

محافظه کاران [آمریکا] دخالت‌های باصطلاح انسان دوستانه‌ای را که در دهه ۱۹۹۰ از جمله در سومالی، هائیتی، بوسنی، کوزوو و تیمور شرقی صورت گرفت، هرگز تأیید نکردند. وانگهی استدلال دولت بوش برای حمله به عراق نیز هنوز لیبرال‌ها را قانع نساخته است. حال آنکه، ایالات متحده در یازده سال گذشته زیر لوای دفاع از حقوق بشر یا حفظ امنیت، دست به مداخلات زیادی زده و از پایان جنگ سرد به این سو تقریباً هر دو سال یکبار مسئولیت برپایی دولتی تازه را بر دوش گرفته است. ما [آمریکاییان] بیوسه حاشا کرده‌ایم، در حالی که دیر زمانی است دست در این کار داریم. پس چه بهتر که به آن خوب‌گیریم و چگونگی انجام دادنش را بیاموزیم؛ چه، بی‌گمان باز هم چنین مواردی در پیش خواهد بود.

منتقدان دولت‌سازی استدلال می‌کنند که اگر دولت‌سازی به معنی پدید آوردن یا ترمیم همه رشته‌های فرهنگی، اجتماعی و تاریخی‌ای گرفته شود که فاقد ادراک عنوان یک ملت به هم پیوندی دهد، قدرتهای بیگانه هرگز نخواهند توانست دولتی بسازند. ولی مقصود ما از دولت‌سازی، در واقع ایجاد و تقویت نهادهای حکومتی همچون نیروهای ارتش و پلیس، دستگاه قضایی، بانک مرکزی، استقرار نظام و نهادهای مالیاتی، بهداشت و آموزش... است.

این فرایند، در مرحله یکسره جدا از هم دارد که هر دو نیز مهم است. مرحله نخست متضمن برقراری ثبات در کشور، ارائه کمک‌های انسان‌دوستانه و بازسازی زیرساخت‌ها و جهش آغازین اقتصاد است. مرحله دوم که پس از برقراری ثبات آغاز می‌شود، شامل ایجاد نهادهای سیاسی و اقتصادی قائم به خویش است که در نهایت مدیریت کارای مردم‌سالارانه شود اقتصاد کشور را ممکن می‌سازد.

نخستین مرحله این فرایند به خوبی درک شده و با آنکه دشوار است، به سرانجام رساندنش بیرون از حد توان ایالات متحده و جامعه گسترده ترین المللی نیست (سازمان مسئول توسعه بین المللی در ایالات متحده، پیشینه‌ای ناهمگون در ترغیب توسعه درازمدت اقتصادی دارد، ولی در زمینه ارائه کمک‌های اقتصادی به نسبت خوب عمل کرده است). مرحله دوم، یعنی مرحله گذار به توسعه قائم به خویش است که خود چالش بسیار جدی تری است و اهمیتش در درازمدت حتی بیشتر نیز خواهد شد. در اینجا «قائم به

خویش» به معنی «توسعه پایدار» است. توسعه پایدار به معنی «توسعه که نیازهای نسل‌های آینده را برطرف کند» است. توسعه پایدار به معنی «توسعه که نیازهای نسل‌های آینده را برطرف کند» است. توسعه پایدار به معنی «توسعه که نیازهای نسل‌های آینده را برطرف کند» است.

«مادر بره حساسی از تاریخ کشورمان و تاریخ جهان تمدن قرول داریم. بخشی از این تاریخ را دیگران برایمان نوشته‌اند و ما بقی را باید خود به رشته تحریر در آوریم. بازسازی عراق مستلزم تعهدی پایدار از سوی کشورهای مختلف از جمله خودمان است. در عراق تا وقتی که لازم باشد باقی خواهیم ماند و نه یک روز بیشتر.»

دگر دینی بوش از نامزد ریاست جمهوری مخالف «دولت‌سازی»، به رئیس جمهوری که مسئولیت نگارش تاریخ سر اسر منطقه‌ای آشوب زده از جهان را بر عهده می‌گیرد، بهر جسته ترین نمونه‌ای است که نشان می‌دهد چگونه حملات تروریستی یازدهم سپتامبر سیاست‌های آمریکارادگرگون ساخته است. در دوران ریاست جمهوری بوش، ایالات متحده مسئولیت ثبات و توسعه سیاسی دو کشور مسلمان افغانستان و عراق را بر عهده گرفته است. امروزه، بسیاری کسان نه تنها برای پیروزی در جنگ‌ها بلکه برای ایجاد نهادهای سیاسی قائم به خویش و اقتصادهای نیرومند باز از محور، آنهم نه فقط در افغانستان و عراق، بلکه در سر اسر خاور میانه، به توانمندی ما چشم دوخته‌اند.

