهٔ روابط اجتماعی ایجاد می‌کند، زیرا در این صورت، افراد برای تحقق نیازهایشان مجبورند به یکدیگر اعتماد کنند. سازمان‌های غیرحکومتی نیز نقش جامعهٔ مدنی فعال را در فرونشاندن منازعات مهم دانسته و روی همکاری‌های مردمی تأکید می‌ورزند (کولتا و کولن ۲۰۰۰). سازمان‌های مذکور از این واقعیت که آژانس‌های کمک‌کننده غالباً در برابر توسعهٔ جامعه مقاومت می‌کنند، تأسف خورده و اظهار می‌دارند که با ایجاد تعهد در شهروندان و توانمندسازی آنان، اصلاحات مدنظر ملت‌سازی به بهترین شکل تحقق می‌یابد. این امر نه تنها به مداخلهٔ محلی میدان می‌دهد، بلکه همچنین تضمین می‌کند که تغییرات بر پایهٔ تجربه‌های زیسته، آرمان‌ها، منابع، نیازها، دیدگاه‌ها و محدودیت‌های مردم محلی محقق شوند (اسمیلی ۲۰۰۱، ص ۱۷۱؛ اندرسون ۱۹۹۹).

نکته‌ای که در اینجا وجود دارد عبارت است از ایجاد ارتباط بین شهروندان، تشویق به مشارکت و استفاده از روابط شخصی به‌منظور عبور از شکاف‌های اجتماعی‌ای که ممکن است بر اساس مسائلی همچون قومیت یا دین وجود داشته باشند. نظر به اینکه ابتکارات محلی اغلب حول مسائل خاصی، مانند تجارت، شکل می‌گیرند، روی مزایای ملموس و مشخص همکاری تمرکز دارند و اغلب برای عبور از تقسیمات

تفرقه‌افکن مشوق‌هایی ارائه می‌دهند. با این حال، دو قید عمده وجود دارد که باید یادآور شد. اول اینکه، انجمن‌های مردمی نمی‌توانند، در غیاب یک محیط امن، ایجاد شوند. پایان منازعه برای امکان‌گشایش انجمن‌های شهروندی امری ضروری است. در جاهایی که خشونت پایدار مشخصه آن‌هاست، افراد احتمالاً نه خطر ارتباط با گروه‌های متخاصم را به جان می‌خرند و نه انتظار ایجاد هرگونه تغییر مثبتی در شرایط زندگی‌شان از طریق همکاری را دارند. کوزوو برجسته‌ترین نمونه این چالش است. هنگامی که منازعه پایان یافت، با بازگشت مهاجران کوزوویی آلبانیایی چرخه انتقام و جبران جرقه خورد، به نحوی که نیروهایی نظامی ناتو در توقف آن ناکام ماندند. شدت خشونت هرگونه امکان گفت‌وگو میان اقوام را ممتنع ساخته و منجر به حذف صرب‌های کوزوویی از پروسه بازسازی سیاسی شد. جمعیت‌های آلبانیایی و صرب عمیقاً به یکدیگر بی‌اعتماد شده‌اند و هیچ منفعتی در همکاری نمی‌بینند. بروز خشونت در مارچ ۲۰۰۴ قدرت پایدار این شکاف‌ها را نشان داد، طوری که سه روز آشوب ۲۸ کشته و هزاران بی‌خانمان برجای گذاشت و خانه بیشتر از ۳۵۰ صرب را ویران کرد. برخی شواهد وجود دارند (هرچند تا زمان تحریر این نوشته هنوز ثابت نشده‌اند) که آتش بیاران معرکه برنامه‌ای مشخص برای شعله‌ور ساختن خشونت علیه صرب‌ها داشتند (آژانس خبری فرانسه ۲۰۰۴؛ سی‌ان‌ان ۲۰۰۴).

دوم اینکه، هرچند تلاش‌های مردمی تأثیرگذارند، به‌تنهایی برای ایجاد هویت مشترک، که برای ملت‌سازی بلندمدت به‌شدت مهم است، کافی نیستند. گروه‌های شهروندی می‌توانند بر شکاف‌های اجتماعی فائق آیند و بدین‌وسیله امکان ایجاد جامعه ملی را بهبود بخشند، لکن نمی‌توانند از سطح محلی فراتر بروند، زیرا این گروه‌ها در اغلب موارد پیشاپیش از هویت‌های دینی یا قومی برخوردارند. بدین جهت، حضور یک دستگاه دولتی تأثیرگذار، برای پیوند زدن آن هویت‌ها به هدفی مشترک، ضروری است. گروه‌ها احتمالاً بدون نگاه مشترک به آینده جدا باقی می‌مانند و فقط در موارد محدودی همکاری خواهند کرد. به‌عنوان مثال، شهروندان مسلمان و صرب در شهر برکوی بوسنی، برای تمیزکاری مناطق ویران‌شده، آمادگی جهت بازسازی خانه‌های جدید و توزیع مشترک خانه‌های ساخته‌شده، انجمنی به راه انداختند. این اقدام، که نمونه‌ای عینی از همکاری گروه‌ها برای بازسازی اجتماع بود، کمک کرد تا بر برخی شکاف‌های اجتماعی موجود فائق آیند. اما در نبود تقویت و حمایت مثبت از سوی

ساختارهای دولتی، این‌گونه ارتباطات به شدت محدود باقی ماند. پیشرفت‌هایی که در عرصه روابط چندقومیتی در برکو به دست آمده، هنوز در سراسر کشور رشد چندانی نداشته است و غلبه وابستگی‌های قومیتی در سطح فدرال، هرگونه پیشرفتی را که در سطح محلی محقق شود، خنثی می‌کند.

در اینجا بین دولت‌سازی و هویت‌سازی، به‌مثابه دو جزء مختلف از فرایند وسیع‌تر ملت‌سازی، تقاطعی رقم می‌خورد. بالاخره، پذیرش فرایندهای دولتی و تعهد به آن‌ها - باور به مشروعیت آن‌ها، احساس نمایندگی آن‌ها از وی، و حتی افتخار به توسعه آن‌ها - اموری ضروری در ایجاد حس هویت به شمار می‌روند. باید هویت مدنی‌ای خلق شود که بتواند از هویت‌های قومی یا گروهی فراتر برود. مشورت با گروه‌های محلی، در فرایند تصمیم‌گیری، اولین گام به شمار می‌رود. اما این تلاش‌ها می‌بایست به‌سمت تشویق به همکاری بین گروه‌ها و تثبیت این ایده جهت داده شوند که ظهور دولت می‌تواند هم امنیت و هم رفاه به بار آورد. کاهش فساد و ترمیم قوانین و نظم دو اصلاح مهمی است که می‌تواند شهروندان را تشویق کند تا با نگاه مثبت به دولت بنگرند. بدین جهت، پروسه دولت‌سازی، برای پروسه هویت‌سازی بلندمدت، از اهمیت برخوردار است. هرچند انجمن‌های مدنی گام اول در هویت‌سازی به شمار می‌روند، در نبود یک دولت برای تجسم آن هویت، نمی‌توانند مردم را با خود همراه سازند. هویت مدنی همچنین از این جهت مهم است که از شکاف‌هایی که در آینده منجر به شکست دولت می‌شوند، جلوگیری می‌کند.

