

شیلا کاراپیکو *

پروانه حکیم جوادی **

چکیده

از دهه آخر قرن بیستم، بر تعداد نهادها و سازمانهای بین‌المللی علاقه‌مند به گسترش دموکراسی در جهان عرب افزوده شد. نویسنده مقاله چگونگی و نتیجه فعالیت این گونه نهادها را طی سالهای ۲۰۰۱-۱۹۹۲ بررسی می‌کند و مشکلات پیش‌روی آنها را برمی‌شمرد. بر این اساس، اگرچه برخی از پروژه‌ها و طرحهای گسترش دموکراسی در جهان عرب موفقیت‌آمیز بوده است و این نهادهای واسطه توانسته‌اند آموزشهایی به شهروندان یا مجریان بدهند و بودجه‌هایی برای این مقصود تزریق کنند، محدودیت‌آفرینی‌های رژیمهای اقتدارگرای منطقه همچنان مشکل‌ساز بوده است. از این رو، بسیاری از آنها کوشیده‌اند با تشکیل کمیسیونهای ملی یا نهادهای وابسته در پوشش سازمانهای غیردولتی، با طرحهای گسترش دموکراسی مقابله کنند و در ضمن کمکهای بین‌المللی مربوطه را خود دریافت کنند. نکته اینجاست که بسیاری از سازمانهای غیردولتی دریافت‌کننده کمکهای خارجی نیز انتقاداتی جدی را در مورد عملکرد نهادهای بین‌المللی مطرح کرده‌اند؛ از جمله آنکه نهادهای مذکور از واقعیتهای منطقه آگاهی عمیقی ندارند و بر هزینه کردن بودجه‌ها به درستی نظارت نمی‌کنند.

کلید واژه‌ها: مبارزه با تروریسم، اصلاحات سیاسی، دموکراتیزاسیون، ملت‌سازی، طرح خاورمیانه بزرگ، سیاست خارجی آمریکا

* استاد علوم سیاسی دانشگاه ریچموند

Sheila Carapico, "Foreign Aid for Promoting Democracy in the Arab World," *Middle East Journal*, Vol. 56, No. 3, Summer 2002, pp. 379-395.

** کارشناس ارشد زبان و ادبیات انگلیسی

فصلنامه مطالعات خاورمیانه، سال دوازدهم، شماره ۱، بهار ۱۳۸۴، صص ۲۴۲ - ۲۱۵

در دهه آخر قرن بیستم، سازمانهای غربی و بین‌المللی با به‌کارگیری راهبردی که هدف عمده آن، تحت‌تأثیر قراردادن دوره‌های گذار پسا کمونیستی و آزادسازی سیاسی در اطراف و اکناف کره زمین بود، از صدها طرح و پروژه در زمینه دموکراسی‌سازی به‌منظور کمک به سیاست اعراب حمایت مالی کردند. در طرحهای پیشبرد دموکراسی؛ یعنی مواردی که با هدف افزایش مسئولیتهای قانون‌گذاری، قضایی و مدنی طراحی شده بودند، با سنتی‌ترین برنامه‌های کمک‌رسانی تفاوت‌های اساسی دارند. مهم‌ترین تفاوت آنها مربوط به بخشهایی است مانند هدایت بودجه به کانالهای پیرامونی بخش اجرایی حکومت و همچنین تولید اطلاعات و ایده‌ها. در جهان عرب، مانند هر جای دیگر، به این دلیل که دولتها تمایل دارند انحصار خود را هم در زمینه ابزارهای اطلاعاتی و هم در امر دسترسی به بودجه‌های خارجی حفظ کنند، پیشبرد دموکراسی به امری جدل برانگیز تبدیل شده است. بنابراین، بسیاری از فعالان عرب در شبکه جهانی جدید سازمانهای روشنفکری لیبرال، سرمایه‌گذاری خارجی را یک نعمت خدادادی تلقی می‌کردند. این مقاله جریان و سرچشمه‌های دموکراسی‌سازی و «حاکمیت خوب» را به ترتیب از مؤسسه‌های غربی و چندجانبه گرفته تا جهان عرب و بیشتر در کشورهای مصر، مراکش، الجزیره، تونس، اردن، لبنان، یمن و به‌عنوان یک مورد استثنایی حکومت خودگردان فلسطین را در غزه و بخشی از ساحل غربی - طی سالهای ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۱ - مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد.^۱

منابع و گفتمانهایی که از دولتهای اروپایی و آمریکایی نشأت می‌گرفتند، از طریق صدها طرح مجزا و زنجیره‌ای از عوامل واسطه‌ای غربی نیمه‌مستقل به شبکه نوظهور مؤسسه‌های تحقیق و پشتیبانی از دموکراسی عرب سرازیر شد. با وجود اینکه در مصر و سایر کشورهای عرب در زمان استقلال، اطلاعات و مراکز تولید اطلاعات در حکومت متمرکز شده بودند، برخی از سازمانهای روشنفکری هوادار دموکراسی و فعال در عرصه‌های حقوقی و پارلمانی و همچنین عوامل مستقل توانستند با اتکا بر بودجه خارجی تا حدی مستقل از حکومت‌های خود عمل کنند. این امر اعتراض دولتها را برانگیخت. از نظر دولتهای عرب، جریان یافتن

منابع مالی در سازمانهای «غیردولتی» مفاهیم سنتی حاکمیت را می‌شکند و موجب افزایش محدودیتهای دخالت سیاسی می‌شود. به سخن دیگر، تنش ذاتی موجود در رابطه دوجانبه دولت و جامعه مدنی، با ورود عامل خارجی بعد دیگری نیز پیدا می‌کند و به یک رابطه سه‌جانبه تبدیل می‌شود. به این ترتیب، در کشمکشهای جدید موضوعاتی از قبیل پول، پیامدها و ارتباطات، موضوعات مورد بحث بودند.

در سراسر جهان الگوی استاندارد طرحهای دموکراتیزاسیون رَؤندی طبیعی به‌خود می‌گیرد که با برگزاری انتخابات زودرس و انتقال قدرت به نیروهای لیبرال - دموکراتیک سبب کاهش قدرت نظارتی دولت می‌شود.^۲ نظارت بر انتخابات زودرس در شماری از کشورهای عرب، در اوایل و اواسط دهه ۹۰ به اجرای مجموعه‌ای از طرحهای دموکراتیزاسیون انجامید که با هدف افزایش میزان تقاضا برای دموکراسی در جامعه مدنی طراحی شده بودند. در این طرحها حقوق دموکراتیک و مسئولیتهای رهبران به‌طور بالقوه تشریح می‌گردید. بنیاد و اساس چنین طرحهایی بر فعالیت سیاسی گروههای مختلف استوار بود. زنان، نامزدهای پارلمانی، قضات، دانش‌جویان حقوق، خبرنگاران، آموزگاران و فعالان سازمانهای غیردولتی به طرفداری از دولتها سخنرانی و حمایت عامه را برای اصلاحات تدریجی و اجرای برنامه‌های لیبرال جلب می‌کردند. با این حال، دموکراتیزاسیون منافع اولیه غرب را در خاورمیانه تأمین نکرد. در حقیقت، برای دولت کلینتون اصلاحات سیاسی چون نوسدادویی بود که به سطح سیاست پایین (ادنی) تنزل پیدا کرده بود و ترس از اینکه دموکراسی بیش از حد سبب روی کار آمدن نیروهای ضد آمریکایی شود، موضوع را بغرنج‌تر ساخته بود.^۳ اروپایی‌ها نیز نگران پیامدهایی چون سیل مهاجران به سمت شمال و آشفته‌گی و اختلال بخشهای جنوبی خود بودند.^۴ مسایلی چون نفت، ثبات حکومتی پادشاهی خلیج فارس، فرایند صلح، تحریم دولتهای طغیانگر و برنامه‌ریزی برای پرداخت وامها، همگی در برنامه‌های سیاست خارجی، در مقایسه با مسایلی مانند حقوق بشر و حاکمیت خوب اهمیت بیشتری پیدا کردند. این نگرانیها به‌تناوب سبب ایجاد پارامترهایی

شد که واشنگتن، اوتاوا، پایتخت‌های اروپایی و گاهی اوقات توکیو و کانبرا در چارچوب آنها به اعزام کارشناسانی در زمینه دموکراسی به جهان عرب مبادرت کردند. از آنجا که امکان ایجاد تحولی معجزه‌آسا وجود نداشت، دلالت دموکراسی در پی به وجود آوردن شبکه‌ای از هم‌تایان ملی و منطقه‌ای برای خود برآمدند.^۵ در این فعالیت آنها موفقیت سیاسی بسیاری کسب کردند، اما شاید ناخواسته موجب بحث‌ها و کشمکشهایی نیز شدند.