واقعیت این است که امروزه دولت‌های ضعیف، فروپاشیده و شکست خورده، برای ما و نظم جهانی مهم ترین سر چشمه تهدید هستند. نبود نهادهای دولتی یا وجود نهادهای ناتوان دولتی در کشورهای در حال توسعه، رشته پیوند دهنده تروریسم، پناهندگان، بیماری‌های ایدز و فقر جهانی است. ایالات متحده بیش از یازدهم سپتامبر گمان می‌کرد که می‌تواند باطمینان خاطر، از بحران‌ها در نقاط دور افتاده‌ای چون افغانستان چشم‌پوشد؛ اما به هم پیوستگی تروریسم مذهبی و جنگ‌افزارهای ویژه کشتار جمعی، رساننده این معناست که مناطقی که پیشتر بی‌امونی به شمار می‌آمده‌اند، اکنون کانون نگرانی‌ها هستند.

# الفبای دولت‌سازی وز مامداری

از فرانسیس فوکویاما

ترجمه: دکتر مجتبی امیری وحید

خویش» واژه کلیدی است؛ قدرت‌های بیگانه چنانچه نتوانند تهدادهای دولتی استوار، مشروع و بومی به نسبت سالمی از خود به جا بگذارند، نباید به خروج خوشایند از کشور زیر اشغال امیدوار باشند.

### ناگامی در پیش بینی

روی هم رفته چه در سهای دراز مدتی می توانیم از تجربه آمریکا در روند بازسازی عراق بیاموزیم؟ دولت بوش به علت کوتاهی در برنامهریزی مناسب برای دوران پس از جنگ، سخت‌مور دانتقاد قرار گرفته است؛ ولی باید در نظر داشته باشیم که دولت‌سازی فی‌نفسه دشوار است. بروز مسائل غیرمنتظره لزوماً به معنای قصور در برنامهریزی نیست. زیرایش بینی هم‌مرویدادهای محتمل ناممکن است.

مقامات دولت بوش گله‌مندند که به خاطر برنامهریزی‌های چشمگیری که انجام داده‌اند تمجید نشده‌اند؛ چه این برنامهریزی‌ها مربوط به حوادثی بوده که پیش نیامده است. پیش از آغاز جنگ، بی‌امون تسلیحات هسته‌ای و بیولوژیک و همچنین احتمال خرابکاری و ایجاد حریق در میدانهای نفتی عراق بحث و گفتگوهای زیادی انجام شد. اما عراقی‌ها به ظاهر چنین تسلیحاتی نداشتند و نیز به علت اشغال سریع کشور (که نتیجه برنامهریزی جنگی بر پایه جنگ افزارهای سبک و سرعت عمل بود، نه بر شمار نیروها و حجم تسلیحات) میدانهای نفتی به آتش کشیده نشد. پیش از جنگ، نزدیک به ۶۰ درصد جمعیت عراق زیر بوش «برنامه جهانی خوراک» سازمان ملل متحد قرار داشتند دولت بوش نیز بی‌سر و صدای این آژانس همکاری کرد تا در طول جنگ جریان عرضه مواد خوراکی به همه شهر و ندان عراقی ادامه یابد. همچنین برای روبرویی با بحران‌های گسترده انسانی پاناهندگی مانند آنچه در جنگ ۱۹۹۱ رخ داد، برنامه‌های جامعی تدوین شد؛ ولی هیچ‌یک از این بحران‌ها پیش نیامد.

پس پرامستی، دولت بوش برای چه مواردی باید پاسخگو باشد؟ تا اینجا، مهمترین کوتاهی دولت بوش در زمینه برنامهریزی برای رویدادهای احتمالی ناشی از فروپاشی احتمالی کل نظام عراق بوده است. دولت بوش امیدوار بود که هر بی‌بعثی عراقی بود اسیر نگون کند و اداره کارها را هر چه زودتر به دست‌رهران جدید بسپارد. اما با از هم پاشیدگی ارتش، نیروهای پلیس

دست‌ازگشت‌زنی در شهرها کشیدند، وزارتخانه‌ها تعطیل شد و در نتیجه آشفتگی جدی در نظم کشور پدید آمد که پیامدهای بسیار وخیمی داشت: زیرساخت فیزیکی دولت نابود شد، به محض رها شدن وزارتخانه‌ها حتی دستشویی‌ها و میز و صندلی ادارات نیز به غارت رفت، کاوش برای یافتن سلاحهای کشتار جمعی جای خود را به جی‌اول مراکز سلاح داد؛ نخستین برداشت بسیاری از عراقی‌ها از آزادی خود نیز چیزی جز جنایت و آشوب نبود.

