

چالش‌های مطرح برای قوام دولت در کشورهای جهان سوم

نوشته ی. سابق

ترجمه مصطفی ایمانی

منبع: Adelphi Paper No. 251

نوشته حاضر بازگردان فصل دوم از کتاب امنیت در کشورهای در حال توسعه است که متن کامل آن در دست انتشار می‌باشد و بزودی در دسترس علاقمندان قرار خواهد گرفت.

سخن مترجم

برای مدت زمانی طولانی مفهوم امنیت غالباً بر حسب روابط قدرت میان دولتها و به طور مشخص به عنوان دفاع نظامی در برابر تهدیدهای خارجی بررسی و تحلیل می‌شد. بر این اساس «حفظ آمادگی نظامی» مشتمل بر یک برنامه درازمدت استراتژیک و دفاعی به منظور مقابله با خطر احتمالی، نگهداری و آموزش نیروی نظامی، و ایجاد آمادگی روحی در مردم به طرق مختلف و از جمله تبلیغات، در کانون ترتیبات امنیتی قرار داشت. با چنین نگرشی، برنامه‌های اقتصادی و سیاسی کشورها نیز در جهت حفظ یا تقویت توانمندی‌های نظامی سوق می‌یافت.

اما با تحوکی که در سالهای اخیر در مفهوم قدرت ملی و منافع ملی پدید آمده است، دیگر قدرت دولت منحصر با قدرت نظامی سنجیده نمی‌شود، و چنین به نظر می‌رسد که هر کشوری برای تضمین امنیت خارجی ناگزیر است به حد معینی از ثبات سیاسی و امنیت داخلی دست یابد و این مهم نیز خود تا حدود زیادی مستلزم توسعه اقتصادی است. بدین ترتیب عقب ماندگی اقتصادی و توسعه نیافتگی، در واقع نوهی تهدید امنیتی محسوب می‌شود زیرا پیامدهای آن موجب تنش و بحران داخلی، و ترغیب مداخلات خارجی می‌گردد. در این رهگذر، تجارب به جای مانده از اتحاد شوروی و بلوک سوسیالیستی اروپای شرقی که در مقایسه با کشورهای جهان سوم از توسعه یافتگی صنعتی و اقتصادی بیشتری نیز برخوردار بوده‌اند، آشکارا بر این واقعیت صحه می‌گذارد که میزان امنیت رانمی‌توان تنها به وسیله تعداد موشکها و تانکها اندازه گیری کرد، بلکه شرایط زندگی مردم و تحکیم بنیه اقتصادی و صنعتی کشور نیز با مسئله تأمین امنیت ارتباطی مستقیم دارد.

از این منظر، کشورهای جهان سوم یا در حال توسعه، بسیار آسیب پذیرتر می‌نمایند زیرا نخبگان حاکم در این کشورها، گذشته از وظیفه حفظ تمامیت ارضی و یکپارچگی کشور، ناگزیرند برای دستیابی به اهداف توسعه نیز کوشش کنند. اینان در حالی پیگیر اهداف توسعه هستند که فرایند ایجاد، استقرار، یا تکمیل ساختارهای دولت مدرن در آنها به پایان نرسیده است. از این رو بسیاری از کشورهای در حال توسعه با وجود بهره‌مندی از توان نظامی، دستگاههای امنیتی قدرتمند، و حتی ثروت، همچنان به عنوان «دولت»، ضعیف و آسیب پذیرند.

بحران دولت در کشورهای کمتر توسعه یافته، جزء لاینفک تهدیدهای امنیتی گسترده‌ای است که فراروی آنها قرار دارد. نبود اتفاق نظر پایدار دربارهٔ هویت و ماهیت ملت - کشور، فقدان درک ضمانت شده و مؤثری از جامعه مدنی، مبهم بودن تمایز میان دولت و رژیم، ضعف مدیریت، گرایش شدید به تمرکز تصمیم گیری در دست گروهی کوچک، و سرانجام معضل تقویت مشروعیت و قابلیت بقا، به همراه توسعه نیافتگی زیربنایی و اقتصادی، شکافهای اجتماعی و نژادی، بی ثباتی سیاسی، و نفوذپذیری اغلب سیستم‌های اقتصادی و اجتماعی، و جوه مختلف این بحران را تشکیل می‌دهد که در پیوند با یکدیگر مسئله «امنیت» را برای کشورهای در حال توسعه به پدیده‌ای بمراتب پیچیده‌تر از آنچه برای کشورهای توسعه یافته و پیشرفته صنعتی مطرح است مبدل می‌سازد.

در این مقاله، نویسنده می‌کوشد چالشهایی که در راه قوام دولت در جهان سوم وجود دارد، و آثار و تبعاتی که از فرایند ناتمام ایجاد ساختارهای دولت، عدم انطباق دولت و ملت، و عدم تمایز رژیم سیاسی و دولت ناشی می‌شود و جوهی از تهدیدات امنیتی در جهان سوم را شکل می‌دهد، به بررسی گذارد.