دلالت دموکراسی

از اوایل دهه ۱۹۹۰، طیف گسترده‌ای از سازمانهای اجرایی و مالی از طرحهای دموکراتیزاسیون در جهان عرب حمایت کرده‌اند. این طیف، سازمانهای توسعه چندجانبه یا دوجانبه، نهادهای مختص دموکراسی و گروههای غیرانتفاعی مدافع دموکراسی را دربرمی‌گیرد. آمریکایی‌ها و اروپایی‌ها که فعالان اصلی این عرصه هستند، هم‌زمان هم در فعالیتهای مشترک با یکدیگر همکاری داشته‌اند و هم به منظور افزایش نفوذ منطقه‌ای خود به رقابت با یکدیگر پرداخته‌اند. با وجود تنوع این گروه‌ها، دلالت دموکراسی اهداف، فعالیتهای و شکل‌های نهادین مشترکی دارند. فعالیت این گروه‌ها بازتاب «تعدیل مفهوم دخالت» پس از عصر جنگ سرد است، تا آنجا که فعالیتهای سیاسی چون نظارت بر انتخابات و پشتیبانی الزاماً دست‌اندازی به حاکمیت ملی قلمداد نمی‌شود.^۶

برنامه‌های کمک در عصر جنگ سرد به ندرت از طرحهای توسعه اجتماعی و اقتصادی به سوی امور سیاسی آشکار فراتر می‌رفت. بنابراین، کمک به ایجاد یک حاکمیت خوب بخش جدیدی از وظایف مؤسسه‌های مالی کمک‌دهنده محسوب می‌شد. در دهه ۱۹۹۰، بیشتر سازمانهای کمک به توسعه، اموری چون مردم‌سالاری، حاکمیت قانون و طرحهای جامعه مدنی را همراه با برنامه‌هایی از قبیل اعطای وام و امتیاز به بخشهای سنتی (کشاورزی، ارتباطات و بهداشت) سرلوحه فعالیتهای خود قرار دادند. بزرگ‌ترین سرمایه‌گذاران در زمینه توسعه، آژانس آمریکایی توسعه بین‌المللی (USAID) و بانک

جهانی هستند که فعالیتهای اقتصادی خود را به بخش دموکراسی هم بسط داده‌اند. به همین ترتیب، آژانس توسعه بین‌المللی کانادا (CIDA)، هم‌تایان اسکاندیناوی آنها و وزارت امور خارجه بریتانیا و هلند نیز در این زمینه به فعالیت پرداختند. پطرس غالی، دبیرکل وقت سازمان ملل دموکراسی را در دستور کار برنامه‌های سازمان ملل قرار داد^۷ و جانشین او (کوفی عنان) نیز اعلام کرد که «حمایت از دموکراتیزاسیون به یکی از دغدغه‌های اصلی ما بدل شده است».^۸ از آنجا که آنها وامها و کمکهای فنی را در نهادهای داخل حکومتی توزیع می‌کنند، مؤسسه‌های مالی اعاده‌دهنده چندجانبه و دوجانبه با دولت قرارداد می‌بندند. این کار به معنی قدرت یافتن حکومت مرکزی است.

خارج از محدودیتهای دادوستدهای رسمی میان‌دولتی، پیش از همه دلالتان دموکراسی قرار دارند؛ یعنی نهادهای حزبی و سیاسی ملی که بیشتر از دوره جنگ سرد باقی مانده‌اند. سازمانهای آلمان (مؤسسه‌ها یا نهادهای وابسته به احزاب سیاسی)^۹ به الگویی برای سازمانهایی تبدیل شدند که در واشنگتن، لندن و اوتاوا تأسیس گردیدند.^{۱۰} بنابراین، در اوایل دهه ۸۰، کنگره آمریکا، سازمان ملی برای دموکراسی (NED) و دو گروه وابسته حزبی به نامهای مؤسسه دموکراتیک ملی امور بین‌المللی (NDI) و مؤسسه جمهوری‌خواه بین‌المللی (IRI) را همراه مؤسسه‌هایی که نمایندگی بازرگانان و کارگران را برعهده داشتند، تأسیس کردند.^{۱۱} در سال ۱۹۸۸، دولت کانادا، مرکز بین‌المللی حقوق بشر و توسعه دموکراتیک (ICHRDD) را به عنوان مؤسسه‌ای بی‌طرف و مستقل بنیان نهاد. در سال ۱۹۹۲، پارلمان بریتانیا سازمان دولتی مستقل و بی‌طرفی را تحت عنوان بنیاد دموکراسی وست مینستر تأسیس کرد. از سال ۱۹۹۳، بنیادهای آمریکایی، کانادایی، بریتانیایی و آلمانی به رهبری شخصیت‌های سیاسی ملی برجسته شروع به برگزاری اجلاس سالانه دموکراسی بین‌المللی کردند.

طرحهای مشترک USAIP و NED یا سازمانهای وابسته به آن و مؤسسه فوردها یک نهاد خصوصی است، ایالات متحده آمریکا را به مهم‌ترین تأمین‌کننده هزینه‌های

دموکراتیزاسیون منطقه تبدیل کرد، اما اتحادیه اروپا برای اشتیاق خود به انجام فعالیت در مدیترانه که مشابه فعالیتهای آمریکا در کاراییب باشد، می‌بایست بهای سنگینی بپردازد.^{۱۲} به‌ویژه برنامه ابتکاری اروپا - مدیترانه که با کنفرانس بارسلون در سال ۱۹۹۵ آغاز شد. در این کنفرانس، اتحادیه اروپا متعهد شد که برنامه‌های امنیتی، اقتصادی و اجتماعی شامل همایشهای سیاسی منظم و طرحهای دموکراتیزاسیون و همچنین برنامه‌های اعطای وامهای توسعه اقتصادی و تحقیقات دانشگاهی و سمینارهایی درباره هنر، محیط‌زیست و سایر حوزه‌ها را به اجرا درآورد.^{۱۳}

آسان بودن دسترسی به پولهای اعطایی از جانب نهادهای یادشده راه را برای گروههای پژوهشی - پشتیبانی قدیمی و جدید باز کرده است تا به دلالتی دموکراسی بپردازند. اکثر این مؤسسه‌ها سازمانهای غیرانتفاعی هستند که با کمک‌هزینه‌های دولتی کار می‌کنند. در ایالات متحده، بیشتر این سازمانها در گروه مؤسسه‌های غیرانتفاعی معروف به خدمات مالیات داخلی ۵۰۱ - سی - ۳ قرار می‌گیرند؛ برای مثال، اگر بخوایم فقط تعداد کمی از آنها را نام ببریم باید به انجمن آمریکایی بار، شورای ملی زنان سیاه‌پوست، مؤسسه خیریه جهانی CARE، آژانس مبادلات دانشگاهی خاورمیانه AMIDEAST و بنیاد بین‌المللی نظامهای انتخاباتی (IFES) که در اوایل دهه ۹۰ تأسیس شد و همچنین انبوهی از سازمانهای غیرانتفاعی آمریکایی و چند سازمان دولتی مانند کتابخانه کنگره که در زمینه برنامه‌های دموکراتیزاسیون در مصر، فلسطین یا جاهای دیگر فعالیت می‌نمایند، اشاره کرد.

گروههای اروپایی، کانادایی و استرالیایی نیز برای گرفتن بودجه دولتی که صرف طرحهای دموکراسی در جهان عرب شود، تلاش کرده‌اند. سازمانهای کنراد آدنائز، فردریش ایبرت، و فردریش نومان در یک یا چند پایتخت عربی دفاتر خود را افتتاح کردند. مرکز مطالعه صلح اتریش، مؤسسه بین‌المللی دموکراسی در استراسبورگ، یک سازمان هلندی معروف به NOVIB، سازمانهای غیردولتی ایتالیایی برای توسعه بین‌المللی، کمیته یونانی

مشارکت دموکراتیک بین‌المللی، صندوق عدالت اجتماعی کارگران اتومبیل‌سازی کانادا، مؤسسه تامپسون مستقر در لندن و سازمان تعدیل مجازات بین‌المللی از جمله گروه‌هایی هستند که برنامه‌های دموکراتیزاسیون در جهان عرب را پی‌گیری کرده‌اند. گروه‌های فراملی مانند فدراسیون بین‌المللی خبرنگاران و کمیسیون بین‌المللی حقوق‌دانان نیز در این زمینه فعال بوده‌اند. اگرچه این سازمانها، به‌طور طبیعی، سازمانهایی غیرانتفاعی، غیردولتی یا NGO محسوب می‌شوند، معدودی از آنها بودجه‌های خاصی را به فعالیت در جهت دموکراتیزاسیون در جهان عرب اختصاص داده‌اند. به‌جز بنیاد فورد که مدتهاست دفتر آن در قاهره تأسیس شده است، فقط چند مؤسسه آمریکایی و ژاپنی از بودجه خصوصی کمک‌های خود را اهدا کرده‌اند و دو مؤسسه خیریه کوچک هم کمک‌های داوطلبانه خود را ارسال نموده‌اند. تا سال ۲۰۰۱، بنیاد سوروس که در مناطقی که دوره پس از کمونیسم را می‌گذرانند، فعال است، توجه چندانی به جهان عرب نشان نداد. در عوض، اکثر دلان دموکراسی اروپایی، آمریکای شمالی و استرالیایی سرگرم آرایه پیشنهادها و مناقصه‌هایی به ادارات دولتی برای اجرای برنامه‌هایشان در جهان عرب هستند. دموکراتیزاسیون جهان عرب، صنعتی است که سنگینی بار آن را بودجه‌های دولتی که از طریق قراردادهای و اعانه‌ها اجرا می‌شود،^{۱۴} بر دوش دارد و با سیاست خارجی قدرتهای بزرگ مربوط می‌شود.

