

به طرز چشم گیری آفت پیدا کند، زیربنای زندگی روزمره فروپاشد و طمع حاکمان، مسؤولیت‌هایی را که در قبال مردم و محیط اطرافشان دارند از خاطرشان بیسرد شکست بر دولت، ملت سایه می‌افکند.

جنگ‌های داخلی که ویژگی دولت شکست خورده است معمولاً از دشمنی‌های نژادی، مذهبی، زبانی یا دیگر انواع اختلافات میان گروه‌های محلی نشأت می‌گیرد. ترس از «دیگری» که موجب بروز این همه برخوردهای قومی می‌شود ممکن است محرک و تشدیدکننده درگیری میان گروه‌های حاکم و گروه‌های تابع محروم‌تر گردد. حرص و سودجویی نیز بر دشمنی می‌افزاید، بویژه زمانی که کشف منابع تازه و غالباً مورد مناقشه ثروت از قبیل ذخایر نفت یا معادن الماس به این طمع دامن زند. در تمام دولت-ملت‌های شکست خورده ناهماهنگی‌هایی بین جوامع محلی وجود دارد. البته این واقعیت که بسیاری از دولت-ملت‌های ضعیف در دل خود دارا و ندار دارند و بعضی از دولت‌های جدیدتر ترکیب ناهمگونی از علائق قومی، مذهبی و زبانی هستند یکی از عوامل دخیل در شکست است، اما معمولاً عامل اصلی محسوب نمی‌شود. به عبارت دیگر، شکست اساساً به دلیل ناتوانی از ایجاد ملت از بطن گروه‌های قومی-نژادی متفاوت یا به دلیل ظلم گروه اکثریت به اقلیت‌ها نیست، هر چند که چنین قسارت‌هایی معمولاً یکی از مؤلفه‌های اصلی گرایین به شکست است.

دولت‌های شکست خورده برخلاف دولت‌های قوی قادر به کنترل مرزهای خود نیستند. آنها تسلط بر بعضی از قسمت‌های قلمرو خود را از دست می‌دهند. اعمال قدرت رسمی معمولاً به پایتخت و یک یا چند منطقه قومی خاص محدود می‌شود. در واقع یکی از معیارهای سنجش میزان شکست یک دولت گستردگی عرصه جغرافیایی تحت کنترل رژیم حاکم است. تسلط دولت مرکزی بر مناطق روستایی، جاده‌ها و آبراهها تا چه حد صوری و ناچیز است؟ برآستی چه کسی بر کشور و بویژه بر مناطق دوردست حکومت می‌کند؟

در بیشتر موارد، دولت‌های شکست خورده

دولت-ملت‌ها به دلیل ناتوانی از برآوردن ارزش‌های سیاسی ایجابی مردمان‌شان با شکست مواجه می‌شوند. حکومت‌ها مشروعیت خود را از دست می‌دهند و دولت-ملت‌ها در چشم اکثریت رو به افزایش شهروندان‌شان نامشروع جلوه می‌کنند.

در حال حاضر تنها معدودی از ۱۹۱ دولت-ملت جهان را می‌توان شکست خورده یا دچار فروپاشیدگی که آخرین مرحله شکست است دانست. اما چندین کشور دیگر، ضعیف و به شکل جدی مستعد شکست هستند. از آنجا که دولت‌های ناکام‌پذیر او پناهگاه خوبی برای بازیگران غیررسمی، جنگ‌سالاران و تروریستها هستند، درک عوامل شکست دولت-ملت‌ها در جنگ با تروریسم اهمیت محوری دارد. در نتیجه، تقویت دولت-ملت‌های ضعیف در جهان رو به توسعه از ضرورت تازه‌ای برخوردار شده است.

تعریف دولت شکست خورده

دولت‌های شکست خورده پرتنش، پر درگیری، خطرناک و عرصه کشمکش تلخ‌دار و دسته‌های جنگ طلب هستند. در بیشتر دولت‌های شکست خورده نیروهای دولتی، درگیر جنگ با شورشیان مسلحی هستند که تحت رهبری یک یا چند قبیله علم طغیان برافراشته‌اند. در یک دولت شکست خورده گاهی مقامات رسمی با دو یا چند شورش، انواع ناآرامی‌های داخلی، درجات مختلفی از نارضایتی گروه‌های محلی و مخالفت‌های بسیاری که دولت و گروه‌های درون دولت را نشانه رفته‌اند مواجه هستند. آنچه یک دولت شکست خورده را مشخص می‌سازد نه شدت مطلق خشونت بلکه ویژگی‌هایی است نظیر پایدار ماندن خشونت (مانند آنگولا، بروندي و سودان)، سمت‌گیری چنین خشونتی بر ضد دولت یا رژیم حاکم و جدی بودن تقاضاهای سیاسی یا جغرافیایی برای سهم شلن در قدرت یا کسب خودمختاری که اعمال چنین خشونتی را توجیه یا برای آن دلیل تراشی می‌کند. زمانی که خشونت به جنگ داخلی تمام عیار تبدیل شود، سطح زندگی

دولت-ملت‌های ناکام و امنیت بین‌المللی

نوشته Robert I. Rotberg

ترجمه نرگس انبانی

منبع: Washington Quarterly 2002

برابر جنگسالاران و سایر بازیگران غیررسمی روزبهروز کار آبی خود را به عنوان تأمین کنندگان ارزشهای سیاسی از دست می دهند. به عبارت دیگر، يك دولت شكست خورده دیگر نمی تواند یا تمایلی به اجرای وظایف دولت-ملت در جهان مدرن ندارد.