آنچه در عراق رخ داد، پیشینه‌هایی داشت. در پی مداخله آمریکا در یانامادر سال ۱۹۸۹، روزها غارت و جی‌اول و بی‌نظمی میلیاردها دلار زیان مادی به بار آورد. آیا دولت بوش می‌توانست با دوراندیشی بهتر، از احتمال بروز هرج و مرج گسترده در عراق جلوگیری کند؟ شاید. یکی از پیامدهای تصمیم به اشغال آن کشور با شمار اندکی نیروی رزمند در حدود ۱۵۰۰۰ نفر به زبان ساده این بود که پس از عملیات عمدتاً رزمی، به اندازه کافی سرباز وجود نداشت که به سراسر کشور گسیل شود. آنگذین منطقه از نیروهای نظامی می‌توانست سودمند باشد. اما چنان که همه می‌دانند، نیروهای ویژه میدان رزم برای روبرویی با شورش‌های درون‌شهری و انجام وظایف پلیسی مناسب نیستند و اغلب با کاربردی بیش از اندازه زور، اوضاع را بدتر می‌کنند. از طرفی ایالات متحده برای روبرویی با این گونه موارد فاقد نیروی پلیس ملی است؛ پس یگانه‌چاره می‌توانست سپردن کارها پس از عملیات به دست نیروهای باسدار صلح‌بان‌های نظامی کشوری خاص مانند نیروهای ویژه ای‌تالیا، نیروهای حافظ صلح کانادا یا گارد ملی اسپانیا باشد.

البته پیش از این فرض که آن‌خاند و یکرده چندسوی می‌توانسته مانع بروز غارت و جی‌اول در عراق شود، می‌بایست تجربه اعزام نیروی پلیس به هائیتی، سومالی، بوسنی و کوزوو را که به صورت چندجانبه انجام گرفته است به‌خاطر آوریم. سازماندهی آنها نیز ضعیف و نراتشان‌اندک بود و در بیشتر موارد کار خود را بسیار دیرتر از زمانی که سخت‌مورد نیاز بوده‌اند، آغاز کرده‌اند. با وجود این، به نظر نمی‌رسد که اعزام یک نیروی بین‌المللی به عراق با روندی کند، می‌توانسته تغییر عمده‌ای در اوضاع پدید آورد. ای‌تالیایی‌ها سراسر انجام نیروی به عراق فرستادند، اما این نیرو و هنگامی به عراق رسید که مدتها از غارت و

● دگر دیسی بوش از نامزد ریاست جمهوری مخالف «دولت‌سازی»، به رئیس‌جمهوری که مسئولیت نگارش تاریخ سراسر منطقه‌ای آشوب‌زده از جهان را بر عهده می‌گیرد، بر جسته‌ترین نمونه‌ای است که نشان می‌دهد چگونه حملات تروریستی یازدهم سپتامبر سیاست‌های آمریکارادگرگون ساخته است.

چیاول گذشته بود.

ستاره باز نشسته بود؛ از این رو در موقعیتی نبود که بنو اندبه تامی فرانکز فر مانده چهار ستاره «سنتکام» دستور بدهد. سفیر یال بر مرد را وسط ماهمه جانشین گار نرشد. بر مر کار مند بسیار بر جستجو وزارت امور خارجه و کار شناس مبارز با تروریسم، در حال حاضر سرپرست بخش غیر نظامی نیروهای مؤتلف در عراق است؛ نهادی که جایگزین دفتر بازسازی و کمک رسانی انساندوستانه به شهر و ندان عراق شده است. بر مر رادر و اشنگن بسی پیش از گار نر به عنوان نیروی خود می شناختند و از این رو با اقتدار بیشتر می توانست فرماندهی کند.

گمان نادرست عامه مردم این است که گار نر به این علت تعویض شده که مدیریت فعالیت هایی آشفتن و نابسامان در زمینه بازسازی را بر عهده داشته است. در واقع، وی در آن اوضاع و احوال کاری بسیار دشوار انجام داد. بر نامه دولت بوش همواره این بود که گار نر را بامدیری بر جسته تر و شناخته شده تر جایگزین کند. امپرسس این است که چر اداره کار هار ایش از آغاز جنگ به دست بر مر، یا کسی همسنگ وی نسرپ دند؟ دولت بوش استدلال کرده است که نمی توانسته پیش از پاییز ۲۰۰۲ دست به بر نامه ریزی هماهنگ شده ای برای دوران پس از جنگ بزند زیرا تا آن هنگام می کوشیده است موافقت جامعه بین المللی را با جنگ جلب کند. این استدلال نادرستی است. زیرا رئیس جمهور بوش آشکار اعلام کرده بود که قطع نظر از موافقت یا مخالفت جامعه بین المللی، به عراق حمله خواهد کرد؛ برای فرستادن نیروی نظامی به خلیج فارس نیز منتظر موافقت سازمان ملل متحد نشد. کاری که بسان بر نامه های قطار فن مولتکه (Von Moltke) در ۱۹۱۴ به سختی قابل بازگشت بود. در واقع، بر نامه ریزی دیر هنگام و روبری ضعیف، از رسته در گیری های درون سازمانی که در پاییز ۲۰۰۲ رخ داد، آب می خورد.

