

از سیاست خارجی از یکسو برداشت های عمومی و از سوی دیگر برداشت های حرفه ای می شود. مثلاً برداشت عمومی، سیاست خارجی را عبارت از آنچه یک دولت در برابر دولت های دیگر یا همراه با آنان انجام می دهد، تعریف می کند.

این اختلافات زمانی تشدید می شود که خود اندیشه گران به سه دسته تقسیم می شوند: متخصصان امور یک کشور که به استفاده از زبان دیپلماسی متعارف تمایل دارند، متفکران دانشگاهی روابط بین الملل که دچار درون گرایی و تأمل درباره تحول فلسفی این حوزه شده اند، و "اندیشه گران عمومی" رشته های دیگر که گاه در مورد مسایل اخلاقی اصلی سیاست خارجی احساس مسئولیت می کنند. این اختلاف بدین معناست که گروه های مختلف حرف یکدیگر را نمی فهمند و در بدترین حالت فرایند دموکراسی به شدت به مخاطره می افتد.

هدف کتاب حاضر بازسازی مفهوم سیاست خارجی استو نه دفع از یک مکتب یا سنت خاص که روی یک گفتمان مشترک تأکید می کند.

هدف من در کتاب حاضر در هر دو زمینه برداشت های تخصصی و عمومی اساساً یکی است: شکستن پیوند سیاست خارجی با اشکال خام تر واقع گرایی - یعنی این فرض که رفتارها فقط با منافع ملی آشکار امکان درک یا هدایت دارند - و نشان دادن اینکه مردم سالاری و کارایی دو توتّم جامعه دوران نو هستند، برای آنکه در کلی گویی درباره "مدیریت و حکمرانی جهانی" و مانند آن گم نشوند به برداشت کارامدی از سیاست خارجی نیازمندند.

#### تعریف اولیه

سیاست خارجی را نباید یک مفهوم پس مانده دانست که معدودی از مسایل (دیپلماتیک)) را در بر می گیرد؛ حال آنکه سیاست خارجی فعالیت های گوناگونی را در بر می گیرد. سیاست خارجی را به طور خلاصه می توان بدین شکل تعریف کرد: مجموعه روابط خارجی رسمی یک بازیگر مستقل (معمولاً یک دولت) در روابط بین الملل. عبارت بازیگر مستقل پذیرش پدیده هایی چون اتحادیه اروپا میسر می سازد؛ قید روابط خارجی ((رسمی))، لحاظ کردن برون داد های کلیه ساز و کارهای بخش های حکومتی دولت ها یا شرکت ها را ممکن و در عین حال از لحاظ کردن همه گونه رابطه و مبادله بین المللی جلوگیری می کند؛ قید ((مجموعه)) روابط خارجی، بیانگر این است که بازیگران - سیاست خارجی - طالب نوعی انسجام و یکپارچگی در مقابل دنیای خارج خود هستند؛ سرانجام این جهان خصلتی ((خارجی)) دارد زیرا جهان هنوز بیش از آنکه یک واحد همگون و یکپارچه باشد به جوامعی مجزا تقسیم شده است. در نتیجه، این جوامع برای رویارویی با خارجیان از جوانب مختلف به راهبردهایی نیاز دارند.

حدود تصمیم گرایی با انتخاب اقدامات و فعالیت های خود، مضمون سیاست خارجی را تعیین می کند. در این مساله باید ببینیم چه کسانی را باید ((تصمیم گیران سیاست خارجی)) به شمار آورد. امروزه به دلیل کشمکش های بین المللی مختلف نمی توان تحلیل سیاست خارجی را به روابط موجود میان دستگاه های دیپلماتیک ملی محدود کرد. به همین دلیل جداسازی سیاست عالی - به معنای ستیزه جدی بر سر اصلی ترین علایق دولت ها - از سیاست دانی - به معنای مبادلات عادی که محدوده معینی دارند و به ندرت به حوزه عمومی کشیده می شوند - دیگر چندان کارساز نیست. بنابراین این از مضمون ذاتی نمیتوان به میزان اهمیت سیاسی یا شیوه بر خورد با آن پی برد مگر اینکه به گونه ای همان گویانه بگوییم هر مساله ای که به یک ستیزه بین المللی حاد تبدیل شود، فوراً تصمیم گیران عالی رتبه را به خود سرگرم می کند.

هر چیزی که از یک بازیگر به طور رسمی در روابط بین الملل سر می زند موضوعی برای سیاست خارجی است. اما تخصیص مقتدرانه ارزش ها (اقدامات، اظهارات و ارزش هایی که به روش مورد نظر بازیگر برای پیشبرد اهداف اصلی خود و تغییر دنیای خارج مربوط می شود) مضمون سیاست خارجی را شکل می دهد.

مفهوم ((سیاست یا خط مشی)) در هر حوزه ای به وجود نوعی هماهنگی و اهداف آگاهانه دلالت دارد.

سیاست خارجی را همواره باید به منزله ابزاری برای وحدت بخشیدن یا دررک کردن فعالیت های گوناگون دولت یا حتی کل جامعه در سطح بین المللی قلمداد نمود. از این نظر ، سیاست خارجه به منزله روشی است که یک جامعه خود را در مقابل دنیای خارج تعریف می کند.

بدین ترتیب ، هم گسترده تر و هم محدود تر از روابط خارجی دولت ها در کلیه جبهه هاست. سیاست خارجی دست کم به طور اصولی به اولویت بندی و هماهنگی منافع خارجی متفاوت می پردازد. سیاست خارجی باید ارزش های جهانی مورد قبول جامعه را منعکس کند. در یک نظام ، سیاست خارجی هر بازیگر محور سیاسی اصلی روابط خارجی آن را تشکیل می دهد.

## رویکرد های گوناگون

در حوزه روابط بین الملل با رویکرد های بسیار متفاوتی می توان به سیاست خارجه نگریست. با این حال تاریخ نگاران هم به طور گسترده ای به مطالعه سیاست خارجی در دو قالب ((تاریخ دیپلماسی)) و ((تاریخ بین الملل)) پرداخته اند.

در جایی بین تاریخ و علم سیاست ، مطالعه موردی کشورها قرار دارد . این مطالعه یا به صورت متمرکز روی یک کشور خاص است یا به صورت گروهی، روی مجموعه ای از کشور ها مثل ((سیاست خارجی آفریقا)) یا ((سیاست خارجی اروپا)).

واقع گرایی معروفترین رویکرد روابط بین الملل است که بیش تر از سایر رویکرد های دیگر نیز استفاده شده است . این رویکرد روش سنتی برخورد دست اندرکاران با روابط بین الملل است و به اهمیت قدرت در جهانی خطرناک و پیشبینی ناپذیر تکیه می کند. رو یکرد واقع گرایی در زمان بین دو جنگ و جنگ سرد جای رویکرد ((حقوقی - اخلاقی)) را می گیرد. آنچه در آثار واقع گرایانی چون مورگنتا ، نیبور و دیگران دیده نمی شد ، برسی عمیق فرایند تصمیم گیری یا سایر ریشه های داخلی رفتار بین الملل بود.

عده ای سیاست خارجه را به دلیل ((دولت محورانه)) بودن آن اغلب واقع گرایانه دانسته اند حال آنکه تحلیل سیاست خارجی برای مقابله با این فرض واقع گرایانه مطرح شد که دولت یک بازیگر منسجم است که به گونه ای عقلانی منافع ملی روشنی با درجات مختلفی از کامیابی بر اساس قبلیت رهبران و محدودیت های موجود دنبال می کند.

روش های تحلیل سیاست خارجه ممکن است برای مطالعه تمامی بازیگران روابط بین الملل سودمند باشد. تکیه کتاب حاضر هم به جای دولت ها بر بازیگران و کنشگری می باشد.

**نو واقع گرایی** با سطوح تحلیل کار دارد و تحلیل سیاست خارجی هم به سطح واحد های خاص مربوط می شود. والتس معتقد بود ((نظام بین المللی)) از برخی جهات منشا مهمی برای قدرت طلبی محسوب می شود. او معتقد بود در نظام بین الملل ((منطق آنارشی یا فقدان مرجع فایقه بین المللی)) حکم فرماست. نو واقع گرایی به دو دلیل در آمریکا بر رشته روابط بین الملل حاکم شده است: یکی مجموعه گزاره های علمی آن و دیگری جذابیت نظریه توازن قدرت برای قدرت مسلط نظام بین الملل و به همین دلایل ، نوداقع گرایی در جاهای دیگر محبوبیت کمتری یافت. والتس دارای نگرش یکپارچه وسیعی بود که بحث درباره کنشگری در سیاست خارجی را هم میسر می ساخت.

باید نشان دهیم که نواقع گرایی به دلیل ویژگی بسیار محدود کننده اش نمی تواند رویکرد مناسبی برای تحلیل سیاست خارجی باشد. این رویکرد مسایل سیاسی و فکری جالب بسیار کمی برای یک بازیگر باقی می گذارد. نواقع گرایی خصلتی جبر گرایانه دارد که با تاکیدی که در تحلیل سیاست خارجی بر تعامل آشکار عوامل گوناگون داخلی و بین المللی می شود، در تعارض است. نواقع گرایی بر پایه این فرض مبتنی است که دولت ها در درجه اول برای نیاز به امنیت هرچه بیشتر عمل می کنند؛ بسیاری از پژوهش گران سیاست خارجی این تصور را یک تعمیم افراطی می دانند که در مورد مواضع و اهداف عملی دولت ها صدق نمی کند.

رویکرد انتخاب عقلانی یا انتخاب عمومی که از مفروضات فرد گرایانه علم اقتصاد سرچشمه گرفته است و تاکید آن بر قدرت به مثابه پول رایج از یک طرف و به وجود گرایی به سوی تعادل از طرف دیگر دارد، تاکنون در مطالعه سیاست خارجی تاثیر چندانی نگذاشته است. علت این امر آن است که تحلیل

سیاست خارجی با حمله به مفروض کنش عقلانی بازیگرانی یکپارچه و دارای اهدافی معین، یا به منصفه ظهور گذاشت، مفروضی که به نظریه واقع گرایی تعلق داشت.

در روابط بین الملل مسایل مربوط به کنش جمعی نقش فراوانی دارد ولی ارتباط افراد تصمیم گیرنده و انگیزه های آنان، باینجا سیاست خارجه واقعا جای تامل دارد.

نظریه انتخاب عمومی به مساله کنش جمعی و قضیه عکس آن می پردازد که سیاست های مبتنی بر توافق مشترک ممکن است با ترجیحات عملی هر یک از سیاست مداران فرق داشته باشد. پس این نظریه، فضایی برای سیاست خارجی باز می کند. این نظریه می تواند ارزش اکتشافی زیادی داشته باشد، ولی فرض وجود یک نظام تصمیم گیری یکپارچه - دولت ها - کاربرد این مساله را در مورد مصادیق واقعی محدود می کند. وانگهی بر خلاف تصور این رویکرد، سیاست بین الملل را چندان نمی توان همانند بازار کرد.

پسا اثبات گرایان تفکیک واقعیت از ارزش را رد می کنند و معتقدند تلاش برای دستیابی به تصویری واقعی از رفتار انسانی به گونه ای علمی سود چندان ندارد زیرا زبان، اندیشه ها و ارزش ها سیاست را می سازد؛ مانمی توانیم بیطرفانه به داوری بنشینیم. گو اینکه این رویکرد اهمیت دولت را تایید می کند.

نویسندگانی چون کمبل، دوتی و لارسن به بررسی گفتمان های مسلط سیاست خارجی پرداخته اند. با این حال این گفتمان ها هنوز خصلتی ملی دارند. اینان معتقدند زبان از نقشی حیاتی برای هویت ملی برخوردار شد. می گویند - سیاست خارجی به این دلیل اهمیت دارد که فرهنگ ملی و دولت گرایانه را تقویت می کند.

تمامی رویکرد های بالا هر کدام فوایدی دارد و نباید به آنها به عنوان رقیب نگریست. با وجود این برخورد التقاطی ایراداتی دارد کتاب حاضر از سنت ((تحلیل سیاست خارجه)) مایه می گیرد. ما موضوع مطالعه را از سطح تصمیم گیری بالاتر می بریم و به ویژه سیاست خارجی را شکل مهمی از استدلال سیاسی و نه یک تمرین منفی تلقی می کنیم.

**تحلیل سیاست خارجی** به بررسی انگیزه ها و سایر رشته های رفتار بازیگران بین المللی به ویژه دولت ها می پردازد. این کار باتاکید زیاد روی فرایند تصمیم گیری انجام می پذیرد. این نظریه معتقد بود ماهیت فرایند تصمیم گیری را نتیجه و برونداد سیاست خرجی شکل می دهد. این رویکرد در انگلیس گسترش یافت. مکتب ((سیاست خارجی مقایسه ای)) در آمریکا در پی کشف روابط همبستگی بین طیف گسترده ای از عوامل سیاست خارجی بود.

کتاب حاضر در تحلیل سیاست خارجی در پی استفاده از ((نظریه های میانبرد)) برای بررسی حوزه خاصی از فعالیت انسانی مانند سیاست جغرافیایی است و تردید دارد به یک نظریه **واحد** و فراگیر درباره سیاست خارجه دست یافت که بی خاصیت نباشد. تلاش مکتب اسکاندیناوی برای ترویج ((نظریه عمومی)) ضعیف)) همچون ابزاری برای چیره گشتن بر مساله ادغام ممکن است موفق ترین باشد. تحلیل سیاست خارجی بر پایه نظریه نظام ها یا سیستم ها استوار است.

از نظر کتاب حاضر تحلیل سیاست خارجی باید:

۱- باز، مقایسه ای، مفهومی و بین رشته ای باشد و مرز میان امور داخلی و خارجی را درنوردد.

۱- بدون پیشداوری باشد اما نباید اثبات گرایانه هم باشد.

۳- کار خود را با پرسش های بنیادی هرگونه زندگی سیاسی مرتبط سازد.

تغییر بافت بین الملل

امور سیاسی حاکم بر سیاست خارجی بسته به کشور یا منطقه و گاه در جهات مختلف پیوسته در حال تغییر است. به همین دلیل مطالعات موردی از اهمیت فراوانی برخوردارند. اما با توسعه امپریالیسم، جنگ جهانی و همگرایی اقتصادی ناچارا باید به جهان و نطق سیاسی به شکلی کلی نگریست. بنابراین تغییر در کل تاثیر واقعی و مهمی روی اجزا می گذارد؛ تغییر در اجزا مهم هم ممکن است تحولی در کل نظام به وجود آورد. (همانند فروپاشی شوروی)

سه عنصر محیط بین الملل معاصر را می توان نشان دهنده تغییری عمده به شمار آورد: ۱- پایان جنگ سرد ۲- فرایند جهانی شدن ۳- به زیر سوال رفتن نظام وستفالیایی متشکل از دولت های ملی . حالا وقایع بالا را از نظر تاثیر آنها در سیاست خارجی بررسی می کنیم:

۱- پایان جنگ سرد : با فروپاشی پیمان ورشو در سال ۱۹۸۹ و پایان جنگ سرد ، چشم انداز و محاسبات اعضای نظام دیگر را تغییر می کند و تغییرات کیفی در سیاست بین الملل به وجود می آید.

هم استعمار زدایی و هم پایان جنگ سرد با زوال اندیشه های خص و ضهور امکاناتی جدید همراه بود. وقایع سال ۱۹۹۱ و پس از آن به معنای نابودی یک ایدئولوژی فراملی بزرگ بود. امروزه در اثر از بین رفتن قید و بندهای ایدئولوژیک ، محیط سیاسی داخل کشور ها دگرگون شده است. با فروپاشی کومونیسم دیگر نیازی به گرفتن سیاست عدم تعهد نیست ، دیگر کومونیست برای کشور های غربی نمی تواند بهانه ای برای حکله به کشور ها باشد.

۲- جهانی شدن: بسیاری معتقدند جهانی شدن باعث بی فایده شدن سیاست خارجی شده است. تاحدودی ، سیاست خارجی جزئی از مساله تاثیر جهانی شدن بر دولت است.

مساله جهانی شدن در چارچوب مجادله دیرین صرفا تازه ترین مساله درباره تاثیر اقتصاد در سیاست است.

در مورد سیاست خارجی و جهانی شدن به سه دلیل میتوان ایده زوال سیاست خارجی را عجولانه دانست: اولاً دیگر دولت ها نمی توانند به حیات خود به مثابه ابزاری برای ارضای خواسته های شهروندان ادامه دهند. ثانیاً: در جایی که شهروندان به استفاده از پیوند ها برای دستیابی به اهداف و اولویت ها امیدوارند، خطر اینکه منافع جزئی بر سیاست کل دولت حاکم شود و مفهوم ((مصلحت اجتماعی)) را تحت الشعاع قرار دهد زیاد است. ثالثاً: بین اهداف ، منابع و نهاد ها نمی توان ارتباط منظم و موثری برقرار نمود چرا که تفکیک دقیق مسایل مختلف هرگز میسر نخواهد بود.

نکته مهم در تاثیر جانی شدن رابطه سیاست خارجی و سیاست اقتصادی خارجی است. رویداد ها و تحولات مهم محیط خارجی ، مستقیماً در محیط داخلی تاثیر گذار است. این امر اهمیت هدایت سیاست خارجی را بیشتر - و نه کمتر - می سازد. در دوره های ثبات اقتصاد از جایگاه محوری در سیاست خارجی برخوردار است و مدرنیته این انتظار را تقویت کرده است. مواقعی که حکومت ها در برخی از حوزه های زندگی اقتصادی و اجتماعی در مقابل کارایی بازار تسلیم می شوند، این به معنای محدود شدن نقش آنهاست نه عدم کارایی ایشان.

۳- به زیر سوال رفتن نظام وستفالیایی متشکل از دولت های ملی: ظهور حمایت جدی از این اندیشه که برای جلوگیری از نقض جدی حقوق بشر باید حق دولتها برای تنظیم و کنترل امور داخلی خودشان را محدود ساخت، می تواند منجر به پیدایش قانون اساسی بین المللی گردد. اگر نوعی حقوق مداخله بشردوستانه و به قول تونی بلر ((آموزه جامعه بین المللی)) پا بگیرد، محدودیت دول قانونمند تر ، شفاف تر و نهادینه تر خواهد شد.

در حال حاضر ما ما وارد یک دوره طولانی گذار در مورد اصول اساسی نظم بین المللی شده ایم چرا که از یک سو ۵۰ سال پیش منشور ملل متحد پرچم رویارویی حقوق بشر و حاکمیت را برافراشت و از سوی دیگر شاهد افول ((نظام وستفالیایی-دولت های مستقل- هستیم.

این دوره گذار دارای پیامدهایی در عرصه سیاست خارجی است که متضمن شک و تردید در باره قواعد و هنجار ها به ویژه اجرای آنهاست. این مساله باعث ایجاد ((معیار های دوگانه)) و مداخله به گونه ای ناهمگون و تبعیض می شود. در نتیجه -تاحدودی- همه دولت ها در تدوین سیاست خارجی خود، ملاحظات و تعهدات بین المللی را در نظر می گیرند مگر کشور های نوپا- که اغلب پر شور ترین مدافعان استقلال و عدم مداخله هستند- که در کنار این مفاهیم احساس نگرانی می کنند. دو وضعیت جدید ممکن است پیش بیاید: یکی مداخله در امور یک کشور در صورتی که خصومت جامعه بین المللی-معمولاً به معنای کشور های مردم سالار قوی تر- بر انگیزخته شود و دیگری تن دادن به تعهدات بین المللی جدید. در هر دو حالت جامعه داخلی بیشتر در معرض تحولات بین المللی قرار خواهد گرفت. با پیچیده تر شدن محیط خارجی، قوانین و نهاد های آن سیاست خارجی به عرصه حساس تری برای تصمیم گیران سیاسی تبدیل خواهد شد.

تغییر و دگرگونی شکل دائمی برای علوم اجتماعی است. در عرصه سیاست خارجی هم هر نوع تغییر و دگرگونی تأثیری مهم بر سرشت، رابطه با جامعه داخلی و روش و ابزار هدایت آن می‌گذارد.

مهمترین چالش‌های نظری رویاروی مطالعه سیاست خارجی:

آیا سیاست خارجی هنوز یکی از عرصه‌های اصلی کنش‌گری در روابط بین‌الملل را تشکیل داده است یا این که به طور پیوسته معنا و مضمون خود را از دست می‌دهد

تا چه میزان می‌توان گفت بازیگران دارای دو محیط مجزای ((داخلی)) و ((خارجی)) هستند.

فعالیت‌هایی که معمولاً برچسب سیاست خارجی می‌خورند چه رابطه‌ای با انواع گوناگون تعاملات یک جامعه با جهان - خصوصی و عمومی - دارند؟ در انجا تحلیل و تعریف، یک رابطه متقابل مداوم با یکدیگر دارند.

سیاست خارجی باید به مسایل تجویزی (پاسخ به سوالات ارزشی) بپردازد. پرسش‌هایی از قبیل اینکه: سیاست خارجی را تا چه حد می‌توان با آرمان‌ها پیوند زد به گونه‌ای که به اهداف دیگر لطمه نخورد. دیگر اینکه سیاست خارجی تا چه حد باید پاسخگوی شهروندان باشد. محیط متحول معاصر، به یک مساله تجویزی خاص، که همیشه در لابلای سیاست خارجی مطرح بوده جان تازه‌ای بخشیده.

این امر ما را به مسایل عملی رویاروی تحلیل‌گران سیاست خارجی می‌رساند. وظیفه هر تحلیل‌گری این است که با بررسی رابطه پیچیدگی‌های محیط با نیازها و شرایط بازیگران خاص به روشن کردن ماهیت کنش معطوف به دنیای خارج بپردازد. -در نتیجه- تنها با بررسی بازیگران و محیط آنهاست که می‌توان به شناخت نسبتاً ژرفی از محدودیت‌های انتخاب و فرصت‌های احتمالی ابتکار عمل دست یافت تا بتوان بهتر توانایی‌ها و انتظارات را با یکدیگر هماهنگ ساخت.

تا چه اندازه درباره سیاست خارجی می‌توان دست به تعمیم زد؟ فرض کتاب حاضر این است که مسایل مشترک بسیاری وجود دارد که می‌توان به تحلیل آنها پرداخت؛ به استثنای دولت‌ها که دارای تفاوت‌هایی خواه فیزیکی همچون وسعت و خواه ایدئولوژیکی هستند. (چرا که ما معتقدیم جایی که در آن قرار دارید در بینش شما تأثیر می‌گذارد. مثلاً در آمریکا به مثابه ابر قدرت هنوز تفکر دولت محوری و عدم توجه ویژه به نظریه جهانی شدن و سازه‌انگاری، سیطره دارد.)

با این حال (( ماهیت متحول سیاست خارجی )) فقط به برداشت‌ها مربوط نمی‌شود. چرا که، اولاً کشورها (حتی آمریکای قدرتمند پس از سال ۱۹۹۱) به دلیل محدودیت آزادی عمل، با مشکلات تصمیم‌گیری و مساله وسیله و هدف درگیر هستند. دوماً: تداخل سیاست داخلی و سیاست خارجی یک مساله جهانی است که فقط میزان آن فرق می‌کند. انواع مختلف جوامع نهاد‌های داخلی متفاوتی وارد سیاست خارجی می‌کنند. (مثل برداشت‌های مختلف از دنیای مطلوب و انتظارات متفاوت درباره شیوه اصلاح آن.)