رسالت دموکراسی

هدف دلان دموکراسی چه بود؟ اظهارات آنها درباره رسالتشان بازتاب یک نوع فلسفه نهادی - لیبرال - بین‌المللی است؛ برای مثال، مؤسسه ولت مینستر بریتانیا هدفش را «تأسیس نهادهای دموکراتیک پلورالیستی در خارج از کشور» می‌داند؛ مانند: احزاب سیاسی، مجالس یا سایر سازمانهای نمایندگی، اصلاحات قانونی، تشکیل گروه‌های حقوق‌بشر، رسانه‌های خبری مستقل، برنامه‌ها و سازمانهای زنان، سازمانهای غیردولتی سیاسی، نظامها یا ادارات اجرایی انتخابات و اتحادیه‌های بازرگانی.^{۱۵} نهادهای سیاسی

آلمان اظهار می‌داشتند که «از شرکایشان در کشورهای در حال توسعه‌ای که مشارکت موثری در زمینه تحقق عدالت اجتماعی، گسترش مشارکت سیاسی و تقویت استقلال اقتصادی کشورشان در چارچوب اهداف تعیین‌شده اعلامیه حقوق بشر سازمان ملل دارند، حمایت می‌کنند».^{۱۶} در خاورمیانه، این اهداف با نگرانی درباره صلح، نقش زنان و خط‌مشی اقتصادی درهم آمیخته است؛ برای مثال، آژانس توسعه بین‌المللی کانادا در شعبه‌های آفریقایی و خاورمیانه‌ای خود، ارتقای فرایند قدرت بخشیدن به زنان، حاکمیت خوب، جامعه مدنی و اصلاحات اقتصادی را در سرلوحه برنامه‌هایش قرار داده است.^{۱۷} حوزه فعالیت برنامه دموکراسی MEDA که مربوط به اتحادیه اروپاست، تا حدی متفاوت است: انتخابات دموکراتیک، حاکمیت قانون، جامعه مدنی و ایجاد اعتماد در مردم به‌منظور پیشرفت صلح و جلوگیری از تنش و درگیری.^{۱۸} پس به‌نظر می‌رسد که دلالت دموکراسی در هدف دو سو به پیشبرد ارزشهای دموکراتیک جهانی و مشارکت با مؤسسه‌های جامعه مدنی لیبرال سهیم باشند. تأکید بر ظرفیت‌سازی نهادین به‌ویژه در دستور کار سازمان ملل از نکات برجسته و قابل توجه است. بنابراین، اهداف کمکهای انتخاباتی سازمان ملل متحد، «فقط کمک به دولتهای عضو برای برگزاری انتخابات قانونی، معتبر و دموکراتیک نیست، بلکه شامل مشارکت در ایجاد ظرفیت نهادینه کشور دریافت‌کننده کمک برای سازمان‌دهی انتخابات دموکراتیک نیز می‌شود».^{۱۹} همچنین رسالت UNIFEM در غرب آسیا این است که «بهترین روش برای کمک به زنان عرب، تقویت سازمانهایی است که مؤسس و اداره‌کنندگان آنها خود زنان باشند، به این شرط که ارتباطات تقویت‌کننده و مشارکت در همه سطوح صورت گیرد».^{۲۰}

در دهه ۱۹۹۰، طیفی از سازمانهای اروپایی، آمریکای شمالی (دولتی، نیمه‌دولتی و خصوصی) به فعالیت در زمینه پیشبرد دموکراسی در خارج از مرزهایشان پرداختند. دلالت دموکراسی هم مانند هر صنعت جهانی دیگری، در پی افزایش تقاضا برای خدمات خود، شناسایی دلالت فرعی قابل اعتماد، بهبود خط تولید خود و به نمایش درآوردن

اندک موفقیت‌هایی که کسب می‌کردند و همچنین نشان دادن نیاز به قراردادهای جدید بودند. در همین زمان، رشد فعالیت‌های این گروه مستلزم مشارکت مؤسسه‌های عربی در رسالت‌های تکمیلی، فعالیت‌ها و ساختار کلی آنها بوده است.

طرح‌های دموکراسی

بیشتر طرح‌های دموکراتیزاسیون با کمک‌های اعطایی به مؤسسه‌های غیرانتفاعی شکل می‌گیرد. در اکثر این طرح‌ها، گروه‌های اصلی تشکیل‌دهنده عبارتند از: مؤسسه اعطاکننده کمک مالی، عامل اجرای طرح، مؤسسه عرب شریک و یک گروه مخاطب؛ به‌عنوان نمونه، NED مبلغ ۴۸۴۰۰ دلار هزینه برگزاری کارگاه آموزشی سه روزه برای گزارشگران اقتصادی فعال در رسانه‌های خبری و روزنامه‌های مصر را به مرکز مشارکت خصوصی بین‌المللی اعطا کرد. مرکز مطالعات اقتصادی مصر مسئول برگزاری این کارگاه بود. مؤسسه کانادایی ICHRDD مبلغ ۳۱۰۴۲ دلار برای کمک به یک کارگاه آموزشی که مؤسسه حقوق بشر تونس به‌منظور آماده‌سازی سازمان‌های غیرانتفاعی آفریقایی برای شرکت در اجلاس کمیسیون آفریقا برگزار کرده بود، به کمیسیون بین‌المللی حقوق‌دانان اهدا کرد. گاهی اوقات، به‌ویژه در مراحل اولیه و به‌هنگام اولین دوره‌های انتخابات، مؤسسه صاحب امتیاز کمک‌های غرب یعنی سازمان‌هایی مانند شورای بریتانیایی یا NDI تیم‌های آموزشی یا تحقیقاتی خود را به منطقه اعزام می‌کردند. مؤسسه‌های اعانه‌دهنده بزرگ‌تر، به‌ویژه USAID و بانک جهانی ترجیح می‌دادند کانال‌های مسدودی را برای اعطای کمک‌های خود ایجاد کنند تا فدراسیون‌هایی را که مسئول توزیع پول در میان اعانه‌گیرندگان عرب بودند، در زیر چتر حمایتی خود قرار دهند و یا سازمان‌های غیرانتفاعی را تأمین کنند.

در برخی از طرح‌های عظیم دموکراسی گروه‌های مختلف اعانه‌دهنده، دلالان و گروه‌های محلی همه با هم مشارکت می‌نمایند؛ برای مثال، می‌توان از «برنامه تقویت سازمان‌های ملی غیرانتفاعی فعال در امور حقوق بشر در کشورهای جنوب و شرق مدیترانه»

که فدراسیون حقوق بشر مستقر در پاریس آن را سازمان دهی کرده بود و یا از طرح چندین میلیون دلاری بانک جهانی و اتحادیه اروپا تحت عنوان «بنیان» که اجرای آن را مؤسسه آلمانی فردریش نومان به عهده داشت، نام برد. IFES و مؤسسه انتخابات کانادا با همدیگر در تأمین مالی طرحی که اجرای آن را USAID و CIDA بر عهده داشتند، مشارکت نمودند. این طرح با هدف آموزش افراد برگزارکننده انتخابات مجلس یمن (۱۹۹۷) اجرا گردید. در سال ۱۹۹۹، این دو سازمان با مشارکت یکدیگر کنفرانس پان عرب سازمانهای انتخاباتی در صنعا راه البته با کمکهای متعدد از جانب UNDP، سفارتخانه های ژاپن و بریتانیا و CIDA، برگزار کردند.