دولت‌های شكست خورده قادر به برقراری امنیت-مهم‌ترین و اصلی‌ترین تعهد سیاسی-در تمام قلمرو خود نیستند. شهروندان برای تضمین امنیت خسود و فرار از ترس به دولت‌ها و حکومت‌های مرکزی وابسته هستند. از آنجا که يك دولت رو به شكست قادر به ایجاد فضای امن در سراسر کشور نیست و معمولاً به زحمت می تواند قدرت دولتی را در بیرون از پایتخت اعمال کند، شكست آن دولت قطعی می شود و حتی پیش از آنکه گروه‌های شورشی و سایر مدعیان ساکنان شهرهای مرکزی را تهدید نمایند و بر نیروهای روحیه باخته دولت غلبه کنند شكست می خورد، همانطور که اخیراً در لیبی یا و سیرالئون رخ داد.

دولت‌های شكست خورده نهاد‌های ضعیف یا ناقصی دارند، بدین معنا که تنها نهاد اجرایی و وظیفه خود را اجرا می کند. نهاد قانونگذار اگر هم وجود داشته باشد در حد ماشینهایی امضا و کاملاً تشریفاتی و تحت کنترل نهاد اجرایی است. نبود بحث دموکراتیک به نحو چشمگیری مشهود است. قوه قضائیه استقلال ندارد و تابع قوه مجریه است و شهروندان می دانند که برای چاره‌جویی یا فراسات‌طلبی‌های مهم بویژه به زیان دولت نمی توانند به نظام قضایی اعتماد کنند. بوروکراسی از مدتها پیش حس پاسخگویی حرفه‌ای خود را از دست داده است و تنها برای اجرای دستورهای قوه مجریه و ظلم به شهروندان به اشکال حقارت‌آمیز وجود دارد. شاید ارتش تنها نهادی باشد که تمامیت خود را حفظ کرده باشد البته نیروهای مسلح دولت‌های شكست خورده معمولاً بسیار سیاسی هستند و روحیه‌ای را که زمانی از خود به نمایش می گذاشتند از دست داده‌اند.

از ویژگی‌های دولت‌های ناکام تأسیسات زیربنایی ویران یا رو به تخریب است. به استعاره گفته می شود، «هر چه چاله‌چوله‌های جباه‌ها بیشتر، احتمال شكست دولت بیشتر». چون

شهروندان خود را قربانی منازعات قومی یا سایر منازعات بین گروهی یا ناامنی رژیم می کنند. همانگونه که در زئیر در دوره موبوتو سسه سکویا افغانستان در زمان حکومت طالبان شاهد بودیم گروه حاکم به اکثریت هم وطنان‌شان هر چه بیشتر ظلم می کنند، از آنها اخاذی می نمایند، آنان را آزار می دهند و تنها از نخبگان معدودی حمایت می کنند. یا مانند زئیر، آنگولا، سیرالئون در زمان سیاکا استیونس یا در سودان در دوره ریاست حسن الترابی پیش از سال ۲۰۰۱ حکومت پدرسالارانه متکی به نظامی حامی پرورانه است که از شهروندان معمولی منابع خود را استخراج می کند. چنانچه این قبیل ظلمهایی که از سوی حاکمان روا داشته می شود موجب برانگیختن عکس‌العمل تلافی‌جویانه گروه‌های خشمگین یا شورشیان تازه سر بر آورده شود، دولت ضعیف به ورطه شكست سقوط می کند.

از دیگر شاخصه‌های دولت شكست خورده، رشد خشونت بزهکارانه است. هر چه اقتدار دولت بیشتر تضعیف می شود و رو به شكست می رود، و دولت با ظلم به شهروندان جنایت‌پیشه می شود بی قانونی عمومی آشکارتر می شود. دزدی‌ها و سندیکا‌های جنایتکار کنترل خیابانهای شهر را در دست می گیرند. قاچاق اسلحه و مواد مخدر شایع می شود. نیروهای پلیس عادی فلج می شوند. هرج و مرج همه جا را فرا می گیرد. طبیعی است که در چنین شرایطی شهروندان برای حفظ جان خود به جنگ سالاران و سایر افراد قدرتمندی که دم از وحدت قومی و قبیله‌ای می زنند پناه برند تا در زمانی که سایرین از جمله دولت در حال متلاشی شدن است بتوانند قدرت نمایی کنند.

ارزش‌های سیاسی هر چه کمتر

دولت-ملت‌ها برای تأمین ارزش‌های سیاسی برای شهروندان خود از قبیل امنیت، آموزش، خدمات بهداشتی، فرصت اقتصادی، حفظ محیط زیست، ایجاد چارچوبی قانونی برای برقراری نظم و يك سیستم قضایی برای اعمال آن و تأمین تأسیسات زیربنایی اساسی از قبیل جاده و تسهیلات ارتباطی است که وجود دارند. دولت‌های شكست خورده این تعهدات را زیر پا می گذارند. آنها در

موارد دولت-ملت ضعیف به کل از اجرای وظایف خود عاجز است. سطح سواد پایین می آید، مرگ و میر کودکان و نوزادان افزایش می یابد، شیوع ایندز بیداد می کند به نحوی که تأسیسات بهداشتی موجود کفاف بیماران را نمی دهد، سطح زندگی پایین می آید و فقر و فلاکت موجود روز به روز بدتر می شود.