### اندیشه عالی و جنگ بزرگ

اجرای نخستین مرحله دولت سازی یعنی بازسازی پس از پایان جنگ، بس دشوار است، زیرا امکانات مورد نیاز برای بازسازی در میان مجموعه گسترده ای از سازمان های دولتی و مدنی پراکنده است. در گذشته، ضعف هماهنگی، چه در درون دولت آمریکا و چه در سطح جامعه بین المللی، به

تحقیقات مرکز مطالعاتی رند که به تازگی انتشار یافته، گویای آن است که از بررسی درگیری های پانزده ساله آمریکا در زمینه دولت سازی، اطلاعات برجسته ای درباره چگونگی تحقق این هدف به دست آمده است، ولی دولت بوش در بهره گیری از این اطلاعات نهادی غفلت کرده است. مهم ترین اشتباهات دولت بوش در زمینه نامرئزی این بود که سازمان بازسازی دوران پس از جنگ رادر آخرین لحظه ایجاد کرد، اختیارات کافی به آن نداد و آن را زیر نظر پنتاگون قرار داد که نمی توانست به خوبی از پس این گونه کار هار آید. در نتیجه، سازمانی که می بایست وظایف خود را بی درنگ پس از پایان عملیات عمده نظامی آغاز کند، هفته ها و ماه های ارزشمندی را صرف ساماندهی توانمندی های خود کرد.

رئیس جمهور بوش در ماه اوت ۲۰۰۲ فرمانی صادر کرد که بر پایه آن بر نامه هایی جنگ به جریان افتاد و در پایان همان سال نیز نیروهای آمریکایی به خلیج فارس گسیل شدند؛ حال آنکه انتصاب جی گار نر، ژنرال بازنشسته، به عنوان هماهنگ کننده دفتر جدید بازسازی و کمک رسانی انساندوستانه به شهر و ندان عراق تا ۲۰ ژانویه به تعویق افتاد. وی برای یکپارچه کردن بر نامه سازمان های گوناگون آمریکایی کمتر از دو ماه فرصت داشت (یعنی پیش از اینکه دفتر خود را با آغاز جنگ در ۱۷ مارس به کویت منتقل کند). تشکیلات گار نر در پنتاگون از یک دفتر فاقد ابزار های ارتباطی با هفت کار مند، در ظرف سه ماه به سازمانی در بر گیرنده ۷۰۰ کار مند تبدیل شد، که این، در زمینه نهاد سازی، با هر معیاری که به موضوع بیر دازیم، شاهکاری خیره کننده به شمار می آید. به هر روی، از آنجا که وزارت خارجه، یو. اس. ای. آی. دی، سازمان مرکزی اطلاعات (سیا) و دانشکده جنگ نیروهای مسلح، مدتها پیش از آغاز جنگ بر نامه های گسترده ای برای دوران پس از جنگ آماده کرده بودند، این پرسش همچنان باقی است که چرا دولت بوش از آغاز بر نامه ریزی برای جنگ، در صد یکپارچه کردن پیشنهاد های سازمان های گوناگون در یک فرایند هماهنگ بر نیامده است.

افزون بر این، حیطة صلاحیت هم مسأله ای جدی بود. گار نر که مسئولیت کمک رسانی به کردستان پس از جنگ نخست خلیج فارس را داشت، یک ژنرال سه

● فوکویاما: ایالات متحده در پانزده سال گذشته زیر لوای دفاع از حقوق بشر یا حفظ امنیت، دست به مداخلات زیادی زده و از پایان جنگ سرد به این سو تقریباً هر دو سال یکبار مسئولیت برپایی دولتی تازه را بر دوش گرفته است. ما [آمریکاییان] پیوسته حاشا کرده ایم، در حالی که دیر زمانی است دست در این کار داریم.

