

معرفی و نقد کتاب

نقش آمریکا در ملت‌سازی: از آلمان تا عراق^۱

مؤسسه «راند»^۲ یکی از مراکز اصلی و معتبر ایالات متحده در زمینه پژوهش و تحلیل سیاست خارجی است و مطالعات و تحلیل‌های صورت‌گرفته در آن، تأثیر گسترده‌ای بر سیاست‌ها و پویای‌های تصمیم‌گیری در ایالات متحده دارد. این مؤسسه در سال ۲۰۰۳ کتابی با عنوان «نقش آمریکا در ملت‌سازی: از آلمان تا عراق» منتشر کرد. کتاب یادشده توسط یک تیم هشت نفره از محققان برجسته مرکز پژوهش راند تألیف شده است که عبارت‌اند از: جیمز رویینز، جان مک‌گین، کیث کرین، ست جونز، رولی لال، آندرو روتمل، ریچارد سوانگر و آنجا تیمیلینا. کتاب در ۲۴۳ صفحه و در ده بخش تنظیم شده و دارای یک دیباچه و یک خلاصه اجرایی و جداول و ضمایم دیگری است که در متن کتاب از آن‌ها بهره‌برداری شده است. در بخش اول که صرفاً شامل مقدمه است (صفحات ۱ تا ۳ کتاب)، نویسندگان اهداف خود را از این پژوهش بررسی عمیق عملکرد آمریکا در زمینه ملت‌سازی در دوران پس از جنگ سرد، بیان کرده‌اند. بهترین روش برای دمکراتیک‌سازی دولت‌ها است تا ضمن استخراج نتایج این بررسی، آن را در قالب چارچوبی مدون و سازمان یافته در مورد عراق نیز به کار بندند. نویسندگان با طرح واژه‌هایی مانند «صلح‌بانی»، «اشغالگری»، «باثبات‌سازی» و «بازسازی»، معتقدند تمام این واژه‌ها و اصطلاحات معنای کاملی برای فعالیت‌هایی که با استفاده از نیروی نظامی برای دمکراسی‌سازی صورت گرفته‌اند، ندارند و «ملت‌سازی» اصطلاح مناسب‌تری است. روش‌شناسی نویسندگان کتاب برای انجام این پژوهش که در مقدمه توضیح داده شده شامل هفت مرحله است:

1. American's Role in Nation-Bulding: From Germany to Iraq.

2. RAND

۱. مطالعه ماهیت توافقنامه‌ای که به منازعه پایان داده است؛
۲. توصیف گسترده مسئله؛
۳. مطالعه حجم و وسعت چالش‌های فراروی، شامل چالش‌های امنیتی، بشردوستانه، اداری، سیاسی و اقتصادی؛
۴. مطالعه ترتیبات نهادی و سیاست‌هایی که در طول عملیات اتخاذ شده‌اند؛
۵. چگونگی پیشرفت عملیات و نتایج مثبت یا منفی حاصل از آن، برای مثال چگونگی ایجاد تشکیلات اداری، یا چگونگی تشکیل نیروی پلیس، یا نحوه بازسازی اقتصادی و یا ایجاد نهادهای دموکراتیک؛
۶. ارزیابی عملیات‌های صورت گرفته؛
۷. استخراج درس‌های حاصل از هر عملیات.

در پایان این بررسی نیز تجویزات گسترده‌ای را در این مورد که از مطالعات موردی حاصل شده است، در فصل جمع‌بندی یا همان خلاصه اجرایی تدوین کرده‌اند. نویسندگان معتقدند مهم‌ترین نمونه‌های تاریخی را در دوران پس از جنگ جهانی دوم تاکنون برای مطالعه انتخاب کرده‌اند که عبارت‌اند از: آلمان، ژاپن، هائیتی، سومالی، بوسنی، کوزوو و افغانستان. در تمامی این موارد هفت‌گانه، قدرت نظامی آمریکا برای پی‌ریزی دموکراسی‌سازی در آن‌ها به‌کار گرفته شده؛ اما نتایج یکسانی حاصل نشده است. به‌عبارت دیگر، محققان به‌دنبال یافتن چرایی این تفاوت در نتایج هستند تا بتوانند برای بحران عراق راهکارهایی ارائه دهند.

در فصل دوم، نویسندگان روند ملت‌سازی و نتایج حاصل از آن را در کشور آلمان پس از جنگ دوم جهانی بررسی کرده‌اند. در فصل سوم، ژاپن، نمونه مطالعه است و در ادامه به ترتیب سومالی، هائیتی، بوسنی، کوزوو و افغانستان بررسی و تحلیل شده‌اند. نویسندگان در یک نتیجه‌گیری کلی، معتقدند دو نمونه اول، یعنی آلمان و ژاپن بدون شک، موفقیت‌آمیز بوده‌اند؛ اما ملت‌سازی در سایر موارد نتایج رضایت‌بخشی نداشته است. در فصل نهم نیز درس‌هایی را که از بررسی این نمونه‌ها گرفته‌اند، در قالب نتایج تحقیق گرد آورده‌اند و براساس این نتایج، راهکارهایی را برای موفقیت ایالات متحده در خصوص دموکراتیک‌سازی در عراق پیشنهاد داده‌اند.