دولت های شکست خورده فرصت اقتصادی ناعادلانه ای را البته برای معدودی از افراد ممتاز فراهم می آورند. آنها که به فرد حاکم یا الیگارشی حاکم نزدیکند ثروتمند و ثروتمندتر می شوند اما هموعان بدبخت آنها از گرسنگی جان خود را از دست می دهند. با خرید و فروش ارز، دلال بازی و آگاهی از مزایایی که بطور منظم عرضه می شود سود هنگفتی می توان به جیب زد. اما زمانی که همه چیز رو به وخامت می رود امتیاز پول در آوردن تنها در اختیار تحت الحسامیه های نخبگان حاکم یا کار آفرینان خارجی نوریچشمی است. مسؤولیت دولت-ملت برای افزایش سطح درآمد و رفاه تمام شهروندان اگر هم اصلاً وجود داشته باشد آشکارا نادیده گرفته می شود.

فساد در دولت های شکست خورده بیداد می کند و معمولاً در مقیاس نامتعارف مغربی وجود دارد. فساد از نوع ریز و درشت شایع است. رشوه خواری در سطوح مختلف در هر زمینه ای که بتوان روی آن معامله کرد از جمله تهیه دارو و کتب درسی، ساخت پلها و پروژه های ساختمانی بی ارزشی که فقط مصرف اجاره ای دارند، کسب مجوز برای فعالیت های موجود و غیر موجود، دریافت اعتبار از گروه حاکم برای سرمایه گذاری های خصوصی و اخاذی کلان بالا می گیرد. نخبگان فاسد حاکم درآمدهای خود را نه در داخل بلکه در خارج از کشور سرمایه گذاری می کنند. تعدادی از آنها با پول دولت کاخها و اقامتگاههای مجلل می سازند. افسران ارتش همیشه از این دولت های فاسد سود می برند و مانند مقام های غیر نظامی حریصانه از این منابع نامشروع بهره می گیرند.

یکی از نشانه های شکست-نه دلایل آن- کاهش میزان تولید ناخالص داخلی ملی و سرانه است. بنیان های آماری بیشتر کشورهای در حال توسعه لرزان است، اما از قام تولید ناخالص داخلی

حاکمان صندوق های دولت را خالی می کنند، میزان کمتری از درآمدهای پایتخت در دسترس رسیدگی کنندگان به وضع جاده قرار می گیرد و نگهداری جاده ها یا خط آهن کشیده شده به استان های دور دست اولویت کمتر و کمتری می یابد. در بعضی کشورها مانند جمهوری دموکراتیک کنگو حتی مسرمت آبراه ها و کمک رسانی به این شریانهای حیاتی به باد غفلت سپرده می شود. در مناطقی که کنترل شبکه تلفن هنوز در دست دولت باشد، ناکارآمدی سیاسی و اقتصادی به صورت عدم نوسازی، نگهداری، سرمایه گذاری و علاقه مندی بوروکراسی مشهود است. قطع ارتباط، شماره گیریهای مکرر برای برقراری یک ارتباط ساده، انتظار گاموبیگاه برای تعمیر یا خدمات رسانی واقعیت روزمره است. در صورتی که انحصارات دولتی اجازه احداث آنتن های تلفن و عرضه خدمات تلفن همراه را به شرکت های خصوصی دهد، آنها احتمالاً خطوط قدیمی در انحصار دولت را از رونق می اندازند. در دولت بنون حکومتی نظیر سومالی نظام همپوشی شبکه های خصوصی تلفن همراه مؤثر است.

در دولت های شکست خورده سیستم های آموزشی و بهداشتی کارآمد، یا خصوصی شده اند (در نتیجه دیگ هفت جوشی از مدارس و کلینیک های درمانی مشکوک در شهرها وجود دارد) یا بسیار فرسوده اند و به سطح بسیار پایینی تنزل کرده اند. حقوق معلمان، پزشکان، پرستاران و بهیاران دیر پرداخت می شود یا اصلاً پرداخت نمی شود و غیبت از کار افزایش می یابد. کتابهای درسی و داروهای ضروری نایاب است. دستگاههای رادیولوژی تعمیر نمی شود. گزارشهایی که به وزار تخانه های مربوطه می رسد بی پاسخ می ماند و والدین، دانش آموزان و بیماران-بویژه از قشر روستایی-رفتار فته در می یابند که دولت آنها را به حال خود رها کرده و به دست نیروهای طبیعت و تواناییهای فطری خودشان سپرده است. در بعضی دولت-ملت های از هم گسسته مانند سودان خدمات ضروری تنها در اختیار بعضی از مردم مرفه قرار می گیرد (شمال سودان) و برای نیم دیگر جمعیت که به کام جنگ فرو رفته اند امکاناتی وجود ندارد. البته در بیشتر

خود را از دست دهد یعنی هنگامی که مرزهای ظاهریش ناآرام شود و یک یا چند گروه خواستار خودمختاری در بخشهایی از قلمرو ملی و حتی گاهی در سراسر مرزها شوند شکست می خورد. زمانی که توانایی های دولت تضعیف شود و توان اندک باقیمانده آن به ثروتمندان و گروه یا اقلیت قومی مورد حمایت دولت اختصاص یابد دیگر نباید انتظار داشت افرادی که کنار گذاشته شده و از حق خود محروم شده اند به دولت وفادار بمانند. زمانی که مشاهده شود حاکمان تنها برای خود و خویشاوندان شان تلاش می کنند، مشروعیت آنها و مشروعیت دولت آفت می کند، مردم بی می برند که دولت در انحصار گروه یا طبقه خاصی قرار دارد و دیگران کنار گذاشته شده اند.