اقدامات مربوط به دولت سازی لطمه زد. برای نمونه، در مسئله بوسنی، توافقنامه دیتون قدرت را به نانو می داد؛ در حالی که قدرت غیر نظامی میان دفتر نماینده عالی سازمان امنیت و همکاری در اروپا، کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان، بانک جهانی و صندوق بین المللی پول و دادگاه بین المللی جنایی برای یوگسلاوی سابق توزیع می شد. باره ای اهداف از جمله ایجاد پلیس بین المللی به درستی تحقق نیافت. در درون دولت آمریکا نیز از تشکیلات سازمان های غیر نظامی در زمینه نقش خود در مأموریت های غیر رزمی، مانند بیرون آوردن نیروهای نظامی از حالت جنگی و مراقبت های پلیسی درگیر شد.

مقامات آمریکایی دست اندر کار، در دهه ۱۹۹۰، درس های بسیار ارزشمندی آموختند؛ نکاتی که دولت کلینتون آنها را در دستور کار شماره ۵۶ مورخ ۱۹۹۷ گنجانده بود. بر پایه این دستور کار، برای یکپارچه کردن واکتس آمریکا بر ویدادهای پیش بینی نشده پس از جنگ، چارچوبی درون سازمانی ایجاد شد که در بازسازی کوزوو به دنبال مداخله ناتو در ۱۹۹۹ به کار آمد. تلاش برای دولت سازی در کوزوو، در مقایسه با تلاشهایی که در سطح بین المللی در بوسنی به منظور ایجاد فرماندهی واحد صورت گرفت، بسی بهتر و به گونه چشمگیری، با کشمکشهای درون سازمانی کمتری ساز مانده شد؛ و این، نااندازه ای از هماهنگی بهتر ایالات متحده مایمی گرفت.

در آغاز کار دولت بوش، تلاش هایی برای جایگزین کردن دستور کار شماره ۵۶ رئیس جمهور با دستور کاری جدید صورت پذیرفت که بر پایه آن مسئولیت هماهنگی فعالیت های مربوط به دولت سازی، به کارکنان شورای امنیت ملی کاخ سفید واگذار می شد. این، بر روی هم رفته، اندیشه ای معقول بود، اما بوش پیش نویس دستور کار را ظاهر آبه علت مخالفت های بی پای وزارت دفاع امضا نکرد. پس از آن هم که یازدهم سپتامبر، جنگ افغانستان و در پی آن مسائل مربوط به بازسازی پیش آمد، دولت بوش هنوز چارچوب مورد توافق برای سیاست گذاری در زمینه دولت سازی نداشت و حتی بسیاری از مقامات رسمی تلاش های مربوط به بازسازی افغانستان را مایه آبروریزی می دیدند.

بر پایه این پیشینه بود که پنتاگون در نوامبر ۲۰۰۲، اندکی پس از صدور قطعنامه شماره ۱۴۴۱ شورای

● **منتقدان دولت سازی استدلال می کنند که اگر دولت سازی به معنی پدید آوردن یا ترمیم همه رشته های فرهنگی، اجتماعی و تاریخی ای گرفته شود که افراد را به عنوان یک ملت به هم پیوند می دهد، قدرتهای بیگانه هرگز نخواهند توانست دولتی بسازند.**

دونالد رامسفلد، وزیر دفاع آمریکا، دلایل قانع کننده ای برای به دست گرفتن زمام کارهای مربوط به بازسازی داشت. بر نامه های پیشین آمریکا در زمینه دولت سازی همیشه سلسله مراتب فرماندهی دوگانه داشت؛ یکی با امور نظامی امنیتی و دیگری از طریق سفیر آمریکا در محل و وزارت خارجه با امور غیر نظامی سروکار میداد. از نظر رامسفلد، این گونه توزیع اختیارات، دست و پایی نیروهای آمریکا را می بست زیرا سلسله مراتب فرماندهی غیر نظامی، از سویی نمی توانست اختیارات خود را واگذار کند، و از سویی دیگر برای کارهایی که آمادگی انجام دادنش را نداشت، مانند فعالیت های انتظامی، پیوسته از نیروهای نظامی درخواست کمک می کرد. این مسئله به اعتقاد رامسفلد بویژه در مورد بوسنی صادق بود. نیروهای آمریکا با گذشت هفت سال از امضاشدن موافقتنامه های دیتون، هنوز در منطقه مستقرند و این مشکل در افغانستان نیز پس از سرنگونی طالبان پیش آمد. همچنین، پنتاگون ماهها با وزارت خارجه و دستگاه اطلاعاتی بر سر نقش احمد چلبی و کنگره ملی عراق درگیری داشت. این درگیری میان کسانی در پنتاگون که اعتقاد داشتند فرایند دموکراسی در عراق را می توان یکسر به روش احمد چلبی و کنگره ملی عراق گذاشت از یک سو، و از سویی دیگر کسانی که در وزارت خارجه و دستگاه اطلاعاتی وی را برای ایفای هیچ نقشی در عراق پس از جنگ مناسب نمی دیدند، جریان داشت.