رویکردها: ضمانت‌ها و توازن‌های موقعیتی

دولت‌سازی

همان‌طور که دوئل و دیگران گفتند، مهم‌ترین نقش عوامل بیرونی در ملت‌سازی این است که برای فرایند صلح ضمانت‌هایی به وجود آورد که بر بی‌اعتمادی میان گروه‌های متخاصم فائق آید (دویل ۲۰۰۲؛ والتر ۱۹۹۹، کوزنز ۲۰۰۱؛ زارتمن و راسموسن ۱۹۹۷). تأکید بر ساختار سیاسی، حاصل همین تعریف از نقش بین‌المللی است. پایه‌گذاری حکومت شرطی اساسی برای دستیابی به توافق صلح است، زیرا گروه‌های درگیر جنگ برای همکاری نیاز به انگیزه دارند. روی لیکلیدر استدلال می‌کند که «در کنار پایان دادن به کشتار، مهم‌ترین کارکرد این گذار تأسیس مجموعه‌ای از نهادهای سیاسی است که از طریق آن‌ها می‌توان بدون توسل به خشونت شدید، منازعات

اجتماعی را پیگیری کرد» (لیکلیدر ۲۰۰۱، ص ۷۰۷). گروه‌های متخاصم، هرگاه به حال خود رها شوند، نه با مکانیسم‌های تقسیم قدرت موافق‌اند و نه به تعهد دشمنانشان به هر فرایند صلحی که احتمال تحقق آن می‌رود، اعتماد دارند. باید نهادها اصلاح یا ایجاد شوند تا شرایط توافق صلح را اجرا کنند، به متخاصمین اطمینان دوباره بدهند و پیشرفت فرایند صلح را تداوم ببخشند. لیکلیدر اظهار می‌کند موفق‌ترین توافقات صلح آن‌هایی‌اند که قوانینی برای استفاده از قوه قهریه، تقسیم قدرت سیاسی و توزیع منابع اقتصادی تعیین می‌کنند (لیکلیدر ۲۰۰۱، ص ۷۰۷-۷۰۸). ملت‌سازی بین‌المللی بیانگر تلاش برای پیگیری دولت‌سازی از طریق ایجاد و اجرای این قوانین است.

با این حال، توافق چندانی در مورد اینکه چه چیزی باید اول انجام شود یا اینکه نیازها چگونه اولویت‌بندی شوند، وجود ندارد. اگرچه سازمان ملل بر نیاز به تقویت نهادهای حکومتی به‌عنوان یک هدف عمده تأکید می‌کند، این وظیفه گسترده‌تر از آن است که بتواند رویکردی ارائه دهد (سازمان ملل ۲۰۰۰، ص ۷). تنها حوزه‌ای که قویاً درباره آن اجماع وجود دارد، نیاز به امنیت است (کریتر ۲۰۰۱؛ دویل ۲۰۰۲؛ لیکلیدر ۲۰۰۱؛ لیونز ۲۰۰۲). بدون تلاش برای کاهش خشونت و هزینه‌بردار کردن استفاده از آن، اصلاحات اندکی عملی خواهد شد. بعد از آن، اولویت‌های ملت‌سازی بین پرداختن به نیازهای بنیادینی مثل خلع سلاح، ادغام دوباره جنگجویان در جامعه، فرایندهای بسیار پیچیده‌تر دموکراسی‌سازی، فرایندهای انتخاباتی، بازسازی اقتصادی و مسائل نظارتی، مردد است. در جعبه‌ابزار ملت‌سازی، اهداف کوتاه‌مدت و بلندمدت اغلب باهم ترکیب می‌شوند و برای تلاش‌ها در جهت طراحی استراتژی‌های شفاف مانع ایجاد می‌کنند. در افغانستان، تلاش برای تشکیل حکومت ملی مرکزی، قبل از اینکه نیروهای بین‌المللی کنترل تمام کشور را در دست بگیرند، آغاز شد. این وضعیت به گروه‌های جنگجو در جنگ‌های داخلی فرصت داد تا ایمن بمانند و قلمرو مستقلی در اختیار رهبران خود بگذارند. هنگامی که رهبران محلی و اربابان جنگ اقتدار و صلاحیت حکومت مرکزی را به چالش بکشند، کشور قطعه‌قطعه باقی می‌ماند. در نتیجه، پروسه دولت‌سازی به‌شدت مختل می‌شود. درهم‌آمیختن اهداف سرانجام خوبی ندارد، زیرا به نظر می‌رسد توجه به خلع سلاح و ادغام مجدد در کوتاه‌مدت، عامل مهمی برای موفقیت بلندمدت خواهد بود (استدمن ۲۰۰۱).

در بسیاری از نمونه‌های ملت‌سازی، دشواری تعیین اولویت‌ها منجر به تأکید اولیه

بر انتخابات، به‌عنوان ابزار شکل‌گیری دولت، شده است. همان‌طور که ترنس لیونز شرح داده است، انتخابات‌های پسامنازه تلاش می‌کنند با ارج نهادن به نهادهای سیاسی نوین و قوانین رقابتی، دموکراسی را جا بیاندازد (لیونز ۲۰۰۲، ص ۲۱۵). مهم‌ترین هدف، تشکیل حکومت مشروعی است که بتواند پروسه ایجاد امنیت داخلی را آغاز کند. مسئله اساسی در ملت‌سازی، به آن شکلی که رؤیای عوامل بین‌المللی است، در همین نکته نهفته است. اگرچه توسعه من‌حیث‌المجموع هدفی مهم است، عوامل بیرونی بیشتر روی ایجاد حکومت مقبول و مشروع انگشت تأکید می‌گذارند. این کار، با ایجاد مدیریت پایداری که قادر به راه‌اندازی مقررات و استقرار مشروعیت است، نوعی انسجام درونی به بار می‌آورد (یا دست‌کم امید می‌رود که چنین کاری کند). انتخابات توافق‌مذاکره‌محور را که به جنگ خاتمه می‌دهند، تقویت کرده و تصویری از ظرفیت و نظم پسا‌جنگ ارائه می‌دهند. افزون بر این، برای کشاندن گروه‌های متخاصم به پای میز مذاکره، غالباً نوید به ایجاد حکومتی جدید ضروری است. تیموتی سیسک استدلال می‌کند که تثبیت دموکراسی، به‌عنوان یک هدف، با ارجاع مشخص به اصول شمولیت و تقسیم قدرت، احتمال دستیابی به توافق صلح را افزایش می‌دهد (سیسک ۲۰۰۱). وقتی دموکراسی به‌عنوان یک هدف تثبیت شود، عوامل بین‌المللی مسئول تعریف نهادهایی هستند که می‌توانند آن دموکراسی را به عرصه ظهور برسانند. سیسک می‌پذیرد که انتخابات فرایندی ناقص و معیوب است، اما اظهار می‌کند «برای سامان‌دهی صلح‌آمیز تفاوت‌های موجود میان گروه‌های اجتماعی مخالف، در واقع، شیوه عادلانه‌تر یا مشروع‌تری از آن وجود ندارد» (سیسک ۲۰۰۱، ص ۷۸۶).

با این حال، تکیه بر انتخابات یک شمشیر دولبه است؛ زیرا از طرفی احتمالاً در ایجاد مبنایی برای توسعه حکومت کمک می‌کند، اما از طرف دیگر، ردای مشروعیت را به نخبگان رادیکال تقدیم کرده و به برنامه‌های پردرگرایانه‌ای که می‌توانند به جنگ منتهی شوند، دامن می‌زند. این دقیقاً همان چیزی است که در بوسنی اتفاق افتاد، جایی که گروه بحران بین‌المللی (ICG) از انتخابات اولیه انتقاد کرد، زیرا رهبران را مجبور کرد که اصلاحات در فرایند سیاسی را متوقف سازند (ICG ۲۰۰۱؛ ۲۰۰۲a). افزون بر این، تجربه نشان می‌دهد که اصلاحات اقتصادی، که اغلب دغدغه‌ای ثانویه تلقی می‌شود، باید دست در دست توسعه سیاسی پیش رود. در بوسنی، عوامل بین‌المللی تصمیم گرفتند ابتدا بر مسائل سیاسی تمرکز کنند. این کار فرصت را برای تداوم فساد

و کنترل قومی ساختارهای اقتصادی فراهم کرد، شهروندان عادی را از فرصت‌های اقتصادی محروم ساخت و تحقق اصلاحات را غیرممکن نمود (ICG ۲۰۰۱a؛ ۲۰۰۱b؛ ۲۰۰۲a). تمرکز بر اصلاحات سیاسی، به‌بهای بی‌توجهی به امور اقتصادی، طرح‌های دیگر ملت‌سازی را نیز تحت‌تأثیر قرار داده است که قابل‌توجه‌ترین آن‌ها کوزوو و افغانستان است.

