



بررسی تحلیلی مفهوم دولت شکننده



دکتر احمد بیگلری* - دکتر احسان خضری**

This is an open access article under the CC BY license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

چکیده

امروزه دولت شکننده اصطلاحی رایج است و هر قدر که بیشتر به کار می‌رود و به گستره وسیع‌تری از پدیده‌ها ارجاع داده می‌شود، از دلالت و معنا تهی گشته و قدرت تبیین‌کنندگی آن کمتر می‌گردد. ارجاع یک واژه به کثرتی از معانی و فراگیر شدن دایره مصداقی آن، سبب می‌گردد به جای یک ابزار تشخیصی دقیق، از نظر سیاسی انعطاف‌پذیر بوده و گاه مورد سوءاستفاده قرار گیرد. در موارد متعددی مشاهده می‌شود که قدرت‌های غربی به بهانه تهدید امنیت خود و جامعه جهانی از سوی کشورهایی که دولت شکننده دارند به مداخله می‌پردازند. نوشتار حاضر می‌کوشد در پاسخ به این پرسش که «دولت شکننده چیست و چه ویژگی‌هایی دارد؟» با بررسی شبکه معنایی دولت شکننده از طریق روش توصیفی-تحلیلی، به تدقیق معنایی این مفهوم از زاویه دید موافقان و مخالفان پردازد تا امکان بهره‌گیری از آن به عنوان یک ابزار تشخیصی را به سنجش درآورد. هدف پژوهش، ارائه تصویری واضح‌تر از مفهومی نسبتاً نوپدید است. به نظر می‌رسد علیرغم قابلیت کاربردی و تبیینی مفهوم دولت شکننده، اما می‌توان از منظری معرفت‌شناسانه و روش‌شناسانه، نقدهایی اساسی نسبت به این مفهوم روا دانست. باید در بهره‌گیری از این مفهوم سویه‌های ایدئولوژیک آن اظهار گردد.

کلیدواژگان

بررسی تحلیلی، دولت، دولت شکننده، دولت ورشکسته، دولت ضعیف، دولت فروپاشیده.

* استادیار گروه علوم سیاسی دانشگاه اراک، اراک، ایران/ نویسنده مسئول، ایمیل: a-biglari@araku.ac.ir

** دانش‌آموخته دکتری علوم سیاسی از دانشگاه تهران، تهران، ایران/ ایمیل: ehsankhezri@ut.ac.ir

مقدمه

امروزه «دولت شکننده»^۱ به اصطلاحی رایج تبدیل شده است. سازمان ملل از شکنندگی دولت به عنوان چالشی بزرگ برای دستیابی به اهداف توسعه هزاره و تهدیدی برای امنیت جهانی نام می‌برد. در همین راستا و به منظور سنجش میزان آسیب‌پذیری و آستانه تحمل دولت‌ها، شاخص دولت‌های شکننده^۲ طراحی شده و از سال ۲۰۰۴ منتشر می‌گردد.^۳ امروزه بسیاری از دولت‌ها با استفاده از این شاخص سنجیده می‌شوند. به طور معمول و در ابتدا شکنندگی دولت برای برخی از کشورهای جهان سوم به کار برده می‌شد که راهی به توسعه نداشتند. در واقع، از منظر مقوله توسعه حتی به منازعات درون این دولت‌ها نگریسته می‌شد. اما پس از حملات ۱۱ سپتامبر، این بار بیشتر از زاویه امنیت بین‌المللی و در ارتباط با نقش کشورهای دارای دولت شکننده در تهدید آن و مسأله تروریسم، بحث دولت‌های شکننده مورد توجه قرار گرفت. به عنوان مثال، در موارد متعددی مشاهده می‌شود که قدرت‌های غربی به بهانه تهدید امنیت خود و جامعه جهانی از سوی کشورهای که دولت شکننده دارند به مداخله می‌پردازند.

بدین ترتیب، هر قدر این اصطلاح بیشتر به کار می‌رود و به گستره وسیع‌تری ارجاع داده می‌شود، از دلالت و معنا تهی گشته و قدرت تبیین‌کنندگی آن کمتر می‌گردد. ارجاع یک واژه به کثرتی از معانی و فراگیر شدن دایره مصداقی آن، سبب می‌گردد به جای یک ابزار تشخیصی دقیق، از نظر سیاسی انعطاف‌پذیر بوده و گاه مورد سوءاستفاده قرار گیرد. بنابراین، پرداختن مفهومی و نظری به این دانش واژه قبل از کاربرد می‌تواند به تدقیق آن مدد رساند. در این راستا، نویسندگان نوشتار حاضر می‌کوشند به این پرسش پاسخ دهند که «دولت شکننده چیست و چه ویژگی‌هایی دارد؟».

با این حال، باید توجه داشت که از یک سو، ادبیات این بحث بر متغیرهای داخلی دولت تمرکز دارد و اساساً بر اساس رویکردی کارکردگرایانه و از زاویه دید غربی، شاخص‌های شکنندگی دولت برای برخی کشورهای در حال توسعه (غیرغربی) با تکیه بر میزان توانایی‌های داخلی آنها سنجیده می‌شود. در واقع، در موضوعاتی همچون منازعه و امنیت و نیز توسعه این مفهوم صورت‌بندی شده است. از سوی دیگر، بر اساس نگاهی منتقدانه (منظر غیرغربی)، این مفهوم به جای یک ابزار تشخیصی دقیق، از نظر سیاسی انعطاف‌پذیر بوده و توجیهی برای مداخلات خارجی فراهم می‌آورد که اغلب به تأثیر دولت‌های شکننده بر امنیت «ما» (غربی‌ها) مربوط می‌شود. از این رو، باید این مفاهیم را تدقیق کرد؛ یعنی وقتی از دولت شکننده یا دولت ورشکسته یا شکست‌خورده صحبت می‌شود، باید روشن شود منظور چه چیزی است. نویسندگان در این مقاله می‌کوشند از طریق بحثی توصیفی-تحلیلی درباره شبکه معنایی دولت شکننده به طراحی یک چارچوب مفهومی مبادرت ورزند. بنابراین، هدف از نگارش مقاله ترسیم ظرفیت تبیینی مفهوم دولت شکننده برای پژوهش‌های سیاسی است.

^۱. Fragile State

^۲. Fragile States Index

^۳. برای اطلاع از وضعیت کشورها به صورت به‌روز بنگرید به: <https://fragilestatesindex.org>

۱- پیشینه

از منظر نهادگرایی، فوکویاما (۱۳۹۶) ضمن پذیرش دولت به مثابه نهادی متمرکز و مبتنی بر سلسله مراتب، تأکید می‌کند که هر نظم سیاسی بر سه نهاد استوار است: دولت (در مفهوم وبری)، حاکمیت قانون و پاسخگویی دموکراتیک. این سه دسته نهاد ممکن است در جوامع سیاسی مختلف، به صورت مستقل از یکدیگر و در ترکیب‌های متنوع وجود داشته باشد. لیبرال دموکراسی توسعه یافته از نظر سیاسی، شامل هر سه نهاد است و بین آنها تعادل دیده می‌شود. به گفته فوکویاما، این گونه نیست که لیبرال دموکراسی‌های مدرن کمتر از دیگر رژیم‌های سیاسی در معرض زوال سیاسی باشند (فوکویاما، ۱۳۹۶: ۱۹-۳۸)؛ (Fukuyama, 2017: 19-38). او با ارجاع به هانتینگتون و استفاده از مفهوم زوال سیاسی برای تشریح بی‌ثباتی سیاسی بسیاری از کشورهای تازه استقلال یافته در سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم، از جهاتی زوال سیاسی را از شروط توسعه سیاسی قلمداد می‌کند. به باور او: «... کهنه باید برود تا نو به بازار بیاید. اما گذارها می‌توانند پر آشوب و خشن باشند؛ تضمینی برای سازگار شدن مستمر، صلح آمیز و کافی نهادهای سیاسی وجود ندارد» (فوکویاما، ۱۳۹۶: ۴۶۶)؛ (Fukuyama, 2017: 466). بر مبنای تحلیل فوکویاما می‌توان گفت زوال سیاسی هنگامی آغاز می‌شود که حکومت قادر به تداوم و حفظ تعادل میان سه مؤلفه مزبور نباشد. متورم شدن هر یک از این مؤلفه‌ها، محل نظم سیاسی است.

در رویکردهای متأخر، عجم‌اوغلو و رابینسون^۱ با پیوند زدن میان شکست دولت‌ملت‌ها با ادبیات توسعه بر این عقیده‌اند که ملت‌ها زمانی شکست می‌خورند که دارای نهادهای اقتصادی استثماری پشتیبانی شده از سوی نهادهای سیاسی استثماری باشند (عجم‌اوغلو و رابینسون، ۱۳۹۴: ۱۲۳)؛ (Acemoglu and Robinson, 2014: 123). منظور از نهادهای سیاسی فراگیر، نهادهایی است که به میزان متناسبی متمرکز و کثرت‌گرا هستند، و نهادهایی که در برقراری هر یک از این شرایط ناموفق باشند، نهادهای سیاسی استثماری نامیده می‌شوند. نهادهای سیاسی استثماری قدرت را در دست کوچکی از فرادستان متمرکز می‌سازند و محدودیت‌های اندکی بر این قدرت‌ها اعمال می‌کنند. ساختار نهادهای اقتصادی غالباً توسط این هیئت حاکمه، برای استثمار منابع از بقیه جامعه شکل داده می‌شود؛ بنابراین نهادهای سیاسی استثماری طبعاً نهادهای اقتصادی استثماری را به همراه دارند. نهادهای اقتصادی فراگیر، نهادهایی هستند که اجازه مشارکت گروه بزرگی از مردم را در فعالیت‌های اقتصادی فراهم کرده و آن‌ها را تشویق می‌کنند تا از استعدادها و مهارت‌هایشان بهترین استفاده را ببرند و قدرت انتخاب داشته باشند. نهادهای اقتصادی برای آنکه فراگیر باشند باید متضمن مالکیت خصوصی امن، نظام حقوقی بی‌طرف و ترتیباتی برای تأمین خدمات عمومی باشند. در مقابل، نهادهایی که ویژگی‌هایشان در تضاد با نهادهای فراگیر قرار دارد، نهادهای اقتصادی استثماری هستند (عجم‌اوغلو و رابینسون، ۱۳۹۴: ۱۱۳-۱۲۰)؛ (Acemoglu and Robinson, 2014: 113-120).