گفتنی است که مؤلفان کتاب «نقش آمریکا در ملت‌سازی از آلمان تا عراق» به دنبال استخراج بهترین روش برای دموکراتیک‌سازی دولت‌ها بوده‌اند؛ از این‌رو، مهم‌ترین فصل کتاب، فصل نهم است که در آن، درس‌های فراگرفته‌شده از این هفت مطالعه موردی تبیین شده است. برای ارزیابی بهتر این بخش می‌توان از پنج معیار کلی بهره‌برداری کرد که

عبارت‌اند از: ۱. درون‌داده‌های پروسه ملت‌سازی؛ ۲. برون‌داده‌ها؛ ۳. شرایط موفقیت؛ ۴. منابع و مدیریت پروژه؛ ۵. زمان‌بندی. تجزیه و تحلیل هر یک از این پنج معیار کلی به ما کمک می‌کند تا نتایج جمع‌بندی‌شده این پژوهش را بهتر تبیین کنیم.

۱. درون‌داده‌های پروسه ملت‌سازی

محققان کتاب، پنج شاخص اصلی را برای مطالعه درون‌داده‌های ملت‌سازی مطرح کرده‌اند که شامل موارد زیر است:

۱-۱. حضور نظامی

حضور نیروهای نظامی در موارد هفت‌گانه مطالعه ملت‌سازی بسیار متفاوت بوده است. البته مقایسه آماری براساس تعداد نیروهای بین‌الملل برحسب هر هزار نفر سکنه هر کشور صورت گرفته است. آمارهای ارائه‌شده، نشان می‌دهند تعداد نیروهای آمریکایی در آغاز عملیات آلمان، بوسنی و کوزوو در مقایسه با تعداد این نیروها در موارد ژاپن، سومالی، افغانستان و هائیتی بسیار کمتر بوده است. حضور این نیروها در آلمان و ژاپن حتی تا امروز هم تداوم داشته است؛ در حالی که در مورد هائیتی و سومالی خیلی زود این کشورها را ترک کردند. این مقایسه آماری نشان می‌دهد تعداد نیروها و مدت زمان حضور آنها یکی از عوامل اساسی در موفقیت روند ملت‌سازی است. در آلمان ۱/۶ میلیون نفر (۵۲-۱۹۴۵ م.) و در ژاپن ۳۵۰ هزار نفر نیروی نظامی آمریکا حضور طولانی داشتند (۵۲-۱۹۴۵ م.)؛ در حالی که در سومالی (۹۴-۱۹۹۲ م.) تنها ۲۸ هزار نفر و در هائیتی (۹۶-۱۹۹۴ م.) فقط ۲۱۰۰ نفر نیرو به علاوه ۱۰۰۰ نفر نیروی پلیس بین‌الملل شرکت داشتند و در افغانستان (از ۲۰۰۱ م. تاکنون) تعداد ۱۰ هزار نیروی نظامی حضور دارند.

۱-۲. حضور پلیس بین‌الملل

دومین شاخص درون‌داده‌های طرح ملت‌سازی، حضور نیروهای پلیس بین‌الملل است که علاوه بر انجام فعالیت‌های تکمیلی برای نیروهای نظامی، می‌توانند سه کار ویژه دیگر هم داشته باشد که شامل آموزش، مشاوره نیروهای بومی و برقراری نظم و امنیت و اجرای قانون در دوران گذار است. معمولاً در دوران گذار نوعی خلأ امنیتی ایجاد می‌شود و نیروهای پلیس بین‌الملل می‌توانند در رفع این نقص مؤثر باشند.

۱-۳. کمک خارجی در مراحل آغازین پس از مناقشه

براساس این شاخص، میزان دریافت کمک‌های خارجی در دو سال اول پس از مناقشه

در هر کشور متفاوت بوده است. آلمان، ژاپن و بوسنی به ترتیب ۱۱/۶، ۴/۱ و ۴/۵ میلیارد دلار، و در مقابل هائیتی، کوزوو و افغانستان همگی کمتر از ۲ میلیارد دلار کمک خارجی دریافت کرده‌اند. از مقایسه این آمارها چنین استنباط شده است که کشورهایی که بیشترین میزان کمک‌های خارجی را در مراحل آغازین دوران پس از منازعه دریافت کرده‌اند، پروسه ملت‌سازی را موفق‌تر طی کرده‌اند.

۴-۱. سرانه کمک‌های خارجی

برای دقت در تحلیل و مقایسه، آمار و ارقام خام سوئدمنند نیستند. از همین‌روی، داده‌ها و آمار کمک‌های خارجی را برحسب سرانه ملی کشورها و با نرخ واحد دلار در سال ۲۰۰۱ م. محاسبه کرده‌اند. آمارها حاکی از آن است که آلمان براساس سرانه ملی در حدود ۲۰۰ دلار به‌ازای هر نفر دریافت کرده، در حالی که کوزوو با بیش از ۸۰۰ دلار سرانه کمک دریافتی رشد اقتصادی سریع‌تری را تجربه کرده است. در مقابل، هائیتی که کمترین میزان سرانه کمک‌ها را داشته، از نظر اقتصادی رشد چندانی نکرده است. بنابراین، نتیجه‌ای که حاصل می‌شود این است که رشد اقتصادی بیشتر منوط به دریافت میزان سرانه بیشتر کمک خارجی است.