وظیفه اصلی و عملی هر تحلیل‌گر سیاست خارجی، شفاف‌سازی فرایندهای معمولاً محرمانه در سیاست خارجی برای مردم است. ماهیت متحول سیاست خارجی به معنای شناسایی پایگاه‌های تصمیم‌گیری و کنش معنا دار است. پاسخگویی و کارایی هر دو به دانش قبلی ما درباره نحوه شکل‌گیری انتخاب‌ها یا تصمیمات، افراد موثر تر و روش ارزیابی عملی بودن بستگی دارد. به طور اخص سیاست خارجی می‌تواند نشان دهد چه میزان فرایند تصمیم‌گیری در نتایج سیاست خارجی تأثیر می‌گذارد. معمولاً بحث‌های عمومی بین دو حالت در نوسان است: یکی تقدیرگرایی و دیگری سیاستگذاری.

استدلال و ساختار:

مطالعات سیاست خارجی مانند هر رشته دیگر علوم اجتماعی از هر دو لحاظ عملی و نظری با چالش روبه‌رو است.

از طرفی طرفداران سیاست خارجی با محیط بین المللی گیج کننده و بازیگران گوناگونی سرو کار دارند که در آن موانع و فرصت ها مشخص نیست و از طرفی دیگر شهروندان با انبوهی از رویدادها و اطلاعات سرو کار دارند.

این وظیفه تحلیل سیاست خارجی است که بکوشد تا با روشن ساختن مفاهیم اساسی و نشان دادن نحوه درک احتمالی کنشگری در دنیای نو به رفع این سر در گمی بپردازد بدون اینکه هیچ طرفداری و جانبداری از اندیشه سنتی تفوق سیاست خارجی و یا اندیشه رایج که دولت ها و رابطه بین المللی را کم اهمیت می داند داشته باشد .

( به طور کلی در این قسمت چون قسمت آخر فصل اول است بیشتر به توضیح اینکه سرفصل های فصول دیگر چیست پرداخته که البته در بین این مطالب برخی نکات را گفته که ما به طور خلاصه در زیر به آن اشاره می کنیم )

دولت ها و سایر واحدهای تصمیم گیرنده همیشه می توانند یا گزینه خودکشی را برگزینند یا در برابر فشار دیگران بایستند . هرگاه آنان نتوانند خودشان تصمیم بگیرند - مثل لبنان در دهه ۱۹۸۰ یا یک سازمان صرفاً بین دولتی مانند اتحادیه اروپای غربی - در واقع فاقد هر دو شخصیت سیاسی و حقوقی هستند.

خود وجود واحدهای سرزمینی مجزا در سطح کره زمین باعث ظهور مسائل " خارجی بودن " ، منطقه گرایی و آسیب گرایی متفاوت در برابر مداخله خارجی مشخص شود ، حتی اگر مرزها به طور تاریخی دائماً در حال تغییر باشد؛ بازهم توضیح نابرابر منابع جهان مسئله انتخاب درمورد امنیت دولتی و اقتصاد سیاسی را به وجود می آورد؛ با این حال لازم نیست با این دیدگاه والتزی (waltz) برخورد کنیم، تا هنگامی که سیاست جغرافیایی باعث ظهور تنوع و تفاوت زیادی در مورد مسائلی مثل تهدید و "دیگر بودن" می شود؛ ویژگی های تاریخی و جغرافیایی مهم تر از خصوصیت انتزاعی مثل دوقطبی و چند قطبی بودن می باشد.

نیروهای فراملی : نیروهایی به طور همزمان ممکن است امنیت جغرافیا را کاهش دهند و احساس وجود یک جامعه متمایز را از بین ببرند. استدلال کتاب حاضر این است که سیاست خارجی یکی از اجزای محوری شناخت ما از روابط بین الملل است.

سیاست خارجی حلقه واسطه سیاست داخلی و روابط بین الملل است ، ریمون آرون بر این نظر بود که مسئله سیاست خارجی هم به بقای فرد و هم به بقای جمع مربوط می شود.

طبق استدلال فرد هالیدی ، تحلیل سیاست خارجی باید نظریه ای درباره دولت مطرح کند که کارکردهای ذاتی آن را با کارکرد خارجی پیوند دهد ، بدون اینکه به ورطه واقع گرایی بیفتد.

سیاست خارجی در جایگاه یکی از اشکال بسیار مهم کنشگری در روابط بین الملل به تغییر و اصلاح محیط داخلی و خارجی کمک می کند ؛ درست همان طور که خودش برای موثر و کارآمد بودن در این دو محیط به تعدیل پیوسته نیاز دارند.

فصل دوم : ابعاد سیاسی سیاست خارجی

کنشگری و ساختار

از جالب ترین و در عین حال پیچیده ترین مناقشات علوم اجتماعی در سالهای اخیر رابطه کنشگری و ساختار است ، این مناقشه درباره این بوده است که آیا کنشگران و کسانی که توانایی کنش را دارند از طریق ساختارها شکل می گیرند یا برعکس .

این موضوع مسئله همیشگی علیت و جبر و اختیار را به دستور کار روابط بین الملل بازگردانده است .

ساختارها به معنای وسیع کلمه عبارتند از مجموعه ای عوامل که محیط های گوناگون را برای فعالیت کنشگران می سازند و با محدود ساختن حیطه امکانات ما و نیز به گونه ای عمیق تر با شکل دادن به خود جهان زیست ما ، سرشت انتخاب های ما را تعیین می کنند ، ساختارها همان قدر که عینی هستند خصلتی ذهنی هم دارند زیرا اغلب فرآیندها یا الگوهای کنش متقابل ما را نشان می دهند ، به علاوه از آنجا که ساختارها پیوسته از کنشگران تأثیر می پذیرند ، همیشه در حال تغییرند . ماهیت یک ساختار همیشه مورد مجادله است زیرا حتی عینی ترین ساختارها مثل دولتها را هم نمی توان حاصل جمع اجزای قابل مشاهده آن مثل نهادها دانست.

کنشگران هم به معنای واحدهایی هستند که توانایی تصمیم‌گیری و کنش در هر بافت و محیطی را دارند که می‌توانند منفرد یا گروهی باشند، آنها ممکن است بر اساس مقاصد آگاهانه یا بر اساس الگوهای رفتاری عمل کنند که تا حدودی از تفکر و تعمد سرچشمه نمی‌گیرند.

درباره مسئله کنشگری - ساختار، استدلال باری بوزان و والتز کارلز را درباره‌ی ساختار و کنشگری تأیید می‌کنیم که بین واحدهای تحلیل و شیوه‌های تبیین باید یک تمایز روشن قائل شد. در مدل قدیمی "سطح تحلیل" این کار انجام نمی‌گرفت به دلیل اینکه برای تبیین پدیده‌های سیاسی باید به عواملی مثل ساختارها، فرآیندها و تعامل واحدهای بازیگران رجوع کرد.

برای تبیین پدیده‌های سیاسی باید به عواملی مثل ساختارها، فرآیندها و تعامل واحدهای بازیگران رجوع کرد، بنابراین باید چهار تمایز را به خاطر سپرد:

۱- تمایز بین واحدها و بازیگران: این واحدها می‌توانند دوره‌هایی مثل "قرن کوتاه بیستم" یا اجزای یک نظام مثل نظام اقتصادی بین الملل باشند، واحدها اغلب مورد مناقشه هستند، در مقابل بازیگران عناصری هستند که اراده مستقل و قدرت تصمیم‌گیری دارند و شناسایی آنها نسبتاً آسان است، همه بازیگران را می‌توان واحد تلقی نمود ولی همه واحدها را نمی‌توان بازیگر به شمار آورد.

۲- تمایز بین بازیگران و ساختارها

۳- تمایز بین اثبات‌گرایی و سازنده‌انگاری که مثل دو سرآغاز معرفت‌شناختی برای فهم سیاست خارجی هستند: طرفداران اولی معتقدند (واقعیات) را به کمک مشاهده علمی می‌توان دریافت ولی طرفداران دومی تأکید می‌کنند توضیحات ما درباره جهان از راه ترجیحات و اولویت‌های ما - اغلب قدرت - شکل می‌گیرند.

۴- تمایز بین اندیشه وجود اراده آزاد در موجودات آگاه و اندیشه واهی

{ در ادامه به نوع دیدگاه‌های بیان شده در این کتاب در مورد هر کدام از موردهای بالا پرداخته می‌شود که نکات مهم آن بیان می‌شود }

تصمیم‌گیری در سیاست خارجی یک فرآیند و تعامل پیچیده بین بازیگران بسیاری است که در طیف وسیعی از ساختارهای گوناگون قرار دارند، تعامل و کنش متقابل آنها فرآیند پویایی است که به تحول دائمی بازیگران و ساختارها می‌انجامد.

رویکرد کتاب در روش شناخت بازیگران و ساختارها، رویکرد اثبات‌گرایانه دارد، البته با کسب نوعی دانش تجربی، ولی هیچ‌گاه نمی‌توان پذیرفت که رفتار سیاسی اجتماعی را بر اساس مشاهده ارزش‌گرایانه یا بیطرفانه کل یک طبقه یا دسته از پدیده‌ها می‌توان به گزاره‌های قانون‌گونه تقلیل داد، پیچیدگی اعمال و کنش‌های انسان به مراتب بیشتر از آن است که به کمک روابط همبستگی متغیرها یا مدل محرک پاسخ‌قابل درک داشته باشد بنابراین یک تصمیم هرچه کلی‌تر باشد، بی‌خاصیت‌تر خواهد بود.

در مورد مسئله آزادی رویکرد کتاب کثرت‌گرایانه است، در واقع افراد منبع اصلی انگیزه‌ها هستند اما محیط نهادی و سیاسی آنها تأثیر زیادی در برداشت آنها از جهان می‌گذارد، دولت‌ها با توجه به تسلط عمده بر ابزارهای بسیج سیاسی، مهم‌ترین گروه از بازیگران هستند.

دولت، حاکمیت و سیاست خارجی

در بررسی جدی سیاست بین‌الملل هرگز نمی‌توان دولت‌ها را نادیده گرفت، با این حال در تحلیل سیاست خارجی به ندرت تلاش برای نظریه‌پردازی درباره دولت صورت گرفته است، این امر با توجه به سه نکته زیر یک نقصان مضاعف است:

(۱) دولت محورانه بودن تحلیل سیاست خارجی

(۲) تلاش آن برای ایجاد پیوندی میان روابط بین‌الملل و سیاست مقایسه‌ای

(۳) توجه به فزاینده به دولت در دهه‌های اخیر

در اینجا مسئله حاکمیت یک معنای خارجی (مثل مفهوم "دولت‌داری حاکمیت") و یک معنای داخلی (مثل مفهوم "مردم‌داری حاکمیت") دارد. حاکمیت و معنای آن موضوع مورد مناقشه بین دو گروه است، کسانی که در پی پایین کشیدن دولت از جایگاه رفیع آن هستند و کسانی که از تفوق دولت دفاع می‌کنند

در نظام بین الملل کنونی حاکمیت یک اصل حقوقی - محوری است و به دست آوردن و از دست دادن آن ساده نیست.

برخورداری از حاکمیت رسمیا احتمال وجود یک سیاست خارجی را برای یک دولت افزایش می دهد و برعکس.

در نهایت هم ، سیاست خارجی به کارایی یک دولت در داخل و خارج - که به جامعه شناسی سیاسی بیشتر از حقوق مربوط می شود - بستگی دارد.

دولت به چه روش هایی ممکن است توصیف شود و این روش های مختلف چه تأثیری در سیاست خارجی می گذارند؟

درواقع برداشت های مختلف در مورد "چیستی دولت" چیست؟

به طور کلی می توان دودسته در این باره اشاره کرد :

۱- برداشت های برون گرا : ماهیت داخلی دولت را تابع نقش خارجی آن می دانند ، یکی از برداشت های آنان این است که دولت در اثر فعالیت و رقابت سیاسی در اروپای دوران نوزایی و فالیت فزاینده یک بازار بین الملل به وجود آمد. و این دولت در نظام وستفالیایی تثبیت یافت .

۲- برداشت های درون گرا : ماهیت قانونی دولت را دارای اهمیت می دانند و آن را دارای تأثیری متمایز در روابط بین الملل می دانند، از برداشت های دسته دوم این است که دولت اساساً محصول یک قرار داد اجتماعی برای تحقق یک آرمان مشترک است یا اینکه دولت محور منازعه طبقات یا نخبگان رقیب حتی گاه به صورت یک کشمکش انقلابی است.

حال می خواهیم درباره این صحبت کنیم که دولت چه نیست ؟

دولت را باید به طور روشن از حکومت ، جامعه مدنی و ملت متمایز ساخت، باید توجه داشت که حکومت به معنای صاحب موقتی قدرت است و دولت به معنای مجموعه نهادها ، ترتیبات و سرزمین که وجود و تغییر حکومتها را ممکن می سازد.

ملت به معنای گروهی از افراد است که خود را دارای یک هویت ، تاریخ و سرنوشت مشترک می دانند. یک ملت در پی ایجاد یک دولت هم هست ، ولی ممکن است مستقل از دولت باشد ، درست همان طور که دولت نیز لزوماً یک ملت واحد را در بر نمی گیرد . "دولت ملی" محصول یک سازش و آمیزش تاریخی(بین دولت و ملت ) است که مثل اکثر آمیزشهای دیگر تا وقتی که در پی یک تقارن و همخوانی افراطی نباشیم ، عوارض سوئی دربر نخواهد داشت.

حال باید به ویژگی های دولت کارآمد پرداخت . یکی از ویژگی های دولت کارآمد وجود مجموعه ای از نهادهای نماینده جمهوری یا عناصری از قدرت مشروعی است که یک حکومت به امانت از طرف مردم اداره می کند . این نهادها عبارت اند از :

دستگاه دادگستری ، نظامی ، انتظامی و دواير دولتی و سیاسی

این امر نه تنها از نظر داخلی بلکه از نظر خارجی هم اهمیت دارد ، زیرا بدون وجود اینگونه نهادها ، قدرتهای خارجی تشویق می شوند مداخله کنند (مثل مسئله مصر و عثمانی در سده ی نوزدهم یا قضیه ی آلبانی در این اواخر)

ویژگی دیگر دولت کارآمد قانون اساسی یا نظام مشروطه است.دولت برای این که به مشروعیت دست یابد ، باید همچون حافظ جامعه مدنی عمل کند و انصاف و عدالت و میدان دادن به استعدادها ، پاسخگویی صاحبان قدرت و حفاظت از منابع عمومی را رعایت کند ، اگر دولت این کار را انجام نهد و در عوض به سرکوب و کنترل مردم بپردازد و خود از منشأ مشروعیت آنها و نه برعکس معرفی کند ، در واقع به گروه ذی نفوذ خاصی تبدیل شده که دولت را به خدمت درآورده است.

مفهوم دولت یکی از وجوه نوگرایی است که به زبان ماکس وبر ذاتاً مفهوم مصلحت عمومی را تقویت می کند ، مفهوم دولت مستلزم تأکید مجدد بر لیبرالیسم است ، هرچند دولت های لیبرالی گاهی برای بقای خود به پیروی از توصیه های واقع گرایان مجبور می شوند.

آخرین ویژگی عمده دولت ، شناسایی آن در نظام بین الملل به گونه ای اصولی است که برای دولت ضروری است . در صورت عدم شناسایی ، دولت های دیگر می توانند به طرق مختلف مثل تهاجم ، جنگ یا انزجار و عدم همکاری به مقابله با آن کشور بپردازند و همچنین در صورت عدم شناسایی دیپلماتیک و



عضویت نیافتن در سازمان بین المللی دولت دیگر هیچ جایگاه موثری در حقوق بین الملل نخواهد داشت. اکنون حداقل شرایط لازم برای یک دولت عبارت است از مشروعیت داخلی و توانایی برقراری رابطه با دولت های دیگر.

وقتی جامعه بین المللی یک کشور را به رسمیت می شناسد به معنای این است که دولت مذکور از جایگاهی برابر با دولت های دیگر از حقوقی و تکالیفی مشابه آن ها در حقوق بین الملل برخوردار است.

آنچه یک نظریه، درباره ی دولت به دست می دهد، توضیح کارکردهای متمایز دولت در داخل و رابطه موجود میان آنهاست، دو پاسخ احتمالی می توان در مورد کارکردهای دولت داد: یکی در مورد سیاست خارجی و دیگری درباره مسائل داخلی.

پاسخ مربوط به سیاست خارجی سه بخش و متضمن این استدلال است که دستیابی به رفاه در یک نظام جهانی مبتنی بر وابستگی متقابل مستلزم وجود واحدهای اجتماعی - سیاسی است که هم قابل اداره و هم در دسترس شهروندان خود باشند، ای امر سه دلیل دارد:

۱- جهان هنوز آنقدر امن نیست که برای بقای فیزیکی و سیاسی خود بتوانیم به سازمان بین المللی اتکا کنیم.

۲- نظام سیاسی و اقتصادی بین المللی آن قدر بزرگ و پیچیده است که بدون یک وسیله نقلیه به راحتی در آن گم می شویم و دولت ها در آن هویت، جهت و کنشگری را فراهم می سازند.

۳- بدون وجود دولت، یک جامعه از یک فضای خصوصی محروم خواهد بود و نمی تواند رفتار اجتماعی را به شکل خاصی تنظیم کند، ورود دیگران را کنترل نماید و سنتهای خص را پاس دارد.

پاسخ مربوط به مسائل داخل این است که دولت، برای تامین صلح، نظم و سازماندهی لازم برای شکوفایی افراد، به وجود آمده است. جلوگیری از هرج و مرج، تأمین انرژی، کنترل حمل و نقل هوایی، نیروی نظامی و... به سطح میانی موثری از سازمان سیاسی احتیاج دارد که آنها را تنظیم، تسهیل، هدایت و تأمین می کند. این سازمان سیاسی را اکنون دولت می خوانیم.

اگر این دو پاسخ را باهم درآمیازیم، درواقع استدلال آنها درباره سه چیز است: مدیریت ناپذیری، مقیاس، حمایت و مردمسالاری. اگر این ارزش ها دارای اهمیت هستند، باید به دو نکته اذعان کنیم: یکی اینکه بدون ایجاد نوعی توازن بین اهداف داخلی و بین المللی دست یابی به ارزش ها میسر نیست و دیگر اینکه جایگزینهای دولت با مشکلاتی همراه خواهند بود.

## میان داخل و خارج

تا کنون در استدلال ما روی تعامل و پیوند متقابل امور داخلی و خارجی تاکید شده است.

سیاست خارجی را نمی توان هرگز از محیط داخلی به وجود آورنده آن جدا کرد. از طرف دیگر "سیاست بین الملل" نیز شکل دهنده "سیاست خارجی" است به این معنا که قواعد بازی و ساختار آن را تعیین می کند. "سیاست داخلی" و سیاست خارجی دو مقوله خشک و انعطاف ناپذیر نیستند و حوزه سیاست داخلی و خارجی مبهم است و تمایز آن چشمگیر نیست و این دو به طور کامل از یکدیگر جدا نیستند؛ در واقع دو سر یک طیف را تشکیل می دهند.

مثال: ایرلند با در هم آمیختگی فرهنگی وسیع با انگلیس، آوارگی و پراکندگی قومی گسترده، وابستگی شدید به برنامه های اتحادیه اروپا

این عدم تمایز وقتی بهتر مفهوم می گردد که با مسائل "مردمسالاری" و پاسخ گویی سر و کار داریم و حوزه داخلی را نمی توان نادیده گرفت. در واقع سیاست خارجی ریشه داخلی دارد اما قضیه این است که در سطح بین المللی مسئله مردم سالاری عمدتاً به مسئله تصنعی برابری حقوق دولت های دارای مساحت و قدرت متفاوت مربوط می شود.

مثال ها:

**کسری و نارسایی مردم سالاری در:**

۱- **در سطح بین المللی:** رای دادن در سازمان ملل متحد (هر کشور فقط یک رای دارد مثلاً هند یک میلیاردی یک رای دارد بحرین ۱ میلیونی هم یک رای)

۲- **در سطح فرا ملی:** در اتحادیه اروپا (به عنوان تنها واحد فرا ملی جدی) پارلمان اروپا که برآمده از رای مردم است عملاً ضعیف است.

۳- **ملی:** مردم سالاری خصوصاً در مورد سیاست خارجه در سطح بسیار ابتدایی است.

بنا براین عملی ترین راه برای بررسی عملکرد موفق و یا ناموفق مردمسالاری در سطح جهانی، تکیه بر سیاست خارجی است تا دید به چه میزان به ارضا یا تحقق نیازهای یک جامعه خاص در مقابل نیروهای خارجی موثر واقع شده است.

مصادیق: مسائل دفاعی (آشکارترین مصداق)، امنیت، رفاه و ...

البته باید توجه داشت میان کشورها از نظر جغرافیایی و تاریخی تمایزاتی میان کشورها وجود دارد که به هیچ وجه نمی توان آنها را نادیده گرفت هر چند نظام بین الملل دارای قواعد خاص خود است که خواه نا خواه جوامع باید خود را با آن هماهنگ کنند.

### سیاست خارجی برای چه کسی؟

دولت و سیاست خارجی با یکدیگر پیوند زیادی دارند و البته بازیگران دیگری به غیر از دولت نیز در این عرصه وجود دارند:

دیگر بازیگران عرصه سیاست خارجی عبارتند از:

۱- **برخی کشورها که به رسمیت شناخته نشده اند** و به راهبردهای سیاست خارجی مستقلی پرداخته اند.

مثال:

الف- تایوان

ب- قبرس شمالی (از سال ۱۹۷۴)

ج- هنگ کنگ: از زمان تبدیل شدن به یک منطقه اداری ویژه جمهوری خلق چین در سال ۱۹۹۷ و از جمله پیوستن به سازمان تجارت جهانی قبل از خود چین.

۲- **اقوامی که سرزمین آن ها غصب شده است** و هیچ سرزمین روشنی ندارند.

مثال:

الف- فلسطینی ها قبل از سال ۱۹۹۴

ب- کنگره ملی آفریقا نماینده اکثر سیاهان آفریقای جنوبی در سال های ۶۱ تا ۹۱ میلادی.

### ۳- شرکت های فرا ملی

مثال: نیوز اینترنشنال، مایکروسافت، نستله، فعالیت های رابرت مرداک (غول رسانه ای و بازیگر عمده در سیاست بین الملل آسیا)

نکته: شرکت ها و موسسات اقتصادی نماینده جوامع نیستند و چندان توانایی مشارکت مستقیم در ایجاد نظم بین المللی عمومی از راه نهادها، حقوق و ترتیبات امنیتی را ندارند.

### ۴- دیگر نهاد های تاثیر گذار:

تعریف سیاست خارجه می تواند شهرها، مناطق کلیساهای و گروههای فشار فرا ملی را هم در بر بگیرد.

عملکرد گروه هایی مثل "مورمونها" یا "حماس" نیز اغلب پیامد سیاسی داشته است.

فعالیت های "سازمان صلح سبز"، "عضو بین الملل"، "اتحادیه آکسفام" هم کالا از ابعادی بشر دوستانه برخوردار است.

همچنین "شبکه تروریستی القاعده" دخالت در سیاست را با اقداماتی وحشتناک نشان داده است.

مسئله دیگر این است که:

آیا به این بهانه که مراد به دیگر کشورها نیاز به پنهان کاری، تجربه و تماس های خصوصی دارد می توان سیاست خارجی و سیاست دفاعی را کاملا به نخبگان معدودی سپرد؟ پاسخ اکثر مردم منفی است ولی در این زمینه برقرای توازن صحیح بین "مردم سالاری" و "کارایی" تقریبا ناممکن است.