طبیعی است که شهروندان رفته رفته از وفاداری های محلی به عنوان تنها ملجأ خود و منبع تأمین امنیت و فرصت اقتصادی شان آگاه می شوند. در این صورت وفاداری و حمایت مردم از دولت سلب و به رهبران فرقه ها و گروهها منتقل می شود. بعضی از این رهبران به جنگسالاران مبدل می شوند. این جنگسالاران یا سایر افراد قدرتمند داخلی حمایت های داخلی و خارجی را به سوی خود جلب می کنند. در زوایای غیر متمددن تر و محروم تر دولتهای شکست خورده در کنار هرج و مرج ناشی از تجزیه و شکست دولت، ترور نیز می تواند رشد کند.

فروپاشی دولت آخرین مرحله حیات هر دولت شکست خورده است. خلأ اقتدار کاملاً مشهود است. دولت فروپاشیده یک عبارت جغرافیایی صرف است. سیاه جامه ای است که یک جامعه سیاسی شکست خورده در آن سقوط کرده است. انرژی سیاه وجود دارد اما نیروهای اغتشاش آفرین بر تو وحدت بخشی را که نظامی ظاهری را میان افراد دارای پیوندزبانی یا مرز مشترک به وجود آورده است تحت الشعاع قرار می دهد. زمانی که دولتی مانند سومالی (یا لبنان و افغانستان در دهه گذشته و سیرالئون در اواخر دهه ۱۹۹۰) فروپاشد بازیگران فرودولتی غلبه می یابند و منطقه ها و زیر منطقه ها را تحت کنترل خود درمی آورند. آنها دستگاههای امنیتی داخلی، مجوزهای بازار یا سایر برنامه های تجاری خاصی خود را دارند و حتی

دولت های شکست خورده. بویژه دولت های شکست خورده برخوردار از منابع طبیعی سرشار. وضع بسیار بدتری دارد. نرخ رشد سالانه ناچیز است و اختلاف سطح درآمد ثروتمندان و فقرا بسیار زیاد است. کسری بودجه رسمی (که در زیمبابوه در سال ۲۰۰۱ به ۳۰ درصد تولید ناخالص داخلی رسید) هزینه های امنیتی سخاوتمندانه و تخلیه خزانه توسط نخبگان را تحمل می کند. با هجوم نخبگان حاکم به سوی بانک مرکزی و چاپ اسکناس آتش تورم شعله ور می شود. در نتیجه این ناامنی اقتصادی که معمولاً حاکمان برای به حداکثر رساندن بهره شخصی و همچنین قدرت سیاسی و اقتصادی خود به وجود می آورند، سرمایه گذاران مورد توجه رژیم حاکم به ثروت هنگفتی دست می یابند. قاچاق شایع می شود. زمانی که شکست دولت کامل می شود، پول ملی از ارزش می افتد و یک یا چند ارز بین المللی جای آن را می گیرد. صرافان قانونی یا غیر قانونی در همه جا حضور دارند و دلال بازی یک فعالیت ملی روزمره می شود. در بعضی مواقع، بویژه هنگام وقوع بلایای طبیعی، بلوای اقتصادی و سهل انگاری غالبی که در دولت های شکست خورده شایع است منجر به کمبود مواد غذایی و شیوع گرسنگی - حتی تا مرز قحطی و جلب تلاشهای انسان دوستانه بین المللی برای مبارزه با آن - می شود. بلایای طبیعی حتی می تواند منابع دولتی را که شکست نخورده اند اما در دیرف کشورهای ضعیف جهان در حال توسعه قرار دارند نابود کند. اما زمانی که حاکمان بدکار و نخبگان حاکم آگاهانه شیره جان دولت را مکیده باشند بلایای طبیعی پیش بینی نشده یا جنگ های به راه افتاده به دست بشر می تواند مردمی را که نادیده گرفته شده اند به مرز قحطی بکشاند. هنگامی که مردم وسیله اسرار معاش یا منابع درآمدشان را از دست دهند، بی خانمان و از هر گونه پشتیبانی ضعیف هم محروم و در نتیجه به چرخه بی پایان مهاجرت و خانه به دوشی سوق داده می شوند. دولت های شکست خورده فاقد شبکه های تأمین اجتماعی هستند و افراد فقیر و بی خانمان به هر کسی که بتواند برایشان غذا و مسکن فراهم کند وابسته می شوند.

دولت ملی زمانی هم که مشروعیت اساسی

روابط بین‌المللی ضعیفی برقرار می‌کنند. مطابق تعریف، آنها نامشروع هستند و به رسمیت شناخته نشده‌اند، اما بعضی از آنها نظیر شورشیان شمال سومالی سازوبرگ یک شبه دولت را دارند. البته درون دولت فروپاشیده بی‌نظمی، رفتارهای نابهنجار، هرج و مرج و فعالیت‌های بازرگانی، بخصوص در زمینه سلاح و مواد مخدر که با شبکه‌های تروریستی سازگار است شیوع دارد.