در حال توسعه، هنوز با معضل تقویت مشروعیت و قابلیت بقای خود - که دور کن همزاد دوامند - روبروست. آنها باید از طریق تأمین مشارکت سیاسی، امنیت و دفاع، و رفاه اقتصادی جوامع خود به همبستگی یا دستکم، نزدیک شدن علائق محوری دست یابند. شکست در هر یک از این مقوله‌ها موفقیت در بخش دیگر را متزلزل می‌سازد. اما آنچه در معرض خطر است، بقای یک حکومت خاص نیست بلکه بقای کشور است. یعنی موجودیتی که تجلی کنش متقابل مردم، سرزمین، و قدرت می‌باشد. این وضع، آشکارا با وضعیت اغلب کشورهای پیشرفته صنعتی تفاوت دارد؛ کشورهایی که در آنها بدون آنکه موجودیت مستمر دولت مورد تردید قرار گیرد (هرچند شوروی و یوگسلاوی هر دو به وسیله نیروهای ناسیونالیست مرکز گریز تهدید شده‌اند) و بی آنکه لزوماً فرایند جانشینی مختل شود، ممکن است یک مسئول حکومتی یا یک رهبر در اثر بحران ساقط شود. هواداری از قانون اساسی و مقررات جامعه مدنی - که اغلب کشورهای در حال توسعه فاقد آن هستند - مصادیق دیگری از تفاوت کشورهای در حال توسعه با کشورهای صنعتی پیشرفته است. اما برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه، مسئله دارای دو جنبه است: نخست اینکه چگونه باید در غیاب اتفاق نظر پایدار درباره هويت و ماهیت دولت - ملت، حکومتی مطمئن و قانونی ایجاد کرد و دیگر اینکه چگونه باید در میان جمعیت‌های نامتجانس و تحت شرایط کنترل شده، درک ضمانت شده و مؤثری از جامعه مدنی به وجود آورد. این مشکل، بویژه در شرایط دشواری می‌آفریند که ساختارها و مفاهیم مورد تأیید، معمولاً جانشین یا حتی معارض ساختارها و مفاهیم سنتی مبتنی بر پایه فرقه‌ای یا مذهبی باشد.

یک عامل دیگر که در این زمینه پیچیدگی می‌آفریند و، در واقع، وجه مشخصه بسیاری از کشورهای در حال توسعه است، مبهم و نامشخص بودن تمایزات میان دولت و رژیم در این کشورهاست. در یک سطح و به عنوان نتیجه ضروری تعارض ذاتی میان مرزهای سیاسی مدرن و مرزهای فرقه‌ای یا ملی گذشته و همچنین غالباً به دلیل تجارب استعماری، تلاش برای بنای دولت - ملت‌های مدرن در کشورهای در حال توسعه اغلب نه تنها به معنی تحمیل نوعی ساختارهای سازمان و کنترل اجتماعی بوده که با ساختارهای سنتی در تعارض قرار دارد بلکه درک خاصی از کشور یا هويت ملی که ترویج می‌شود با حکومت خاصی که زمام حکومت را در دست دارد یکسان تلقی شده است. بنابراین، چالش‌های مطرح برای آن حکومت یا هر حزب سیاسی مسلط بر حکومت می‌تواند عملاً به چالشی برای دوام موجودیت دولت - ملت در صورت بندی امروزی آن بدل شود. یک نمونه مناسب در این زمینه، اردن است که در آن مخالفان سلطنت هاشمی در نخستین دهه‌های قرن بیستم با گروه‌هایی هم‌پیمان شدند که جوای و وحدت بخش‌هایی از کشور با سوریه یا عربستان سعودی (همسایگان اردن) بودند. فراخوان برای

● در پایان قرن بیستم، ساختارهای دولت در جهان در حال توسعه هنوز با معضل تقویت مشروعیت و قابلیت بقای خود روبروست.

● بسیاری از کشورهای در حال توسعه حتی آنها که از جهت توان نظامی، دستگاه امنیت داخلی، و حتی ثروت ظاهری (برای نمونه، نفت) قدرتمندند همچنان به عنوان دولت، ضعیف به شمار می‌آیند.

● مسئله، دارای دو جنبه است: نخست اینکه چگونه باید در غیاب اتفاق نظر پایدار درباره هويت و ماهیت ملت - کشور، حکومتی مطمئن و قانونی ایجاد کرد و دیگر اینکه چگونه باید در میان جمعیت‌های نامتجانس و تحت شرایط کنترل شده، درک ضمانت شده و مؤثری از جامعه مدنی به وجود آورد.

● یک عامل پیچیدگی آفرین دیگر، مبهم و نامشخص بودن تمایزات میان دولت و رژیم در کشورهای در حال توسعه است. هیت حاکمه ممکن است تمایزات میان امنیت رژیم خود، و امنیت دولت به عنوان یک کل را تیره و نار سازد.