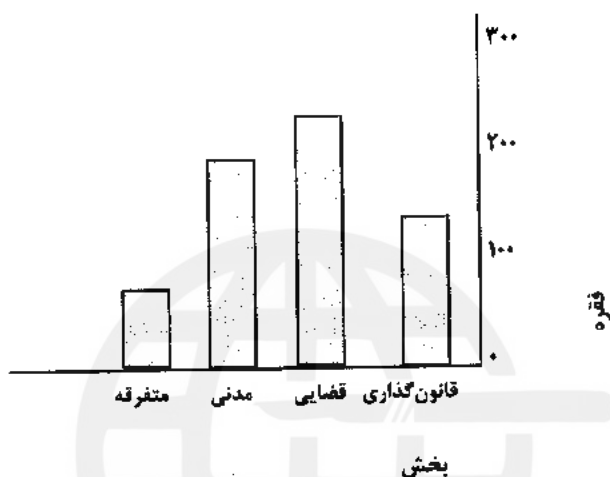
از منابع منتشر شده و شبکه های خبری، اطلاعاتی را درباره حدود ۶۰۰ پروژه مشابه که سازمانهای آمریکایی، اروپایی، ژاپنی و استرالیایی، گروه سازمان ملل و بانک جهانی، از اوایل دهه ۹۰ تا ۲۰۰۱ انجام داده اند، کسب کرده ام.^(۱) کلیه اطلاعات از گزارشهای رسمی سازمانها یا منزلگاههای اینترنتی که فهرست کامل نام، مکان، سازمانهای مجری و همکاران طرح و گاهی هزینه ها، برنامه زمانی، اعانه گیرندگان یا سایر اطلاعات لازم را منتشر می کنند، جمع آوری شده است. فهرست راهنمای نهایی، نه مجموعه ای کامل از تمامی پروژه ها را در اختیار می گذارد و نه حتی یک نمونه کامل که نشانگر کل پروژه ها باشد، محسوب می شود، اما می توان آن را توده بزرگ نامتعارفی از حکایات و روایات دانست که تقریباً با کمال اطمینان می توان گفت که اکثریت طرحهای سال ۲۰۰۱ را نشان می دهد. اگرچه محاسبه نسبتهای دقیق با توجه به چنین اطلاعاتی ممکن است نادرست باشد، اما شناسایی گرایشهای کیفی و روند کلی طرحها با جداسازی و رمزگذاری موارد اجرا شده امکان پذیر است. نمودارهای ستونی که در متن آمده است، نشان می دهد که دلالتان دموکراسی قصد داشته اند هم گام با تلاش برای دستیابی به اهدافشان، مؤسسه های قانون گذاری، قضایی و مدنی را به ویژه با کار بر روی سازمانهای روشنفکری و برنامه های

۱. از این تعداد، ۲۱۶ طرح در کرانه غربی و غزه اجرا شد. همچنین ۱۳۰ طرح در تونس به مرحله اجرا درآمد.

آموزشی، تحت تأثیر قرار دهند.

نمودار اول فقط مروری ساده بر طرح‌هاست. در واقع، کلیه طرح‌هایی که در مورد آنها اطلاعاتی در دسترس است، برنامه‌هایی هستند که جنبه تحقیقاتی - آموزشی دارند و یا برنامه‌هایی که از نظام‌های انتخاباتی و قانون‌گذاری، فعالیتهای حقوقی و قانونی یا مؤسسه‌های مدنی حمایت می‌کنند. طرح‌های تحقیقاتی که منجر به انتشار اطلاعات می‌شوند، برنامه‌هایی از قبیل مطالعات آزمایشی، مشاهدات انتخاباتی، آرایه اسناد یا مدارک مربوط به حقوق بشر، نظرخواهی‌های عمومی، انتشار کتاب راهنمای سازمانهای غیرانتفاعی، مطالعات دانشگاهی و پرداخت یارانه‌های چاپ را دربرمی‌گیرد. برنامه‌های آموزشی، بزرگ‌ترین گروه برنامه‌ها هستند و کلیه فعالیتهای مربوط به تعلیم و تربیت و تدریس را شامل می‌شود: از دوره‌های دوساله کارشناسی ارشد گرفته تا کلاسهای آموزشی دو هفته‌ای یا کارگاههای آموزشی دو روزه و یا دفترچه دستورالعمل ثبت اسامی رأی‌دهندگان. در طرح‌های مربوط به احداث بنا برای مؤسسه‌ها، مشاوران فنی به محل اعزام می‌شوند، دفاتر کار سازمانها تجهیز می‌شوند و دستگاههای رأی‌گیری و سایر لوازم فراهم می‌گردد، فضای کلی مؤسسه‌ها یا سایر تسهیلات موجود تعمیر و راه‌اندازی می‌شوند و یا پول اولیه برای تأسیس مؤسسه‌های جدید تهیه می‌شود. اکثر این فعالیتها را می‌توان در سه دسته اساسی خلاصه کرد: بخش انتخاباتی - نمایندگی - قانون‌گذاری که دربرگیرنده سطوح محلی یا پارلمانی است، حوزه حقوقی دادگاهها، فعالیتهای قانونی و حقوق بشر، و بخش «جامعه مدنی» یعنی حوزه فعالیت سیاسی نخبگان، جایی که احتمالاً افکار عمومی شکل می‌گیرد. دسته دیگر یا گروه متفرقه در این نمودار اغلب پروژه‌هایی را دربرمی‌گیرد که به اسرائیل و فلسطین اختصاص دارند و یا برنامه‌هایی که با خصوصی‌سازی یا بخشهای اجرایی دولتی مربوط می‌باشند.

نمودار ۱ - فعالیتهای و بخشهای اساسی



بدون توجه به اینکه هر طرح به چه بخشی مربوط است، هدف بیشتر برنامه‌ها تحت تأثیر قرار دادن فعالیتهای یا رفتارهای قهرمانان عرصه دموکراسی که در مجموع سازمانهای غیردولتی خوانده می‌شوند، بوده است. نمودار دوم این امر را به خوبی نشان می‌دهد. سازمانهای غیردولتی (NGOs) به‌طور منطقی بیش از هر چیز بر بخش جامعه مدنی تأکید دارند، اما در مورد بخشهای اجرایی، حقوقی و قانون گذاری نیز بی تفاوت نیستند. بدون در نظر گرفتن طرحهای پرهزینه‌ای که USAID، اتحادیه اروپا و بانک جهانی در زمینه تأثیرگذاری بر قانون گذاران و وزیران دادگستری اجرا کردند، می‌توان گفت که اکثر طرحهای انجام شده در محدوده «خارج از دیوارهای» این سازمانها اجرا شده‌اند؛^{۲۱} برای مثال، بسیاری از برنامه‌های بخش حقوقی به آموزش حقوق بشر به سازمانهای غیردولتی مربوط می‌شود، در حالی که طرح مربوط به انتخابات در زمینه آموزش ناظران مستقل فعالیت می‌کردند. در هر دو حالت، مؤسسه مورد نظر، فقط نقش

یک گروه نخبه‌پس و ناظر را بازی می‌کرد.

نمودار ۲ - مؤسسه هدف با در نظر گرفتن بخش فعالیت



حتی اجرای طرح‌هایی که هدفشان آموزش نمایندگان مجالس کشورها یا قضاوت بود، اغلب به افراد و سازمانهای حرفه‌ای و مستقل واگذار می‌شد. در پروژه‌ای با عنوان «احیای نقش مجلس» بنیاد وست مینستر بریتانیا از گروه توسعه دموکراتیک در زمینه برگزاری یک میزگرد برای قانون‌گذاران مصر حمایت کرد؛ برای مثال، GDD متعاقباً از منابع مختلفی از جمله NED برای برنامه نظارت مجلس، کمکهای مالی دریافت کرد. جدول صفحه بعد نشان‌دهنده سازمانهای اعانه‌گیرنده خاورمیانه‌ای یا همکار آن است که یا به‌طور مستقیم پول را دریافت می‌کنند و یا در فعالیتهای مالی شرکت می‌نمایند. در این نمودار، منابع هم مشخص شده‌اند. سازمانهای عربی که از برگزاری همایشها، انتشار نتایج تحقیقات و مراکز جمع‌آوری اسناد، و از متخصصان اطلاعات سیاسی که سازمانهای روشنفکری خوانده می‌شوند، حمایت می‌کنند، در زمره اعانه‌گیرندگان اصلی هستند و پس از آنان، گروههای زنان (برنامه‌های پژوهشی دولتی یا غیردولتی با مشخصه جنسیت

و سازمانهای آموزشی زنان؛^{۲۲} گروهی متشکل از رسانه‌ها، سندیکاها و احزاب سیاسی؛ دانشگاهها یا مدارس (به‌طور مشخص مؤسسه حقوقی بیرزیت) قرار دارند. در درون دولتها، قوه قضائیه و پارلمان بیشتر جذب شاخه اجرایی طرحها می‌شوند، در شاخه‌های مربوط به مجلس و بخشهای حقوقی، کتابخانه‌ها، مؤسسه‌ها، نظامهای اطلاعاتی و مراکز اسناد بیشتر از سایر جاها مورد توجه قرار می‌گیرند. مؤسسه‌های هدف در واقع همگی در خارج از حوزه اجرایی قرار دارند و تاکنون به‌عنوان حافظ دروازه ورودی در مقابل کلیه دخالت‌های خارجی عمل کرده‌اند و بیشتر در حوزه اطلاعاتی فعال بوده‌اند.

