



مرکز بررسی‌های استراتژیک
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



توانمندی دولت‌ها در پاسخ به بحران کرونا

شماره مسلسل: ۶۰۰
کد گزارش: ۹۹-۱۶۹
۱۶ آذر ۱۳۹۹

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

شماره مسلسل: ۶۰۰

کد گزارش: ۹۹-۱۶۹

عنوان گزارش: توانمندی دولت‌ها در پاسخ به بحران کرونا

مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری

۱۶ آذر ۱۳۹۹

کلیه حقوق این اثر متعلق به مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری است.

فهرست مطالب

۱	طرح مسأله: بحران واحد، کارنامه‌های متفاوت
۴	الگوهای متفاوت حکمرانی بحران
۵	ویژگی‌های الگوهای حکمرانی موفق و ناموفق
۱۴	نتیجه‌گیری و توصیه‌های راهبردی
۱۷	منابع فارسی
۱۷	منابع خارجی

هنوز نمی‌دانیم چه نوع دارویی می‌تواند به طور مؤثری با بیماری عالمگیر کروناویروس مقابله کند. اما قطعاً می‌دانیم به چه نوعی از حکمرانی نیاز است.

مایکل جارویس

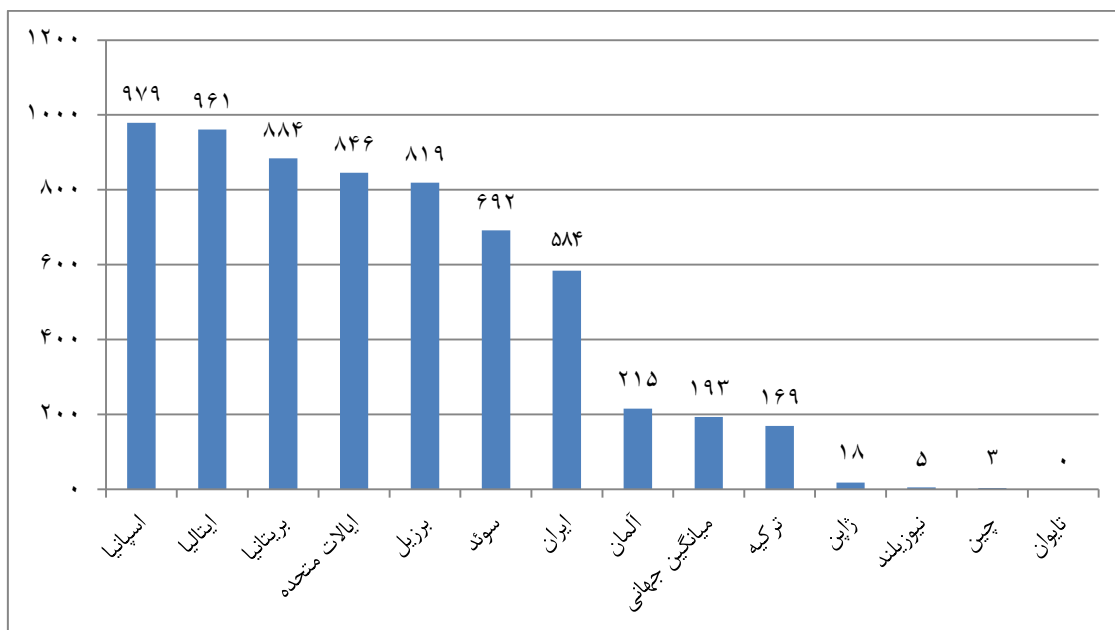
طرح مسأله: بحران واحد، کارنامه‌های متفاوت

در زمان نوشتن این گزارش در نیمه‌های آذر ۱۳۹۹، بیش از ۶۵ میلیون نفر در سراسر جهان به بیماری کرونا مبتلا شده‌اند و حدود یک و نیم میلیون نفر جان خود را بر اثر آن از دست داده‌اند. نخستین قربانی ویروس کرونا یا همان کوید ۱۹، ۱۱ ژانویه ۲۰۲۰ (۲۱ دی ۱۳۹۸) در استان هوبی چین گزارش شد. دو روز بعد، در ۱۳ ژانویه نخستین بیمار مبتلا به کرونا در بیرون از مرزهای چین، در تایلند گزارش شد. اپیدمی خیز بلندی برای تبدیل شدن به پاندمی برداشت و از بد حادثه این خیز موفق بود. دو ماه بعد، در ۱۱ مارس ۲۰۲۰ مصادف با ۲۱ اسفند ۱۳۹۸، با درگیر شدن بیش از ۱۰۰ کشور و ابتلای بیش از ۱۰۰ هزار نفر به بیماری، سازمان بهداشت جهانی کرونا را یک پاندمی (بیماری عالمگیر) اعلام کرد. کشورها به صورت دومینویی یکی پس از دیگری به مصاف این مهمان ناخوانده ناخوشایند رفتند، اما میزبانی‌ها بسیار متفاوت بود. تندباد کرونا تمام کشورها را آزار داد، اما تنها در برخی کشورها تبدیل به توفانی تمام‌عیار شد. نتایج متفاوت کشورها در مقابله با ویروس کرونا تأمل‌برانگیز است. در آمریکای شمالی، ایالات متحده آمریکا وضعیت فاجعه‌باری را تحمل کرد. تا اواسط آذر ماه ۱۳۹۹ (اوایل دسامبر ۲۰۲۰) ایالات متحده با بیش از ۱۴ میلیون مبتلا، بیش از یک پنجم مبتلایان جهان را به خود اختصاص داده، در حالی که این کشور فقط حدود ۴ درصد معادل یک بیست و پنجم جمعیت جهان را در خود جای داده است. در آمریکای جنوبی، برزیل تحت حکومت بولسونارو که بسیاری او را شبیه‌ترین شخصیت به ترامپ می‌دانند، شبیه‌ترین عملکرد را به ایالات متحده تحت رهبری ترامپ داشت در حالی که اروگوئه و کاستاریکا نسبتاً موفق بودند. روسیه، اسپانیا، بریتانیا، ایتالیا و فرانسه از مردودین قاره اروپا بودند و در آسیا ایران با بیش از یک میلیون مبتلا و حدود ۵۰ هزار قربانی تا این زمان یکی از بدترین کارنامه‌ها را داشته است. ایران یکی از طولانی‌ترین مواجهات با روزهای اوج بحران را داشت و نخستین کشوری در جهان بود که به سرعت (از اواسط خرداد) موج دوم و از اوایل مهر موج سوم را تجربه کرد که بسیار وخیم‌تر و مرگبارتر از موج نخست بود. در حال حاضر حدود ۲۰ درصد مرگ‌های روزانه در ایران بر اثر ابتلا به کروناست و اگر متغیر جمعیت را کنترل کنیم، ایران با ۵۸۴ مرگ به ازای هر یک میلیون نفر جمعیت، بیشترین آمار قربانیان کرونا را در قاره آسیا (پس از ارمنستان جنگ‌زده) به خود اختصاص داده است. این در حالی است که برخی کشورهای آسیای شرقی به سرعت و با کمترین تلفات و هزینه بر بحران غلبه کردند و برای عملکرد موفقیت‌آمیز خود مورد تمجید قرار گرفتند. کره جنوبی طی کمتر از یک ماه نمودار مبتلایان را نزولی کرد و تاکنون با حدود ۳۶ هزار مبتلا و فقط حدود ۵۳۰ قربانی (کمی بیش از قربانیان یک روز ایران در روزهای کنونی) تبدیل به یک الگوی بسیار موفق شد. این کشور چنان بیماری را تحت کنترل گرفت که توانست در اواسط ماه آوریل حتی انتخابات پارلمانی‌اش را نیز در مقابل چشمان حیرت‌زده جهانیان برگزار کند، آن هم در شرایطی که میزان مشارکت در این انتخابات در ۳۰ سال گذشته این کشور



بی‌سابقه بوده است. جالب آنکه کره جنوبی برخلاف روش مورد استفاده (و البته تأثیرگذار) در سایر کشورها، هیچ وقت قرنطینه سفت و سختی اجرا نکرد و در عین حال برخلاف کشورهای دیگر در آن هیچ گزارشی از احتکار و خریدهای دسته‌جمعی هراس‌گونه هم دیده نشد، و تنها صف‌هایی که تشکیل شد صف خرید ماسک، انجام تست کرونا، و رأی‌دهی در انتخابات پارلمانی بود! (McCurry, 2020) در نمودارهای زیر، تفاوت‌های کارنامه برخی کشورها در جهان و آسیا براساس شاخص میزان مرگ و میر به ازای هر یک میلیون نفر جمعیت به تصویر کشیده شده است.

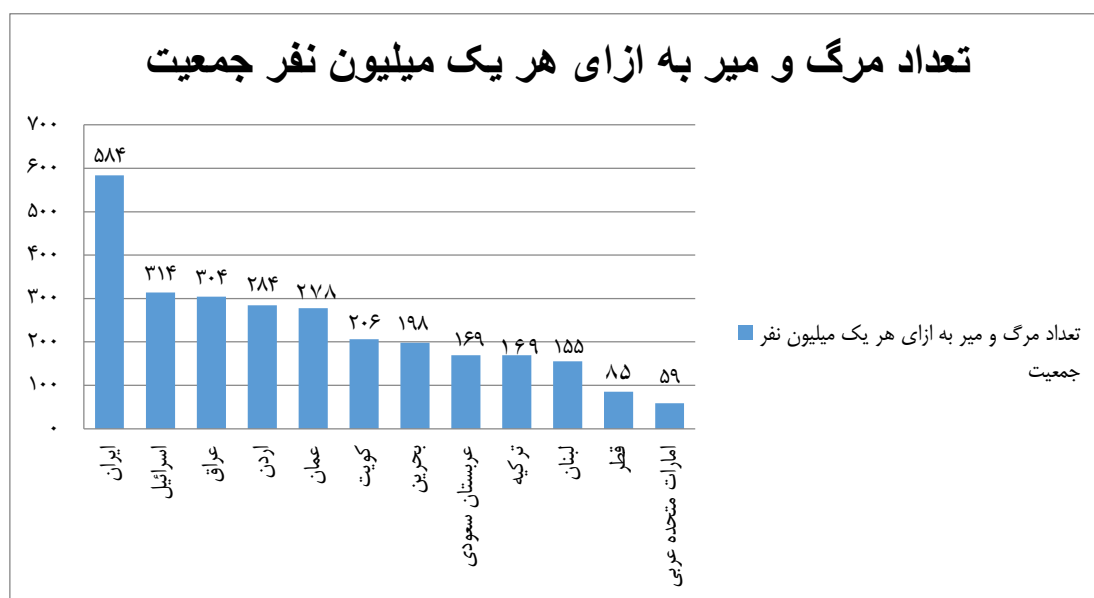
نمودار ۱: تعداد مرگ‌ومیر در برخی کشورهای جهان به ازای هر یک میلیون نفر جمعیت