بنابراین، علی‌رغم اینکه تمرکز تلاش‌های ملت‌سازی بیش و پیش از هرچیزی بر دولت‌سازی است، عوامل بین‌المللی در چگونگی انجام این کار سردرگم‌اند. اهداف کوتاه‌مدت اغلب در حد انتظار به دست نمی‌آیند و اهداف بلندمدت نیز اغلب به‌درستی اولویت‌بندی نمی‌شوند. ICG بر این باور است که اصلاحات قضایی برای توسعه دموکراسی مهم‌اند؛ لذا باید در اولویت قرار بگیرند (ICG ۲۰۰۲c). ناتوانی در اجرای قوانین موجب شکست اصلاحات دیگر می‌شود، زیرا به مسئولین فرصت می‌دهد تا از پاسخ‌گویی طفره ببرند. تجربه بوسنی، سیرالئون و افغانستان نمونه‌های بارز آن هستند.

لذا تجربه ملت‌سازی تا به امروز متضمن استلزامات سیاسی مهمی بوده است. اول اینکه، تشخیص دقیق‌تر تفاوت‌ها میان وظایف کوتاه‌مدت و بلندمدت و عواقب آن‌ها ضروری است. هرچند ممکن است نیازها زیاد باشند، عوامل بین‌المللی، قبل از فراهم شدن پیش‌شرط‌های ضروری برنامه‌های بلندمدت، باید دقت بیشتری در اجرای آن‌ها بکنند. به‌عنوان مثال، در سیرالئون، ایجاد شرایط امنیتی توانست، برای اصلاحات و موفقیت محدود اما انگیزه‌بخش، بستر مناسب‌تری فراهم کند. در مقابل، فقدان امنیت در کوزوو و افغانستان اصلاحات را تقریباً متوقف کرد. افزون بر این، ارزیابی، به‌ویژه در حوزه اهداف کوتاه‌مدت، باید یکی از ویژگی‌های اصلی ملت‌سازی باشد. بهبود تأثیرگذاری تلاش‌های بین‌المللی مبتنی است بر ارزیابی منظم و منصفانه طرح‌ها و برنامه‌ها.

آخرین و مهم‌ترین نکته این است که زور و اجبار یکی از جنبه‌های ضروری ملت‌سازی موفق است (بولدینگ ۲۰۰۰؛ فاینر ۱۹۷۵؛ ایوب ۲۰۰۱؛ هانتر ۱۹۹۴). همان‌طور که تیلی خاطر نشان می‌کند، بیشتر جمعیت اروپا در مقابل ایجاد دولت قوی و متمرکز مقاومت می‌کردند؛ لذا برای درهم شکستن آشکال دیگر اقتدار و گره زدن گروه‌ها به هویتی واحد، زور و اجبار امری ضروری بود (تیلی ۱۹۷۵a، ص ۷۱). اما اکنون که ملت‌سازی بیشتر با ابتکارات نهادی و چندجانبه پیوند خورده است، توسعه

دولت و عامل زور و اجبار هم‌آغوشی ناخوشایندی را رقم می‌زنند؛ چرا که امروزه ملت‌سازان به‌ندرت دولت‌هایی‌اند که برای ارتقای قدرت خود می‌کوشند، بلکه عمدتاً نهادها و دولت‌هایی‌اند که برای پیشرفت شرایط هدف فعالیت می‌کنند. آن‌ها سعی دارند در اجرای قوانین به تحکم یا استفاده از زور متوسل نشوند. این تمایز حائز اهمیت است. در حالی که زمانی ملت‌سازی چیزی بود که با توسل به زور اسلحه تحمیل و به‌سوی سیستم مشخصی سوق داده می‌شد، امروزه با رأی جهش می‌یابد و سپس از طریق مذاکره و گفت‌وگو به‌سوی نقطه‌ای نامشخص حرکت می‌کند. اما این فرایند احتمالاً کافی نیست. به‌عنوان مثال، کنترل محلی بر انجام اصلاحات در بوسنی به‌طرز چشم‌گیری موفقیت فرایند بازسازی را محدود کرده است. اوتاوی استدلال می‌کند که «جهان نباید این تصور احمقانه را بپذیرد که ساختن دولت بدون اجبار ممکن است... خوشمان بیاید یا نیاید، قدرت نظامی یکی از عناصر ضروری دولت‌سازی است» (اوتاوی ۲۰۰۲، ص ۳). در اینجا پارادوکس آشکاری می‌بینیم. هرچند استفاده از زور ممکن است منجر به افزایش تمایل به‌سوی قوانین و عوارض تازه‌ای شود، می‌تواند شهروندان را نیز به این سمت سوق دهد که دولت را یک تحمیل بیرونی تلقی کنند. این کار به شکاف‌های اجتماعی دامن زده و توسعه هویتی را با مانع مواجه می‌سازد.

امروزه این مسئله یادآور دوراهی و معضل محوری ملت‌سازی است. این فرایند از طرفی نباید مؤثرترین استراتژی‌های گذشته را به کار بگیرد و از طرف دیگر لازم است در بازه زمانی بسیار فشرده‌تری انجام شود. در حالی که ساختن اروپا قرن‌ها به طول انجامید، امروزه انتظار می‌رود عملیات ملت‌سازی کمتر از یک دهه و ظرف چند سال به انجام برسد. همچنین در حالی که تلاش برای جلوگیری از تحمیل اشکال مشخصی از حکومت بر یک دولت می‌تواند تلاش‌های ملت‌سازی معاصر را از نمونه‌های آن در گذشته متمایز سازد، موانعی نیز در مسیر موفقیت ایجاد می‌کند. بنابراین ممکن است مقداری اجبار برای تحقق صلح ضروری باشد. بارنت هشدار می‌دهد که «قدرت‌های بزرگ باید بپذیرند که ملت‌سازی مؤثر نه‌تنها نیازمند قلبی بشردوستانه، بلکه همچنین مستلزم گستاخی یک امپریالیست است» (بارنت ۲۰۰۲، ص ۲).

هویت‌سازی

تلاش‌های بین‌المللی بر جنبه‌های کارکردی ملت‌سازی، به‌عنوان شیوه‌ای برای آفرینش یک منبع مشروعیت وحدت‌بخش و هویت‌ساز، متمرکز می‌شوند. با این حال، آن‌ها

برنامه‌هایی برای توسعه واقعی آن هویت فراهم نمی‌کنند. تلاش‌های آغازین برای پرکردن شکاف‌های اجتماعی باید از ناحیه عوامل محلی باشد. بنابراین ملت‌سازی، به مفهوم هویت‌سازی، اغلب فرایندی بدون برنامه و هماهنگی است که نه رهبران یا خارجی‌ها، بلکه افراد داخلی آن را انجام می‌دهند. تحلیل نقش آغازگران بومی در فرایند ملت‌سازی کار بسیار مشکل‌تری است، زیرا نسبت به عملیات بین‌المللی، ادبیات آکادمیک بسیار کمتری در خصوص این موضوع وجود دارد. ادبیات حل‌منازعه، با تأکید لدرچ و کومار بر اهمیت روابط و اعتمادسازی در ایجاد توافق صلح پایدار، به عوامل محلی توجه می‌کند. لدرچ استدلال می‌کند که «بزرگ‌ترین منبع صلح پایدار در بلندمدت همواره ریشه در مردم محلی دارد» (لدرچ ۱۹۹۷، ص ۹۴). تحلیلگران طرفدار ابتکارات محلی ارزش این‌گونه اقدامات را در حوزه ظرفیت‌سازی برجسته می‌کنند. استدلال آنان این است که اولاً برنامه‌های مردم‌عادی به شرکت‌کنندگان کمک می‌کند تا دانش و مهارت لازم برای مشارکت در بازسازی بلندمدت را به دست آورند و ثانیاً این برنامه‌ها غالباً گروه‌ها یا بخش‌هایی از جامعه را که معمولاً طرد شده‌اند، به مشارکت تشویق می‌کند. با این کار آن‌ها به دولت هدف، «ظرفیت» صلح می‌دهند. برنامه‌های بومی امید به پایداری نیز ایجاد می‌کنند، زیرا بخشی از خود محیط هستند. همان‌طور که جان پرندرگست و امیلی پلامب خاطرنشان می‌کنند، عوامل بیرونی نهایتاً به خانه خود برمی‌گردند و عوامل محلی را با مسئولیت ارتقای صلح خودجوش و خودکفا رها می‌کنند (پرندرگست و پلامب ۲۰۰۲؛ تورای ۲۰۰۱).