۵-۱. سهم کمک خارجی در تولید ناخالص داخلی

این معیار در تحلیل و مقایسه اقتصادی موارد هفت‌گانه بسیار مهم بوده است؛ زیرا بین ۲۰ تا ۴۵ درصد در تولید ناخالص داخلی این کشورها تأثیر داشته است. این میزان کمک خارجی اغلب برآیند کنفرانس‌های کمک‌رسانی می‌باشد که پس از منازعه برای احیای اقتصادی کشورهای مورد نظر تشکیل شده‌اند و علاوه بر اینکه نمودار بی‌رونقی فعالیت اقتصادی در این کشورهاست، می‌تواند تأثیر این کمک‌ها را در احیای سریع اقتصادی آن‌ها نشان دهد.

۲. برون‌داده‌های پروسه ملت‌سازی

در بعد برون‌داده‌ها، چهار شاخص اصلی برای مطالعه و مقایسه موارد هفت‌گانه پژوهش مورد توجه قرار گرفته است:

۱-۲. میزان تلفات ناشی از عملیات‌های رزمی در دوره پس از منازعه

در این مورد، پژوهش به این نتیجه رسیده است که هرچه سطح نیروهای شرکت‌کننده

در عملیات ملت‌سازی پایین‌تر باشد، میزان تلفاتی که در دوره پس از منازعه ایجاد می‌شود زیادتر خواهد بود. براساس آمارهای موجود، نیروهای خارجی در آلمان، ژاپن، کوزوو و بوسنی هیچ تلفاتی نداشته‌اند؛ اما تلفات آن‌ها در سومالی و افغانستان به ترتیب ۴۳ و ۳۰ کشته بوده است، در حالی است که تعداد نیروهای عمل‌کننده در این دو کشور به نسبت جمعیت آن‌ها کمترین سطح را داشته است. لذا نتیجه‌ای که گزارش از این تحلیل و مقایسه گرفته، این است که در اجرای پروژه ملت‌سازی باید از نیروی نظامی کافی به نسبت جمعیت کشور هدف استفاده کرد تا تعداد تلفات در مراحل بعدی کمتر باشد؛ اما واقعیت موجود در کشور عراق این نتیجه‌گیری را تأیید نمی‌کند؛ زیرا تلفات نیروهای آمریکایی در عراق علی‌رغم وجود تعداد زیاد نیروها و اعزام مجدد نیرو به عراق کاهش نیافت.

۲-۲. زمان‌بندی انتخابات

از آنجایی که براساس پژوهش صورت‌گرفته، دموکراتیک‌سازی هدف اصلی ملت‌سازی مطرح شده است و این فرایند از طریق برگزاری انتخابات دموکراتیک می‌تواند محقق شود، باید نحوه برگزاری انتخابات در موارد مطالعه‌شده به دقت بررسی گردد. در تمام این موارد برای مثال، فاصله برگزاری انتخابات متفاوت بوده و نتایج مختلفی هم به وجود آمده است؛ برای مثال در ژاپن، بوسنی و هائیتی انتخابات محلی هم‌زمان با انتخابات سراسری یا درست پس از آن برگزار شد؛ در حالی که در آلمان ۵۲ ماه پس از سقوط هیتلر انتخابات سراسری برگزار شد و انتخابات محلی در آلمان و کوزوو هجده ماه قبل از آن. استنباطی که در این گزارش پژوهشی منعکس شده است این مسئله را بیان می‌کند که انتخابات محلی باید قبل از انتخابات سراسری برگزار شود تا رهبران جدید فرصت تحکیم قدرتشان را بیابند و از طرف دیگر، دولتی زود هنگام تشکیل نشود که مجبور شود جدول زمانی خروج نیروهای اشغالگر را تنظیم کند. مزیت سوم آن این است که رسانه‌ها سازمان‌های غیردولتی، سازمان‌های مردم‌نهاد و احزاب بتوانند پایگاه اجتماعی پیدا کنند و به عبارت دیگر، نهادهای جامعه مدنی شکل و قوام یابند. البته این نتیجه‌گیری کتاب از نظر نگارنده، دارای تناقض است؛ برای مثال پروژه ملت‌سازی در بوسنی از سال ۱۹۹۶ عملاً شروع شد. در اولین انتخابات محلی و سراسری، احزاب قومگرا روی کار آمدند. همچنین به استثنای یک دوره انتخابات، تقریباً در تمام موارد تا سال ۲۰۰۴ - که انتخابات برگزار شده است - همین احزاب و شخصیت‌های قومگرا قدرت را در دست داشتند و این در حالی است که اصلاحات سیاسی، اجتماعی و

اقتصادی زیادی هم صورت گرفته است. بنابراین، برخلاف نظر نویسندگان، نمی‌توان این حکم را صادر کرد که اگر انتخابات محلی قبل از انتخابات سراسری صورت گیرد، روند ملت‌سازی موفقیت‌آمیزتر است. در عراق انتخابات موجب به قدرت رسیدن دولتی شیعه شد که در مقابل خواسته‌های نیروهای اشغالگر مقاومت می‌کند.