سرانجام در اواخر دسامبر ۲۰۰۲، رامسفلد، این دیوان سالار زیر دست و کهنه کار، بر رقیبان خود چیره شد و پنتاگون با موافقت بوش زمام کارها را به دست گرفت؛ ظاهر آبه این دلیل که ابده ایجاد فرماندهی خوشایند بوش بود. اما این استراتژی نیز نارسایی های آشکاری داشت؛ پنتاگون نمی توانست محل مناسبی برای اداره بسیاری از کارهای مربوط به بازسازی باشد زیرا توانمندیها و دانش سازمانی لازم در این زمینه را نداشت. وزارت دفاع برای نگارش قانون اساسی



بی‌بهره از دموکراسی یا خودگردانی است. در بوسنی و در کوزوو، نشانی از استراتژی واگذاری قدرت به چشم نمی‌خورد، زیرا کنار کشیدن جامعه بین‌المللی، هر دو کشور را با مشکلات سیاسی پیچیده‌ای روبرو می‌سازد که خود در بادی امر علت مداخله بین‌المللی بوده است.

البته هیچ‌یک از موارد بالا بدان معنی نخواهد بود که ایالات متحده باید جامعه بین‌المللی را از عملیات دولت‌سازی کنار بگذارد. تفاوت چندسوی‌گرایی و رویکرد یک‌سویه، یعنی تفاوت ۷۰ میلیارد دلاری که قدرتهای بزرگ در نخستین جنگ خلیج فارس پرداختند و ۱۳ میلیارد دلاری که این بار برای بازسازی قول داده‌اند. جامعه بین‌المللی می‌تواند نیروهای پلیس، مهندسان آب، کارشناسان مین‌زدایی و دیگر منابعی که ایالات متحده اغلب قادر به تأمین سریع آنها نیست، فراهم کند. باتوجه به فاصله دراز میان زمان برنامه‌ریزی و اجرا که گریزناپذیر است، آنچه مورد نیاز است تشکیل نهادی ثابت در دولت آمریکا برای همکاری با جامعه بین‌المللی است.

### رویکردهای تازه

تجربه دولت بوش در عراق، آموزنده درس‌های تازه‌ای در زمینه دولت‌سازی نیست، بلکه برپاره‌ای از یافته‌های فراموش‌شده پیشین تأکید می‌کند. نخستین یافته این است که دولت‌سازی، کاری دشوار و درازمدت است که هزینه‌های سنگین از نظر نیروی انسانی، جان‌انسانها و منابع دارد. دولت‌سازی در مناطقی بسیار موفق بوده است (آلمان، ژاپن و فیلیپین) که نیروهای آمریکایی برای نسل‌ها در آنجا مانده‌اند. اگر مایل به پرداخت این گونه هزینه‌های سنگین نیستیم، اصلاً نباید دست به این کار بزنیم.

گفته می‌شود که ما [آمریکاییان] در حال حاضر از آن‌رو در افغانستان و عراق کاملاً درگیر شده‌ایم و احتمالاً در آینده نیز مسئولیت دولت‌سازی‌های دیگری را به عهده خواهیم گرفت زیرا مشکل دولت‌های شکست‌خورده چیزی نیست که به سلامت بتوانیم از کنارش بگذریم. بنابراین لازم است از تجربه اخیر خود درس‌هایی بیاموزیم.

مشکلاتی که گریبانگیر دولت بوش در عراق است، بیش از آنکه برآیند داورهای نادرست خاصی باشد از پیامدهای فرعی و قابل پیش‌بینی ساختار

تولیدبرنامه‌های جذاب تلویزیونی که بتواند با برنامه‌های شبکه الجزیره یا شبکه العربیه برای تسخیر روح و روان بینندگان عرب رقابت کند، فاقد هرگونه تخصص مورد نیاز است. گذشته از آن، نه روابط خوبی با سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی که خدمات انساندوستانه ارائه می‌کنند دارد، نه راهی برای یکپارچه کردن فعالیت‌های خود با سازمان ملل متحد و دیگر نهادهای چندجانبی.

به هر روی، هنگامی که روشن شد بازسازی عراق بر هزینه‌های طولانی‌تر از آنچه انتظار می‌رفته خواهد بود، در کنگره آمریکا نیاز عاجل به جذب کمک‌های بین‌المللی مطرح گردید. البته دریافت این‌گونه کمک‌ها اگرچه خوشایند مالیات‌دهندگان آمریکایی است، اما جامعه بین‌المللی نیز در زمینه دولت‌سازی خیلی سازمان‌یافته‌تر از آمریکا نیست.