منبع: <https://www.worldometers.info/coronavirus>

تاریخ استخراج داده‌ها: ۳ دسامبر ۲۰۲۰ (۱۳ آذر ۱۳۹۹)

نمودار ۲: تعداد مرگ و میر کوید-۱۹ به ازای هر یک میلیون نفر جمعیت در برخی کشورهای منطقه



منبع: <https://www.worldometers.info/coronavirus>

تاریخ استخراج داده‌ها: ۳ دسامبر ۲۰۲۰ (۱۳ آذر ۱۳۹۹)



پرسش اساسی این است که چه چیزی این تفاوت‌ها را توضیح می‌دهد؟ چرا کره جنوبی در کمتر از یک ماه و با فقط ۵۳۰ قربانی (در کل حدود ۱۰ ماه) بحران را به سرعت تحت کنترل درمی‌آورد اما ایران پس از حدود ۸ ماه که از آغاز بحران می‌گذرد در اوایل آبان فقط در یک روز بیش از ۳۰۰ قربانی را ثبت می‌کند تا مشخص شود که بحران تازه اوج گرفته است؟ چرا سوئد ثروتمند و مرفه، که از نظر شاخص‌های توسعه انسانی و اقتصادی جزء کشورهای سرآمد جهان است، حدود ۷ هزار قربانی (۶۹۲ قربانی به ازای هر یک میلیون نفر جمعیت) ثبت می‌کند اما یونان، عضو ضعیف و نیمه‌ورشکسته اتحادیه اروپا کمتر از نیمی از این مقدار، یعنی ۳۰۰۰ قربانی (۲۶۰ مرگ به ازای هر یک میلیون نفر جمعیت) را ثبت می‌کند؟ چرا چین به مثابه کانون بحران و نقطه شروع آن به روایت آمارها یکی از بهترین کارنامه‌های مدیریت بحران را به خود اختصاص داد (فقط حدود ۸۶ هزار مبتلا و ۴۶۰۰ قربانی) و ایالات متحده ثروتمند، هزاران کیلومتر آن طرف‌تر، تا این زمان بیش از یک پنجم مبتلایان و قربانیان جهان (به ترتیب حدود ۱۴ میلیون نفر و ۲۸۰ هزار نفر) را به خود اختصاص داده است؟ چرا در ماه سپتامبر (شهریور ۹۹) روزانه حدود ۹۰ هزار نفر در هند به کرونا مبتلا می‌شدند در حالی که کل تعداد مبتلایان چین طی ۹ ماه بحران تا همین ماه فقط ۸۵ هزار مورد بوده است؟ آیا می‌توان این تفاوت‌ها را اتفاقی، محصول ژنتیک متفاوت مردمان ساکن این سرزمین‌ها، یا نوع ویروس وارد شده به آنها دانست؟ آیا سطح ثروت و فناوری متفاوت این کشورها، توضیحی کافی برای تحلیل این تفاوت‌ها ارائه خواهد داد؟ شواهدی برای هیچ یک از این ادعاها در دست نداریم. هرگونه فرضیه درباره رابطه بین سطح ثروت، سطح فناوری و میزان جمعیت کشورها و تعداد مبتلایان و قربانیان آنها، به سادگی شواهد نقض فراوانی می‌یابد. بسیاری نیز ادعا کردند که آنچه در جهان رخ داد نشانگر برتری اشکال اقتدارگرایانه و غیردموکراتیک حکومت بر الگوهای دموکراتیک و باز حکومت است. این ادعا نیز اگرچه ممکن است شواهدی داشته باشد اما به راحتی موارد نقض بسیاری می‌یابد. در واقع موفق‌ترین کشورها در اغلب موارد غیردموکراتیک نبودند (کره جنوبی، نیوزیلند، نروژ و فنلاند)، هرچند دموکراسی‌های ناموفق (ایتالیا، بریتانیا و ایالات متحده) و غیردموکراسی‌های موفق (سنگاپور و چین) هم وجود داشتند. به نظر می‌رسد شکل حکومت و حتی ساختار قدرت هیچ ارزش تبیینی برای آنچه رخ داد و آنچه در حال رخ دادن است ندارد؛ هرچند سیاستمداران تلاش (عمدتاً بیهوده‌ای) کردند تا نتایج بحران را به نفع الگوی سیاسی مطلوب خود تفسیر کنند. برخی پا را از این فراتر گذاشته و با ایجاد نوعی دوگانگی تمدنی، سخن از افول غرب به رهبری آمریکا و ظهور شرق به رهبری چین گفتند. این درست است که غرب به رهبری آمریکا در این بحران از نوعی شکاف آشکار بین انتظاراتی که از او می‌رفت و عملکردش رنج برد (Tao, 2020)، اما الگوی حکمرانی بحران کرونا را نمی‌توان الگویی تمدنی دانست، چه اینکه نه شرق به مثابه یک تمدن و یک کل منسجم عمل کرد و نه غرب، و نه کشورهای شرقی نزدیک به مدل چینی لزوماً همه از کامیابان بودند، و نه کشورهای غربی همه از ناکامان. به نظر می‌رسد چنین فرضیاتی بیش از آنکه ارزش علمی و اهمیت راهبردی داشته باشند، خوراکی برای مواجهات ایدئولوژیک آینده فراهم خواهند کرد.

همچنین سطح ثروت و فناوری قطعاً می‌تواند تسهیل‌کننده باشد، اما آشکار است که این تأثیرگذاری به قدری نیست که تفاوت بین عملکرد نامطلوب ایالات متحده و بریتانیا و عملکرد مطلوب کره جنوبی و آلمان را توضیح دهد. حتی به نظر می‌رسد شاخص‌های مربوط به حوزه سلامت، از جمله جامع‌ترین آنها که شاخص جهانی امنیت سلامت^۱ است نیز نمی‌تواند برون‌دادهای بسیار متفاوت کشورها در این بحران را توضیح دهد. در آخرین گزارش مربوط به شاخص جهانی امنیت سلامت که در اکتبر



۲۰۱۹ یعنی فقط چند ماه قبل از آغاز بحران عالمگیر کرونا منتشر شد، بسیاری از ناکامان امروز جهان در صدر فهرست ۱۹۵ کشوری قرار داشتند. ایالات متحده آمریکا و بریتانیا رتبه‌های اول و دوم این فهرست را در اختیار داشتند، کشورهایی که امروزه هر پژوهشگر منصفی قطعاً آنها را در ذیل بزرگترین ناکامان و حتی سوءالگوها قرار خواهد داد. در حالی که در همین فهرست کره جنوبی در جایگاه نهم، سنگاپور در جایگاه بیست و چهارم و نیوزیلند در جایگاه سی و پنجم قرار گرفته بودند.^۲ در این رتبه‌بندی برزیل جایگاه بیست و دوم را داشت و از این نظر در کنار ژاپن با رتبه ۲۱ و بالاتر از سنگاپور و نیوزیلند و بسیار بالاتر از چین با رتبه ۵۱ بود. یونان به دلیل مشکلات اقتصادی سال‌های اخیر، به عنوان یکی از ضعیف‌ترین اعضای اتحادیه اروپا زبازد شده است اما عملکردش در مقابل بحران کرونا بسیار فراتر از انتظار بود. به نظر می‌رسد داشته‌ها اهمیت چندانی ندارند، تا زمانی که توسط رهبران کارآمد و درستکار در چارچوب الگوهای مطلوب حکمرانی، به درستی به کار نروند.

از جمله سست‌ترین تحلیل‌هایی که برای توضیح تفاوت‌ها به کار رفته است توضیح براساس فرهنگ عمومی و الگوهای رفتاری مردم است. این نوع تحلیل که عوامانه‌ترین شکل آن است، در ایران و به ویژه به طور ضمنی در میان سیاستمداران و سیاست‌گذاران ایرانی وفور بیشتری دارد، یعنی همان کسانی که توضیح براساس فرهنگ عمومی می‌تواند از بار مسئولیت‌شان بکاهد. این نوع تحلیل‌ها (یا بهتر است بگوییم موضع‌گیری‌های سیاسی هدفمند به قصد تغییر جایگاه متهم) گذشته از آنکه شواهد قابل ارائه‌ای ندارند، به نظر غیرمنصفانه هم می‌آیند زیرا اولاً جلوه‌های باشکوه همیاری، ایثار و همراهی در میان مردم را به ویژه در روزهای نخست بحران نادیده می‌گیرند و ثانیاً تعامل و برهم‌اثرگذاری متقابل بین رفتار حکومت و رفتار مردم را از نظر دور می‌دارند. تبیین فرهنگی نتایج متفاوت بحران کرونا، در مورد سایر جوامع نیز به اندازه جامعه ایران قابل تردید است. به عنوان مثال، درک تامپسون، در پاسخ به تحلیلگرانی که وجود نوعی فرهنگ عمومی باستانی جمع‌گرایانه را که در آن اطاعت ارزشی والاست و ریشه در کنفوسیانیسم دارد، شاه‌کلید کامیابی کشورهای شرق آسیا می‌دانند، نشان می‌دهد که چگونه عملکرد حکومت از یک سو و وجود نوعی حافظه جمعی بحران‌آپیدمی در این کشورها (که ریشه در بحران‌آپیدمی‌های مرس و سارس در سال‌های گذشته دارد) عامل رفتار متفاوت مردم بوده است. آنها به تعبیر تامپستون «از تاریخ رنجیدند و سپس از تاریخ آموختند»، اما نسبت دادن موفقیت آنان به جبر فرهنگ دیرینشان باعث می‌شود تا دیگر کشورها چیزی برای یاد گرفتن از آنها نیابند (Thompson, 2020).

الگوهای متفاوت حکمرانی بحران

به نظر می‌رسد برای تبیین نتایج متفاوت بحران واکروتا در کشورهای مختلف، تبیین‌های مبتنی بر سطح ثروت و فناوری، شکل حکومت، نوع فرهنگ عمومی، زیرساخت‌های سلامت و مانند آن به هیچ عنوان تبیین‌های کاملی نباشند. برای هیچ یک از عوامل مؤثر احتمالی‌ای که برشمردیم دلایل متقنی در دست نداریم و در عوض موارد نقض قابل توجهی در دست داریم. اما شواهد دیگری هم در دست داریم که نشان می‌دهد از نخستین روزهای بحران و حتی پیش از آن، یعنی هنگامی که کروناویروس برای برخی کشورها یک مسأله بود و نه بحران، چیزی بسیار متفاوت در هر یک از این کشورها جریان داشته است: الگوهای متفاوت حکمرانی، هم حکمرانی به طور کلی و هم حکمرانی بحران به طور خاص. بنابراین، استدلال اصلی ما این است که تفاوت عملکرد حکومت‌ها در مقابل بحران کرونا، ارتباط چندانی با شکل حکومت، فرهنگ عمومی مردم، میزان



جمعیت و تراکم جمعیتی، وضعیت اقتصادی، و حتی شاخص‌های سلامت و بهداشت و سایر عواملی از این دست ندارد، بلکه بیش از هر چیز به نحوه حکمرانی آنان مربوط است. آنچه تفاوت بین الگوهای موفق و الگوهای ناموفق در مواجهه با این بحران را رقم زد تفاوت‌های حکمرانی (ویژگی‌های رهبری سیاسی، ظرفیت‌های شناختی رهبران در شرایط بحران، ظرفیت‌های تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری حکومت‌ها، نحوه تعامل حکومت، مردم و جامعه مدنی، میزان اعتماد سیاسی، و قابلیت‌های اجرایی حکومت‌ها) است و نه ساختارهای حقوقی حکومت‌ها، فرهنگ عمومی مردم و نه حتی توانمندی‌های اقتصادی کشورهای.