۳-۲. آمار پناهندگان و آوارگان

در تمام منازعات، میزان آوارگان و پناهندگان از وسعت بی‌ثباتی حکایت دارد. این گزارش مدعی است مهاجرت به کشورهایی که در کاهش منازعه دخیل هستند، عامل مهمی در تصمیمات آن‌ها برای متوقف کردن منازعه است؛ برای نمونه سیل عظیم پناهندگان و آوارگان بوسنی و کوزوو را به اروپا و آمریکا علتی برای مداخله این کشورها و پایان دادن به منازعه قومی در بالکان تلقی می‌کند. اما برخلاف نظر نویسندگان باید گفت در منازعه و بحران بوسنی که در حقیقت تجاوز صربستان به بوسنی با پوشش تحرکات صرب‌های داخلی صورت گرفت و به نسل‌کشی مسلمانان و پاکسازی نژادی انجامید، تا اواسط سال ۱۹۹۵ م که برتری با صرب‌ها بود، اروپا عملاً در مقابل این اقدامات نژادپرستانه سکوت اختیار کرده بود و سیل مهاجران هم بر اراده این کشورها برای توقف درگیری‌ها تأثیری نداشت. ایالات متحده هم به دلایل ژئوپلیتیکی در این بحران مداخله کرد و نه به دلیل قدرت لابی مسلمانان یا آوارگان بوسنیایی در واشنگتن. در سال ۲۰۰۲ شورای روابط خارجی آمریکا گزارشی را با عنوان «بالکان ۲۰۱۰» منتشر کرد که در آن از بالکان به عنوان حفره‌ای امنیتی برای اجرای استراتژی خاورمیانه‌ای آمریکا یاد کرده؛ و به صراحت خواهان حضور امنیتی و نظامی سنگین ایالات متحده در بالکان شده است؛ این گزارش نادرست بودن ادعای نویسندگان را نشان می‌دهد. پایگاه‌های عظیم نظامی در پریشینا (کوزوو) و توزلا و ساریوو (بوسنی) از قرائن این اهمیت ژئوپلیتیکی است.

۴-۲. تغییرات در سرانه تولید ناخالص داخلی

یکی از مهم‌ترین شاخص‌های احیای اقتصادی یک کشور پس از یک منازعه، احیای درآمدهای آن است که در سرانه تولید ناخالص داخلی انعکاس می‌یابد. نگاهی به آمارها نشان می‌دهد میزان کمک‌های دریافتی در میزان رشد تولید ناخالص داخلی در دوران پس از منازعه بسیار مهم است و نمودار تمایل به احیای اقتصادی کشور هدف است. در موارد هفت‌گانه مورد مطالعه، کشور بوسنی در صدر جدول است و علت آن،

مقادیر هنگفت کمک‌های خارجی است، هائیتی کمترین میزان کمک را دریافت کرده و کندترین رشد اقتصادی را نیز داشته است.

۳. شرایط موفقیت

یکی از سؤالات اساسی که همواره در مورد پروسه ملت‌سازی مطرح بوده این است که اساساً چرا این برنامه در بعضی موارد موفق بوده، ولی در بعضی دیگر نتایج قبولی نداشته است؟ آیا علت موفقیت یا عدم موفقیت این برنامه به مدلی که برای پیشبرد آن انتخاب شده است بستگی دارد؟

اساساً ملت‌سازی می‌تواند از دو مدل اصلی ناشی شود: ملت‌سازی از داخل و ملت‌سازی از خارج یک کشور. در مدل اول، نیروهای داخلی یک کشور دست به کار می‌شوند و اهداف متفاوتی را دنبال می‌کنند که می‌تواند شامل تلاش برای وحدت ملی و یا جلوگیری از گسترش نیروهای گریز از مرکز باشد. در واقع، در این مدل، دولت ملی مدیر برنامه ملت‌سازی است. اما در مدل دوم، ملت‌سازی از سوی نیروهای خارجی برنامه‌ریزی و اجرا می‌شود و یک کشور به وسیله نیروی نظامی مورد تهاجم قرار گرفته و اشغال شده است. هدف از این برنامه در حقیقت، تأمین منافع درازمدت قدرت اشغالگر برای دخالت در سومالی (۱۹۹۳ م)، یا حذف رژیم تروریستی و دمکراسی‌سازی مانند عراق (۲۰۰۳ م) و افغانستان (۲۰۰۲ م) و یا جلوگیری از نقض حقوق بشر و نسل‌کشی مانند بوسنی (۱۹۹۵ م) است.