اما این پروسه پایین‌به‌بالا نه می‌تواند به‌خودی‌خود هویت به وجود آورد و نه می‌تواند به‌تنهایی صلح ایجاد کند، زیرا صلح نیازمند تعهد رهبران گروه‌های اصلی متخاصم است. تنها کاری که از پروسه پایین‌به‌بالا برمی‌آید این است که شکاف‌ها و دشمنی‌ها را درون جامعه کاهش دهد تا زمینه برای توسعه مفهوم جامعه واحد در آینده فراهم شود. با این حال، اغلب تحلیل‌ها بیشتر درباره اهمیت تلاش‌های بومی برای توسعه دولت بحث می‌کنند تا درباره اهمیت آن‌ها برای توسعه هویت. در این تحلیل‌ها، تلاش‌های اجتماعی اغلب به‌عنوان جایگزینی برای دولت برجسته می‌شود. کومار استدلال می‌کند که شکست برنامه‌های حکومتی در اثر خشونت سبب می‌شود تا سطح محلی اهمیت بیشتری پیدا کند، زیرا «افراد، برای جهت‌گیری، وابسته به جامعه خود هستند» (کومار ۱۹۹۹، ص ۱۳۳). پرندرگست و پلامب معتقدند که گروه‌های بومی می‌توانند

کارکردهای دولت را در سطح محدودی ارائه دهند، به‌ویژه به دلیل اینکه آن‌ها غالباً با مشکلات آشنا ترند و شناخت بهتری از جامعه دارند. در نگاه این تحلیلگران، قدرت گروه‌های بومی در تمرکز آن‌ها بر جنبه‌های ملموس همکاری و پتانسیل آن‌ها برای تأمین نیازهای اساسی زندگی نهفته است. در حالی که ساختار مدیریت ملی نمی‌تواند ارتباط بلاواسطه داشته باشد، سازمان‌هایی که تجارت را توسعه می‌دهند یا واسطه‌گری اجتماعی می‌کنند، به ضروری‌ترین نیازهای مردم پاسخ می‌دهند. لذا توسعه مکانیسم‌های بومی ملت‌سازی می‌تواند فضا و انگیزه» برای مردم فراهم سازند تا از مزایای اجتناب‌ناپذیر (پرندرگست و پلامب ۲۰۰۲، ص ۳۳۳؛ گارسیا ۱۹۹۳).

دیدگاه فوق تلاش‌های اجتماعی را بیشتر ناظر به افزایش کارکرد (تشکیل دولت) می‌داند تا ناظر به ساختن جامعه (ایجاد هویت). اما واقعیت این است که ابتکارات اجتماعی هرچند عمدتاً به رفع نیازهای مبرم یا پیشبرد برنامه‌هایی که دولت قادر به انجامشان نیست، کمک می‌کنند، در حوزه ایجاد ظرفیت یا هویت بلندمدت برای دولت تأثیر کمتری می‌توانند بگذارند. مورد سومالی محدودیت‌های ابتکارات محلی را در فقدان تلاش‌های گسترده‌تر برای ملت‌سازی، نشان می‌دهد. در این کشور، اگرچه زنان توسعه جمعی اجتماع را در عرصه ارائه خدمات، تسهیل تجارت، ارتقای حقوق بشر و گسترش دموکراسی، تسریع کرده‌اند، بستر گسترده‌تر فروپاشی دولت مانع از تبدیل شدن تلاش‌های آن‌ها به سکوی پرشی جهت توسعه گسترده‌تر و دولت‌محور جامعه شده است (کولتا و کولن ۲۰۰۰، ص ۱۰۵-۱۰۶؛ مارشال ۲۰۰۰). زنان به‌طور سنتی به‌عنوان واسطه‌هایی در جامعه سومالی خدمت کرده و از این سکو برای عبور از خطوط قبیله‌ای جهت ترویج انجمن‌هایی حول و حوش مسائل خاص استفاده نموده‌اند. هدف آنان این است که اولاً دسترسی به ضروریات زندگی روزمره را ارتقا دهند و ثانیاً به‌طور آشکار، تقسیمات قبیله‌ای و زیرقبیله‌ای را از طریق همکاری و تعامل از بین ببرند. اما با وجود تمام این تلاش‌ها، سومالی هنوز یکی از دولت‌هایی است که دچار بیشترین تفرقه است و اقتدار محلی و محدود نیمه‌فئودال در آن حاکم است. پس بدون وجود نهاد بزرگ‌تری که مفهوم هویت مدنی را توسعه دهد یا منبع متمرکز مشروعیت باشد، ارتباطات همچنان محلی باقی مانده و بر اساس نیاز تعریف می‌شوند. این‌گونه ارتباطات بیش از آنکه موجب وحدت شوند، به تفرقه دامن می‌زنند.

«گروه عمل زنان» در سودان، مثال مهم دیگری است. این سازمان مردمی، که از

ناحیه یک سازمان غیردولتی خارجی تأمین مالی می‌شود، برای توسعه ارتباط میان زنان شمال سودان و زنان آواره از سراسر این کشور فعالیت می‌کند. اعضای اصلی این سازمان، که شامل افرادی از ادیان، نواحی و قبایل مختلف می‌شود، خود را وقف تشکیل «حامیان صلح» از طریق افزایش تماس و تعامل کرده‌اند.^۵ با این حال، در اینجا نیز چشم‌اندازهای توسعه روابط پایدار محدود است. اگرچه زنان از بسترهای مختلف کنار هم کار می‌کنند، خصومت آشکار حکومت نسبت به قبایل جنوبی و اختلافات شدید مذهبی در این ملت مانع از تبدیل شدن آن تعاملات، به کاتالیزوری برای چیزی بزرگ‌تر، می‌شود. خشونت و شکاف‌های داخلی همچنان به حال خود باقی است. ابتکارات مردمی نه قادر است با رهبری منفی دولت مقابله کند و نه قادر است فقدان دولت را جبران نماید.

بنابراین، موفقیت ملت‌سازی مردمی مستلزم پاره‌ای پیش‌شرط‌ها است. درست مثل دولت‌سازی، در ملت‌سازی نیز امنیت اولین و آشکارترین ضرورت است. در کوزوو، خشونت‌هایی که دولت بعد از آرایش ناتو آغاز کرد، بیش از پیش به اختلافات دامن زد و از هر نوع گفت‌وگوی سازنده گروه‌ها با یکدیگر جلوگیری نمود. صرب‌های کوزوویی از مذاکره اجتناب کردند و آلبانیایی‌های کوزوویی نیز برای حذف صرب‌ها از آن منطقه مصمم‌تر شدند (ICG؛ ۲۰۰۰؛ ۲۰۰۲b). امروزه همین خشونت‌ها مصالحه را به پنج سال بعد موکول کرد. افغانستان نیز نمونه عبرت‌انگیزی است که نشان می‌دهد اقدام به امنیت ناقص یا نامؤثر چه خطراتی در پی دارد. بسیاری از ناظران معتقدند عامل دشواری تثبیت جایگاه حکومت جدید در این کشور این است که نیروی نظامی در آنجا به‌حدی نیست که در سراسر آن مستقر شود و از قیام جنگ‌سالاران محلی جلوگیری کند (گودسون ۲۰۰۳؛ ICG؛ ۲۰۰۲d).