تندباد کرونا در شرایطی جهان ما را درنوردید که حال و روز حکمرانی در آن چندان تعریفی نداشت. دموکراسی‌ها گرفتار فساد سیاسی و بحران‌های مختلف بودند (کاستلز، ۱۳۹۹)، پوپولیسم یکی از قوی‌ترین امواجش را به نمایش گذاشته بود (Meyer, 2020)، اقتدارگرایی و رهبران اقتدارگرا مشغول تاخت‌وتاز بودند و دولت‌های ضعیف، ناکارآمد و بعضاً ورشکسته در جای جای جهان بر سر کار بودند. در چنین جهانی، هیچ چیز خطرناک‌تر و در عین حال هشیارکننده‌تر از یک بحران فراگیر جهانی نبود. بحرانی که در درجه اول نوع خاصی از حکمرانی مسئولانه، عالمانه، واقع‌بینانه، همدلانه، شفاف و در عین حال مقتدرانه و با سرعت عمل را می‌طلبید، ویژگی‌هایی که علی‌رغم تمام تلاش‌های بشری برای دستیابی به آنها در یک قرن گذشته، هنوز هم در جهان ما کمیابند. تفاوت الگوهای حکمرانی، تفاوت عملکردها و کارنامه مدیریت‌های بحران را رقم می‌زند، و به نظر می‌رسد این تفاوت در حکمرانی خود به دشواری تابعی از یک متغیر مشخص دیگر باشد. به نظر می‌رسد حکمرانی در هیچ مقطعی از تاریخ به اندازه جهان امروز متغیری مستقل و تأثیرگذار نبوده است.

ویژگی‌های الگوهای حکمرانی موفق و ناموفق

اکنون به پرسش اساسی دوم می‌رسیم. اگر تفاوت بین کشورهای موفق و ناموفق در بحران کرونا، ناشی از تفاوت الگوها و شیوه‌های حکمرانی آنهاست، این الگوهای متفاوت چه ویژگی‌هایی داشتند؟ به عبارتی آیا می‌توان در الگوهای حکمرانی کشورهای موفق در بحران، یک سری عوامل مشترک، و در الگوهای حکمرانی کشورهای ناموفق یک سری عوامل مشترک دیگر شناسایی کرد؟ مطالعات مقایسه‌ای نگارنده در چند ماه گذشته نشان می‌دهد که پاسخ مثبت است. روشی که نگارنده از طریق آن ویژگی‌های مثبت و منفی حکمرانی بحران کرونا را احصا کرده روش مطالعه مقایسه‌ای است. این مقایسه هم از طریق مطالعه رویدادها و تجربه مواجهه تعدادی از کشورها به‌طور مستقیم انجام شده، و هم از طریق مطالعه متونی که تحلیلگران و صاحب‌نظران درباره حکمرانی بحران در کشورهای مختلف نوشته‌اند. البته روشن است که بنا بر ملاحظات عملی، نمی‌شود به همه کشورها که رویکردهای درست یا نادرستی اتخاذ کرده‌اند پرداخت. در عوض نگارنده تلاش کرده با اقتباس از مفهوم «نمونه‌های آرمانی» ماکس وبر، به بررسی نمونه‌هایی بپردازد که به نظر می‌رسد نزدیکی بیشتری به الگوی آرمانی موفق یا ناموفق ما دارند. به همین خاطر است که چه هنگامی که از الگوهای مطلوب حکمرانی یاد می‌کنیم و چه هنگامی که به بررسی سوءالگوها می‌پردازیم، نام برخی کشورها مرتباً تکرار می‌شود. در واقع آنها برجسته‌ترین نمونه‌های کامیابی و ناکامی بودند.

کشورهای موفق در مواجهه با این بحران معمولاً یک سری ویژگی‌های خاص را در الگوی حکمرانی بحران خود به نمایش گذاشته‌اند که در کشورهای ناموفق نه تنها یافت نمی‌شود بلکه نقطه مقابل آنها به وضوح قابل ردیابی است. بنابراین، این ویژگی‌ها به صورت دوگانه‌هایی تنظیم و در ادامه هر یک به کوتاهی شرح داده شده است. با توجه به محدودیت حجم نوشتار،



امکان ذکر شواهد و مثال‌های ناظر به هر یک از این ویژگی‌ها در کشورهای بسیار موفق و بسیار ناموفق وجود ندارد، اما تلاش می‌شود حتی الامکان در برخی موارد از برخی کشورها که در آن ویژگی برجستگی بیشتری داشته‌اند ذکر شود. این ویژگی‌ها بدین شرح‌اند:

۱. پذیرش بحران / انکار بحران: کشورهای موفق بحران را به مثابه یک بحران به سرعت پذیرفتند، کشورهای ناموفق حداقل تا زمان قابل توجهی اصل وجود بحران را انکار کردند.

اذعان به قرار داشتن در بحران یا انکار آن، نخستین مرحله از مواجهه با بحران هم در سطح فردی و هم در سطح ملی است. کشورها نیز دقیقاً مانند افراد، ممکن است بحران‌زدگی خود را تصدیق یا انکار کنند (دایموند، ۱۳۹۸: ۵۹ و ۷۴). انتخاب بین یکی از این دو نحوه مواجهه، و نیز زمان و سرعت این انتخاب، تفاوت‌های بزرگی ایجاد می‌کند. چنانچه یک مسأله بفرنج یا یک بحران نوظهور، به سرعت از سوی رهبران سیاسی و تصمیم‌گیران، به مثابه یک بحران درک و احساس شود، آنگاه بخش بزرگی از مسیر برای مدیریت بحران ریل‌گذاری شده است. می‌توان گفت مهم‌ترین و نخستین عامل تعیین‌کننده تفاوت بین کشورهای موفق و ناموفق در مهار بحران کرونا، همین عامل پذیرش یا انکار بوده است. توضیح ساده است: رهبران سیاسی کشورهای موفق بزرگی بحران و امکان فاجعه‌آفرینی آن را به سرعت درک کردند، با صداقت به مردم انتقال دادند و سپس برای مواجهه با آن آماده شدند، حال آنکه رهبران کشورهای ناموفق (حداقل در مراحل اولیه) اساساً یا حاضر نشدند بپذیرند که بحرانی در کار است، و یا (حتی تا مدت‌ها بعد) ابعاد آن را دست کم گرفتند. آنها دچار یک سوگیری شناختی بسیار خطرناک شدند که روان‌شناسان آن را «سوگیری عادی بودن وضعیت»^۳ می‌نامند. سوگیری عادی بودن وضعیت نوعی تمایل روانشناختی در افراد است که باعث می‌شود تا احتمال تهدیدات بالقوه و پیامدهای خطرناک این تهدیدات را کمتر از حد واقعی ببینند (Omer & Alon, ۱۹۹۴: ۲۷۸). گفته می‌شود حدود ۷۰ درصد از افراد هنگام مواجهه با فاجعه دچار این سوگیری می‌شوند، اما این پدیده هنگامی خطرناک می‌شود که رهبران سیاسی، یعنی دقیقاً همان کسانی که انتظار می‌رود تصمیمات سریع و نجات‌بخش بگیرند و با هشدارهای سریع، صریح و مکرر مردم را از وضعیت سوگیری عادی بودن وضعیت رها کنند، خود در دام این سوگیری گرفتار شوند. رهبران ممکن است چنین مواضع انکارآمیزی را اینگونه توجیه کنند که یک رهبر یا سیاستمدار نباید خود عامل هراس و وحشت عمومی باشد بلکه باید ایجاد آرامش و امید کند. حتی اگر چنین ادعایی درست باشد، تجارب بحران عالم‌گیر کرونا نشان می‌دهد که نتایج این ایجاد آرامش و امید کاذب، بسیار وخیم‌تر و ویرانگرتر از هراس عمومی است، به ویژه آنکه به نظر می‌رسد صداقت و واقع‌بینی سیاستمداران چنانچه با همدلی و حمایت همراه شود، می‌تواند بیش از آنکه وحشت‌زا باشد، اعتمادآفرین شود.

یکی از اجزای استراتژی انکار، واردشدن رهبران جهان و رسانه‌های رسمی آنها به بحث‌های بی‌پایان و کاملاً بی‌فایده دربارهٔ تلقی ویروس کووید ۱۹ به مثابه یک توطئه بود. این همان اشتباه استراتژیک دوم کشورها در مقابله با بحران است که جرد دایموند آن را «قربانی‌نمایی، ترحم به نفس و مقصر دانستن دیگران» به جای «پذیرش مسئولیت» می‌نامد (دایموند، ۱۳۹۸: ۵۵۷). قربانی‌نمایی و مقصرسازی دیگری، به ویژه در شکل توطئه‌انگاران آن که در بحران کرونا در برخی کشورها شایع بود، کشورها را در مسیری قرار می‌دهد که هیچ کمکی به عبور از وضعیت بحران نمی‌کند.



در میان کشورهایی که مواجهه موفقیت‌آمیزی با بحران اپیدمی داشتند، به جز چین، به هیچ کشوری بر نمی‌خوریم که زمان زیادی را به انکار بحران و بی‌تصمیمی و تعویق اقدام گذرانده باشد. از نیوزیلند و آلمان گرفته تا تایوان و سنگاپور و کره جنوبی همه و همه بحران را به سرعت به رسمیت شناختند، عمق و گستره آن و خطرات آن را صراحتاً اعلام کردند، با مردم درباره آن صادقانه و بی‌پرده سخن گفتند، برای مقابله با آن تصمیمات قاطع و شفاف گرفتند، و با بسیج تمام منابع و امکانات و درخواست همکاری از تمام نیروها و جریان‌ها، این تصمیمات را با قاطعیت به اجرا گذاشتند. در مقابل کشورهای ناموفق نیز عمدتاً الگوی مشابهی در مراحل اولیه بحران داشتند: آنها تا توانستند اصل وجود بحران را انکار کردند، هنگامی که انکار اصل بحران ناممکن شد تمام تلاش خود را به کار گرفتند تا آن را کوچک و ناچیز جلوه دهند و کنترل خود بر اوضاع را به رخ مردم و جهانیان بکشند، با جدی‌تر شدن بحران تلاش کردند مسئولیت را بر دوش دیگران (اعم از چینی‌ها، آمریکایی‌ها، دموکرات‌ها، دشمنان، سازمان بهداشت جهانی و ...) بگذارند، تلاش کردند آرامش مردم را نه از طریق شفافیت و همدلی بلکه از طریق انکار و پنهان‌کاری تأمین کنند، و بالاخره تقریباً هیچ وقت تصمیمات قاطع، مورد اجماع و شفاف نگرفتند، و در اجرای تصمیمات از اتخاذ آنها هم ناموفق‌تر بودند. می‌توان گفت مراحل اولیه مواجهه کشورها با بحران در حکم همان «خشت اول» در ادبیات فارسی است که چون کج نهاده شود، جبران کار در مراحل بعدی بسیار دشوار و پرهزینه، اگر نگوئیم ناممکن است.