امروزه حتی یک کشور در حال توسعه را نمی‌توان یافت که پس از پایان سخن مترجم دستیابی به استقلال، از تجربه نزاع‌های مسلحانه یا حکومت نظامیان رسته باشد. فرایند ناتمام ایجاد ساختارهای دولت، ریشه اغلب منازعات داخلی و بی‌ثباتی سیاسی گریبانگیر این دولت‌ها بوده است. از این رو، چنانچه حکمرانان خواهان ایجاد شرایطی برای برقراری ثبات دیرپا باشند، باید به جای روش‌های گذرای کنترل، دست به ایجاد نهادهای داخلی حکمرانی بزنند.

بسیاری از کشورهای در حال توسعه در راه دستیابی به این هدف، مسیری طولانی را طی کرده‌اند، اما در مقایسه با اغلب کشورهای پیشرفته صنعتی که دارای ساختارهای دولتی عموماً باثباتی هستند، تمامی این کشورها هنوز هم از دو جهت عقب مانده‌اند. سطوح کلی توسعه اقتصادی در گروه کشورهای در حال توسعه همچنان برای تضمین پیشرفت‌های مستمر ناکافی است. از جهتی دیگر - که به همان اندازه تعیین کننده است - آنها فاقد «پیش‌بینی‌پذیری» سیاسی (Political Predictability) هستند، یعنی نمی‌توان مطمئن بود که سیستم‌های حکومت و قانون تا آینده قابل پیش‌بینی وجود داشته و سرپا باشد. بدین جهت و با توجه به دلایل مذکور، بسیاری از کشورهای در حال توسعه حتی در صورت قدرتمند بودن برخی از آنها از جهت توان نظامی، دستگاه امنیت داخلی، و حتی ثروت ظاهری (برای نمونه، نفت) همچنان به عنوان دولت، ضعیف به شمار می‌آیند.^۱

به عبارت دیگر، در پایان قرن بیستم، ساختارهای دولت در جهان

تجدید وحدت با عربستان سعودی حتی در اواخر آوریل ۱۹۸۹ نیز دوباره مطرح شد.

در سطح دیگر، ممکن است دار و دسته حاکم، تمایزات میان امنیت رژیم خود و امنیت دولت به عنوان یک کل را تیره و تار سازد. این دار و دسته با اداره سیاست و منابع ملی به شیوه‌ای که ظاهراً هدف آن دستیابی به امنیت کشور است، اما نهایتاً برای حفاظت از منافع خود آنها طراحی شده است می‌تواند از طریق اتلاف منابع مادی یا مبادرت به خط‌مشی‌های خارجی ماجراجویانه و نیز به واسطه دائمی کردن بحران دولت، امنیت ملی را متزلزل سازد.^۲ برای نمونه، سرنوشتی یک سلسله از رهبران - شاه ایران، سوموزا در نیکاراگوئه، بوکاسا در جمهوری آفریقای مرکزی و مارکوس در فیلیپین - میزان مدیریت نادرست مالی و سوءاستفاده از قدرت را آشکار ساخت و بازتاب شکاف عظیم موجود میان ثروت و امنیت فردی با ثروت و امنیت جمعی در آن کشورها بود. انحصار قدرت در دست احزاب بعث سوریه و عراق (و به‌طور مشخصتر به وسیله دار و دسته‌های قبیله‌ای درون این احزاب) نمایانگر شدت تاریک شدن خط تمایز میان رژیم و دولت است، چنانکه هر دو حزب مذکور از طریق به بازی گرفتن منابع و تعارضات با اسرائیل و ایران به میزان زیادی جبهه داخلی خود را تقویت نموده‌اند.

با وجود چنین مسائلی، بسیاری از کشورهای در حال توسعه در قوام یافتن به عنوان دولت - ملت‌های مدرن، یعنی همان دولتهای «بالنده» یا «نوساز» مطرح در نوشته‌های دانشگاهی، موفق بوده‌اند اما دیگران پس از سپری شدن چندین دهه از استقلالشان همچنان حالت «گذرا» دارند یا حتی «در حال فرو بردن» به نظر می‌رسند.^۳ در تحلیل نهایی، بحران دولت‌شدن در جهان در حال توسعه، مسئله‌ای منفرد و قابل تشخیص نیست که بتوان آن را جدا ساخت و به تنهایی حل کرد. همچنین ضرورتاً نتیجه نمی‌گیریم که فقدان پیشرفت ناگزیر به از هم‌پاشیدگی کشورهای در حال توسعه موجود منجر خواهد شد؛ هر چند ممکن است تقدیر فراروی برخی از این کشورها (نظیر لبنان یا کشورهای زیر خط صحرا) فروپاشی سیاسی و اقتصادی تقریباً مطلق باشد. برعکس، این مسئله حالتی پویا دارد و محتاج روشی برای اندیشیدن در خصوص کنش متقابل مسائل عملی گوناگون است. از آنجا که کشورهای در حال توسعه حیات خود را با تناقضهای ذاتی و اشکالات ساختاری آغاز کردند، هر گونه چالش - سیاسی، نظامی، اجتماعی، یا اقتصادی - ممکن است بلافاصله مشروعیت و صلاحیت تمام سیستم رازیر سؤال ببرد. به همین دلیل، این کشورها اغلب به‌طور ذاتی، کمتر توانایی اداره مسائل را داشته و نسبت به کشورهای پیشرفته صنعتی قدرت تجهیز منابع کمتری را برای مقابله با بحرانها دارند. بنابراین، پیوستگی میان موضوعات سیاسی، نظامی، اجتماعی، و اقتصادی در یک کشور در حال توسعه مستقیم‌تر و بی‌واسطه‌تر است. شیوه استفاده رهبران این کشورها از ابزار قدرت دولتی برای پیشبرد