همچنین برخی از محققان حوزه مطالعات منطقه‌ای و به خصوص در حوزه افراط‌گرایی قومی،

^۱. Acemoglu & Robinson

مذهبی و...، از این مفهوم در راستای تبیین پدیده مدنظر خود بهره برده‌اند؛ چرا که بنیان علی استدلال آنها عدم موفقیت فرایند دولت‌ملت‌سازی در منطقه مورد پژوهش است. کاویانی‌راد و همکاران (۱۳۹۷) با نمونه پژوهی داعش در مصر معتقدند شکندگی دولت مصر در کنار سایر عوامل محیطی، زمینه‌ساز قلمروییابی و گسترش داعش در این منطقه بوده است. سلطانی گیشینی و همکاران (۱۳۹۶) معتقدند وجود دولت‌های شکست‌خورده متعدد در یک منطقه، با توجه به ویژگی‌های مشترکی که دارند، سبب ایجاد جنگ‌های جدید در آن شده و آن منطقه را به یک منطقه شکست‌خورده تبدیل می‌کند. میخائیل و گوژانسکی^۱ (۲۰۱۷) مسأله شکست و ناکامی دولت‌ملت‌سازی در جهان عرب را در کشورهای عراق، یمن، سوریه، لبنان، اردن و فلسطین و پادشاهی‌های عرب به خصوص پس از پدیده بهار عربی مورد مطالعه قرار داده و به مداخلات خارجی و بسترهای جغرافیاسیاست^۲ در این حوزه توجه داشته‌اند.

اما از رویکردهای متعارف که عبور کنیم، برخی از پژوهشگران با دیدگاهی متفاوت به نقد مفهوم دولت شکننده پرداخته‌اند و استفاده از آن به عنوان ابزاری تحلیلی را مورد سؤال جدی قرار داده‌اند. چارلز کال در پژوهشی با عنوان «مغالطه دولت ورشکسته»^۳ نشان می‌دهد که اصطلاح دولت ورشکسته و نظایر آن، به گونه‌ای واگرایانه و مشکل‌ساز مورد استفاده قرار گرفته‌اند و هر گونه کاربرد سودمندی را از دست داده‌اند. به زعم وی، تحلیل گران باید این اصطلاحات را کنار بگذارند، چرا که مفهوم «دولت‌های ورشکسته» و اصطلاحات مرتبط با آن، بیشتر به یک بدهی تبدیل شده است تا یک دارایی. بنیادها و اندیشکده‌ها برای دریافت بودجه جهت کار بر روی این مفاهیم هجوم آورده‌اند و همین مسئله منجر به گسترش کاربردهای متعدد، واگرا و نامشخص این واژه شده است (Call, 2008).

کال شش نقیصه عمده مفهوم دولت ورشکسته را چنین برمی‌شمرد: یکم، تجمع بیش از حد دولت‌های مختلف با همدیگر زیر یک عنوان (تنوع و منحصر به فرد بودن کشورها را در زیرمجموعه‌ای از دسته‌بندی‌های یکدست پنهان می‌کند)؛ دوم، دستورالعمل‌های خام و ناپخته (یعنی تجویز دستورالعمل واحد برای بیماری‌های مختلف؛ مانند: نظم بهتر. نظم بهتر در اینجا یعنی سیاست‌هایی که به دنبال ایجاد نظم است حتی اگر این نظم ناعادلانه باشد. این نظم و ثبات، در خدمت منافع غربی‌هاست که دغدغه قاچاق و تروریسم دارند)؛ سوم، گریز از دموکراسی و دموکراتیزاسیون (قرار گرفتن نمایندگی، پاسخگویی و شفافیت زیر سایه نظم و امنیت)؛ چهارم، تلفیق صلح و دولت‌گرایی (توجه بیش از حد به دولت‌ها و نهادهای دولتی و دولت‌سازی برای ایجاد صلح)؛ پنجم، سوگیری غربی و ارزش‌های لیبرالی (تکرار فروض مشکل‌ساز نظریه نوسازی برای بهبود ارائه خدمات از سوی دولت ورشکسته)؛ ششم، مبهم بودن نقش غرب در بروز شکست دولت‌ها (حذف شدن تاریخ طولانی استعمار و استثمار) (Call, 2008: 1491-1500).

^۱. Michael & Guzansky

^۲. Geopolitics

^۳. The Fallacy of the "Failed State"

از نظر کال، این مفهوم، ناکافی و حتی گمراه کننده است. نیاز مهم برای مبارزه با تروریسم، به امتیازدهی به ظرفیت‌های تأمین نظم کشورها انجامیده است. اگرچه امنیت، شرط لازم برای مشروعیت و توسعه پایدار است، اما تلاش‌های خارجی که در همه جا و در هر مکانی و بدون در نظر گرفتن زمینه، از قابلیت‌های اجباری برخوردار است، احتمالاً دولت‌های متجاوز، غارتگر و نامشروع را تقویت می‌کند. الگوی دولت‌سازی امنیت‌محور^۱ یکی از خطرات جدی مفهوم دولت شکست خورده است. در نتیجه، مفهوم دولت ورشکسته باید کنار گذاشته شود مگر اینکه به دولت‌های کاملاً فروپاشیده اشاره کند؛ یعنی جایی که هیچ مرجعی از نظر داخلی، برای ساکنان یک کشور یا از نظر خارجی، برای جامعه بین‌المللی قابل تشخیص نیست (Call, 2008: 1494-1505). لذا دیدگاه نورنالیستی که تنها بر جنبه‌های اساسی سیستم بین‌المللی و عمدتاً بر امنیت و ناامنی بین دولت‌ها تمرکز می‌کند، اشکال جدی در مفهوم «دولت ورشکسته» ایجاد می‌کند (Cursaru, 2018: 21).

اولیویه نای^۲ استاد دانشگاه پاریس در مطالعه خود، دولت ورشکسته و شکننده را برچسب‌های گلیچ کننده و ناپایدار می‌داند. او در تبارشناسی علاقه جهانی به این موضوع، نقش کمک‌های تحقیقاتی قابل توجهی را که توسط دولت‌های آمریکا و انگلیس در اوایل دهه ۲۰۰۰ میلادی اعطا شد، پررنگ می‌داند. تأثیر این دو دولت بر کار هنجاری سازمان‌های بین‌المللی مانند سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و بانک جهانی نیز عامل مهمی در توسعه ادبیات مربوط به شکنندگی دولت بوده است. عامل دیگر، انعطاف‌پذیری مفاهیم است که زمینه را فراهم می‌سازد تا به طرق بسیار متفاوتی توسط سیاست‌گذاران و تحلیلگران تصاحب شوند. اکثر مطالعات، عدم وجود معیارهای پذیرفته شده جهانی برای تعریف عینی یک دولت شکننده یا ورشکسته را تأیید می‌کنند. نای قائل به این است که این مفاهیم دارای دو اشکال اساسی هستند:

۱-۱- مرکزگرایی غربی^۳

بیشتر مطالعات در مورد شکنندگی و شکست دولت بر اساس تجزیه و تحلیل یکنواخت و ساده از نهادهای سیاسی است. این مطالعات معیارها، فرضیه‌های تحقیق و تجویز سیاست‌هایشان را بر اساس رویکردی غرب محور به نظم اجتماعی و ثبات سیاسی ارائه می‌کنند. آنها دیدگاه نادرستی دارند که می‌گویند الگوها و شیوه‌های نهادی دولت‌های وبری، که در اقتصادهای توسعه یافته دیده می‌شود، می‌تواند به هر کشور فقیر و مستعد درگیری منتقل شود. این اندیشه پیرامون شکست دولت، با این مفروض نظام دولت مدرن پیوند دارد که همه دولت‌ها به نهادهای مشابه متکی هستند (یا حداقل باید متکی باشند) و با هنجارها و قواعد، همگرا عمل می‌کنند. این روند سبب نادیده گرفتن طیف گسترده‌ای از مسیرهای تاریخی و موقعیت‌های فرهنگی می‌شود.

^۱. Security-centered State-Building

^۲. Olivier Nay

^۳. Western-centrism

۱-۲- تقلیل‌گرایی تحلیلی^۱

گفتمان سیاست در مورد شکنندگی و شکست دولت عمدتاً بر عواملی تمرکز می‌کند که مشروعیت، اقتدار و ظرفیت نهادهای رسمی دولتی را تضعیف می‌کند؛ به‌ویژه به دستگاه‌های دولتی و بوروکراتیک، نقش رهبران سیاسی و دخالت نیروهای سیاسی که دولت را به چالش می‌کشند علاقه‌مند است. در نتیجه به ساختارهای غیررسمی که به ثبات و توسعه در جامعه کمک می‌کنند و همچنین وابستگی‌های خارجی که بر سیاست داخلی حکومت‌های به اصطلاح شکننده تأثیر می‌گذارد، توجه کافی ندارد.

