

# عراق و مقوله حکومت سازی

کند. با این همه، روش ایجاد حکومت به شیوه جامعه مدنی، دستاوردهای خوبی به بار نیاورده است. نویسنده مقاله، اعتقاد دارد برای ایجاد یک حکومت به عوامل زیادی نیاز داریم. از جمله به کارگیری "نیروی نظامی" و آگاهی به این نکته که "دموکراسی همیشه یک هدف واقع بینانه نیست."

آیا حکومت سازی یک باتلاق است؟

حکومت سازی به شیوه امروزی محکوم به فرورفتن درون باتلاق است. کاری که بسیار دشوار می نماید، اما شاید با داشتن اهداف روشن و منابع کافی در این راه، بتوان از کشیده شدن به درون باتلاق جلوگیری کرد.

برای تقریب به ذهن، سومالی و تی مور شرقی را با هم مقایسه می کنیم. هم ایالات متحده و هم سازمان ملل، بدون داشتن نقشه خاصی در سومالی دخالت کردند و آنجا گرفتار شدند. در واقعیت، تلاش های بشردوستانه برای تغذیه مردم آن سامان به خاطر تاخت و تازهای جنگجویان قبایل گوناگون منجر به ایجاد حکومت ویژه ای شد. علتش هم این بود که ارتش آمریکا می خواست "محمد فرح عید" یکی از رؤسای قبایل سومالی را دستگیر کند که سرانجام آمریکا و نیز سازمان ملل در ۱۹۹۴ آنجا را به حال خود گذاشتند تا به سرنوشت محتوم خود دچار شود و خودشان را از آن باتلاق خلاص کردند. برخلاف سومالی، سازمان ملل در تی مور شرقی دارای طرح و نقشه بود و به همین علت آنجا کنترل خارج نشد. از همان ابتدا سازمان ملل برای استقلال تی مور شرقی از اندونزی و تشکیل حکومت جدید در آنجا درصدد برآمد تا به کمک اتفاق



بسیاری از صاحب نظران اعتقاد دارند که آمریکا ناچار است برای یافتن گریزی از این رکود و نیز دستیابی به منابع "امن"، "ارزان" و "باتبات" انرژی، از طریق نظامی دست به تغییر جغرافیایی منطقه خاورمیانه بزند. در این خصوص در مقاله "نرمش در افغانستان، ورزش در عربستان" (چشم انداز ایران شماره ۱۱) و دیگر مقالات به تفصیل بحث شده است. دلیل دیگر برای برخورد نظامی و به کارگیری قوه قهریه این است که براساس منابع آمریکایی، آمریکا فقط ۲٪ ذخایر نفت جهان را داراست و از آن طرف ۶۷٪ منابع انرژی دنیا در منطقه خلیج فارس نهفته است و این در حالی است که مردم منطقه خاورمیانه از آمریکا منتظر هستند. بر همین اساس برای ایجاد تعادل، ناوگان های آمریکایی به سرعت به منطقه اعزام

می شوند تا اگر لازم شد دست به حمله نظامی بزنند. در راستای بازبینی این استراتژی از پیش تعیین شده، بر آن شدیم تا به تلخیص مقاله حاضر بپردازیم. بسیاری از تحلیل گران ما، تعیین کننده بودن عوامل خارجی و استعمار را "توهم توطئه" می دانند، این در حالی است که، در این مقاله و در مقاله های دیگر، خود آمریکایی ها این امر را باور داشته و آشکارا به راهبرد خود در جهت تغییر سیاست خارجی منطقه اعتراف می کنند.

امیدواریم خوانندگان گرامی ضمن پی گیری سیاست های جدید کشور سازی آمریکا در خاورمیانه، به تحلیل و ارزیابی این سیاست ها بپردازند.