اهداف دولت، که گاه اهدافی تنگ‌اندیشانه است، در اغلب قریب به اتفاق موارد به وخیم‌تر شدن تنشهای داخلی منجر می‌شود.

بحران دولت: صورت‌های بروز

شهروندان و نخبگان کشورهای پیشرفته صنعتی، دولت را امر مسلمی می‌پندارند و هرگز مشروعیت وجود دولت، ماهیت کارکردهای آن، یا میزان اقتدارش را مورد پرسش قرار نمی‌دهند. وانگهی، آنها دولت را به‌عنوان نماینده مفهوم عموماً پذیرفته شده و مشترکی از ملت تلقی می‌کنند. هم دولت و هم ملت طی قرنهای متمادی توسعه یافته‌اند. اما وضع، در اغلب کشورهای در حال توسعه بسیار متفاوت است: در آنجا حدود و ثغور مرزهای ملت و دولت در دوره بعد از استعمار بندرت بر یکدیگر منطبق است و، بنابراین، دولتهایی به‌وجود آمده‌اند که بر بخشهایی از ملت یا از آن بدتر، بر بخشهایی از چند ملت یا گروه قبیله‌ای حکومت می‌کنند. به‌طور مشخصتر، «این دولتهای جدید (اواخر قرن بیستم) آفریده نیروهای نظامی بومی نیستند بلکه، برعکس، مخلوق تشکیلات استعماری‌اند».^۴

عدم انطباق دولت و ملت عامل اصلی و مستقیم تعارضات داخلی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه بوده است، چرا که جماعت‌های رقیب بر سر تعیین مرزها و توزیع قدرت با یکدیگر به کشمکش پرداخته‌اند. همچنین این مسئله مشوق ظهور حکومت‌های اقتدارگرا شده است: یا به دلیل اینکه انحصار قدرت تنها راه تحمیل نظم مرکزی بوده یا به دلیل آنکه دولت - ملتهای جدید هنوز فاقد سیستم‌های کارای نمایندگی سیاسی بوده و، بنابراین، شایسته دریافت عنوان «دولت - ملت» نبوده‌اند. فقدان نظام‌های حکومتی مبتنی بر نمایندگی، ویژگی بسیاری از کشورهای در حال توسعه، حتی کشورهایی نظیر برخی کشورهای آمریکای لاتین و کره است که گسستی میان دولت و ملت را تجربه نکرده‌اند - هر چند کره به‌واسطه تقسیم یک ملت به دو کشور عملاً این مسئله را تجربه کرده است.

در همه موارد، تلاش برای قوام بخشیدن به دولت، در نقش مسلطی که ساختارهای دولتی در کشورهای کمتر توسعه یافته ایفا می‌کنند و از همه آشکارتر در اهمیت مداخله دولت در اقتصاد کشور - خواه از نوع سرمایه‌داری یا سوسیالیستی - نمود یافته است. این موضوع به‌طور عمده پاسخی به کاستیهای مادرزاد و آغازین دولت - ملتهای مدرن در جهان سوم است: اقتصادهای توسعه نیافته و فقدان انسجام اجتماعی و بی‌حفاظ بودن در مقابل محیط بین‌المللی رقابتی و مداخله‌جو. بی‌شک این گونه تمایل دولت به مداخله و نظریه‌های اقتصادی ملازم با آن، علت از دست رفتن فرصتهای توسعه و رشد در بسیاری از کشورهای کمتر توسعه یافته بوده است. گذشته از این، نقش محوری دولت اغلب به