در هر صورت، یکی از مهم‌ترین محدودیت‌های تحلیلی مطالعات در مورد دولت‌های شکننده و ورشکسته، ناتوانی نویسندگان در توافق بر سر معیارهای استوار برای تعریف شکنندگی دولت است. از سوی دیگر، لفاظی در مورد کشورهای ورشکسته و شکننده را نمی‌توان از دکترین نظامی، گزینه‌های دیپلماتیک و انتخاب‌های اقتصادی قدرت‌های غربی جدا کرد. کتاب تند نوام چامسکی استدلال مربوط به دولت‌های ورشکسته را به‌عنوان یک «جعل ایدئولوژیکی»^۲ برای مشروعیت بخشیدن به نفوذ ایالات متحده مورد انتقاد قرار داد. حتی برخی پیشنهاد کردند که دولت‌ها تنها زمانی ورشکسته محسوب می‌شوند که منافع غربی به‌طور مستقیم تهدید می‌شود. (Nay, 2013: ۳۲۶-۳۳۳).

چامسکی معتقد است قدرت هژمونیک جهان بر اساس دکترین «دفاع مشروع پیشدستانه» و بدون هیچ حد و حصری و به‌طور آزاد، برای خود حق جنگیدن قائل است. کلینتون در سال ۱۹۹۴ مقوله «کشورهای تروریست» را رواج داد که «کشورهای یاغی» را نیز شامل می‌شد. چند سال بعد مفهوم دیگری به کارنامه او اضافه شد: «دولت‌های ورشکسته»، که ما باید از خود در برابر آنها محافظت کنیم و باید به آنها کمک کنیم. بعدها «محور شرارت» مطرح شد که ما برای دفاع از خود باید آنها را نابود کنیم. باید در نظر داشت که مانند دولت تروریست و دولت یاغی، مفهوم دولت ورشکسته نیز دارای ابهام است و تفاسیر گوناگونی از آن ارائه می‌شود (چامسکی، ۱۳۸۹: ۳، ۱۵۶ و ۱۵۷). (Chomsky, 2010: 3, 156, 157).

۲- چارچوب نظری

دولت شکننده به مثابه یک مفهوم، در اینجا خود، موضوع تحلیل و بررسی است. مفاهیم ابزارهایی هستند که به عنوان اجزای سازنده الگوها و نظریه‌ها، در تحلیل سیاسی به کار برده می‌شوند. یک مفهوم، انگاره‌ای کلی و عام است که از واقعیت‌ها انتزاع شده و بخشی از آنها را توصیف می‌نماید (شومیکر و همکاران، ۱۳۸۷: ۲۹)؛ (Shoemaker et al, 2007: 29). بنابراین، مفهوم به مثابه یک ابزار نظری که در راستای اندیشه، نقد، استدلال، توضیح و تحلیل به کار می‌رود، بسیار ارزشمند است. در واقع، معرفت ما به جهان و از واقعیت، به واسطه تحمیل معناهایی است که از طریق مفاهیم

^۱. Analytical Reductionism

^۲. Ideological Invention

ایجاد می‌گردند. مفاهیم از طریق شناسایی ویژگی‌ها و اشکال یکسان اشیاء، ما را در طبقه‌بندی آنها یاری می‌رسانند. بنابراین، مفاهیم عناوینی کلی هستند که ساختمان دانش بشری را می‌سازند. باین-وجود، به دلیل پیچیدگی و تغییرپذیری واقعیت، مفاهیم همواره فروکاهنده هستند. یک مفهوم از طریق گزینش برخی از وجوه اساسی یک پدیده، سایر وجوه آن را تقلیل داده و یا نادیده می‌گیرد. از این رو، یک واژه [به عنوان دال بر یک مفهوم] ممکن است دارای چندین معنای متعارض باشد که هیچ‌یک را نتوان معنای واقعی آن دانست (هیوود، ۱۳۸۹: ۲۹-۳۰)؛ (Heywood, 2009: 29-30). این معنای متعارض، برداشت‌های متفاوت از یک مفهوم هستند.

به تعبیر وینست، مفهوم دولت، دشوارترین مفهوم در سیاست است. علت این امر، دو پهلویی و پیچیدگی این مفهوم است که آن را سهل و ممتنع ساخته است. در جهان، دولت‌هایی با ساختارها، نهادها و ارزش‌های مختلف وجود دارند که ما، این دولت‌ها را مشاهده می‌کنیم نه مطلق دولت را. از مشاهده تجربی دولت‌های موجود باید نتیجه گرفت که هیچ الگوی خاصی که شامل همه دولت‌ها باشد وجود ندارد. حداکثر می‌توان گفت که تنها همسانی‌هایی میان آنها وجود دارد (وینست، ۱۳۹۹: ۱۸-۲۳)؛ (Vincent, 2019: 18-23).

ماکس وبر به‌وضوح اثری مهم در بسط مفهوم «دولت مدرن» به جا گذاشته است. مفهوم دولت قبلاً انتزاعی بود اما او آن را از نظر سرزمینی، مشروعیت و خشونت تعریف کرد. به گفته وی، وظیفه دولت منفعت عموم مردم و حفظ نظم و قانون است و مشروعیت دولت بر مبنای «اقتدار قانونی» است (Cursaru, 2018: 12-13). وبر بر این اعتقاد بود که یک تجمع سیاسی اجباری که دارای سازماندهی مداوم است، اگر کارگزاران آن در حفظ انحصار استفاده مشروع از نیروی فیزیکی اعمال نظام سازمان موفق باشند، «دولت» نامیده می‌شود. دولت یک تجمع اجباری با مبنایی جغرافیایی است و استفاده از زور فقط زمانی مشروع است که دولت آن را اعمال و یا تجویز کرده باشد. ادعای استفاده انحصاری از زور، همان‌قدر برای دولت مدرن اساسی است که حوزه اقتدار اجباری و وجود سازمان دائمی برای آن بنیادی است (وبر، ۱۳۸۴: ۹۵-۹۲)؛ (Weber, 2005: 92-95).

علی‌رغم وجود نظریه‌های مارکسیستی و پلورالیستی درباره دولت، توضیح ماکس وبر از این مفهوم دارای امتداد بیشتری در اندیشه سیاسی و جامعه‌شناسی سیاسی بوده است. البته در عرصه واقعی به‌ندرت می‌توان دولتی را یافت که تجلی ناب این نظریه‌ها باشد. برخی تعاریف رسمی از دولت، ملهم از نگرش‌های ماکس وبر، بر خصیصه‌های نهادی دولت (دولت به‌مثابه سازمان یا مجموعه‌ای از سازمان‌ها)، کارویژه‌های دولت (به‌خصوص در رابطه با وضع قواعد) و منابع اجبارش (انحصار استفاده مشروع از زور فیزیکی) تأکید نموده‌اند. دو موضوع در کانون همه این تعاریف قرار دارد: اول، مسئله سلطه یا اقتدار در سرزمین مورد ادعای دولت؛ و دوم، اینکه تا چه حد نهادهای دولت می‌توانند انتظار اطاعت داوطلبانه از قواعد (مشروعیت) را داشته باشند و یا مجبور به توسل به زور هستند (میگدال، ۱۳۹۶: ۱۵۶-۱۵۵)؛ (Migdal, 2016: 155-156). آن چیزی که به نام دولت ورشکسته یا شکننده شناخته می‌شود، عمدتاً مربوط به ناتوانی دولت در ایفای همین کارویژه است. هر چند به‌مرور این بحث به دیگر کارویژه‌های دولت مدرن در ارائه خدمات عمومی سرایت کرده

است.

سه کارکرد اصلی برای دولت، یعنی امنیت^۱، نمایندگی^۲ و رفاه^۳، روایت جامعی برای فهم این دولت در اختیار قرار می‌دهد. به عبارت ساده‌تر، شکست در انجام این کارویژه‌ها به عنوان شکست در نظر گرفته می‌شود. این قرائت، راه را برای مفهوم‌سازی گسترده‌تر باز می‌کند تا از فروپاشی نهادی فراتر رفت و شکست عملکردی را هم دربرگیرد (Milliken and Krause, 2002: 755-756).