در گذشته راه ایجاد یک حکومت جدید، لشکر کشی و ایجاد جنگ و خونریزی بود. اما امروزه دنیا می خواهد حکومت ها را از طریق حل و فصل مناقشات، کمک های چند جانبه و انتخابات دموکراتیک ایجاد

ایرلند شمالی و وجه مشترک طایفه‌ای در سومالی. جامعه بین‌المللی نمی‌تواند بین مسلمانان بوسنی و کروات‌ها و صرب‌ها یک پل مشترک بسازد و اختلافاتشان را از بین ببرد. همچنان که نمی‌تواند کاتولیک‌ها و پروتستان‌های ایرلند را به وحدت برساند. کشورهای بزرگ نیز برخلاف ادعایشان، انسجام کمتری نشان دادند. مثلاً اسپانیا و فرانسه به سختی فرهنگ‌های منطقه‌ای و محلی را پذیرفتند. در ایالات متحده (امریکا) نیز مفهوم پلورالیسم فرهنگی عملاً به کناری نهاده شده است. به‌ویژه موج مهاجرت‌های جهان سوم به آمریکا این پدیده را تشدید کرده است. در قرن حاضر، شواهد نشان داده است که هویت مشترک و یا حس ملیت در بسیاری از کشورها پیش از ایجاد یک کشور وجود نداشته است، بلکه آنچه این ویژگی‌های مشترک را ایجاد کرده، نظام حکومتی آنهاست که از طریق تحمیل یک زبان و فرهنگ مشترک و از طریق آموزش در مدارس، فرهنگ مردم کشور را یکسان کرده است. بنابراین هدف از کشورسازی یا حکومت‌سازی، نباید تحمیل یک فرهنگ مشترک به اقوام جدا از هم باشد، بلکه باید هدف، برقراری حکومت‌هایی باشد که کشورهای خود را تابع مقررات و قوانینی بگردانند که تقسیم‌بندی‌های ضروری را ایجاد کند و به مردم اجازه بدهد علی‌رغم اختلافات در کنار یکدیگر زندگی کنند تا اگر حکومت‌سازی در چارچوب کشورهای شناخته‌شده امکان‌پذیر نباشد، جامعه ملل براساس مصلحت مرزهای قدیمی را مردود دانسته و مرزهای جدیدی را بشناسد.

#### آیا حکومت‌سازی ایده جدیدی است؟

اگر از زمان فروپاشی روم تا زمان حاضر به نقشه جغرافیا نگاه کنیم، می‌بینیم که کشورسازی و حکومت‌سازی پیشینه‌ای طولانی دارد. با نگاهی کوتاه به قرن نوزدهم و بیستم ملاحظه خواهیم کرد که کشورسازی ماندگار براساس این سه ویژگی بوده است.

الف - ملی‌گرایی

ب - پدیده استعمار

ج - بازسازی در دوران پس از جنگ جهانی دوم

حال به شرح گذرای این سه ویژگی می‌پردازیم:

الف - ناسیونالیسم یا ملی‌گرایی: خاستگاه پیدایش بسیاری از

کشورهای اروپایی امروز بوده است که در آن زمان می‌گفتند هر کشوری که فرهنگ و نژاد مشترک دارد می‌تواند و حق دارد حکومت و نظام خود را ایجاد کند. این نوع ناسیونالیسم به همبستگی مجدد ایتالیا در ۱۸۶۱ میلادی، همبستگی آلمان در ۱۸۷۱ میلادی و فروپاشی اتحادیه اتریش و مجارستان در ۱۹۸۱ میلادی انجامید. این پروسه تشکیل ملت در جایی امکان‌پذیر بود که دولت‌ها از قدرت، استعداد و قابلیت برخوردار بودند و این در شرایطی بود که مردم کشورهای تازه تشکیل‌شده اختلافات عمیقی نداشتند و قدرت‌های بزرگ هم اجازه می‌دادند که این نورسیده‌ها فضایی را به خود اختصاص دهند. مثلاً آلمان یک دولت مقتدر و باکفایت داشت و آن‌چنان در ایجاد هویت مشترک پافشاری کرد که تمام جهان خسارت آن را پرداختند. برعکس آلمان، یوگسلاوی در تلاش‌های خود شکست خورد و امروز تجزیه مستمر آن را ملاحظه می‌کنیم.

ب - قدرت‌های استعماری: ملاحظه می‌کنیم دولت‌های استعماری هم سرزمین‌های زیادی را فتح کردند و حکومت‌های جدیدی نیز ایجاد کردند. به‌عنوان نمونه می‌توان از افغانستان و سومالی نام برد.