نوع اعانه‌گیرندگان (یا شرکا) در هر بخش

نوع اعانه‌دهنده						نوع اعانه‌گیرندگان
گروه کلی	خصوصی	EU	چندجانبه	بنیاد ملی	کمک دوجانبه	
۱۷۵	۲۰	۵۳	۱۱	۷۶	۱۵	سازمانهای روشنفکری
۶۵	۴	۳۰	۱۲	۱۳	۶	گروه زنان
۹۹	۴	۴۶	۱	۲۷	۱۹	سازمانهای غیردولتی متفرقه
۲۷	-	۶	۱۰	۴	۷	وزارتخانه
۱۷	-	۳	۵	۳	۶	دادگاهها
۵۱	۲	۱۹	۷	۵	۱۸	منارس / دانشگاهها
۸	-	-	۱	-	۷	کمیسیون انتخابات
۲۸	-	۴	۱	۵	۱۸	مجلس
۱۰۱	۶	۲۰	۹	۳۸	۳۸	هیچ/ناشناخته
۵۷۱	۳۶	۱۸۳	۵۷	۱۷۱	۱۲۴	گروه کلی

با وجود آنکه اعانه‌دهندگان دوجانبه و چندجانبه رسمی، اغلب با وزارتخانه‌ها، بنیادهای مستقل و پیشگامان اروپایی - مدیرانهای قرارداد می‌بندند، آشکارا از فعالیتهای غیردولتی نیز پشتیبانی می‌کنند. گروههای اعانه‌دهنده نسبتاً سنتی در پی طرحهای مربوط به مجالس، وزارتخانه‌های دادگستری، حکومت‌های محلی و سایر بخشهای حکومتی هستند. در مقایسه، تمرکز فعالیتهای بنیادهای ملی و خصوصی و اتحادیه اروپا در

سازمانهای روشنفکری کشورها، گروههای زنان و مؤسسه‌های آموزشی است. توزیع سراسری این کمکها، با هدف کمک به توسعه اقتصادی مرسوم در تضاد است و بدون محاسبه کمکهای نظامی، تقریباً صددرصد این کمکها، از طریق وزارتخانه‌های اجرایی و مرکزی، جذب دولتهای مرکزی می‌شود.

از اوایل دهه ۹۰ تا سال ۲۰۰۱، گروههای بین‌المللی اقدام به شناسایی مؤسسه‌های عربی نمودند که از نظر آنها رسالتهای و تواناییهایشان با اهداف این گروهها منطبق است، به‌ویژه در مصر و مناطق فلسطینی و همچنین در مراکش، لبنان، اردن و یمن. برخی از این گروهها پیش از به‌وجود آمدن موضوعی به‌نام بودجه‌های مختص دموکراسی پدید آمده بودند و خود به یک نظام بین‌المللی برای تأمین مالی گروههای طرفدار دموکراسی تبدیل شدند و در شرایط جدید برای جلوگیری از در حاشیه قرار گرفتن به مبارزه پرداختند.^{۲۳}

سایر گروهها، به‌ویژه شبکه‌ها و چترهای میانجی به‌طور مستقیم در پاسخ به اعانه‌دهندگان به‌وجود آمدند (گروه اخیر از این امتیاز برخوردار بوده‌اند که برنامه‌هایشان به‌طور دقیق منطبق با معیارهای پرداخت بودجه است). برخی از این گروهها به‌منظور احداث کتابخانه‌ها، انتشار مجلات هفتگی یا ماهانه، اجرای برنامه‌های پژوهشی، آموزش افراد و برگزاری کنفرانسهای بین‌المللی به‌طور مستمر از کمکهای مالی سازمانهای اعانه‌دهنده بهره‌مند شده‌اند. این گروهها از این نظر و همچنین به‌خاطر ارزشهای خاصی چون ساختار هیأت امنای آنها، طرح شبکه‌ای‌شان، زبان و نگرش ویژه گزارش‌هایشان، علاقه به اطلاعات توسعه و البته از نظر منبع تأمین مالی‌شان بسیار مشابه دلان دموکراسی هستند. چنین سازمانهایی را گاهی اوقات «دورگه» می‌خوانند، به این معنی که بخشی از آنها محلی و بخشی دیگر بین‌المللی است.^{۲۴} الگوی چنین سازمانهایی، دلان دموکراسی اروپایی - آمریکایی هستند. اعانه‌گیرندگان طرحهای دموکراسی، بیشتر سازمانهای روشنفکری شهری و آزاد و شاغلان رشته وکالت هستند که اغلب با نامهایی مانند PANGO و IDD توجه اعانه‌دهندگان را جلب می‌کنند. سازمانهای دورگه در میان بخشهای جامعه مدنی

داخلی و بین‌المللی؛ یعنی جایی که در کنار زبان عربی، زبانهای انگلیسی یا فرانسه نیز صحبت می‌شود، جایی که هنجارهای لیبرال محیط‌زیستی، فمینیسم و حقوق بشر حاکم است، و جایی که به فعالیت‌های جهانی توجه می‌شود، فعالیت می‌کنند. این سازمان‌های «تخصصی شده» عرب^{۲۵} گاهی برای رسیدن به حقوق خود و به‌دست آوردن کمک‌های مستقیم از منابع بین‌المللی و گاهی برای رقابت با کسانی که بار اول درس دموکراسی را به آنها داده‌اند، به گروه دلالان دموکراسی ملحق می‌شوند. نمایش برنامه‌های ضد فرهنگی بخشی از طرح‌های دموکراسی محسوب می‌شود. از نظر فضای کاری، آنها در دفاتری کار می‌کنند که به شیوه‌ای که خوشایند هیأت‌های خارجی باشد، چیده می‌شود و جلسات انجمن در بهترین هتل‌های کشور برگزار می‌شود. «نمایندگان سازمان‌های غیردولتی» به‌طور فزاینده‌ای کشورهای خود را در کنفرانس‌ها و فدراسیون‌های بین‌المللی، با همکارانشان از اطراف و اکناف جهان نمایندگی می‌کنند. چنین کنفرانس‌هایی نقش مهمی را در جهانی‌سازی یک گفتمان درباره دموکراسی بازی می‌کنند.

مجادلات سیاسی

تا آنجا که نخبگان عرب فعال در سیاست به‌خاطر دارند و خیلی پیش از ظهور طرح‌های دموکراتیزاسیون در دهه ۹۰، دولت تولید و پخش اطلاعات را از راه مالکیت، سانسور، مجوز فدراسیون‌های ملی و سایر سازوکارهایی که برای محدود کردن فعالیت سیاسی و روشنفکری مستقل طرح‌ریزی شده‌اند، به انحصار خود درآورده بود. رژیم‌های کشورهای الجزایر، مراکش، مصر، اردن، یمن و تونس، در روند لیبرال‌سازی تحت کنترل دهه ۹۰ کمی ملایمت نشان دادند اما هرگز زمام امور را از دست ندادند. در ضمن نظام‌های اداره‌کننده تازه تأسیس یا بازآفرینی شده فلسطین و لبنان با مشکل ارتباط با مؤسسه‌های غیردولتی و دولتی دست به‌گیریان بودند.^{۲۶}

این گام‌های حساب‌شده و نسبتاً کند، کارشناسان دموکراتیزاسیون بین‌المللی

را ترغیب کرد که برنامه‌های توسعه اصلاحات تدریجی را در کشورهایی که از قبل به بودجه‌های بین‌المللی متکی بوده‌اند، بیازمایند و به مطالعه دقیق سایر حوزه‌ها و انجام کار کارشناسی بپردازند. با این حال، بوجه‌های خارجی تحت عناوینی چون حقوق بشر، جامعه مدنی و موضوعات بحث برانگیز مربوط به زنان، سبب بروز مجادله، رقابت و مسایل بفرنج حقوقی، تقریباً در همه جا، شده است، تا آنجاکه از نظر شهروندان، فرقه‌های سیاسی رقیب و نخبگان حزب حاکم، این برنامه‌ها انواع جدید دخالت سیاسی محسوب می‌شوند. به‌ویژه اینکه به‌نظر می‌رسید واکنشهای دولت در برابر این طرح‌ها نشان‌دهنده خطرات جدی بود. مقامات رسمی تلاش می‌کردند که آثار طرح‌ها را با استفاده از یک راهبرد قدیمی صنفی در یک شرایط جدید، خنثی ساخته و یا به حداقل برسانند؛ برای مثال، پس از مشاهده اعطای بودجه ۱۵ میلیون دلاری بانک جهانی به یک سازمان غیردولتی، سردمداران فلسطینی مبارزه و تلاش برای نفوذ در این سازمان، کم اعتبار کردن فعالیتهای آن و دستیابی به بودجه حدود ۱۰۰ میلیون دلاری‌اش را آغاز کردند.^{۲۷}

دولتهای عرب که تا حد زیادی متکی به بودجه‌های خارجی انحصاری هستند، با استقبال از مشاوره‌های کارشناسی، میزبانی کنفرانسهای بین‌المللی، دعوت از ناظران خارجی، امضای عهدنامه‌های بین‌المللی، پذیرش زبان حقوق بشر، و برگزاری انتخابات یا صحنه گذاردن بر پیمان حذف کلیه اشکال تبعیض علیه زنان، هر کدام بخشی از گرفتاریهای نمادین دموکراسی را پذیرفتند. گاهی اوقات دولتها این حرکات تسکین‌بخش موقتی را انجام می‌دهند تا مهر تایید سازمانهای بین‌المللی را دریافت کنند و ایستگاههای خبرپراکنی‌شان با پخش تصاویری از گروههای انتخاباتی یا هیأت‌های بازرسی حقوق بشر که در حال تبریک گفتن به مقامات رسمی به‌خاطر حضور گسترده مردم هستند افکار عمومی را جلب نمایند. گاهی اوقات در کشورهای عرب، دلان دموکراسی و شرکای محلی را به‌عنوان «عوامل خارجی» رد می‌کردند. وجود کارشناسان آمریکایی USAID در درون مجلس مصر، موجب اعتراض مردم به تأثیر و نفوذ شبکه جاسوسی خارجی شد.

در گیرودار انتقادهایی که به نسبیت‌گرایی فرهنگی و حاکمیت ملی و نیز شایعانی مبنی بر اینکه NED عامل CIA است منجر شد، رسانه‌های رسمی چند کشور، سازمانهای روشنفکری آن کشورها را به دریافت دلار از آمریکا متهم کردند. از نظر آنان این کار بخشی از تهاجم فرهنگی غرب به جهان عربی اسلامی بود.^{۲۸} کسانی که به نظریه‌هایی افراطی درباره توطئه و ترس از بیگانگان معتقد نبودند، فقط هشدار دادند که دموکراتیزاسیون همان جهانی‌سازی است؛ گرگی در لباس میش. در همین راستا، تلاش دولتها این بود که با تشکیل کمیسیونهای ملی و فدراسیونهای نیمه‌دولتی، مانع فعالیتهای گروههای دموکراتیزاسیون شوند. سازمانهای ملی حقوق‌بشر و شوراهای زنان تأسیس شدند تا برنامه‌های اعانه‌دهندگان و سازمانهای غیردولتی را هماهنگ سازند و نمایندگی آنها را در اجلاس بین‌المللی به‌عهده گیرند. به‌علاوه، گروههایی که در تجارت به‌عنوان GO-NGO یا "quango" (سازمانهای تحت اداره دولت یا نیمه‌دولتی) شناخته شده‌اند، بر سر بودجه‌های بین‌المللی با هم به رقابت می‌پردازند. خاندان سلطنتی اردن و سوزان مبارک، همسر رئیس‌جمهور مصر، از شخصیت‌های برجسته سازمانهای غیردولتی هستند که معمولاً ریاست کنفرانسهای بین‌المللی را برعهده دارند. تونس نیز گروهی از سازمانهای دولتی - غیردولتی را به‌وجود آورد و اعضای حزب حاکم یمن هم اقدام به تأسیس سازمانهای نظارت بر انتخابات و حقوق‌بشر کردند تا با مخالفانشان که در این کار پیشگام بوده‌اند، به رقابت بپردازند. اعضای حزب حاکم، به‌طور متناوب در سازمانهای زنان، انجمنهای وکلا یا اتحادیه‌ها نفوذ کردند.

سردمداران حکومتها، به سازوکارهای قانونی و حتی اقدامات فوق‌العاده دیگری متوسل شدند تا در فعالیتهای سیاسی که هزینه آنها را خارجیان تأمین می‌کنند، مشارکت داشته باشند. وزیران کشور اتحادیه عرب درباره تهدیدی که از جانب سازمانهای غیردولتی در سال ۱۹۹۶ متوجه امنیت کشور بود، به بحث پرداختند. در کشورهایی که به این کمکهای مالی وابسته هستند، دولتها سازمانهای دولتی را ملزم به رعایت قوانین

خاصی می‌کنند تا قدرت انتخاب اعانه‌دهندگان را در توزیع بودجه از طریق حسابهای فرادولتی محدود نمایند. پس از زلزله ۱۹۹۲، زمانی که گروههای مختلفی برای کمک به آسیب‌دیدگان به مصر هجوم بردند، قاهره اعلامیه غیرمنتظره‌ای تصویب کرد مبنی بر اینکه هر سازمانی که کمکه‌ای خود را به‌طور مستقیم در اختیار سازمانهای غیردولتی قرار دهد، از قانون عدول کرده است.^{۲۹} دولتها همچنین تلاش کردند فعالیتهای دلالان دموکراسی را کاهش دهند؛ مانند زمانی که حکومت مراکش مشکلاتی برای ناظران بین‌المللی انتخابات در سال ۱۹۹۲ ایجاد کرد و مسئولان یمنی در سال ۲۰۰۱، NDI را به ستوه آوردند.

در نهایت، دولتها، سازمانهای غیردولتی (یا افراد بدون سازمان) را که از دلار و یورو سازمانهای اعانه‌دهنده استفاده کرده بودند، تحت پیگرد قرار دادند. یکی از موارد مهم مشکلی بود که برای مرکز ابن‌خلدون، یکی از سازمانهای روشنفکری کاملاً تثبیت شده در قاهره پیش آمد. کارکنان این مرکز به جرایم متعددی از کلاهبرداری گرفته تا نقض حکم نظامی ۱۹۹۲ به‌منظور رسوا کردن دولت، متهم شدند. در این مورد، آشکارا برنامه تلویزیونی که مورد حمایت مالی اتحادیه اروپا قرار گرفته بود، مورد هتاک قرار می‌گرفت. این برنامه درباره یک نظام انتخاباتی جعلی آشکار بود؛ چند سال پیشتر، مرکز ابن‌خلدون با برگزاری یک کارگاه آموزشی درباره اقلیتهای خاورمیانه به بحث در مورد قبطیان مصر پرداخته بود. بودجه این کارگاه را مؤسسه فورد تأمین کرده بود که این امر موجب خشم حکومت شده بود. چنین موردی بی‌سابقه نبود. در گذشته فدراسیون ملی، انجمنهای توسعه جامعه، انجمن همکاری زنان عرب و سایر گروههای کمتر شناخته شده نیز گرفتار محدودیتهای کوچکی در تأمین بودجه شده بودند. در اوایل سال ۲۰۰۰، دبیرکل سازمان حقوق بشر مصر، متهم به دریافت کمک مالی ۲۵۰۰۰ دلاری از جانب بریتانیا شد،^{۳۰} اما دستگیری، محاکمه و محکومیت مدیر مرکز ابن‌خلدون، سعدالدین ابراهیم که از پژوهشگران برجسته مصری - آمریکایی است، در یک دادگاه امنیتی منجر به برجسته‌تر شدن محدودیت در آزادیهای فکری، اطلاعاتی، گروهی و همچنین خطرات بودجه خارجی

گردید.

این محاکمه مهیج، با بحث جاری مصر درباره اصلاح قانون شماره ۳۲ سال ۱۹۶۴ در تضاد بود. طبق این قانون، وزارت امور اجتماعی موظف بود بر صدور مجوز و کلیه فعالیتهای انجمنها نظارت نماید. در اصل این قانون با هدف ملی کردن فعالیتهای انجمنها، حذف نفوذ استعماری و خنثی کردن گرایشهای نخبه‌باورانه در جامعه مدنی مصر وضع گردید. در دهه ۱۹۹۰، سازمانهای سیاسی، دانشمندان حوزه جامعه‌شناسی و وکیلانی که با شرایط این قانون مبارزه کردند، از مجوز محروم شدند و یا از جانب وزارت امور اجتماعی تحت تعقیب قرار گرفتند. بودجه خارجی فقط یکی از موارد مورد منازعه دولت و جامعه مدنی بود؛ زیرا در سرتاسر طیف سیاسی داخلی، آرای عمومی طرفدار تجدیدنظر در قانون ۳۲ بود. البته فقط بودجه خارجی غربی نبود؛ زیرا بنیادهای خلیج فارس و حکومت‌های عرب نیز به روشنفکران مصری کمک کرده بودند. جامعه اعانه‌دهنده غربی با افکار عمومی در این مورد اتفاق نظر داشت و مستقیم و یا غیرمستقیم از تعدیل قانون ۳۲ حمایت کرد. همین‌که اعانه‌دهندگان دریافتند که می‌توانند از طریق دفاتر محلی سازمانهای خارجی به پول شویی بپردازند، بر کاهش محدودیتهای فعالیتهای اتحادیه‌ای پافشاری بیشتری کردند. سفارت آمریکا و USAID هر یک، فعالیتهای سالیانه گذشته خود را در جهت اصلاح قانون ۳۲ به روزنامه‌های دولت مبارک اعلام کردند. در اثنای نیمه اول سال ۱۹۹۹، عضو کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل، مری رایبسون، کنفرانس عرب در زمینه حقوق بشر را با تذکراتی دقیق درباره آزادی انجمنها در قاهره افتتاح کرد. تقریباً به‌طور متقارن و هم‌زمان با تصویب قوانین سازمانهای غیردولتی و تجدیدنظر در مورد سایر قوانین در کشورهای عرب، بانک جهانی و اتحادیه اروپا با همکاری یکدیگر از طریق مؤسسه فردریش نومان، مجموعه‌ای از کارگاههای آموزشی برگزار کردند که به انتشار اعلامیه عمان در زمینه حقوق انجمنهای آزاد در جهان عرب، تشکیل گروهی به نام شبکه وکلا، اصلاح قوانین سازمانهای غیردولتی و پروژه‌ای به نام پیشگامان عرب در آزادی انجمنها منجر گردید.

حکومت قاهره که تحت فشارهای داخلی و بین‌المللی قرار گرفته بود، قانون ۱۵۳ را در سال ۱۹۹۹ تصویب کرد. طبق این قانون، کلیه انجمنهای خارجی و بین‌المللی ملزم به رعایت قوانین وزارت امور اجتماعی مصر شدند و به این ترتیب راههای گریزی را که در قانون ۳۲ وجود داشت و پیش از آن موجب شده بود برخی سازمانها (از جمله ابن‌خلدون) به‌عنوان شرکت مدنی ثبت شوند، مسدود کرد. در یک شبکه اینترنتی ویژه، وزارت امور اجتماعی این حکم را به‌عنوان قانون «تفویض اختیار به سازمانهای غیردولتی» معرفی کرد. قانون ۱۵۳ در نتیجه اعتصاب غذای فعالان سیاسی زن، تظاهرات خارج از مجلس و به درخواست گروهی که خود را انجمن NGO برای ارتقای بخش غیردولتی در مصر می‌خواند، به تصویب رسید^{۳۱} تا بعداً در دادگاه عالی قانون اساسی به‌خاطر شیوه تصویب آن در پارلمان، خلاف قانون اساسی تشخیص داده و رد شود.^{۳۲}

بازگشت به حکم قضایی نآزموده نظامی و ابزارهای فراحقوقی مانند طرحهای متناقض همکاری یا رقابت برای دموکراتیزاسیون هم حاکی از محدودیت فعالیت دلالتی دموکراسی و هم نشان‌دهنده تأثیرات این طرحهاست. اینجاست که حکومتی که به شیوه‌ای اجتناب‌ناپذیر از اعانه‌دهندگان خارجی اعتبار دریافت کرده بود، مجبور شد برای خوشامد غرب، خط‌مشی‌هایی اتخاذ کند که مقبول عامه مردم نبود و همچنین از رابطه‌ای پربار با واشنگتن و بروکسل برخوردار شود که آشکارا به اعطای کمکهای مالی مستقیم به گروههای سیاسی مصری منجر شد. برای حکومت قاهره چند مورد از اهمیت خاصی برخوردار بودند؛ از جمله، جریان بودجه خارجی، تولید تصاویری که مصر معاصر را به مخاطبان بین‌الملل باز می‌نماید، نظارت بر فعالیتهای روشنفکری و تحلیل تدریجی برخی از مرزهای سنتی قلمرو تحت سلطه این کشور. به‌نظر می‌رسد که دولت انگیزه کافی برای سانسور اطلاعاتی که به مخاطبان بین‌الملل ارائه می‌شود، داشته باشد. در این کشور آرایه تصویری نادرست از دولت به جهانیان اتهام بسیار سنگینی محسوب می‌گردد. مسایلی از قبیل پاسخگویی در قبال ممیزان مرکزی، سرمایه‌گذاران خارجی و همچنین در مقابل افکار

عمومی داخلی، به گرفتاری دولت مصر تبدیل شده است. اصولاً حکومت‌هایی که قول داده بودند کشورهایشان را دموکراتیزه سازند، بیشتر به تعیین ارزش مادی و نمادین سازمانهای غیردولتی مجری طرحهای دموکراتیزاسیون اعتراض داشته‌اند، نه به محتوای پیام لیبرال این طرحها. در موارد متعددی، دهها سال صرف ملی کردن بنیادها، انجمنها، دانشگاهها، کتابخانه‌ها و سایر منابع و سرمایه‌های روشنفکری شد و حکومت نیز مانع از تأمین بودجه فعالیت سیاسی از جانب خارجیان شد.

یکی از شکایتهای همیشگی کارشناسان دموکراسی بین‌المللی این است که سازمانهایی که به اسم غیردولتی عربی، آسیایی و آفریقایی هستند و بودجه‌شان را سازمانهای خارجی تأمین می‌کنند، پس از مدتی فاش می‌شود که در واقع غیردولتی نبوده‌اند و یا اینکه نمی‌توانند موجبات توسعه حوزه انتخاباتی را فراهم سازند و به طرحهای دموکراتیزاسیون به‌عنوان یک منبع تجاری یا یک سازوکار پشتیبانی مالی نگاه می‌کنند. دلان دموکراسی بین‌المللی، خود در اصل غیردولتی نیستند و یا از نظر داخلی دموکراتیک نمی‌باشند و فعالیتهایشان نیز شفاف نیست. این مؤسسه‌ها نیز در کنار اهداف بشردوستانه خود دارای اهداف سازمانی - پیشاهنگی و متعصبانه و همچنین اهداف حرفه‌ای هستند. فعالیتهای آنها در چارچوب سلسله مراتبی شمال - جنوب موجب تأمین منابع غرب که در شناخت دوجانبه، پژوهش مناسب، سخنگویان محلی، برخورد میان نخبگان مخالف و تأثیرات فرهنگی درازمدت نهفته است، می‌شود و به این ترتیب از حمایت سطوح بالای دولتی نیز برخوردار می‌گردند. چنین طرحهایی به نیازهای مالی و خواسته‌های سازمانی در زمینه همکاری با سازمانهای غیردولتی در جهان عرب و جاهای دیگر و در افزایش مشارکت و همکاری در کنفرانسهای فراملی تجاری و فدراسیونها پاسخ می‌گوید. با اینکه پروسه دموکراتیزاسیون در خدمت منافع غرب است، باعث می‌شود که جامعه روشنفکری لیبرال عرب با حکومتها و همکاران خود در تضاد قرار گیرند.

حتی پیش از وقایع ۲۰۰۲-۲۰۰۱ که سبب اهمیت یافتن رابطه پیچیده متحدان

غربی با خاورمیانه شد، اندیشمندان سیاسی بین‌المللی، مؤسسه‌های تحقیقاتی و گروه‌های مدافع دموکراسی فعال در جهان عرب خود را گرفتار این معرکه می‌دیدند. از یک‌سو کمک‌های کشورهای غربی موجب گردید که سازمانها عملیات خود را به شکلی حرفه‌ای‌تر انجام داده و مسئولیت پروژه‌های گران‌قیمت و پیچیده‌ای را تحت لوای حقوق زنان، حقوق بشر و افکار عمومی عهده‌دار شوند. این کمک‌ها همچنین فرصتهایی برای رشفکران عرب آشنا به زبان انگلیسی فراهم آورد تا در خارج از بخش دولتی به مقام و منصبی برسند و یا آثارشان را در داخل یا خارج منتشر سازند و در کنفرانسهای دوره‌ای بین‌الملل شرکت کنند. همه اینها از مزایای این طرحها به‌شمار می‌روند.