۳- تاریخچه

دهه‌های پایانی قرن بیستم مقارن بود با موج استقلال‌خواهی کشورهای مختلف و تکثیر دولت‌ملت‌ها و این روند با فروپاشی شوروی شتاب بیشتری گرفت. از درون این تحولات بود که به تدریج ادبیات دولت ورشکسته پدید آمد و با فراگیری آن به مرور بر حوزه جامعه‌شناسی سیاسی، روابط دولت‌ها و امنیت بین‌الملل سایه افکند. «دولت شکننده» از بسط مفهومی «دولت شکست خورده»^۴ که در دهه ۱۹۹۰ مطرح گردیده و در سال‌های اخیر در حوزه مطالعات مربوط به امنیت و منازعه، توسعه و دولت‌سازی رواج پیدا کرده، تکوین یافته است. سازمان ملل متحد از شکنندگی دولت به عنوان یک چالش بزرگ برای دستیابی به اهداف توسعه هزاره و تهدیدی برای امنیت جهانی نام می‌برد. در بدو پیدایش مقوله تحلیلی دولت شکست‌خورده، عمدتاً آن را به عنوان تهدیدی برای مردم ساکن در کشورهای دارای چنین دولتی تلقی می‌کردند. این تلقی با حملات ۱۱ سپتامبر در سال ۲۰۰۱ تغییر کرد و دولت‌های شکست‌خورده را از یک نگرانی در مسأله توسعه به یک تهدید امنیتی کلیدی برای ایالات متحده و شرکای غربی آن تبدیل کرد. بنابراین، میان شکست دولت و تهدیدات امنیت فراملی مانند تروریسم برای توجیه مداخلات در مناطقی که قبلاً حق حاکمیت دولت‌ها تلقی می‌شد، پیوندی برقرار شد (Call, 2011: 303). در دهه ۲۰۰۰، به تدریج «دولت شکننده» به عنوان مقوله‌ای تحلیلی، جایگزین «دولت شکست‌خورده» شد. این امر نشان‌دهنده یک تغییر کوچک اما مهم در معنا بود. دولت‌های شکننده به عنوان نهادهای سیاسی ناکارآمد اما نه کاملاً شکست‌خورده، توصیف می‌شدند. مشخصه آن‌ها دولت‌های مرکزی و بوروکراسی‌هایی بودند که نمی‌توانستند به جمعیت‌های ساکن در قلمروشان، خدمات عمومی اولیه را ارائه نمایند (Clausen and Albrecht, 2022: 3).

بنابراین، به تعبیر راتبرگ، درک ماهیت و پاسخ به پویایی‌های شکست دولت‌ملت‌ها، بحث‌های مهم سیاسی را برانگیخته است. اینکه چگونه می‌توان ماهیت دولت‌های ضعیف را بهتر درک کرد؟ چگونه باید دولت‌هایی را که در پرتگاه قرار دارند تقویت کرد و کارکردهای دولت‌های ورشکسته

¹. Security

². Representation

³. Welfare

⁴. Institutional Collapse

⁵. Failed state

را اعاده نمود؟ همه اینها از پرسش‌های ضروری سیاست در قرن بیست‌ویکم محسوب می‌شوند (Rotberg, 2004: 1).

۴- حوزه معنایی شکنندگی دولت

امروزه محققان حوزه دولت‌پژوهی با توسعه مفهومی ناظر به عدم انطباق مفهوم وبری دولت در کشورهای جهان سوم، مطالعات بسیاری در رابطه با دولت ضعیف^۱، دولت شکننده^۲، دولت ورشکسته^۳، دولت فروپاشیده^۴، دولت غائب^۵، شبه‌دولت^۶ و دولت سرکش^۷ انجام داده‌اند. مفهوم شبه‌دولت، بر مسائل حاکمیتی و شناسایی بین‌المللی متمرکز است؛ درحالی‌که دولت سرکش بر رفتار دولت تأکید دارد (Grimm et al, 2014: 198-199). این فهرست می‌تواند ادامه داشته باشد و با ورود عناصر ژورنالیستی، دامنه این نام‌گذاری‌ها روزبه‌روز افزایش یافته است. سویه‌های هنجاری و جدلی در اطلاق این عناوین دخیل است و در بسیاری از مواقع، جنبه نمادین آن محسوس‌تر است.

۴-۱- شکنندگی دولت

«شکنندگی» اصطلاح کاملاً روشنی نیست. اغلب نامشخص است که آیا شکنندگی به کل یک جامعه یا فقط به دولت و نهادهای آن نسبت داده می‌شود (Ziaja, 2012: 4). اکثر توضیحات در مورد علت شکست دولت‌ها، از جمله مواردی که به مطالعه موردی مقایسه‌ای، روندهای تاریخی، شاخص‌های پیشرو، داده‌های مبتنی بر رویدادها، نظارت میدانی و نظرات متخصصان متکی هستند، به‌طور جداگانه ابزارهای تحلیلی ناکافی برای ارزیابی ریسک یا هشدار زود هنگام هستند (Carment, 2003: 407).

دولت‌های شکننده، مفهوم حاکمیت و نقش جامعه جهانی را به چالش کشیده‌اند (یزدان فام، ۱۳۸۸: ۱۱)؛ (Yazdan Pham, 2008: 11). این اصطلاح توسط بازیگران مختلف برای توصیف زمینه‌های ملی متفاوت از اختلال سیاسی، ضعف نهادی و فروپاشی اقتصادی استفاده می‌شود. در نتیجه، این مفهوم دارای طیفی از برداشت‌ها بوده و استفاده از آن به‌عنوان یک روش تحلیلی برای درک عوامل سیاسی، اجتماعی و اقتصادی که ممکن است آسیب‌پذیری و بی‌ثباتی کشورهای در حال توسعه را افزایش دهد، بسیار مشکل‌ساز است. اصطلاح «دولت شکننده» را می‌توان به‌عنوان «روایت سیاست» بهتر درک کرد، زیرا معانی آن «چشم‌اندازهای استراتژیک و اهداف سیاسی حامیان اصلی آن را منعکس می‌کند» (Grimm et al, 2014: 205).

با تکیه بر سنت وبری درباره دولت به‌عنوان نهاد دارای حق انحصاری برای استفاده مشروع از

^۱. Weak State

^۲. Fragile State

^۳. Failed State

^۴. Collapsed State

^۵. Absent State

^۶. Quasi-state

^۷. Rogue state

زور، باید گفت شکندگی دولت حالتی است که دولت از انحصار استفاده مشروع از زور برخوردار نیست. دولت برای صیانت از این انحصار، میزانی از ظرفیت سرکوب را لازم دارد و این میزان وابسته به مقاومتی است که نیروهای غیردولتی در برابر اعمال سلطه دولت به کار می‌برند. این مفهوم‌سازی^۱ باعث می‌شود قدرت مطلوب برای دولت‌ها، متفاوت باشد. یعنی ممکن است یک دولت با ظرفیت سرکوب پایین، در مقایسه با دولت دیگر با ظرفیت سرکوب بالا، شکندگی کمتری داشته باشد اگر با جمعیتی مواجه باشد که مقاومت کمتری در برابر دولت می‌ورزند. بنابراین لازم است که انحصار به کارگیری زور را به گونه‌ای اندازه‌گیری کرد که هم ظرفیت سرکوب و هم ضرورت سرکوب به نحو توأمان مورد توجه قرار گیرد (Ziaja, 2012: 5). تعادل بین استفاده از قوه قهریه یا مکانیسم گفتگو و تفاهم، معمای حکمرانی در طیف وسیعی از کشورهایی است که درگیر اختلافات داخلی‌اند و از دولت مستأصل رنج می‌برند.

در حالی که هیچ تعریف واحدی از دولت شکنده به نحو گسترده پذیرفته نشده است، همه آنها بر ناتوانی دولت در انجام وظایف اساسی که به نیازها و خواسته‌های شهروندان خود پاسخ می‌دهد تمرکز دارند (Brinkerhoff, 2016: 3). از طرفی این سؤال اساسی در مورد ماهیت دولت‌های اقتدارگرا مطرح است که آیا رژیم‌های سرکوبگر اما پایدار، فقط به این دلیل که فرض می‌شود در درازمدت نمی‌توانند خواسته‌های اجتماعی را همچون دموکراسی‌ها برآورده سازند، باید شکنده تلقی شوند؟ گروهی از محققین عقیده دارند که چنین طبقه‌بندی بیش از آنکه روشنگر باشد مبهم است و تعبیر «شکنده» فقط باید به کشورهایی اطلاق شود که دارای دولت‌های ناتوان هستند و احتمال دارد به‌زودی تجزیه شوند (Ziaja and Fabra, 2010: 1). بر این اساس شناخت ماهیت متنوع و چندوجهی^۲ شکندگی و علل آن اهمیت دارند. برینکرهاوف در این چارچوب، سه نوع شکاف را شناسایی می‌کند:

شکاف‌های اقتدار^۳: شامل نبود امنیت و حفاظت اولیه از شهروندان و دارایی‌ها و ناتوانی در اعمال اقتدار در سراسر قلمرو سرزمینی می‌شود.

شکاف‌های خدمات: ناظر به کمبود خدمات اولیه مانند بهداشت، آموزش، آب و زیرساخت‌ها و همچنین نبود فرصت اقتصادی و رفاه برای اکثر شهروندان است.

شکاف‌های مشروعیت: معطوف به ناتوانی در ایجاد دولت پاسخگو و مسئولیت‌پذیر، حمایت از حقوق اولیه از طریق عدالت یا نمایندگی همه شهروندان است (Brinkerhoff, 2016: 8).

«حس غارتگری» در بین نیروهای سیاسی به محض دسترسی به موقعیت‌های عمومی و استفاده از فرصت‌ها برای تثبیت موقعیت‌های محلی و فرقه‌ای، بر پیچیدگی بحران در این کشورها می‌افزاید.

¹. Conceptualization

². Diverse and Multifaceted Nature

³. Authority Gaps

⁴. Service Gaps

⁵. Legitimacy gaps

نخبگان این جوامع که گاه در قامت رهبران قومی و خاندانی ظاهر می شوند، از انجام نقش سازنده برای ایجاد ثبات سیاسی ناتوانند. تفاهم‌نامه‌های ترک مخاصمه دیری نمی‌پاید که زیر پا گذاشته شده و عمر دولت‌های ائتلافی به درازا نمی‌کشد.