دولت‌های شکست خورده معاصر

افغانستان، آنگولا، برون‌دی، جمهوری دموکراتیک کنگو، لیبیا، سیرالئون و سودان دولت‌های شکست خورده این دهه‌اند. این هفت دولت نشان‌دهنده معیارهای دولت‌های شکست خورده هستند. غیر از اینها یک دولت متلاشی شده نیز وجود دارد و آن سومالی است. دستکم از دهه ۱۹۹۰ هر یک از این کشورها معرف دولت شکست خورده بوده‌اند. لبنان، بوسنی، تاجیکستان و نیجریه نیز زمانی جزو دولت‌های شکست خورده بودند. بسیاری از دولت‌های مدرن دیگر نیز تا مرز شکست پیش رفته‌اند و بعضی از آنها سرنویست شومتری نسبت به سایرین دارند. بعضی دولت‌های ضعیف به دولت‌های در حال شکست و سپس شکست خورده مبدل می‌شوند.

یکی از پرسش‌های جالب این است که چرا و چگونه بعضی کشورها مانند هائیتی از ضعف شایع به سوی شکست می‌لغزند. فهرست دولت‌های ضعیف طولانی است اما تنها تعدادی از این دولت‌ها که سردمدارانی بی‌کفایت دارند به مرز شکسته می‌رسند. چرا؟ حتی دسته‌بندی یکی دولت جزو دولت‌های در حال شکست. مانند کلمبیا و اندونزی. مستلزم شکست کامل و قطعی آن نیست. پرسش مهم دیگر این است که چه چیز سبب می‌شود یک دولت در حال شکست از هم فروپاشد؟ چرا سومالی از هم فروپاشید و در مرحله شکست متوقف نشد؟

تمام دولت‌های شکست خورده و متلاشی شده همه ویژگی‌های شکست را بطور کامل دارا نیستند. البته یک دولت برای اینکه شکست خورده نامیده شود باید بیشتر معیارهای آشکار شکست را داشته باشد. واژه «شکست» معرف یک رشته شرایط خاص است و دولت‌هایی را که تنها حائز چند معیار

هستند شامل نمی‌شود. به عبارت دیگر، آیا وضع جاده‌ها، مدارس، بیمارستان‌ها و کلینیک‌ها برآستی در پایین‌ترین حد قرار دارد؟ تولید ناخالص داخلی چقدر کاهش و مرگ و میر کودکان چقدر افزایش یافته است؟ دامنه سیطره حکومت مرکزی تا کجاست؟ از مشروعیت دولت چه اندازه باقی مانده است؟ مهمتر از همه، از آنجا که بر خورد داخلی در شکست دولت نقش قطعی دارد آیا دولت هنوز قدرت تضمین امنیت شهروندان خود را دارد و اگر دارد تا چه اندازه؟ آیا دولت پیوسته می‌تواند امنیت را تضمین کند یا فقط در روزها و شبهای آرام قادر به حفظ امنیت است؟ آیا دولت کنترل قسمت وسیعی از کشور را از دست داده یا فقط کنترل بعضی مناطق و استانها از دستش خارج شده است؟

بررسی بعضی موارد نظیر سریلانکا جالب است. این کشور برای مدت ۱۹ سال درگیر جنگ داخلی ویرانگر و خانمانسوزی بود. گروه شورشی جدایی طلب ببرهای تامیل طی دهه گذشته گاه کنترل ۱۵ درصد کل خاک سریلانکا را در دست گرفته است و انگهی آنها توانسته‌اند بدون آنکه مجازات شوند نخست‌وزیران را ترور کنند، برای رؤسای جمهور بمب بگذارند و تامیلی‌های رقیب را بکشند. حتی در سال گذشته پایانه هواپیمایی کشوری و پایگاه اصلی نیروی هوایی سریلانکا را منهدم کردند. اما همان‌طور که دولت‌های تحت سلطه سین‌هالا تاکنون موفق به مهار شورشیان تامیل نشده‌اند دولت ملی آن کشور نیز هنوز شکست نخورده و همچنان در مرحله ضعف باقی مانده است. به نظر ۸۰ درصد مردم سریلانکا دولت به خوبی عمل کرده است. همچنین از اوایل دهه ۱۹۹۰ سریلانکا عملکرد اقتصادی چشمگیری داشته است. حتی پیش از آتش‌بس اخیر، دولت‌های بی‌درپی بر ۸۰ درصد از کشور که گویشوران زبان سین‌هالا دارند تسلط یافتند و دولت بعضی از مناطق مورد مناقشه تامیل را دوباره به تصرف درآورد. پیش از آتش‌بس موقت، با وجود جنگ داخلی خدماتی چون حفظ جاده‌ها، ارائه خدمات آموزشی و بهداشتی و سایر ارزش‌های سیاسی ضروری در حد بسیار محدود حتی به بخشهایی از کشور که در اثر جنگ بسیار آسیب دیده بودند ارائه می‌شد. به همه این دلایل سریلانکا با وجود جنگ