به هر حال همچنان این سؤال باقی است که آیا تفاوت در نتایج ملت‌سازی، ناشی از تفاوت در نوع مدل اجرایی آن است یا در نوع کاربست این مدل‌ها در یک کشور؟ آیا شرایط داخلی کشور هدف، تأثیرگذار است یا اهداف کشوری که مدیر برنامه ملت‌سازی است؟ در پاسخ به این سؤالات، محققان مؤسسه مطالعاتی راند در این کتاب سه پاسخ مطرح کرده‌اند که به آن‌ها اشاره می‌کنیم:

پاسخ اول مؤلفان این است که ملت‌سازی در کشورهایی که دارای اقتصادی پیشرفته بوده‌اند، آسان‌تر به نتیجه می‌رسد؛ زیرا ترمیم اقتصادهای پیشرفته خیلی زود به ثمر می‌نشیند؛ ولی اقتصادهای ضعیف و عقب‌افتاده به راحتی اصلاح نمی‌شوند و رشد نمی‌کنند. نمونه آن ژاپن و آلمان است که دو نمونه موفق ملت‌سازی از آن‌ها نام برده می‌شود. اما انتقادی که وارد شده، این است که علت اصلی طرح مارشال، نگرانی وی از فروپاشی اقتصاد آلمان در سال ۱۹۴۷ بوده است و ژاپن نیز رشد اقتصادی کندی در

مقایسه با شش مورد دیگر مطالعه داشته است. در کنار این مسئله، کوزوو - ایالت عقب افتاده صربستان و جدا شده از آن - ظرف دو سال، اقتصادی پرتق‌تر از دوران قبل از منازعه پیدا کرده است. بنابراین، نمی‌توان ملت‌سازی را با رشد اقتصادی برابر دانست و اساساً ملت‌سازی دارای جنبه‌های عمیق غیراقتصادی است؛ همان‌گونه که نویسندگان در تعریف از ملت‌سازی در همین کتاب مطرح کرده‌اند.

پاسخ دوم به سؤال اصلی به جنبه داخلی کشور برمی‌گردد که هدف ملت‌سازی است. محققان معتقدند تجانس و همگونی جمعیت کشور هدف، عامل موفقیت ملت‌سازی است و کشوری که دارای گسست‌های قومی، قبیله‌ای، اقتصادی و اجتماعی و مذهبی است نمی‌تواند روند ملت‌سازی را به صورت موفقیت‌آمیزی طی می‌کند. شاهد مثال برای این پاسخ، وضعیت کشورهای سومالی، هائیتی و افغانستان است که برخلاف آلمان و ژاپن، جوامعی با گسست‌های عمیق بوده‌اند. اما در نقد نظر نویسندگان کتاب، تأکید می‌شود که کشورهایی مانند بوسنی و کوزوو که روند ملت‌سازی موفق دارند نه تنها از جهت تفاوت‌های قومی وضعیت بهتری در مقایسه با سه کشور یادشده نداشتند، بلکه در بعضی موارد حتی گسست‌های عمیق‌تری هم دارند و همسایگانی که به این نوع تفاوت‌ها دامن می‌زنند؛ برای مثال صرب‌های کوزوو یا بوسنی عمیقاً تحت تأثیر حکومت‌های رادیکال صربی در صربستان هستند و متناسب با منافع آن‌ها حرکت می‌کنند و یا کروات‌های بوسنی عمیقاً پیوندهای قومی و مذهبی خودشان را با کرواسی حفظ کرده‌اند و با آن‌ها همسویی دارند. اما در عین حال، فرایند ساختارسازی دمکراتیک در بوسنی یا کوزوو تا حد قابل قبولی در حال طی شدن است و موفقیت‌هایی هم داشته است. محققان کتاب ملت‌سازی از اینجا به پاسخ سوم می‌رسند و معتقدند سطح تلاشی که جامعه بین‌الملل برای اجرای پروسه ملت‌سازی در این کشورها برای دگرگون‌سازی دمکراتیک انجام داده، متفاوت است و علت تفاوت نتایج به میزان این تلاش‌ها برمی‌گردد.

در تشریح پاسخ سوم، محققان براین باورند که ملت‌سازی تلاشی وابسته به منابع و زمان است؛ یعنی میزان منابعی که وارد این پروسه می‌شود (درون‌داده‌ها) و طول مدتی که برای اجرای این پروژه صرف می‌شود تأثیر مستقیم و تعیین‌کننده دارد. یعنی هر چه منابع مالی بیشتری هزینه گردد و مدت زمان زیادتری صرف اجرای این برنامه‌ها بشود، موفقیت بیشتری حاصل می‌شود. اما به نظر نگارنده نمونه ژاپن که یک برنامه موفق ملت‌سازی را طی کرده است، خلاف این مدعا را نشان می‌دهد؛ زیرا تعداد نیروی

حاضر در ژاپن به نسبت جمعیت از بوسنی، کوزوو و آلمان هم کمتر بوده و بر حسب سرانه ملی میزان کمکی هم که دریافت کرده کمتر است؛ اما رشد اقتصادی‌ای که ژاپن در جنگ کره تجربه کرد، موجب رونق اقتصادی آن شد. از طرف دیگر، تجانس جمعیت و همکاری مشتاقانه ساختار قدرت در ژاپن موجب شد امنیت از طریق یک نیروی کوچک تأمین شده، رونق اقتصادی به وجود آید و این مسئله عاملی جهت رشد سریع و پیشرفت برنامه ملت‌سازی در ژاپن شد. البته باید متذکر شد اصلاحات اساسی در ژاپن و آلمان در دوران محرومیت اقتصادی آن‌ها صورت گرفت و رشد اقتصادی به مشروعیت بخشیدن به فرایند دمکراسی کمک کرد؛ اما پیش‌زمینه لازم نبود.