امروزه این تصور که شکنندگی دولت نه تنها جمعیت کشورهای آسیب دیده را تهدید می‌کند (با فقر، گرسنگی و خشونت) بلکه کشورهای توسعه‌یافته را نیز درگیر می‌کند (از طریق تروریسم، مهاجرت بی‌رویه و تخریب منابع طبیعی جهانی) موجب شده تا شکنندگی دولت در دستور کار جامعه بین‌المللی قرار گیرد (Ziaja, 2012: 4). البته نباید تصور کرد که تقویت نهادهای دولتی ملی پیش‌نیاز بازسازی جامعه در همه حالات شکننده است. اگر عوامل کلیدی ایجادکننده بی‌ثباتی سیاسی در جامعه محلی و اقتصاد جهانی وجود دارد، چرا باید تجزیه و تحلیل و راه‌حل‌های سیاستی در درجه اول بر عملکردهای دولت متمرکز شود؟ باید به بازیگران محلی، طیف وسیعی از ساختارهای اجتماعی مانند کانون‌های سنتی اقتدار، گروه‌های اجتماعی، ساختارهای قبیله‌ای، طبقات اجتماعی، همبستگی‌های مذهبی و قومی و شبکه‌های اقتصاد غیررسمی توجه کرد (Nay, 2013: ۳۳۷). در رویکردهای جدید، با طرح‌ریزی مفاهیم موسوم به ۳D یعنی دیپلماسی^۱، دفاع^۲ و توسعه^۳ یا ۳C یعنی منسجم^۴، هماهنگ^۵ و مکمل^۶ در رابطه با دولت‌های شکننده، در پی بازسازی آنها هستند (Grimm et al, 2014: 198).

شکنندگی دولت، یک وضعیت ایستا یا مرحله ثابت نیست، بلکه یک پیوستار بسیار پویاست که پویایی آن با رانه‌های متعدد از جمله بازیگران مستقل دولتی و غیردولتی تقویت می‌شود. دولت‌های شکننده ممکن است در اثر گذر زمان، به هرج و مرج، شکست و نهایتاً فروپاشی بیانجامند. برعکس، این دولت‌ها می‌توانند با عوامل متعدد، امکان خروج از بحران و دستیابی به ثبات و بهبود کامل را به دست آورند (Ala'Aldeen, 2020: 8). این ایده که «شکنندگی دولت» می‌تواند تهدیدی برای امنیت ملی کشورهای غربی باشد، پس از ۱۱ سپتامبر مورد توجه قرار گرفت. اصولاً دلالت مفهوم امنیت‌سازی در گفتمان دولت شکننده محصول حوادث ۱۱ سپتامبر بود (Grimm et al, 2014: 199-200). برای نمونه شکنندگی دولت عراق، از دو عامل مرتبط به هم ناشی می‌شود: تجزیه و تفرقه داخلی، مداخله خارجی. از این رو، عراق هر چقدر در داخل بیشتر چندتکه شود، فرصت بیشتری برای مداخله خارجی ایجاد می‌شود که به نوبه خود، اختلافات داخلی را تشدید می‌کند (Lawlor and Davison, 2020: 11). این چرخه معیوب به شکل مخربی بازتولید می‌شود و امکان دستیابی به ثبات سیاسی را به کلی سلب می‌کند. عمر کوتاه رهبران دولتی نیز مبتنی بر نوعی سهم‌دهی برای مهار انرژی‌های اعتراضی و ارسال سیگنال تغییر به داخل و خارج است.

¹. Diplomacy

². Defense

³. Development

⁴. Coherent

⁵. Coordinated

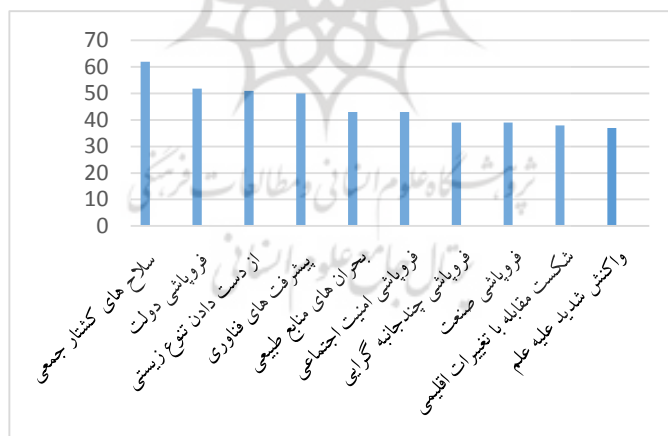
⁶. Complementary

۴-۲- الگوهای جهانی

برای دستیابی به تصویری از موقعیت شکنندگی یا ورشکستگی کشورها، رجوع به الگوها و شاخص‌های جهانی حائز اهمیت است. در گزارش‌هایی که بیشتر آن‌ها به صورت سالیانه منتشر می‌شود، بسیاری از مفاهیم مرتبط با آنچه این پژوهش دنبال می‌کند نظیر حکمرانی، شکنندگی دولت، کارایی حکومت، حاکمیت قانون، امنیت، ثبات سیاسی و نظایر این‌ها مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. مرور شاخص‌های جهانی به معنای پذیرش کامل آن‌ها نیست. روایتی که این شاخص‌ها ارائه می‌دهند مهم و قابل تأمل است اما لزوماً منصفانه نیست. با این وجود، منبع مناسبی برای گسترش ادبیات موضوعی محسوب می‌شوند.

۴-۲-۱- گزارش ریسک‌های جهانی^۱

«گزارش ریسک‌های جهانی سال ۲۰۲۱» از سوی مجمع جهانی اقتصاد منتشر شده و اطلاعات آن بر اساس نظرات بیش از ۶۵۰ عضو کمیته‌های مختلف مجمع جهانی اقتصاد و مطابق با الگوی نظرسنجی درک مخاطرات جهانی تهیه شده است. در این راستا، تهدیدات به کوتاه‌مدت (صفر تا ۲ ساله)، میان‌مدت (۳ تا ۵ ساله) و بلندمدت (۵ تا ۱۰ ساله) تقسیم‌بندی شده‌اند. فروپاشی دولت و فروپاشی انسجام اجتماعی از جمله تهدیداتی هستند که در گزارش سال ۲۰۲۱ مجمع جهانی اقتصاد، در زمره تهدیدات بلندمدت قلمداد شده‌اند. طبق تعریف، منظور از فروپاشی دولت، سقوط دولتی با اهمیت ژئوپلیتیک جهانی در نتیجه درگیری‌های داخلی، از کار افتادن حاکمیت قانون، فرسایش نهادها، کودتای نظامی و بی‌ثباتی منطقه‌ای و جهانی است (World Economic Forum, 2021: 88).



نمودار ۱- تهدیدات موجود، خطرات بلندمدت (۵ تا ۱۰ سال)

Chart 1- Existing threats, long-term risks (5 to 10 years)

Source: (World Economic Forum, 2021: 11)

^۱. The Global Risks Report

^۲. World Economic Forum

^۳. Global Risks Perception Survey (GRPS)

۴-۲-۲- شاخص دولت‌های شکننده^۱

این شاخص از سوی «صندوق صلح»^۲ ارائه می‌شود و دارای ۱۲ زیرشاخص است. در یک جهان کاملاً به هم پیوسته، فشار بر یک دولت شکننده می‌تواند پیامدهای جدی نه تنها برای آن کشور و مردمش بلکه برای همسایگان و سایر کشورهای جهان در پی داشته باشد. از زمان پایان جنگ سرد، تعدادی از دولت‌ها به دلیل درگیری‌های داخلی، به خشونت‌های گسترده روی آورده‌اند. برخی از این بحران‌ها ناشی از تنش‌های قومی است، برخی از آنها جنگ‌های داخلی هستند، برخی دیگران شکل انقلاب به خود می‌گیرند و بسیاری از آنها منجر به وضعیت انسانی اضطراری پیچیده می‌شوند. خطوط گسلی که بر اساس زبان، دین، نژاد، قومیت، ملیت، طبقه، قبیله یا ناحیه مبدأ تعریف شده، می‌تواند بین گروه‌های هویتی ظاهر شود. تنش‌ها ممکن است از طریق شرایط مختلف مانند رقابت بر سر منابع، رهبری غارتگر یا ازمهم گسسته، فساد و نارضایتی‌های گروهی حل نشده، به تضاد و کشمکش تبدیل شوند. بنابراین، دلایل شکنندگی دولت، پیچیده اما غیرقابل پیش‌بینی است. برای دراختیارداشتن هشدارهای به هنگام و واکنش سیاستی مؤثر، ارزیابی‌ها باید فراتر از یک حوزه دانشی خاص قرار گیرد و روایت‌گر مطالعات موردی و شواهد کافی باشد تا بتوان روندهای گسترده اجتماعی را شناسایی و درک نمود. تصمیم‌گیرندگان برای اجرای سیاست‌های مؤثر، به این اطلاعات نیاز دارند (Fund for Peace, 2021).