ضرورت دوم، که اهمیت آن با اولی برابری می‌کند، دولت کارآمد است. این ادعا تا حدودی با ادبیاتی که می‌گوید قدرت ابتکارات محلی در توانایی آن‌ها برای جبران فقدان دولت نهفته است، تفاوت دارد. هرچند این کار ممکن است در کوتاه‌مدت مهم باشد، نمی‌تواند در بلندمدت هویت یا ظرفیت ایجاد کند. در واقع، این کار ممکن است توسعه هر دو را با تقویت قربت‌ها و ظرفیت‌های محلی، به عقب بیندازد. نتیجه آن می‌تواند پیدایش قدرت‌های رقیب باشد، نه حرکت به سوی تمرکز بیشتر قدرت. این مشکلی است که در افغانستان شاهد هستیم. بنابراین، اگرچه وجود یک دولت توانا

ممکن است با حذف نقش خدمات‌دهنده گروه‌های بومی، نیاز به آن‌ها را کاهش دهد، اقدامات آن‌ها را برای ایجاد جامعه به معنای واقعی مؤثرتر می‌کند. بدون دولت کارآمد، تمامی هویت‌ها همچنان محلی می‌مانند، حتی در مواردی که افراد گام‌هایی به سوی آشتی برمی‌دارند. در نتیجه، کشور به همان شکل، تحت سیطره صف‌آرایی‌های محلی، باقی می‌ماند، حتی اگر سرشت این صف‌آرایی‌ها از خصومت به همکاری تغییر یافته باشد. دولت کارآمد بر مشروعیت و هویتی تمرکز می‌کند که در هر جایی یافت نمی‌شود. تجربه بوسنی و کوزوو دال بر تصدیق این ایده می‌باشد. در بوسنی، دولت ملی در قیاس با دو هستار قومی‌ای که دولت را تشکیل می‌دهند، بسیار ضعیف‌تر و دارای مشروعیت کمتر است؛ لذا هویت قومی قوی‌ترین سطح هویتی در آنجاست. در کوزوو نیز فقدان توافق شفاف درباره وضعیت نهایی از ظهور دولت موثق و توانا جلوگیری کرده و شناسایی محلی را دوباره تقویت نموده است؛ این وضعیت صرب‌ها و البانی‌ها را به‌طور یکسان تشویق می‌کند تا بقای خود را در جدایی بدانند نه در همکاری.

در مقابل، سیرالئون می‌تواند اهمیت داشتن دولتی را نشان دهد که حتی اگر چندان اثربخش نیست، مشروعیت دارد و منبعی هویت‌بخش برای مردمش به شمار می‌رود. پناهندگان و شهروندانی که در دوران جنگ در سیرالئون ماندند، از چشم‌اندازهای دم‌کراسی و حکومت آینده بسیار دم می‌زنند. در واقع، بسیاری از تحلیل‌گران نزاع این کشور را عامل تقویت حس نوپای اجتماعی و تعهد به تصویر مشترک از حکومت دم‌کراتیک می‌دانند.^۶ هنوز برای ارزیابی این مسئله که ملت‌سازی در این کشور چقدر مؤثر خواهد بود، خیلی زود است. با این حال، تعهد اجتماعی به اصلاحات انگیزه‌بخش است. یک سازمان مردمی محلی، با نام «جنبش اجتماعی برای عدالت و دم‌کراسی»، در طی جنگ توسعه یافت و در تشویق به آشتی و آموزش روش‌های ایجاد صلح به رهبران جامعه همچنان فعال ماند (تورای ۲۰۰۱). شهروندان سیرالئون نشان داده‌اند که نسبت به کشورشان تعهدی چشم‌گیر دارند و خواهان برقراری صلح‌اند. انتخابات می ۲۰۰۲ اولین رأی‌گیری بدون خشونت در تاریخ این ملت بود و شالوده‌ای برای استحکام اصلاحات فراهم کرد. البته حکومت سیرالئون همچنان به حمایت بیرونی وابسته مانده و هنوز کنترل خود را در سراسر کشور توسعه نداده است. اما حتی با وجود این، نشانه‌های پیشرفت دلگرم‌کننده است.

نمی‌توان نقش دولت را در ایجاد تمرکز بر هویت نادیده گرفت. دولت فدرالی که

برای همه گروه‌ها جایی تدارک می‌بیند و اجازه می‌دهد صدای هر یک از آن‌ها شنیده شود، احتمال خروج گروه‌ها را از سیطره دولت کاهش می‌دهد. هنگامی که همه گروه‌ها می‌توانند سهمی در نظام فدرال داشته باشند، دولت در جایگاهی قرار دارد که می‌تواند در آینده، چیز دیگری را جایگزین هویت گروهی یا قومیت، به‌عنوان محور نخست بیعت، سازد. لدرچ می‌گوید که عوامل بین‌المللی نه‌تنها باید روی استراتژی‌های خود برای پایان دادن به نزاع تمرکز کنند، بلکه باید به «کشف و تقویت منابع، شرایط و مکانیسم‌های موجود برای ایجاد صلح» نیز توجه کنند (لدرچ ۱۹۹۷، ص ۹۵). در اینجا، مسئولیت دوسویه است. اولین ضرورت دولت‌سازی است تا بستری فراهم آید که در آن هویت بتواند متعاقباً توسعه یابد. سپس، عاملان بین‌المللی می‌توانند گروه‌های مردمی را تشویق و یاری کنند تا روی عبور از شکاف‌های اجتماعی و توسعه اشکال نوین تعامل اجتماعی متمرکز شوند. در بسیاری از موارد، ابتکارات محلی برای بقا نیاز به حمایت بیرونی دارند. پس هرچند کاتالیزور گروه‌های مردمی باید از علاقه اجتماعی نشئت بگیرد، لزومی ندارد که این دو رویکرد ملت‌سازی جداگانه عمل کنند. در واقع، کمک بین‌المللی می‌باید درصدد ارتقای اثرات گروه‌های محلی باشد.

ارزیابی پیشرفت

مسئله ارزیابی، جهت قضاوت درباره هر دو نوع ابتکارات بین‌المللی و بومی، اساسی است، اما به‌سختی می‌توان رهنمودهایی یافت که موفقیت این‌گونه اقدامات را تعریف کند. میزین پی و سارا کاسپر معیار موفقیت را این می‌دانند که آیا ده سال بعد از پایان ملت‌سازی، دمکراسی در آنجا تحقق دارد یا نه. رونالد پاریس نیز از استقرار حکومت لیبرال به‌عنوان معیار اندازه‌گیری خود استفاده می‌کند (۲۰۰۱). با این حال، هیچ‌یک از دو پیشنهاد فوق معیار مفیدی نیست، زیرا مانع از ارزیابی ملت‌سازی، به‌عنوان یک فرایند، می‌شود. هر دو معیار وضعیت‌های مطلق را تنها نشان موفقیت دانسته و پیشرفت در امتداد مسیر دگرگونی را نادیده می‌گیرد. استیفن استدمن هشدار می‌دهد که ارائه معیارهای بسیار بالا مانع از این می‌شود که بتوانیم بین اهداف تمایز قائل شویم. وی می‌گوید، «مسئله این نیست که برای دستیابی به چیزهای خوبی مثل رشد اقتصادی، توسعه متوازن و حکمرانی خوب، نباید تلاشی صورت بگیرد؛ بلکه مسئله این است که برای ارزیابی کارهای اجرایی‌ای که در دوره زمانی کوتاهی شکل می‌گیرند، آن‌ها معیار مفیدی نیستند» (استدمن ۲۰۰۱، ص ۷۴۰).