۲. پاسخ بهنگام به بحران / پاسخ معوق و مردد به بحران: کشورهای موفق، به تبع پذیرش بحران، یک پاسخ اولیه بهنگام طراحی کردند، کشورهای ناموفق، پاسخی معوق و مردد دادند.

کشورها پس از پذیرش بحران به مثابه بحران، باید فوراً دست به کار شده و یک پاسخ اولیه فوری طراحی و اجرا کنند. پاسخ به هنگام همان عاملی بود که تعیین می‌کرد آیا حکومت‌ها زمام بحران را در دست گرفته‌اند یا بحران زمام حکومت‌ها را. این پاسخ همان استراتژی (که در مورد بعد به آن می‌پردازیم) نیست، بلکه به منزله نخستین تصمیم و نخستین اقدام یا اقداماتی است که پس از دریافت شوک اولیه و به منظور کاهش امواج سهمگین بحران و تبدیل آن به فاجعه انجام می‌شود. کشورهای موفق در بحران کرونا، این پاسخ را در اولین فرصت پس از پذیرش بحران، و حتی پیش از آنکه بحران وارد کشور آنها شود طراحی کردند و به اجرا گذاشتند (مثلاً پروازهای بین‌المللی را قطع یا شدیداً کنترل کردند، شهر یا شهرهای کانون انتشار را فوراً قرنطینه کردند و مانند آن)، اما کشورهای ناموفق یا اساساً طی روزها و هفته‌های نخست هیچ پاسخ مشخصی تدارک ندیدند و یا این کار را بسیار دیر انجام دادند. براساس مطالعات آماری مقدماتی انجام شده، اکنون ثابت شده است که زمان اتخاذ تصمیمات و اجرای اقدامات توسط کشورها، به همان اندازه خود آن اقدامات در برون‌دادها تعیین‌کننده بوده است (Hale et al, 2020). در این بحران نیز همچون اغلب بحران‌های بزرگ، زمان اهمیتی اساسی و تعیین‌کننده داشت (اساساً فوریت یکی از ویژگی‌های سه‌گانه بحران‌ها است). پس اتخاذ تصمیمات درست و اجرای دقیق آنها کافی نبود؛ بلکه این تصمیمات باید در زمان درست، که به معنای اولین زمان ممکن بود، اتخاذ می‌شدند. بر این اساس ما بین دو الگوی حکمرانی تمایز قائل می‌شویم: الگوی حکمرانی کنش‌گرا^۴ و الگوی حکمرانی واکنش‌گرا^۵. اولی بحران را پیش از آنکه تبدیل به فاجعه شود، و معمولاً براساس ارزیابی‌های علمی و آینده‌نگری‌های مبتنی بر تخصص و تجربه بشری می‌پذیرد و پیش از آنکه تحت فشار موقعیت قرار گیرد تصمیمات سریع و بهنگام می‌گیرد؛ در حالی که دومی تنها پس از تبدیل بحران به فاجعه، و در شرایطی که زیر فشار موقعیت فاجعه‌آمیز قرار گرفته

4 . proactive

5 . reactive



و با نتایج رویکرد انکار و تعویق خود مواجه شده، مجبور به واکنش و اتخاذ تصمیماتی می‌شود که احتمالاً دیگر کارایی چندانی نخواهند داشت. الگوی حکمرانی واکنش‌گرا، به چند شکل مختلف در بحران کرونا ظهور و بروز یافت: انکار بحران از ریشه و تا جایی که قابل انکار باشد، کم‌اهمیت جلوه دادن بحران و فروکاست آن به یک مسأله پیش پا افتاده، ارزیابی غلوآمیز از ظرفیت‌های کشور برای مقابله با «مسأله»، ارائه اطلاعات غلط و گمراه‌کننده، توطئه‌بافی و توطئه‌پنداری، و بالاخره پاسخ دیر هنگامی که تنها پس از آشکار شدن ابعاد گسترده بحران و نزدیک شدن آن به مرزهای فاجعه داده می‌شود.

۳. استراتژی مشخص و واحد در مقابل بحران / سردرگمی استراتژیک: کشورهای موفق توانستند یک استراتژی واحد، مشخص، هماهنگ و فراگیر برای مقابله با بحران طراحی کنند، کشورهای ناموفق حتی با گذشت چند ماه از آغاز بحران دچار سردرگمی استراتژیک بودند.

اغلب کشورها، دیر یا زود، ناچار شدند عمق و شدت بحران کروناویروس را بپذیرند. البته این دیر یا زود پذیرفتن، تا اندازه زیادی بر نتایج کارنامه دولت‌ها تأثیر گذاشت. فاصله پذیرش، تنها چند روز و حداکثر چند هفته بود، اما تفاوت‌ها به اندازه چندصد هزار مبتلای بیشتر یا کمتر، و جان چند هزار انسان بود. تقریباً تمام کشورها نیز بالاخره دیر یا زود نوعی از پاسخ اولیه را تدارک دیدند. اگرچه به‌هنگام یا معوق بودن این پاسخ سرنوشت‌ساز بود، اما در نهایت تمام کشورها در مقطعی این پاسخ اولیه را تدارک دیدند. به هر حال دیر یا زود اغلب کشورها بحران را به مثابه بحران پذیرفتند، و یک یا چند پاسخ فوری اولیه تدارک دیدند. نتایج عملکرد کشورها در همین دو مرحله به اندازه کافی متفاوت شده بود اما این تمام ماجرا نبود. این پاسخ اولیه در واقع اقدام سریعی بود که باید برای کنترل پیشرفت انفجاری بحران صورت می‌گرفت. در این اثنا اطلاعات جامع‌تری از وضعیت جمع‌آوری و تحلیل می‌شود تا یک استراتژی پایدارتر اما انعطاف‌پذیر برای مرحله میانی بحران تدوین شود. بنابراین، طراحی یک استراتژی واحد، مشخص، منسجم و فراگیر، گام سومی بود که کشورهای موفق پس از مواجهه با شوک نخستین بحران برداشتند. تئودور آدهانوم قبریسوس، رئیس سازمان بهداشت جهانی، در یکی از اعلامیه‌هایش این نکته را به صراحت بیان می‌کند: «این اپیدمی را می‌شود به عقب راند اما تنها با به کارگیری یک رهیافت فراگیر، هماهنگ و جمعی که تمام دستگاه‌های دولتی را درگیر سازد.» (به نقل از ژیک، ۱۳۹۹: ۵۸) مطالعه مقایسه‌ای کشورهای بسیار موفق و کشورهای ناکام در بحران کرونا، ادعای قبریسوس را تأیید می‌کند. کشورهای موفق پس از پذیرش بحران به مثابه بحران و پس از طراحی یک پاسخ اولیه به‌هنگام، توانستند این پاسخ اولیه را در قالب یک استراتژی واحد، مشخص، منسجم و فراگیر تداوم ببخشند، کشورهای ناموفق هرگز به چنین استراتژی‌ای دست نیافتند و حتی برخی از آنها تاکنون که ۹ ماه از بحران می‌گذرد همچنان در وضعیت سردرگمی استراتژیک گرفتارند. این بار هم راه روشن بود، اما به نظر می‌رسد برخی رهبران به این راه باور نداشتند، و برخی دیگر بر حکومت‌هایی حاکم بودند که از نظر ساختاری یا توانمندی اجرایی، امکان دنبال کردن چنین راهی در آنها میسر نبود. به هر حال نتیجه یکی بود: کشورهایی که تصمیمات بزرگ نگرفتند و استراتژی مشخصی را دنبال نکردند، نتوانستند صرفاً با تبلیغات و سخنرانی و اقدامات مقطعی همراهی مردم را برای تغییر رفتار براساس پروتکل‌های بهداشتی جلب کنند.

این استراتژی باید واحد می‌بود بدین معنا که تبدیل به تنها استراتژی حاکم بر کل فرایند مدیریت بحران کشور می‌شد، مشخص می‌بود بدین معنا که اولاً برای سطوح و بخش‌های مختلف حکومت روشن باشد و ثانیاً مردم از چپستی و چرایی و



دقایق آن آگاه باشند، منسجم می‌بود بدین معنا که میان اجزای درونی‌اش سازگاری برقرار باشد و بالاخره فراگیر می‌بود بدین معنا که نوعی رویکرد واحد را در میان تمام نهادها و مراجع تصمیم‌گیر و مؤثر بر بحران ایجاد کند.