از سوی دیگر، بودجه خارجی که آشکارا صرف پروژه‌های سیاسی می‌شد، سبب بروز همان شک‌و‌تردیدهایی شد که در ایالات‌متحده نیز به‌وجود آمده بود. به‌نظر می‌رسید عدم حضور مؤسسه‌های ملی‌گرایی اسلام‌گرا در میان گروه دریافت‌کنندگان بودجه‌های دموکراتیزاسیون، خود تصدیق‌کننده ادعاهای آنها در پیروی از گرایشهای ایدئولوژیکی‌شان است. بسیاری از جریان‌های فمینیستی خودآگاهی برانگیز که مورد حمایت قرار گرفته بودند، به همکاران مذکرشان ملحق شدند و نارضایتی خود را درباره اینکه خارجیها چون درک چندانی از واقعیتهای سیاسی ندارند، نظارت درستی نیز بر هزینه‌کردن بودجه‌ها ندارند، اعلام کردند. در ضمن گروهی از محققان برجسته، اهداف بودجه‌های غربی در پروژه‌ها را دستاویز قرار داده و حکومت‌های عرب و به‌ویژه زمامداران فلسطین را مورد انتقاد قرار دادند. زمانی که خود حکومتها از داراییهای خارجی به‌عنوان دستاویزی برای سانسور و انتقاد استفاده می‌کردند، حامیان خارجی هیچ‌گونه واکنش منفی از خود نشان نمی‌دادند. در اوایل قرن بیستم چند گروه و افراد برجسته با ارزیابی امتیازات و کاستیهای بودجه خارجی از قبل به این نتیجه رسیده بودند که منافع مالی ارزش خطر کردن سیاسی ندارد.

این موضوعات به رشته علوم سیاسی مربوط می‌شوند. رشته‌ای که به بررسی این امر می‌پردازد که چه کسی، کی، کجا و چگونه به چه چیزی می‌رسد. یکی از اساسی‌ترین

اصول نظم و ترتیب این است که منابع مالی لازم به محیطهای نیازمند این منابع تزریق شود و موجب رقابت یا حتی تضاد سیاسی گردد. با چنین منطقی، توزیع بودجه، ارتباطات سازمانی، تبلیغات، سفرها و سایر منابع به احتمال در عرصه‌های ملی مورد اعتراض قرار می‌گیرند و اغلب روابط جامعه مدنی - دولتی را پیچیده می‌سازند.



پاورقیها:

۱. برای مطالعه آثار دو برنامه کمک ایالات متحده، نگاه کنید به:

Imco Brouwer, "Us Civil Society Assistance to the Arab World: The Cases of Egypt and Palestine," European University Institute Working Paper RSC, No. 2000-5, Florence, Italy.

برای آگاهی از آثار کمکهای بین‌المللی به حکومت خودگردان فلسطین، نگاه کنید به:

Rex Brynen, *A Very Political Economy: Peacebuilding and Foreign Aid in the West Bank and Gaza*, Washington: United States Institute of Peace Press, 2000.

2. Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington: The Carnegie Endowment for International Peace Press, 1999.

در مورد خاورمیانه، نگاه کنید به:

Imco Brouwer, "Weak Democracy and Civil Society Promotion: The Case of Egypt and Palestine," in *Funding Virtue*, edited by Ottaway and Carothers, pp. 21-48.

3. Amy Hawthorne, "The Democracy Dilemma in the Arab World: How do You Promote Reform Without Understanding Key United States Interest?" *Foreign Service Journal*, February 2001.

۴. در مورد دلایل راهبردی اروپا، نگاه کنید به:

Dimitris K. Xenakis, "Order and Change in the Euro - Mediterranean System," *Mediterranean Quarterly*, Vol. 11, No. 1, Winter 2000, pp. 75-90.

5. Philippe C. Schmitter and Imco Brouwer, "Conceptualizing, Researching and Evaluating Democracy Promotion and Protection," Europe an University Institute, San Domenico, Italy, 1999.

6. A. Tostensen, D. C. Faber and K. de Jong, "Towards an Integrated Approach to Election Observation? Professionalizing European Long - Term Election Observation Mission," Policy Management Report, No. 7, Maastricht: European Center for Policy Management, 1997.

7. Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Democratization*, New York: United Nations, 1996.

8. Kofi Annan, "Good Governance Essential to Development, Prosperity, Peace," Secretary

General Telle International Conference, New York, UN Press Release SG/SM/6291 DEV/2166, July 28, 1997.

9. Michael Pinto-Duschinsky, "Foreign Political Aid: The German Political Foundations and their US Counterparts," *International Affairs*, Vol. 67, No. 1, 1999, pp. 33-66.

10. Bill Brock, "The Democracy Program: A Strong Foundation," *Commonsense*, Vol. 6, No. 1, December 1983, pp. 85-121.

11. Thomas Carothers, "The NED at 10," *Foreign Policy*, No. 93, Summer 1994, pp. 123-129.

12. Oliver Schlumberger, "Arab Political Economy and the European Union's Mediterranean Policy: What Prospects for Development?" *New Political Economy*, Vol. 5, No. 2, 2000, pp. 247-268.

۱۳. برای آگاهی از پیشینه و فهرست همایشها، نگاه کنید به:

Peter Schlotter, "Free Trade Democratization= Development? The European Union's Maghreb Policy," Peace Research Institute, Frankfurt, Report, No. 52, 1999.

۱۴. درباره ساختار و کارکردهای این صنعت کمک‌رسانی، نگاه کنید به:

Kunibert Raffer and H. W. Singer (eds.), *The Foreign Aid Business: Economic Assistance and Development Co-Operation*, Cheltenham and Brookfield: Edward Elgar, 1996.

15. www.wfd.org/wfd.asp?sn=what-we-do=0 and [pg=what-we-fund](http://www.wfd.org/wfd.asp?pg=what-we-fund).

16. Stefan Mair, "The Role of the German "Stiftungen" in the Process of Democratization," ECDPM Working Paper, No. 32, 1997, at: www.one-world.org/

17. www.aedi-cida.gc.ca/africa-e.html/.

18. Nadim Karkutli and Kirk Buetzier, *Final Report of MEDA Democracy Programme 1996-1998*, Brussels, April 1999, pp. 35-42.

19. www.un.org

20. www.unifem.org

۲۱. نگاه کنید به:

Hal Lipman and Jan Emmert, "Assisting Legislatures in Developing Countries: A Framework

for Planning and Implementation," USAID Program and Operations Assessment Report. No. 20, October 1997, pp. 20-21.

۲۲. برای آگاهی از وضعیت سازمانهای غیردولتی زنان، نگاه کنید به:

"Women's NGOs in the Middle East and North Africa: Constraints, Opportunities and Priorities," in Dawn Chatty and Annika Rabo (eds.), *Organizing Women: Formal and Informal Women's Group in the Middle East*, New York: Berg Press, 1999, pp. 23-55.

23. Ibrahim Awad, "The External Relations of the Arab Human Rights Movement," *Arab Studies Quarterly*, Vol. 19, No. 1, Winter 1997, pp. 59-75.

24. Ulrich Vogt, "The Existing Relations between Arab and European NGOs," in The Joint Bruno Kreisky Forum-Arab Thought Forum Publication of *The Role of NGOs in the Development of Civil Society: Europe and the Arab Countries*, Amman, Jordan, December 6-7, 1997, pp. 96-112.

25. Rema Hammami, "NGOs: The Professionalization of Politics," *Race and Class*, Vol. 37, No. 2, 1995.

۲۶. در این زمینه، نگاه کنید به:

Denis J. Sullivan, "NGOs and Development in the Arab World: The Critical Importance of a Strong Partnership between Governments and Civil Society," *Civil Society in the Arab World*, Vol. 9, No 102, June 2000.

27. Rema Hammami, "Palestinian NGOs Since Oslo: From NGO Politics to Social Movement?" *Middle East Report*, No. 214, Spring 2000, p. 18.

۲۸. درباره ابعاد سیاسی و فرهنگی چنین تهاجمی، نگاه کنید به:

Mustapha Kamel Al-Sayyid, "A Clash of Values? US Civil Society Aid and Islam in Egypt," in Marina Ottaway and Thomas Carothers, *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2000, pp. 49-73.

۲۹. چنانچه در منبع زیر گزارش شده است:

Julia Pitner, "NGO's Dilemmas," *Middle East Report*, No. 214, Spring 2000.

30. Caroline Hawley, "Egyptian Activists Condemn Human Rights' Trial," BBC News, February 14, 2000.
31. Gamal Essam EL-Din, "... While NGOs Step Up the Fight," *Al-Ahram Weekly*, No. 431, May 27- June 2, 1999.
32. Mariz Tadros, "NGO Law under Fresh Fire," *Al-Ahram Weekly*, No. 479, April 27- May 3, 2000; Mariz Tadros, "Legal Shortcomings," *Al-Ahram Weekly*, No. 485, June 8-14, 2000.