ردیف	زیرشاخص	ردیف	زیرشاخص
1	دستگاه‌های امنیتی ^۳	2	مشروعیت دولت
3	نخبگان جناحی ^۴	4	خدمات عمومی
5	اعتراض گروهی ^۵	6	حقوق بشر
7	اقتصاد	8	فشار جمعیتی ^۶
9	نابرابری اقتصادی ^۷	10	پناهندگان و آوارگان ^۸
11	مهاجرت و فرار مغزها ^۹	12	مداخله خارجی ^{۱۰}

جدول ۲- زیرشاخص‌های مربوط به شاخص دولت‌های شکننده

Table 2- Sub-Indices Related to Fragile States Index

Source: (Fund for Peace, 2021)

¹ . Fragile States Index (FSI)

² . Fund for Peace (FFP)

³ . Security Apparatus

⁴ . Factionalized Elites

⁵ . Group protest

⁶ . Demographic Pressures

⁷ . Economic Inequality

⁸ . Refugees and IDPs

⁹ . Human Flight and Brain Drain

¹⁰ . External Intervention

شاخص دولت‌های شکننده ابزار مهمی در راستای شناسایی فشارهای متداول و بلکه فشارهای خارج از ظرفیت مدیریتی کشورها است. وقتی نقاط آسیب‌پذیر مربوط به ریسک شکنندگی برجسته شد، خطرات سیاسی قابل‌ارزیابی می‌شود و می‌توان هشدارهای فوری در اختیار سیاست‌گذاران و مردم قرار داد. بر اساس گزارش سال ۲۰۲۱ شاخص دولت‌های شکننده، کشورهای درگیر جنگ داخلی مانند یمن، سومالی و سوریه صدرنشین دولت‌های شکننده محسوب می‌شوند. در بین کشورهای جهان، فنلاند بهترین شرایط را داشته است.

کشور	رتبه	کشور	رتبه
یمن	۱	آفریقای جنوبی	۸۹
سومالی	۲	آمریکا	۱۴۳
سوریه	۳	امارات	۱۵۱
لبنان	۳۴	ژاپن	۱۶۱
مصر	۳۹	فنلاند	۱۷۹
ترکیه	۵۷	-	-

جدول ۳- جایگاه برخی کشورها در شاخص دولت‌های شکننده ۲۰۲۱

Table 3- The position of some countries in the Fragile States Index 2021

Source: (Fund for Peace, 2021)

۴-۲-۳- شاخص جهانی صلح^۱

شاخص جهانی صلح از سوی «مؤسسه اقتصاد و صلح» واقع در سیدنی استرالیا منتشر می‌شود و مأموریت خود را اندازه‌گیری صلح در جهان پیچیده عنوان کرده است. نمره تعلق گرفته به کشورها از ۱ (بد) تا ۵ (خوب) است و در گزارش سال ۲۰۲۱، ایسلند بهترین و افغانستان بدترین شرایط را داشته‌اند. در منطقه غرب آسیا و شمال آفریقا، قطر بهترین وضعیت را داشته و یمن در رده آخر بوده است. این شاخص کشورها را از سه جنبه بررسی می‌کند: ایمنی و امنیت،^۲ درگیری‌های ادامه‌دار^۴ و سطح نظامی‌گری.^۵ در جدول بعدی، ۲۳ مؤلفه اندازه‌گیری مندرج در شاخص جهانی صلح آورده شده است.

^۱. Global Peace Index

^۲. Institute for Economics & Peace (IEP)

^۳. Safety and Security

^۴. Ongoing Conflict

^۵. Militarization

ردیف	شاخص	ردیف	شاخص	ردیف	شاخص
1	تعداد نیروهای نظامی	9	تروریسم	17	درگیری‌های داخلی
2	تعداد پلیس	10	تعداد زندانیان	18	درگیری‌های خارجی
3	مشارکت در بودجه صلح سازمان ملل	11	تسلیمات سنگین و هسته‌ای	19	تعداد قتل
4	واردات سلاح	12	درک جرم	20	تلفات درگیری داخلی
5	تظاهرات خشن	13	مخارج نظامی	21	تلفات درگیری خارجی
6	شدت درگیری داخلی	14	پناهندگان و آوارگان	22	صادرات تسلیحات
7	بی‌ثباتی سیاسی	15	روابط با همسایگان	23	جرائم خشن
8	مخارج نظامی	16	ترور سیاسی	-	-

جدول ۴- عناصر سنجش شاخص جهانی صلح

Table 4- Measuring Elements of the Global Peace Index

Source: (Institute for Economics and Peace, 2021)

این شاخص ۹۹,۷ درصد از جمعیت جهان را پوشش می‌دهد. بررسی‌ها از روند نزولی صلح حکایت می‌کند. البته ظهور بیماری همه‌گیر کرونا نقش به‌سزایی داشته و بیش از ۵۰۰۰ رویداد خشونت‌آمیز مرتبط با کرونا در یک سال گذشته در ۱۵۸ کشور دنیا به‌وقوع پیوسته است. این حوادث شامل تظاهرات و شورش‌های خشونت‌آمیزی بوده است که در اثر اعمال محدودیت‌ها و افزایش نرخ بیکاری و عدم حمایت اقتصادی رخ داده و احساسات ضددولتی را به همراه داشته است (Institute for Economics and Peace, 2021).

۴-۳- نقد و بررسی

کاربرد اصطلاح دولت ورشکسته یا شکننده به‌دلیل مواجهه سرسری، یک‌سویه و تقلیل‌گرا که با چالش‌های عمیق کشورهای مختلف دارد، با مخالفت‌های زیادی روبه‌رو شده است. دولت‌های غربی از اینکه میراث استعمار را نادیده می‌گیرند و سازمان‌های بین‌المللی از مسئولیت جهانی خود شانه خالی می‌کنند یا در سیاست‌های حمایتی‌شان تبعیض‌آمیز و شرطی عمل می‌کنند، مورد انتقاد هستند. این برجسب‌گذاری شاید بر تعداد معدودی از کشورها صدق کند و زمینه‌ای بر اجماع جهانی جهت برون‌رفت از بحران فراهم سازد، اما گسترش کاربرد آن، با هدف تخطئه و انزوای کشورهای رقیب و قرار دادن آنها در وضعیت استثنایی انجام می‌شود. این نام‌گذاری‌ها در درون خود، مسیر خاصی را به خصوص در سیاست اتخاذی دولتمردان آمریکایی نشان می‌دهد و طیفی از استراتژی‌های تنبیهی، تحریمی، انزواسازی، تغییر رفتار، تغییر حکومت، مداخله نظامی و سرنگونی را به پیش می‌کشد.

به عنوان مثال، یک فرضیه مرکزی در منطق مبارزه با تروریسم این است که دولت‌های ورشکسته، نقش کلیدی در تروریسم بین‌المللی ایفا می‌کنند و نیازمند مداخله خارجی و

دموکراتیزاسیون هدایت شده دارند. این منطق بر دو مبنای مرتبط استوار است. اول اینکه ارتباط مستقیمی بین دولت‌های ورشکسته و تروریسم بین‌المللی وجود دارد، دوم اینکه حکمرانی دموکراتیک علاوه بر مزایای اخلاقی، تهدید تروریسم را کاهش می‌دهد. باید گفت که هیچ رابطه علی بین دولت‌های ورشکسته و تروریسم بین‌المللی وجود ندارد و ادعای قابلیت حکمرانی دموکراتیک برای کاهش تروریسم اگر نگوییم کاملاً نادرست، دست کم مبالغه‌آمیز است. انگیزه منطقی مدافعان مداخله در کشورهای ورشکسته، عمدتاً مربوط به دیدگاه‌های اخلاقی و امنیت‌محور^۱ است. اولی در دهه ۱۹۹۰ و در رابطه با مداخلات بشردوستانه با تأکید بر مسئولیت دولت‌ها در قبال شهروندان برجسته شد و دومی، بعد از ۱۱ سپتامبر بود که مسئله امنیت ملی را در کانون توجه قرار داد. از این رو، دولت‌های ورشکسته به یک هدف اولیه برای ابتکار دولت‌سازی غربی^۲ تبدیل شده‌اند (Hehir, 2007: 307-309).

ذیل رویکرد امنیت‌محور، ترس و هراس به منزله قدرتمندترین احساس انسان، برجسته می‌شود. هر کجا ترس باشد، قطعاً در پی آن سیاست هراس‌آذینال می‌شود. در سیاست هراس، به عمد از تمایل بدیهی مردم به امنیت سوءاستفاده می‌شود تا وضعیت اضطراری ایجاد گردد و به آزادی‌های مدنی و نهادهای دموکراتیک آسیب زده شود. تروریسم کور از این ترس استفاده می‌کند و ترس از تروریسم، مردم را ترغیب می‌کند تا برای امنیت، به سمت دولت بپرخند (کاستلز، ۱۴۰۰: ۴۱-۳۵)؛ (Castells, 2021: 35-41).

انگیزه‌های مداخله‌جویان تحت عنوان نجات دولت‌های ورشکسته، یک پنداشت نواستعماری^۴ است. به همین جهت کارشناسان نزدیک به دولت‌های غربی الگوهایی را برای «نجات کشورهای ورشکسته»، «کمک به کشورهای متلاشی شده» یا به بیان ساده‌تر، «بازگرداندن استعمار» پیشنهاد می‌کنند. پس از «شکست» در جهت سازگاری با ساختار غربی دولت - ملت، جامعه بین‌المللی باید راهی برای شایسته‌سازی این مردم بیابد. این دولت‌ها که «شکست خورده‌اند» باید بازسازی شوند تا بخواهند بخشی از سیستم بین‌المللی باقی بمانند و استعمار، به عنوان وسیله‌ای مناسب برای دستیابی به این هدف مطرح می‌شود. اگرچه برای آن دولت‌هایی که قبلاً در معرض این سیستم بودند، استعمار از همان ابتدا یک فاجعه غیرقابل کنترل بود (Gordon, 1997: 906-967).