۴. علم‌گرایی و تبعیت از تجربه‌های دیگر کشورها/پندارگرایی و خودخاص‌پنداری

به نظر می‌رسد یکی از عوامل مهم تقویت‌کننده یا بازدارنده توانایی کشورها برای طراحی یک استراتژی مشخص و واحد، میزان مرجعیت علم و تخصص و میزان آمادگی برای یادگیری از تجربیات سایر کشورها (چیزی که دایموند آن را الگوهای در دسترس می‌خواند) در الگوهای حکمرانی و مدیریت آنان بود. کشورهای موفق در بحران کرونا، علم، تخصص و تجربه جهانی (الگوهای در دسترس) را مبنای تدوین استراتژی‌های خود قرار دادند، و کشورهای ناموفق عمدتاً بنا بر شهود و خودهمه‌چیزدان‌پنداری سیاستمداران، مصلحت سیاسی و منافع اقتصادی، تاکتیک‌ها و اقدامات متناقض و اقتضایی خود را به پیش بردند (حکمرانی گواه‌مبنای^۶ در مقابل حکمرانی شهودمبنا و مصلحت‌مبنا). استراتژی‌های موفق در کشورهای گوناگون، کم‌وبیش یکسان بود هرچند نقاط تأکید و عناصر اصلی متفاوتی داشت. برخی تأکید اصلی را بر قرنطینه و فاصله‌گذاری اجتماعی گذاشتند (نیوزیلند و اغلب کشورهای موفق اروپایی)، برخی بر تست و رهگیری (کره جنوبی)، و برخی ترکیبی از هر دو را به اجرا گذاشتند. اما همه این استراتژی‌های به ظاهر متفاوت، مبنای یکسانی داشتند. مبنایی که به آنها اجازه می‌داد در شرایط خاص هر کشور، کارآمد باشند، جلب اعتماد کنند، و تاکتیک‌ها و اقدامات مشخصی را به روشنی تجویز نمایند. این مبنا همان علم، تخصص و تجربه در دسترس بود. کشورهای موفق در بحران کرونا، علم و تخصص و تجربه را مبنای تدوین استراتژی‌های مشخص و دقیق مبارزاتی خود قرار دادند، و کشورهای ناموفق عمدتاً بنا بر شهود و خودهمه‌چیزدان‌پنداری سیاستمداران، مصلحت سیاسی و منافع اقتصادی، تاکتیک‌ها و اقدامات متناقض و اقتضایی خود را به پیش بردند. برخی رهبران فروتنانه مشورت کردند و تبیین علمی را مبنای تجویز راهبردی قرار دادند، و برخی دیگر همچون ترامپ و بولسونارو نه تنها خود را بی‌نیاز از مشورت متخصصان می‌دیدند بلکه از این هم فراتر رفته و توصیه‌های پزشکی مبنی بر مفید بودن نوشیدن مواد ضدعفونی‌کننده داشتند یا به دلیل اختلاف نظر با وزرای متخصص خود، آنها را برکنار می‌کردند. بنابراین، در این مورد هم با یک دوگانه مواجهیم: تصمیم‌گیری گواه‌مبنای^۷ و تصمیم‌گیری شهودمبنا و مصلحت‌مبنا که در واقع نتیجه‌ای جز بی‌تصمیمی و فقدان استراتژی نبود.

۵. اعتماد سیاسی بالا/ بی‌اعتمادی سیاسی و بحران اعتماد: کشورهای موفق، سطح بالایی از اعتماد سیاسی را در خزانه داشتند و در بحران آن را افزایش دادند، کشورهای ناموفق سطح پایینی از اعتماد سیاسی را در خزانه داشتند و در بحران آن را به باد دادند.

ما در جهانی زندگی می‌کنیم که در آن اغلب حکومت‌ها از بحران اعتماد عمیقی رنج می‌برند. میزان اعتماد به حکومت‌ها در جهان امروز همبستگی چندانی با نوع و شکل حکومت ندارد. بنابراین ما با نوعی بحران اعتماد فراگیر مواجهیم که دموکراسی‌ها و حتی لیبرال دموکراسی‌ها را مستثنی نکرده است (کاستلز، ۱۳۹۹). در میانه این بحران عمیق اعتماد، کشورها به بحرانی دیگر گرفتار شدند که از قضا برای غلبه بر آن «لازم بود که مردم به حکومت خود ایمان و باور داشته باشند.» (ژیژک، ۱۳۹۹: ۱۷)

6 . evidence-based

7 . evidence-based



پیش از بحران کرونا، از دیدگاه نظری دلایل کافی داشتیم که ادعا کنیم میزان اعتماد به حکومت‌ها، یکی از مهمترین عوامل تعیین‌کننده در عملکرد حکومت‌ها در مقابل این بحران خواهد بود. اکنون در ۱۰ ماهگی بحران به آخرین دلایل تجربی نیز مجهزیم. به طور کلی، اعتماد برای حکمرانی بسیار مهم است زیرا اعتماد، همکاری و کنش جمعی را ممکن می‌کند، حکومت را از دستگاه سلطه تبدیل به دستگاه رهبری می‌کند، و نقش زور را در توفیق حکمرانی کاهش می‌دهد. اهمیت اعتماد به مثابه مفصل‌گاه بین جامعه و حکومت و نهادها، در زمانه بحران چون بحران اپیدمی کرونا دوچندان می‌شود زیرا در هنگامه‌های بحران، مردم بیش از هر زمان از دولت و نهادهای آن انتظار رهبری، حمایت و اقدام یکپارچه دارند و به‌گونه‌ای متناقض‌نما، دقیقاً در همین زمان، قابلیت‌های دولت و نهادهای آن بیش از هر زمانی به چالش کشیده می‌شوند (Kauzya, 2020). مبنای مشروعیت، بیش از هر زمانی مشروعیت کارکردی می‌شود، زیرا چنانکه فاضلی اشاره می‌کند، بحران کرونا به شکل دادن نوعی از فرهنگ سیاسی می‌انجامد که در آن کارگزاران و حکمرانان بیش از هر چیز براساس میزان توانایی و کارآمدیشان در مراقبت از سلامت شهروندان سنجش می‌شوند و نه براساس شعارها و گفته‌های ایدئولوژیکشان (فاضلی، ۱۳۹۹: ۱۱۹). کارکردهای مورد انتظار از دولت‌ها طی دوران بحران بشدت افزایش می‌یابد و دولت‌ها برای ایفای این کارکردها به منابع و سرمایه قابل توجهی نیاز دارند که مهمترین آنها اعتماد و سرمایه سیاسی است.

نظرسنجی‌های انجام شده تا اندازه زیادی، رابطه همبستگی بین سطح بالای اعتماد عمومی به نهاد حکومت، و عملکرد مطلوب حکومت در مهار بحران را تأیید می‌کند. به عنوان مثال در پیمایش بهترین کشورها^۸ که تابستان سال ۲۰۱۹ در میان ۲۱ هزار تن از ۳۶ کشور جهان انجام شده، رتبه ایالات متحده از نظر میزان اعتماد شهروندان به قابلیت‌های نظام سلامت ۲۹ از ۳۶ بوده است. براساس این پیمایش، فقط ۴۴ درصد آمریکایی‌ها برای مراقبت از سلامتشان به حکومت اعتماد داشتند. این میزان در ایتالیا ۵۲ درصد، در کره جنوبی ۶۵ درصد و در چین ۸۰ درصد بوده است.^۹ پیمایش‌های ادلمن نیز تقریباً همین وضعیت را تصویر می‌کنند. براساس این پیمایش‌ها چین با فاصله زیاد بالاترین میزان اعتماد سیاسی را در میان کشورهای جهان به خود اختصاص داده، سنگاپور جایگاه ششم جهان را در اختیار دارد، و کره جنوبی در جایگاه دهم جهان از وضعیت نسبتاً مطلوبی برخوردار است. این در حالی است که کشورهای چین، ایالات متحده، برزیل، بریتانیا، فرانسه، روسیه و اسپانیا در قسمت انتهایی طیف از وضعیت نامطلوب اعتماد سیاسی رنج می‌برند.^{۱۰} این چند کشور اخیر دقیقاً همان نام‌هایی هستند که این روزها به عنوان سوءالگوها از آنها یاد می‌شود و متأسفانه این سوءالگو بودن به قیمت جان هزاران انسان تمام شده است. نتایج موج هفتم پیمایش ارزش‌های جهانی که بین سالهای ۲۰۱۷ تا ۲۰۲۰ انجام شده است این تصویر را کمی پیچیده‌تر می‌کند اما به طور کلی رابطه بین اعتماد و عملکرد حکومت را به طور اساسی به چالش اساسی نمی‌کشد. کشورهای موفق‌تری چون چین و ویتنام از سطح بسیار بالای اعتماد سیاسی برخوردارند، کشورهای نسبتاً موفق‌تری چون اندونزی، ترکیه و پاکستان نیز وضعیت اعتماد سیاسی نسبتاً مطلوبی دارند، و کشورهای بسیار ناموفق‌تری چون ایالات متحده، برزیل و مکزیک نیز وضعیت اعتماد سیاسی

8 . Best Countries survey

۹. نگاه کنید به:

<https://www.usnews.com/news/best-countries/articles/2020-03-26/survey-shows-potential-link-between-trust-in-government-coronavirus-response>

۱۰. نگاه کنید به :

Edelman Trust Barometer Global Report, 2020, available at:

https://cdn2.hubspot.net/hubfs/440941/Trust%20Barometer%202020/2020%20Edelman%20Trust%20Barometer%20Global%20Report.pdf?utm_campaign=Global:%20Trust%20Barometer%202020&utm_source=Website



وخامت‌باری دارند. اما در این میان کشورهای بسیار موفق‌تری مثل کره جنوبی، نیوزیلند و ژاپن نیز به چشم می‌خورند که وضع اعتماد سیاسی در آنها چندان مطلوب نیست یا کشورهای ناموفق‌تری چون ایران و روسیه که سطح اعتماد سیاسی در آنها نزدیک به کشورهای بسیار موفق است. چگونه می‌شود این تناقضات را توضیح داد؟ شاید کار سختی نباشد. اغلب کشورهای موفق در بحران کرونا، مدیریت بحران را بر محور منافع همگانی و تشخیص تخصصی استوار کردند و بنابراین توانستند برخلاف روندهای بلندمدت بی‌اعتمادی سیاسی در کشور خود، در این مورد خاص بسیج همگانی مطلوبی ایجاد کنند. و در نهایت اینکه اغلب کشورهای موفق هر آنجا که نیاز بود از همکاری داوطلبانه مردم پا فراتر گذاشتند و تلاش کردند با استفاده از قدرت حاکمیتی دولت، رفتارهای فردی و گروهی مخل سلامت عمومی را با ابزارهای قهری، جریمه مالی و مانند آن از میان بردارند. اعتماد سیاسی در بحران کرونا، کار حکومت را بسیار آسان می‌کند، اما حکومت‌های کارآمد به توصیه و همکاری داوطلبانه مردم اکتفا نکردند و هر آنجا که نیاز بود اقتدار حاکمیتی حکومت در خدمت مصلحت عمومی قرار گرفت.

تجربه بحران کرونا، بار دیگر اهمیت سرمایه سیاسی و اعتماد در حکمرانی کارآمد به ویژه حکمرانی در شرایط بحران را نشان داد. پیش از بحران نیز می‌دانستیم که «اگر حکومت پاک‌دست، صادق و توانمند باشد مردم به آن اعتماد کرده و رهبری‌اش را خواهند پذیرفت.» (فوکویاما، ۱۳۹۶: ۱۳۵) بحران کرونا، شواهد تجربی قابل توجهی برای مطالعات اعتماد و به ویژه اعتماد سیاسی فراهم کرد. سطح نسبتاً بالای اعتماد، ویژگی مشترک اغلب کشورهای است که اکنون تبدیل به الگوهای موفق حکمرانی بحران کرونا و ویروس شده‌اند. در برخی موارد نیز صرف نظر از وضعیت پیشینی دولت‌ها در بحث اعتماد، روش حکمرانی بحران آنها تأثیر قاطعی بر افزایش یا کاهش اعتماد مردم به نهادها و رهبری حکومت داشت. شفافیت، کارآمدی، انسجام سیاسی^{۱۱} و تصمیم‌گیری علم‌بنیان مهمترین عوامل مؤثر در ظرفیت اعتمادپذیری دولت‌ها طی دوران بحران بود. حکومت‌های شرق آسیا هم از اعتماد مردم به خود برای مدیریت بحران بهره بردند و هم با مدیریت موفق خود بر ذخایر اعتماد و سرمایه سیاسی خود افزودند. بنابراین بحران کرونا، در عین تمام فشارها و دشواری‌هایش، فرصتی بی‌نظیر بود تا حتی حکومت‌هایی که از بحران شدید اعتماد رنج می‌بردند، وضعیت خود را بازسازی کنند. نتایج باز هم بشدت چندگانه بود. برخی دولت‌ها همچون کره جنوبی و نیوزیلند، سطح اعتماد سیاسی نسبتاً مطلوب پیشین خود را ارتقا دادند، برخی همچون ایالات متحده، بریتانیا و ایران، وضعیت بحران اعتماد پیشین خود را تشدید کردند، و برخی چون یونان توانستند تهدید را به فرصت تبدیل کرده و اعتماد مردم به حکومت را که پیش از بحران وضعیت نامطلوبی داشت تا اندازه‌ای بازسازی کنند.