ج - بازسازی پس از دوران جنگ جهانی دوم: بازسازی ژاپن پس از جنگ جهانی دوم و همچنین بازسازی آلمان غربی توسط نیروهای خارجی، موفق‌ترین الگو در راستای کشورسازی بوده است. تکرار این روال در نقاط دیگر، متأسفانه بعید به نظر می‌آید. دو کشور ژاپن و آلمان، هرچند در جنگ شکست خورده بودند، اما "سنت‌های حکومت‌داری قوی" و "حاکمان لایق" هم داشتند. این دو کشور به لحاظ قومی - سیاسی جوامع یکپارچه‌ای بودند که به اشغال ارتش آمریکا درآمدند و گزینه‌ای جز دموکراسی نداشتند.

#### آیا تنها جنگ ایجادکننده کشورهاست؟

گرچه آمریکا و برخی کشورهای اروپایی از طریق جنگ به وجود آمدند، اما این کشورها به کسب ملیت پرداختند و همه توان خود را در راه بسیج امکانات به کار بردند. برخی کشورها هم نه با تلاش خود، بلکه با تصمیم جامعه ملل ایجاد شدند. به‌عنوان نمونه، شبه‌جزیره بالکان از به هم پیوستن قطعات جداشده از یک امپراتوری منقرض شده به وجود آمد. بسیاری از کشورهای آفریقایی به این دلیل به وجود آمدند که قدرت‌های استعماری اراده کردند تا آنها به وجود بیایند. به‌عنوان نمونه امپراتوری بریتانیا، بیشتر کشورهای خاورمیانه را با فروپاشی امپراتوری عثمانی ایجاد کرد. اگر موجودیت کشور فلسطین هم به واقعیت تبدیل شود، موجودیت خود را مرهون تلاش‌های بین‌المللی می‌داند. این گونه کشورها را "شبه‌کشور" می‌دانند؛ یعنی موجودیت‌های حقوقی و قانونی دارند. گرچه در سطح بین‌المللی شناخته شده‌اند، ولی چون دارای حکومت‌هایی نیستند که سرزمین‌های آنها را تحت کنترل قرار دهد، مانند یک کشور رفتار نمی‌کنند. البته برخی کشورها هم تنها در سایه یک پوسته حقوقی و قانونی موفق هستند. به‌عنوان نمونه، کشور اسرائیل بر اثر یک تصمیم بین‌المللی به وجود آمد، اما اسرائیل قدرت بقا و پایداری خود را در دست زدن به یک جنگ چریکی موفقیت‌آمیز برای دفاع از موجودیتش به دست آورده است. در این روند، برخی از شبه‌کشورها شکست می‌خورند و به یک کشور فروپاشیده مبدل می‌شوند. امروزه استفاده از جنگ به‌عنوان یک ابزار برای ایجاد حکومت پذیرفته نیست؛ چرا که ایجاد یک کشور بایستی خود، فرایندی دموکراتیک داشته باشد و این فرایند دموکراتیک نمی‌تواند از طریق صاحبان اسلحه و جنگجویانی که مصمم به کاربرد اسلحه هستند به وجود بیاید. البته دنیا نباید فریب خورده، تصور کند ایجاد یک کشور بدون به‌کارگیری زور، عملی است، بلکه باید یک نیروی حافظ صلح بین‌المللی قوی وجود داشته باشد تا بتواند از تشکیل کشورها از طریق جنگ ناخواسته جلوگیری کند، اما به هر حال عنصر نظامی بری تشکیل یک کشور لازم است.

#### آیا کشورسازی کار لشکر هوابرد هشتاد و دوم است؟

خانم کوندالیزا رایس مشاور کنونی امنیت کاخ سفید در مبارزات انتخاباتی اش گفت: "کار لشکر هشتاد و دوم هوابرد، اسکورت بچه‌ها