سخن دیگر اینکه محققان معتقدند چنانچه در دوران منازعه و قبل از شروع دوران بازسازی و دمکراتیزه شدن کشور مورد نظر، میزان خسارات وارده کم باشد و حالت قطعیت در پایان منازعه ضعیف باشد، برنامه ملت‌سازی در دوران پس از منازعه با چالش‌های امنیتی گسترده‌تری روبه‌رو می‌شود و در نتیجه موفقیتی حاصل نمی‌شود. همچنین اگر پیروزی نظامی سریع حاصل شود و تلفات کمی داده شود، اثبات‌سازی پس از دوران منازعه سخت‌تر و برنامه ملت‌سازی با مشکل مواجه می‌شود مانند آنچه در عراق اتفاق افتاده است.

نگارنده برخلاف نظر مؤلفان کتاب ملت‌سازی در مورد جنبه امنیتی پس از دوران منازعه و رابطه‌ای که با میزان تلفات و سرعت پیروزی در منازعه دارد، معتقد است نتیجه‌گیری دقیق و درستی صورت نگرفته است. درست است که ژاپن پس از شکست سنگین و تلفات فراوان در جنگ، خواهان تسلیم و همکاری با نیروهای اشغالگر شد، اما این وضعیت در عراق هم وجود داشت. مردم از رژیم دیکتاتوری صدام به‌سویه آمده بودند و آمادگی همکاری با هر نیروی نجات‌بخش را داشتند. کما اینکه در جریان جنگ نیز از نیروهای آمریکایی استقبال کردند، حتی ساختارهای قدرت رژیم بعثی خیلی سریع از بین رفت و ساختار جدیدی شکل گرفت. این ساختار اراده لازم برای برقراری ثبات و امنیت و شروع دوران بازسازی اقتصادی و همکاری در این زمینه‌ها با نیروهای آمریکایی را هم داشت؛ اما عملاً در دوران پس از منازعه چالش‌های عمده امنیتی ایجاد شده است و موج نارضایتی، ترور و ناامنی به صورت گسترده به وجود آمده است. این در حالی است که منازعه رژیم قبل با نیروهای اشغالگر با قطعیت پایان یافته بود و ساختارهای جدید آماده همکاری بودند و در عین حال تلفات نیروی اشغالگر زیاد نبوده است. به نظر می‌رسد آنچه موجب بروز ناامنی و بی‌ثباتی در دوران پس از منازعه

شده است، هیچ یک از عواملی که محققان برشمرده‌اند، نقش اصلی ندارند. دست‌کم در مورد عراق و افغانستان می‌توان چنین ادعا کرد که در هر دو کشور علی‌رغم وجود گسست‌های قومی و مذهبی و وجود رونق اقتصادی در دوران حاکمیت صدام در عراق و طالبان در افغانستان و دوران درگیری‌های دو دهه قبل از آن در این کشور در هر دو نمونه مطالعه، نیروهای معارض حکومت‌های صدام و طالبان با اشغالگران همکاری کردند. ساختارهای قدرت شکل گرفته پس از منازعه خواهان ثبات و امنیت بودند و در این راستا تلاش کردند. در دوران منازعه نیروهای اشغالگر پیروزی‌های نسبتاً آسان و تلفات کمی داشتند؛ اما در هر دو نمونه با موجی از بی‌ثباتی، ناامنی و رکود در بازسازی اقتصادی و در نتیجه عدم موفقیت در برنامه ملت‌سازی روبه‌رو هستیم. در افغانستان، نیروهای طالبان به‌صورت خزننده و تدریجی به صحنه تحولات بازگشته‌اند و حکومت مرکزی هیچ‌گونه اقتداری خارج از پایتخت ندارد. حتی موج بی‌ثباتی‌ها و تحولات ناشی از مسائل افغانستان به نوعی بر پاکستان نیز سایه افکنده و این کشور را دستخوش تحولات شدیدی کرده است. به‌گونه‌ای که دولت مرکزی قادر به کنترل و مهار و مدیریت آن به سادگی نیست. در عراق ناامنی گسترش یافته و افزایش تعداد نیروهای نظامی نیز کارساز نبوده است. هیچ تلاش جدی برای بازسازی عراق صورت نمی‌گیرد و چشم‌انداز روشنی برای آینده برنامه ملت‌سازی در عراق قابل ترسیم نیست؛ لذا می‌توان گفت عامل دیگری به غیر از توسعه اقتصادی یا تجانس و همگونی جمعیت و یا تلاش جامعه بین‌المللی برای پیشرفت و موفقیت برنامه ملت‌سازی یک کشور نیاز است که شاید بتوان از آن به همسویی اهداف و نیات کشور (کشورها) یا نیروهایی که مدیریت برنامه ملت‌سازی را به‌عهده دارند با «هویت» مردم کشوری که هدف ملت‌سازی است، یاد کرد. در نمونه‌های بوسنی و کوزوو عاملی که موجب موفقیت شد، همسوسدن دستکاری هویت مردم با اهداف و نیات نیروهای ملت‌ساز بوده است؛ لذا موجب تسهیل روند ملت‌سازی نیز شد اما در افغانستان و یا عراق این مسئله با تعارض روبه‌روست و بنابراین، پروسه ملت‌سازی مطابق برنامه مدیران آن پیش نمی‌رود.