رویای "دیپلماسی آشکار" ویلسون خیلی زود ناکارآدی خود را نشان داد حتی در آمریکا هم مقامات اجرایی چگونگی دور زدن کنگره را یافته اند.

ممکن است سیاست خارجی "برای مردم" باشد اما تا حد بالایی کارشناسان به نیابت از مردم هدایت آن را بر عهده بگیرند. و این کارشناسان نیز به کمک روابط شخصی، ازدواج های درون گروهی و ... رفته رفته یک طبقه "فرا ملی" و "شبهه اشرافی" را تشکیل داده اند که پا را از این هم فراتر گذاشته و موسسات اقتصادی، مراکز آموزشی، رسانه ها، انواع سازمان ها، گروه های ذی نفع و ... را هم در بر می گیرد. به این ترتیب مسئله پیچیده تر شده که سیاست خارجه بالاخره باید منافع چه کسی را تامین کند؟

## انتظارات ما از سیاست خارجه

شرایط سیاسی داخلی فشارهایی برای تقویت مردم سالاری در سیاست خارجی به وجود می آورد البته این تاکید بر مردم سالاری در سیاست خارجی هرگز نباید به معنای نادیده گرفتن کارایی معنا گردد. از این منظر اکثر شهروندان برای کارایی اولویت بیشتری قائل می شوند.

ما معمولا هفت انتظار اصلی از سیاست خارجی داریم که در درجه اول به دولت ها و در درجه بعدی دیگر بازیگران غیر دولتی مربوط می شوند.

### ۱- حمایت از شهروندان در خارج:

امنیت شهروندان ساکن خارج، حمایت از اتباع محکوم به زندان (مواد مخدر)، گروگانگیری یک دولت متخاصم، بهره کشی از نیروی کار ارزان و ...

### ۲- ترویج هویت در خارج:

فعالیت های فرهنگی در دیگر کشورها

### ۳- خودایستایی:

حفظ تمامیت سرزمینی و آرامش اجتماعی در مقابل تهدیدهای خارجی.

### ۴- افزایش رفاه:

به رغم خصوصی سازی

### ۵- تصمیم گیری درباره مداخله در خارج:

الف) قضاوت در مورد نیازهای امنیتی کشور

ب) محاسبات اخلاقی برای پذیرش تعهدات بشردوستانه

### ۶- مذاکره درباره یک نظم بین المللی با ثبات:

نباید فقط بر حمایت از علایق ملی محدود و اغلب کوتاه مدت تاکید کرد بلکه باید برای ایجاد نظام جهانی امن تر نیز تلاش کرد.

### ۷- حفاظت از میراث مشترک جهانی:

جلوگیری از تخریب محیط زیست، رسیدن به توافق نامه های بین المللی

البته باید گفت که انتظارات و توقعات از سیاست خارجه گاهی بیشتر از حد تصور است که باید این تصورات اصلاح شوند و انتظارات به صورت منظم و شسته رفته باشند و با توجه به اولویت ها تجویز شوند.

## تنوع دولت ها

مسئله بعدی توجه به این نکته که هر مسئله که در علوم اجتماعی به صورت یک مسئله کلی بیان می شود با توجه به تنوع دولت ها و شرایط، تعمیم دادن آن به تمامی دولت ها بدون در نظر داشتن سایر عوامل تاثیر گذار و بدون موشکافی مسائل امکان پذیر نیست. به عنوان مثال یک مقوله نسبتا محدود مثل تاثیر بیماری جسمی بر عملکرد رهبران می تواند بسیار بر روند سیاست خارجه تاثیر گذار باشد. بنابراین تفاوت دولت ها و تفاوت خصوصیات داخلی و خارجی (مساحت، موقعیت جغرافیایی، فرهنگ و ...) آنها که بسیاری به سبب "مردم سالاری" است شیوه های تحلیل متفاوت از قضایا را می طلبند.

## فصل سوم

### بازیگران: تصمیم گیران مسئول

کنش ها در نظام بین الملل از پیچیدگی های خاص خود برخوردار است. که شناخت آن ها جز از طریق شناسایی واحد های تاثیر گذار بر نظام بین الملل فعالیت دارند امکان پذیر نیست. این واحد ها هر کدا در مسائلی نظیر یکپارچگی، سازماندهی، قدرت، تحلیل در مسائل سیاسی، دواير و سازمان های مربوطه و عقلانیت با یکدیگر تفاوت دارند و همین است که شناخت نظام بین الملل را سخت می کند. با این حال برای درک رویداد های بین المللی یک بازیگر خاص به این نتیجه می رسیم که کسانی که رسما مسئولیت سیاست خارجه را بر عهده می گیرند سیاستمدارانی با القاب مختلف هستند که عنوان و جایگاه های دقیق آنها بسته به ساختار حاکمیت دارد.

### چه کسی در سیاست خارجی حکومت می کند؟

در اکثر کشور ها تعداد محدودی از مقامات رسمی با مسائل سیاست خارجی سر و کار دارند در بیشتر کشور ها متولی اسمی سیاست خارجه، وزیر امور خارجه است که علت اهمیت آنها تخصص داشتن در مسائل سیاست خارجه است البته دخالت ها و تهاجمات فزاینده دیگر وزارتخانه ها و همچنین رئیس دولت نیز غیر قابل انکار است. از طرف دیگر خارجیان نیز به ندرت وزیر امور خارجه را دارای اختیارات تام می دانند و اغلب ترجیح می دهند با رئیس حکومت ارتباط برقرار کنند. با توجه به این که بعضی از رؤسای حکومت ها، رئیس دولت هم هستند (مثل آمریکا، فرانسه و افریقای جنوبی) که آن ها را به عنوان متولی اصلی سیاست خارجی غیر قابل دسترس تر می کند.

اما در اکثر کشورها این وظایف میان دو نفر (رئیس حکومت و رئیس دولت) تقسیم می شود و رئیس دولت وظیفه سیاست خارجه را بر عهده دارد. (مثل ایتالیا، آلمان)

هر چند فرآیند در کشورهای مختلف متفاوت است اما معمولا وقتی هیئت دولت وجود دارد وزیر امور خارجه مجبور است کلیه همکاران خود را از جهتگیری های اصلی مطلع کند و نظر ایشان را جلب کند بعضی از اینها به خاطر مسئولیت های خود (مثل وزیران کشاورزی در اتحادیه اروپا) همواره با برخی جنبه های وابط خارجی کار دارند.

دیگر افراد تاثیر گذار:

رئیس اداره اطلاعات خارجی

رئیس ستاد مشترک ارتش

رئیس کمیته امور خارجی مجلس قانونگذاری

اما در شرکت های فرا ملی نقش تا این حد روشن نیست و رئیس و معاونان هر کدام شاید نقش هایی را بر عهده داشته باشند.

گروه های فشار بین المللی یا احزاب سیاسی اما وضعیت متفاوتی دارند و با بودجه اندک خود نمی توانند چندان تاثیر گذار باشند. با این وجود دو یا سه نفر که در راس سازمان هایی مثل "عضو بین الملل" هستند فعالیت های شبه دیپلماتیک دارند.

"یاسر عرفات" در "سازمان آزادی بخش فلسطین"

"اسامه بن لادن" در "القاعده"

"نلسون ماندلا" در "کنگره ملی آفریقا"

تأثیرات عمیق داشتند.

## چرا سیاست خارجی معمولاً به دست یک گروه یا دستگاه اجرایی محدود و بسته ساخته می شود؟

۱- تمرکز سیاستمداران روی مسائل داخلی و توجه کمتر به مسائل خارجی چون پایگاه داخلی برای آنها مهم تر است.

۲- فعالیت افراد در محیط بین الملل مهارت خاصی می خواهد که به سختی به دست می آید

۳- مسائل در سیاست خارجی پیچیدگی زیادی دارند و نیازمند هوش و ابتکار است که هر فردی ندارد.

۴- چون مسائل خارجی مانند مسائل داخلی چارچوب خاصی مانند قانون و مصوبه و برنامه ندارد ، نیازمند افرادی یست که دانش و انعطاف پذیری خاصی دارند.

نوعی تشابه و همپوشی بین مسائل پیچیده با بحران وجود دارد. سیاست خارجی مانند سیاست داخلی ماهیتی عادی و معمولی دارد و بحران در آن پدیده ای نسبتاً نادر است .

بحران لزوماً باعث تشکیل یک نظام تصمیم گیری شخصی و خاص نمی شود بلکه گاه باعث افزایش توجه به پایگاه و حمایت سیاسی داخلی می شود و مسئولیت بین گروهی بزرگتر از گروه گردانندگان سیاست خارجی پخش می شود ، مانند مشورت های جان اف کندی در بحران موشکی کوبا

بنابراین مسئله ی مهم این است که حتی مسائل غیربحرانی سیاست خارجی هم فقط تا حدوی از چارچوب و برنامه برخوردارند چون گروه گردانندگان سیاست خارجی ابتکار عمل را در دست می گیرد.

در یک نظام سیاسی استبدادی این گرایش تشدید می شود ولی حتی در نظام های مردمسالاری نیز سیاست خارجی به یک حوزه ی اقتصادی تبدیل می شود که نخبگان در آن حداکثر آزادی را دارند

در موارد خاصی که سیاست خارجی بسیار روشن و مشخص و همراه با مدارک و اسناد آماده است و نیز مدت زمان نسبتاً طولانی برای پرداختن به آنها در اختیار است ، گردانندگان سیاست خارجی خواه ناخواه مجبورند مشارکت گسترده تر اعضای هیئت دولت یا سایر گروهها ی سیاسی مرتبط را بپذیرند مانند مذاکرات مربوط به معاهدات ، برای مثال تقاضای یک دولت برای پیوستن به اتحادیه اروپا که در خلال آن باید قانون گذاری های گسترده ای در آن کشور صورت گیرد.

البته گاهی در مواردی با اینکه مسأله از ابتدا روشن و مشخص است ، برخی مذاکرات مفصل چنان تخصصی و طولانی هستند که باعث خستگی دیگران می شود و مسائل به کسانی سپرده می شود که مجبورند به این مسائل پردازند ، این بدین معناست که یک فرد خاص به ویژه در جایگاه رئیس حکومت و وزیر امور خارجه می تواند تأثیر فراوانی بر سیاست ها بگذارد.

گروه مجری یا گردانندگان سیاست خارجی همیشه از جمع بسته ای از همکاران مورد اطمینان ، مشاوران امنیتی و عالی جنابان خاکستری (قدرت های پشت پرده) تشکیل می شود. ولی بدون وجود شخصیت های مهمی که در کانون این جمع ممکن است کار چندانی انجام نمی گیرد ، گاهی دانش و آگاهی قبلی در حدود مسائل خارجی هم لازم نیست . رهبران علاقمند ، در حین کار فرا می گیرند (مثل خانم تاجر ، نخست وزیر انگلیس)

بنابراین رؤسای حکومتها تأثیر مشخصی - خوب یا بد - در روابط خارجی کشور خود می گذارند ، در نتیجه ، تغییر در حکومت و ورود یا خروج یک شخصیت مهم می تواند تأثیری دگرگون کننده در سیاست خارجی داشته باشد.

توانایی رهبری به آمادگی شرایط بستگی دارد. برخی از شخصیتها که با نفوذ به نظر می‌رسند، بیشتر به درد تجسم بخشیدن به آرزوهای یک جنبش سیاسی خاص می‌خورند تا ایفای یک نقش برجسته مانند ریگان

اگر رؤسای حکومت‌ها گرایش طبیعی به دخالت در سیاست خارجی و تبدیل شدن به وزیر امور خارجه خود را هم داشته باشند، باز هیچ تضمینی وجود ندارد که به یک جایگاه مسلط دست یابند.

زیرا نشست‌های سران حکومتها نسبتاً کمتر برگزار می‌شود و نیز همه‌ی رؤسای حکومتها از توانایی مشخص برای حکومت کردن بی‌بهره‌اند و نکته‌ی مهم‌تر این است که برخی فرهنگ‌های سیاسی در مقابل شخصیت پرستی مقاومت بیشتری نشان می‌دهند (مانند کشورهای اسکانداوی) و بسیاری از حکومتها نیز آنقدر دوام نمی‌آورند که یک رهبر زمان کافی برای ایفای یک نقش عمده داشته باشند، حتی اگر دوام نسبی و همچنین اراده‌ی ابزار وجود هم باشد. کاریش از اندازه، بیماری یا مشغله‌های سیاسی ممکن است به موانعی جدی تبدیل شوند.

دوره حکومت نیکسون - کسینجر اهمیت حیاتی برای همکاری این دو نفر برخوردار بود و کسینجر را قادر می‌ساخت در زمان بحران نهایی نیکسون (واترگیت) سیاست خارجی آمریکا را کما بیش بطور خودرأی هدایت کند.

بطور کلی سه الگوی ممکن برای رابطه‌ی رئیس حکومت با وزیر امور خارجه وجود دارد که هر یک از آنها بسته به شیوه‌ی برخورد و تعامل شخصیت‌های مربوط با شرایط و تحولات پیش رو دارای نقاط ضعف و قوت خاصی است:

**(۱) برابری:** اعتماد، توانایی و شهرت مشابه می‌تواند یک گروه قومی همراه با تداوم و پیوستگی به وجود آورد، ضعف این الگو در آن است که احتمال جدایی از سایر همکاران و پیدایش تصور وجود نوعی سلطه هست مانند همکاری نیکسون - کسینجر

در مقابل قدرت برابر ممکن است به خصومت و کشمکش بینجامد مانند چرچیل و ایدرن

**(۲) وزیر خارجه زیر دست:** گاه فردی که از نظر سیاسی یا شخصی ضعیف است عمداً به وزارت امور خارجه منصوب می‌شود که این امر او را به یک کارمند معمولی تقلیل می‌دهد و به رئیس حکومت، آزادی عمل می‌بخشد که ضعف این الگو احتمال تمرکز شدید قدرت و خودمحموری عمل می‌بخشد، مانند صدام

**(۳) وزیر امور خارجه:** این الگو زمانی می‌تواند خوب عمل کند که یک تقسیم کار روشن با ارتباطی عالی بین دو مقام نام برده وجود داشته باشد، این الگو زمانی بد عمل می‌کند که علاقه رئیس حکومت کمتر از صلاحیت و شایستگی او باشد یا نوعی رقابت سیاسی بین آن دو به وجود آید. مانند ریگان و شولتس

به نظر می‌رسد خودآگاهی بسیار کمی از این رابطه تعیین کننده وجود دارد، شکل‌گیری این گونه روابط با گروه‌های جفتی از نیاز به توازن سیاسی یا از تمایلات رئیس حکومت بیشتر تأثیر می‌پذیرد تا از تلاش برای پاسخگویی به نیازهای یک وضعیت خاص

وجود دو شخصیت قوی در گروه گرداننده‌ی سیاست خارجی می‌تواند مسائل جدی را به وجود آورد.

وزیران امور خارجه در مراحل اولیه وزارت خود در معرض خطر برکناری قرار دارند به ویژه ممکن است در مواقع شکست قربانی شوند، ولی آنها هرچه بیشتر دوام آورند، تجربه و تماس‌های آنها حیاتی‌تر می‌گردد.

### **هیئت دولت، شورای امنیت و دفتر سیاسی حزب کمونیست**

هر چند گاهی اوقات به راحتی این احساس به وجود می‌آید که گروه مجری یا گرداننده‌ی سیاست خارجی تصمیم‌گیری‌های اصلی را در انحصار خود دارد، به ندرت کل حکومت از امور خارجی کاملاً جدا می‌شود، در زمان جنگ و بحران از این امور نمی‌توان گریخت و در زمان صلح نیز ابعاد خارجی سیاست اقتصادی باعث گسترش دید وزیران مسئول می‌گردد.

اکثر رهبران از چیزی استفاده می کنند که معمولاً " هیئت دولت " خوانده می شود ، رهبران در موارد متفاوتی به ویژه در زمان جنگ ، هیئت های اختصاصی در مورد مسائل بسیار دشوار تشکیل می دهند.

در شرایط عادی تر هم ممکن است یک هیئت غیر رسمی حول مجری یا گرداننده ی سیاست خارجی شکل گیرد تا به مهم ترین مسائل دولت بپردازد.

معمولاً فقط شمار کمی از سیاستمداران ارشد با رهبران خارجی آشنایی دارند و از نظر حفاظت اطلاعات محرمانه به آنها می توان اعتماد کرد .

در زمینه مسائل عادی سیاست خارجی ، همه ی اعضای هیئت دولت چندان درگیر نمی شوند ، در اینگونه موارد ، هیئت دولت به راحتی به نهادی تشریفاتی تبدیل می شود و کار واقعی به تعدادی از سیاستمداران نسبتاً کارشناس واگذار می شود که معمولاً یک کمیته فرعی دائمی تشکیل می دهند. این امر بیش از آن که معلول اعمال نظر گروه مجری سیاست خارجی باشد ، معلول حجم زیاد اسناد و مدارکی است که باید در مدت کوتاهی بررسی شوند.

به رغم اهمیت تخصصی شدن کارها ، نقش کل هیئت دولت را هرگز نمی توان مشخص و بدیهی دانست. نقش آفرینی هیئت دولت ممکن است پیش بینی نشده باشد و در صورت داشتن وحدت حتی می تواند حیات سیاسی رئیس حکومت را به خطر بیندازد.

امکان برکنار شدن مقامات نیز باعث شده است که مجری سیاست خارجی بیش از سایر مواقع در بی توجهی به همکاران خود احتیاط ورزد.

در مجموع اگر ما مجموعه هیئت دولت و گردانندگان سیاست خارجی و هیئت دولت را در نظر بگیریم ، مشاهده می کنیم که مقامات سیاسی ، آزادی عمل زیادی در تصمیم گیری دارند و گردانندگان سیاست خارجی به ویژه از قدرت و ابتکار عمل و اطلاعات و اختیار تشکیل جلسه برخوردارند که این بدین معناست که سیاست خارجی به دست گروهی کوچک از متخصصان اداره می شود.

## اطلاعات : یک مورد خاص؟

یکی از عناصر اصلی تصمیم گیری در سیاست خارجی ، استفاده از اطلاعات به دست آمده از عملیات خارجی و عملیات ضد اطلاعات داخلی است.

رابطه اطلاعات و سیاست از اهمیت تعیین کننده ای برای موفقیت سیاست خارجی برخوردار است و هرچند گردآوری عادی اطلاعات تا حد زیادی یک عمل معمولی است ، این اطلاعات در نهایت در بالاترین سطوح به کاربرده می شوند و اطلاعات محور رابطه در حوزه ی نظامی و غیر نظامی است.

از آنجا که هم موفقیت های اطلاعاتی و هم شکست های اطلاعاتی اهمیت چشمگیری دارند ، گردانندگان سیاست خارجی باید بیشترین توجه را به توصیه های مسئولان اطلاعاتی مبذول دارند، داوریهای رهبران سیاسی درباره ی پیش بینی های اطلاعاتی ممکن است باعث صعود یا سقوط آنها شود.

چهار متغیر اصلی در این فرآیند نقش دارند : کیفیت اطلاعات ، امکان رسیدن اطلاعات به رهبران سیاسی ، قضاوت و داوری رهبران و اقدامات مستقل مسئولان اطلاعاتی

گردانندگان مطمئن سیاست خارجی ، آزادی عمل بسیاری در برخورد با اطلاعات و نهادهای اطلاعاتی دارند ، علاوه بر این ، اگر نهادهای اطلاعاتی رسمی نتوانند از دستورها پیروی کنند یا اصلاً از آنها پیروی نکنند ، همیشه امکان ایجاد تشکیلات موازی غیر رسمی وجود دارد.

اکثر امور اطلاعاتی بین سه حوزه امنیت داخلی ، عملیات خارجی و اطلاعات نظامی تقسیم می شود ، تصمیم گیری و انتخاب مفید ترین اطلاعات را در اوج هیاهو اغلب دشوار ولی در عین حال سیاستمداران را قادر می سازد از سیاست تفرقه بینداز و حکومت کن استفاده کنند.

نهادهای اطلاعاتی به گزینش دقیق اطلاعاتی دست می زنند و به پایین آوردن نقش خود در مقابل مقامات سیاسی علاقه دارند که این مسئله موجب این نمی گردد که میزان استقلال عمل آنها نادیده گرفته شود و این استقلال عمل تا حدودی جنبه عملیاتی دارد و تا حدودی هم جنبه استراتژیک مهم تر از همه این اساساً هیچ کسی در خارج از شبکه آنها نمی تواند اطلاعات آنها را واری کند.

شواهد تاریخی نشان می دهد می توان چنین نتیجه گرفت که گاهی اوقات نهادهای اطلاعاتی نقشی فعال و حتی تعیین کننده در روابط خارجی دولت ها ایفا می کنند . در عین حال ، با وجه به اختلافات داخلی و محدودیت نسبی منابع و علایق آنها نباید تصور نمود آنها گردانندگان مخفی سیاستمداران هستند و

سیاستمداران همچون خیمه شب بازی از آنها پیروی می کنند. رهبران سیاسی معمولاً می کوشند خودشان چارچوب سیاست خارجی را تعیین کنند و هرگاه اجماع ثبات و تداوم داشته باشد بیش از آن که از سازمانهای اطلاعاتی تأثیر پذیرند، از نیروهای عمیق تری تأثیر می پذیرند.

## رهبری مسئولانه

اکثر پژوهشگران قبول دارند که رهبران سیاست خارجی تأثیر گذارند.

واژه مسئولانه یک واژه مبهم و دو پهلوست که هم به معنای رفتار عاقلانه و متناسب با شرایط موجود و هم به معنای پاسخگویی یک نفر به یک گروه خاص است.

رهبری سیاسی در هر حوزه ای از سیاستگذاری در دست گروه کوچکی قرار دارد و سیاست خارجی دولت تحت سیطره گروه معدودی از افراد قرار می گیرد که دارای دیدگاه خاص یا حتی منافع خاصی هستند.

با این حال، حتی وقتی یک گروه کوچک از نخبگان، سیاست خارجی را در انحصار خود درمی آورد، این بدین معناست که آنها می توانند یا می خواهند به شکل پیش پا افتاده از دولت برای رشوه گیری استفاده کنند.

سیاست خارجی برخلاف سیاست داخلی که همیشه در کانون توجه مردم قرار داشته است، فقط توجه کارشناسان را به خود جلب می کند و تنها هنگامی که با وحشت و ضربه ی روحی همراه است می تواند نظر مردم را جلب کند، بر این اساس رهبری مسئولانه نباید به دلیل بی توجهی روزمره ی مردم به سیاست خارجی، دچار احساس رضایت و آرامش گردد و از طرف دیگر نباید فرآیند های تصمیم گیری نخبگان را با ساختارهای چند لایه سیاست بین الملل خلط کند.

رهبری مسئولانه باید با نگرش بلند مدت در اداره ی امور، از گرفتار شدن در بحرانهای خطرناک (اعم از سیاسی، نظامی، اقتصادی) جلوگیری کند و سنگ بنای سیاست خارجی باید جلوگیری از بروز بحران باشد، از سوی دیگر تکیه ی بیش از حد بر مسائل خارجی با تخصیص بودجه دفاعی کلان برای خطرهای خیالی، ممکن است باعث ورشکستگی و فروپاشی کشور شود.

علاوه بر تصمیم گیران سیاست خارجی، افراد یا گروه های کوچکی هم هستند که از طرف مردم به تصمیم گیری در روابط بین الملل می پردازند که از آزادی عمل زیادی برخوردارند و با دیدی بلند مدت به تفسیر نیازهای جامعه از نظر رفاه و امنیت و استقلال می پردازند، البته فعالیت این گروهها در چارچوب محدودیت های ساختار بین المللی، فراملی و داخلی است.

در دوران نوین اکثر مراکز تصمیم گیری در احاطه ی نوعی دیوان سالاری مستحکم و متناسب با سیاست بین الملل قرار گرفته اند.

کارگزاران: دیوان سالاری و افزایش مناسبات خارجی

همه ی رهبران امروزی به شدت به کارکنان حرفه ای خود برای انجام امورات جامعه متکی هستند؛ از امورات داخلی گرفته تا مذاکرات فنی در روابط بین الملل. اهمیت کارکنان عرصه ی سیاست خارجی را از دیرباز پژوهشگران به رسمیت شناخته اند و مطالب زیادی در مورد دیوان سالاران و اینکه به راستی تا چه حد سیاست خارجی در دست آنهاست، نوشته شده است.

در این فصل با مقایسه ی نمونه ی آرمانی وبر با آنچه در عمل و در نظام های اجتماعی و سیاسی مشاهده می شود به بررسی فرضیه ی کنترل دیوان سالارانه، که در حال حاضر این دیوان سالاری از حد وزارت خانه ها فراتر رفته است، می پردازیم.

کارگزاران و کنش گری

در قرن ۱۹ با انقلاب صنعتی و تقسیم پیچیده ی کار، تحولات موجود به سمت برقراری نظام های حکومتی نو، قوت بیشتری یافت و بویژه دو آموزه ی توأمان مردم سالاری و شایسته سالاری، شکل دستگاه حکومتی را معین کرد و در حوزه سیاست خارجی نمود فلسفه ی شایسته سالاری بسیار بیشتر از مردم سالاری بود. انقلاب فرانسه در آن زمان نماد توأمان هر دو اندیشه بود که با لغو امتیازات فئودالی در ۱۷۸۶-۱۷۹۳ و گشایش درهای مشاغل عمومی بر استعدادها امکانپذیر شد.



حدود میانه ی سده ی نوزدهم با فشار در جهت افزایش کارایی و بسیج منابع دولتی بیشتر، تمهیدات شایسته سالاری و نه تبار و نسب سالاری در طبقات اداری در اروپا آغاز شد.

در ۱۹۱۴ آلمان که به تازگی بر محور پروس از نو یکپاچه شده بود، مدل جدیدی را به اجرا گذاشت که در آن اندیشه های رفتار عقلانی و سلسله مراتب آشکار فرماندهی (مرجعیت) حائز اهمیت بود.

سرانجام به تدریج آشکار شده که هم دیوان سالاری و هم رؤسای آنها باید نسبت به دروندادهای نشات گرفته از جامعه ای توده ای که موجودیت آنها در گرو آن بود حساس و تا اندازه ای پذیرا و پاسخگوی این دروندادها باشند، به عبارت دیگر ویژگی مردم سالاری نیازمند نظامی بود که فقط از حکومتی مشروع فرمانبری شود و مشروعیت نیز برخاسته از اراده ی مردم باشد.

تا پیش از دوران جدید هیچ شاخص ناظری بر کار مجریان و حکومت ها نبود ولی بعد از آن، در پی دوران روشنفکری، نوعی احساس وفاداری نسبت به امور عمومی سربرآورد که در تحلیل نهایی مستقل از فرمان های هر سیاست مداری بود. تا اواخر سده ی نوزدهم این حقیقت پذیرفته شده بود که هر مقام رسمی باید هم به مقام رسمی مشروع کمک کند و هم در صورتی که بیکیفیتی و یا فساد مرجع ثابت شود وی خدمتگذار منافع ملی باشد و فرد فاسد را کنار زنند و کسی دیگر را برای تامین منافع ملی قرار دهند (مانند مقام هایی که در دهه یی ۱۹۳۰ اطلاعات مربوط به ضعف دفاعی انگلستان را در اختیار وینستو چرچیل گذاشتند، که در آن زمان عهده دار منسبی نبود)

در کل نسل جدید کارکنان اداری می بایست، وفادار، حرفه ای، روشن بین و غیر سیاسی می بودند و با گرفتن دستمزدی مناسب و اطمینان شغلی - که مانع از وسوسه ی انسانی برای سیاسی بازی آنها می شد - باشند، که این نیازمند کارگزارانی قابل اطمینان بود که از طرف مردم به امور رسیدگی می کردند ولی سیادت بر مردم نداشتند. انگلستان در این زمینه از همه ی کشورهای اروپایی پیشتاز بود. این سیاست در حوزه ی سیاست خارجه معمولاً آخرین عرصه ی بود که وارد می شد.

#### دیوان سالاری و سیاست خارجه:

در ۱۹۱۷ وودرو ویلسون با این فرض که روابط پنهانی بین دولت ها موجب ایجاد جنگ جهانی اول بوده اند روش "معاهدات آشکار در پیش چشمان همه " را توصیه کرد. پس از جنگ جهانی اول تغییرات اساسی ای در آلمان و شوروی رخ داد و در دوره ی سی ساله پس از آن، پر از آشوب و تنش های ایدئولوژیکی بود و به ناچار سبب شد تقویت نقش کارکنان دولت گرفته شود اما دودمان های دیپلماتیک در سده ی بیستم همچنان به حیات خود ادامه دادند.

در انگلستان دشمنی های ایدئولوژیکی دهه ۱۹۲۰ که طی آن وزارت امور خارجه به زحمت، بی اعتمادی خود را به توانایی نخستین دولت حزب کارگر برای دفاع از منافع ملی پنهان می کرد، در نخستین دوره کاملی خاتمه یافت که حزب کارگر زمام امور حکومت را به دست داشت (۱۹۴۵-۵۰) و نخست وزیر امور خارجه برای ایجاد نظم تازه ای در اروپا همکاری نزدیکی در اروپا با مقام های وزارت امور خارجه ی انگلستان داشتند. وقتی فرانسه در قالب جمهوری پنجم پا به دورانی گذاشت که در آن رؤسای جمهور محترم از خدمات کارکنان توانا و وفاداری برخاسته از مدارس بزرگ برخوردار بودند، چنین به نظر می رسد که در نیمه ی دوم سده ی بیستم دیوان سالاری همچون حائل میاننداری بیطرف در فرآیند سیاسی جا افتاده باشد که مسئول پشتیبانی، اجرا در توصیه کردن و البته همواره تابع تصمیمات نمایندگان منتخب مردم است.

در دهه ی ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ بود که محققان در واقع نما بودن چنین مدل آراسته و شسته رفته ای تردید کردند و دیوان سالاران هم خود را بازیگرانی قدرتمند در سیاست خارجی دانستند.

پس از آن رشد مستمر ابعاد دستگاه های دیوانی، افزایش شمار دولت ها در نظام بین المللی و به همراه آن افزایش شمار نمایندگان دیپلماتیک و نیز رشد اقتصادی چشمگیر سال های پس از جنگ همگی سبب شد که توازن قدرت میان سیاست مداران و مقام های اداری از لحاظ تعداد، منابع و اطلاعات (کارشناس) به شکل آشکاری تغییر کند.

#### وزارت امور خارجه

این وزارت خانه هنوز به رغم وجود رقبای فراوان در ۵۰ سال اخیر برای آن، سه کارویژه ی اساسی را به اجرا می گذارد:

۱. گردآوری اطلاعات جاری: هیچ دولتی نمی تواند بدون گردآوری و تحلیل اطلاعات مربوط به طیف موضوعاتی که بدانها علاقه مند است به موفقیت دست یابد. امروزه در مورد تحولات کشورهای دیگر، دیپلماتها به همراه سرویس های اطلاعاتی تا مدتها جزئیات اجرای سیاست ها را زیر نظر دارند، به همین دلیل انگلستان پس از سقوط کابل در نوامبر ۲۰۰۱ گشایش مجدد سفارتخانه خود را در افغانستان انجام داد.

۲. سیاستگذاری: سیاستمداران خط مشی های خارجی خود را در زمانی که هنوز بر سرکار نیامده اند تدوین می کنند و پس از آمدن روی کار از یاری دستگاه های حزب خود برخوردار هستند ولی با این حال برای بررسی حجم عظیم اطلاعاتی که به دستشان می رسد برای تفسیر و پیش بینی اقدامات لازم دیگر دولتها و برای تنظیم گزینه های سیاستگذاری در باب هزار و یک مسئله ای که هرگز مورد توجه مردم قرار نمی گیرد به شدت به کارشناسان وزارت خارجه احتیاج دارند.

۳. حافظه ی نظام: هر نظامی در مناسبات خارجی خود نیازمند پیوستگی و استمرار است و دیپلمات های حرفه ای به کمک سیستم های حفظ سوابق با ایفای نقش به مثابه ی حافظه ی جمعی نظام این نیاز به شکل نهادینه ای برآورده می سازند. با توجه به پیچیدگی نظام بین الملل معاصر، بدون توانایی مرتبط ساختن تعهدات و پیمان های گذشته با حال نیز با یکدیگر، سیاستگذاران دچار آشفتگی می شوند.

جدای از این ویژگی های کلی، وزارت خانه های امورخارجه در مواردی که فاسد یا عمدا مایوس نشده باشند، توانایی نهادی معینی را به دست می آورند؛ نخست آنها معمولا کارکنانی کیفی را جلب می کنند که در دوران نو از طریق آزمون های رقابتی دستچین شده اند و ثانيا هرچا وزیران خارجه محل وثوق باشند از استقلال عمل قابل ملاحظه ای برخوردار خواهند بود و عملا یک گروه نخبه ی فرعی در دل دستگاه، حکومت تشکیل می دهند، برای مثال کنترلی که آنان بر نمایندگان خارجی دارند، تماس های ممتازی که با خارجیان دارند و رازگونی همیشگی اموربین الملل همچون هاله ای تعرض ناپذیر، آنان را در برابر مداخلات دیگر بخش های داخلی دولت حفظ می کند.

طبیعتا این توانمندی های مستمر فقط بخشی از ماجراست. در واقع امروزه در برداشت متداول، وزارتخانه های خارجه و کارکنانش همچون موجودات ورافتاده ای به نظر میرسند که جای خود را به کارشناسان مستقر در کشور و شبه دیپلمات های غیر دولتی می دهند. اجازه دهید بررسی کنیم چرا سرویس های دیپلماتیک درست در دوره ای که سرانجام به سازمان هایی نو و حرفه ای مبدل شده اند با ستیزه جویی رو به رو گشتند:

۱. بی کفایتی فنی: دیپلمات ها را به چشم افرادی بیش از حد کل گرا می نگرند که بار زیادی بر دوش دارند و نمی توانند در بحث با اقتصاد دانان، دانشمندان و تجار برابری کنند.

۲. گسترش دفاتر خارجی: امروزه بیشتر وزارتخانه های دولت با روانه کردن کارشناسان خود برای دیدار با همتایان خودشان در دولتی دیگر یا شرکت در سازمان های بین المللی تخصصی مستقما در مناسبات بین المللی درگیر شده اند و بدین ترتیب نقش آنان را کم رنگ کرده است.

۳. فقر منابع: وزارت خانه های امورخارجه حجم بسیار کوچکی به طور کلی کمتر از یک درصد کل هزینه های عمومی را به مصرف می رسانند و این موجب کاهش اعتبار آنها شده

۴. نداشتن موکلان داخلی: نتیجه ی نکات بالا این است که وزارتخانه های امور خارجه حامیان طبیعی چندانی در داخل جوامع متبوع خود ندارند.

۵. افزایش شمار رقبیان: بیگانگانی که با دولت مشخصی سروکار دارند وقتی ناچار از سروکله زدن با مجموعه ای از وزارتخانه ها و سازمان های گوناگون می شوند دچار سردرگمی می گردند. این چند صدایی روبه افزایش است، زیرا امروزه وزارت خانه های امورخارجه در نوعی وضعیت رقابت ساختاری یا رقبای داخلی خود قرار دارند و همیشه هم از عهده حل معضل تازه هماهنگی برنمی آیند. رقبای وزارت خارجه که در دهه ی های اخیر برشمار آنها افزوده شده است، چه کسانی هستند؟ می توان این رقبا را به چهار دسته تقسیم کرد که سه تای آنها دارای علاقه مندی های ماهوی هستند و یکی نیز رسالتی شکلی دارد:

۱. ارتش که می تواند همچون متحد وزارت خارجه عمل کند ولی در عین حال منافع مسلم قابل ملاحظه ای برای خود خود و نیز پیوند های مستقیمی با همتایان خارجی خویش دارد.

۲. وزیران اقتصادی که از لحاظ تعداد و عنوان از یک کشور به کشور دیگر متفاوت اند و ممکن است اداره یک یا چند وزارت خانه را برعهده داشته باشند که با تجارب بازرگانی، امور مالی، توسعه ی خارجی و سروکار دارند. تازه این جدای از بانک های مرکزی است که شمار فزاینده ای از آنها از لحاظ قانونی مستقل از کنترل های سیاسی هستند.

۳. سرویس های اطلاعاتی که نقش آنها در پیش از این در فصل سوم بررسی شده است!

۴. افراد ذی نفوذی که می توانند رشته های پیچیدگی را مؤثرتر از دیپلمات های همه کاره بدست بگیرند که این اشخاص یا در دفتر نخست وزیر و یا در نظام های پارلمانی در دبیرخانه کابینه یا در نظام های ریاستی در کابینه شخصی رئیس جمهور یا در دولت های تک حزبی در دستگاه حزب خود جا خوش کرده اند.

نظریه ی سیاست دیوان سالارانه

تا اینجا بحث به ندرت به جنبه های نظری پرداختیم، اما اگر خواهان شناخت کامل سرشت چند پاره و در عین حال یکپارچه سیاستگذاری خارجی هستیم و به نظریه هایی نیاز داریم که به نقش دیوان سالاری انتخاب و حکومت بپردازند. نظریه سیاست دیوان سالارانه را سی سال پیش گراهام آلیسون با دستمایه قرار دادن آثاری همچون چالز لیندبلوم، ریچارد نیوشتات، هربرت سایمون و... به رشته تحریر درآورد. با اینکه این نظریه آماج انتقادات فراوانی قرار گرفته بود ولی تاریخدانان در مطالعات تحریبی به شکل گسترده ای آن را به کار گرفته اند، اما در بیرون محیط های پژوهشی وضعیت به گونه ای دیگر است. با اینکه دانشمندان و اهل علم با این نظریه سر عناد ندارند و اغلب از پیش بینی های آن استفاده می کنند، به ندرت از قضایای آن آگاهند چه رسد به نتایج حاصل از آن و و نتایجی که این نظریه برای موضوعات کلی تر انتخاب، مردم سالاری و مسئولیت پذیری دارد.

رویکرد سیاست دیوان سالارانه دو پیامد برای کلی برای بررسی سیاست خارجی دارد:

۱. کل رویکرد هم سیاست داخلی را در برابر ناباوری واقع گرایی، نوگرایی و برخی اشکال تاریخ گری تقویت می کند و هم تصویری از تصمیم گیری به دست می دهد که در آن "در هم ریختگی" چونان نقطه مقابل عقلانیت و حتمیت، بسیار برجسته است. با اینکه این مدل اهمیت کنشگری را پررنگ تر می کند ولی مسئله را به شکل قابل ملاحظه ای پیچیده می کند. این امر یک دلیل کاملاً آشکار و دو دلیل کاملاً ظریف دارد. دلیل اصلی آن این است که سیاست دیوان سالارانه تأکید می کند که تصمیمات روشن و عقلانی که در آنها درستی و نادرستی ذاتی مسئله در نظر قرار می گیرد معمولاً جای خد را به "برآیند" نوعی فرآیند درونی و چانه زنی و مانور می دهد که همان گونه که لمبون و مامی خاطر نشان کردند احتمالاً با ترجیحات آغازین هیچ یک از بازیگران جور در نمی آید. به دیگر سخن پویای داخلی همواره سبب می شوند سیاست ها به مصالحه هایی بینجامد که از لحاظ کارایی خارجی خرسند کننده نیستند.

دومین جنبه ی نظریه ی سیاست دیوان سالارانه یعنی مفروضات آن درباره جایگاه عقلانیت در محاسبات کسانی که آلیسون آنها را "بازیگران صاحب منصب" می خواند بر مسئله ی کنش گری به شکل غیر مستقیم تأثیر دارد. آیا این بازیگران بیشتر کنش هایی غیرعقلانی دارند یا صرفاً کنش هایی کمتر دارند؟ آیا این مسئله برای نتایج سیاست خارجی و کانون مسئولیت در قبال تصمیمات فرق مهمی دارد؟

این پرسش ها بزرگترین ضعف نظریه سیاست دیوان سالارانه را آشکار می سازد. این نظریه سرچشمه های انتخاب را روشن نمی سازد. چه دلیلی دارد سیاستگذاران به جای آن که برای رسیدن به یک موضع ملی مؤثر یکپارچه برای همکاری به بهترین شیوه ی ممکن تلاش کنند ترجیح دهند منافع وزارتخانه، اداره یا سازمان را دنبال کنند؟

اگر مدل سیاست دیوان سالارانه درست باشد نتایج عمیقی برای برداشت های ما از کنش سیاست خارجی خواهد داشت. در این صورت به صورت بسیار دشوار خواهد بود بر تلقی دولت ها به مثابه ی یگانه بازیگر روابط بین الملل تکیه کنیم. در این حال دولتها نه به خاطر نیروهای آشنای وابستگی متقابل بلکه به دلیل تبدیل شدن به عرصه ای که در آن تیولدارهای رقیب درگیر بازی های خودخواهانه خویش اند اهمیت کمتری می یابد.

سیاست دیوان سالارانه و کنش گری به یک دلیل دیگر هم به هم گره خورده اند. یکی از اندیشه های کلیدی و شالوده ساز این نظریه، اندیشه ی جامعه پذیری نقش حساست، هر چند آلیسون دقیقاً بدین صورت از آن یاد نکرده است. منظور از جامعه پذیری نقش ها توانایی مفروض هر چارچوب سازمانی برای

جاگیر کردن مجموعه‌ی مشخصی از ارزش‌های ملازم با آن واحد در جان و روح کارکنانش و فرادست قرار دادن آن ارزش‌ها نسبت به نظام‌های ارزشی ظاهراً فرادستی چون "منافع ملی" است.

این تصویر بیش از حد مقبول از چگونگی تبدیل افراد به مردان سازمان از دو جهت دارای مشکل است: نخست اینکه به هیچ وجه روشن نیست "واحدی" که دارای چنین تأثیرات تعیین‌کننده‌ای در رفتار فرد است چیست و دوم اینکه حتی اگر بتوان واحد‌های پایداری برای بازیگران معین مشخص کرد آنها طبق فرض چه خطی پیش می‌برند و چگونه از چنین چیزی آگاهند؟ حد سیاستی چون "نظامیان جنگ طلبند" یا "دیپلمات‌ها معمولاً اصل مماشاند" حتی یک آن، هم در رتبه آزمایش دوام نمی‌آورند.

پرسش کلیدی در علوم انسانی این است که "منشا اولویت‌ها (ارزش‌ها، اندیشه‌ها و...) کجاست؟ این پرسشی است که نظریه سیاست دیوان‌سالارانه را با توجه به اینکه سرچشمه‌ی اولویتهای کلیدی را نقش‌ها می‌داند به شدت گیر می‌اندازد.

در عمل در این زمینه هیچ جایگزینی برای انعطاف‌پذیری تجربی وجود ندارد؛ یعنی هنگام تحلیل موارد متوجه باشیم که ممکن است نتایج، به سختی از رقابت‌های این دو تأثیر پذیرفته باشد ولی در عین حال در این دام نیفتیم که مدل را به شکل بیش از حد خشک یا بسته‌ای به کار بریم. هر چه باشد در تعیین سیاست خارجی متغیرهای کلیدی بسیاری در کارند و نظریه‌ی سیاست دیوان‌سالارانه فقط به اندازه‌ی هر تبیین تک علتی دیگری ارزش دارد.

گرایش به سمت قبول این فرض که قدرت طلبی به صورت نوعی تقلا‌ی خرده‌امپریالیستی از ویژگی‌های واحدهای دیوانی است تفاوت‌های آشکاری را که از جهت مسئولیت رسمی و شیوه‌ی شناخت جهان مثلاً میان دیپلمات‌های حرفه‌ای و دست‌اندرکاران عرصه‌ی طرح‌های اعطای کمک‌های توسعه وجود دارد، به خوبی تبیین نمی‌کند. این گروه‌های متفاوت، درگیر سیاست خواهند شد ولی معمولاً در سطحی جدی‌تر و فراتر از خاصه‌خرچی صرف برای جلب آراء.

این بدان معناست که باید نظریه‌ی سیاست دیوان‌سالارانه را برای درآمیختن با شناخت برداشت‌های کلی‌تر از سیاست و نیز نقش بازیگران سیاسی رسمی به کار بست. رؤسای حکومتها به اتکای اختیار استخدام و اخراج کارکنان و نیز به واسطه‌ی پیمان‌های آشکاری که در خود متجلی می‌سازند، توافقاتی که با رهبران خارجی می‌کنند، و توانایی در هم شکستن قهرنامه‌ی روال عادی امور که همه‌ی رهبران قدرتمند از آن برخوردارند، می‌توانند قواعد بازی دیوان‌سالارانه را دگرگون سازند و از نو ساز تازه‌ای بزنند. این امور خارجه را به شکل آشکاری می‌توان در ایالات متحده مشاهده کرد. از این گذشته نظریه‌ی سیاست دیوان‌سالارانه را باید به تنوع بسترهای عمل سیاست دیوان‌سالارانه - از آنجا که سطوح متفاوت و متعددی از قدرت دولتی و توسعه‌ی اقتصادی وجود داد- و نیز شرایط خاص گوناگون، دوره‌های تاریخی و فرهنگ‌های سیاسی هم توجه کرد.

بدین ترتیب هر دیوان‌سالاری احتمالاً هر اندازه هم که فرهنگ، مشوق همبستگی باشد تا حدی که اجازه نوعی تقسیم کار طبیعی را میان وزارتخانه‌ها را بدهد به سیاست دیوان‌سالارانه گرایش خواهد داشت. نظام‌های پیچیده تقریباً همواره تصمیمات نتیجه‌ی مصالحه‌ی میان سازمان‌ها و از این رو - به معنای دقیق کلمه - نازل‌تر از تصمیم‌بهرینه است. گو اینکه همان‌طور که در فصل آینده خواهیم دید کنترل‌ها و موازنه‌های موجود می‌تواند ارزشمند باشد. اگر اصولاً تصمیم‌گیری از لحاظ تأثیرگذاری در نتایج و فراهم ساختن امکان انتهاب میان خط‌مشی‌های مختلف اهمیتی داشته باشد، رابطه میان سیاست مداران و کارکنان نیز حائز اهمیت خواهد بود و باید نظریه‌ای که به پویای سیاسی میان آنها می‌پردازد، جدی‌گرفت، ولی توجه به آن دسته از ویژگی‌های دیوان‌سالارانه هم که دقیقاً سیاسی نیست، به همان اندازه اهمیت دارد.

اصل مسئله:

مقامهای رسمی چگونه از طریق رسمیحضور بی سرو صدا ولی فراگیر خود به سیاست‌ها شکل میدهند. همانگونه که بتس در باره قدرت ارتش گفته است "مسئله واقعی ... نفوذ غیر مستقیم است و این که این نفوذ تا چه حد می‌تواند چهارچوب داوری تصمیم‌گیران را محدود سازد". این تأثیر گذاری می‌تواند مستقل از هرگونه سیاست دیوانسالارانه دست کم به ۵ طریق انجام گیرد

نظامهای اجرایی برای آنکه بتوانند به شکل مؤثرتری برخورد نمایند، هر مسئله‌ای به اجزای تشکیل‌دهنده اش تجزیه و ذیل عناوین و نظامها تقسیم بندی می‌شود. این فرایند تا حدودی عقلانی و تا حدودی نیز تاریخی است و با نگاه راهبردی به کلیت مسئله تضاد دارد. اگر نظام اجرایی نظام با کفایتی باشد با

مسئله به خوبی برخورد خواهد کرد ولی عکس این حالت نیز امکان پذیر است. حتی در مواردی که دانش و اطلاعات مسئله اصلی نیست تجزیه کردن امور به عوامل جزء می تواند مشکلات حادی ایجاد کند

این سازمانها نیازمند قواعدی رسمی و تقریبا همواره مکتوبی هستند که افراد در زیر پا گذاشتن آنها بسیار بی میل باشند(آیینهای عملیاتی استاندارد). گاه گفته شده نمونه های مشهور آیین های عملیاتی استاندارد عواقب بدی را به بار آورده.هرجا انعطاف پذیری وجود داشته باشد دست کم طرح های احتیاطی بیشتری ریخته و مجال بیشتری برای مانور سیاسی در نظر گرفته می شود.

یکی دیگر از قوانین آهین دیوان سالاریها ، محافظه کاری است. دیوان سالاری چون نمی خواهد از آنان به عنوان افرادی که در کار خود شکست خورده اند یاد شود، معمولا به همان چیزی می چسبند که می دانند در گذشته نتیجه داده است و با پناه بردن به روشی که ایمن تر است از خود احتیاط بسیاری نشان می دهند. عدم پذیرش به موقع تغییرات نیز ممکن است خطایی مرگبار باشد.

بارز ترین ویژگی دیوان سالاری در اذهان مردم کوه فکری است. در پشت صحنه گاه واقعیت به راستی با این کلیشه همخوانی دارد.

سرانجام این که، بررسی مقایسه ای سازمان ها معمولا گرایش ذاتی دیوان سالاری به توسعه در صورت عدم کنترل قطعه آن را برجسته می سازد

مشکلات هماهنگی به ویژه با توجه به گسترش مستمرات مناسبات خارجی و بار کمر شکن اطلاعات که در نیمه دوم سده بیستم مشهود است که یکی دوتا نیست. فناوری اطلاعات صرفا حجم تعاملات را بالا برده است و این در حالی است که لزوم به رمز در آوردن اطلاعات و دیگر مشکلات مربوط به ایمنی ارتباطات از دیگر عواملی است که بزرگی و پیچیدگی سازمانها را تا حدودی به یک نقطه ضعف تبدیل می کند. همچنین خصوصی سازی هم از بزرگی و بی قوارگی دیوان سالاری نمی کاهد

سیاستمداران و کارکنان: آیا می توان این دو را از هم جدا دانست

با توجه به نظریه مسئولیت کارمندان اداری و اطاعت آنان از سیاستمداران منتخب و در عین حال با توجه به این واقعیت آشکار که تخصصهای کارشناسی ، جزئیات و استمرار موجودیت از ویژگیهای انحصاری کارمندان اداری است به ناگزیر این پرسش مطرح می شود که آیا کار دنیا وارونه نشده است و کارمندان، سیاستمداران را کنترل نمی کنند. در برخی شرایط یک سازمان اداری ممکن است به راستی طرز تفکر خود را داشته باشد. آمریکاییان عبارت مقام رسمی را هم در مورد سیاستمداران و هم در مورد دیوانسالاران به کار می برند و این هر دو دسته را جزء مستخدمان عمومی مسئول می دانند. این نمونه آرمانی که به موجب آن دیوانسالاری برای سیاستمدارانی که می آیند و می روند نوعی دستگاه حکمرانی همیشگی فراهم می آورند و در عین حال امر سیاست گذاری را به نمایندگان مشروع مردم وامی گذارند به هیچ وجه از بین نرفته است و در واقع دلایل هنجاری نیرومندی برای الهام گرفتن از آن وجود دارد. در چهارچوب سیاست خارجی راجر هیلزمن در مقام یک پژوهشگر مدلی از دوایر متحدالمركز ارائه کرده است. ورود انواع گوناگون را می پذیرد که گاه با هم رقابت و گاه با هم تداخل دارند و پیوسته می کوشند بر اساس ارزش های مشترک به اتفاق نظر دست یابند.

دیوانسالارانی که مسئول گرفتن مهمترین تصمیمات سیاست خارجی هستند چه خود متوجه باشند چه نباشند موجودی سیاسی به حساب می آیند. چند دستگی دیدگاهها و منافع درون این گروه نخبه اهمیت فراوانی دارد ولی نباید این چند دستگی را با انواع عمیق سیاست اشتباه گرفت که از برخورد میان نظام های ارزشی متفاوت و منافع اجتماعی گروه ها بروز می کند. از جنبه رابطه علت و معلولی، هم سیاستمداران و هم کارکنان اداری در کنشگری در عرصه سیاست خارجی سهم مهمی دارند ، ولی از نظر مردم سالاری، آنان فقط گاه و بیگاه وبه شکل مبهم، کارگزار مردم به شمار می روند.

## فصل پنجم

### عقلانیت در سیاست خارجی

عقلانیت از محوری ترین و دشوار ترین مسائل در تمام علوم اجتماعی است. عقلانیت نمایانگر نوعی نمونه آرمانی برای تصمیم گیری فردی و جمعی هردو است. در وهله نخست عقلانیت چه تعریفی دارد و آیا آنچه رفتار عقلانی می انگاریم اصولا مطلوب است یا خیر. رویکردهای گزینشی عقلانی باتمام پیشرفتهایی که داشته با مقاومت شدید کسانی روبرو شده است که بر این باور نیستند ریاست را به بهترین نحو می توان بر حسب تعاملات میان افراد خود پرستی تبیین کرد که پیوسته سرگرم برآورد میزان تحقق ترجیحات خویش با حصول نتایج مشخص هستند.

### عقلانیت در سیاست گذاری

مدل بازیگر عقلانی که گراهام آلیسون آن را نقطه مقابل رویکرد سیاست دیوانسالارانه خویش می دانست اغلب با واقع گرایی همراه شده است. واقع گرایی، امنیت ملی را برترین معیار برای تصمیم گیران دولتی می داند حال آن که رویکرد بازیگر عقلانی اساسا دولت را تصمیم گیرنده ای تکباف می انگارد. همچنین بسیاری این اندیشه را بر نمی تابند که واقع گرایی براساس فرآیند های عقلانی عمل می کند. دوم اینکه عقل باوری در روابط بین الملل یکی دیگر از اسامی رویکرد اصلی جایگزین واقع گرایی برای تبیین سیاست بین الملل است. براساس این رویکرد اغلب مکتب گرسیوس و گاه نیز لیبرالیسم خوانده می شود دولت ها غالبا همکاری را بر درگیری ترجیح میدهند و در واقع از پیش نوعی جامعه دولتها را تشکیل دهند. در مواردی هم که مفروضات گزینش عقلانی مصلا از طریق نواقع گرایی و نهادگرایی نولیبرال سبب پیشرفت هایی در روابط بین الملل شده فقط چنان که قابل پیش بینی بوده با مقاومت سنت گرایان و تاریخ باوران روبه رو شده است، البته گروه نسبتا مشخصی از مخالفان که معمولا سازه گرا خوانده می شوند و معتقد منافع، ترجیحات و ارزشها را نمی توان مسلم انگاشت به مخالفات با آن برخاسته است. با توجه به پیوستار گسترده مشکلات و امکاناتی که اصطلاح عقلانیت پیش می آورد نمی توان تعریف را از بحث عمل سیاست گذاری جدا ساخت. به رغم موانع عمده ای که محیط پیچیده، نامعین و به شدت سیاسی پیش می آورد باز امکان کنشگری مسئولانه وجود دارد.

### عقلانیت شکلی و گوهری

نخستین کسی که رسما میان عقلانیت شکلی و گوهری تمایز گذاشت هربرت سایمون بود. زمانی می توان از عقلانیت شکلی سخن گفت که یک بازیگر برای پیدا کردن قدرت دستیابی به اهدافی که از پیش در ذهن دارد به نوعی فرایند اسلوب مند از جمله استدلال متوسل می شود. برعکس عقلانیت گوهری به ما میگوید با توجه به اهداف مشخص شده چه نتیجه ای درست است. ناظران با فروتنی بیشتری قائل به وجود پیوندی میان عقلانیت شکلی و گوهری هستند؛ بدین صورت که اولی را شرط لازم ولی نه کافی حصول دومی میدانند و معتقدند برای برقراری این رابطه به نوعی عقلانیت اقدام نیاز است؛ یعنی پیش از حصول نتیجه رضایت بخش باید گردآوری اطلاعات مناسب و شیوه های تصمیم گیری در سیمای کنش و اقدام ترجمان یابد.

### عقلانیت فردی و عقلانیت جمعی

مسئله دیگر این است که در کجا باید عقلانیت را سراغ گرفت. فرد سرچشمه نهایی رفتار عمومی است عقلانیت نیز با خرد آغاز میشود، ولی باید به گروه نیز تعمیم یابد و از همین جاست که مسئله سطوح تحلیل مطرح می شود. همه افراد ذیدخیل اعم از سیاستمداران و دیوانسالاری با این معما روبه رو هستند که چگونه هم از نظر نافع شخصی و هم از لحاظ مسئولیت حرفه ای به شکل عقلانی عمل کنند، اما احتمالا فقط در مواردی پیگیری آنان در منافع صرفا شخصی برای بحث فعلی ما اهمیت خواهد داشت که از چنان مقام بالایی برخوردار باشند که بتوانند به تشخیص خود عمل کنند و در سیاستها تاثیر گذارند. مسئله مهمتر عقلانیت جمعی است. حوزه تحلیل سیاست خارجی بر پژوهشهایی پا گرفته است که در تصور سیاستگذاری به دست یک بازیگر جمعی تکبافتدیدهایی ایجاد کردند. یک دولت بسیار دشوار می تواند ترجیحات متعدد و متنوع انسانهایی که کنشگران آن را تشکیل می دهند در قالب مجموعه واحدی از ترجیحات همساز گردآورد.

### کارایی و مردم سالاری

در دولت های قانونمدار امروز همواره میان مقتضیات مردم سالاری تعارضی وجود دارد گاه ممکن است این تصور وجود داشته باشد که با پاسخ دادن به خواست مردم یا صرفا هدر دادن زمان برای مشورت کردن با آنان امنیت دولت و گاه صرفا سیاست های جا افتاده آن به خطر می افتد. کارایی به معنای توانایی دستیابی به اهداف خود رابطه نزدیکی با عقلانیت دارد زیرا بیشتر مردم عقلانیت شکلی را پیش شرط کارایی می دانند اما مردم سالاری مجموعه متفاوتی از ارزشها را مطرح می سازد که نمیتوان انکارشان کرد. در واقع یکی از استدلالهای جافتاده مطرح در متون روابط بین الملل این است که دولت های مردم سالار در برخورد با دولتهای خودکامه دستشان بسته است و باید آگاهانه بکشند دچار چند دستگی نشوند. از آن سو برخی معتقدند مباحثات مردم سالارانه در بلند مدت به سیاست خارجی نیرومند تر و مؤثرتری می انجامد. سیاستی که عامل مشروعیت را در نظر نگیرد نمی تواند چه از لحاظ شکلی و چه از نظر گوهری عقلانی دانست.

### عقلانیت هنجاری عقلانیت اثباتی

رفتار عقلانی در انحصار غرب است زیرا عقلانیت شکلی آن چنان که به نظر می رسد عالمگیر و بدیهی نیست. حتی در خود غرب هم جای فراوانی برای اختلاف نظر مشروع بر سر میزان مطلوب بودن شیوه های عقلانی تصمیم گیری و شدت خطری وجود دارد که ممکن است عفلت از اصل عقلانیت به وجود آورد. یکی از مزایای اندیشه عقلانیت این است که هرچند معدودی امروزه آن را توصیف رسایی برای روش علمی تصمیم گیری می دانند ولی نگرش روشن و جذابی از اینکه تصمیمات از نظر شکلی چگونه باید گرفته شوند به دست می دهد. این هست و باید به روشنی از هم تفکیک شده اند به گونه ای که اگر باید جذابیتی نداشته باشد به روشنی بتوان آن را مردود شمرد یا اصلاح کرد اما در مورد برخی از مدل‌هایی که برای بهبود عقلانیت کلاسیک مطرح شده اند چنین چیزی نمی توان گفت.

#### عقلانیت محدود

مشکلات بزرگی از جمله عدم قطعیت؛ اضافه بار اطلاعاتی و پیچیدگی که در برابر هر سیاستگذاری عمومی قرار دارد تبعیت از آرمان روش عقلانی را که به روشنی وسایل را تابع اهداف می سازد بر تحلیل جامع تاثیر می گذارد. در سیاست خارجی با توجه به دشواری آشکار دگرگون سازی کل نظام ها، چه منطقه ای و چه جهانی حتی برای قدرتهای مستولی بر نظام سنت آگاهانه ای در زمین‌پهرهیز از انتزاع مفرط و خودداری از تلاش برای ایجاد تغییرات ساختاری وجود دارد. مفهوم عقلانیت محدود سایمون و مفهوم راست و ریس کردن کارها لیندبلوم اکنون جز واژگان جا افتاده مورد استفاده هر دو دسته محققان دانشگاهی امور عمومی و نیز دست اند کاران کار آزموده تر این عرصه در آمده. اندیشه عقلانیت محدود اساسا بی ثمر بودن تلاش فرد برای بیشینه سازی ارزشهای خود اشاره دارد. در عوض آنچه ترجیح دارد بسنده جویی یا رضایت به حد اقل ها یا پذیرش نخستین نتیجه ایست که به ترجیحات فرد نزدیک است. ما از پیامد های تصمیمات اطلاع کافی نداریم و حتی اگر زمان و مجال سیاسی لازم را در اختیار داشته باشیم نمی توانیم همه گزینه های ممکن را در حدی که برای نتیجه بهینه لازم است پیش چشم خود متصور سازیم. آیینهای عملیاتی استاندار برای دیوانسالاری داخلی رژیم ها به سیاستگذاران اجازه نمی دهند دستور کار خوشان را لوح سفیدی تلقی کنند که روی سطح صاف آن هر شاهکار بزرگی که می خواهند پدید آورند. برای دست و پنجه نرم کردن با بسنده جویی در گذر زمان و تغییرات بسیاری افرا مانند قایق سئاران رودخانه ها به راست و ریس کردن کارها یا به عبارت رسمی تر تدریج گرایی گسسته متوسل می شوند. یک ایراد مهم به نظریه تدریج گرایی گسسته وارد است که مارا به شناخت عقلانیت در همه انواع در روایت‌هایش به مثابه مفهوم اساسا مورد مناقشه باز می گرداند. اما در باره راست و ریس کردن کارها و بسنده جویی این امکان وجود دارد که به واسطه نفس واقع بینان گمراه گردند. به همین سان رویکرد بسنده جویی در سیاست خارجی اگر به درستی به کار بسته نشود می تواند به شکست‌های متخاصمانه ای بینجامد. تدریج گرایی با این خطر همراه است که تغییرات اساسی به شکل مخفیانه و به دور از چشم نهادهای مردم سالار صورت گیرد. ژان مونه به شکل بسیار نامعمولی نگرش فوق العاده راهبردی را با نوعی روش ظریف و تدریجی عملگرایانه در آمیخته بود و به همین واسطه هرگز در زمانی که ممکن بود زیان بار باشد اصرار بر شتاب گرفتن آهنگ پیشرفت امور نمی کرد ولی بیشتر جانشینان وی ضمن اغتمام جستن از هر فرصتی برای پیش راندن تدریجی امور در جهت فدرالیسم تحت پوشش اصلاحات عملی خاص معمولا فقط منکر هرگونه حرکتی به سمت فدرالیسم شده اند. در این مسیر آنان از ایدئولوژی نو کارکردگرایی و همگرایی تدریجی کمک گرفته اند که در جامعه اروپا حاکم بوده است.

نظریه تصمیم گیری سیبرنتیکی یا فرمانشی استاین برونر بینشهای تیز بینانه ای در باره شیوه کار ذهن و سازمانها و نیز چهارچوب سیاست خارجی به دست داده است. ذهن انسان نمی تواند از پس انبوه اطلاعاتی که به سوبش روانه است برآید و از همین رو برای زیر نظر داشتن شمار بسیار محدودی از متغیرها و در واقع غالبا فقط یک متغیر عمده گنجینه هایی می سازد. حتی درباره این عامل هم محاسبات انتزاعی صورت نمی گیرد بلکه اهداف و وسایل به هم آمیخته اند و به شکلی نیمه خودکار تعدیلهایی صورت گرفته است. در سیاستگذاری جمعی این نظریه مارا به روند سازمانی برمیگرداند. تنها راه پیشرفت امور این باشد که به نزدیکترین افراد به رویدادها اجازه دهیم جرح و تعدیلهای کوتاه نظرانه خاص خودشان را انجام دهند. اشکال رویکرد سیبرنتیکی یا فرمانشی این است که به مثابه تفسیری برای نحوه دست و پنجه نرم کردن ذهن با اضافه بار اطلاعاتی بسیار متقاعد کننده است، ولی در مورد فعالیت‌های جمعی تا این حد مجاب کننده نیست. وانگهی با این کار این رویکرد همچون بدیلی برای روش نارسای تحلیل مورد تایید تلویحی قرار گرفته است. با این سیاستگذاری خارجی عقلانی مسلما با مشکلات مربوط به پردازش اطلاعات روبه روست ولی این بدان معنا نیست که رویکرد های تدریجی جایگزین های ناگزیر یا مطلوبی برای آنها هستند. فرق زیادی است میان اثبات ناقص بودن عمیق رویکرد عقلانی به امر سیاستگذاری و پیشنهاد جایگزین کارآمد برای آن به ویژه در شرایطی که به تمایز ساختن عنصر توصیف از عنصر تجویز در این نظریه توجه چندانی نمی شود

بی تصمیمی در سیاست خارجه

بی تصمیمی صرفا به معنای تصمیم به عدم اقدام و کاری نکردن به رغم وجود وسوسه قابل ملاحظه و احتمالا نیاز به فشار برای اقدام است. معنای دوم بی تصمیمی پرهیز از تصمیم گیری و یا کوتاهی در اقدام است. سومین معنای بی تصمیمی اندیشه حذف برخی گزینه ها از دستور کار گاه با تکیه بر مهارت ولی به شکل مؤثرتر با تکیه بر آن چیزی است که شات شنایدر تحریک جانبداری می خواند. برخی موضوعات جزء سیاست سازمان داده و بقیه بیرون از آن جای داده می شود.

هرچیزی پایان می یابد و مشاهده تصور پذیر شدن امور تصور ناپذیر که اغلب با پیامد های برجسته تری همراه است جالب و مسحور کننده است. قدرت چشم پوشی و نادیده گرفتن، از مهمترین حربه های سیاسی است ولی ممکن است در بلند مدت نتایج نامطلوب قاطعی را به بار آورد. در تحلیل سیاست ها نباید هرگز اهمیت زمان را از یاد برد. اولاً عقلانیت نه تنها به مکان و فرهنگ بلکه همچنین به دوره زمانی بستگی دارد و در ثانی چنین به نظر می رسد که در تاریخ فرصتهای معینی پدید میآید که طی آن می توان پیش از منجمد شدن دوباره الگوی رویدادها برای ایجاد تغییرات ساختاری عمده تلاش کرد. اندیشه بی تصمیمی ما را قادر می سازد تا به گونه ای مشابه نظریه فراموش شده نخبگان ولی با تکیه بیشتر بر اندیشه ها و خود سیاست ها فرایند تصمیم گیری را به برخی ساختارهای کلیدی پیوند زنییم حال آن که نظریه نخبگان معمولاً نگاه ما را متوجه هویت کسانی میسازد که مناصب را عمدتاً در جهت منافع شخصی خویش در انحصار خود دارند.

## عامل روان شناختی

یکی از محدودیت های عمده ی مطرح برای عقلانیت، روان شناسی تصمیم گیری است که البته باید در چارچوب انواع بسترهای تاریخی و اجتماعی در نظر گرفته شود. در این مسیر، عمده ی نگاه ها متوجه جنبه های شناختی ذهن انسان یعنی کارویژه های فکری بوده است که نقطه ی مقابل جنبه های عاطفی یا ریشه های احساسی رفتار است. در این زمینه، آثار افرادی چون سایمون، لیندبلوم و استاین برونر قابل توجه است. در همین زمینه، آن چه برای شناخت تنش سیاست خارجی اهمیت بیش تری دارد، نظریه ی آدورنو درباره ی شخصیت اقتدارگر است. برای ذکر نمونه، می توان به این نکته اشاره کرد که نوع خاص احساس حق به جانبی که ویلسون در وجود خود داشت در تجربه ی وی با پدری تلخ مزاج و بعدها در مقام استاد و سپس رئیس دانشگاه پرینستون ریشه داشت.

گاه می توان به کمک مفهوم کاریزما یا فره که ماکس وبر در انداخته است میان شخصیت و چارچوب، پیوند سودمندی برقرار کرد. رهبران نخست باید دارای ویژگی هایی چون هوشمندی، توانمندی و بینش احساسی باشند و در مرحله ی بعد باید شرایطی وجود داشته باشد که در آن نوعی خلا سیاسی یا احساسی را در سیاست توده ای پر کنند.

مسلمانا توسل به فره یا کاریزما خطر متحمل شدن هزینه های سنگین را به همراه دارد. وقتی سیاستمداران هیجانانگیز توده ها را مهار نکنند این خطر وجود دارد که در تبلیغات خودشان باورشان شود و با بی توجهی به عقلانیت، اسباب شگفتی و هشیاری ناظران بیرونی را فراهم سازند. سرهنگ قذافی و آریل شارون نمونه هایی از این صنف افراد هستند.

از غنی ترین عرصه های پژوهش درباره ی تصمیم گیری سیاست خارجی، موضوع برداشت و سوء برداشت بوده است. در همین راستا، ما نیز پیش فرض را بر این می گذاریم که میان محیط روان شناختی تصمیم گیران و محیط عملیاتی آنان تفاوتی هرچند نا معین وجود دارد. تصمیم گیران به ناگزیر تصویری از دیگران دارند که به یک اندازه از کوله بار فرهنگی و سیاسی آنان و نیز از شواهد عینی تاثیر می پذیرد. تصورات، مجموعه هایی از دریافت ها و برداشت ها هستند که به ما امکان می دهند جهان را بشناسیم. در اغلب قریب به اتفاق موارد نیز، تصورات به کلیشه تبدیل می شوند و با از دست دادن قدرت تکامل یافتن، هر چه بیش تر از شواهد عینی به دور می افتند. کلیشه ها چیزی جز ساده سازی های خشک و انعطاف ناپذیر نیستند و هرگونه نظام تصمیم گیری که اندکی پیشرفته باشد سازوکارهایی درونی برای مقابله با آن ها دارد.