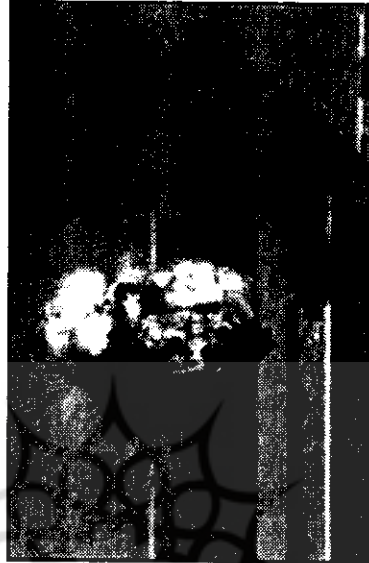
نیست. منظور او این بود که این لشکر و امثال این لشکرها، وظایف بزرگ‌تری را به عهده دارند که به نظر می‌رسد همان کشورسازی باشد. جامعه بین‌الملل بایستی برای جلوگیری از جنگ و کنترل رقیبان جنگجو با حضور نظامی و به‌کارگیری یک نیروی سرکوب‌گر، سلطه خود را تثبیت کند. اگر پروسه کشورسازی به نفع امریکاست - که دولت بوش هم به این نتیجه رسیده است - بنابراین امریکا در اجرای آن باید کنترل و مشارکت فعالی داشته باشد. در بستر کشورسازی، کوشش اولیه

یعنی جنگ هوایی کافی نیست، مهم آن چیزی است که پس از آن روی زمین اتفاق می‌افتد. یک دیپلمات امریکایی گفته: "ما وارد سرزمینی می‌شویم، تروریست‌ها را سرکوب می‌کنیم، بعد هم از آنجا بیرون می‌آیم، به طوری که انگار اصلاً آنجا نرفته‌ایم." اما در پروسه کشورسازی، تنها این کار کافی نیست، چرا که بعد از بیرون رفتن امریکا، آن کشورها تکه‌تکه خواهند شد. به‌عنوان نمونه، اگر ارتش امریکا، طالبان و القاعده را در افغانستان سرکوب کرده و بعد به سرعت از آن کشور بیرون رود، بعید نیست امریکایی‌ها با خطر دیگری که سال‌ها از آن در امان بوده‌اند، روبه‌رو شوند؛ و آن همانا تجزیه آن کشور است. از آنجا که امریکا مقتدرترین کشور عضو جامعه بین‌الملل است، مجبور نیست در عملیات حافظ صلح نقش مرکزی را به عهده بگیرد، بلکه باید در یک تلاش هماهنگ با دیگر

کشورها عمل کند و اگر براساس قول دیپلمات یادشده، امریکا بیاید، سرکوب کند و برود؛ این پیام به ملت‌ها داده می‌شود که امریکا اهمیتی نمی‌دهد که پس از عمل نظامی چه اتفاقی خواهد افتاد. با ابلاغ این پیام است که دولت‌های نوظهور تضعیف می‌شوند و درمقابل، فرقه‌ها با کینه‌های متقابل تقویت خواهند شد.

**جامعه بین‌الملل می‌داند چگونه ملتی را ایجاد کند، اما اراده سیاسی برای این کار را ندارد**  
جامعه جهانی نه اراده این کار را دارد و نه راه و روش آن را می‌داند. جامعه جهانی هنوز روش‌هایی که جایگزین روش‌های منسوخ کشورسازی باشد، پیدا نکرده است. روش جنگ‌های وحشتناک برای برقراری صلح، روش کهنه و منسوخ شده‌ای است. امروزه روش‌های خشونت‌آمیز به هیچ وجه پذیرفته نیست. البته روش جامعه مدنی نیز در عمل به ندرت مؤثر و موفق از آب درمی‌آید.

این روزها اراده سیاسی هم برای بازسازی و ایجاد کشورها فایده‌ای ندارد. چرا که کشورهایی که از آنها انتظار می‌رود که به بازسازی دیگر کشورها بشتابند، همان کشورهایی هستند که تا همین اواخر خودشان متهم بودند که از امپریالیسم نو (استعمارنو) تبعیت می‌کنند. اهالی سیرالئون با حسرت از نیروی حافظ صلح بریتانیا یاد می‌نمایند. اما در دهه ۱۹۵۰ اهالی سیرالئون ضداستعمار بریتانیا شورش کردند و چندی پیش نیز انگلستان را منشأ بدبختی‌های خود دانسته‌اند. بنابراین از این که



بریتانیایی‌ها نسبت به عصر استعمار دیدگاه‌های متفاوت دارند، نباید شگفت‌زده شویم. حتی اگر جامعه جهانی اراده لازم برای ایجاد یک کشور را از خود به‌ظهور برساند، با این همه نمی‌داند این بار مسئولیت را به دوش چه کسی بیندازد. جامعه جهانی یکدست و یکپارچه نیست، تضادهای زیادی هم در درون این خانواده جهانی دیده می‌شود. در جامعه جهانی قدرت‌های عمده جهان وجود دارند و گاه امریکا در آن جامعه به صورت مجری مسلط و گاهی نیز کارگزار بدون تمایل عمل خواهد کرد.