۴. هزینه مشترک، مدیریت منسجم

یکی دیگر از اصولی که محققان به‌عنوان یک اصل راهگشا در پیشبرد ملت‌سازی به آن اشاره کرده‌اند، مستخرج از تجربه بالکان است. نویسندگان معتقدند در بالکان که در دو مورد برنامه ملت‌سازی پی‌گیری شده است (بوسنی و کوزوو)، عملیات نظامی به دست

ایالات متحده رهبری شده است؛ اما در ادامه مسئولیت‌ها تقسیم شدند. در مورد بوسنی بین آمریکا و اتحادیه اروپا و در مورد کوزوو بین آمریکا و سازمان ملل این تقسیم وظایف صورت گرفته است. در هر دو مورد، مدیریت و فرماندهی در اختیار آمریکایی‌ها قرار گرفت و ساختار پیش‌برنده برنامه ملت‌سازی به دو شاخه تقسیم شد: یک بخش نظامی که مأموریت ناتو بود و یک بخش غیرنظامی که در کوزوو به سازمان ملل واگذار گردید. در بوسنی مسئولیت به شورای اجرایی صلح پیمان دیتون واگذار شد که آمریکا در آن تصمیمات اصلی را می‌گرفت. در حقیقت به نوعی وحدت فرماندهی ایجاد شده بود؛ اما چون اروپا و سازمان ملل هم مشارکت داده شدند، هزینه‌های اجرای برنامه‌ها تقسیم شد. این مدل در افغانستان جواب نداد؛ زیرا کشورهایی که در طرح ملت‌سازی در افغانستان مشارکت دارند، دارای اشتراک در منافع نیستند و بینشی منسجم و مشترک بر رفتار آن‌ها حاکم نیست.

۵. زمان‌بندی عملیات ملت‌سازی

محور پنجمی که در این ارزیابی بدان توجه شده شامل زمان‌بندی اجرای طرح است. نتیجه‌ای که از این بررسی به دست آمده، چنین است: باقی ماندن طولانی نیروهای اشغالگر موجب موفقیت طرح ملت‌سازی نمی‌شود؛ اما خروج زود هنگام هم موجب شکست می‌شود. نویسندگان این گزارش اذعان دارند ایالات متحده به دلیل علایق ژئوپلیتیکی خودش وارد مناطق هدف شده است و بنابراین، پس از موفقیت هم خروج نهایی را توصیه نمی‌کنند و معتقدند به سه شکل متفاوت این حضور می‌تواند تداوم یابد: حضور نظامی مستقیم، اخذ تضمین‌های امنیتی با دوام در قالب قراردادهای دوجانبه و به شکل رهبری ترتیبات امنیتی منطقه‌ای. البته این نتیجه‌گیری در تناقض با سایر بخش‌های گزارش است که نویسندگان سعی دارند دلایل دیگری را برای روی آوردن به برنامه ملت‌سازی بیان کنند.

در بخش پایانی گزارش یک جمع‌بندی صورت گرفته است که عبارت‌انداز:

۱. عوامل زیادی بر تسهیل یا کندی ملت‌سازی اثر دارند؛ داشتن پیشینه قبلی در زمینه تجربه دموکراتیک، سطح توسعه اقتصادی و تجانس و همگونی ملی از جمله این عوامل هستند؛ اما سطح تلاش برای ملت‌سازی توسط جامعه بین‌الملل که در مؤلفه‌های زمان، نیروی انسانی و پول تبلور می‌یابد، اهمیت بیشتری دارند.
۲. ملت‌سازی چندجانبه پیچیده‌تر و زمان‌برتر از ملت‌سازی یک‌جانبه است؛ ولی هزینه کمتری دارد.

۳. ملت‌سازی چندجانبه (در مقایسه با یک‌جانبه) می‌تواند دگرگونی عمیق‌تر و سازش منطقه‌ای بیشتری ایجاد کند.
۴. وحدت فرماندهی و مشارکت وسیع زمانی تأثیرگذارند که شرکت‌کنندگان بیش‌تر مشتری داشته باشند.
۵. هر چه مقدار نیروهای ثابت‌ساز بیشتر باشد میزان تلفات کمتر خواهد بود.
۶. جلب حمایت دولت‌های همسایه کشور هدف ضروری است. بدون حضور آن‌ها موفقیت غیرممکن است.
۷. پاسخگویی به بی‌عدالتی و مظالم گذشته یک چالش جدی دولت - ملت است و در صورتی موفق می‌شود که تعهدی عمیق و درازمدت به اجرای کل مراحل عملیات وجود داشته باشد.
۸. گذار به دموکراسی و ملت‌سازی طولانی است و راه میان‌بر ندارد و دست‌کم دوره‌ای پنج ساله مورد نیاز است.