سوء برداشت ها را می توان رایج ترین نوع آسیب روان شناختی دانست که بر روند تصمیم گیری تاثیر می گذارند. سوء برداشت ها انواع مختلفی دارند: سوء برداشت درباره ی نیات در جایی که اغراق کردن درباره ی دشمنی و اتحاد آسان است؛ سوء برداشت درباره ی توانایی ها در جایی که معمولاً از یک رقیب در زمان صلح به شکل افراطی در هراسیم و در زمان جنگ آن را دست کم می گیریم؛ سوء برداشت درباره ی آن هایی که به خوبی می شناسیم و سوء برداشت درباره ی آن ها که از ما دورند. از دیگر روی نیز، این سوء برداشت ها ممکن است از انواع مختلفی از مسائل عاطفی، شناختی و سازمانی و معمولاً آمیزه ای از هر سه نوع باشند.



از سرچشمه های سوء برداشت که هم سرشت عاطفی و هم شناختی دارد نگرش تک بعدی است. عارضه ی مشابه دیگری که همه ی ما گرفتار آن هستیم، طلب همسازی است. آخرین سرچشمه ی سوء برداشت ها نیز تمایل به صرفه جویی شناختی یا ساده انگاری است.

در بحث از روان شناسی جمعی تصمیم گیران خارجی، نخست به نظریه ی تفکر گروهی می رسیم. این مفهوم نشان دهنده ی تعدیل عمده ای در نظریه ی تصمیم گیری عقلانی است. در این جا این نکته شایان تاکید است که برای تصمیم گرانی که بخواهند از عدم عقلانیت پرهیز کنند، بهترین توصیه این است که از ایجاد جو چاپلوسی یا بدتر از آن نوکرمایی در سطوح بالای گروه پرهیز نمایند. نکته ی دیگر که باید بدان توجه نمود، این است که تصمیم گیری ها در بیش تر موارد بر اساس عقلانیت کلاسیک انجام می شود. احساس و شهود نیز درست به اندازه ی تفکر و مشاهده ی حسی از ویژگی های حیاتی تصمیم گیران است. بر این اساس، اکثر محدودیت های موجود برای عقلانیت چنان که به نظر می رسد مانع تصمیم گیری نیستند.

## قدرت تفکر تاریخی

تاریخ برای سیاستمداران هم نوعی ساختار فرخنده در دل ابهامات فراهم می سازد و هم به کمک آن می توانند افکار عمومی را در پشت سر حکومت بسیج کنند. از پدیده های رایج این است که تصمیم گیرندگان فرض را بر وجود درس هایی در تاریخ می گذارند و در واقع بیش تر انسان ها پیوسته به طور مستقیم و غیرمستقیم از گذشته استفاده می کنند و موقعیت فعلی آن را با خود می سنجند. به قول هگل "از تاریخ می آموزیم که نمی توان از تاریخ چیزی آموخت." باید به تاریخ نه به چشم گنجینه ای جدا از خودمان که در آن راه حل های ممکن ذخیره شده است، بلکه به دیده ی چیزی نگاه کنیم که از خودمان و احساس هویت خودمان در زمان و مکان جدایی پذیر نیست.

در همین راستا نیز، مسوولان هر حوزه از سیاست عمومی، باید میان بی اعتنایی مفرط نسبت به گذشته و اسیر شدن در چنگال گذشته توازی برقرار سازند. از همین رو، بهترین توصیه به تصمیم گیرندگان این است که از نظر آزادی انتخاب و توانایی اقدام خودشان میان این سه نوع میراث فرق گذارند:

میراث هایی با ریشه های عمیق در نهادها، تمایلات یا فرهنگ که عملاً نمی توان با سیاست گذاری آن ها را ریشه کن کرد؛ میراث هایی که آن ها هم ریشه های عمیق دارند ولی می توان با تلاش قابل ملاحظه ای آن ها را طی عمر یک نسل سیاسی تغییر داد؛ و میراث هایی که یا نسبتاً تازه اند یا ریشه های عمیقی ندارند و از همین رو می توان آن ها را بدون دشواری چندانی از بین برد یا بازیچه ی دست قرار داد.

## اهداف خودی

نقش آفرینان عرصه ی سیاست خارجی ترجیح می دهند خود را در پشت پرده ی یکپارچگی مسوولیت جمعی مفروض پنهان سازند ولی اهداف واقعی خود را که ناگزیر تعصب آمیز و در عین حال بلندنظرانه است و برخی از آن ها شدنی تر از بقیه هستند مشخص نسازند. منافع ملی چیزی نیست که بتوان از آن بر حسب قدرت، امنیت، شکوفایی اقتصادی، استقلال و مانند آن ها یاد کرد که همگی را می توان چون اهداف عالی ی سیاست خارجی هر دولتی مسلم انگاشت. بر عکس، منافع ملی فقط نوعی ابزار اندازه گیری است که ما را قادر می سازد قضاوت کنیم آیا سیاستی مشخص، به راستی ملی عمومی یا جمعی است یا نه؟

قائل بودن به لزوم شناخت گونه های مختلف اهداف سیاست خارجی برای تصمیم گیرندگان، تائیدی بر عقلانیت مفرط نیست. اینان دست کم باید بتوانند میان اهدافی فرق بگذارند که روی چهار پیوستار جداگانه دارند:

۱- نخست باید از چارچوب تحصیل هر هدف درکی داشته باشند.

۲- دومین پیوستار، پیوستار صراحت و روشنی است.

۳- پیوستار سوم، ارزش های مطرح است؛ در این مرحله نمی توانیم تحلیل را صرفاً به اهداف محدود کنیم؛ وسیله ها نیز بخشی ذاتی از معامله اند زیرا کم هستند بازیگرانی که نسبت به شیوه ای که اهداف خود را با آن روش پیگیری می کنند به ویژه در شرایطی که بر دیگران تاثیر می گذارند، بی اعتنا باشند.

۴- آخرین پیوستار، آماج های مشخص عمل است؛ معمولاً در هر سیاست مشخصی این موضوع اهمیت قابل ملاحظه ای دارد که بر چه کسی یا چه چیزی می خواهیم اعمال نفوذ کنیم.

بازیگران بین المللی در برابر شهروندان خود و کل نظام بین الملل مسئولند و نباید به شیوه غیر مسئولانه عمل کنند لیکلیتر می گوید<sup>(۲)</sup> (عقلانیت مستلزم پذیرش همبستگی گفتمانهای متعدد است که می تواند مناسبات تازه ای میان جهانشمولی و گوناگونی ترویج باشد))

فلذا ورتسبرگر می گوید اذعان به اینکه تصمیم گیران همیشه نمی توانند رفتار عقلانی داشته باشند مانع از داوری در برابر مسئولیت آنها نیست)). چون اشتباه گرفتن اهداف گوناگون امکان پذیر است فلذا باید به گروهها مختلف توصیه کرد درباره مفروضات اساسی خود کامل بیندیشند و آن را به روشنی بازگو کنند

ثانیا باید سیاست برنامه ریزی انعطاف پذیر را به کارگیرند به معنی تعیین راهبردهای کلی بدون مشخص ساختن بیش از حد جزئیات. دست آخر اینکه نباید عقلانیت را به گونه ای کوتاه بینانه تفسیر کرد و در عین حال کنار گذاشتن آن نیز اشتباه است

مساله کنشگری در سیاست بین الملل دارای دو بعد نحوه و مشکلات اجرا و نیز تصمیم گیران است که اجرا خود دارای دو جزء تاخیر در اجرای آنچه سیاستمداران تصویب کرده اند و نیز توانایی انجام یا عدم انجام آن است

اقدام را به سختی می توان از مراحل تصمیم گیری و خود تصمیم جدا دانست. معمولا در یک روند نما (Flow chart) تصمیم گیری با مشخص ساختن یک مساله شروع و در ادامه به گردآوری اطلاعات و در نهایت تصمیم گیری منجر می شود. هر چند اقدام دلالت بر فعالیتهای ملموس دارد غالباً شکل شفاهی پیدا می کند. فلذا ممکن است که اقدام شامل اعلام یک تصمیم مانند اعلام قبرس برای خرید موشک از روسیه باشد و خود تصمیم باعث تغییر سمت گیری و محیط سیاسی باشد

سوء برداشتهایی که به هنگام عملی ساختن تصمیم پیش می آید: (۱) اجرا جزء جدایی ناپذیر کل چرخه تصمیم گیری است

(۲) نقشهای دیوان سالاری مترادف با اجرا نیست و باید آن را در پیوند با سیاستمداران در نظر بگیریم

(۳) اجرا صرفاً یافتن بهترین ابزار کار نیست و مثال چاقوی جراحی در اینجا مثال نامناسبی است. در سیاست خارجی ابزارهای مختلفی وجود دارد که در هنگام اجرا از تلفیق آنها استفاده می شود و یا برخی ابزارها به عنوان ابزار بالقوه استفاده می شود

حتی در مناسبات آمریکا و اروپا نیز گاهی شاهد خارج شدن اقدامات از مجاری پذیرفته شده بوده ایم مانند: فشار آمریکا به خاطر تهاجم انگلیس به کانال سوئز

قدرت و سیاست خارجی: قدرت از متون روابط بین الملل است و کتب سیاست در میان ملتهای مورگنتا و نظری ای در بابا سیاست خارجی مدلسکی تلاشی بنده برای عملیاتی کردن قدرت چونان یک پول رایج در سیاستگذاری خارجی بودند

افراد اهل علم با قدرت از سه بعد رو به رو می شوند: الف) قدرت چونان هدف ب) قدرت چونان وسیله ج) قدرت چونان ساختار

قدرت چونان هدف: در این مورد سیاستمداران میان افزایش قدرت خود و افزایش قدرت کشورشان تمایزی قائل نیستند و البته این تصویر تصویری کاریکاتوری است. البته نمونه هایی از قیصر های دیوانه هارولد لاسون وجود دارد که می خواهند کل مردمان را به انقیاد خویش در آورند البته در زمان حاضر نیز نمونه هایی مانند صدام یا هیتلر وجود داشته اند اما آنچه باید به آن توجه داشت این است که هیتلر نیز هدفی بالاتر از اطاعت از خویش داشته.

حتی برخی اوقات به نظر می رسد رهبران به دنبال دستاوردهای نسبی هستند به این معنا که در عین پذیرش برخی محدودیتهای در پی اهداف مشخصی هستند و تمنای استیلا جویی ندارند. مانند جمال عبدالناصر که برای مقابله با رشد اسرائیل پیوسته از غرب به عنوان تهدیدی برای صلح یاد می کرد

درباب قدرت چونان وسیله ای برای رسیدن به هدف می توان گفت دیکتاتورها در آغاز قدرت را وسیله ای برای رسیدن به اهداف والا می دانند و پس از رسیدن به قدرت اهداف والا ب گوشه ای انداخته می شود و قدرت به عنوان هدف قرار می گیرد البته در چارچوب سیاست خارجی باید توجه داشت که بسیاری از کسانی که قدرت در عرصه داخلی مسموم شان کرده قادرند که در عرصه خارجی خود را حفظ نمایند و به صورت منطقی رفتار نمایند

از نظر نویسنده هنوز هم تحلیل و لفرز درباره طیف میان قطب قدرتمند و قطب بی تفاوتی که به معنای این است که بیشتر بازیگران قدرت در حد فاصل و سوسه تمام عیار برای قدرت و بی اعتنایی آشکار به آن قرار دارند

از نظر وی یکی از هدفهایی که باعث می شود حاکمان به دنبال قدرت بروند معمای امنیت است که معنای دست یافتن به نوعی توانایی حاشیه ای است که که بیش از مقدار مورد نیاز در محیطی با ثبات است فلذا قدرت در دو چارچوب توانایی دستیابی به اهداف و نیز توانایی ذخیره ای مورد نیاز در بحرانها تحلیل می شود در این صورت جای بحث دارد که آیا تمایل آمریکا بر داشتن برتری همیشگی بر شوروی عقلانی بوده و یا تجاوزگرانه

پول یا وسیله مبادله وسیله پیشبرد اهداف است و در واقع اقتصاد نیرومند پشتوانه سیاست خارجی ست. دولتها منافع و ارزشهایی دارند که جمع آنها میشود علایق محوری که این علایق همواره حول چهار موضوع امنیت، شکوفایی اقتصادی، هویت و اعتبار دور می زند باید توجه داشت که قدرت عام مانند پول در صورتی دارای اعتبار است که کشورهای دیگر آن را به رسمیت بشناسند

در سیاست بین الملل گاهی بازی حاصل جمع صفر و یا حاصل جمع متغیر است فلذا برخی اوقات می توان با تحمل هزینه های کوتاه مدت صاحب منافع بلند مدت شد و با در نظر گرفتن میزان قدرت خود گاهی بایست وارد معامله شد. منظور از قدرت به منزله چارچوب آن است که بی توجهی بازیگران سیاست خارجی به مقوله قدرت امری غیرعقلانه است اما این به معنای پذیرش کامل مکتب واقع گرایی نخواهد بود

نادیده انگاشتن واقعیتهای بیرونی و عواملی که از کنترل بازیگران خارج است فاجعه های متعددی را باعث میشود از جمله تغییر موضع خفت بار کلینتون در ۱۹۹۳ در برابر جنگجویان محلی سومالی و سیاست اقتصادی میتران در ۱۹۸۱ تا ۱۹۸۳

برخی دیگر اما از آن سوی با م می افتند و سیاست خارجی را صرفا در قدرت خلاصه می کنند مانند موسولینی که پیروزیهای اولیه وی او را از وزیر خارجه واقع بینش جدا کرد و نهایتا جان خود را از دست داد در این راه

چارچوب قدرت به معنای شناخت ساختارها هم هست استرنج قدرت ساختاری را دارای اهمیت می داند و معتقد است چهار ساختار اصلی وجود دارد که حول امنیت، پول، تجارت و اطلاعات می گردد

بازیگران علاوه بر شناخت ساختارها باید بدانند که چه کسانی ساختارها را تعیین می کنند و بر همین اساس است که کشورها را نیز به ابر قدرت، قدرتهای بزرگ، قدرتهای متوسط، دولتهای کوچک و خرده دولتها تقسیم می کنند

مساله وسیله های در دسترس در سیاست خارجی مساله سرراستی نیست و چون باید به این نکته توجه کرد که وسیله ها در کجا و به چه منظوری استفاده می شوند فلذا نمی توان به راحتی آنها را گونه شناسی کرد. برای شروع تفسیر وسایل باید میان قدرت نرم و قدرت سخت تفاوت گذاشت. قدرت نرم و داشتن دیگران در درازمدت است به این که آنگونه که شما می خواهید باشند اما قدرت سخت قهرآمیز است

در خط پایین پیوستار قدرت میان نفوذ که همان قدرت نرم است را تا قدرت که قدرت سخت است مشاهده می کنید

فرهنگ -- دیپلماسی -- تبلیغات -- مجازات ها -- براندازی -- دیپلماسی اجبار آمیز -- بازدارندگی -- اخاذی و ارعاب -- اجبار فیزیکی

قدرت نرم در صدد دگرگون ساختن محیط آماج است و قدرت سخت خود روی آماج متمرکز است. شکل دادن به اندیشه ها خود نوعی حمله است حتی اگر کسی که مورد حمله است متوجه نباشد

در اینکه در هر شرایطی باید کدام نوع از قدرت استفاده شود قدرت انتخاب مشکل است اما ممکن است در برخی جوامع به دلیل فشارهای سیاسی استفاده از ابزارهای مدنی با وجود احتمال شکست آنها ضروری باشد. در انتخاب نوع قدرت دو عامل هزینه ها و چارچوب زمانی دارای اهمیت هستند. نکته دیگر اینکه ممکن است موضع گیری مطلوب در برابر یک کشور به دلیل عواملی باشد که کاملا از سیاست جداست مانند هالیوود

بیشتر بازیگران ترجیح می دهند مجموعه ای از ابزارهای نرم و سخت را با هم بیامیزند فلذا به خاطر چند بعدی بودن سیاست خارجی و تاخیرهای زمانی طولانی باید ارزیابی هزینه ها و ثمرات را چشم بسته بپذیریم

رویکردی بیمه کردن خود رویکردی ست که در آن دولتها تعیین می کنند که به چه میزان پوشش نیازمندند و چه بازه زمانی برای آنها اهمیت بیش تری دارد؟ در مرحله بعد آنها همراه با تغییر سیاستهای خود رانیز تعدیل می کنند (دیدگاهی که در زمینه پاداش صلح پس از ۱۹۹۰ وجود داشت)

منابع: عنصرهایی که به قول روند وین و دوروسل نیروهای اساسی سیاست خارجه اند در عین حال که به خودی خود ابزارهای عملیاتی نیستند و شامل چیزهایی مانند مواد کانی موجود در زمین و آب و هوا و...اند

منابع برای اینکه به سطح ابزار برسند باید به صورت توانایی (به معنی عناصر قابل تشخیص که برخلاف قدرت قابل اندازه گیری اند) عملیاتی شوند. پیوسته برای شکل دادن به سرشت و تکامل منابع باید تصمیم گیری شود گاه مانند ژاپن که تصمیم گرفت اقتصادش را از نو بساز باعث پیشرفت و گاه مانند تصمیم صرفه جویی انگلیس باعث از دست رفتن بخشی از منابع خواهد شد

تواناییها ابزارهایی مدیریت پذیر (پوچالا: قدرت قابل نمایش دادن) در اختیار نمی گذارد. ابزارها خود به چهار دسته قابل تقسیم اند: دیپلماتیک، نظامی، اقتصادی و فرهنگی. در قدرت سخت از سه گروه نخست و در قدرت نرم از گروه چهارم استفاده می شود.

## فصل ششم/اجرا: ترجمان تصمیمات و ...

### دیپلماسی

دیپلماسی ابزاری تعیین کننده برای ایجاد ثبات بین المللی است. امروزه جدای از وزارت امور خارجه بسیاری از بخش های دستگاه دولت در مناسبات بین المللی مشارکت دارند. از این جهت همه ی کارگزاران دولت باید ملاحظاتی را که برای همکاری دیپلمات شان دارای اهمیت است آگاه باشند.

دیپلمات های حرفه ای هم اگر مترصد انحصار خود بر دیپلماسی باشند دست به مبارزه ای زده اند که از همان ابتدا در آن بازنده اند. آنها باید با همکاران داخلی خود و نه بر ضد آنها به فعالیت پردازند.

دیپلماسی به عنوان وسیله ای برای اجرای سیاست ها به ویژه برای دولت های ضعیف اهمیت خاصی دارد. این دولت ها چون منابع اندکی در اختیار دارند چاره جز این ندارند که با ورقه های ضعیفی که در دست دارند با مهارت هرچقدر بیشتری بازی کنند. اما همه ی انواع دولت ها برای بخش اعظم فعالیت های خود و به مثابه مجرای تعیین کننده برای هدایت و متمرکز سازی دیگر ابزارها به دیپلماسی متکی هستند. زیرا دیپلماسی بخش ذاتی هر نوع اقدام از بحرانهای جدی گرفته تا مذاکرات دشوار و سیاست عادی و معمول است.

دیپلماسی به این معنای کلی چهار کار ویژه برای بازیگران بین المللی دارد: ۱- ارتباط ۲- مذاکره ۳- شرکت در نهادهای چند جانبه ۴- پیشبرد منافع اقتصادی منظور از کار ویژه اصلی ارتباط یعنی اینکه هر بازیگر مستقلی برای آنکه اهداف خود را بهتر پیش ببرد باید برخی اطلاعات را محرمانه و سری نگه دارد. این بدان معنا نیست که گمراه سازی فعالانه باعث نوفقیات دیپلماسی می شود. هارولد نیکلسون بیش از شصت سال پیش خاطر نشان ساخته است که حتی ار مذاکره باید محرمانه صورت گیرد سیاست باید علنی باشد. ابهام جزء گوهر دیپلماسی است که حکومت ها باید در خصوص پیام هایی که می خواهند در مورد مسائل مهم برای دیگران بفرستند، بسیار آگاهانه عمل کنند. می توان آغاز دو جنگ جهانی را به شکل کاملاً معمولی به پیام هایی نسبت داد که درست تنظیم نشده بود و به غلط دریافت گردید.

دیپلماسی چونان ابزاری اجرای سیاست ها این ظرفیت را هم دارد که نیروی موید باریک بینی و احتیاط پیشگی باشد. بسیاری از افراد کلیدی به ویژه در دولت های آسیب پذیر توانسته اند کشور خود را از پیامد های بالقوه ی فاجعه بار در امان نگهدارند. در نظام بین الملل هم دولتمردانی چون تیتو و نهرو توانستند با تشکیل جنبش غیرمتعددها ساختار جنگ سرد را منعطف تر سازند و به بسیاری از دولت های کوچکتر نیز مجال دهند اظهار نظر کنند. ارتباطات دیپلماتیک در این معنا فعالیتی سیاسی با بالاترین درجه اهمیت است.

دومین کار ویژه ی دیپلماسی توانایی انجام دادن مذاکرات فنی است. در مواردی که بسیاری امور به نتیجه ی مذاکرات بستگی دارد هویت تک تک دیپلمات ها و میزان تجربه ی آنها میتواند تعیین کننده باشد. البته به تاب تحمل قابل ملاحظه ای با شناخت عمیق فرهنگ طرف مقابل نیز نیاز هست. توانایی مذاکره و طیف گسترده ای از تخصص های فنی دیگر می تواند به ما کمک شایانی کند.

دیپلماسی در نهادهای چند جانبه بخش مهمی از هرگونه سیاست خارجی است. دولت‌ها و در واقع بازیگران غیر دولتی که به شکل فزاینده‌ای به سازمان‌های بین‌دولتی دسترسی دارند باید بدانند در محیطی که مستلزم ایجاد توازن میان علائق ملی و اهدافی است که آن سازمان در وهله‌ی نخست برای تحقق آنها شکل گرفته است چگونه رفتار کرد. گاه دستیابی به موفقیت به سادگی ممکن نیست و می‌تواند نیازمند شرم سیاسی و نیز قوه‌ی تشخیص فنی باشد.

بخش اعظم دیپلماسی اقتصادی زاده‌ی مدیریت وابستگی متقابل از طریق سازمان‌هایی چون سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، گروه هشت، صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی است و بنابراین تابع همان ملاحظات است. دیپلماسی اقتصادی به معنی تقویت تلاش‌های صادراتی بنگاه‌های اقتصادی یک کشور و جلب سرمایه‌گذاری خارجی است که به ایجاد اشتغال می‌انجامد. حکومت‌های مختلف برای جلب قراردادهای خارجی به پیشنهاد کمک‌های توسعه و کمک‌های نظامی مخفی متوسل می‌شوند که با خطر گرفتاری حقوقی و سیاسی در صورت افشای اخبار مربوط به آن است. بخش خصوصی به سهم خود معمولاً از کمک دولت استقبال می‌کند مشروط بر اینکه به شکل بیش از حد تبعیض آمیزی توزیع نشود. شاید شرکت‌های چند ملیتی درآمدی بیش از بسیاری از دولت‌ها داشته باشند. جای شگفتی نیست که ریزنی سیاسی یا تحلیل مخاطرات در بیست سال گذشته از پر شتاب‌ترین بخش‌های تجاری خصوصی بوده است. شرکت‌های فرا ملی نیز مانند دولت‌ها نمی‌توانند بدون درگیر شدن در سیاست و بنابراین بدون دیپلماسی -بایکدیگر و با دولت‌ها- کارشان را پیش ببرند.