بر این اساس یک انتقاد به نام‌گذاری دولت‌ها به ورشکسته و شکننده این است که برچسب و چارچوب‌ها و اقدامات مرتبط با آن، صرف نظر از هنجاری بودن، ذاتاً سیاسی بوده و در خدمت منافع غالب شمال جهان است. قدرت و منابع دولت‌های غربی و سازمان‌های بین‌المللی مانند بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سازمان ملل در پشت برچسب و نمایه‌ها قرار دارد و رتبه‌ها و طبقه‌بندی‌ها را به تخصیص منابع، کمک فنی و نیز در شرایط خاص مداخله نظامی تبدیل می‌کند

^۱. Moral and Security-orientated Perspectives

^۲. Western State-building Initiatives

^۳. Politics of Fear

^۴. Neocolonialist Notion

(Brinkerhoff, 2016: 5-6). بنابراین روایت‌های غربی محور که بیشتر از طریق نظریه‌های توسعه‌نیافتگی اعمال می‌شوند، منجر به ادعاهای تک‌علتی و تقلیل‌گرایانه شده‌اند که دترمینیستی و بیشتر از همه تبعیض‌آمیز هستند (Cursaru, 2018: 3).

پاره‌ای از نقدها درباره دولت ورشکسته، از لایه روبنایی عبور کرده و به مبانی و مفروضاتی برمی‌گردد که در زیربنای دولت وبری، با خصلت‌هایی که ذکر آن رفت، نهفته است. ساختار اجتماعی متفاوت جوامع را باید به رسمیت شناخت و داوری درباره دولت قوی و ضعیف را در نسبت با آن انجام داد. همچنان که اقتصاددانان دهک‌های اقتصادی را بر حسب شاخص‌های هر کشور می‌سنجند و چه‌بسا دهک‌های بالای یک کشور در حال توسعه، تفاوت فاحشی با دهک‌های بالای یک کشور توسعه‌یافته داشته باشند اما سطح رضایتمندی و کامیابی بیشتری را تجربه کنند.

جوئل میگدال^۱ در شمار نویسندگانی است که با ایده «دولت در جامعه»^۲ توجه خود را به سازوکارهای خارج از دولت معطوف می‌کند و مناسبات بومی هر کشور را در تحلیل خود مدخلیت می‌دهد. در این چارچوب، با نقد دولت مدرنی که خودش را اقتدار نهایی معرفی کرده، بالای سر جامعه ایستاده و اطاعت و سازگاری گسترده‌ای را طلب می‌کند، استدلال می‌شود که درگیری گروه‌های اجتماعی با دولت و دگرگونی‌های متقابلشان، مانع از آن شده که این ادعاهای گسترده، اقتدار نهایی باشند. آثار مربوط به جهان سوم، توجه کافی به سازمان‌های وضع‌کننده قواعد که خارج از قلمرو دولت و در تعارض با اهداف رهبران دولت هستند، مبذول ننموده‌اند. شاید به‌خاطر اینکه در غرب، نقش دولت در وضع قواعد بسیار بدیهی و مسلم قلمداد می‌شود، بسیاری از اندیشمندان علوم اجتماعی از دیدن منازعات در جوامع دیگر غفلت می‌کنند. برای مثال در این جوامع ممکن است خانواده‌ها و طوایف، ازدواج کودکان را در سنین متفاوت از حداقل سن ازدواج قانونی انجام دهند. در مواردی که سیطره دولت بر جامعه قابل حصول نیست، دولت نه به سادگی از بین خواهد رفت و نه همیشه هزینه‌های نبرد با کسانی که مشغول وضع قواعد در حوزه‌های گوناگون هستند را تحمل می‌کند. همچنین تعاریفی که خصلت دیوان‌سالارانه دولت را برجسته می‌کنند، از ویژگی دیگر دولت یعنی دگرگونی در اهداف غفلت می‌کنند. این دگرگونی می‌تواند در اثر تماس با نیروهای اجتماعی و مقاومت آنها باشد (میگدال، ۱۳۹۶: ۹۷-۹۳، ۱۵۸-۱۵۷ و ۳۳۸)؛ (Migdal, 2016: 93-97, 157-158 and 338).

نتیجه‌گیری

امروزه دولت‌ها را بر اساس معیارهای متفاوتی می‌سنجند. از مهمترین معیارها می‌توان میزان توانایی، کارآمدی و قابلیت‌های دولت را که بر اساس توانایی اعمال حاکمیت در گستره خاصی سنجیده می‌شود نام برد. از این منظر می‌توان از دولت ورشکسته، فرومانده، شکست خورده یا ناکام، دولت فروپاشیده، دولت شکننده، دولت دایه‌وار و نام برد. از این میان، دولت شکننده نام عامی است

^۱. Joel S. Migdal

^۲. State in Society

که بسیاری از انواع دیگر را می‌تواند در خود جای دهد. در واقع، بر اساس یکسری شاخص‌ها شکنندگی دولت‌ها ارزیابی می‌شود و بسته به میزان شکنندگی، نام‌های دیگر بر دولت‌ها اطلاق می‌گردد. اما باید پرسید که تا چه حد این برچسب‌ها از قابلیت تحلیلی برخوردارند؟ رواج اصطلاحاتی از این دست از سوی سیاستمداران و نیز محققان غربی و از پایگاهی شرق‌شناسانه، محققان را برمی‌انگیزاند تا از منظری غیرغربی هم به مطالعه مفاهیم و مقولاتی از این دست مبادرت ورزند. نویسندگان در نوشتار حاضر تلاش کردند با مروری تحلیلی بر دیدگاه‌های موافق و مخالف، در جهت شفاف‌سازی این ایده گامی بردارند. در این راستا، پس از بحثی مفهومی در قالب نظریات مطرح، به کاربست ایده مزبور و شاخص‌سازی‌های صورت گرفته از سوی نهادهای بین‌المللی متعلق به جریان اصلی، پرداخته شد. مقولاتی چون گزارش ریسک‌های جهانی، شاخص دولت‌های شکننده، شاخص جهانی صلح و جایگاه برخی کشورها در این نمودارها ذکر گردید تا نحوه کاربست ایده مشخص گردد.

در این نوشتار، برخی نقدهای اساسی وارد بر دولت شکننده بیشتر از زبان خود محققان غربی آورده شد. این نقدها را می‌توان بیشتر در قالب غرب‌محوری و تقلیل‌گرایی صورت‌بندی کرد که مبنای نظری آنها، به برداشت وبری دولت به عنوان یک پیش‌فرض و اصل موضوعه باز می‌گردد. بنابراین، تمامی انتقاداتی که به لحاظ مبنایی بر ایده دولت وبری مطرح است را می‌توان در اینجا هم ذکر کرد.

اما باید توجه داشت به‌طور کلی، مفاهیم، تاریخی هستند و معنای آنها از ابتدای تکوین تا اطلاع ثانوی برقرار است. لذا پس از مدتی با لایه‌های معنایی مکمل، متضاد و گاه متعارض، تحول می‌یابند و حتی گاهی دچار دگردیسی معنایی می‌شوند. شکنندگی دولت مفهومی تحلیلی است که از منظر کارکردی/کژکارکردی به مقوله دولت می‌پردازد. لذا مفهومی که ابتدائاً برای فهم مشکلات کارکردی دولت بیشتر در مباحث توسعه به کار برده می‌شد، به مرور از لایه‌های ایدئولوژیک غرب‌محور فربه شد. بنابراین، ما معتقدیم هرچند به عنوان ابزاری تحلیلی می‌توان از آن بهره جست و از جنبه تبیینی مناسبی برخوردار است؛ اما باید سویه‌های ایدئولوژیک آن را افشا و اظهار نمود. از سوی دیگر، تحولات جدید عرصه بین‌المللی همچون جنگ اوکراین سبب گردیده استفاده از دولت شکننده برای تبیین کشورهای جهان سوم با سؤال مواجه شود و این مقوله در تحلیل برخی کشورهای اروپایی هم مورد توجه قرار گیرد.

منابع فارسی

۱. چامسکی، نوام (۱۳۸۹). *دولت‌های ورشکسته*. ترجمه پوپک مجعلی. تهران: نشر ساقی.
۲. سلطانی‌گیشینی، م. و وثوقی، س. و ابراهیمی، ش. (۱۳۹۶). دولت شکست‌خورده و جنگ‌های جدید: مطالعه موردی داعش در خاورمیانه. *فصلنامه رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی*، ۳(۴۹)، ۱۱۷-۱۴۵.
۳. شومیکر، پ. و همکاران (۱۳۸۷). *نظریه‌سازی در علوم اجتماعی*، ترجمه محمد عبداللهی،

- تهران: انتشارات جامعه‌شناسان.
۴. عجم‌اوغلو، د. و رایینسون، ج. (۱۳۹۴). *چرا ملت‌ها شکست می‌خورند*، ترجمه محسن میردامادی و محمدحسین نعیمی‌پور، تهران: نشر روزنه.
 ۵. فوکویاما، ف. (۱۳۹۶). *نظم و زوال سیاسی*، ترجمه رحمان قهرمان‌پور، تهران: نشر روزنه.
 ۶. کاستلز، م. (۱۴۰۰). *گسیختگی؛ بحران لیبرال دموکراسی*، ترجمه محمد رهبری، تهران: نشر اگر.
 ۷. کاویانی‌راد، م. اعظمی، ه.، بخشی، ا. و رسولی، م. (۱۳۹۷). *تبیین قلمرو گستره سازمان‌های بنیادگرا در دولت‌های شکننده (مطالعه موردی: داعش در مصر)*. *فصلنامه ژئوپلیتیک*، ۱۴ (۴۹)، ۵۷-۲۶.
 ۸. میگدال، ج. (۱۳۹۶). *دولت در جامعه*، ترجمه محمدتقی دلفروز، چاپ دوم. تهران: انتشارات کویر.
 ۹. ویر، م. (۱۳۸۴). *اقتصاد و جامعه*، ترجمه عباس منوچهری و همکاران، تهران: انتشارات سمت.
 ۱۰. وینست، ا. (۱۳۹۹). *نظریه‌های دولت*، ترجمه حسین بشیریه، چاپ پانزدهم. تهران: نشر نی.
 ۱۱. هیوود، ا. (۱۳۸۹). *سیاست*، ترجمه عبدالرحمن عالم، تهران: نشر نی.
 ۱۲. یزدان‌فام، م. (۱۳۸۸). *دولت‌های شکننده و امنیت انسانی*. *فصلنامه مطالعات راهبردی*، ۱۲ (۴۶)، ۳۶-۵.