به‌کارگیری این درس‌ها در عراق

کتاب با این سؤال به پایان می‌رسد که: چگونه تجربیات حاصل از مطالعه موارد هفت‌گانه را که از مهم‌ترین مصادیق ملت‌سازی از زمان پایان جنگ جهانی دوم بوده‌اند، می‌توان در مورد عراق به‌کار بست؟ در پاسخ به این سؤال، به دو دسته مشکلات اشاره می‌کنند: دسته اول مشکلاتی است که خاص عراق هستند؛ مانند نداشتن پیشینه دموکراسی کثرت‌گرا و معضلاتی از قبیل داشتن هویت ملی ضعیف، نداشتن سابقه حکومت توسط اکثریت شیعه و کردها و همچنین قوی بودن مرزبندی‌های فروملی هم در ابعاد جغرافیایی و هم قومی و مذهبی. از مشکلات دیگری که خاص کشور عراق است، می‌توان به وجود جرائم سازمان‌یافته فراوان و همین‌طور نبودن یک طبقه متوسط حکومت‌کننده اشاره کرد که به دلیل ظلم و تعدی فراوان رژیم صدام این وضعیت به وجود آمده است. در کنار این مشکلات که خاص کشور عراق هستند، پنج دسته از مشکلات عام برنامه‌های ملت‌سازی نیز مطرح شده است که عبارت‌اند از:

۱. ضرورت اصلاح ساختارهای ارتش، پلیس، سیستم دیوان‌سالاری و سرویس‌های امنیتی؛
۲. ضرورت اجرای اصلاحات قضایی و رسیدگی به قربانیان حقوق بشر؛
۳. ضرورت اصلاحات اقتصادی؛

۴. مقابله با همسایگان عراق: ایران، ترکیه و سوریه؛

۵. رفع مشکلات مربوط به عدم هماهنگی‌های بین‌المللی قبل از حمله به عراق. این عدم هماهنگی به مشکل اصلی ایالات متحده بدل شده است؛ یعنی هم موجب سوءظن اعراب به نیات آن‌ها شده و هم بار هزینه‌های مالی این عملیات تقسیم شده است. لذا نویسندگان کتاب از این مسئله به‌عنوان مشکلی اصلی یاد کرده‌اند.

البته در کنار مشکلات عام و خاص که برای عراق برشمرده شده، مزیت‌هایی نیز مطرح است؛ مانند وجود سیستم اداری سراسری در عراق که البته نیاز به ترمیم دارد و یا اینکه پیوند این تشکیلات اداری و نهادی با نهادهای بین‌المللی تسهیل‌کننده اقدامات بشردوستانه خواهد شد. همچنین وجود منابع غنی نفت که موجب عدم وابستگی عراق در میان‌مدت به جامعه بین‌المللی است.

این پژوهش با اشاره به مشکلاتی که مأموریت ملت‌سازی برای آمریکا ایجاد کرده است و موجب مخالفت‌های زیادی در درون آمریکا شد، اقرار می‌کند این مأموریت تاکنون موفق نبوده و نیز یک نتیجه‌گیری کلی دارد که ملت‌سازی در عراق برای ایالات متحده حیاتی است. بنابراین، با توجه به درس‌هایی که از مطالعه تجربیات هفت‌گانه می‌آموزد، سؤال اصلی این نیست که چگونه می‌توان از عراق خارج شد، بلکه سؤال این است که تا کجا و با چه سرعتی می‌توان در قدرت با عراقی‌ها و جامعه بین‌الملل شریک و سهیم شد و همچنان بر دوران گذار به دموکراسی و ثبات هم نظارت کرد؟

در پایان، باید یادآور شد که این گزارش ضمن اینکه اطلاعات مفیدی در مورد نحوه عملکرد آمریکا در نمونه‌های مورد مطالعه به دست می‌دهد، جهت‌گیری کاملاً آمریکایی دارد و تلاش می‌کند توجیه‌گر اقدامات آمریکا در این زمینه باشد. این امر البته موفق نبوده و دارای تناقضاتی است که در متن این ارزیابی تحلیلی به بعضی از آن‌ها اشاره شد.

نتیجه‌گیری نهایی گزارش در مورد عراق نشان می‌دهد اهداف بشردوستانه یا کمک به صلح و دموکراسی‌سازی همگی بهانه‌هایی هستند که آمریکا با توسل به آن‌ها در مناطق حساس ژئوپلیتیکی عملیات‌های را انجام می‌دهد تا به تحکیم سلطه هژمونی جهانی خودش کمک کند و تا مادامی که این گونه اقدامات با چنین اهدافی صورت می‌گیرند و در تعارض با منافع و هویت مردم کشورهای هدف قرار دارند، نباید امیدوار بود برنامه‌های ملت‌سازی موجب دگرگونی‌های عمیق و تحکیم مبانی دموکراسی در این گونه جوامع بشود.

اردشیر نوریان

دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل

دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران