

تألیف: مایکل سی. دش

ترجمه: مقصود رنجبر

فصلنامه مطالعات راهبردی

شماره ۵ و ۶ پاییز و زمستان ۱۳۷۸

جنگ و دولتهای قوی؛

صلح و دولتهای ضعیف؟<sup>۱</sup>

فهرست

۲۱۸	مقدمه
۲۲۱	الف - تعارض امنیت بین‌المللی و دولت
۲۲۶	ب - شواهد توضیح‌دهنده
۲۳۲	ج - تئوریهای جایگزین دولت
۲۴۲	نتیجه‌گیری

چکیده

مؤلف در این مقاله ضمن بررسی مبانی و علل اساسی گردش دولتها به جنگ و صلح در عصر حاضر با بیان پاره‌ای از تحولات در عرصه فعالیت بین‌المللی، پرسش از زوال یا رشد "دولت" را به میان آورده است. مطابق تحلیل نویسنده، اگر دولتها روبه زوال باشند، حداقل در کارکردهای خود تغییرات بنیادینی را خواهند آزمود که مهمترین آنها عبارتند از: ملاحظات نژادی تضعیف می‌شوند، فرآیند جدایی‌طلبی به صورت عام گسترش می‌یابد، مشکلات دول جهان سوم روبه فزونی گذارده و مشکلات تازه‌ای را برای آنها در زمامداری ایجاد می‌کند، در مجموع کارکردهای سنتی دولت به مبارزه‌ای تازه هم در جهان صنعتی و هم در کشورهای جهان سوم، فراخوانده می‌شود.

---

۱- این مقاله ترجمه ای است از:

Desch, Michael, "War and Strong States, Peace and Weak States"  
International Organization No. ۵۰, ۲ Spring ۱۹۹۶, pp. ۲۳۷-۶۸.

## مقدمه

در طول قرن بیستم "سیاست بین‌الملل" اغلب تحت شعاع جنگهای جهانی اول و دوم و جنگ سرد قرار داشت. در این دوره تعارض شدید در امنیت بین‌المللی آشکارا با تقویت دولتها، حوزه مداخله و یکپارچگی و انسجام آنها را افزایش داد. بنابراین پایان جنگ سرد ممکن است بیانگر "کاهش تهدید" باشد - دوره‌ای که در آن از تعارض امنیت بین‌المللی کاسته می‌شود - اگر تعبیر فوق را درست بپنداریم، چنین کاهش در تهدید محیط خارجی ممکن است حوزه مداخله و یکپارچگی بسیاری از دولتها را فروکاهد. هدف من در این مقاله، تحقیق درباره رابطه میان تحول محیط امنیت بین‌المللی و آینده انواع مختلف دولتهاست. استدلال اصلی من این نیست که ما در شرف پایان دولت یا سیستم دولتها هستیم، بلکه به نظر من در نتیجه پایان جنگ سرد، دولتها به نحوی که ما می‌شناسیم، تحول خواهند یافت، بعضی از آنها تجزیه خواهند شد، رشد بسیاری متوقف خواهد گشت و برخی هم بدون تغییر باقی خواهند ماند.

در حالی که بسیاری در مورد چگونگی تأثیر پایان جنگ سرد بر سیاستهای بین‌المللی تحقیق و مطالعه کرده‌اند، به سه دلیل، عده کمی درباره تأثیرات داخلی آن بحث کرده‌اند: اول به‌طور نسبی تحقیقات روش‌شناسانه اندکی در حوزه مطالعات امنیتی درباره تعاملات بین سطوح [مختلف] تحلیل صورت گرفته است، با وجود این که استفاده از یک سطح تحلیل ممکن است برای بعضی از سؤالات پژوهشی قابل توجیه باشد، ولی ضرورت درک پیوند میان بسیاری از تحولات اساسی بین‌المللی از یک طرف و بسیاری از تحولات مهم داخلی از سوی دیگر، خود دلیل قانع‌کننده‌ای می‌باشد برای اینکه درحوزه [مطالعات مربوط] به مسایل امنیتی، باید ارتباط بین سطوح مختلف مدنظر قرار گیرد.

دلیل دوم کم‌توجهی دانشمندان به پیامدهای داخلی تحول محیط امنیت بین‌المللی بعد از جنگ سرد این است که به نظر برخی، اساساً تغییر زیادی در تهدید موجود رخ نداده است. برای مثال، جان میرشایمر<sup>۱</sup> و کنت والتز<sup>۲</sup> هر دو معتقدند که تحول از دوقطبی به چندقطبی و تداوم ماهیت هرج و مرج‌گونه سیستم بین‌المللی، کمتر صلح‌آمیز خواهد بود و حتی تهدید را بیشتر هم خواهد کرد، با وجود این، غالب تحلیل‌گران باورمندند در [ابتدای] هزاره سوم محیط امنیت بین‌المللی معاصر در واقع، تهدیدکنندگی کمتری دارد. در طول جنگ سرد، ایالات متحده در یک مبارزه ایدئولوژیک شدید با دشمنی مجهز به نیروهای نظامی متعارف و هسته‌ای مهم، درگیر شده بود و در حال حاضر در این مبارزه ایدئولوژیک بطور گسترده‌ای پیروز شده است؛ با وجود این ایالات متحده هنوز با تهدیدهای متعارف و غیرمتعارف مواجه است، ولی محدودیتهای آن به مراتب کمتر از دوره جنگ سرد است. نماینده پیشین کنگره (و وزیر دفاع بعدی) در گزارش‌اش به کمیته خدمات نظامی در سال ۱۹۹۲ چنین نتیجه گرفته است که میزان تهدیدهای نظامی رویاروی آمریکا، کاهش یافته است. امروزه تنها ۱۶ درصد از رهبران ایالات متحده قدرت نظامی روسیه را یک تهدید تلقی می‌کنند، در حالی که در سال ۱۹۸۶، ۵۹ درصد از آنها به آن با دیده تهدید می‌نگریستند. به‌طور مشابهی، آموزه نظامی جدید روسیه اعلام می‌دارد که در حال حاضر "هیچ دولتی را دشمن روسیه تلقی نمی‌کند." در حالی که بدبینی‌هایی مانند شایمر و کنت والتز ممکن است با تأکید بر عامل بی‌ثباتی، چنین برداشتی را اصلاً تأیید نمایند.

در نهایت (دلیل سوم)، اغلب تئوریهای روابط بین‌الملل پیش‌بینی نمی‌کنند که پایان جنگ سرد تأثیر زیادی بر دولتها داشته باشد؛ برای مثال، پارادایم حاکم (نیورئالیسم) دولت را یک جعبه سیاه تلقی می‌کند و کمتر به تحولات درونی آن توجه می‌دارد. این امر بدین معنی است که ما هنوز یک تئوری واقع‌گرایانه از دولت و سیاستهای داخلی آن نداریم و صرفاً مفروضات ساده شده‌ای در مورد آنها وجود دارد. به عبارت دیگر رقیب اصلی نیورئالیسم - یعنی نئولیبرالیسم - برتری نهادی خود را حفظ خواهد کرد اگرچه ممکن است دولتها به‌طور فزاینده‌ای تحت فشار دیگر نهادهای بین‌المللی واقع شوند. بنابراین، مقاله حاضر از بخش عمده مباحث مربوط به روابط بین‌الملل در مورد دولت جدا می‌شود؛ چون دولت را پدیده‌ای ثابت تلقی نمی‌کند بلکه آن را پدیده‌ای متحول می‌داند.

---

٢. Kenneth

١. John Mearsheimer  
Waltz

به‌طور کلی دو دسته تئوری در مورد دولت وجود دارد که درباره تأثیر تحول محیط امنیت بین‌المللی بر ابعاد مختلف ساختار دولتها، پیش‌بینیهای کاملاً متضادی را انجام می‌دهند. تئوری "تداوم دولت" تأکید می‌کند که علیرغم پایان جنگ سرد و تحولات بنیادی در محیط امنیت بین‌المللی، حوزه مداخله و انسجام دولتها دچار تحول اساسی نخواهد شد. به نظر میشل مان<sup>۱</sup> دولت - ملت "به‌طور کلی در همه جا زایل نمی‌شود" براساس این استدلال دولتها اقتصاد داخلی را مدیریت می‌کنند و وظایف غیرنظامی دیگری همانند مدیریت نارساییهای بازار و بسیج برای اقدام جمعی را به عهده دارند که علیرغم تحولات بین‌المللی، بقای آن را توجیه می‌کنند. به نظر برخی دیگر، دولتها از طریق عوامل داخلی و عوامل خارجی مانند اندیشه‌ها و هزینه‌های اداره جامعه شکل داده می‌شوند که این امر همچنان می‌تواند توجیه‌گر بقاء و تداوم آن باشد. برخی دیگر معتقدند که دولتها اساساً آسیب‌پذیری اقتصادی خارجی را دفع می‌کنند که همواره تداوم دارد.

از طرف دیگر تئوریهای "تغییر شکل دولت" تأکید می‌کنند که تحول محیط امنیت بین‌المللی؛ پیوسته حوزه مداخله دولت را کم می‌کند و حتی در مواردی کارایی بعضی از دولتها را در معرض تردید جدی قرار می‌گیرد. مطابق این استدلال، تهدیدها برای شکل‌گیری گروههای متشکل و حفظ وحدت آنها حیاتی هستند؛ این استدلال بر دو مفروض استوار است: (۱) گسترش حوزه مداخله و قلمرو دولت اساساً با جنگ توجیه می‌شود و (۲) بعضی از دولتها عمیقاً متکثر هستند و بدون وجود تهدیدهای خارجی نابودکننده، آنها از هم خواهند پاشید. اجمالاً، تئوریهای تغییر شکل دولت، پیش‌بینی می‌کنند که تحول محیط تهدید نظامی خارجی پس از جنگ سرد باید تأثیرات اساسی بر "حوزه مداخله" و "یکپارچگی" طیفی از انواع مختلف دولتها داشته باشد.

اگر تئوریهای "تداوم دولت" درست باشند، چشم‌انداز آینده بیشتر شبیه به گذشته است. ولی اگر پیش‌بینیهای مربوط به تغییر شکل دولت صحیح باشد، دوره بعد از جنگ سرد ممکن است دربردارنده ستیزه‌های جدی بین‌المللی و داخلی جدیدی برای بعضی از دولتها باشد لازم است برای اجتناب از کشمکش و بی‌ثباتی‌های آینده هشدار داده شود. من معتقدم که احتمالاً هم تئوری "تغییر شکل دولت" و هم استدلالهای تئوری "تداوم دولت" هر دو دربرگیرنده عناصر صحیح و معتبری هستند.

1. Micheal Mann

استدلالاتی تداوم دولت از این جهت صحیح هستند که غالب دولتها در اثر پایان جنگ سرد از هم نخواهند پاشید، زیرا آنها کارکردهای دیگری غیر از دفاع خارجی نیز دارند. اما استدلالهای تغییر شکل دولت نیز عناصر معتبر زیادی را دربرمی‌گیرد. مخصوصا از این جهت که جنگ و دفاع خارجی تنها موتورهای نیرومند مؤثر در رشد حوزه مداخله دولت بودند و بدون این تهدیدها، حفاظت قلمرو گسترده دولت نامحتمل است. همچنین، دولتهایی وجود دارند که عمیقا از لحاظ داخلی متکثر هستند که حفظ یکپارچگی آنها در سطح بالاتری به تهدیدهای خارجی وابسته است، که کاهش شدت تعارض امنیت بین‌المللی بعد از دوره جنگ سرد باید باعث تجزیه آنها شود.

این مقاله با تعریف واژه‌های کلیدی آغاز و سپس با تکیه بر تئوری تغییر شکل دولت، به‌طور گسترده‌ای از شواهد تاریخی اروپا، جهان سوم و ایالات متحده برای تبیین اعتبار آن تئوری بهره می‌گیرد. پس از آن تئوریهای دیگر دولت را مورد بحث قرار می‌دهد که حامی این نظریه هستند که دولتها احتمالا از پایان دوره جنگ سرد تأثیر زیادی نخواهند پذیرفت. من این مقاله را به دو دلیل در مقام آزمون جدی این تئوریها ارزیابی نمی‌کنم. اول: تحقیقات تجربی نظاموار که قبلا بر نقش جنگ در شکل دولتها تأکید کرده‌اند و دوم این که داده‌های بعد از جنگ سرد برای عرضه هرگونه طرحی در مورد آثار صلح ممتد بر روی حوزه مداخله و میزان یکپارچگی دولت ناکافی هستند. هدف من در این مقاله کاملا متواضعانه است: بحث درباره زمینه تئوریهای فوق، مطرح کردن گزینه احتمالی خودم و پیشنهاد زمینه‌هایی تحقیقی است که به نظر می‌رسد گرایشهای موجود از آن حمایت می‌کند. در واقع اگر تئوری تعدیل شده تغییر شکل دولت صحیح باشد، من در مورد آن چه که ممکن است در آینده واقع شود تحقیق کرده و سرانجام با چند توصیه سیاسی مفید و راههای برای تحقیق بیشتر، به نتیجه‌گیری خواهم پرداخت.

## الف - تعارض امنیت بین‌المللی و دولت

به نظر جیان فرانکوپوچی:<sup>۱</sup>

دولت شاید در بهترین تعریف، مجموعه پیچیده‌ای از ترتیبات نهادی برای اجرای قواعد و قوانین از طریق فعالیت‌های مداوم و منظم شاغلین ادارات می‌باشد. دولت به مثابه حاصل جمع کل چنین اداراتی، امور حاکم بر جامعه محدود در سرزمینی خاص را به خود اختصاص می‌دهد و براساس قانون و تا حد ممکن در عمل نیز کلیه تواناییها و امکانات مربوط به آن امور را به انحصار خود درمی‌آورد.

1. Gianfranco Poggi



تعریف مشهور ماکس وبر از کارکرد دولت، یعنی "انحصار خشونت مشروع" شاید از همه جامع‌تر باشد. غالب دانشمندان موافقت دارند که دولت عبارت از (۱) مجموعه‌ای از نهادها (۲) قرار گرفته در سرزمین جغرافیایی محدود (۳) دارای انحصار حکومتی درون سرزمینی می‌باشد. در این مفهوم دولت<sup>۱</sup> در حد وسیعی هم معنی با حکومت<sup>۲</sup> است. دولتها می‌توانند قوی و یا ضعیف باشند. این تفکیک تقریباً مبهم است. بنابراین من پیشنهاد می‌کنم که قوت یا ضعف دولت به حوزه مداخله و میزان یکپارچگی آن تعبیر شود.

برحسب "حوزه مداخله" من دولتهای حداکثری و حداقلی را از هم تفکیک می‌کنم. یک دولت حداقلی تنها سه کار انجام می‌دهد. از زمان آدام اسمیت،<sup>۳</sup> نظر اقتصاد نئوکلاسیک بر این بوده است که دولت باید تنها کالاهای عمومی، نظم داخلی، دفاع خارجی و ساختارهای اساسی و زیربنایی را فراهم کند. توجه به این مسأله مهم است که حتی اقتصاددانان کلاسیک از وجود دولت در بلندمدت بیزار نیستند، بلکه به نظر آنها، دولت در حوزه مداخله محدودی باقی می‌ماند. من از این هم فراتر می‌روم و استدلال می‌کنم که آنها حتی وجود یک دولت قوی (مؤثر) را در حوزه‌هایی که فکرمی‌کردند دولت باید در آن محدوده عمل کند، ترجیح می‌دادند. در حالی که یک دولت حداکثری کارکردهای اضافی نظیر قضاوت، بازتوزیع و توسعه زیربنایی وسیع را نیز انجام می‌دهد. میزان یکپارچگی هم بین دولتهای متکثر و دولتهای متحد فرق می‌کند، دولتهای قوی در سطح بالایی یکپارچه هستند و به سوی تبدیل شدن به دولت حداکثری گرایش دارند؛ ولی دولتهای ضعیف متکثر هستند و به سوی تبدیل شدن به دولت حداقل گرایش دارند. مسأله این است که چه چیزی تغییر در حوزه مداخله و یکپارچگی انواع مختلف دولتها را توضیح می‌دهد.

بسیاری از تئوریهای دولت می‌توانند حداقل در قالب سه مقوله تفکیک شوند: تئوریهایی که به عوامل داخلی اهمیت بیشتری می‌دهند، آنهایی که بر عوامل خارجی متمرکز هستند و نظریه‌هایی که بر هر دو توجه می‌کنند. همچنین می‌توانیم بین تئوریهایی که - بر عوامل اقتصادی (مکتب انگلیسی) تأکید می‌کنند و آنهایی که بر عوامل نظامی (مکتب آلمانی) تأکید دارند تمایز قائل شویم.

در حال حاضر، ادبیات موجود بطور بی‌تناسبی بر تئوریهای مبتنی بر مسائل داخلی و اقتصادی به بهای کم‌توجهی به تئوریهای مبتنی بر جهت‌گیری خارجی و اقتصادی تأکید می‌کند. در مقابل من معتقدم که دولت کارکردی است که براساس عوامل داخلی و عوامل خارجی و نقشهای اقتصادی و نظامی به انواع مختلفی برحسب حوزه مداخله و میزان یکپارچگی منتهی می‌شود.

به‌طور کلی این استدلال پذیرفته شده است که "جنگ محرک بزرگی در ساختن دولت بود که هنوز هم وجود دارد و اگر هم دیگر یک محرک بزرگ نباشد، حداقل هنوز هم یک عامل اصلی است" همان‌گونه که "کارن لاسلرو"<sup>۱</sup> "ویلیام تامپسون"<sup>۲</sup> نیز آن را مطرح کرده‌اند؛ شواهد تاریخی نشان می‌دهد که کارکردهای دولت به شدت نظامی بوده تا اقتصادی و به‌طور برجسته‌ای عوامل بین‌المللی بر عوامل داخلی غلبه داشته است. در باب این مسأله که جنگ فقط توجیهی برای دولت نبود بلکه مهم‌ترین عامل آن بود، مورخان و جامعه‌شناسان همداستانند. جنگ و تهدیدهای خارجی نقشی کلیدی در افزایش حوزه مداخله و یکپارچگی دولت بازی می‌کردند. تهدیدهای نظامی خارجی، دولت‌ها را یکپارچه‌تر می‌ساخت زیرا آنها آن چه را که آلبرت هیرشمن<sup>۳</sup> "خروج"<sup>۴</sup> اختیاری می‌نامد کم می‌کنند و به خاموش کردن هرگونه "صدای"<sup>۵</sup> اختیاری گرایش دارند، بنابراین تنها "وفاداری"<sup>۶</sup> اختیاری را باقی می‌گذارند. این استدلال به کمک فرضیات کشمکش یکپارچگی تقویت می‌شود که براساس آنها تهدیدها تحت شرایط خاص بر همبستگی و وحدت گروه می‌افزاید. علاوه بر آن، نوشته‌های بسیاری درباره جنگ و شکل دولت، استدلال می‌کنند که ابعاد متنوع ساختار دولت از جهات مهمی قابل تحویل‌پذیری به عوامل خارجی هستند. ماکس وبر و اوتو هینتز<sup>۷</sup> برخی از اولین استدلال‌های این خطوط را مطرح کرده‌اند و [به این ترتیب] این چشم‌انداز که بر اثر جنگ، دولت مدرن تداوم پیدا می‌کند، پذیرش گسترده می‌یابد.

---

۳. Albert

۲. William Thompson

۱. Karen Rasler  
Hirshman

ζ.

η. Voice Option

θ. Exit Option  
Loyalty Option  
ι. Otto Hintze

در حالی که جنگ به طور محوری در شکل‌گیری دولتهای نیرومند اروپایی نقش مهمی داشته است، دولتهای جهان سوم از لحاظ تاریخی همان تهدیدهای محیط خارجی را تجربه نکرده، (هرچند که آنها اغلب با تهدیدهای داخلی مهمی مواجه بوده‌اند) و ساختار دولتهای آنها کاملاً متفاوت عمل کرده است. آنها از یکپارچگی کمتر و حوزه مداخله کوچکتری برخوردارند. به طور کلی، دولتهای جهان سوم حکومتهای ضعیفی دارند، کنترل مؤثر اقتصادی پایین (علیرغم تلاشهای وسیع برای کنترل بخشهای عمده آن) سطح پایین نهادسازی سیاسی، و بی‌ثباتی سیاسی دیرپا، از مشخصه‌های آنها می‌باشد. فقدان جنگ و تهدیدهای جدی خارجی در دوره‌های پیدایش آنها همانند دولتهای جدید، ممکن است حتی مسائلی بیش از این را توضیح دهد. در واقع در این مناطق قدرتهای بزرگ تنها ایده‌هایی را درباره حاکمیت تبلیغ می‌کردند که برای تداوم دولتهای ضعیف در آفریقا و دیگر مناطق جهان سوم لازم بود. در مقابل، همان دولتهای جهان سوم که با محیطهای توسعه یافته خارجی سخت و خطرناکی روبرو بودند، به همان میزان به دولتهای وسیع‌تر و یکپارچه‌تر تبدیل شدند (برای مثال، چین، کوبا، اسرائیل و کره جنوبی).

مسلم است که جنگ نقش قاطعی را در شکل‌دهی دولت بازی می‌کند، اما هنوز برخی معتقدند که دولتها پس از آن که تأسیس شدند، دیگر برای حفظ یکپارچگی به تهدیدهای خارجی وابسته نیستند بلکه به رشد خود ادامه می‌دهند و حوزه مداخله وسیع خود را حفظ می‌کنند. اما جنگ و یا تدارک برای جنگ، همچنان نقش مهمی را در حفظ حوزه مداخله و یکپارچگی دولتها بازی می‌کنند. در طول جنگ، حوزه مداخله دولت وسیع‌تر است زیرا حکومت کنترل بیشتری بر تولید ناخالص ملی اعمال می‌کند و مردم کالاهای عمومی را بیش از کالاهای خصوصی مصرف می‌کنند. همین‌طور یک تحریک مداوم خارجی نیز برای حفظ یکپارچگی دولت ضروری است. چنان که شاخصهای فقدان یکپارچگی اجتماعی (روهی) نظیر جرم، آشوبهای نژادی و اعتصابات به طور مؤثری در طول جنگ کاهش می‌یابد. امیل دورکیم ماهیت واقعی این یکپارچگی فزاینده را توضیح داده است:

" آشوبهای اجتماعی و جنگهای توده‌ای بزرگ، احساسات جمعی را افزایش می‌دهند، روح رزمندگی را تحریک می‌کنند، و در این میان میهن‌پرستی، ایمان سیاسی و ملی و نظایر آن و فعالیت متمرکز برای رسیدن به هدف واحد، حداقل در کوتاه‌مدت باعث همگرایی شدید یک جامعه می‌گردد... هرچه آنها بر مردم برای نزدیک کردن پیوندها و مواجهه با خطر مشترک فشار می‌آورند، فرد کمتر به خود و بیشتر برای عموم می‌اندیشد."

خلاصه این که، جنگ و دیگر تهدیدهای خارجی نقشی محوری در توسعه قلمرو و حفظ یکپارچگی بسیاری از دولتها بازی می‌کنند.

با توجه به این مسأله، اگر از شدت تعارض امنیت بین‌المللی در بلندمدت کاسته شود نتیجه مخالفی خواهد داشت؟ براساس ملاحظات ویلیام گراهام سامنر<sup>۱</sup> جنگ و صلح به شدت باهم مربوط هستند؛ صلح مسائلی را می‌آفریند که جنگ را محل آن جرج زیمل<sup>۲</sup> نیز تأکید کرده است که:

" پیروزی کامل یک گروه بر دشمنانش همیشه یک خوشبختی در مفهوم جامعه‌شناختی آن نیست، پیروزی، کارمایه تصمیم‌کننده وحدت گروه را پایین می‌آورد، و فشارهای غیرقابل مصالحه، که همیشه در کار هستند، برنده می‌شوند."

به‌طور منطقی، تئوری تغییر شکل دولت پیش‌بینی می‌کند که پایان جنگ سرد یک بحران عمومی برای دولت ایجاد خواهد کرد.

من معتقدم که، اگرچه تئوری تغییر شکل دولت به‌طور کلی در این که تهدیدهای نظامی باعث ایجاد دولتهای حداکثری می‌شود صحیح است و هرچند که محیطهای تهدید خفیف‌تر و دیگر کارکردهای دولت بر دولتهای حداقلی متکی هستند، ولی آن نظریه دارای یک نقص و نارسایی است، چون، غالب دولتها تمایلی به بازگشت به قلمرو دوره قبل از جنگ ندارند و به کاهش یکپارچگی و تجزیه در شرایط فقدان تهدیدهای بلندمدت خارجی رضایت نمی‌دهند. به نظر می‌رسد دلیل آن این است که ضامن مؤثری در رشد دولت وجود دارد: دو گام به جلو در زمان جنگ و یک گام به عقب در زمان صلح. این بدین علت است که رشد زمان جنگ، اغلب قدرت دولت را به حدی رشد می‌دهد که زدودن آن برای جامعه‌ای که می‌خواهد پیامدهای جنگ را از میان بردارد سخت و دشوار است. جنگها همچنین مسائل جدیدی را ایجاد کرده و یا آنها را ظاهر می‌سازند که پس از جنگ، دولت باید آنها را مدیریت کند. بنابراین، دولتهای مدرن کارکردهای دیگری نیز غیر از دفاع ملی به عهده دارند. صلح و تهدیدهای سطح پایین توسعه دولت را متوقف خواهد کرد، حتی آن را از برخی جهات دگرگون می‌کند اما غالب دولتها نمی‌توانند به‌طور کامل به قلمرو قبل از جنگ خود بازگردند بنابراین باید تئوریهایی را برای توضیح تداوم دولت حداقل به کار گیریم.

در مقابل، دولتهایی که با تنشها یا شکافهای داخلی مهمی روبرو هستند، نه تنها از لحاظ حوزه مداخله منقبض می‌شوند، بلکه حتی در مقابل تهدیدهای سطح پایین محیطی هم یکپارچگی و انسجام خود را از دست می‌دهند.

---

۲.

۱. William Graham Sumner  
George Simmel

بعضی از این تنشها عبارتند از تفاوت‌های نژادی، زبانی و فرهنگی، قحطی، تجاوزات منطقه‌ای گسترده و تنوع در علائق و اختیارات بخشهای اقتصادی مختلف. اگر دولتی تنشهای داخلی مهمی داشته باشد، ممکن است هنگامی که تهدید خارجی از بین می‌رود، حتی سقوط کند. برای اجتناب از آن، احتمالاً یک تهدید خارجی برای حفظ حوزه مداخله و یکپارچگی و انسجام آن دولت ضروری است. بنابراین سطح تنشهای داخلی یک دولت معیار مهمی است که میزان کاهش یکپارچگی دولتی را که با یک تهدید خارجی کاهش یافته روبرو بوده است، نشان می‌دهد.

هشدار نهایی درباره تأثیر جنگ و تهدیدهای خارجی بر رشد و حفظ قلمرو و یکپارچگی دولت این است که استراتژی خاصی که یک دولت برای برخورد با یک تهدید خارجی در پیش می‌گیرد متغیر دخیل مهمی است. دولتها می‌توانند بر منابع نظامی خارجی مانند متحدان متکی باشند و یا ممکن است منابع داخلی خود را بسیج نمایند. در صورت انتخاب بسیج داخلی، می‌توانند یکی از دو شق ذیل را تعقیب کنند: جذب اجباری یا بسیج اختیاری و انتخابی. هرکدام از این گزینه‌ها می‌تواند پیامدهای بسیار متفاوتی داشته باشد. بسیج خارجی از طریق اتحادیه‌ها یا بسیج داخلی به وسیله ابزارهای غیرمستقیم، تأثیر مشابهی بر یکپارچگی می‌گذارند. برخلاف آن، بسیج داخلی از طریق اجبار گزینه‌ای است که یکپارچگی را با مقاومت داخلی عمومی کاهش می‌دهد. بخش بعدی براساس شواهد تاریخی و معاصر توضیح دهد که تحول در محیط امنیت خارجی چگونه حوزه مداخله و یکپارچگی دولتها را تقویت و یا آن را تضعیف کرده است.

#### ب - شواهد توضیح‌دهنده

دولتهای توسعه‌یافته اروپا و آمریکای شمالی احتمالاً کم‌شباهت‌ترین موارد برای تئوری تغییر شکل دولت و شبیه‌ترین موارد برای انگاره‌های تداوم دولت به شمار می‌روند؛ چرا که آنها وسیع‌ترین و متمرکزترین دولتها هستند و تئوری تداوم دولت در مورد آنها تقریباً بی‌تغییری را علیرغم کاهش تهدید محیط خارجی پیش‌بینی خواهد کرد. تحول اساسی در حوزه مداخله و یکپارچگی دولتهای مزبور، تئوریهای "تداوم دولتها" را تضعیف خواهد کرد.

## ۱- قلمرو و حوزه مداخله

تهدیدهای خارجی نقش محوری در تعیین قلمرو دولت بازی کرده‌اند. آنها وسیع‌ترین و دائمی‌ترین تحریکها، جهت افزایش تحمیل‌های مالیاتی در دوره عمده‌ای از دولت‌سازی اروپایی هستند.

چارلز تیلی<sup>۱</sup> تأکید می‌کند که "تلاشها برای ساختن نیروهای نظامی و تأمین هزینه جنگ بوده است." مالیات بریتانیا بر دریانوردی یعنی خط مقدم دفاعی‌اش، تقاضای کمی برای یک حکومت وسیع و مداخله‌گر جهت افزایش درآمدهای خود ایجاد کرد به علت این که ناوگان دریایی از طریق پرداختهای گمرکی جذب شده به تجارت خارجی از حمایت تعداد محدودی از بندرها برخوردار بود. در مقابل، پروس بر نیروی نظامی خود برای دفاع متکی بود. بنابراین به اجبار باید دستگاههای حکومتی وسیع و توضیح دهنده‌ای را برای افزایش درآمد مورد نیاز جهت حمایت نیروهای نظامی و از طریق مالیات‌گیری از دهگانان، شهرنشینان، اشراف و تجار توسعه می‌داد؛ بنابراین به نسبت نیازمندی به افزایش مالیاتها برای دفاع حوزه مداخله حکومت در جامعه را تعیین می‌کرد.

هدف دولت رفاهی نوین - عصاره دولت حداکثری - فراهم‌سازی بهزیستی اجتماعی به عنوان هدفی فی‌نفسه نبود بلکه هدف نهایی آن افزایش قدرت نظامی دولتها بود. به نظر پوجی، بزرگترین، مشغول‌ترین، مولدترین، تحصیل‌کرده‌ترین و خوشحال‌ترین جمعیت بر بیشترین درآمدها متکی خواهد بود، بنابراین به طور غیرمستقیم بر افزایش قدرت نظامی دولت تأثیر خواهد گذاشت. علاوه بر این پوجی اظهار می‌کند که دولت پلیسی آلمان نخستین دولت رفاهی بود. تحریکات خارجی، رشد قدرتمندانه‌تر دولت را برانگیخت اما دولتی که به شهروندانش نیز وابسته‌تر شد. همان‌طور که مان ملاحظه کرد: بیسمارک و کایزر بنیانگذاران دولت رفاهی بودند نه لیبرالها و اصلاح‌طلبان. دولتهای حداکثری جهان توسعه‌یافته آشکارا نتیجه و پیامد جنگ و تهدیدهای خارجی بودند.

آثار جنگ و صلح (ایگزینی برای سطح تهدید) بر افزایش و کاهش حوزه مداخله دولت (در این جا از طریق درصد تولید ناخالص ملی و هزینه حکومت مرکزی) به‌طور کلی با چند مورد ناهمخوان در طول جنگ سرد با آمار مربوط به بریتانیا در قرن بیستم تأثیر داده شده است راسلر و تامپسون افزایشهای مشابهی را در قلمرو دولت در طول جنگها در بریتانیا، فرانسه و ژاپن طی قرن نوزدهم گزارش داده‌اند.



---

١. Charel Tilly

دوره‌های جنگ و تهدید خارجی بر حوزه مداخله دولت آمریکا نیز اثرگذار بوده است؛ برای مثال، جنگ داخلی آشکارا رشد در قلمرو حکومت فدرال را نشان می‌دهد. مواردی مانند تأسیس دپارتمان کشاورزی، قرارداد بانک ملی و اولین برنامه "رفاه اجتماعی ایالات متحده" مؤید آن است.

مشارکت ایالات متحده در جنگ جهانی اول و دوم آثار دولت‌سازی مشابهی داشت. آرتور استین<sup>۱</sup> در طول جنگ‌های جهانی ملاحظه کرد که حکومت فدرال با توسعه نقش خود نهادینه کردن سیاستها و برنامه‌هایش به شرایط بسیج پاسخ داد بدون این که این برنامه‌ها، کمترین تشابهی با قبل داشته یا از قبل طراحی شده باشد.

## ۲- یکپارچگی و انسجام

تحول در شدت و درجه تعارض امنیت بین‌المللی بر یکپارچگی و انسجام بسیاری از دولتها اثر گذاشته است. در پایان جنگ‌های ناپلئونی و قرارداد ورسای در ۱۸۱۵ تا جنگ کریمه و از سال ۱۸۵۳ تا ۱۸۵۹ محیط تهدیدهای خارجی دول اروپایی نسبتاً آرام و بی‌خطر شد. دوره میان ۱۸۱۵ تا ۱۸۵۳ وقوع یک حادثه غیرمترقبه میزان یکپارچگی دولتهای اروپایی را در مجموعه‌ای از خیزشهای داخلی در دول مختلف اروپایی نشان می‌دهد. انقلابات ۱۸۱۵ که در اسپانیا، پرتغال و پادشاهی سیسیل وقوع یافت در سال ۱۸۱۵ که روسیه "جنبش دسامبر" را به خود دید. در اواخر ۱۸۲۰ یونان و صربستان استقلال خود را از امپراتوری اتریش مجارستان به دست آوردند. در ۱۸۳۰ موج دوم انقلابی از بلژیک، فرانسه، لهستان و بعضی از ایالت‌های آلمان و ایتالیا به پاخاست. در ۱۸۴۸ دوره نهایی جنبش، فرانسه، ایالت‌های آلمان و ایتالیا را دوباره تکان داد. اریک هوبس بام<sup>۲</sup> معتقد است که "عدم توانایی که حکومتها برای حفظ مسیر تاریخی خود دارند به‌طور انحصاری در نسل بعد از ۱۸۱۵ نمود پیدا کرده است.

همچنین باید بر تجارب قدیمی ایالات متحده، همچون شاهدهی بر تأثیر تحول تهدید محیط خارجی بر الگوهای توسعه سیاسی آن کشور تأکید کرد. به‌طور گسترده‌ای پذیرفته شده است که یکی از محرک‌های مهم سازنده دولت ایالات متحده نیاز به تضمین دفاع مشترک در محیط خصمانه بین‌المللی بود. همان‌گونه که جان جی در فدرالیست شماره ۴ بحث کرده است که:

---

٢. Eric

١. Arthur Stein  
Hobsbwam

“ وضعیت ما هرچه باشد، خواه به‌طور مستحکمی تحت یک حکومت ملی متحد شویم یا به تعدادی کنفدراسیون تقسیم شویم، مسلم آن است که ملل خارجی آن را همان‌گونه که هست بازخواهند شناخت و درباره ما مطابق با آن عمل خواهند کرد. اگر آنها ببینند که حکومت ملی ما کارآمد است و خوب عمل می‌کند، تجارت ما به‌طور صحیحی تنظیم گشته، نظامی‌گری ما به گونه‌ای درست و منظم سازمان داده شده است، منابع و مالیه ما به‌طور احتیاط‌آمیزی اداره می‌شود، اعتبار ما باز تأسیس شده، مردم ما آزاد، خرسند و متحد هستند، آنان به جلب دوستی ما تمایل بیشتری خواهند داشت تا تحریک احساسات ما.”

به محض اینکه محیط تهدید خارجی آرام‌تر شد، یکپارچگی دولت ایالات متحده به‌طور برجسته‌ای کاهش یافت.

در آن مقطع تهدیدهای خارجی بر ضد ایالات متحده در طی دوره‌ای تقریباً ۵۰ ساله کاهش یافت. در سال ۱۸۰۳ ایالات متحده تهدید فرانسه را با تصرف لوئیزانا رفع کرد. قرارداد ۱۸۱۴ تهدید بریتانیا بر ضد آمریکا را از جانب کانادا از بین برد. حرکت آندری جکسون<sup>۱</sup> از فلوریدای اسپانیا در ۱۸۱۵ ضعف قدرت اسپانیا در نیمکره غربی را نشان داد. قرارداد ۲۱ فلوریدا مسأله بومیهای آمریکا را از دستور کار بین‌المللی به‌طور کامل پاک کرده و آن را صرفاً به مسأله داخلی ایالات متحده تبدیل کرد. سرانجام استقلال و انضمام تگزاس در دهه ۱۸۳۰ و شکست کامل مکزیکو در جنگ ۴۷-۱۸۴۴، آخرین تهدید خارجی ایالات متحده را از بین برد. در دهه ۱۸۵۰ در حالی که تهدیدات خارجی رویاروی ایالات متحده کاملاً از بین رفته بود، تنشهای داخلی بلندمدت در ایالات متحده دوباره ظاهر شد. علیرغم زبان مشترک، میراث مذهبی و نهادهای سیاسی مشترک، نیروهای گریز از مرکز نیرومندی در داخل ایالات متحده فعال بودند. شمال صنعتی، خواهان وحدت و الغای برده‌داری بود و جنوب کشاورزی خواهان تجزیه و حفظ برده‌داری بود. این تنشها زمانی آغاز گشت که تصور یک تهدید خارجی مشترک که قبلاً به کاهش این اختلافات اساسی کمک کرده بود، از میان رفت. در انتخابات ۱۸۶۰، کشور چنان تقسیم شده بود که آبراهام لینکلن جمهوری‌خواه تنها با کمی بیشتر از یک سوم آراء انتخاب شد و آراء سه حزب دیگر کاملاً مناسب بود. لینکلن جمهوری‌خواه ۳۹٪ آراء را به دست آورد، استفان داگلاس<sup>۲</sup> دمکرات ۲۹٪ آراء را به دست آورد، برکیندریج، دمکرات جدایی‌طلب ۱۸٪ آراء را به خود اختصاص داد و اتحاد برای قانون اساسی ۱۳٪ آراء را کسب کرد.

---

۲. Stephen

۱. Andrew Jackson  
Douglass

بر این اساس می‌توان استدلال کرد که جنگ داخلی آمریکا نتیجه کاهش یکپارچگی و انسجام ملی بود که خود از کاهش تهدید محیط خارجی ناشی می‌گشت. همان‌طور که ساموئل، ای، مورسیون<sup>۱</sup> تأکید کرده است، در صورت تداوم جنگ مکزیک، جنگ داخلی آمریکا، حداقل در سال ۱۸۶۱ روی نمی‌داد.

سرانجام می‌توان به چند نمونه از دوره معاصر اشاره کرد که کاهش تهدیدها، از یکپارچگی دولتها کاسته است. غم‌انگیزترین نمونه، تجزیه یوگسلاوی بعد از جنگ سرد بود. در طول جنگ سرد تهدید خارجی اتحاد شوروی نقش مهمی در حفظ وحدت کرواتها، مسلمانان و صربها و اسلونیاییها بازی کرد. شروع تجزیه یوگسلاوی با پایان جنگ سرد یک اتفاق نیست و جدایی مسالمت‌آمیز جمهوری چک و اسلواکی از یکدیگر پس از جنگ سرد، به همان صورت مسالمت‌جویانه، قبل از جنگ سرد نامحتمل بود. خلاصه این که یک تهدید نظامی خارجی، نقش مهمی را در حفظ یکپارچگی دولتهاي مختلف بازی می‌کند.

### ۳- استراتژی بسیج

در کنار مطالب فوق، سرنوشت‌های متفاوت اتحاد شوروی و ایالات متحده پس از جنگ سرد اهمیت استراتژی بسیج خاصی که برای برخورد با یک تهدید خارجی اتخاذ می‌شود را نشان داد. قبل از دوره جنگ سرد و در طول آن بسیاری پیش‌بینی می‌کردند که تعارض شدید امنیت بین‌المللی به گسترش نظامی‌گرایی و تشدید اقتدارگرایی دولتها در بین قدرتهای صنعتی پیشرفته امتداد خواهد یافت - چیزی را که هارولد لاسول "دولت پادگانی"<sup>۲</sup> نامید - چرا این اتفاق در اتحاد شوروی روی داد ولی در ایالات متحده نه؟

ایالات متحده در پرداختن همزمان به توسعه و آماده‌سازی تسلیحات اتمی توانا بود و موقعیت خاص جغرافیایی‌اش در نیمکره غربی به توانش در اختصاص منابع بیشتر و عمده‌تر به نیروهای متعارف پرهزینه کمک می‌کرد. بعلاوه آبرون فریدبرگ<sup>۳</sup> نشان داد که ایالات متحده با انتخاب بسیج انقباضی در طول جنگ سرد، مقاومت داخلی را در برابر بسیج به حداقل رساند. مشخصه کلیدی "دولت انقباضی" ایالات متحده توانایی آن برای جذب و اتکای سنگین بر صنایع خصوصی و بازار برای تأمین منابع نظامی بود.

---

٣. Aaron

٢. Garrison State

١. Samuel E. Morison  
Friedberg

غالباً، ایالات متحده قادر به انجام دادن جنگ از طریق ابزاری بود که مقاومت ملی را تهدید نمی‌کرد، نظیر مالیات مستقیم و هزینه کسر بودجه. نکته این نیست که دولت آمریکا توسعه نیافت بلکه برعکس، به علت انتخاب خودش از بسیج غیراجباری، اتکای جزئی بر بازدارندگی هسته‌ای و امنیت جایگاه جغرافیایی آن، به اندازه‌ای که ممکن بود رشد نیافت و از همین رو مقاومت در برابر بسیج، و تجزیه داخلی به سرعتی که در اتحاد شوروی ظاهر شد در آن جا وقوع پیدا نکرد.

در مقابل، جنگ سرد، اتحاد شوروی را مجبور به اتخاذ بسیج اجباری کرد و سرانجام ناتوانی در مقابله با اقداماتی را در پی آورد که از مقاومت داخلی گسترش یافته بر ضد سیاستهای بسیج اجباری‌اش ناشی می‌شد. هزینه‌های گزاف حکومت شوروی به مثابه درصدی از تولید ناخالص ملی در طول جنگ سرد از ۵۰٪ بالاتر رفت. می‌توان استدلال کرد که سقوط اتحاد شوروی، خودش نمونه‌ای دیگر بر کاهش یکپارچگی و انسجام داخلی در نتیجه کاهش تهدیدهای خارجی است. هنگامی که میخائیل گورباچف معتقد شد که غرب دیگر واقعا تهدیدی نیست و سیاستهای شوروی نیز بر اساس آن اعتقاد تدوین و به وسیله بسیاری از همقطاران او تعقیب شد، در این میان نخبگان نیز از حفظ امپراتوری تضعیف شده، مأیوس گشتند و اتحاد شوروی تجزیه شد.

در واقع، جنگ سرد نوع "برتر" یک تهدید بود و علیرغم سیاست اقدام ایالات متحده در کره، جنگ ویتنام و بحرانهای مختلف هرگز به سوی یک جنگ عمده سوق نیافت ولی با وجود این بازهم به‌طور اساسی برای عامل وحدت‌بخش شدن کافی بود. هم‌زیمل و هم‌لویی کاسر<sup>۱</sup> هر دو معتقدند که تهدیدهای بلندمدت یا غالب و نزاعهاییکه هرگز عملاً به جنگ منتهی نمی‌شوند عوامل تحریک‌کننده وحدت هستند. البته این نوع تهدیدها یک دولت به شدت یکپارچه و منسجم و توسعه‌یافته را توجیه می‌کنند ولی نه لزوماً نوع بسیج اجباری را که باعث مقاومت داخلی (دربرابر بسیج) شود و نابودی یکپارچگی و انسجام ملی را در پی آورد.

خلاصه این که، صلح طولانی قرن نوزدهم، اوایل تاریخ جمهوری آمریکا، رشد مداخله دولتهای آمریکا و بریتانیا در قرن بیستم و پایان جنگ سرد، همگی شواهد آشکاری را به دست می‌دهند که جنگ و تهدیدهای خارجی باعث رشد حوزه مداخله دولت و یکپارچگی و انسجام فزاینده آن می‌شود.





این موارد همچنین نشان می‌دهد که صلح و یک محیط بین‌المللی بی‌خطر، رشد حوزه مداخله را کند می‌سازد (در چندقده، به ندرت آن را به زمان قبل از جنگ می‌رساند) در برخی موارد یکپارچگی را به‌طور اساسی کاهش می‌دهد. سرنوشت‌های متفاوت اتحاد شوروی و ایالات متحده پس از جنگ سرد اهمیت نوع استراتژی بسیج اتخاذ شده یک دولت را در مواجهه با یک تهدید خارجی نشان می‌دهد. در حالی که تئوری تغییر شکل دولت، کاهش رشد اغلب دولتها و کاهش بنیادی در یکپارچگی برخی از آنها را برآورد می‌کند، این واقعیت که اغلب دولتها تمایلی به بازگشت به حوزه مداخله قبل از جنگ و یا تجزیه کامل ندارند، آن را با مشکل روبرو می‌سازد. مسأله این است که، کدام تئوری این "اثر" را توضیح می‌دهد.

### ج - تئوریهای جایگزین دولت

تئوری تغییر شکل دولت باید با تئوری "تداوم دولت" تکمیل شود که توضیح می‌دهد چرا اغلب دولتهایی که با یک محیط تهدید بین‌المللی از بین رفته مواجه می‌شوند، سقوط نکرده و حتی به قلمرو پیش از جنگ بازخواهند گشت. بنابراین لازم است برخی از تئوریهای غیرنظامی مبتنی بر عامل داخلی یا عامل خارجی یا مبتنی بر هر دو عامل را که می‌تواند بقای دولت در زمان صلح را توضیح دهد مطالعه کنیم.

حداقل چهار توضیح درونی برای دولت وجود دارد. برخی استدلال کرده‌اند که، نوسازی اجتماعی، سیاسی و اقتصادی، بسیجهای اجتماعی بزرگتری را به‌وجود آورده که تقاضای عمومی برای نقش یک دولت وسیع‌تر را افزایش داده است تا فعالیتهای مختلفی را که قبلاً بخش خصوصی انجام می‌داد، اداره کنند. عده‌ای دیگر معتقدند که [وجود] دولت برای انتقال ثروت به منظور "وارد شدن در بهترین وضعیت ممکن" ضروری است. و سرانجام شماری باورمندند که همان‌گونه که توان درآمدی و مالی یک دولت رشد می‌کند، وسعت اقتصادی آن هم فزونی می‌یابد. استدلال نهایی این است که سیاستهای دموکراتیک، دولت وسیع‌تری را ایجاد می‌کند.

برپایه این تئوریهای اقتصادی داخلی، می‌توان استدلال کرد که اقتصاد یا دیگر کارکردهای غیرنظامی دولت می‌تواند به توجیه یک دولت حداکثر علی‌رغم تحول محیط بین‌المللی ادامه دهد. ساموئل فاینر<sup>۱</sup> استدلال می‌کند که تنها اذهان شبیه به مارکس و انگلس بطور وسواس‌آمیزی به کشمکش و ستیزه مبتلا هستند و بطور مداوم بر نقش نیروی نظامی به عنوان نیروی اساسی خلق‌کننده و نگهدارنده دولت متمرکز می‌شوند.

---

١. Sam Finer

با وجود این که من با فاینر در این که اغلب دولتها کارکردهای دیگری غیر از دفاع دارند موافقم، ولی معتقد نیستم که تداوم دولتهای حداکثری به صورت قاعده یا هنجار خواهد بود، بویژه، اگر کارکرد اقتصادی به توجیه عمده‌ای برای دولتها تبدیل شود، خود دلیل بر این ادعاست که دو کارکرد اصلی دولت به این ترتیب خواهند بود: اصلاح نارساییهای بازار و تهیه کالاهای عمومی که هیچ کدام از اینها راهنمای ما به سوی دولت حداکثری نیستند.

نارساییهای بازار مسأله شناخته شده‌ای است که اغلب از دولتها انتظار می‌رود که آنها را حل کنند؛ به علت این که دولت مدعی پایبندی و وفاداری همه اعضای جامعه نسبت به آن است و قدرتهای متمرکز و وسیعی مانند قانونگذاری و مالیات‌گیری در اختیار دارد. بقای بعضی از دولتها به خاطر مدیریت نارساییهای بازار توجیه می‌شود، اما مدیریت نارساییهای بازار، یک دولت حداکثری را توجیه نمی‌کند. همان‌طور که جوزف استیگلیتز<sup>۱</sup> به ما یادآور شده است علاوه بر نارساییهای بازار مسأله نارساییهای عمومی نیز وجود دارد. در واقع، به دلایل مختلف از دولت به‌طور خاصی، برعهده گرفتن یک نقش وسیع در اقتصاد خواسته نمی‌شود. اغلب رهبران دولتها به خاطر ذکاوت اقتصادی‌شان گزینش نمی‌گردند. افکار عمومی، در دولتهای دموکراتیک نیز کمتر به سیاست اقتصادی دولت عطف توجه کرده‌اند، بدین علت افراد رأی‌دهنده کمتر می‌توانند بر سیاستهای ملی اقتصادی تأثیر بگذارند و دولتها بیشتر به خاطر کیفیت مدیرانشان تحت فشار گذاشته می‌شوند. در نهایت اینکه، بوروکراتهای حکومتهای وسیع، در رسیدن به اهداف اجرایی دچار مشکل می‌شوند. استیگلیتز تأکید کرده است که "با وجود این که ما باید انتظار ناکارایی را هم در بخش عمومی و هم مؤسسات خصوصی داشته باشیم ولی ناکارآمدی بخش عمومی وسیع‌تر است. خلاصه این که دولت شاید نقش مداومی برای بازی در مدیریت انواع مختلف نارساییهای بازار دارد، اما اولویت بیشتر نارساییهای عمومی توجیه یک دولت حداکثری را صرفاً براساس نارساییهای بازار، دشوار خواهد ساخت.

همانند گذشته، دولتها همچنان کالاهای دیگری را غیر از دفاع فراهم خواهند کرد، اما ایفای این نقش [وجود] یک دولت حداکثری را توجیه نمی‌کند، چون بین دفاع ملی و سایر فعالیتهای داخلی نظیر تولید و توزیع ثروت تفاوت اساسی وجود دارد.

---

1. Joseph Stiglitz

دفاع ملی، نمونه‌ای کلاسیک از کالای عمومی ناب است. صرفنظر کردن از دفاع ممکن نیست و هزینه نظامی فراهم کردن دفاع ملی برای هر فرد فارغ از منشأ گروهی آن خیلی کم است. در واقع احتمالاً آن هزینه به این علت افزایش می‌یابد که دو قوی‌تر از یک است. مسئله عمده در تأمین کالاهای عمومی آزادی کامل است - تمایل عقلانی افراد به همکاری براساس قرارداد فیما بین خودشان. روشهای معمول، انگیزه‌های اختیاری و ایجاد احساس مسئولیت برای به‌کارگیری آن انگیزه‌ها است. حوزه دفاع ملی، جایی است که منافع بلندمدت ملی بر منافع جزئی اولویت داده می‌شوند. مالیات‌دهندگان، اغلب به دولت اجازه می‌دهند تا از محرکهای انتخابی جهت تضمین تأمین کالای عمومی دفاع ملی استفاده کند.

در مقابل، تولید و توزیع ثروت به کالاهای خصوصی که به‌طور عمومی تأمین می‌شوند نزدیکتر است. ثروت قطعاً قابل صرفنظر کردن است و در صورت رشد آرام یا اقتصاد راکد، هزینه حاشیه‌ای برای فراهم کردن ثروت، فارغ از منشأ گروهی آن بسیار بالاست. در یک بازتوزیع اقتصادی، هرکس می‌تواند با گرفتن از دیگری، صاحب یک دلار شود. در این وضعیت حاصل جمع صفر، نه منافع کوتاه‌مدت و نه منافع بلندمدت افراد هرگز به دولت اجازه نمی‌دهد تا آنها را از طریق محرکهای انتخابی برای همیاری با ثروت عمومی تحت فشار قرار دهد. در بازتوزیع اقتصادی، افراد، اغلب می‌توانند پول بیشتری را به‌دست آورند ولی این امر از طریق همکاری با دیگر افراد جامعه حاصل نمی‌شود. بنابراین به علت این که، دولتها کالاهای عمومی دیگری غیر از دفاع عرضه می‌کنند - و اغلب کارکردهای غیرامنیتی دولتها بهتر مشخص می‌شوند، احتمال حمایت شهروندان از دولت گسترده به دلایل صرفاً اقتصادی بسیار کم است. بنابراین، همانند مدیریت نارساییهای بازار، تأمین کالاهای عمومی نیز احتمالاً نمی‌تواند توجیه‌گر دولت حداکثری باشد.

بحران بزرگ دهه ۱۹۳۰ می‌تواند همچون نمونه‌ای تاریخی این تئوری مطرح شود. در حالی که بسیاری از شاخصهای حوزه مداخله دولت - به‌خصوص هزینه‌های فدرال به عنوان درصدی از درآمد ناخالص ملی رشد کرد دولت در طول بحران بزرگ رشد نکرد؛ در حالی که در زمان جنگ جهانی دوم و جنگ سرد از رشد چشمگیری برخوردار گشت. این هزینه افزایش یافته حکومت، صرفاً به دفاع اختصاص نداشت، بلکه به همان نسبت، هزینه‌های اجتماعی هم به‌طور اساسی افزایش یافت.

به استثنای قرارداد امنیت اجتماعی ۱۹۳۵، ایدارترین افزایشهای حادث شده در هزینه رفاه اجتماعی ایالات متحده، نتیجه تداوم برنامه‌های اجتماعی نیودیل نبود، بلکه آنها نتیجه برنامه‌های وسیع رفاه اجتماعی زمان جنگ دوم و دوران جنگ سرد به شمار می‌آید. بنابراین کسی نمی‌تواند مدعی باشد که بحران بزرگ و نیودیل دلایل خوشبینی به نظریه رشد مداوم حکومت در فقدان یک تهدید نظامی خارجی است.

می‌توان مطرح کرد که تجربه سیاستهای سی سال قبل ایالات متحده هم بر ضد استدلال من عمل می‌کنند. در اوج دوره دوم جنگ سرد، ایالات متحده رونالد ریگان را با یک خط مشی دولت حداقلی انتخاب کرد، در حالی که با پایان جنگ سرد بیل کلینتون بر سر کار آمد که دارای یک خط مشی فعال بود. با تأمل بیشتر، مطلب، کمتر گیج‌کننده خواهد بود. هرچند در زمان ریگان رشد هزینه‌های غیرنظامی پایین آمد، ولی متوقف نشد. اما براساس معیار دیگر، مداخله دولت در اقتصاد - یعنی کسر بودجه فدرال - مداخله دولت به‌طور عمده‌ای در دوره ریگان بالا رفت. ماکس نیمن نشان داد که نسبت درآمدها به هزینه‌ها (یا کسری بودجه) از ۰/۸۸ در ۱۹۸۰ (۱/۰۰) یک بودجه متعادل است) به ۰/۷۸ در ۱۹۸۵ رسید.

انتخاب بیل کلینتون بعد از جنگ سرد اگر یک چرخش از حکومت بزرگ سستی نبود، دست کم بخشی از آرای اعتراضی بر ضد نظارت جرایمی دولت بوش بر سیاستهای داخلی و اقتصادی بود. حتی می‌توان بر این نکته هم تأکید کرد که کاندیدای حزب سوم ۱۹ درصد آرای عمومی را در انتخابات به دست آورد. بعلاوه کلینتون، در مقام یک "دمکرات جدید" متعهد به مالیاتهای پایین، قوانین حداقلی، نماینده دولت حداقلی و برای کاهش کسر بودجه فدرال انتخاب شد. سرانجام، طرحهای امنیت بهداشتی اخیر کلینتون که به نظر می‌رسید همانند طرح نیودیل روزولت توسعه جاه‌طلبانه دولت را در پی داشته باشد با مخالفت قاطع کنگره روبه‌رو شد. خلاصه این که، تحولات داخلی اخیر، به گونه‌ای اساسی، اعتبار این استدلال را که کارکردهای داخلی غیرنظامی تنها می‌تواند یک دولت حداقلی را توجیه کند، تحت شعاع قرار نداده است.

یک تئوری دیگر جایگزین دولت، منحصراً بر تهدیدهای اقتصادی خارجی تأکید می‌کند. دیوید کارون اظهار می‌دارد که بهترین دلیل برای توسعه دولت به سوی آن چه که اقتصاد عمومی خوانده می‌شود، آزادی بین‌المللی است افراد در رقابت اقتصادی بین‌المللی آسیب پذیر هستند، بنابراین تقاضای بیشتری برای دخالت دولت در حوزه اقتصاد وجود دارد. نمود افراطی این نظر، یعنی نقش اقتصادی دولت، مرکانتیلیسم است.

به نظر مرکانتیلیستها، دولت هم یک نقش اقتصادی داخلی از طریق سیاست صنعتی بازی می‌کند و هم ایفاگر یک نقش اقتصادی خارجی از طریق سیاست استراتژیک تجاری است. این استدلال، پیش‌بینی می‌کند که حوزه مداخله دولت به منظور مدیریت رقابت بین‌المللی، علیرغم پایان جنگ سرد، وسعت خود را حفظ خواهد کرد. دلیل آنها، تفکر بعضی از سیاستگذاران ایالات متحده است که تنها در آن خطوط فکری می‌اندیشند.

درباره این بحث، سه مسأله وجود دارد؛ اول: آسیب‌پذیری نابرابر حوزه‌های مختلف می‌تواند حمایت، مداخله پرهزینه دولت در اقتصاد را تحت شعاع قرار دهد. یک مورد مناسب در این زمینه، حمایت مداوم از تجارت آزاد در بین مدیران ایالات متحده است که این، علیرغم تصور گسترده‌ای است که حمایت‌گرایی ژاپنیها را یک تهدید اقتصادی به شمار می‌آورد. با وجود این که در ۱۹۹۶، ۶۳ درصد از رهبران ایالات متحده معتقد بودند که قدرت اقتصادی ژاپن تهدیدی برای منافع حیاتی ایالات متحده است، تنها ۳۳ درصد از تعرفه‌ها و محدودیتهای تجاری استقبال می‌کردند. در ۱۹۹۵، ۸۰ درصد از رهبران ایالات متحده معتقد بودند که ژاپن برنامه‌های تجاری غیرمنصفانه‌ای را در پیش گرفته است ولی تعهد خود را به تجارت آزاد حفظ کردند. یکی از دلایل آن می‌تواند این امر باشد که بعضی از بخشهای صنعتی آمریکا از تجارت آزاد به علت کارایی بالاتر کارگران آمریکایی در مقایسه با کارگران ژاپنی در بسیاری از بخشهای تولیدی سود می‌بردند. در اصل، تهدیدهای اقتصادی می‌تواند یک اثر وحدت‌بخشی داشته باشد، اما به شرطی که بر همه یا اکثر حوزه‌های اقتصادی دولت تأثیر بگذارد. به ندرت اتفاق می‌افتد که اکثریت بخشهای یک اقتصاد به‌طور برابری در اقتصادهای صنعتی و پیشرفته تهدید شوند.

پاسخ ضعیف ایالات متحده به بحران نفت ۱۹۷۰ به دولتها نشان داد که مدیریت هماهنگ حتی در موارد تهدیدهای جدی اقتصادی، چه قدر دشوار است. علیرغم تصور گسترده عمومی، نخبگان و دولت که وابستگی ایالات متحده به نفت وارداتی را یک مسأله جدی می‌دانست، هرگز سیاست انرژی یکپارچه و واحدی ظاهر نشد. ریچارد نیکسون یک "قیصر انرژی" را جهت تلاش برای فرمولبندی یک سیاست انرژی ملی تعیین کرد، اما بعد از دو سال، و تشکیل پنج "قیصر نفتی" مختلف هیچ سیاستی ظاهر نشد. جرال د فورد<sup>۱</sup> قرارداد سیاست نفتی ۱۹۷۵ را پیشنهاد کرد که بعد از ۱۱ ماه بحث و بررسی، الغاء شد.



---

1. Gerald Ford

کارتر اعلام کرد که بحران انرژی، از لحاظ اخلاقی معادل جنگ بود، اما این حرف هرگز وحدت ملی کافی برای اجماع در مورد سیاست نفتی پدید نیاورد. قرارداد انرژی ۱۹۷۸ کارتر به طور اساسی، با توجه به اختلافات نمایندگان تولیدکنندگان نفت و مصرف‌کنندگان نفت در کنگره تضعیف شد. در مجموع، رسیدن به اجماع ملی در مورد سیاست انرژی ناممکن بود، زیرا افزایش قیمت نفت بر بخشهای مختلف اقتصادی به طور متفاوتی اثر گذاشته بود که در نتیجه یک بحث دامنه‌دار درباره نحوه پاسخ دادن را پیش آورده بود. بنابراین کارتر در تلاش خود برای کاهش وابستگی ایالات متحده به نفت خارجی شکست خورد. در واقع، اتکای ایالات متحده بر نفت وارداتی از ۲۷ درصد در ۱۹۷۲ به ۴۷ درصد در ۱۹۷۷ افزایش یافته بود. از آن جا که تلاشهای داخلی حکومت آمریکا برای حل این مسأله شکست خورد، آمریکا به لحاظ ناهماهنگی در مدیریت بحران، مجبور شد که راه‌حلهای بین‌المللی و مبتنی بر بازار اتکاء کند. بنابراین، صرفنظر از نمایش توانایی دولت برای پاسخ مؤثر به تهدیدهای اقتصادی بین‌المللی، درماندگی ایالات متحده در برابر بحران نفتی، به تعبیر فرانکلین تاگول:<sup>۱</sup> "رشد عدم صلاحیت دولت ایالات متحده در امور اقتصادی را روشن تر کرد.

مسأله دوم رهیافت مرکانتیلیست، این است که مداخله دولت برای تقویت یا حمایت از ضعف خاص، ممکن است به جای حل مشکلات آن، باعث گرفتاریهای بیشتری شود. معلوم نیست که دولتها در اداره تجارت یا دیگر ابعاد اقتصاد ملی بسیار خوب عمل کنند. علاوه بر این، نقش یک دولت وسیع در اقتصاد داخلی یا بین‌المللی ممکن است منتهی به پیشرفت صنایع زیرک‌تر از لحاظ سیاسی، به جای صنایع مولدتر از لحاظ اقتصادی شود.

در نهایت این که، افزایش همگرایی اقتصادی بین‌المللی، احتمالاً به فرسایش بیشتر قدرت دولت منجر شود. "آلبرتو آلزینا"<sup>۲</sup> و "انریکو اسپولار"<sup>۳</sup> معتقدند که همگرایی اقتصادی احتمالاً با کاستن از یکپارچگی سیاسی جدایی و انفصال را تشویق می‌کند. کنجی اوهما<sup>۴</sup> پیش‌بینی می‌کند که در اقتصاد جهانی واحدهای کوچکتر بیش از واحدهای بزرگتر از بخت شکوفایی برخوردارند. خلاصه این که همگرایی به سوی اقتصاد بین‌المللی ممکن است توجیه یک اقتصاد حداقلی را تداوم بخشد، ولی هرگز دولت حداکثری را توجیه نمی‌کند.

---

ϰ. Alberto

ε. Kenechi

ϱ. Franklin Tugwell

Alesina

ϲ. Enrico Spolaore

Ohmae

هر دو تئوری دولت، هم بر عوامل داخلی و هم بر عامل خارجی تکیه کرده‌اند. یکی بر آن است که دولت یک ساخت اجتماعی است و دیگری مسلم می‌گیرد که دولت به این علت که هزینه های مدیریت داخلی و خارجی را کاهش می‌دهد، به وجود می‌آید و تداوم پیدا می‌کند. ساخت‌گرایان اجتماعی مانند الکساندر ونت<sup>۱</sup> بر آن هستند که دولتها به‌طور ساختاری و ذاتی فرض شده و مسلم نیستند، بلکه به‌وسیله تعاملات عارضی تاریخی ساخته می‌شوند. براساس تعبیر خارجی این تئوری، دولتها و سیستم بین‌المللی از یک فرایند دیالکتیکی "رابطه متقابل" ناشی می‌شوند که نه این و نه آن دیگری "تقدم وجودی" ندارند؛ بلکه دولت در نتیجه این که افراد، نظام بین‌المللی و نقش دولت از آن حیث را چگونه درک می‌کنند، به وجود می‌آید. براین اساس، دولت یک ساخت اجتماعی است. جان راجی<sup>۲</sup> استدلال می‌کند که ساختارهای اجتماعی نظیر رژیمها، در صورتی که هدف اجتماعیشان بدون تحول باقی مانده باشد، می‌توانند با تکیه بر ساخت قدرت، فراتر از تحولات باقی بمانند. می‌توان استدلال ساختارگرایی اجتماعی مشابهی را در مورد دولت هم طرح کرد. توسعه حقوق بین‌الملل، تکامل اندیشه‌های حاکمیت، تغییر گرایشهای استفاده از نیروی نظامی، تفکر جدید درباره کارکرد صحیح دولت هم، می‌توانند در مقام توضیحاتی برای تحول ماهیت دولت مورد استناد واقع شوند.

یک تعبیر دیگر داخلی نظریه ساخت اجتماعی بر آن است که افراد، دولتها و ملتها را به وسیله هنجارهای مشترک و ایده‌های مشروعیت می‌آفرینند. بعضی اظهار می‌کنند که از آن جا که گروهها همانند اجبار، از طریق اقتناع هم بسیج می‌شوند، باید نزدیک کردن اختیاری افراد به یکدیگر و حفظ جمع آنها با استفاده از شعائر وحدت بخش و حس مشترک اجتماعی جهت حفظ اجماع عمومی و مشروعیت دولت، علیرغم از بین رفتن یک تهدید خارجی جدی، ممکن باشد. هر دو تعبیر داخلی و خارجی نظریه ساخت اجتماعی دولت معتقدند که تا زمانی که بر اثر عوامل داخلی یا بین‌المللی دولت به مثابه موجود زنده درک می‌شود، باقی خواهد بود و زمانی که آن عوامل چنین درکی از دولت را کنار گذاشتند، دولت از بین خواهد رفت.

هم تعبیر داخلی و هم تعبیر خارجی نظریه ساخت‌گرایی اجتماعی دولت، دلیلی برای تردید و شک‌گرایی باقی می‌گذارند. همانطور که میرشایمر اظهار می‌دارد: عمده‌ترین ساختارگرایان اجتماعی هم نمی‌توانند توضیح دهند که چرا ایده‌های خاصی حاکم می‌شود، و آنهایی هم که می‌توانند نزدیک بیابند می‌پذیرند که منابع آنها احتمالاً واقعیتی مادی می‌باشد.

---

٢. John

١. Alexander Wendt  
Ruggie

البته، این با اصول ساختارگرایی در تعارض است که براساس آن نه عوامل مادی نه عوامل فکری هیچ کدام تقدم وجودی ندارند. افزون بر این، بطور پذیرفته شده‌ای آزمون‌های تجربی اندکی درباره تئوریهای ساخت‌گرایی اجتماعی وجود دارد و همان آزمون‌های موجود هم قابلیت تعبیر و تفاسیر مختلفی را دارا هستند. علاوه بر این، بعید است که شهروندان نسبت به حکومت دائمی رضایت خود را ابراز کنند، مگر این که دلیل قانع‌کننده‌ای برای آن کار - مانند یک تهدید خارجی جدی داشته باشند - چون شهروندان معتقدند که فقط دولت قادر است تا به گونه‌ای توفیق‌آمیز با تهدید خارجی مقابله کند. بنابراین مشروعیت، متغیر وابسته‌ای است که معیار عمده آن با عملکرد اجرایی رهبران دولت تعیین می‌شود. همچنین، آنهایی که معتقدند شعائر دینی می‌تواند به نوعی جانشین کشمکش و وسیله‌ای برای حفظ دولت شود، نقش قاطع تهدید خارجی را در حفظ دولت مسلم می‌گیرند، ولی از نشان دادن این امر که شعائر می‌توانند در عمل به عنوان جانشین مؤثر تهدید در بلندمدت این هدف را جامه عمل بپوشانند، عاجز می‌مانند. سرانجام، از آن جا که نظر ساختارگرایی اجتماعی دولت همانند شکل قوی نظریه هزینه نهادی - اداری دولت است، به برخی از نواقص آن نظریه هم دچار است که من به تفصیل در مورد آنها بحث خواهم کرد.

همانند نظریه ساختارگرایی اجتماعی، استدلال هزینه نهادی - اداری هم، از هر دو عوامل داخلی و عوامل خارجی بهره می‌گیرد. این تئوری با فرض نهاد بودن دولت شروع می‌شود. نهاد واژه مبهمی است، اما تعریف داگلاس نورث<sup>۱</sup> غالباً پذیرفته شده است که: مجموعه‌ای از قواعد، رویه‌های اجرایی و هنجارهای اخلاقی و رفتاری تعبیه شده بر عملکرد افراد به خاطر افزایش ثروت یا به‌کارگیری اصول می‌باشند. نهادها قواعد شناخته شده بازی را تعیین می‌کنند که خود آنها نیز نتایجی را شکل می‌دهند که ما درصدد توضیح آنها هستیم.

دولتها نیز، نمونه آشکار و عینی یک نهاد هستند. مدیران، شهروندانی به شمار می‌روند که دولت را برای تضمین تهیه کالاهای عمومی مانند حقوق داخلی و نظم و دفاع خارجی تأسیس می‌کنند. کارکرد مهم دولت مطابق با این خط فکری، ممکن ساختن معاملات افراد با یکدیگر، در گروههای گسترده‌تر بدون ترس از وجود نیرنگ و فریبکاری می‌باشد. ریشه مسأله این است که اشکال خاص مدیریت اقتصادی هزینه‌بر هستند.

---

1. Douglass North

این هزینه‌ها از ضرورت استانداردهای صحیح برای ارزیابی، بازار گسترده، نیاز به اجرای قراردادها و حمایت از مالکیت خصوصی و تنوع ایدئولوژیک احزاب ناشی می‌شوند. این "هزینه‌های اداره" اغلب بر تعاملات اقتصادی اثر می‌گذارند و در اقتصادهای داخلی از افراد به تشکیل شرکتها منتهی می‌شوند. این امر روابط اقتصادی را از بازار (یک وضعیت نیمه آنارشیک) به شرکت (یک مجموعه سلسله‌مراتبی) متحول می‌کند.

در وهله بعدی، مسائل و مشکلات عقلانیت محصور از طریق تصمیم‌گیریهای پی‌درپی اصلاح می‌شود و در آن وضعیت، فریب‌کاری هم دشوارتر است و هم کشف آن آسانتر است و می‌تواند راه‌حلهایی را برای مسائل تحمیل کند تا این که درباره آنها مذاکره کند. هزینه‌های اداره، ماهیت و اندازه شرکت را تعیین می‌کنند. بنابراین، از منطق بیشتری بهره می‌گیرند. افراد از نوع متفاوت نهاد - یعنی دولت - برای مدیریت هزینه‌های داخلی و خارجی استفاده می‌کنند.

براساس شرح اصلی هزینه معامله، (تئوری نهادها بر آن است که هنگامی که یک نهاد تأسیس شد می‌تواند یک زندگی متعلق به خود (مستقل) بگیرد) نهاد، یک متغیر مستقل می‌شود. تئوریهای نهادی تأکید می‌کنند که نهادها نیروهای ثبات و تداوم هستند تا نیروهای تحول؛ همان‌طور که استفان کراسنر<sup>۱</sup> تأکید می‌کند: ساختارهای نهادی حتی‌اگر موقعیتها دگرگون شوند، تداوم می‌یابند. علت آن این است که هنگامی که نهادها تأسیس می‌شوند، می‌توانند محیط خودشان را برای مطلوبیت بیشتر و برای بقای مداوم خود تغییر دهند. آنها اعضای جدیدی استخدام می‌کنند، منافع حفظ نهاد را علیرغم تحول محیط خارجی توسعه می‌دهند و خدمات مفیدی فراهم می‌آورند که آنها را یک هیأت مؤسس تضمین می‌کند؛ اغلب با رقابت جدی نهادهای رقیب روبرو نیستند و با نهادهای دیگر رابطه متقابل دارند. یک فرض اساسی این است که عوامل ذکرشده به منزله ریشه نهادها، ضرورتاً نمی‌توانند توضیح‌دهنده بقای آنها باشند. بنابراین، نهادها باید بتوانند حتی از تحولات اساسی در محیط خارجی جان سالم به‌در ببرند.

به‌هرحال، این شکل قوی نظریه هزینه معامله دولت، متقاعدکننده نیست، زیرا اهمیت اندک به قدرت و منافع، هم در شکل‌گیری و هم تداوم نهادها می‌دهد، بنابراین به‌ندرت می‌تواند تنوع و تحول نهادی را توضیح دهد. نهادها به‌طور منظمی مورد بحث واقع می‌شوند ولی کمتر تئوری می‌تواند توضیح دهد که چگونه آنها در جایگاه اول واقع می‌شوند.



---

1. Stephen Krasner

در مقابل، دیگر تئوریهای نهادی، به نهادها، چونان متغیرهای وابسته‌ای که در نتیجه تحولات محیط خارجی به وجود می‌آیند، توجه می‌کنند. "نورث" و "توماس" اظهار می‌دارند که: برای ایجاد تغییرات نهادی، برخی عدم تعادلها باید به سیستم وارد شود تا بر توان افراد ذی‌نفع در قضاوت درباره افراد یا گروههای تصمیم‌گیرنده بیفزاید که برای مثال، آیا منافع چنان که باید ایجاد شده یا هزینه‌ها پایین آمده است و یا هر دو مورد حاصل شده است. این هزینه‌ها و منافع به‌وسیله عوامل برون‌رویی مانند تکنولوژی یا جغرافیا تعیین می‌شوند. به نظر می‌رسد که این نوع ضعیف نظریه هزینه نهادی - اداری دولت - که اگر کشمکشهای عمده قدرت یا منافع داخل دولت نباشد آن احتمالا همچنان به اصلاح هزینه‌های اداره ادامه می‌دهد - قابل استدلال و با نظریه رئالیستی نهادها به عنوان متغیرهای وابسته کاملا منطبق باشند. مسأله کلیدی این است، نهادهایی مانند دولت چه نوع از هزینه‌هایی اداری را می‌توانند اصلاح کنند؟

استدلال من این است که تهدیدهای نظامی و جنگ به‌طور اساسی هزینه‌های اداره سیاستهای بین‌المللی را افزایش می‌دهند و یک دولت حداکثری را توجیه می‌کنند، اما روابط اقتصادی داخلی و بین‌المللی هزینه‌های اداری کمتری پدید می‌آورند و بنابراین دولت حداقلی کارآمدتر می‌شود. استدلال رونالد کاسه درباره این که چرا شرکتها پیوسته در اندازه و حوزه و قلمرو توسعه نمی‌یابند، به خوبی برای دولت هم به کار می‌رود. شرکتها یا دولتهایی که صرفا بر اساس هزینه اداره اقتصادی توجیه می‌شوند، حوزه مداخله گسترده‌ای نخواهند داشت، زیرا اندازه می‌تواند هزینه‌های نهادی دیگر را اضافه کند و نکته مسلم بعدی این که، آن از کارایی هم می‌کاهد. شرکتها یا دولتهای کارآمد، هزینه‌های اداری پایین‌تری مسأله دارند بنابراین حتی بنیانگذار رهیافت هزینه اداره، درباره توانایی دولت برای حذف همه هزینه‌های اداره مسائل، کاملا مردد بود. به نظر من کاوسه استدلال کرد که: اقتصاددانان و سیاستگذاران به‌طور کلی به ارزیابی بیشتر منافی که از ترتیبات حکومتی حاصل می‌شود، گرایش یافته‌اند. بنابراین یک محیط تهدید آرام‌تر، هزینه‌های اداره را که توجیه اصلی دولت است می‌کاهد و باید دولتهای حداقلی را کاراتر از دولتهای حداکثر بسازد.

خلاصه این که تئوریهای جایگزین تداوم دولت، نمی‌توانند برای این استدلال که حوزه مداخله و یکپارچگی و انسجام دولتهای حداکثر بدون تأثیر از پایان تعارض امنیت بین‌المللی بعد از دوره جنگ سرد باقی خواهند ماند، مورد استفاده واقع شوند.

با وجود این، بعضی از آنها وجود مداوم دولتهای حداقلی را در یک محیط بین‌المللی کم تعارض توجیه می‌کنند. بنابراین، آنها به خوبی استدلال تغییر شکل دولت را در این که آنها می‌توانند اثر حفظ بعضی از حوزه‌های مداخله وسیع پیش از جنگ را در دولتهای بدون تقسیمات عمیق داخلی توضیح دهند، تکمیل می‌کنند.

### نتیجه‌گیری: نتایج و توصیه‌های سیاسی

از آن جا که جنگ و تصور جنگ، نقشهای مهمی را در توسعه قلمرو و حفظ یکپارچگی و انسجام دولت مدرن بازی کرده‌اند، تحول محیط امنیت بین‌المللی، به اجبار رشد مداوم، حفظ حوزه مداخله گسترده، و حتی در برخی موارد خاص بقای بعضی از دولتها را در معرض تردید قرار داده است. اگر با پایان جنگ سرد، فروپاشی تمام دولت - ملتها هم دیده نشود، قطعاً تحولات عمده‌ای در بسیاری از ابعاد فعالیت دولت دیده خواهد شد که رشد آنها را پایین می‌آورد و یا حتی در بعضی موارد آنها را تحلیل برده، حوزه مداخله و یکپارچگی دولت را می‌کاهد.

اگر این استدلال صحیح باشد، ما باید در انتظار مشاهده تحولات ذیل در آینده نزدیک باشیم؛ اول، قابلیت بقای دولتهای چند نژادی که با کاهش معضلات امنیتی محیط خارجی مواجه می‌شوند، قطعاً کاهش می‌یابد و اگر همگی آنها هم به طور خشونت آمیزی تجزیه نشوند (یوگسلاوی) به‌گونه‌ای صلح‌آمیز از هم جدا خواهند شد (چکسلواکی و اتحاد شوروی)، اما بازهم بسیاری از آنها همان‌گونه باقی خواهند ماند. بعلاوه، آنهایی که باقی خواهند ماند، با سطح بسیار بالای جدایی طلبی نژادی و تقاضای خودمختاری مواجه خواهند بود. موارد کلیدی قابل مشاهده در دنیای توسعه‌یافته عبارتند از بلژیک (والونها) بلغارستان (ترکها در دوبرادجای جنوبی) کانادا (کبکها)، اسلواکی (ماگیارها)، اسپانیا (باسک و ایالت کاتالون)، جمهوری چک (آلمانی نژادها) رومانی (ماگیارها) روسیه (گروههای مختلف) و پادشاهی بریتانیا (ولز، اسکاتلند و ایرلند شمالی).

دلالتهای نظریه تعدیل شده تغییر شکل دولت درباره مناطق کمتر توسعه‌یافته دنیا ترکیب متناقضی به خود می‌گیرد. از یک طرف بسیاری از دولتهای جهان سوم عمیقاً با کشمکشها و شکافهای داخلی بیش از اغلب دولتهای توسعه‌یافته روبرو هستند، از طرف دیگر، تهدید محیطی بسیاری از دولتهای جهان سوم، با پایان جنگ سرد به‌طور اساسی کاهش نیافته است. بنابراین ما باید در انتظار نتایج دوگانه‌ای باشیم.

دولتهای دارای شکافهای عمیق نژادی، اجتماعی یا زبانی که با تهدید محیطی مواجه هستند، برای حفظ یکپارچگی سرسخت‌تر خواهند بود. موارد کلیدی قابل مشاهده در این زمینه عبارتند از اسرائیل (یهودیان مذهبی در نظر یهودیان سکولار و اکثریت یهودی در مقابل اقلیت عربی) دولتهای عربی چندنژادی نظیر سوریه (علویان) و اردن (فلسطینیان) افغانستان (دسته‌بندیهای متعدد سیاسی)، اکثر مناطق آفریقای سیاه (قبایل) و به‌خصوص آفریقای جنوبی (زولوها و سفیدها)، از طرف دیگر، دولتهای عمیقا متکثر جهان سوم که هنوز با ستیزه‌جوییهای خارجی هم مواجه هستند، احتمالا راحت‌تر یکپارچگی و انسجام خود را حفظ خواهند کرد؛ نمونه این مورد هند و پاکستان می‌باشد.

حتی در درون دولتهای نسبتا یکپارچه، می‌توانیم نمودهای افزایش مقاومت بر ضد نقش یک دولت وسیع و کاهش میزان تأثیرگذاری حکومت را شاهد باشیم. در طول جنگ سرد، ایالات متحده در بسیاری از حوزه‌های غیر از دفاع ملی رشد کرد. یکی از دلایل آن، فقدان مقاومت قوی در برابر رشد دولت در شرایط جنگ سرد بود. بسیج برای دفاع در برابر تهدید خارجی خطرناک، در برابر بسیج در مقایسه با دلایل دیگر مقاومتی ناچیز ایجاد می‌کند (بسیج راحت‌تر صورت می‌گیرد)، همان هم در دوره بعد از جنگ سرد صحیح نخواهد بود. علاوه بر آن، کاهش تعارض امنیت بین‌المللی، دولت را بیشتر از فشار از ناحیه گروههای ذی‌نفوذ، تحت فشار منطقه‌ای قرار خواهند داد. اخیرا، ایالات متحده نمودهای فزاینده نارضایتی را درباره حوزه مداخله گسترده حکومت فدرال تجربه کرده است، این شواهد نه تنها در گرایشهای افراطی مشاهده می‌شود، بلکه در احزاب سیاسی عمده نیز مشهود هستند. ما اکنون شاهد مبارزه‌خواهیهای مهمی با اقتدار فدرال هستیم؛ و اجماع در حال رشد درباره ضرورت قطع هزینه‌ها برای تعادل بودجه فدرال، تلاشهای جدی برای حذف دیپارتمانهای کابینه و دیگر آژانسهای فدرال، تردید در مورد یک سیاست صنعتی مبتنی بر دولت، یک کمیته کنگره تحت نظارت عمومی و همچنین موفقیت در تلاشهای موجود جهت کاستی حوزه مداخله دولت آمریکا از نمونه‌های این گرایش هستند. شکست اخیر حزب لیبرال دموکرات در ژاپن، افزایش متعاقب سیاستمداران ضد دولت در کانادا، احتمالا نمونه‌های دیگر این گرایش می‌باشند.

سرانجام، این استدلال نشان می‌دهد که چرا دوره کنونی رقابت شدید بین‌المللی نباید به پایان برسد. کاهش تهدید امنیتی محیط خارجی، یکپارچگی داخلی را عمیقا در دولتهای متکثر کاهش خواهد داد. این امر می‌تواند به برخی واگراییهای خشونت‌آمیز یا جنگهای متعددی برای حفظ وحدت داخلی منتهی شود.

همچنین ممکن است منبع عمده بی‌ثباتی بین‌المللی آینده باشد. همان‌طور که میشل هوارد<sup>۱</sup> اظهار کرده است: جنگ‌ها حداقل از واگرایی دولتهای در حال زوال، همانقدر افزایش یافته است که از تجاوز یکی از دولتهای قوی. هدلی بول معتقد است که مورد سیستم دولتهای وستفالیای بیش از آن چه به منزله اجبار برای نظم و ثبات مفید بوده باشد، علت جنگ بوده است. حتی در دولتهای نسبتاً یکپارچه، این تحولات داخلی می‌تواند مسائل اجتماعی داخلی را با ایجاد بحران انتظارات فزاینده شدت بخشد.

خلاصه این که، در حالی که تحول محیط امنیت بین‌المللی، به یک نحو بر همه دولتها تأثیر نخواهد گذاشت، از یک طرف به نظر می‌رسد که احتمالاً پیامدهای منفی یکپارچگی کاهش یافته برای برخی از دولتها را افزایش داده و رشد حوزه مداخله بسیاری از دولتها را پایین خواهد آورد (و در مواردی آن را از بین خواهد برد) متأسفانه، اکثر چشم‌اندازهای سیاسی موجود رضایت‌بخش نیستند، دولتها با امکانات انتخابی وسیع، احزاب قوی و نظامهای پارلمانی، ممکن است مقاومت بیشتری در برابر فشارهای محلی فزاینده داشته باشند. با وجود این، به‌طور کلی تحمیل افراطی نظامهای سیاسی جدید بر دولتها آسان نیست. قطعاً سیاستگذاران می‌توانند برای یافتن یا ایجاد تهدید خارجی، به منظور "مشغول کردن اذهان به نزاعهای خیالی" تلاش کنند، ولی بدون شک، تصمیم‌گیریهای دموکراتیک حمایت بیشتری را نسبت به این نوع سیاستها به‌دست خواهند آورد. شاید بهترین کاری که رهبران ملی می‌توانند انجام دهند این است که برای جدایی صلح‌آمیز دولتهای چندنژادی و شناسایی و تلاش برای از بین بردن نموده‌های ناشی از جنگهای ملی‌گرایانه افراطی و انحرافی و ارزیابی انتظارات جهت بالا بردن سطح فعال‌گرایی حکومت کار کنند و این واقعیت را بپذیرند که رشد حوزه مداخله دولت پایین خواهد آمد و یا حتی در بسیاری از دولتها، از بین خواهد رفت.

خوشبینی نهایی، تلاش برای مقاومت در برابر اجتناب‌ناپذیری نزاعهای بین‌المللی آینده، همچون جانشینی برای تهدیدهای خارجی است. بطور پذیرفته‌شده‌ای، این توصیه‌های سیاسی نارضایت‌بخش و به شدت منفی هستند، حتی اگر منطق نظریه تعدیل شده تغییر شکل دولت درست باشد، گزینه‌های واقع‌گرایانه موجود برای سیاستگذاران در دوره بعد از جنگ سرد نفرت‌انگیز خواهند بود.

---

١. Micheal Howard

این مقاله همچنین برخی از زمینه‌های تحقیق بیشتر را پیشنهاد می‌کند. اول، درک این که چرا بعضی از دولتهای چندنژادی می‌توانند به‌طور صلح‌آمیزی جدا شوند و بعضی دیگر نمی‌توانند، مهم است. دوم، تحقیق بیشتری درباره هزینه معاملات اقتصادی جاری و دیگر کارکردهایی که می‌تواند هنوز هم دلیلی برای دولت حداقلی فراهم آورد، لازم است. سوم، ما به کشف منابع و پیامدهای تقسیمات پیشین موجود در درون دولتها از آسیب‌پذیری اقتصادی تا نزاعهای نژادی نیازمندیم. در نهایت، ما نیازمند تعیین این امر هستیم که اشکال جایگزین اشکال سازمان سیاسی چه خواهد بود که این مسأله در آینده می‌تواند از اهمیت بیشتری هم برخوردار باشد. یک احتمال جالب این است که مسائل فراملیتی نظیر فرهنگ می‌توانند برنده‌تر باشند. احتمال دیگر این است که مسائل فروملی و فراملی ظاهر شده و جانشین مسائل ملی سنتی خواهند شد. احتمال دیگر این است که مسائل فروملی نظیر مذهب، نژاد یا خویشاوندی مطرح خواهند شد.<sup>۱</sup>

---

۱- لازم به ذکر است که به علت طولانی بودن مقاله و زیادی ارجاعات، کلیه پاورقیها حذف شده است؛ علاقه‌مندان میتوانند به منبع اصلی و یا دفتر فصلنامه مراجعه نمایند.