دولتهای شکست خورده جای نمی‌گیرد؟ هر چند که احتمال می‌رود کلمبیا به ورطه شکست سقوط کند، اما در حال حاضر دولت کلمبیا ۷۰ درصد قلمرو خود را حفظ کرده و رسماً تحت کنترل دارد. دولت هنوز قادر به تأمین ارزشهای سیاسی است و حتی امنیت را در بخش عمده‌ای از کشور که هنوز تحت کنترل دارد برقرار می‌کند و بهبود می‌بخشد. زمانی که دولت کلمبیا بتواند در مناطق مورد مناقشه دوباره قدرت نمایی کند و قاچاق مواد مخدر را کاهش دهد، قدرت دولت افزایش خواهد یافت و دولت ضعیفی مانند کلمبیا که در معرض خطر قرار دارد می‌تواند از شکست احتمالی به طرف قویتر معادله برود.

زیمبابوه نمونه‌ی يك کشور آفریقایی است که زمانی بی‌تردید يك کشور قوی- در واقع یکی از قویترین کشورهای آفریقا- محسوب می‌شد اما خیلی سریع به ضعف گرایید و در آستانه شکست قرار گرفت. زیمبابوه برای پیوستن به جرگه دولتهای شکست خورده همه شرایط را دارد مگر يك جنبش شورشی داخلی گسترده که دولت را نشانه گرفته باشد. البته ممکن است بعدها چنین جنبشی ظهور کند. همزمان تولید ناخالص داخلی سرانه طی دو سال گذشته ۱۰ درصد کاهش یافته است. طی همین مدت تورم از ۳۰ درصد به ۱۱۰ درصد رسیده است. پول داخلی در برابر دلار آمریکا سقوط کرده و از ۳۸ واحد در مقابل يك دلار به ۴۰۰ واحد در مقابل دلار رسیده است. سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی عمدتاً متوقف شده است. خدمات بهداشتی و آموزشی تقریباً وجود ندارد و هر روز ناچیزتر می‌شود. نگهداری راهها و ارائه خدمات تلفن نیز آشکاراً وضع بسیار بدی دارد. هر چند که قوه قضاییه استقلال خود را حفظ کرده است، اما در پرونده‌های سیاسی حساس اختیار چندانی ندارد. دولت نیز دست کم دو سال است که شهروندان خود را شکنجه و قربانی کرده است. فساد پیدای می‌کند و در بین نخبگان طماع به وضوح مشاهده می‌شود. زیمبابوه نمونه دولتی است که مانند سیرالئون و جمهوری دموکراتیک کنگو در گذشته با دست‌انها به سوی شکست رانده شده است.

اندونزی، کلمبیا، سریلانکا و زیمبابوه تنها

داخلی ناشی از تبعیض به زیان اقلیت و به سود اکثریت و محرومیت عده‌ای به دلیل تفاوت‌های قومی و مذهبی یا موفقیت از کام شکست گریخته است.

اندونزی نمونه دیگری از يك دولت ضعیف است که با وجود ناامنی شدید از شکست گریخته است. این در حالی است که مجمع الجزایر پراکنده اندونزی، بزرگترین کشور مسلمان جهان، محل پرورش جدایی طلبان است: آنچه‌ها در غرب، یاپوا (ایریان جایا) در شرق، به علاوه جنگ مسلمانان و مسیحیان در آمبون و ملوک، دشمنی مسلمانان و مسیحیان در سولاویس و آغاز بیگانه ستیزی نژادی در کالیمانتان غربی. با در نظر گرفتن این درگیری‌ها که شدت هیچکدام پس از خاتمه دیکتاتوری سوهارتو کمتر نشده‌اند براحتی می‌توان گفت که اندونزی به ورطه شکست نزدیک می‌شود. با این حال تنها شورشیان آنچه و یاپوا خواستار جدایی از دولت هستند و حتی در آنچه سربازان دولت دست بالا را دارند. در مناطق دیگر، دشمنی‌ها بین گروهی است و بر ضد دولت یا کشور نیست. آنها برخلاف جنگ خفیفی که در آنچه جریان دارد تمامیت و منابع کشور را تهدید نمی‌کنند. روی هم رفته بیشتر قسمت‌های اندونزی هنوز امن است و با نوعی احساس ملت‌گرایی به هم «جسبیده» است و دولت هنوز قدرت و حاکمیت را در دست دارد. با وجود وضعیت اقتصادی خطرناک و تغییر و تحولات پس از دوره سوهارتو، دولت بیشتر ارزش‌هایی سیاسی را فراهم نموده و مشروعیت خود را حفظ کرده است. اندونزی تنها در رده دولتهای ضعیف جای می‌گیرد، البته باید عملکرد دولت و برقراری امنیت را از نزدیک زیر نظر داشت.