پیش از هر چیز باید گفت که در جامعه بین‌المللی هیچ قدرت متمرکزی برای هدایت تلاشهای مربوط به دولت‌سازی وجود ندارد. هر چند ممکن است بسیاری از کشورها خواهان واگذاری این مسئولیت به سازمان ملل متحد باشند، اما این راه حلی عملی نیست. سازمان ملل متحد فاقد تخصص و منابع انسانی و مادی لازم برای اجرای مقتدرانه برنامه‌های مربوط به دولت‌سازی است؛ از این رو سخت به کمک کنندگان بزرگ‌گیرای نمونه آمریکا، جامعه اروپا و تاناندازه کمتری ژاپن متکی است.

گذشته از آن، هیچ‌کس مشکل مهم تر در فرایند دولت‌سازی، یعنی چگونگی اجرای مرحله دوم یا گذار به نهادهای بومی قائم به خویش را حل نکرده است. چنان که آقای مایکل ایگناتیف کارشناس در زمینه حقوق بشر با عبارتتی به یادماندنی گفته است، «در حالی که شعار جامعه بین‌المللی ظرفیت‌سازی است، واقعیت این است که اغلب بار سیلن آژانس‌های ثروتمند بین‌المللی، بیمانکاران و نهادهای غیردولتی همراه با تلفن‌های دستی، کامپیوترهای لپ‌تاپ و دستمزدهای جهان‌اولی‌شان، ظرفیت‌زدایی هم می‌شود.» در مقاله‌ای که به تازگی در فصلنامه دموکراسی چاپ شده است، جرد کانوس و فلیکس مارتین استدلال کرده‌اند که بوسنی، پس از گذشت هفت سال از موافقتنامه‌های دیتون، پسان حکومت اروپایی‌ها در هند شده است، که در آن نماینده عالی به عنوان نایب پادشاه بر مستعمره‌ای فرمان می‌راند که

### ● در جامعه بین‌المللی هیچ

قدرت متمرکزی برای هدایت تلاشهای مربوط به دولت‌سازی وجود ندارد. هر چند ممکن است بسیاری از کشورها خواهان واگذاری این مسئولیت به سازمان ملل متحد باشند، اما این راه حلی عملی نیست. سازمان ملل متحد فاقد تخصص و منابع انسانی و مادی لازم برای اجرای مقتدرانه برنامه‌های مربوط به دولت‌سازی است؛ از این رو سخت به کمک کنندگان بزرگ‌گیر برای نمونه آمریکا، جامعه اروپا و تاناندازه کمتری ژاپن متکی است.

چگونگی کاهش سطح کمک‌ها و حضور در یک کشور رانمی توان به وزارت دفاع که همواره به خروج سریع گرایش دارد، سپرد.

این گرایش، بایست شرف‌رفت‌روند بازسازی عراق، اهمیت ویژه خواهد داشت. دونالد رامسفیلد استراتژی دولت‌سازی را به صورت موج‌به‌عنوان یک استراتژی بن‌بند بیان کرده است که شامل انتقال سریع ادارات و امور به دست نیروهای محلی و نیز این سیاست بسیار دوست‌داشتنی است که نیروهای محلی را به حال خود رها می‌کند تا اهشان را به سوی دموکراسی و حکومتی خوب ببیند. چنین رویکردی دست کم برای کسانی که نگران غایت کار هستند، رویکردی نامطمئن است. دولت جدید عراق از لحاظ اداری دولتی ضعیف خواهد بود که در چشم شهروندان نیز مشروعیّت کامل نخواهد داشت. این دولت گرفتار فساد و سوءمدیریت و غرق در اختلافات داخلی خواهد بود. گواه آن درگیری میان اعضای شیعه شورای حکومتی عراق و اعضای غیر شیعه بر سر چگونگی تدوین پیش‌نویس قانون اساسی است. دولت‌سازی چیزی فراتر از آموزش نیروی پلیس و نیروهای ارتش است که از ایالات متحده به نیروهای محلی منتقل گردد. تا هنگامی که این نیروها در چارچوب احزاب سیاسی، نظام قضایی، مدیریت مدنی و حاکمیت قانون قرار نگیرند، فقط گرفتار کشمکشهای داخلی بر سر قدرت خواهند بود. این خطر وجود دارد که دولت‌سازی به گونه‌مورد نظر رامسفیلد، بعنوان ابزاری عقلانی برای توجیه خروج ناهنگام به کار گرفته شود، قطع نظر از اینکه چه منجلائی به جای می‌گذارد.