## بازوی نظامی

اگر طبق گفته‌ی مشهور کلوزویتز کاربرد زور همواره امری سیاسی باشد، در این صورت سیاست خارجی تقریباً همواره با تهدید ضمنی استفاده از زور همراه است. البته این زور لزوماً خشونت بار نیست. دیپلماسی گاه بیش از آنکه بر همکاری مبتنی باشد اجبار آمیز است. همان‌طور که زور نظامی معمولاً به صورت ضمنی مطرح می‌شود تا به صورت عملی. این بخش همپوش می‌اندازد دیپلماسی و زور همان چیزی است که الکساندر جورج و همکارانش دیپلماسی اجبار آمیز خوانده‌اند. تصمیم‌گیران محتاط و مردم سالار معمولاً از انجام دادن تهدیدهایی که با اشاره‌ی آشکار به امکان اقدام نظامی همراه باشند، بیزارند. هر چند اعمال زور نظامی گاه نتیجه می‌بخشد؛ همواره این احتمال وجود دارد که حریفان بین واکنش‌های خارجی پیش‌بینی نشده و توقعات مردمانشان زیر منگنه قرار بگیرند و کنترل اولیه‌ی آن‌ها را که بر رفتارشان داشته‌اند از دست بدهند. دیپلماسی اجبار آمیز به شدت بستگی به شرایط دارد. اگر این گفته درباره تهدید به اقدام نظامی درست باشد درباره کاربرد عملی زور حتی صحت بیشتری دارد.

نیروهای مسلح قطع نظر از اینکه به شکل فعال بکار گرفته شده‌اند یا همان‌طور که اغلب پیش‌بینی می‌آید برای بازدارندگی، ابزار نسبتاً خاصی هستند. از دید بیشتر دولت‌ها در بیشتر مواقع، موفقیت یعنی بکار نگرفتن نیروهای نظامی.

از بررسی نتایج عملی کاربرد زور می‌توان چهار نتیجه گرفت: ۱- به کارگیری کوبنده، کوتاه مدت و قاطع زور می‌تواند نتیجه بخش باشد. ۲- استفاده از زور فقط برای دولت‌هایی که پیشاپیش قدرتمند باشند امکان پذیر است ۳- هر روز که می‌گذرد جامعه‌ی بین‌المللی توسل به نیروهای مسلح را خطرناک‌تر و نپذیرفتنی‌تر می‌شناسد. ۴- زور به احتمال زیاد، زمانی نتیجه می‌بخشد که سبب رسیده باشد و آماده‌ی افتادن از درخت باشد. (یعنی پیشاپیش آسیب پذیر باشد). با توجه به این عوامل، تصمیم‌گیران باید توسل به نیروی مسلح را بیشتر یک احتمال استثنایی بدانند تا یک ابزار اصلی برای پیشبرد سیاست خارجی.

همین نوع ملاحظات به ویژه ملاحظاتی که درباره‌ی امکان بروز نتیجه‌ی معکوس وجود داشت، در مورد نوع دیگری از کاربرد زور نظامی که براندازی نام گرفته است نیز صادق است. این فرض که حتی یک ابر قدرت می‌تواند مخفیانه مسیر تکامل جامعه‌ی دیگری را تغییر دهد فرض قابل تردید است؛ این احتمال وجود دارد که در بلند مدت، براندازی بیش از تهاجم و اشغال که دست کم سرشت دشمنی را آشکار می‌سازد سبب پاشیده شدن بذرهای دشمنی و مقاومت شود. براندازی نیز مانند تمام انواع خشونت بار می‌تواند مستقلاً به موفقیت بیانجامد، ولی هزینه‌های آن چنان بالاست که بهتر است به تعویق بیفتد.

آنچه مرسوم‌تر است استفاده از بازوی نظامی برای دفاع و بازدارندگی است. اصطلاح بازدارندگی با سلاح هسته‌ای پیوند خورده است. بازدارندگی با سلاح‌های متعارف به مراتب رایج‌تر و ابزار سودمندی برای پیشبرد سیاست هاست. هر زمان بازدارندگی متعارف نتیجه نبخشد توانایی‌های دفاعی عملاً کاربرد می‌یابد. البته کاربرد محدود قدرت نظامی نیز می‌تواند برای عبرت‌آموزی ضروری باشد.

بدین ترتیب کارویژه پدافندی نیروی نظامی خیلی راحت با کار ویژه ی آفندی در هم می آمیزد و خطر های هر تهدید نظامی ملموس را می توان به سهولت دید. ابزار نظامی با سایر ابزار های سیاست خارجی این تفاوت کیفی را دارد که با خود خطرها و مخاطراتی به همراه دارد. ابزار نظامی در آن واحد هم بازوی بسیار موثر و حتی ضروری سیاست خارجی است و هم ابزاری بسیار محدود که در برابر شیوه ای ظریف تر و عمیق تر عمل، آسیب پذیر است.

## سیاستمداری اقتصادی

سیاستمداری اقتصادی فراتر از دیپلماسی اقتصادی است. سیاستمداری اقتصادی به این موضوع اشاره دارد که یک بازیگر چه اندازه می تواند اهداف خود را حتی زمانی که محتوایی اقتصادی ندارند از طریق به کارگیری ابزار های اقتصادی پی گیرد. بخش اعظم سیاستمداری اقتصادی به این باز می گردد که چگونه از آن چیز بیهوده برداری کنیم که از طریق تجارت، سرمایه گذاری یا کمک های توسعه رخ می دهد. در قلمرو اقتصاد، تنها مجازات ها نشان دهنده ابزار های هدفمند سیاست خارجی هستند.

از هر منظری که به ابزار های اقتصادی بنگریم تردید چندانی وجود ندارد که این ابزار ها به کندی تاثیر می گذارند و عملکرد آنها در دوره ی اقتصاد آزاد از دوره ی خودبسندگی پیچیده تر است. طی بیست سال گذشته توسل به مجازات های اقتصادی به شکل تناقض آمیزی رو به افزایش بوده است. علت این امر آن است که دولت ها در صدد استفاده از ابزار های دیگری به جای نیروی خطرناک نظامی بر آمده اند و فشار ها در جهت اخلاقی بودن سیاست خارجی کشور ها بالا گرفته است.

مجازات ها نشان دهنده ی بخش چماق دیپلماسی اقتصادی هستند و شامل تحریم واردات، تحریم صادرات، ایجاد محدودیت برای کسب و کار و ... می شود. هر چند مجازات ها معمولاً نتیجه نمی بخشند؛ یعنی اهداف سیاسی مورد نظر را برآورده نمی سازند، همواره بر دولت مورد نظر هزینه هایی تحمیل می کنند و ممکن است اهداف گوناگونی فراتر از آنچه رسماً اعلام شده است، برآورده سازند. مواردی وجود داشته است که مجازات ها حتی اگر همواره به خوبی تحت کنترل نبوده اند تاثیر مهمی در سیاست بین المللی گذاشته اند. عملکرد اوپک در محدود سازی عرضه نفت در سال های ۱۹۷۳ و ۱۹۷۹ توجه جهانیان را به شکل روشنی به ریشه های درگیری اعراب و اسرائیل و خطر هایی که این درگیری برای بقیه جهان دارد جلب کرد. چیزی که مسلم می نماید این است که مجازات ها ابزار دقیقی نیستند که بتوان تاثیرشان را با اطمینان پیش بینی کرد.

آنچه عمیق ترین تاثیر را به جا می گذارد، کاربرد بلند مدت قدرت اقتصادی است. در واقع این روش طی پنجاه سال گذشته موثرترین شیوه ی پیگیری اهداف سیاست خارجی بوده است؛ مشروط بر آن که دولتی ثروتمند، نیرومند و سرمایه دار باشید.

اما هر دولت ثروتمندی در پی بهره جویی از توان اقتصادی خود برای تاثیر گذاری سیاسی نیست. آلمان و ژاپن با وجود اینکه در سال های اخیر سومین و دومین اقتصاد بزرگ جهان بوده اند به آرامی فقط در جهت تبدیل شدن به دولتهای عادی قدم برداشته اند. شاید این روشی خردمندانه باشد، زیرا سیاست خارجی ممکن است باعث از دست رفتن ثروت ها شود ولی به ندرت ممکن است رونق اقتصادی مستحکم و پایداری به وجود آورد.

## فرهنگ

فرهنگ به عنوان ابزار سیاست خارجی با تبلیغات در هم تنیده شده ولی یکی نیستند. تبلیغات کم، اثر فرهنگی کمی دارد و فرهنگی امری خودجوش است. فرهنگ در قطب قدرت نرم است و تبلیغات نوعی اجبار است و آنانکه تبلیغات می کنند تلاش خود برای سلطه را آشکار می سازند. قدرت نرم فرهنگی کمتر به فرمان حکومت هاست و در طول زمان اثر می گذارد.

وجه مشترک این دو آن است که در پی تأثیرگذاری بر مردم هستند نه حکومت ها. هر دو می کوشند تا با تغییر داخلی رژیم آن را متزلزل سازند. موفقیت در این زمینه مستلزم برخی شواهد است که به آن پیوندهای واکنشی یا تقلیدی می گویند.

تبلیغات خام و آموزگار مآبانه هنوز هم مورد استفاده حکومت هاست. مثلاً کره شمالی، لیبی و صربستان با دشمن دانستن دنیا و ناسزا گفتن به آنها و تعریف بیجا از حکومت خود این کار را می کنند. اما این امر تأثیر معکوس دارد همانگونه که امام خمینی<sup>(ه)</sup> به شوروی اخطار دادند و نتیجه آن سه سال بعد مشخص شد. رویکرد به مراتب مؤثرتری که غرب پس از جنگ سرد به آن دست یافت تبلیغات بی سر و صدا است که معمولاً به صورت غیرمستقیم و نه موعظه گرانه به تبلیغ می پردازد. از جمله این گونه تبلیغ، پذیرش خبرنگاران خارجی، دانشجویان، اساتید و ... است.

سیاستمداران باید مراقب باشند که رفتار و گفتار افراد حرفه‌ای (نخبه) یک جامعه را هدف قرار ندهند چون موجب عکس العمل آنها بوده و عواقب بدی دارد؛ پس باید به کار بر افکار مردم بسنده کرده و منتظر نتیجه باشند.

اعمال کنترل بر هنرها هم زبان‌بار است و صرفاً گرفتاری به وجود می‌آورد. دولتی مثل آلمان بی سر و صدا در اروپای مرکزی و شرقی در حال فعالیت است که نوعی ترغیب به صحبت به زبان آلمانی را به وجود بیاورد. به طور کلی مردم هنگامی پذیرای نفوذ فرهنگی خارجی هستند که دستاوردهای آن فرهنگ پیشاپیش موجود باشد. مثال دیگر ژاپن است که طی دو دهه نگاه مردم را به عنوان یک کشور شکست خورده به یک تولیدکننده بزرگ صنعتی تبدیل کرده است.

یعنی اگر اجازه دهیم قدرت اقتصاد کشور و جامعه مدنی آن، خود، سخن بگوید و دولت صرفاً به شکل استادانه و پنهان نقش واسطه را ایفا نماید، دیپلماسی فرهنگی یکی از ابزارهای سیاست خارجی غرب است.

اما چه جامعه لیبرال باشد یا بسته تقریباً همان قاعده‌ای که در مورد نیروی نظامی وجود داشت اینجا هم صدق می‌کند: بعید است تغییرات عمده‌ای به وجود آید مگر آنکه دولت آماج، پیشاپیش برای تغییر آماده شده باشد.

## برقراری موازنه

در تحلیل نهایی هیچ قاعده‌ای برای گزینش و به کارگیری ابزارهای سیاست خارجی وجود ندارد. هیچ ابزاری، حتی متأسفانه نیروی نظامی را نباید از پیش منتفی دانست مگر آنکه بحث از تحلیل سیاستها به اخلاقیات تغییر یابد.

به کارگیری ابزارهای اقتصادی، به ویژه، اعمال قدرت ساختاری در قالب سیاستهایی چون طرح مارشال و گسترش اتحادیه اروپا نیز از لحاظ به بارآوردن نتایج مشخص دشواریهایی دارد.

اهمیت قدرت نرم به صورت دیپلماسی فرهنگی رو به افزایش است، ولی همان معماهایی از حیث رابطه بخش خصوصی و بخش عمومی ایجاد می‌کند که در قلمرو اقتصادی مشاهده می‌شود.

دیپلماسی در هر اقدام سیاسی که یک بازیگر در قبال بازیگر دیگر انجام دهد وجود دارد و فقط در انحراف دیپلمات‌ها هم نیست. دیپلماسی قادر است نتایجی به مراتب فراتر از آنچه عموماً پنداشته می‌شود برآورده سازد و نسبتاً نیز ارزان تمام می‌شود. در واقع دیپلماسی پارادایم سیاست بین‌الملل عادی است.

اما با توجه به غیرقابل کنترل بودن خارجیان و شرایط پیرامونی، نمی‌توان برای برآورده ساختن همه هدفها به دیپلماسی تکیه کرد.

چالش اقدام در زمینه سیاست خارجی از منظر فنی این است که چگونه باید در آن واحد روابط را در ابعاد متعدد مدیریت کرد.

اگر اجرا را از تصمیم‌گیری جدا ندانیم و اگر اجازه ندهیم ابزارها حیات بیش از حد مستقلی پیدا کنند بروز چنین خطرهایی بعید است.

بخش دوم: محیط بین‌المللی

فصل هفتم: زندگی در جامعه هرج و مرج زده

تمرکز بر بازیگران به معنی غفلت از مشخص ساختن سرشت محیط عمل آنان است.

محیط بین‌المللی یعنی همان محیطی که هر دولت در دل آن جای دارد و در واقع تا حدودی از دولتها تشکیل یافته است، ولی افزون بر آن، نیروهای اقتصادی، سیاسی و فرهنگی دیگری هم در آن وجود دارند.

در ایالات متحده آمریکا اوضاع خاصی وجود داشت. در حالیکه انگلستان به شکل قابل درکی دلمشغولکنار آمدن با فشارهای نظام کل بود. برای کشوری که داشت یک ابرقدرت میشد نادیده گرفتن معماهای کنش به هیچ وجه ممکن نبود. سربرآوردن واقع گرایی کلاسیک پس از سال ۱۹۴۵ که هانس مورگنتا، راینهولد نیبور و آرنولد ولفرز آن را به روشنی بازگو کردند به موازات علاقه‌مندی به هنر کشورداری و حتی مسائل مسؤلیت اخلاقی پیش رفت. اما خیلی زود قدرت آشکار عقلانیت عملی بذریعهای جنبش رفتارگرایی را پراکند. این جنبش از جمله بر تصمیم‌گیری سیاست خارجی تکیه داشت و امیدوار بود بتواند منطق اقتصاد خرد را به مطالعه سیاست نیز بگستراند.

بدین ترتیب بود که آن چه امروزه تحلیل سیاست خارجی می‌نامیم زاده شد، ولی افزون بر آن، کارهای دانشگاهی از گوهر بگو مگوهای سیاسی هرچه بیشتر فاصله گرفت.

برخی نتایج حاصل از اقدامات ناهمانگ دولتها (یعنی نظام بین الملل) را با گرایشها و سبکهای سیاست گذاری کشورهای مختلف (یعنی سیاست خارجی) اشتباه می‌گیرند.

نواقع گرایان رویکرد تقلیل گرایانه را مردود می‌شمارند. آنان معمولا فرض را بر این می‌گذارند که دولتها گزینه‌ها را سبک و سنگین می‌کنند و اساسا برپایه وضعیت راهبردی خود و ارزیابی محیط بیرونی به تصمیم گیری می‌پردازند. اگر چنین نکنند از پا در خواهند آمد.

نظریه پردازان نظامهای جهانی و نیز آنان که جنبشهای اجتماعی را نیروی محرکه سیاست جهان می‌دانند ساختارگرا هستند، زیرا آنها نیز چارچوبی کلی یا مجموعه‌ای از نیروها را مشخص می‌کنند که اجزای تشکیل دهنده در نهایت تابع و زیر دست آنند.

نواقع گرایان سیاست خارجی را به طرز شگفتی کنار می‌گذارند.

متخصصان مناطق یا کشورها نیز به سهم خود علاقه مندی خویش را به سیاست خارجی حفظ کرده‌اند، ولی به ندرت از حد شرح اجمالی محیط بین المللی که مناطق و کشورها در دل آن جای دارند فراتر می‌روند.

اینان بر اساس تمایز گذاشتن میان محیط روانشناختی (که در آن تصمیمات گرفته می‌شود) و محیط عملیاتی (که در آن تصمیمات باید به اجرا درآید) پیش می‌روند.

جنبش سازنده انگاری بر آن است که امروزه غالبا تصور ساختار روشنی برای جهان، ساده لوحانه به نظر می‌رسد.

بسیاری واقعیت بین المللی را تشکیل یافته از هنجارها و باورهای بازیگران می‌دانند که پیوسته بر اساس رویدادها جرج و تعدیل می‌شود. خود این باورهای زاده فرآیندهای گفت و شنودی مشارکت در سطوح چندگانه ای هستند که سیاست بین الملل در بستر آنها شکل می‌گیرد. از همین رو بار دیگر مکتب انگلیسی بسیار مورد توجه قرار گرفت.

شایان توجه است که انواع گوناگون سازنده انگاری (زیرا هم انواع غلیظ آن وجود دارد و هم گونه‌های رقیق‌تر) در اصل ایجاب می‌کند که بازیگران را در کانون صحنه جای دهیم، از همین رو به دشواری می‌توان از این تصور طفره رفت که چیزی در خارج از ما وجود دارد که ممکن است آن را به درستی درک کنیم یا نکنیم و بر اساس درست بودن یا نبودن شناختهایمان پاداش بگیریم یا مجازات شویم. این مساله دو معنی دارد: یکی اینکه خلأیی که در زمینه فرآیندهای پیوند دهنده بازیگران به نظام وجود دارد که باید برطرف شود و دیگر اینکه نمی‌توان از مفاهیم برداشت و سوء برداشت پرهیز کرد.

اندیشه جامعه بین المللی قائل به آن است که دولتها تا آنجا در حال بست دریافته‌ها و رویه‌های مشترکی هستند که می‌توان گفت حکومتها در اقدامات خود نه تنها با ملاحظات حزم اندیشانه بلکه با احساس معینی که دایر بر وجود آرمانی مشترک است نیز دست و بالشان بسته است.

با این حال اندیشه وجود جامعه بین المللی از دو سو بسط یافته است: نخست با بحث درباره وظیفه دولتها برای ترویج برخی ارزشهای جهان شمول به ویژه ارزشهای حقوق بشر، در حوزه هنجاری بسط داده شده است؛ دوم از لحاظ معرفت شناختی هم بسط یافته به این معنا که به گفته الکساندر ونت، حتی آنارشی



و جامعه هم همان معنایی دارد که دولتها برای آن قائلند. بدین ترتیب دیگر جهان بیرونی یک قفس آهنی دلگیر کننده میست بلکه قلمرویی است که بر اساس اراده بازیگران امکان ساختن از نو را دارد.

اگر به جامعه هرج و مرج زده بول بازگردیم می بینیم در ورای تناقض نمای زیبای جامعه هرج و مرج زده این حقیقت اساسی نهفته است که عناصر جامعه با عناصر آنارشی همزیستی دارند. منظور از جامعه عادت همکاری و شریطی است که در آن قوانین حکمفرما باشد. منظور از آنارشی پیش بینی ناپذیری و اعتماد ناپذیر بودن رفتار برخی بازیگران در برخی اوقات است. نمی توانیم بین این دو گرایش یکی را انتخاب کنیم.

دستاوردهای حاصل در زمینه حقوق و سازمانهای بین المللی در سده گذشته محدود بوده ولی رفته رفته قوام یافته است. ناکامیهای جامعه ملل که بسیاری تقصیر جنگ جهانی دوم را به گردن آن می اندازند نه تنها موجب دست شستن بشر از سازمانهای بین المللی نگشت بلکه سبب شد در ۱۹۴۵ سازمان قوی تر و پرمناهی در سانفرانسیسکو پی ریزی شود. حقوق بین الملل هم پیوسته دامنه خود را گسترش داده و تصویری که از پیروزی امید بر تجربه داشته تعالی بخشیده است.

اما هنوز این احتمال هشداردهنده وجود دارد که هرج و مرج غالباً به شکلی جدید بروز کند که انتظارش را نداریم. نمی توان فرض را بر این گذاشت که پیوسته و بی امان درحال پیشرفت به سمت صلحی ابدی هستیم. سقوط یوگسلاوی به ورطه بربریت تکانی اساسی برای جوامع پسانوی اروپا غربی بود. دستیابی هند و پاکستان به جنگ افزارهای هسته ای و وخیم تر شدن مناسبات آنها که پیشاپیش شکننده بوده، کم عمق بودن مقررات قانونی جامعه بین المللی را برملا ساخته است. حملات ۱۱ سپتامبر خط پایانی بر زندگی عاری از هراس غربیان خوشبخت کشید.

در یک کلام دولتها نشان دهنده عناصری از جامعه جهانی هستند.

شناخت کنشگری مستلزم آن است که مفاهیم جامعه بین المللی و جامعه جهانی را با هم در نظر بگیریم.

تصمیم گیران باید در محیطی فعالیت کنند که در امتداد مرز پارادیمهای رقیب پژوهشی به دقت تقسیم نشده است.

پس، از دید بایگران (و شناخت ما از آنان که مسلماً دو چیز متفاوت اند) وصف بین المللی گویای چیست؟ ویژگیهای غالب محیط بیرونی بازیگران کدام است؟ دقیق ترین پاسخ به این پرسشها این است که تصمیم گیران، روابط بین الملل را بیشتر به صورت نوعی نظام می شناسند؛ یعنی میان جوامع جداگانه که در نهایت با هم بیگانه هستند نوعی الگوی منظم تعامل در زمینه بسیاری از موضوعات وجود دارد.

این نظام دو مرز دارد: مرزهای اقلیتی، موضع نگاشتی و جزء آن که محل رویارویی فعالیت انسانی با جهان فیزیکی است و مرزهای مبهمتری که در آنها تعاملات بین المللی پایان می یابد و زندگی عمدتاً داخلی آغاز می شود.

این نظام، سطوح گوناگون و کثافتی دارد که به طرز اسرارآمیز ولی مشخص و قطعی با هم در ارتباطند. خطاست اگر این سطوح مختلف را خرده نظام بنامیم زیرا این اصطلاح حکایت از آن دارد که گویا قادریم با اطمینان، سرشت اصلی نظام را از خرده نظامهای مشخص سازیم.

به رغم مجادلات موجود بر سر این مساله یعنی بر سر اینکه امنیت و دولتها مهم تر است یا سرمایه و شرکتها یا دانش و فن سالاران، واقعیت این است که از نظر معرفت شناختی در نقطه کوری قرار گرفته ایم و به هیچ ترتیب نمی توانیم ریشه ها و سمت سوی جریان ملی را بشناسیم.

فرض ما بر این است که جهان دارای سه منطق جداگانه است: منطق اقتصاد، (شامل ساختارهای تجارت، تولید و سرمایه گذاری)؛ منطق سیاست (که همان رقابت بر سر نحوه سازماندهی جهان و تخصیص منابع است)؛ و منطق دانش و اطلاعات که به دلیل نبود امکان محدود ساختن اندیشه هایی که مانند آب راه خود را به داخل هر شکافی باز می کنند.