طایفه‌گرایی، و فرقه‌گرایی) در جوامع نامتجانس تقویت شده است و این جوامع را به تجزیه و ازهم‌فروپاشی تهدید می‌کند. این امر تا اندازه‌ای ناشی از کوشش نخبگان تمرکز طلب جهت گسترش تصور خاصی از ملت یا تقویت ساختار خاصی از قدرت سیاسی بوده است که برای حفظ هویت و منافع برخی گروه‌های اجتماعی که خود را فعالانه یا منفعلانه از روند تصمیم‌گیری حذف شده می‌بینند زیانبار تلقی می‌شود. در واقع، گسترش بخش دولتی اغلب به‌عنوان ابزاری برگزیده برای ایجاد پیوند مادی میان شهروندان و دولت و نیز تضمین وفاداری آنان به کار گرفته می‌شود و این الگویی است که با توزیع مزایا و امتیازات از طریق احزاب حاکم - همچون احزاب بعث سوریه و عراق - مشابهت دارد. همچنین، مداخله‌گرایی مفرط [دولت] همواره موجب بروز نابسامانیهای اقتصادی و تقویت وابستگی به‌دنیای خارج شده است. سرانجام، دامنه کار کردها و صرف وسعت بخش دولتی (از جمله نیروهای مسلح) در بسیاری از کشورهای کمتر توسعه‌یافته با سرعتی سرسام‌آور رشد کرده و از آهنگ رشد تواناییهای مدیریتی موجود و منابع ملی پیشی گرفته و، بدین ترتیب، توازن ساختاری اقتصاد و اشتغال را برهم زده است.

اکنون با توجه به پیشینه مذکور لازم است سه اصطلاح مرتبط به‌هم را وارد بحث سازیم: مدیریت، بسیج یا تجهیز و ایدئولوژی. به بیان ساده کارویژه نهایی دولت، تولید منابعی است که باید در جهت خیر عموم (common good) به کار گرفته شود. در یک سطح عملی و بلاواسطه، دولت برای ایفای این نقش تجهیز و مدیریت به ابزارهای مناسبی همچون ماشین حکومت (مشمول بر نفقات و سازمان)، اطلاعات و وسایل فنی برای گردآوری و توزیع آن اطلاعات نیاز دارد. البته آنچه در اینجا موضوعیت بیشتری دارد این است که دولت اگر بخواهد پاسخ مطلوب خود را از مردم دریافت کند باید از یک سو بهره‌مند از مشروعیت باشد و از سوی دیگر، حول اهداف تعیین شده‌اش نوعی وفاق عمومی وجود داشته باشد. به‌همین دلیل، به یک «ایدئولوژی بسیج‌کننده» نیاز است یعنی گونه‌ای از ایدئولوژی که توسط دولت یا حزب حاکم ترویج می‌شود و هم برای توجیه حکومت متمرکز یا اقتدارگرا و هم برای تشویق مردم به تقاضای منابع مادی کمتر و تأمین منابع مادی بیشتر به کار می‌رود.

بحران دولت: چالشهای مدیریت

موضوع مدیریت، پیوسته یکی از تنگناهای تضعیف‌کننده کارایی کشورهای کمتر توسعه‌یافته در کلیه حوزه‌های فعالیت بوده و همچنان نیز هست. برخی از این کشورها، همچون مستعمرات سابق پرتغال در آفریقا، هنگام استقلال عملاً فاقد هر گونه خدمات کشوری بودند و برخی دیگر نیز مانند مصر و نیجریه، دستگاه‌های

• شهروندان و نخبگان کشورهای پیشرفته صنعتی، دولت را به‌عنوان نماینده مفهومی عموماً پذیرفته شده و مشترکی از ملت تلقی می‌کنند؛ هم دولت و هم ملت طی قرنهای متمادی توسعه یافته‌اند. اما وضع، در اغلب کشورهای در حال توسعه بسیار متفاوت است. عدم انطباق دولت و ملت، عامل اصلی و مستقیم تعارضات داخلی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه بوده است.

• موضوع مدیریت، پیوسته یکی از تنگناهای تضعیف‌کننده کارایی کشورهای کمتر توسعه‌یافته در کلیه حوزه‌های فعالیت بوده و همچنان نیز هست. ضعف مدیریت، قطع نظر از آنکه ناشی از بی‌قابلیتی، سودهای عظیم و گزاف، یا سوءاستفاده از قدرت باشد برای کشورهایی که از پیش نیز در تلاش دستیابی به منابع بوده یا صرفاً قادر به بهره‌برداری کامل از آنها نبوده‌اند، دشواریهای اقتصادی حادی پدید می‌آورد.

• بازسازی دولت - یعنی اصلاح ساختارها و فرایندهای موجود که امری متفاوت از ایجاد دولت است - مستلزم تن دادن به مخاطراتی بالقوه بزرگ است. آشکارترین این مخاطرات تلاش برای انتقال به یک سیستم جدید و پایدار مشارکت و کنترل سیاسی بدون فروپاشی نظم و قانون است.