البته به لحاظ سیاسی، جان‌انداختن ضرورت یک نهاد ثابت در دولت ایالات متحده برای پرداختن به دولت‌سازی، کاری است دشوار زیرا ماهنوز این ایده‌ها که مدتهای مدیدی است دست‌اندر کار دولت‌سازی هستیم، نیز پذیرفته‌ایم. به هر روی، روابط بین‌الملل، دیگر فقط میدان بازی میان ابرقدرت‌ها نیست بلکه میدانی است که در آن رخدادهای درون‌کشورهای کوچک می‌تواند آثار مهمی بر دیگر نقاط جهان بگذارد. «امپراتوری» ما شاید یک امپراتوری در حال گذاری استوار بر دموکراسی و حقوق بشر باشد، ولی منافع ما ایجاب می‌کند که یاد بگیریم چگونه بهتر به دیگر مردمان بیاموزیم که خودشان را اداره کنند.

نهادی ضعیف و نسنجیده دولت بوده است. ترمیم این ساختار، دست‌کم مستلزم چهار چیز است:

نخست، ایالات متحده برای اداره کردن فعالیت‌های کنونی و آینده در زمینه دولت‌سازی، نیازمند دستگاهی مرکزی، با کارکنان ثابت است. گمارده شدن فردی به عنوان مدیر بر نامه‌های بازسازی، یکی از مواردی است که کمیسیون ویژه امور مربوط به بازسازی پس از جنگ و ایستنه به مرکز مطالعات استراتژیک و بین‌المللی پیشنهاد کرده است. جای این مدیر می‌تواند در هر یک از سازمان‌های ذیربط دولتی باشد، هر چند با عنایت به ظرفیّت کدر روابط درون‌سازمانی وجود دارد، کاخ سفید منطقی‌ترین محل برای فعالیت این مدیر خواهد بود (از هنگامی که روشن شد سیردن سرپرستی کارهای مربوط به بازسازی عراق به پنتاگون نادرست بوده است، کارکنان کاخ سفید در اکتبر ۲۰۰۳ برای پس گرفتن اختیارات در این زمینه تلاش‌های خود را آغاز کردند). این دفتر می‌تواند نقش مخزن تجربه‌ها و یافته‌های مربوط به دولت‌سازی را بازی کند؛ بدین سان تاگزیر نخواهیم بود برای بازآموزختن چیزهایی که تاکنون دانسته‌ایم به اینجا و آنجا سر بکشیم.

دوم، این دفتر هماهنگ‌کننده باید اختیار کافی داشته باشد تا بتواند کارگزارهای گوناگون دولتی را به‌هنگام پیش آمدن بحران‌زیر فرمان خود در آورد؛ بدین معنا که یک غیر نظامی، همبای‌فکر مانده سنت‌گام، باید مسئولیت برنامهریزی امور غیر نظامی در دوران پس از جنگ را منطبق و همساز با برنامه‌ریزی نظامی بر عهده گیرد.

سوم، هر سازمان ثابتی که برای دولت‌سازی ایجاد می‌شود باید با سازمان‌های مشابه در دیگر کشورها مرتبط باشد. گرچه جامعه بین‌المللی دربر تو تلاشهایی که در زمینه دولت‌سازی در سوئالی، یونانی و تیمور شرقی داشته، تجربه‌های خوبی اندوخته است، ولی برای نگهداشت حافظه نهادی، فاقد ابزارهای لازم است و می‌تواند کمک آمریکا هر همنده شود.

چهارم، تلاش‌ها در زمینه بازسازی به‌هنگام گذار از مرحله نخست (برقراری ثبات در منطقه) به مرحله دوم (ایجاد نهادهای قائم به خویش) که در نهایت خروج خوشایند ایالات متحده را ممکن می‌سازد، باید همچنان تحت مدیریت شفاف غیر نظامی باشد. تصمیم‌های مربوط به آهنگ و گذاری مسئولیت‌ها به نیروهای داخلی، ترتیب اصلاحات سیاسی، زمان و

● **فوکویاما: تجربه دولت بوش در عراق، آموزنده درس‌های تازه‌ای در زمینه دولت‌سازی نیست، بلکه برپاره‌ای از یافته‌های فراموش شده پیشین تأکید می‌کند. نخستین یافته این است که دولت‌سازی، کاری دشوار و درازمدت است که هزینه‌های سنگین از نظر نیروی انسانی، جان انسانها و منابع دارد. دولت‌سازی در مناطقی بسیار موفق بوده است (آلمان، ژاپن و فیلیپین) که نیروهای آمریکایی برای نسل‌ها در آنجا مانده‌اند. اگر مایل به پرداخت این گونه هزینه‌های سنگین نیستیم، اصلاً نباید دست به این کار بزنیم.**