حکومت‌هایی که در بحران کرونا توانستند اعتماد مردم خود را جلب کنند و بر ذخایر اعتماد خود بیفزایند چند ویژگی مشترک داشتند: تمام آنها سطح بالایی از شفافیت را به نمایش گذاشتند. آنها به این نکته طلایی حکمرانی در عصر انفجار اطلاعات پی برده بودند که شفافیت، مسئولیت‌پذیری و سخن گفتن درباره واقعیت‌ها، اگرچه تلخ و ناخوشایند باشد، بیشتر از ابهام، انکار و سخنان دوپهلوی آرامش‌بخش، اعتمادآفرین است (Schrad, 2020). ویژگی دوم آنها مرجعیت علم بود. مرجعیت علم تعیین می‌کند که آیا استراتژی‌های اتخاذی داده‌محور و گواه‌محور خواهند بود یا بر بنیاد مصلحت سیاسی، منافع اقتصادی یا پندارهای ایدئولوژیک اتخاذ خواهند شد. ابتدای تصمیمات بر داده‌های معتبر و علمی نه تنها ضامن درستی آنهاست، بلکه تجربه نشان داده است که تأثیر بسزایی در کسب حمایت و اعتماد عمومی نیز دارد (El-taliawi & Wal, 2020). ویژگی سوم این حکومت‌ها، سبکی از رهبری همدلانه بود که در آن کارگزار تصمیم‌گیر و مجری با شهروندانی که موضوع تصمیم‌گیری



هستند احساس همدلی و همراهی کرده و نوعی یگانگی شناختی و عاطفی با آنها برقرار می‌کند. ویژگی چهارم انسجام سیاستی بود، بدین معنا که تصمیمات اتخاذ شده اولاً با یکدیگر تناقضی نداشتند و پیام وجود نوعی استراتژی منسجم و یکپارچه را به افکار عمومی منتقل می‌کردند و ثانیاً سیاست اعلامی و سیاست اجرایی پایه‌پای هم پیش می‌رفت تا مردم جدیدت سیاستگذار و اراده معطوف به اجرای او را درک کنند. با توجه به چنین ویژگی‌هایی می‌توان گفت بی‌اعتمادی مردم به حکومت قطعاً کار حکومت‌ها را دشوار کرد، اما برای حکومت‌های توانمند هنوز فضای قابل توجهی از کنشگری باقی بود تا بار دیگر اعتماد مردم به خود بازسازی کنند. در مورد بعد توضیح بیشتری می‌دهیم.

۶. حکومت توانمند و دارای سطح بالایی از قابلیت/حکومت ناتوان و دچار بحران نفوذ و قابلیت: کشورهای موفق، مجهز به حکومت‌های توانمند بودند، کشورهای ناموفق از ناتوانی حکومت رنج می‌بردند.

«بسیاری از حکومت‌ها دستاوردهای ضعیف دارند، نه به این دلیل که سیاست‌های خوبی ندارند بلکه چون قابلیت اجرا ندارند.» (اندروز و دیگران، ۱۳۹۸: ۵۲) بحران کرونا نمود تمام‌عیار درستی این ادعا بود. مقابله مؤثر با بحرانها فقط نیازمند پذیرش بحران، پاسخ اولیه سریع، استراتژی مشخص و تصمیمات بهنگام و عالمانه نیست، بلکه این تصمیمات در نهایت باید به دقت و به صورت کارآمد اجرا شوند. تصمیم سریع و بهنگام برای قطع تردهای بین‌المللی با کشورهای کانون شیوع، قرنطینه‌سازی شهرها و افراد، ممانعت از تجمعات و مراسم مستلزم گردهم‌آیی و مانند آن یک بحث است و اقتدار کافی برای اجرای این تصمیمات بحثی دیگر. چنانکه نویسندگان کتاب توانمندسازی حکومت دریافته‌اند، «صورت‌بندی و تشریح سیاست معقول و منطقی یک چیز و اجرای واقعاً موفق آن چیز کاملاً متفاوت دیگری است.» (اندروز و دیگران، ۱۳۹۸: ۵۲) در مورد شماره ۵ گفتیم که اعتماد سیاسی، یعنی اعتماد مردم به حکومت و نهادهای آن، نقش قابل توجهی در کاهش هزینه‌های حکمرانی و تسهیل اجرای تصمیمات حکومت دارد. اما بحران کرونا نشان داد که اعتماد به تنهایی در هیچ کشوری تضمین کافی برای اجرای تصمیمات نیست. علاوه بر این، هیچ تصمیمی نمی‌توانست یک‌بُعدی باشد. خانه‌نشین کردن میلیون‌ها نفر یک بحث بود و توانایی تأمین مایحتاج آنها بحثی دیگر. نمی‌توان وضعیتی از این دشوارتر را برای یک حکومت متصور شد. باید میلیون‌ها نفر را قانع کرد، و در صورت لزوم وادار کرد، تغییرات قابل توجهی در رفتارشان ایجاد کنند، تغییراتی که بسته به اینکه استراتژی مختار حکومت چه باشد، ممکن است شامل طیفی از ماسک‌زدن اجباری، رعایت واقعی فاصله فیزیکی، تعویق و تعلیق بسیاری از آیین‌ها، مراسم، جشن‌ها و مانند آنها تا قرنطینه کامل و ماندن در منزل باشد. سپس برای میلیون‌ها شهروندی که می‌خواهند ماسک بزنند باید ماسک، و برای میلیون‌ها نفری که در خانه قرنطینه شده‌اند (و طبیعتاً با کارخانه‌ها و ادارات عمدتاً تعطیل)، روزانه غذا، آب و مایحتاج اولیه تأمین کرد، و البته همچنین هزاران کیت تشخیصی، هزاران دستگاه تنفسی، مقدار قابل توجهی دارو و بسیاری ملزومات دیگر. و در عین حال باید تمام کارکردهای سابق خود، از تأمین امنیت گرفته تا تنظیم بازار، و برخی کارکردهای جدید خود در شرایط بحران، از تأمین شادی و جلب اعتماد افزون‌تر گرفته تا ایجاد امید و انگیزه را نیز برعهده گیرد. چنانکه گفتیم، اعتماد سیاسی اجرای سیاست‌ها را تسهیل می‌کند اما هرگز برای موفقیت در بحرانی چون بحران کرونا که نیازمند سطح بالایی از توفیق اجرایی است کافی نیست. در جهان امروز ما، حتی در بسیاری از کشورهایی که وضعیت اعتماد سیاسی نسبتاً مطلوب است، حدود ۲۰ تا ۴۰ درصد مردم همچنان به حکومت بی‌اعتمادند و این بدان معناست که احتمالاً هیچ



حکومتی نمی‌تواند روی همکاری داوطلبانه تمام شهروندانش حساب چندان کند. مدیریت چنین وضعیتی نیازمند یک حکومت توانمند در ابعاد مختلف است. چیزی که مطالعات انجام شده نشان می‌دهند، همچون کیفیت حکمرانی و اعتماد سیاسی، در جهان امروز ما باز هم پدیده نادری است، و به همین دلیل نمونه‌های بسیار موفق در بحران کرونا انگشت‌شمارند.

منظور ما از حکومت توانمند یا توانایی حکومت، قابلیت حکومت برای اجرای سیاست‌هایش در سراسر قلمر تحت حاکمیتش، ایفای کارکردهایش و دستیابی به اهدافش است. کشورهای موفق در بحران کرونا، مجهز به حکومت‌های توانمند بودند یا حداقل به طور مقطعی قابلیت اجرایی چشمگیری به نمایش گذاشتند، کشورهای ناموفق اما از ناتوانی حکومت رنج می‌بردند یا حداقل در شرایط بحران نتوانستند قابلیت اجرایی مطلوبی را به نمایش بگذارند. حکومت‌های توانمند طی مدت بحران کرونا، حکومت‌هایی بودند که توانستند تصمیمات معین و دشوار اما سریع بگیرند، و توانستند این تصمیمات چندجانبه و پیچیده را در سراسر قلمرو خود اجرا کنند. کارنامه‌ها باز هم بسیار متفاوت بود. چین اگرچه کمی دیر، اما بالاخره تصمیم گرفت و آن را با تمام ظرفیت‌هایش اجرایی کرد. ایالات متحده آمریکا نه تصمیم جدی‌ای توانست بگیرد و نه در عمل اجرای موفق داشت. اغلب کشورهای شرق آسیا از جمله کره جنوبی، سنگاپور و تایوان به‌نگام تصمیم گرفتند، تصمیمات منسجم و دقیق گرفتند و بر اثر حکومت‌های توانمند خود بسیار دقیق و کامل اجرا کردند (نگاه کنید به حیدری، ۱۳۹۹). دستگاه تصمیم‌گیری ایران هم دیر تصمیم گرفت، هم تصمیمات متناقض و ناهمپوشان گرفت، و در اجرایی کردن تصمیمات حتی از دو مرحله پیشین ضعیف‌تر عمل کرد. قابلیت اجرایی حکومت، یکی از عوامل اساسی تفاوت کارنامه کشورهای در حکمرانی بحران کرونا است و بار دیگر، این قابلیت ارتباط چندان با سطح ثروت کشورها و شکل حکومت آنها ندارد. به عنوان مثال، ویتنام اقتدارگرا و با سطح درآمدی زیر متوسط توانست همان استراتژی‌ای را به اجرا بگذارد که کره جنوبی دموکراتیک و ثروتمند اجرا کرده بود، و به همان اندازه نیز موفق بود. در مراحل اولیه بحران، نتیجه یک تست تشخیص کرونا در ایالات متحده تقریباً یک هفته، در سنگاپور سه ساعت، و در ژاپن یک ربع ساعت طول می‌کشید. تفاوتی که به وضوح یک مسأله فنی نیست بلکه بیشتر ناظر به تفاوت در ظرفیت اجرایی حکومت‌ها و قابلیت‌های بوروکراسی آنهاست (Kleifeld, 2020).