گسترش عراق آمیز دیوانسالاری با اثرات مخرب بر کارکرد آن، افزایش کسری بودجه دولت، و کاهش مشارکت بخش خصوصی منجر شده است.^۵

گزارش سال ۱۹۸۹ بانک جهانی در خصوص آفریقای زیر خط صحرا مستقیماً به اثرات سوئی اشاره داشت که مدیریت ضعیف برای چشم‌اندازهای توسعه در بسیاری از کشورهای آفریقایی به بار آورده است.^۶ نقش اقتصادی دولت در بسیاری از کشورهای کمتر توسعه‌یافته، زاده‌فقدان منابع و نیاز به کاربرد ابزارهای اقتصادی به‌منظور اداره جنبه‌هایی از برنامه‌های اجتماعی یا گروهی بوده است که برای حفظ وحدت دولت، اهمیت اساسی داشته است.^۷ بنابراین، با توجه به این پیشینه کلی است که اولاً در بسیاری از کشورها حکومت یک کارفرمای عمده است و ثانیاً، هدایت سیاسی در سطوح عالی به‌تمرکز در دست گروه کوچکی از تصمیم‌گیران گرایش دارد.

تمایل به گسترش نقش اجتماعی دولت در ایجاد مسائلی نیز که رویاروی کشورهای کمتر توسعه‌یافته قرار گرفته سهم دارد. گسترش نقش دولت اغلب تفرقه‌های اجتماعی را تشدید کرده است. به‌طور خاص نیروهای مرکز‌گرایز (منطقه‌گرایی)،

دیوانی عریض و طویلی به وجود آورده‌اند که برای پاسخگویی به نیازهای اداره مدرن جمعیت‌های در حال شکوفایی کاملاً ناتوان هستند. از این گذشته، ضعف مدیریت قطع نظر از آنکه ناشی از بی‌قابلیتی، سودهای عظیم و گزاف، یا سوءاستفاده از قدرت باشد برای کشورهایی که از پیش نیز در تلاش دستیابی به منابع بوده یا صرفاً قادر به بهره‌برداری کامل از آنها نبوده‌اند، دشواریهای اقتصادی حادی پدید می‌آورد. ورود کشورهای نفتخیزی همچون نیجریه و ونزوئلا به جرگه عمده‌ترین بدهکاران، مصداق بارز این گونه برنامهریزیهای ضعیف است. انتظارات ناکام مانده نیز ناگزیر هیمة آتش ناآرامیهای اجتماعی و سیاسی شده و موجب اضمحلال امنیت می‌گردد. برعکس، نیاز به کسب سطحی از مدیریت و بسیج، بسیاری از دولت‌های جهان سوم را به سمت اشکال فوق‌العاده متمرکز و اقتدارآمیز کنترل رانده است.

در برخی از کشورهای غرب آفریقا برای مخفی ساختن و جبران ضعف و نارسایی مدیریت، تأکید مبالغه‌آمیزی بر تجملات دولتی به عمل می‌آید و بنابراین، غالباً انرژی دولت صرف گسترش دستگاه‌های دیوانی گشته و کمتر برای تخفیف مسائل قابل تشخیص به کار گرفته می‌شود. یک نتیجه تلویحی دیگر این است که تأکید بر قالبها که خود ناشی از فقدان یک ایدئولوژی بسیج‌کننده است، از دست دادن احساس نیرومند هویت ملی یا وفاداری به دولت را بارزتر می‌کند. به نحو ظاهراً تناقض‌آمیزی در کشورهایی همچون الجزایر یا ویتنام که زمانی ایدئولوژی نقش مهمی در تولید منابع لازم برای رهایی ملی یا توسعه بعد از رهایی ایفا می‌کرده اکنون به صورت مانعی در پیش‌پای مدیریت عمل‌گرایانه‌ای درآمده است که برای ماندگار بودن در نظام جهانی از ضروریات است.

بدیهی است که تفاسیر پیش‌گفته در مورد ماهیت و اهمیت نقش اجتماعی دولت به یک اندازه در مورد تمامی کشورهای کمتر توسعه‌یافته صدق نمی‌کند و، به علاوه، تمامی حکومت‌های جهان سومی نیز در یک مقوله جای نمی‌گیرند. طیف این کشورها چه از نظر سیستم‌های سیاسی حاکم، ایدئولوژی‌ها، یا مدل‌های اقتصادی بسیار متنوع است، چنانکه برخی از کشورهای کمتر توسعه‌یافته دچار شکافهای قومی هستند، در حالی که دیگران با این گرفتاری مواجه نیستند. همچنین، برخی از دولت‌های اقتدارگرا به رشد اقتصادی نیرومندی دست یافته‌اند، در حالی که دیگران موجب رکود شده‌اند. برخی با دستگاه اداری کوچک و نیروهای مسلح نمادین به موفقیت دست یافته‌اند، حال آنکه دیگران با وجود (یا گاه به دلیل) سرمایه‌گذار بیهای هنگفت در هر دوی این زمینه‌ها کارایی خویش را از دست داده‌اند. ولی در تمام این موارد و در تک‌تک آنها ملاک اصلی توفیق یا شکست، توانایی دولت برای تحکیم خویش و نیل به مشروعیت، ایجاد و بازنمایی وفاق اجتماعی، و به‌نمایش گذاشتن قابلیت بقاست.