پس چطور می‌توانیم موفقیت یا شکست چنین فرایندهای طولانی و پیچیده‌ای را بسنجیم؟ با جدا کردن ملت‌سازی به دو نیم آن، دولت‌سازی و هویت‌سازی، می‌توان معیارهایی را تشخیص داد که هم پیشرفت و هم اهداف آن را منعکس می‌کنند. به لحاظ دولت‌سازی، نگاه به مسائل کارکردی می‌تواند، برای تعیین مؤثربودگی انجام آن مفید باشد. می‌توان چهار معیار را برای بازنمایی درجه توسعه دولت معرفی کرد: مشروعیت دولت (از دید شهروندان)؛ مؤثربودگی دولت (کارکرد اجرایی، تقنینی و قضایی)؛ توانایی بقای دولت بدون حضور نیروهای بین‌المللی؛ و وسعت حاکمیت قانون. می‌توان چهار معیار دیگر را نیز برای فرایند هویت‌سازی مطرح کرد: میزان پیوند شهروندان با دولت؛ درک هدف مشترک؛ میزان اقتدار مرکزی نسبت به اقتدار بومی؛ و کاهش شکاف‌های اجتماعی. این معیارهای انتخاب‌شده، در دو حوزه دولت‌سازی و هویت‌سازی، به دنبال آن‌اند که با جای دادن اصلاحات خاص در مقولات کلی، میزان پیشرفت کلی این دو فرایند را به دست آورند. رتبه‌بندی کشورهای زیر مبتنی است بر مصاحبه‌های مؤلف، گزارش‌های سازمان‌های غیردولتی، تحلیل‌های بانک جهانی و سازمان ملل و آثار آکادمیک. مصاحبه با شهروندان و مأموران دولتی در کشورهای متأثر از ملت‌سازی مفیدترین روش برای ارزیابی میزان توسعه دولت و هویت است و همه منابع مذکور از این روش بهره برده‌اند. جدول ۱ و ۲ میزان موفقیت پروژه‌های فعلی ملت‌سازی را نشان می‌دهد.^۷

جدول ۱- دولت‌سازی

افغانستان	سرالئون	کوزوو	بوسنی	
پایین	متوسط	پایین	پایین	مشروعیت در نگاه شهروندان
پایین	پایین	پایین	پایین	مؤثر بودگی
پایین	پایین	پایین	پایین	توانایی بقا
پایین	پایین	پایین	متوسط	وسعت حقوق و نظم

جدول ۲- هویت‌سازی

افغانستان	سرالئون	کوزوو	بوسنی	
پایین	متوسط	پایین	پایین	پیوند شهروندی
پایین	متوسط	پایین	پایین	درک هدف مشترک
پایین	پایین	پایین	پایین	میزان اقتدار مرکزی نسبت به بومی
پایین	غیرقابل‌اعمال	پایین	متوسط	کاهش شکاف‌های اجتماعی

در هر چهار کشور مورد مطالعه شاهدیم که تلاش برای تشکیل ساختارهای دولتی کارآمد موفقیت اندکی داشته است. هشت سال تلاش در بوسنی (طولانی‌ترین عملیات) صرفاً به نتایج جزئی منجر شده است. دولت ضعیف است و از احترام چندانی برخوردار نیست. حتی پیشینه قانون و نظم نیز باهم مختلط است. اگرچه نیروی پلیس نسبتاً مؤثر به نظر می‌رسد، نظام قضایی همچنان غرق در فساد است (ICG ۲۰۰۲a). اما هویت‌سازی از پیشرفت بهتری برخوردار است. در بوسنی، دو هستار قوم‌محور توانسته‌اند پایه‌های اولیه هویت‌شناسی را تشکیل دهند - شهروندان پیوند ضعیفی با دولت احساس کرده و همچنان جدا از آن باقی مانده‌اند. در هر چهار مورد، اقتدار بومی همچنان قوی است، دولت همچنان نامؤثر است و حضور نیروهای بین‌المللی، برای بقای دولت، حیاتی است. فقط سیرالئون تا حدودی مایه خوش‌بینی است. دولت مقداری مشروعیت کسب کرده است و شهروندان اعتقاد راسخ دارند که صلح باید ایجاد شود و ایجاد خواهد شد. شاید به‌شکلی تناقض‌نا، آنان عامل ایجاد تعهد مشترک به تشکیل دولت بهتر را دهشت جنگ بدانند.^۸ برخلاف سایر کشورهای مورد مطالعه، کشمکش سیرالئون از شکاف‌های قومی و توسعه ملی‌گرایی توده‌نشست نمی‌گیرد. پس مسئله شکاف اجتماعی درباره سیرالئون کاربردی ندارد و از این رو در آنجا امید بیشتری وجود دارد که افراد بتوانند شیوه‌هایی برای همکاری باهم پیدا کنند. لازم است اشاره کنیم که ملت‌سازی، در کسوت دولت‌سازی بین‌المللی، فرایند نسبتاً جدیدی است که پیچیدگی‌های آن در ابتدا به‌خوبی درک نشد. به‌عنوان مثال، با اینکه تلاش‌های ملت‌سازی در بوسنی در سال ۱۹۹۶ آغاز شد، مشارکت‌کنندگان در آغاز نفهمیدند که چه چیزی لازم است و چگونه باید انجام شود. هنگامی که پرسنل بین‌المللی وارد آن کشور شدند، وقت زیادی صرف کردند تا پی ببرند چه کاری انجام دهند و چگونه انجام دهند. این بدین معنا بود که اجرای اصلاحات، طبق تخمین یکی از کارکنان سازمان ملل، تا ۱۹۹۸ شروع نشد.^۹ ملت‌سازی هنوز بیشتر یک فرایند آزمون و خطاست که منحنی یادگیری پرشیبی دارد. بنابراین ارزیابی بیشتر و بهتری لازم است، آن‌هم نه صرفاً در ژورنال‌های آکادمیک. معیارهای ارزیابی باید تحت احکام بین‌المللی شناسایی و ساخته شوند، ضمن اینکه در هر عملیات تحلیل مکرر صورت بگیرد و قواعد بازسنجی شوند.

نتیجه

ملت‌سازی بیانگر نوعی پروسه دولت‌سازی و هویت‌سازی است که قرن‌هاست جریان دارد. با این حال، فرایند معاصر نقاب متفاوتی به چهره دارد، زیرا فرایندی چندجانبه است که عاملان بیرونی، در موقعیت‌های پسا‌منازعه، با هدف تشکیل حکومتی مبتنی بر اصول لیبرال-دموکراسی، آن را انجام می‌دهند. پی و کاسپر خاطر نشان می‌کنند که «مهندسی سیاسی بیگانگان، در تغییر رادیکال شرایط بنیادینی که موجب بی‌کفایتی دولت‌ها می‌شود، به ندرت موفق است» (پی و کاسپر ۲۰۰۳، ص ۳). آن‌ها استدلال می‌کنند که ملت‌سازی، خصوصاً در جاهایی که هویت ملی مشترکی وجود ندارد، مشکل است، زیرا گروه‌ها خواسته‌های خود را از طریق نیروهای بیرونی دنبال می‌کنند و این زمینه را برای تجزیه فراهم می‌سازد. اما این ادعا موجب طرح یک معما می‌شود: در حالی که هویت‌سازی نمی‌تواند بدون دولتی مؤثر پیش رود، دولت‌سازی نیز نمی‌تواند بدون هویتی وحدت‌بخش ادامه دهد. مطمئناً هرکدام به دیگری گره خورده است، اما به‌روایت تاریخ، دولت‌سازی ضروری ملت‌سازی است و کارکرد و مشروعیت متمرکز آن زمینه را برای ایجاد پیوند عمومی فراهم می‌کند.