حکومت‌ها، از هر نوعی، در تحلیل نهایی بیش از هر چیز دستگاه‌هایی اجرایی هستند و دولت‌هایی که توان اجرایی اندکی دارند در بزرگترین ویژگی دولت بودن، یعنی حاکمیت داشتن، دچار کمبود و کسری هستند. آنها نمی‌توانند حرف آخر را در قلمرو خود بزنند، در تصمیماتشان مردد و منفعلند زیرا فشار بی‌امان گروه‌های فشار و نفوذ مداوم گروه‌های نفوذ دستگاه تصمیم‌گیری دولت را مختل کرده است. آنها حتی در صورت اتخاذ تصمیمات، نمی‌توانند تصمیماتشان را اجرا کنند زیرا یا توان اجرای آنها را ندارند یا اینکه اساساً تصمیماتشان برای ارضای افکار عمومی بوده و هرگز اراده‌ای برای اجرای آن وجود نداشته است. عوامل مختلفی ممکن است یک حکومت را دچار ضعف در قابلیت اجرایی کنند. در مورد ایران، بحران اقتصادی ناشی از تحریم‌ها، عدم انسجام درونی گروه‌ها و نهادهای شریک در حاکمیت، قطبی‌شدگی سیاسی و عقیدتی جامعه، اعتماد سیاسی اندک، و بالاخره فقدان اراده سیاسی لازم برای گذار از رویکرد توصیه‌ای به رویکرد اعمال حاکمیت، مهمترین عوامل ضعف در توانمندی دولت برای اتخاذ تصمیمات اساسی و سپس اجرای آنها بود. از نظر فناوری دیجیتال و زیرساخت‌های اطلاعاتی - ارتباطی نیز مقدار قابل توجهی شکاف بین ایران و کشورهای موفق در مهار بحران از طریق این فناوریها وجود دارد. غلبه رویکرد تهدیدانگارانه به فناوری اطلاعاتی - ارتباطی طی سالیان دراز و تداوم این رویکرد باعث شد تا ایران در شرایطی درگیر بحران شود که هم از نوعی شکاف دیجیتال با کشورهای پیشرو جهان و حتی منطقه، و هم از شکاف دیجیتال داخلی عمیقی رنج می‌برد. در نخستین



روزهای بحران اهمیت زیرساخت فناوری اطلاعاتی-ارتباطی و دسترسی همگانی شهروندان به ابزارهای دیجیتال آشکار شد اما رویکردهایی که طی چندین سال بر این حوزه مسلط بود آثاری بر جای گذاشته بود که به راحتی و به سرعت قابل جبران نبود.

نتیجه‌گیری و توصیه‌های راهبردی

در این نوشتار تلاش کردیم نشان دهیم که عامل تأثیرگذار اصلی بر کامیابی یا ناکامی کشورها در مدیریت بحران کرونا، شیوه‌های حکمرانی بود. تمام عوامل تأثیرگذار دیگر، از جمله شکل حکومت، توانایی‌های مالی و فناورانه کشورها، همبستگی اجتماعی و فرهنگ عمومی، تنها هنگامی می‌توانستند نقش قابل توجهی ایفا کنند که در چارچوب یک الگوی حکمرانی مطلوب بحران قرار گیرند. دوگانه‌های مؤثر و تعیین‌کننده در مدیریت بحران کرونا، از جنس دوگانه‌های ناظر به شکل و ساختار حکومت‌ها نبود. مسأله، دموکراسی‌های سست‌کردار، کندکردار، پراکنده و در نتیجه ناموفق در مقابل غیردموکراسی‌های استوار، سریع، متمرکز و در نتیجه موفق نبود. فرهنگ و الگوهای رفتاری مردمان این کشورها نیز نمی‌تواند چیز زیادی برای توضیح کارنامه‌های متفاوت داشته باشد. حتی شهروندان سوئدی هم تا وقتی صرفاً توصیه و خواهش از حکومتشان شنیدند اعتنای چندانی به آن نکردند. سطح ثروت، میزان توسعه‌یافتگی فناورانه و حتی شاخص‌های حوزه سلامت هم تنها در کشورهایی تسهیل‌کننده شده‌اند که حکمرانی بحران دارای ویژگی‌های شش‌گانه‌ای بوده است که پیش‌تر گفتیم. آنچه برآستی تعیین‌کننده شد و بروندهای متفاوتی را رقم زد، دوگانه‌های استراتژیک در حکمرانی بحران بود: آیا کشورها می‌توانند در پذیرش بحران و عظمت واقعی آن اجماع ایجاد کنند، یا اینکه روزهای زیادی را به انکار بحران یا دست‌کم گرفتن آن می‌پردازند؟ آیا پاسخی درخور، سریع و به‌هنگام به بحران می‌دهند یا تصمیمات مهم را فقط به صورت معوق و در نتیجه فشار اضطرار اتخاذ می‌کنند؟ آیا می‌توانند در مورد اجرای یک استراتژی واحد، مشخص، هماهنگ و فراگیر به اجماع برسند یا روزهای حساس برای تصمیم‌گیری را با تشتت و سردرگمی استراتژیک به شب می‌رسانند؟ آیا مرجعیت علم و تخصص را در تجویزهای سیاستی می‌پذیرند یا بر شهود سیاستمداران، مصلحت سیاسی، نفوذهای و فشارها، و تبیین‌ها و تجویزهای ماورایی تکیه می‌زنند؟ آیا در جلب اعتماد مردم کامیاب‌اند یا بحران اعتماد از پیش موجود را تشدید می‌کنند؟ و در نهایت، آیا برای اجرای برنامه‌ها و اقدام‌های ضدبحران خود توانمندی اجرایی و فناورانه لازم را دارند یا حتی بهترین برنامه‌ها در مرحله اجرا ناکام می‌مانند یا اساساً ضعف اجرایی مانع اتخاذ تصمیمات دشوار اما لازم می‌شود؟ این انتخاب‌های استراتژیک، تفاوت بین کشورهای موفق و ناموفق در مهار بحران کرونا را تعیین کردند. کشورهای موفق اغلب یا تمام این ویژگی‌های مطلوب را در شیوه حکمرانی بحران خود به نمایش گذاشتند، کشورهای ناموفق فاقد اغلب یا تمام این ویژگی‌ها بودند.

اما همه این انتخاب‌های استراتژیک، عمدتاً در گرو یک عامل اساسی بود: رهبری سیاسی. طی دوران کرونا، نه با شاخص‌های اقتصادی چون تولید ناخالص داخلی، درآمد سرانه، میزان صادرات و مانند آن سروکار داشتیم و نه حتی با متغیرهای مربوط به زیرساخت کشورها، حتی اگر این زیرساخت در حوزه سلامت باشد. اینها البته بسیار مهم و تسهیل‌کننده بودند، اما فقط در کشورهایی به کار آمدند که اراده سیاسی لازم برای پذیرش و شناسایی بحران به مثابه بحران وجود داشت، این اراده به یک استراتژی یکپارچه و منسجم ترجمه شد، و استراتژی طراحی‌شده به یاری اعتماد سیاسی مردم و قابلیت‌های حکمرانی حکومت‌ها به اجرا گذاشته شدند. رهبرانی که در این بحران به خاطر عملکرد مطلوب‌شان ستایش شده‌اند، صرف‌نظر از اینکه زن باشند یا مرد، پیر باشند یا جوان، و صرف‌نظر از اینکه بر چگونه کشوری حکومت می‌کنند، یک سری ویژگی‌های مشترک



داشتند: نخست، جسارت و واقع‌نگری کافی برای پذیرش عمق و گستره بحران و اراده کافی برای اقدام سریع و قاطع، حتی هنگامی که این پذیرش و این اقدام ممکن بود خلاف مصالح سیاسی آنان باشد. آنها، چنانکه خانم آردن نخست‌وزیر نیوزیلند گفته بود، «قاطع عمل کرده بودند و سریع.» ویژگی دوم، احترام برای یافته‌های علمی و ابتدای کلیه تصمیمات و اقدامات بر این یافته‌ها بود، چیزی که آن را تصمیم‌گیری گواه‌محور خواندیم. اگرچه سرعت گسترش بحران و تازگی و گریزپایی آن یافته‌های علمی را نیز متزلزل می‌کرد، با اینهمه علم و تخصص همچنان سفت‌ترین زمینی بود که می‌شد روی آن ایستاد و تصمیم گرفت. این علم‌گرایی، هنگامی که با میزان معتناهی همدلی، شفافیت و صداقت ترکیب می‌شد، به ویژگی طلایی اعتماد می‌انجامید که ویژگی سوم است. به این ترتیب، اگرچه اغلب حکومت‌ها در جهان امروز، و از جمله برخی از حکومت‌هایی که عملکردی مطلوب در بحران کرونا داشتند، از بحران شدید اعتماد نیز رنج می‌بردند، با اینهمه گفتار و رفتار رهبران این کشورها توانست در کوتاه‌مدت اعتماد از دست رفته را تا اندازه‌ای بازسازی کند. ویژگی چهارم رهبران موفق این بود که تلاش کردند بحران را عامل همبستگی و پیوند در کشورشان قرار دهند و نه عامل گسیختگی و گسست. آنها نه از دشمن سخن گفتند نه از توطئه و نه از بهره‌برداری سیاسی رقیبان سیاسی‌شان نگران بودند. دشمن اصلی را ویروس اپیدمیک می‌دانستند و مأموریت خود را محافظت از تمام مردم در برابر این ویروس و پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و روانی آن می‌دانستند. ویژگی پنجم، توسل و احترام برای اصل یادگیری از «الگوهای در دسترس»^{۱۲} بود. چین و برخی از کشورهای آسیای شرقی که بحران زود هنگام بر آنها وارد شد هیچ الگوی در دسترسی از کشوری که پیشتر درگیر این بحران شده باشد نداشتند (البته آنها از تجربه پیشین خود در بحران اپیدمی سارس و مرس بسیار آموختند)، اما کشورهای چین ایران، تمام کشورهای اروپایی و تمام کشورهای قاره آمریکا که پس از آن درگیر شدند می‌توانستند از تجربه چین و کشورهای شرق آسیا بیاموزند. کشورهای موفق همان‌هایی بودند که آموختند و کشورهای ناموفق آنهایی بودند که خود را تافتة جدابافته و خارق قوانین و قواعد طبیعت و هستی می‌دانستند.