وضعیت کلمبیا چگونه است؟ کشوری غنی، ثروتمند و با ثبات که بیشترین میزان سرانه قتل در جهان را به نام خود ثبت کرده است. سیاستمداران و بازرگانان کلمبیا جلیقه ضد گلوله بر تن می‌کنند و با گارد مسلح خود سفر می‌کنند و سه ارتش خصوصی بخشهای نسبتاً وسیعی از قلمرو آن را به راحتی تحت کنترل دارند. مقامات سیاسی و دفاعی، حاکمیت آن مناطق را عملاً به شورشیان و قاچاقچیان مواد مخدر واگذار کرده‌اند. باز این پرسش مطرح می‌شود که چرا کلمبیا در رده

جنگ و همچنین امتناع رئیس جمهور ادوار دودوس ساتوس و نزدیکانش از ارائه خدمات در منطقه وسیع تحت کنترل خود به سوی شکست می‌رود. استیونس (۱۹۸۵-۱۹۶۷) برای تقویت قدرت خویش در میانه آشوب و هرج و مرج دولت سیرالئون را ناگهان برکنار کرد. سیرالئون هنوز نتوانسته است خسارت‌های ناشی از جنگ استیونس را جبران کند. لیبریا نیز پس از ضربه‌ای که از حرص و طمع و قیحانه ساموئل دونه، پرنس جانسون و چارلز تیلور خورد هنوز جان نگرفته است. در سومالی محمد زایدباره، قدرت و امتیاز هر چه بیشتری را برای خود و دارودسته‌اش فراهم ساخت تا اینکه سرانجام، هیچ چیز برای سایر مدعیان قدرت باقی نماند. دولت سومالی از بین رفت، روی توانایی‌های دولت سومالی برای تأمین ارزشهای سیاسی مصالحه شد و در پی آن سقوط به ورطه شکست و سپس فروپاشی کامل فرارسید.

رئیس جمهور رابرت گابریل موگابه شخصاً زیمبابوئه را از قدرت به پر تگاه شکست کشاند. حکومت مستبد و بسیار فاسد او منابع ملی را به جیب وی سرارز کرد، منابع ارزی را بر باد داد، سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی را از رونق انداخت، دادگاه‌ها را متزلزل کرد و در سال جاری نیز کشور را به مرز قحطی کشاند. در سریلانکا، سلیمان و سیریمافوباندرا نایکه، یکی پس از دیگری با لغو حقوق اقلیت و تضعیف قرارداد اجتماعی که به موجب آن کشور سریلانکا ایجاد شده بود، بپری‌های تأسیل را به جنگ انتقام‌جویانه واداشتند. در افغانستان گلبدین حکمتیار و برهان‌الدین ربانی غیر از پشتوها و تاجیک‌ها بقیه مردم افغانستان را از سهم شدن در پیش شرط‌های حکمرانی بازداشتند. تصمیمات پراکنده و خودمحمور آنها موجب پیروزی طالبان شد و در نتیجه افغانستان به محل امنی برای تروریستها مبدل شد.

جلوگیری از شکست دولتها

تقویت دولتهای ضعیف در برابر شکست به مراتب آسانتر از بازسازی آنها پس از شکست و فروپاشی کامل است. همانگونه که مشکل فعلی افغانستان نشان می‌دهد، بازسازی روندی بسیار

چهار دولت از میان دولت-ملت‌هایی هستند که با وجودی که اجزای مؤثر شکست را در بردارند احتمالاً شکست نخواهند خورد. بویژه اگر کمک‌های مناسبی از خارج دریافت کنند. آنها در دسته دولت‌های ضعیف قرار دارند اما به دسته دولت‌های در حال شکست، که مرحله پیش از شکست واقعی است نزدیک هستند. سه کشور هائیتی، چاد و قرقیزستان از سه قاره جهان نمایانگر ضعف مزمن هستند. آرژانتین اخیراً به این دسته پیوسته است و روسیه زمانی نامزد عضویت در این گروه شناخته می‌شد. فیجی، جزایر سلیمان، تاجیکستان، لبنان، نیجریه، نیجر و بورکینافاسو همچنان آسیب‌پذیرند. حتی کنیا دولت ضعیفی است و در صورتی که اختلاف نژادی و برتری جویی‌ها موجب جنگ داخلی شود استعداد شکست را در خود دارد.

فهرست دولت‌های ضعیف طولانی‌تر است و ثابت نیست. بعضی از دولت‌های قویتر به سوی ضعف و شکست می‌روند یا از آن فاصله می‌گیرند. پیش‌بینی می‌شود برخی دیگر از کشورها ضعیف شوند. تصمیم‌گیری‌های گروه‌های حاکم می‌تواند وضعیت اعضای آن را بی‌ثبات کند و آنها را به سوی شکست سوق دهد.

دست‌بشیر

شکست دولت نتیجه اقدام انسانهاست و اساساً تصادفی و محصول عوامل جغرافیایی، زیست‌محیطی یا خارجی نیست. تصمیمات و شکستهای رهبران، دولت‌ها را نابود و جامعه سیاسی متزلزل آنها را تضعیف می‌کند و به شکست می‌کشاند. حکومت جنون‌آمیز موبوتو مغز استخوان جمهوری دموکراتیک کنگو را بیرون کشید و چیزی برای وابستگان هموطنش باقی نگذاشت. بیشتر منابع غنی ثروت این کشور بزرگ، راهی جیب موبوتو یا نزدیکانش شد. طی چهار دهه گذشته به ندرت پولی برای بالا کشیدن مردم کنگو و بالا بردن سطح رفاه آنها، تأسیسات زیربنایی یا حتی برقراری امنیت اساسی اختصاص یافت. دولت موبوتو فقط برای شخص موبوتو کار کرد نه برای زئیر و جمهوری دموکراتیک کنگو. کشور نفت خیز آنگولا نیز به دلیل سه دهه

سرمایه گذاری مستقیم خارجی يك ضرورت است. حمایت از ابتکارهایی که موجب کاهش هزینه‌های واردات و صادرات ملّت‌های ضعیف شود، بهبود شبکه‌های تلفن و برق از طریق خصوصی سازی آنها، گشودن درهای بسته اقتصاد به روی مردم، ایجاد انگیزه‌های تازه برای بهره‌وری کشاورزی و تقویت نیروهای امنیتی موجود از طریق تجهیز و آموزش نیز از اقدامات حیاتی هستند.