English References

1. Ala'Aldeen, D. (2020). Iraq: A Centralised and Increasingly Fragile State. *Middle East Research Institute*.
2. Brinkerhoff, D.W. (2016). State Fragility, International Development Policy, and Global Responses. *International Development Working Paper*. New York: Oxford University Press.
3. Call, C.T. (2008). The Fallacy of the 'Failed State'. *Third World Quarterly*, Vol. 29, No. 8, 1491-1507.
4. Call, C.T. (2011). Beyond the "failed state": toward conceptual alternatives. *European Journal of International Relations*, Vol. 17, No. 2, 303-326.
5. Clausen, M-L. Albrecht, P. (2022). Fragile states: Analytically Vacuous, Politically Useful. *Danish Institute for International Studies*. www.diiis.dk
6. Carment, D. (2003). Assessing State Failure: Implications for Theory and Policy. *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 3, 407-427.
7. Cursaru, A. (2018). The Fallacies of the 'Failed State' Concept. *Dissertation presented for the degree of BA Economics & Politics (Hons) at Lancaster University*. UK: Politics, Philosophy and Religion Department.
8. Fund for Peace. (2021). Fragile States Index (FSI) 2021. Washington D.C. The report is available at: <https://fragilestatesindex.org/>.

9. Gordon, R. (1997). Saving Failed States: Sometimes a Neocolonialist Notion. *American University International Law Review*, 12(6), 903-974.
10. Grimm, S., Lemay-Hébert, N., & Nay, O. (2014). Fragile States: introducing a political concept. *Third World Quarterly*, 35(2), 197-209. Available from: <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2013.878127>.
11. Hehir, A. (2007). The Myth of the Failed State and the War on Terror: A Challenge to the Conventional Wisdom. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 1(3), 307-332.
12. Institute for Economics and Peace. (2021). *Global Peace Index 2021: Measuring Peace in a Complex World*. Sydney, Available from: <http://visionofhumanity.org/reports>.
13. Lawlor, K., & Davison, K. (2020). Iraq is Fragile, not Hopeless. *Institute for the Study of War*.
14. Michael, K., & Guzansky, Y. (2017). The Arab World on the Road to State Failure. Institute for National Security Studies.
15. Milliken, J., & Krause, K. (2002). State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies. *Development and Change*, Institute of Social Studies, 33(5), 753-774.
16. Nay, O. (2013). Fragile and failed states: Critical perspectives on conceptual hybrids. *International Political Science Review*, 34(3), 326-341.
17. Rotberg, R.I. (2004). *The Failure and Collapse of Nation-states: Breakdown, Prevention, and Repair*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
18. World Economic Forum. (2021). The Global Risks Report 2021. The 16th report and an interactive data platform are available at: <http://wef.ch/risks2021>.
19. Ziaja, S. (2012). What Do Fragility Indices Measure? Assessing Measurement Procedures and Statistical Proximity. *German Development Institute*, 6(1), 39-64.
20. Ziaja, S. Fabra, J. (2010). *State Fragility Indices: Potentials, Messages and Limitations*. German Development Institute.

Translated References to English

1. Acemoglu, D., & Robinson, J. (2014). *Why Nations Fail*, translated by Mohsen Mirdamadi and Mohammad Hossein Naimipour, Tehran: Rosaneh Publishing House, 4th edition. **(In Persian)**
2. Ala'Aldeen, D. (2020). Iraq: A Centralised and Increasingly Fragile State. *Middle East Research Institute*.
3. Brinkerhoff, D.W. (2016). State Fragility, International Development Policy, and Global

- Responses. *International Development Working Paper*. New York: Oxford University Press.
4. Call, C.T. (2008). The Fallacy of the 'Failed State'. *Third World Quarterly*, 29(8), 1491-1507.
5. Call, C.T. (2011). Beyond the "failed state": toward conceptual alternatives. *European Journal of International Relations*, 17(2), 303-326.
6. Castells, M. (2021). *Rupture: The crisis of liberal democracy*, translated by Mohammad Rahbari, Tehran: Agar Publishing House. **(In Persian)**
7. Chomsky, N. (2010). *Bankrupt Governments*, translated by Popak Mohebbi, Tehran: Saghi Publishing House. **(In Persian)**
8. Clausen, M-L., & Albrecht, P. (2022). Fragile states: Analytically Vacuous, Politically Useful. *Danish Institute for International Studies*. www.diiis.dk
9. Carment, D. (2003). Assessing State Failure: Implications for Theory and Policy. *Third World Quarterly*, 24(3), 407-427.
10. Cursaru, A. (2018). The Fallacies of the 'Failed State' Concept. *Dissertation presented for the degree of BA Economics & Politics (Hons) at Lancaster University*. UK: Politics, Philosophy and Religion Department.
11. Fukuyama, F. (2016). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalisation of Democracy*, translated by Rahman Qahramanpour, Tehran: Rosaneh Publishing House. **(In Persian)**
12. Fund for Peace. (2021). *Fragile States Index (FSI) 2021*. Washington D.C. The report is available at: <https://fragilestatesindex.org/>.
13. Gordon, R. (1997). Saving Failed States: Sometimes a Neocolonialist Notion. *American University International Law Review*, Vol. 12, No. 6, 903-974.
14. Grimm, S., Lemay-Hébert, N., & Nay, O. (2014). Fragile States: introducing a political Concept. *Third World Quarterly*, Vol. 35, No. 2, 197-209. Available from: <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2013.878127>.
15. Hehir, A. (2007). The Myth of the Failed State and the War on Terror: A Challenge to the Conventional Wisdom. *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 1, No. 3, 307-332.
16. Heywood, A. (2009). *Politics*, translated by Abdurrahman Alem, Tehran: Ney Publishing. **(In Persian)**
17. Institute for Economics and Peace. (2021). *Global Peace Index 2021: Measuring Peace in a Complex World*. Sydney, Available from: <http://visionofhumanity.org/reports>.
18. Lawlor, K., & Davison, K. (2020). Iraq is Fragile, not Hopeless. *Institute for the Study*

of War.

19. Kavianirad, M., Azami, H., Bakhshi, A., & Rasouli, M. (2018). Explaining the territorial expansion of fundamentalist organizations in fragile states (case study: ISIS in Egypt). *Geopolitic Quarterly*. 14(49), 26-57. **(In Persian)**
20. Michael, K. Guzansky, Y. (2017). The Arab World on the Road to State Failure. Institute for National Security Studies.
21. Migdal, J. S. (2016). State in Society, translated by Mohammad Taghi Delfrooz, second edition, Tehran: Kavir Publications. **(In Persian)**
22. Milliken, J., & Krause, K. (2002). State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies. *Development and Change*, Institute of Social Studies, 33(50), 753-774.
23. Nay, O. (2013). Fragile and failed states: Critical perspectives on conceptual hybrids. *International Political Science Review*, 34(3), 326-341.
24. Rotberg, R.I. (2004). *The Failure and Collapse of Nation-states: Breakdown, Prevention, and Repair*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
25. Shoemaker, P.J. et al. (2007). *How to Build Social Science Theories*, translated by Mohammad Abdollahi, Tehran: Sociologists Publications. **(In Persian)**
26. Soltani Gishini, M., Vothoghi, S., & Ebrahimi, S. (2016). Failure State and New Wars: A Case Study of ISIS in the Middle East. *Political and International Approaches Quarterly*. 8(49), 117-145. **(In Persian)**
27. Vincent, A. (2019). *Theories of the State*, Translated by Hossein Bashirieh, 15th edition, Tehran: Ney Publishing. **(In Persian)**
28. Weber, M. (2005). *Economy and Society*, translated by Abbas Manouchehri et.al., Tehran: Samt Publications. **(In Persian)**
29. *World Economic Forum*. (2021). The Global Risks Report 2021. The 16th report and an interactive data platform are available at: <http://wef.ch/risks2021>.
30. Yazdan Pham, M. (2008). Fragile States and Human Security. *Strategic Studies Quarterly*, 12(46). 5-36. **(In Persian)**
31. Ziaja, S. (2012). What Do Fragility Indices Measure? Assessing Measurement Procedures and Statistical Proximity. *German Development Institute*, 6(1), 39-64.
32. Ziaja, S., & Fabra Mata, J. (2010). *State Fragility Indices: Potentials, Messages and Limitations*. German Development Institute.