مسئلاً امریکا در افغانستان مایل بود که هم تسلط بر عملیات داشته باشد و هم در همان حال، کاری در جهت صلح انجام بدهد. به عبارت دیگر، سازمانی که هم باید نقش مسلط در پاسداری از صلح را ایفا کند و هم باید به بازسازی بپردازد، متأسفانه خود ضعیف‌ترین و پرتفرقه‌ترین سازمان است.

**آیا سازمان‌های غیردولتی نقش کلیدی در ایجاد یک کشور ایفا می‌کنند؟**

سازمان‌های بزرگ خیریه غیردولتی گاهی خود را به مخاطره انداخته و به کشورهای فروپاشیده کمک‌های بشردوستانه می‌کنند که گاهی نتیجه عکس می‌دهد. به‌عنوان نمونه، در سومالی پولی که بایستی به دست مردم می‌رسید، صرف خرید اسلحه و غیره می‌شد. فقط حکومت می‌تواند ثبات چنین سازمان‌های غیردولتی را تأمین کند. حتی باید فعالیت‌هایشان را با حکومت‌ها هماهنگ کنند تا جریان بازسازی سست نشود. این سازمان‌ها نقش بهداشتی خوبی می‌توانند ایفا کنند که حکومت تسلط چندانی بر آن ندارد. البته در موزامبیک همین سازمان‌های غیردولتی فاجعه‌ای به بار آوردند و پول‌های بشردوستانه را از مسیر خودشان منحرف کردند. هم‌اکنون نیز در افغانستان بین این سازمان‌ها و دولت دائماً درگیری وجود دارد، اگرچه این سازمان‌ها، توانایی‌ها و تجربیات خوبی در رساندن کمک‌های بشردوستانه دارند، ولی توانایی دولت تا این اندازه نیست و بیم آن می‌رود که دولت وظیفه اصلی و درازمدتش را کاملاً فراموش کند.

آیا کشورسازی باید به آنجایی که به لحاظ فوق‌الجیشی اهمیت دارد، محدود شود؟

تشخیص این مسئله که "کدام قسمت از دنیا اهمیت سوق الجیشی دارد" با چه کسی است؟ هیچ‌کسی با حکومت در منطقه سوق الجیشی مخالف نیست. بحث بر سر حکومت‌سازی در مناطقی است که فاقد چنین اهمیتی هستند. اما ما می‌بینیم افغانستان بعد از خروج شوروی به صحنه درگیری میان جناح‌های جنگنده تبدیل شد و بدین سان پناهگاه امنی برای القاعده گردید. در سال ۱۹۹۴ میلادی هم امریکا، سومالی را به حال خود رها کرد. پس از واقعه ۱۱ سپتامبر بود که - آن هم پس از مدتی - به یاد سومالی افتاد و این که آیا شبکه‌های تروریستی به آنجا رخنه کرده‌اند یا نه؟ بیشتر حکومت‌ها اهمیت راهبردی - سوق الجیشی را یک متغیر می‌دانند،

نه یک عنصر ثابت، چین همیشه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بوده اما حتی کشورهای که دارای اهمیت نیستند نیز می‌توانند به یک کشور منطقه‌ای و سرنوشت‌ساز تبدیل شوند. تنها افغانستان نمونه‌چین کشوری نیست. در پروسه جنگ سرد برخی از کشورهای غیرمهم با اتحاد جماهیر شوروی، طرح دوستی ریختند. در سال ۱۹۸۰ روابط آمریکا و شوروی به حدی از سردی رسید که برژینسکی مشاور وقت امنیت ملی آمریکا گفت: «پیمان سالت (Salt) در شن‌های اوگادن مخفی شده است.» در آن زمان جنگ بین ایتوبی و سومالی در اوج خودش بود و هر کشوری یک طرف را حمایت می‌کرد، اما چند سال بعد ریگان اعلام کرد که یک شهر کوچک غیرمعروف برای منافع آمریکا جنبه حیاتی دارد و آن منطقه مهم شد و نقشه‌های جغرافیایی آنجا را خریدند. بنابراین می‌توان گفت هیچ کشوری نیست که در زمان خاص خودش اهمیت پیدا نکند. بنابراین تنها باید روی کشورهایی که به لحاظ راهبردی خیلی مهم هستند وقت و نیرو صرف کرد.

#### آیا هدف کشورسازی ایجاد یک حکومت دموکراتیک است؟

برقراری رابطه بین «بازسازی» و «دموکراسی» کار کاملاً درستی است. به‌عنوان نمونه طرح‌هایی که برای افغانستان به کار می‌رود، برای جمهوری دموکراتیک کنگو آزاردهنده است. هر جا بایستی طرح مناسب خودش را داشته باشد. الگوی پذیرفتنی این است که جناح‌های درگیر از طریق همایش‌ها با هم گفت‌وگو کنند، آنگاه درباره ساختار حکومتی آن نقطه از دنیا به توافق برسند و به دنبال آن انتخابات برگزار کنند. همزمان با انتخابات، کار رزمندگان قبلی متوقف شده و ارتش ملی بنا نهاده شود؛ که با گسترش اصلاحات در قوه قضاییه، تغییر ساختار خدمات همگانی و اجتماعی به تأسیس یک بانک مرکزی منجر شده و کشور برای یک نوع اداره مدرن آماده می‌شود. این الگو بسیار عظیم و گسترده است و بایستی هزینه و نیروی انسانی آن را تأمین کرد. این روش در مورد بوسنی به اجرا درآمد و با این که جامعه جهانی تعهد پولی نامحدودی به آنجا سپرد و شش سال از آغاز این فرایند می‌گذرد، ولی پیشرفت در بوسنی به کندی انجام می‌گیرد و چشم‌انداز روشنی دیده نمی‌شود.

این الگو در افغانستان بدون فراهم شدن منابع و امکانات تجویز شده است. افغانستان آشکارا فاقد یک نیروی تازه‌نفس صلح بین‌المللی است. تنها اراده سیاسی نیست که اهمیت دارد، بلکه منابع هم باید در دسترس باشد. اگر بخواهیم کشورهایی که از طریق حکومت‌سازی ایجاد شده‌اند در یک فهرست بیاوریم، بوسنی، کوزوو، افغانستان، سیرالئون، دی آرسی و بوروندی در چنین فهرستی جای دارند. اگر بوش صدام را سرنگون کند، بازسازی عراق در آینده نزدیکی صورت می‌گیرد و این کار به منزله ایجاد یک کشور یا حکومت خواهد بود. این در حالی است که هنوز دولت وعده چهارصد میلیون دلاری را برای کمک به افغانستان انجام نداده و جامعه جهانی باید اهداف متفاوت‌تری را طراحی کند و جامعه واقعیت به آن بیوشاند و اگر جامعه جهانی اراده خلع سلاح را در افغانستان نداشته باشد، آنگاه ناگزیر خواهد شد که با رؤسا و فرماندهان مزبور به شیوه‌های دیگری سازش کند؛ چرا که آنها با میل و اراده خودشان صحنه را ترک نخواهند کرد. شاید جامعه جهانی بتواند این فرماندهان و رؤسا را با دادن کمک‌های

نقدی متعادل تر کند. اگر بخواهند کمک حکومت‌های محلی را در نظر بگیرند، باید از سومالی شروع کنند که این حکومت‌های محلی برای پرکردن خلأ حاکمیت در سومالی ظاهر شده‌اند و هرکدام از این حکومت‌ها بخشی از این کشور را در سلطه خود دارند. در مورد دی آرسی جامعه جهانی می‌بایست یا گسیختگی و فروپاشی کشور را بپذیرد و یا این که به رهبران غیردموکراتیک اجازه دهد که برای وحدت کشور به زور و قوه قهریه متوسل شوند که اینها همه انتخاب و گزینش‌های ناخوشایندی است. رهبران جهان باید به تعمیق و بازنگری دوباره‌ای در شیوه‌هایشان بپردازند و این که چگونه می‌توان یک جامعه فروپاشی شده را به یک جامعه دموکراتیک تبدیل کرد؟

منبع: فارن پالیسی، سپتامبر و اکتبر ۲۰۰۲ (شهریور و مهر ۱۳۸۱)

نویسنده: مارینا اتاوی Marina Ottaway