بحران کرونا، سراسر آکنده از آموزه‌های استراتژیک است. نام بردن از تمام این آموزه‌ها ناممکن است، اما به نظر می‌رسد با توجه به آنچه در این نوشتار مطرح شد، نیاز چندانی به تصریح توصیه‌ها نباشد. کارنامه دستگاه حکمرانی ایران در بحران کرونا نه تنها کارنامه قابل قبولی نبود، بلکه از بسیاری جهات حتی در میان کشورهای منطقه هم وضع خوبی نداشت. در تعداد مبتلایان و مرگ و میر یکی از بالاترین آمارهای آسیا و بالاترین آمار منطقه را به خود اختصاص دادیم، در تعداد تست‌های گرفته شده از بسیاری از کشورهای هم‌تراز منطقه عقب ماندیم، و در سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و اجرا بسیار متشتت، سست و گاه حتی ناتوان عمل کردیم. دستگاه حکمرانی ایران در هیچ یک از ویژگی‌های ۶ گانه‌ای که برای کشورهای موفق در بحران ذکر شد نمره قبولی نگرفت و این امر نشان‌گر ضرورت بازاندیشی اساسی در الگوی حکمرانی کشور به طور کلی و الگوی حکمرانی بحران کشور به طور خاص است. به نظر می‌رسد محور این بازاندیشی می‌تواند شامل موارد زیر باشد:

۱. باید بحران‌ها را شناخت، پذیرفت و درباره آنها اندیشید. انکار بحران‌ها آنها را از بین نمی‌برد بلکه تبدیل به فاجعه می‌کند.
۲. بحران کرونا نشان داد که حکومت در ایران حداقل از چهار بحران نسبتاً پایدار و بلندمدت رنج می‌برد: ۱. بحران تصمیم‌گیری: یعنی توانایی اتخاذ تصمیمات سریع و قاطع آنگاه که بدان‌ها نیاز است. ۲. بحران اعتماد سیاسی: یعنی اعتماد مردم به حکومت و نهادهای آن. ۳. بحران انسجام سیاستی: یعنی ناتوانی اتخاذ سیاست‌ها و راهبردهایی که بتواند اجماع نهادی کافی در میان نهادهای شریک در حاکمیت را ایجاد کند. ۴. بحران نفوذ یا قابلیت: یعنی توانایی حکومت

۱۲. این مفهوم از جرد دایموند در کتاب «آشوب: نقاط عطف برای کشورهای بحران‌زده» اخذ شده است.



برای اعمال اقتدار در تمام قلمرو سرزمینی، پیشبرد سیاست‌ها و تعقیب اهداف. به نظر می‌رسد هرگونه بازاندیشی در دستگاه حکمرانی کشور باید رسیدگی به این ۴ بحران را در اولویت قرار دهد.

۳. در عرصه سیاست‌گذاری کلان کشور، ما در چارچوب سرزمینی ایران، نیازمند گذار از پارادایم کوچک‌سازی دولت، که طی ۳۰ سال گذشته بر بسیاری از مباحث سیاست‌گذارانه راجع به دولت در ایران غلبه داشته، به پارادایم توانمندسازی دولت هستیم. در سطح ملی، بحران کرونا ثابت کرد که دولت در ایران، علی‌رغم بزرگی تشکیلاتی و پرسنلی، بسیار ضعیف و ناکارآمد است. اما این بحران همچنین نشان داد که جایگزین یک دولت از نظر تشکیلاتی گسترده اما ضعیف و ناکارآمد، هرگز نمی‌تواند کوچک کردن دولت و واگذاری کارکردهایش به بازیگران غیردولتی باشد. منطق سودمحور بخش خصوصی، اساساً نمی‌تواند کارکردهایی را که دولت، به مثابه خیر عمومی در اختیار می‌گذارد، فراهم کند.

۴. تحریم‌های ایالات متحده، بر عدم قابلیت ایران برای مواجهه موفق با بحران کرونا مؤثر بودند اما تعیین‌کننده نبودند. نبود تحریم‌ها قطعاً اقتصاد ایران را در مقابل امواج خروشان کرونا استوارتر می‌کرد اما به احتمال بسیار زیاد نمی‌توانست دستگاه سیاست‌گذاری و اجرایی ایران را از علاقه‌دیرینه به انکار و عدم پذیرش بحران(ها)، سندروم تأخیر و معضل به تعویق انداختن پاسخ، بحران انسجام و هماهنگی بین‌نهادی و بحران قابلیت اجرا برهاند. بسیاری از تأخیرها و تردیدها در تصمیم‌های مقامات ایرانی ناشی از فشار اقتصادی نبود بلکه نتیجه بحران‌های درازمدتی است که این بخش‌ها با آن مواجه‌اند. با این همه نکته راهبردی اساسی این است که تلاش برای خروج از وضعیت تحریم، لحظه‌ای نباید متوقف شود. بحران کرونا ایران تحریم‌زده را گرفتار یک «وضعیت بحران در بحران» کرد که مشابه آن را کمتر کشوری تجربه کرده بود. بنابراین مسأله اساسی این نیست که میزان تأثیر بحران تحریم‌ها بر مدیریت بحران کرونا در ایران چقدر بود، بلکه مسأله اساسی این است که از نظر اصول امنیت پایدار نباید کشور را در درازمدت در بحرانی همچون تحریم نگاه داشت؛ چرا که حتی اگر تحریم کارساز نشود (که البته در درازمدت خلاف آن ثابت شده)، چه بسا بحران‌های حادث شده در وضعیت تحریم پیامدهای شوم وحشتناکی داشته باشند.

سخن پایانی اینکه بحران‌های بزرگ تاریخ، چهره‌های ژانوسی دارند. از سویی ریشه در گذشته دارند، به این معنا که محصول مجموعه‌ای از ناکامی‌ها، ناکارآمدی‌ها، ناهماهنگی‌ها و ناشایستگی‌هایی هستند که طی سالیان دراز انباشته شده و لاینحل باقی مانده‌اند. چنانکه جرد دایموند به ظرافت اشاره کرده، «بحران‌های معدودی به طور غیرمنتظره و بدون پیشینه رخ می‌دهند» و «برعکس اکثر بحران‌های فردی و ملی، نتیجه نهایی تغییرات تطوری بوده‌اند که در سالیان مختلف بسط می‌یابند.» بنابراین، «بحران در واقع نوعی درک ناگهانی یا اقدام ناگهانی نسبت به فشارهایی است که در خلال مدت‌های مدید شکل گرفته‌اند.» (دایموند، ۱۳۹۸: ۲۲-۲۳) اما بحران‌ها از سوی دیگر، آبستن تحولات بزرگ آینده‌اند. بحران‌های بزرگ در طول تاریخ، سرمنشأ تصمیمات، تغییرات، بازنگری‌ها و بازآرایش‌های بزرگ بوده‌اند. پس فهم بهتر بحران، هم به درک بهتر گذشته در بستر وضعیت کنونی مدد می‌رساند و هم می‌تواند به ساختن بهتر آینده کمک کند. شاید معنای جمله عجیب وینستون چرچیل که گفته بود «هرگز اجازه نده یک بحران خوب هدر برود» همین باشد. امید است دلالت‌های سیاست‌گذارانه تحلیل ارائه شده در این نوشتار بتواند بر جهت این تغییرات در کشور ما اثرگذار شود و به بازاندیشی و بازسازی نظام حکمرانی کشور، برای امروز و فردای ایران و ایرانیان بینجامد.



منابع فارسی

۱. اندروز، مت و دیگران (۱۳۹۸) توانمندسازی حکومت: شواهد، تحلیل، عمل، ترجمه جعفر خیرخواهان و مسعود درودی، تهران: انتشارات روزنه.
۲. حیدری، علیرضا (۱۳۹۹) مقایسه توانایی دولت ایران و کشورهای منتخب شرق آسیا در سیاست‌گذاری کووید-۱۹، پژوهشنامه علوم سیاسی، سال پانزدهم، شماره دوم، بهار ۱۳۹۹، صص ۴۷-۷۲.
۳. دایموند، جرد (۱۳۹۸) آشوب: نقاط عطف برای کشورهای بحران‌زده، ترجمه اصلاان قودجانی، تهران: انتشارات طرح نو.
۴. ژیتک، اسلاوی (۱۳۹۹) عالمگیر: کووید-۱۹ جهان را تکان می‌دهد، ترجمه هوشمند دهقان، تهران: نشر صدای معاصر.
۵. فاضلی، نعمت‌الله (۱۳۹۹) فرهنگ و فاجعه: جستارهای انسان‌شناختی درباره مصیبت‌های جمعی در ایران، تهران: انتشارات فرهامه.
۶. فوکویاما، فرانسیس (۱۳۹۶) نظم و زوال سیاسی، ترجمه رحمن قهرمانپور، تهران: انتشارات روزنه.
۷. کاستلز، مانوئل (۱۳۹۳) شبکه‌های خشم و امید: جنبش‌های اجتماعی در عصر اینترنت، ترجمه مجتبی قلی‌پور، تهران: نشر مرکز.
۸. کاستلز، مانوئل (۱۳۹۹) گسست: بحران لیبرال دموکراسی، ترجمه مجتبی قلی‌پور، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.

منابع خارجی

۱. El-Taliawi, Ola G & Wal, Zeger van der (2020) Three lessons in crisis governance for the age of coronavirus, Available at: <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/a-guide-to-crisis-governance-in-the-age-of-coronavirus/>
۲. Hale, Thomas et al (2020) "Variation in Government Responses to COVID-19" Version 6.0. *Blavatnik School of Government Working Paper*. May 25, 2020. Available: www.bsg.ox.ac.uk/covidtracker
۳. Jarvis, Michael (2020) Why Governance Matters in the Time of COVID-19, Available online at: <https://www.cfr.org/blog/why-governance-matters-time-covid-19>
۴. Kauzya, John-Mary (2020) COVID-19: Reaffirming State-People Governance Relationships, Available at: https://www.un.org/development/desa/dpad/wpcontent/uploads/sites/45/publication/PB_75.pdf
۵. McCurry, Justin (2020) Test, trace, contain: how South Korea flattened its coronavirus curve, Available at: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/23/test-trace-contain-how-south-korea-flattened-its-coronavirus-curve>



٦. Meyer, Brett (2020) Pandemic Populism: An Analysis of Populist Leaders' Responses to Covid-19, Available at: institute.global/policy/pandemic-populism-analysis-populist-leaders-responses-covid-19
٧. Omer, Haim & Alon, Nahman (1994) The Continuity Principle: A Unified Approach to Disaster and Trauma, *American Journal of Community Psychology*, Vol. 22, No. 2.
٨. Schrad, Mark Lawrence (2020) The Secret to Coronavirus Success Is Trust, *Foreign Affairs*, April 2020.
٩. Tao, Xie (2020) How the West Failed the Rest in the COVID-19 Pandemic, Available at: <https://thediplomat.com/2020/04/how-the-west-failed-the-rest-in-the-covid-19-pandemic/>
١٠. Thompson, Derek (2020) What's Behind South Korea's COVID-19 Exceptionalism?, Available at: https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/05/whats-south-koreas-secret/611215/?utm_source=msn