همه این اجزای روند موفق تقویت دولت ضعیف ضروری هستند. علاوه بر مبالغ هنگفتی که برای کمک به ملّت‌های ضعیف باید پرداخت شود (این کمکها ترجیحاً از طریق وام انجام می‌شوند) مهم این است که این کمکها در درازمدت و بصورت مستمر ارائه شود. به يك نتیجه پایدار نمی‌توان فوری دست یافت. اگر نظم جهانی خواستار ریشه کن کردن ترور و انجام اقدامات مفید گسترده است باید خود و نیروهایش را آماده تلاش گسترده‌ای برای مدّت چند دهه نماید. برای بازسازی و مرمت افغانستان بسیار بیشتر از مبلغ ۴/۷ میلیارد دلار که اختصاص یافته لازم است و بسیار بیشتر از آنچه که کالین پاول به مردم آمریکا اعلام کرد زمان می‌برد تا افغانستان به يك دولت خودکفا مبدّل شود. برای مثال، تقویت اندونزی مستلزم چند دهه تلاش جدی است. تقویت سایر کشورهای آفریقایی و آسیای مرکزی هم که در وضعیت خطرناکی قرار دارند همین طور است.

جلوگیری از شکست دولت امری ضروری، مشکل و پر هزینه است. اما انجام این کار نه تنها به نفع ساکنان کشورهای محروم و دولت‌های ضعیف، بلکه به نفع صلح جهانی است. شاید آگاهی از تهدید ترور که اخیراً افزایش یافته، اراده سیاسی لازم را فراهم سازد. در غیر این صورت ترسها و دشمنی‌های نژادی، زبانی و مذهبی؛ و بی‌ثباتی طبیعی برجای مانده دولت ملّت‌های جهان را از ضعف به سوی شکست سوق خواهد داد. چنین شکستی از نظر آسایش انسانی و بازسازی ویرانه‌های جنگ بسیار پر هزینه خواهد بود. فصلهای تلخ تصفیه نژادی و قحطی دوباره تکرار خواهد شد و گروههای تروریست در خاکهای مستعد دولت‌های تازه شکست خورده و فروپاشیده ریشه خواهند دواند.

طولانی، پرهزینه و دشوار است. ایجاد امنیت و نیروی امنیتی در دل خاطرات تلخ و دردناک، يك ضرورت فوری است. سپس مرحله باز آفرینی ساختار اجرایی و در وهله نخست باز آفرینی دستگاه اداری و یافتن صندوقهایی برای پرداخت حقوق کارمندان و پلیس‌های سابق فرامی‌رسد. به يك شیوه قضایی هم نیاز است، یعنی باید دست به تأسیس یا تأسیس دوباره يك سازمان و سیستم حقوقی و قانونی؛ تربیت قضات، دادستانها و وکلای مدافع (که در تیمور شرقی اخیراً صورت گرفته است)؛ و گشودن دادگاهها و ادارات زد. انجام امور اساسی نظیر بازگشایی مدارس، استخدام معلم، تجهیز و مرمت بیمارستانها، احداث راهها و حتی جمع‌آوری آمار (بویژه در افغانستان که در اثر جنگ بکلی ویران شده است) نیازمند زمان طولانی و صرف مبالغ هنگفت است. برگزاری انتخابات در اولویت نخست قرار ندارد، بلکه در ابتدا باید قانون اساسی تنظیم شود و سپس برای تشویق دموکراسی مشارکتی انتخابات برگزار گردد.

تقویت دولتهای مستعد شکست پیش از آنکه به کام شکست فروروند سیاست حساب شده و عاقلانه‌ای است و به نحو چشمگیری به نظم جهانی و کاهش درگیری، خسارت و تلفات، آوارگان و افرادی خانمان کمک می‌کند. انجام چنین کاری بسیار کم هزینه‌تر از بازسازی دولتها پس از شکست است. تقویت دولتهای ضعیف بالقوه می‌تواند خلأ قدرت و حاکمیت را که بستر رشد تروریسم است پر کند.

البته از نظر سیاسی این طرحها ساده لوحانه به نظر می‌رسد. مکانیسم‌های اصلاح نیز واضح است. برای تشویق رهبری مسؤولیت‌پذیر و حکومت شایسته کمکهای مالی سازمانهای وام‌دهنده بین‌المللی و اهداکنندگان دوجانبه باید به نحوی طراحی شود تا تنها رهبری مثبت را تقویت کند. حمایت مالی باید مشروط به افزایش کارایی پولی و مالی، توجه دوباره به حسن اداره امور، اصلاح سیستم زمین‌داری و دفاع از حاکمیت قانون باشد.

کمک خارجی برای ایجاد فرصت شغلی در داخل کشور از طریق کاهش موانع تعرفه‌های گمرکی (برای مثال در صنعت نساجی) و حمایت از