نتیجه اینکه، ملت‌سازی معاصر فرایندی است که نوعی سوگیری نسبت به تشکیل دولت دارد و معتقد است حکومت‌داری مؤثر می‌بایست بر دولت پایدار و مشروع مقدم باشد. با این حال، مشروعیت به هویت متصل است و این، روند درونی ملت‌سازی را با اهمیت می‌کند. فرایند هویت‌سازی کار بلندمدتی است که در پی آشتی دادن شهروندان و گروه‌ها با دولت است، اما به‌تنهایی نه می‌تواند دولت مؤثر ایجاد کند و نه قادر است حس جمعی را توسعه دهد. پیوندهای بیناگروهی زمانی مؤثر خواهند بود که به‌عنوان مجرای برای رسیدن به یک هویت بزرگ‌تر ایفای نقش کنند. در عین حال، آشتی دادن جامعه با دولت برای مشروعیت بلندمدت بعدی مهم است. در ابتدا باید دولت تشکیل شود، اما اگر به دنبال آن، هویت [ملی و وحدت‌بخشی] شکل نگیرد، آن دولت دوامی نخواهد داشت.

بسیاری از مدعیات این مقاله با پروژه ملت‌سازی‌ای که ایالات متحده در عراق پیاده می‌کند، آزموده خواهند شد. ساختار اصلی این پروژه این قاعده شکل‌گرفته در دهه گذشته را که عملیات ملت‌سازی باید نهادی و چندجانبه باشد، نقض می‌کند، هرچند شواهدی وجود دارد که این رویه در حال تغییر است. مورد عراق مشکلاتی را

که مهندسی بیرونی حکومت هم برای دولت‌سازی و هم برای هویت‌سازی در پی دارد، برجسته می‌سازد. اولین مشکلی که ایالات متحده باید با آن مواجه شود، فقدان هویت وحدت‌بخش است. تا زمان نوشتن این اثر (اوپیل ۲۰۰۴)، مشکلات سروکار داشتن با تفرقه قومی در عراق آشکار است: اقلیت‌های سنی و کرد برای محدود کردن سلطه اکثریت شیعه تلاش می‌کنند و در مقابل، شیعیان از این کار آن‌ها ناراحت‌اند. ایالات متحده باید از طریق ارائه تصویری که تمامی گروه‌ها بتوانند نه تنها با آن زندگی کنند، بلکه حاضر باشند روی آن سرمایه‌گذاری کنند، تا حدودی این شکاف‌ها را از بین ببرد. نکته مهم‌تر آنکه عراق تجربه‌ای است برای دستیابی به تصاویری بین‌المللی که با تصاویر بومی منطبق باشد. اگرچه ساختار دولت عراق هنوز باید تعریف شود، برخی دیدگاه‌های بومی با دیدگاه‌های آمریکایی تفاوت چشم‌گیری دارند، نکته‌ای که در ماجرای مخالفت آیت‌الله العظمی علی سیستانی با نقشه ایالات متحده برای انتخابات با احزاب پارلمانی محلی شاهد بودیم. تأخیر در تصویب قانون اساسی موقت نیز تنش‌های نهفته در تشکیل حکومت را نشان داد، حکومتی که واسطه بین گروه‌های بومی و اهداف بومی و بین‌المللی است. مشارکت بیشتر سازمان ملل می‌تواند به پیشرفت این فرایند کمک کند، اما مشخص نیست که آیا تصورات متفاوت از دولت مورد توجه قرار می‌گیرند یا اینکه به‌خاطر اهداف کوتاه‌مدت (و کمتر مهم) به آینده موکول می‌شوند. بنابراین، دورکن ملت‌سازی تحت فشار قرار دارند. دولت‌سازی بیرونی مشکل است، زیرا گروه‌هایی که مدت‌ها سرکوب شده‌اند، به‌طور جدی خواستار منافع خود هستند و چندان سابقه همکاری هم ندارند. در کوتاه‌مدت، دولتی ظهور خواهد کرد. اما اینکه این دولت چه مدت دوام بیاورد، بستگی به این دارد که تلاش‌های بومی و بین‌المللی چقدر می‌توانند به‌طور مؤثر گروه‌های مختلف را متحد سازند، تا از این طریق، مبنایی برای مشروعیت و هویت مشترک در بلندمدت پایه‌گذاری شود.

- ^۱. برخی نشانه‌ها حاکی است که این رویه از اوایل سال ۲۰۰۴ تغییر یافته است، یعنی از زمانی که سازمان ملل نقش مرکزی‌تری در میانجی‌گری فرایند بازسازی سیاسی به عهده گرفت.
- ^۲. باید دید که تلاش ایالات متحده در عراق این قاعده را نقض می‌کند یا نه.
- ^۳. See David Chandler's article in this issue.
- ^۴. مارینا اوتاوی جمهوری دموکراتیک کنگو و بروندی را نیز جزو این فهرست قرار می‌دهد، اما تا امروز این موارد بیشتر در حوزه حل نزاع قرار می‌گیرند تا در حوزه ملت‌سازی (اوتاوی ۲۰۰۲).
- ^۵. See a summary of the project at www.csiw.or4g/Organisations.htm.
- ^۶. Based on author interviews with refugees and citizens still living in Sierra Leone, Conakry, Guinea, October 2002.
- ^۷. عراق مشمول این جدول نمی‌شود، چون در زمان نوشتن این مقاله، پروژه بازسازی آن در آغاز خود قرار دارد.
- ^۸. Author interviews, Conakry, Guinea, October 2002.
- ^۹. Author interview with Kishore Mandhyan, Deputy Head, Civil Affairs, United Nations Mission in Bosnia-Herzegovina (UNMIBH), Sarajevo, 26 June 2000.



- Agence France-Presse (2004) 'UN Accuses Kosovo Violence Instigators of "Crimes against Humanity"' 24 March, <http://sg.news.yahoo.com/040323/1/3izjz.html>.
- Anderson, M. (1999) *Do No Harm: How Aid Can Support Peace—or War* (Boulder, Lynne Rienner).
- Ayoub, M. (2001) 'State Making, State Breaking, and State Failure', in: C. Crocker, F.O. Hampson, and P. Aall (Eds), *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict* (Washington, United States Institute of Peace Press).
- Ball, N. (2001) 'The Challenge of Rebuilding War-torn Societies', in: C. Crocker, F.O. Hampson, and P. Aall (Eds), *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict* (Washington, United States Institute of Peace Press).
- Barnett, M. (2002) 'Nation Building's New Face', *Foreign Policy*, Nov./Dec., pp. 98–9.
- Bendix, R. (1964) *Nation-Building and Citizenship* (Berkeley, University of California Press).
- Boulding, E. (2000) *Cultures of Peace: The Hidden Side of History* (Syracuse, NY, Syracuse University Press).
- Boutros-Ghali, B. (1995) *An Agenda for Peace*, 2nd edn (New York, United Nations).
- Brandt, H. (1987) 'The Revolutions of 1848 and the Problems of Central European Nationalities', in: H. Schultze (Ed.), *Nation-Building in Central Europe* (New York, Berg Publishers Limited).
- Burgess, M. (2002) 'Afghanistan: From War to Complex Emergency', Center for Defense Information, Terrorism Project, www.cdi.org/terrorism/nation-building-pr.cfm.
- Byman, D.L. (2002) *Keeping the Peace* (Baltimore, Johns Hopkins University Press).
- Cabe, D.K. (2002) 'Nation Building', *Kennedy School Bulletin*, www.ksg.harvard.edu/ksgpress/bulleting/spring2002/features/nation-building.html.
- CNN (2004) 'Kosovo Marks NATO Air War', *CNN World Report*, 24 March, www.cnn.com/2004/WORLD/europe/03/24/Kosovo!anniversary/index.html.
- Colletta, N.J. and Cullen, M.L. (2000) *Violent Conflict and the Transformation of Social Capital* (Washington, World Bank).
- Cousens, E.M. (2001a) 'Introduction', in: E.M. Cousens and C. Kumar (Eds), *Peacebuilding as Politics* (Boulder, Lynne Rienner).
- Dobbins, J. (2003) 'Nation-Building: The Inescapable Responsibility of the World's Only Superpower', *RAND Review*, www.rand.org/publications/randreview/issues/summer2003/nation1.html.
- Doyle, M.W. (2002) 'Strategy and Transitional Authority', in: S. Stedman, D. Rothchild, and E.M. Cousens (Eds), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements* (Boulder, Lynne Rienner).
- Doyle, M.W. and Sambanis, N. (2001) 'International Peacekeeping: A Theoretical and Quantitative Analysis', *American Political Science Review*, 94 (4), pp. 779–801.
- Finer, S.E. (1975) 'State- and Nation-Building in Europe: The Role of the Military', in: C. Tilly (Ed.), *Formation of National States in Western Europe* (Princeton, Princeton University Press).
- Garcia, E. (1993) *Participatory Approaches to Peacemaking in the Philippines* (Tokyo, United Nations University Press).
- Goodson, L. (2003), 'Aghanistan's Long Road to Reconstruction', *Journal of Democracy*, 14 (1), pp. 82–99.
- Hampson, F.O. (1996) *Nurturing Peace: Why Peace Settlements Succeed or Fail* (Washington, United States Institute of Peace Press).
- Hunter, S.T. (1994) *The Transcaucasus in Transition: Nation-Building and Conflict* (Washington, Center for Strategic and International Studies).
- International Crisis Group (2000) *Kosovo Report Card*.
- International Crisis Group (2001a) *Bosnia's Precarious Economy: Still Not Open for Business*.
- International Crisis Group (2001b) *The Wages of Sin: Confronting Bosnia's Republika Srpska*.
- International Crisis Group (2002a) *Courting Disaster: The Misrule of Law in Bosnia and Herzegovina*.