تلاش برای غلبه بر کاستیهای سیاسی گذشته و حرکت به سمت انسجام و ثبات بیشتر، پیچیدگیهای خاص خود را دارد. بازسازی دولت - یعنی اصلاح ساختارها و فرایندهای موجود که امری متفاوت از ایجاد دولت است - مستلزم تن دادن به مخاطراتی بالقوه بزرگ است. آشکارترین این مخاطرات، تلاش برای انتقال به یک سیستم جدید و پایدار مشارکت و کنترل سیاسی بدون فروپاشی نظم و قانون است، یعنی همان واقعیتی که اینک در کشورهای اروپای شرقی، که جدیداً در حال انتقال به دموکراسی هستند، بروشنی مشاهده می‌شود. ممکن است سست کردن کنترل مرکزی و دستیابی به اصلاحات سیاسی، ساختار دولت را از اساس دگرگون سازد و این نیز به نوبه خود موجب رها شدن نیروهای مرکز‌گرایی شود که قادرند انسجام اجتماعی و وحدت ملی را در معرض تهدید قرار دهند. به همین ترتیب، دگرگونیهای اقتصادی نیز متضمن عوض شدن پایگاه قدرت اجتماعی و سیاسی داخلی است و حتی ممکن است کشور را در معرض رقابت و سرمایه‌گذاری تجاری خارجی قرار داده و برای اقتصاد محلی تبعات زیانباری به وجود آورد. بدون اصلاحات ممکن است برخی از حکومت‌های جهان سوم دچار فقدان مشروعیت، لطمه دیدن وفاق اجتماعی و قدرت بقای اقتصادی شوند ولی به نحو تناقض‌آمیزی فرایند ایجاد تغییرات بنیادین نیز می‌تواند در کوتاه‌مدت به همان اندازه برای امنیت و ثبات کشور تهدیدکننده باشد. به نحوی کنایه‌آمیز در اواخر دهه ۱۹۸۰ چنین تهدیداتی را نه رویدادهای کشورهای کمتر توسعه‌یافته بلکه رویدادهای اتحاد شوروی و یوگسلاوی به ملموس‌ترین شکل نمایان ساخت. با این حال، حوادث مزبور مبین بحرانیهای بالقوه‌ای بود که در میان مدت و بلندمدت پیش‌روی جهان سوم قرار خواهد داشت.

در مورد بحران فعلی دولت، جنگ‌های داخلی ظاهراً بی‌پایانی که در برخی از کشورهای کمتر توسعه‌یافته - مانند لبنان، کامبوج، برمه، اوگاندا، و کشورهای شاخ آفریقا - جریان دارد، بیان برجسته اضمحلال خزننده مفهوم دولت است. در واقع، با توجه به ضعفهای داخلی و ساختاری این کشورها، پایان دادن به جنگ‌های داخلی آنها پس از وقوع، تقریباً ناممکن است؛ این چشم‌انداز در آغاز دهه ۱۹۹۰ در سریلانکا مورد تأیید قرار گرفت. بسیاری از دیگر کشورها نیز دچار منازعات داخلی و قربانی بالقوه زوال تدریجی اقتدار دولت - خواه به واسطه ناتوانی تمامی طرف‌های درگیر از غلبه بر دیگران یا اضمحلال نهایی نهادهای اجتماعی و سیاسی - هستند. هر چند برجسته‌ترین مصادیق این امر را کشورهای تشکلی می‌دهند که دچار ناهمگونی قومی (از جمله شکافهای مذهبی، قبیله‌ای، و ملی) هستند، ولی کشورهای همگون‌تری مانند کامبوج نیز - که به دست قاچاقچیان مواد مخدر به ورطه داخلی سقوط کرده است - در معرض همین تهدید قرار دارند. در این موارد، دولت مرکزی از لحاظ نظری باقی مانده است، ولی آشکارا

سیاسی و اقتصادی عمومی مورد معارضه قرار گرفته است. شورشهای پیرو و السالوآدور شاهدهی بر این مدعاست. برخی از کشورها در زمینه خنثی کردن منازعات داخلی تاریخی موفقتر بوده‌اند ولی، برای نمونه، احیای منطقه گرابی در پاکستان یا وضع دوباره قوانین اضطراری در مالزی در سال ۱۹۸۸ نشان می‌دهد که این کشورها نیز همچنان آسیب‌پذیرند.

بحران دولت در کشورهای کمتر توسعه یافته جزء لاینفک تهدیدات امنیتی گسترده‌ای است که فراروی آنها قرار دارد. در واقع، این مسئله از سرچشمه‌های اصلی ناامنی آنها و یکی از نقاط اصلی آسیب‌پذیری آنها در برابر رخنه‌گرهای خارجی است. پیشرفت در زمینه ایجاد دولت یا بازسازی دولت در مواردی که امکان‌پذیر است بستگی به مجموعه‌ای از مؤلفه‌ها دارد که عمده‌ترین آنها نیل به مشارکت سیاسی، توسعه اقتصادی، و وفاق اجتماعی - و به عبارت دیگر، ایجاد مفهوم مشترکی از ملت - است.