- International Crisis Group (2002b) *UNMIK's Kosovo Albatross: Tackling Division in Mitrovica*.
- International Crisis Group (2002c) *Finding the Balance: The Scale of Justice in Kosovo*.
- International Crisis Group (2002d) *Securing Afghanistan: The Need for More International Action*.
- Jennings, R.S. (2003) 'The Road Ahead: Lessons in Nation Building from Japan, Germany, and Afghanistan for Postwar Iraq', *Peaceworks*, 49, usip.org/pubs/peaceworks/pwks49.html
- Jeon, H.-W. (Ed.) (2002) *Approaches to Peacebuilding* (New York, Palgrave).
- Kriesberg, L. (2003) *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution* (Lanham, MD, Rowman & Littlefield).
- Kritz, N.J. (2001) 'The Rule of Law in the Postconflict Phase: Building a Stable Peace', in: C. Crocker, F.O. Hampson and P. Aall (Eds), *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict* (Washington, DC, United States Institute of Peace Press).
- Kumar, K. (1999) *Healing Communities in Conflict* (New York, Columbia University Press).
- Lederach, J.P. (1997) *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies* (Washington, DC, United States Institute of Peace Press).
- Lederach, J.P. (2001) 'Civil Society and Reconciliation', in: C. Crocker, F.O. Hampson and P. Aall (Eds), *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict* (Washington, United States Institute of Peace Press).
- Licklider, R. (2001) 'Obstacles to Peace Settlements', in: C. Crocker, F.O. Hampson and P. Aall (Eds), *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict* (Washington, United States Institute of Peace Press).
- Lyons, T. (2002) 'The Role of Postsettlement Elections', in: S. Stedman, D. Rothchild, and E.M. Cousens (Eds), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements* (Boulder, Lynne Rienner).
- Mackintosh, J. (1971) 'Politics and Citizenship', in: J. Lowe, N. Grant and T.D. Williams (Eds), *Education and Nation-Building in the Third World* (New York, Barnes and Noble, Inc.).
- Maley, W., Sampford, C., and Thakur, R. (Eds), (2003) *From Civil Strife to Civil Society* (Tokyo, United Nations University Press).
- Marshall, D.R. (2000) 'Women in War: Grassroots Peacebuilding', *Peaceworks*, 34.
- Miall, H., Ramsbotham, O., and Woodhouse, T. (1999) *Contemporary Conflict Resolution* (Malden, MA, Blackwell).
- Minear, L. (2002) *The Humanitarian Enterprise: Dilemmas and Discoveries* (Bloomfield, CT, Kumarian Press).
- Ottoway, M. (2002) 'Think Again: Nation Building', *Foreign Policy*, Sep./Oct. 2002, pp. 16–24.
- Paris, R. (2001) 'Wilson's Ghost: The Faulty Assumptions of Postconflict Peacebuilding', in: C. Crocker, F.O. Hampson, and P. Aall (Eds), *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict* (Washington, United States Institute of Peace).
- Pei, M. and Kasper, S. (2003) *Lessons from the Past: The American Record in Nation-Building* (Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace).
- Prendergast, J. and Plumb, E. (2002) 'Building Local Capacity: From Implementation to Peacebuilding', in: S. Stedman, D. Rothchild, and E.M. Cousens (Eds), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements* (Boulder, Lynne Rienner).
- Rokkan, S. (1975) 'Dimensions of State Formation and Nation-Building: A Possible Paradigm for Research on Variations Within Europe', in: C. Tilly (Ed.), *Formation of National States in Western Europe* (Princeton, Princeton University Press).
- Schulze, H. (1987) 'The Revolution of the European Order and the Rise of German Nationalism', in: H. Schulze (Ed.), *Nation-Building in Central Europe* (New York, Berg Publishers Limited).
- Sisk, T. (2001) 'Democratisation and Peacebuilding: Perils and Promises', in: C. Crocker, F.O. Hampson and P. Aall (Eds), *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict* (Washington, United States Institute of Peace).
- Smillie, I. (Ed.) (2001) *Patronage or Partnership: Local Capacity Building in Humanitarian Crises* (Bloomfield, CT, Kumarian Press).
- Stedman, S.J. (2001) 'International Implementation of Peace Agreements in Civil Wars:

- Findings from a Study of Sixteen Cases', in: C. Crocker, F.O. Hampson, and P. Aall (Eds), *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict* (Washington, United States Institute of Peace).
- Talentino, A.K. (2002) 'Intervention as Nation-Building: Illusion or Possibility?', *Security Dialogue*, 33 (1), pp. 27-43.
- Taras, R.C. and Ganguly, R. (2001) *Understanding Ethnic Conflict: The International Dimension*, 2nd edn (New York, Longman).
- Thakur, R. (2002) 'Intervention, Sovereignty and the Responsibility to Protect', *Security Dialogue*, 33 (3), pp. 323-40.
- Tilly, C. (1975a) 'Reflections on the History of European State-Making', in: C. Tilly (Ed.), *Formation of National States in Europe* (Princeton, Princeton University Press).
- Tilly, C. (1975b) 'Western State-Making and Theories of Political Transformation', in: C. Tilly (Ed.), *Formation of National States in Western Europe*.
- Tilly, C. (1990) *Coercion, Capital, and European States, 990 AD-1990* (Cambridge, MA, Blackwell).
- Turay, T.M. (2001) 'Sierra Leone: Peacebuilding in Purgatory', in: Ian Smillie (Ed.), *Patronage or Partnership: Local Capacity Building in Humanitarian Crisis* (Bloomfield, CT, Kumarian Press).
- United Nations (2000) Brahimi Report: Report of the Panel on Peacekeeping Operations, A/55/305; S/2000/809.
- Walter, B.F. (1999) 'Designing Transitions from Civil War', in: B.F. Walter and J. Snyder (Eds), *Civil Wars, Insecurity, and Intervention* (New York, Columbia University Press).
- Zartman, I.W. and Rasmussen, J.L. (Eds) (1997) *Peacemaking in International Conflict: Methods and Techniques* (Washington, DC, United States Institute of Peace Press).