یادداشت‌ها

۱. مضمون دولتهای «ضعیف» و «قوی» را به طور مبسوط بری بوزان مطرح ساخته است: Barry Buzan, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relation* (Brighton: Wheatsheaf Books, 1983) and "People, States and Fear: The National Security Problem in the Third World", in Edward E. Azar and Chung - In Moon, *National Security in the Third World: The Management of Internal and External Threats* (London: Edward Elgar, 1988).

۲. همان گونه که کارولین توماس استدلال می‌کند اصطلاح «امنیت دولت» برای توصیف آنچه اغلب «امنیت ملی» خوانده می‌شود مناسبتر است:

Caroline Thomas, "Third World Security and Western Concepts: On an Unhappy Marriage and the Need for a Divorce", Pre - Publication Paper Viewed in December 1987.

۳. این اصطلاح را علی دسوکی (Ali Dessouki) طی مصاحبه‌ای در ۲۳ مارس ۱۹۸۸ در لندن به کار برده است. همچنین، ر. ک. به:

Theodore Geiger, *The Future of the International System: The United States and the World Political Economy* (London: Unwin Hyman, 1988), p.62.

4. A. F. Mullins, *Born Arming: Development and Military Power in New States* (Stanford CA: Stanford University press), 1987, p.2.

۵. برای مثال، این استدلال در اثر زیر مطرح شده است:

"Poorman's Burden: A Survey", *The Economist*, London, 23-9 September 1989.

6. Sub - Saharan Africa from Crisis to Sustainable Growth: A Long Term Perspective Study (Washington DC: The World Bank, 1985).

7. David Whyness, *The Economics of Third World Military Expenditure*, (London: Macmillan, 1979) p. 6.

• بدون اصلاحات ممکن است برخی از حکومت‌های جهان سوم دچار فقدان مشروعیت، لطمه دیدن وفاق اجتماعی و قدرت بقای اقتصادی شوند. ولی به نحو تناقض آمیزی فرایند ایجاد تغییرات بنیادین نیز می‌تواند در کوتاه مدت به همان اندازه برای امنیت و ثبات کشور، تهدیدکننده باشد.

• بحران دولت در کشورهای کمتر توسعه یافته، جزء لاینفک تهدیدات امنیتی گسترده‌ای است که فراروی آنها قرار دارد. پیشرفت در زمینه ایجاد دولت یا بازسازی دولت در مواردی که امکان‌پذیر است بستگی به مجموعه‌ای از مؤلفه‌ها دارد که عمده‌ترین آنها، نیل به مشارکت سیاسی، توسعه اقتصادی، و وفاق اجتماعی است.

• اگر دولت بخواهد پاسخ مطلوب خود را از مردم دریافت کند باید از یک سو بهره‌مند از مشروعیت باشد و از سوی دیگر، حول اهداف تعیین شده‌اش نوعی وفاق عمومی وجود داشته باشد.

• نقش اقتصادی دولت در بسیاری از کشورهای کمتر توسعه یافته، زاده فقدان منابع و نیاز به کاربرد ابزارهای اقتصادی به منظور اداره جنبه‌هایی از برنامه‌های اجتماعی با گروهی بوده است که برای حفظ وحدت دولت اهمیت اساسی داشته است. بنابراین اولاً در بسیاری از این کشورها حکومت یک کارفرمای عمده است و ثانیاً، هدایت سیاسی در سطوح عالی به تمرکز در دست گروه کوچکی از تصمیم گیران گرایش دارد.

عاجز از کسب کنترل واقعی بر منازعات بالقوه فاجعه‌بار می‌باشد. سریلانکا نمونه آشکار این حالت است که در آن، پوشش منازعه گروه‌های محلی - که بهرغم چند دهه دموکراسی و توسعه به راه افتاده است - تا مرحله‌ای تشدید شده که حتی یک قدرت بزرگ محلی، یعنی هند نیز با وجود سه سال تلاش برای حفظ صلح قادر به ایجاد آتش‌بس پایداری نبوده است.

اکنون قدرتهای محلی در حال کشف همان مسئله‌ای هستند که ابرقدرتها در اواخر دهه ۱۹۸۰ بدان اعتراف نمودند: نیروهای محلی، مستعد پذیرش کنترل مداوم خارجی نیستند. خود هند - هرچند در مقیاسی نازلتر - در معرض تهدید جدایی طلبی سیک‌ها و ناراضیان مسلمان کشمیر قرار دارد و همین امر توانایی آن را برای اقدام قدرتمندانه در منازعات طایفه‌ای آن سوی مرزهایش محدودتر می‌سازد. کشورهایی نیز وجود دارند که در آنها حکومت تنها به قیمت هزینه‌های اجتماعی و اقتصادی عظیم و بدون تضمین ثبات در آینده، تا حدودی به کنترل دست یافته است. گواتمالا، هندوراس، سوریه، و عراق در این دسته جای می‌گیرند. در سایر کشورهای کمتر توسعه یافته اقتدار دولت در جریان یک بحران