از دل هر یک از این ابعاد، رشته بی پایانی از رویدادها، ابتکارات، مسائل و اندیشه ها می جوشد که همگی آنها مانند واکنشهای پیش بینی ناپذیر شیمیایی به شکل مسحور کننده در بازیگران و منطق دیگر ابعاد تاثیر می گذارد. این همان غوغای دگرگونی است که بساری آن را وجه تعریف کننده جهان نو می دانند و جیمز روزنا با اصطلاحاتی چون آشوب و جریان آشکارگون آن را بیان کرده است.

این نظام غیرسلسله مراتبی و چند لایه با جامعه هرج و مرج زده محدودی که بحث را از آن آغاز کردیم، فاصله بسیار دارد. این نظام، کل مجموعه بازیگران رقیب در صحنه جهان را همراه عناصری از ستیز و همکاری، چندپارچگی و همکاری در بر می‌گیرد. ابعاد گوناگون و موضوعات مطرح در هر بعد الگوهای متفاوتی از اقتدار یا سلطه را به نمایش می‌گذارند. برخی هرج و مرج زده‌اند و برخی از چنان درجه‌ای از سازمان یافتگی برخوردارند که مطالب بالا چیزی بیش از طرح خام و سردستی معنای نظام جهانی امروزی نیست.

فرض را بر این می‌گذاریم که خود بازیگران تا اندازه‌ای جزء ساختارها هستند و همواره با ساختارهایی که در دل آنها جای گرفته‌اند تعامل دارند. بدین ترتیب آنها هم در دل نظام بین الملل و ابعاد گوناگون آن به سر می‌برند و هم از آن شکل می‌پذیرند؛ هم به تشکیل نظام و موجودیت یافتن آن کمک می‌کنند و هم نظام دست و بال آنها را می‌بندد. در این نظام نیز سلسله مراتب وجود دارد ولی نه سلسله مراتبی واحد و ثابت بلکه چندین سلسله مراتب که پیوسته نیز در تغییرند. بر این اساس، تحلیلها سه جنبه را در بر خواهند گرفت: وجوه مادی یا فیزیکی محیط بازیگران؛ وجوه نیمه مادی شامل جغرافیای ساسی و اقتصادی و وجوه سیاسی که عمدتاً ساخته دست بازیگران است.

## شرایط مادی

نظام بین المللی می‌تواند از ابعاد گوناگونی از اقدام بشری تشکیل شده باشد ولی خود اقدامات نیز در بستر جهانی فیزیکی صورت می‌گیرند که به اندازه هر پدیده تاریخی دیگری، بیرونی و مستقل است و به آرامی دگرگونی می‌پذیرد. به همین دلیل است که در تحلیل سیاست خارجی غالباً جغرافیا را جزء محیط بیرونی به شمار می‌آورند با این که به روشنی تمام پیداست که قلمرو، منابع و موقعیت طبیعی همگی میان دولت‌ها تقسیم شده و مسلماً به همراه فضای هوایی و آبهای سرزمینی جزء ترکیب بندی داخلی آنهاست. الگوی جغرافیا با توزیع ویژگیهای جغرافیایی تا حد بالایی از کنش سیاسی مستقل است، هر چند رقابت بر سر مزایای حاصل از آن همیشه جریان داشته است.

با اقدام سیاسی حساب شده به دلایل گوناگون راهبردی، اقتصادی و فرهنگی تغییرات عمده‌ای در طبیعت ایجاد شده است که مهم‌ترین آنها باریکه سوئز، باریکه پاناما، و در دوران ما تونل کانال مانش است.

سازه‌های انسانی خیلی زود همچون بخشی از مسلمات جغرافیایی انگاشته شده‌اند، از جمله به این دلیل که معمولاً ابرقدرتها علاقه و نفع قابل ملاحظه‌ای در بازماندن آنها دارند.

همچنین این نیز حقیقتی است که ما بی آنکه قصد داشته باشیم محیط فیزیکی خویش را دگرگون ساخته‌ایم.

زیست سپهر (اسوسفر) به شکل مهم و مشخصی به صورت یکی از موضوعات سیاست داخلی و سیاست بین الملل درآمده است.

پدیده‌های جهان فیزیکی روی هم رفته نگرانی‌های امنیتی را شکل می‌دهند، زیرا برای دولت‌ها بسته به موقعیت، وسعت و دوره تاریخی‌شان مشکلات خاصی به وجود می‌آورند. توان نظامی و جدول مقایسه دستاوردهای اقتصادی پیوند تنگاتنگی با میراث فیزیکی یک جامعه دارد.

اتفاقی بودن مرزهای ترسیم شده بر چهره جهان بدین معنی است که دولت‌ها از حیث وسعت، ثروتهای معدنی، دسترسی به دریاها، آسیب پذیری و انسجام با هم، تفاوت‌های چشمگیری دارند. معنای راستین جغرافیای سیاسی همین است.

ویژگیهای فیزیکی دولت‌ها پیامدهای مهمی برای همه حوزه‌های سیاست گذاری عمومی از جمله برای سیاست خارجی دارد. حتی بُعد مسافت که بسیاری معتقدند فناوری آن را بی‌اهمیت ساخته است هنوز هم باید در نظر گرفته شود.

دولت سرزمینی یک موجودیت مادی است نه مجازی.

با این که محیط مادی به خودی خود تاثیری ندارد ولی همواره باید آن را در تصمیم گیری ها مد نظر قرار داد. هرگونه غفلت از آن در نهایت مجازات سختی به دنبال خواهد داشت.

نظام بین المللی در بستری فیزیکی فعالیت دارد و همان گونه که دیدیم در تعامل مستمر با اندیشه و کنشگری بشر قرار دارد. نظریه‌های کلان جغرافیای سیاسی توانسته اند حق مطلب را درباره پیچیدگی این تعامل بیان کنند. این باعث به وجود آمدن "جغرافیای سیاسی" حقیقت نگر که با جامعه شناسی یا روابط بین الملل گره خورده است.

در اختیار داشتن منابع فیزیکی کلیدی چون کانی‌ها، آب و ذخایر آبیان فقط در صورت وجود توانایی بهره برداری از آن‌ها و بسته به ارزشی که نظام جهانی در هر دوره مشخص تاریخی برای آنها قائل است اهمیت می یابد.

آنچه استعداد تغییر پذیری کمتری دارد بهره مندی از تسهیلاتی است که نه تنها به مزیت بازاری بلکه همچنین به شناسایی (و مصرف مداوم) درصد چشمگیری از دیگر اعضای نظام نیاز دارد. این تسهیلات که همان عوامل امروزی تولید هستند، اساسا عبارتند از نیروی کار با انواع گوناگون خدمات به ویژه آموزش و پرورش، مالیه، بازرگانی و حمل و نقل. شاید تناقض آمیز به نظررسد این عناصر را که به مراتب انتزاعی تر از معادن و کارخانه‌ها هستند باید جزء جهان نیمه مادی به شمار آورد. این خدمات معمولا در مکان‌های ثابت یعنی در کشورهایی با مزیت‌های خاص تاریخی و جغرافیایی استقرار یافته اند.

به طور کلی، هر دولت برای آن که بتواند جغرافیای انسانی مطلوبی به وجود آورد به آمیزه ای از ویژگی نیاز دارد. مسلما فقدان عامل تعیین کننده ای چون جمعیت نفوذ بین المللی دولت را محدود خواهد ساخت. بنابراین، محیط بیرونی برای هر بازیگر سیاست خارجی، هم اهمیت حیاتی دارد و هم به هیچ وجه ساکن و ثابت نیست. منظور از "بیرونی" فقط آن چیزهایی نیست که بیرون از مرزهای سرزمینی و صلاحیت حاکمه یک بازیگر قرار دارد، بلکه به معنی همه چیزهای بیرون از فرآیندهای اجتماعی و سیاسی ای است که بازیگر از طریق آنها دست به انتخاب می زند. برخی از این چیزها کاملا فیزیکی هستند و ممکن است داخل محدوده سرزمینی قرار داشته باشند، مانند موقعیت طبیعی، اقلیم و منابع کافی. اما بیشتر این امور بیرونی سرشتی نیمه مادی دارند و ساخته دست انسانهایی هستند که درباره جهان فیزیکی کار می کنند. با همه این‌ها دسته اخیر از امور به آرامی تغییر می یابند و در برابر مداخله سیاسی، مصونیت نسبی دارند. در چارچوب این شرایط نیمه مادی، کنشگری دامنه ای محدود دارد.

به هم وابستگی سیاسی

بعد یا منطق سیاسی نظام بین الملل کاملا ساخته بشر است و عمدتا در اذهان تصمیم گیران وجود دارد. نظام سیاسی بین الملل فقط در سیمای نهادهای گوناگونی نمود دارد که دولت‌ها را قادر می کند گردهم آیند از این میان، مهم تر از همه مقر سازمان ملل متحد و ژنو و دادگاه بین المللی دادگستری و دادگاه کیفری بین الملل در لاهه است؛ سازمان‌های بین دولتی فقط یکی از پنج سرچشمه اصلی محدودیت و به هم وابستگی سیاسی در سطح جهان به شمار می روند، چهار سرچشمه دیگر عبارتند از حقوق بین الملل؛ هنجارهای غیررسمی، سیاستهای خارجی دیگر دولتها به ویژه سلسله مراتب دولتها و فرآیندهای فراملی از جمله سازمانهای بین المللی غیردولتی. پیش از آن که تک تک این منابع را به نوبت مورد بحث قرار دهیم باید سرشت تصویری نظام سیاسی بین الملل را روشن تر سازیم.

هر مجموعه از مناسبات که دارای الگویی منظم و بیش از جمع جبری اجزایش باشد، حتی اگر مناسبات یادشده فقط اندکی نهادینه شده باشد برای هریک از واحدهای جزء خود، ساختاری با اهمیت را تشکیل می دهد. براین اساس، نظام سیاسی بین الملل که بی گمان صرفا نظامی جزئی، ادواری و مورد معاوضه است و عمدتا از انتظارات و مفروضات شرکت کنندگان نظام تشکیل می یابد، ساختاری با اهمیت برای مسئولان سیاست خارجی است

معمولا بازیگران انتظار وجود هر دودسته عناصر آناشرشی و نظم را در محیط سیاسی بیرونی خود دارند، هرچند ممکن است توازن میان این دو دسته عناصر در گذر زمان تغییر کند. از همین رو، بیشتر آنها دچار نوعی احساس ثابت مبنی بر دشوار بودن اداره امور دولت یا سازمانی هستند که مسئولیت ان را بر دوش دارند.

به هم وابستگی یا وابستگی متقابل عمدتا با زندگی اقتصادی بین المللی در پیوند است، ولی در عین حال مفهومی است در قلب اندیشه نظام سیاسی بین الملل وجود دارد. دو ویژگی کلیدی حساسیت و آسیب پذیری شرایطی که حتی بازیگران قدرتمند هم هنگام مشارکت در سیاست بین الملل با آن روبه رو هستند به خوبی بیان می کند. به دیگر سخن، هنگامی که یکی از بازیگران دچار تغییر می شود دیگران نیز به گرفتاری می افتند؛ زیرا نظام داخلی آن‌ها تا حدودی به نظام داخلی آن بازیگر خارجی پیوند خورده است. این پدیده یا به صورت "حساسیت" و بروز واکنش‌های بی درنگ ولی نهایتا قابل اداره (مانند انتقال تورم) یا به شکل "آسیب پذیری" در برابر اختلالات عملی (مانند کاهش عرضه نفت در جریان جنگ خلیج فارس) خود را به نایش می گذارد.

سیاست کلاسیک نیز غالباً عملکردی به همین سان دارد. همان گونه که تقریباً تاریخ همه انقلاب‌ها نشان می‌دهد "راه حلها"ی داخلی یک دولت به راحتی ممکن است برای دولت دیگر مشکل زا باشد. سازوکار به هم وابستگی در وهله نخست از طریق پیامدهایی که از خود درون جامعه داخلی به جا می‌گذارد، عمل می‌کند این آثار را نمی‌توان به سهولت از سیاست خارجی جدا کرد این گفته به ویژه در مواردی درست است که دولت‌ها خواه از طریق نوعی همبستگی یا برعکس از طریق نوعی رابطه دشمنی متقابل به شدت به هم گره خورده باشند.

روی دیگر به وابستگی سیاسی برخاسته از عضویت مشترک بازیگران در جامعه ای آنارشیست است. نباید پیامدهای این عضویت را در شکل دادن به نگرش‌ها و رفتارهای بازیگران سیاست خارجی دست کم گرفت این پیامدها از سرچشمه‌های پنجگانه به وابستگی ناشی هستند که به توضیح آن می‌پردازیم.

سرچشمه نخست ، شبکه نهادینه سازمانهای بین المللی است. قطع نظر از عملکردهای متفاوتی که این سازمان‌ها دارند- فنی یا امنیتی ، منطقه ای یا جهانی- امروزه عضویت دولت‌ها در آنها یک هنجار است. این نشان دهنده آن است که چنین نهادهایی هم اهداف سودمندی برآورده می‌سازند و هم نشان می‌دهند دولت‌ها نگران آنند که بیرون از یک نظام مشترک قرار نگیرند.

تلقی حقوق بین الملل چونان سرچشمه به هم وابستگی سیاسی به مراتب بهتر از تلقی آن همچون چارچوب حکمرانی است، هرچند حقوق بین الملل را عمدتاً خود دولت‌ها به وجود آورده اند و کارویژه رسمیش آن است که هم حاکمیت آنها را محرز و هم آن را محدود می‌سازد.

سومین سرچشمه به وابستگی سیاسی یعنی هنجارهای غیررسمی رابطه نزدیکی با حقوق بین الملل دارد ولی با آن یکی نیست. این هنجارها می‌توانند پیشتر از قواعد رسمی باشند یا قواعد رسمی جلوتر از آنها باشند ولی با این حال این قدرت را دارند که بیش از حقوق بین الملل اشاعه یابند. منظور از "هنجارها" اصول کلی و فرض‌های اثربخشی هستند که دولت‌ها در مشارکت روزانه شان در مناسبات بین‌المللی آنها را به رسمیت می‌شناسند.

سلسله مراتب دولت‌ها چهارمین سرچشمه به هم وابستگی سیاسی است. سلسله مراتب دولت‌ها عبارتی مترادف با توازن قدرت نیست مفهومی که بیش از آن خام و ناپخته است که بتواند غنای رویدادها در نظام بین‌المللی دوران نو را بیان کند. در هر محیط اجتماعی بازیگران یا واحدها باید راهی برای شناخت جایگاه نسبی خودشان در نظام داشته باشند که معمولاً متضمن گونه ای سلسله مراتب یا جدول رده بندی است. در مناسبات بین الملل با توجه به نابرابری وسعت و قدرت دولت‌ها این سلسله مراتب خیلی سراسر است به نظر می‌رسد، ولی چنین نیست. علت این امریکی آن است که برخی شرکت‌های چندملیتی ثروتی بیشتر از بسیاری از دولت‌ها در اختیار دارند و دیگر این که اکثر اعضای سازمان ملل در حدفاصل ابرقدرت بودن و خرده دولت بودن قرار دارند. طبقه متوسط بین المللی پرشمارترین قشر در حال رشد در نظام اجتماعی بین‌المللی است.

#### کناره گیری و دیگر اشکال مقاومت

هرچند نظام بین المللی عناصر قابل ملاحظه ای از به هم وابستگی سیاسی و اقتصادی را از خود به نمایش می‌گذارد، این بدان معنا نیست که بازیگران مشخص هیچ راهی برای حفظ یا ایجاد فضایی خاص خودشان در اختیار ندارند.

بسیاری از دولت‌ها تصمیم می‌گیرند با تن دادن به خواست‌های یک همسایه قدرتمند، یک اتحادیه یا نوع دیگری از ائتلاف دیپلماتیک یا گردن گذاشتن به قواعدی کلی که براساس آمیزه ای از همداستانی و رهبری استیلاجویانه وضع شده است با فشارهای نظامی کنار بیایند. آنها که در این گروه جای نمی‌گیرند- و بسیاری دولت‌ها مواضع خود را در طول زمان تغییر می‌دهند- بازراه‌های مختلفی برای ابراز توانایی مستقل خودشان جهت کنشگری در اختیار دارند. آنها را می‌توان بی طرف، خودسر، انزواگرا و دارای رفتار نامتعارف خواند.

بی طرفی شکل‌های بسیار مختلفی به خود می‌گیرد و معنایی فراتر از معنای فنی این کلمه یعنی برون ماندن از درگیرهای مسلحانه دارد. می‌توان آن را برای اشاره به پیوستار وسیع شیوه‌هایی به کاربرد که برای اجتناب از تعهد به پذیرش گروه بندی‌های اصلی در سیاست بین الملل استفاده می‌شوند. تحت این عنوان می‌توان بسیاری از دولت‌ها را جای داد که برای ایجاد همبستگی در میان آنها که در برابر کشش‌های دو اردوگاه جنگ سرد مقاومت می‌کردند با جنبش غیرمتعهدها همراه شدند.

اگر تعداد دولت‌های پیگیر راهبردهای بی طرفانه بیش از آن چیزی است که در وهله نخست به نظر می‌رسد، درباره خودسری عکس این قضیه صادق است. با گوش سپردن به سخن سربازی‌های قدرت‌های بزرگ چنین به نظر می‌رسد که دولت‌های سرکش پیوسته نظم بین المللی را به خطر می‌اندازد در عمل تعداد معدودی از کشورها این خطر را به جان می‌خرند که با ستیزه در برابر وضع موجود به طور کلی و حتی در زمینه مسائلی که برای خودشان اهمیت دارد خود را

هدف نگاه‌های دشمنانه دیگران قرار دهند. هرگاه دولتی رفتاری خودسرانه و مہارنشدنی از خود نشان دهد به زودی طرد می‌شود که این خود بیان‌کننده آن است که نظام بین‌المللی بر ہمرنگی مبتنی است.

رفتار نامتعارف ہمچون راہبردی برای مقاومت در برابر سنگینی نظام بین‌الملل کم دوام تر از سه راہبرد دیگر است. این راہبرد عمدتاً به رہبران خاصی تعلق دارد و می‌توان آن را به چشم مقولہ ای نگریست کہ انواع مواضع یکتای سیاست خارجی را در آن جای می‌دهیم مانند رفتار زلاندنو در دوران دیوید لانگ کہ به شکل چشمگیری از سیاست خارجی آرام و طرفدار غرب خود فاصلہ گرفت و به انتقاد از آزمایشہای ہستہ ای فرانسه و امریکا پرداخت.

تغییر نظام

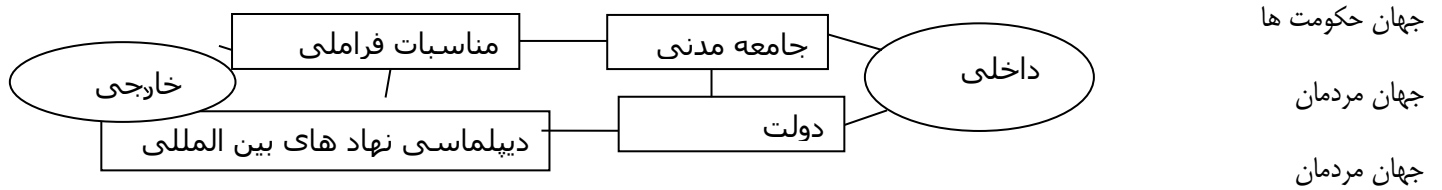
در این فصل کوشیدیم نشان دهیم محیط بیرونی ہرچند مطابق گمان نسلہای پیشین تنها مبنای منطقی سیاست خارجی نباشد، ہمچنان برای ہر سیاست خارجی اهمیت محدودی دارد. این "جهان خارج" بستہ به منطقہ های کارکردی جداگانہ، ابعاد متفاوتی دارد و متضمن ہمزیستی جامعہ دولتہای است کہ از مناسبات فرامرزی برخوردارند. با این حال جهان خارجی از این جہت کہ به سہولت مستعد دگرگونی نیست و بخشی از روند سیاسی زاییدہ تصمیمات بہ شمار نمی‌رود ہمچنان بیرونی است. از این گذشتہ محیط بیرونی تا حد بالایی از شرایط مادی و نیمہ مادی تشکیل می‌یابد کہ ممکن است بہ درستی دریافت نشوند، ولی در مرحلہ ای از چرخہ تصمیم‌گیری حضور خود را بہ اثبات می‌رسانند.

### صورت بندی های جدید فراملی

محیط بین‌المللی ہموارہ تا حدودی از بازیگران و مناسبات فراملی تشکیل یافته است. ہرگز دورہ ای کہ طی آن فقط مناسبات میان دولت‌ها مطرح باشد وجود نداشته است بلکہ می‌توان گفت نسبت تعاملات تحت کنترل حکومت‌ها در گذشتہ برای نمونہ در دوران جنبش اصلاح مذهب و جنبش مقابل آن، [سدہ های شانزدهم و ہفدہم] کم تر از امروز بودہ است.

جهان حکومتها و جهان مردمان ہموارہ در کنار ہم بودند وبا یکدیگر ہمپوشانی و در ہم تداخل داشته اند.

با افزودن تمایز میان وجہ داخلی و وجہ بیرونی بہ این دو جهان، می‌توان نموداری چہار بخشی ترسیم کرد کہ ہم برای پژوهندگان و ہم برای اہل عمل معنا دارد.



ہر جا مردمان داخل کشور مجال بیش تری دارند، جامعہ ی مدنی نیرومندی بہ وجود می‌آورند و در سطح بین‌المللی مناسبات فراملی را پی می‌ریزند.

ہر چند توماس ریس کاپن می‌خواست "مناسبات فراملی را از نو در کانون قرار دہد"

در واقع این مناسبات از زمانی کہ نخستین بار در آغاز دہہ ی ۱۹۷۰ در آثار پیشتاز روزنا، کیوہین ونای مورد توجہ واقع شدہ ہرگز مورد غفلت قرار نگرفتہ بود، جز گرایش سادہ لوحانہ ای در جامعہ موفق جہانی کہ نظریہ ی نو واقع‌گرایی را با اندیشہ ی درونی دوبارہ ی سیاست بین‌الملل همانند می‌انگاشت، مناسبات فراملی بخشی از تحلیل روابط بین‌الملل شدہ بود.

فقط ہنگامی سیاست اقتصادی خارجی در مقولہ ی سیاست خارجی می‌گنجد کہ سعی در شکل بخشیدن بہ محیط بین‌المللی یا تعمیم دادن علائق بنیادین سیاست یاد شدہ متعلق بہ اوست. در غیر اینصورت فقط نوعی دیپلماسی اقتصادی خواهد بود.

به گفته ی نای و کیوهین ، مناسبات فراملی از "ارتباطات، ائتلاف ها و تعاملاتی تشکیل می یابد که بر فراز مرز های دولت ها صورت می گیرد و تحت کنترل سازمان های مرکزی سیاست خارجی حکومت هاست". بازیگران فراملی گروه های خصوصی و یا حتی افرادی هستند که در عین نیاز به تسهیلات درون کشورها برای هدایت مناسبات بین المللی به حکومت ها نیاز ندارند.

محیط فراملی که بازیگران در آن به فعالیت می پردازند سرشتی بسیار دگرگون شونده دارد.

عناصر اقتصاد، سیاست و اطلاعات (سه منطق نظام بین الملل) محیط فرا ملی را تشکیل می دهند که هر کدام با زیگران رسمی و غیر رسمی دارند که تمایزشان با تمایز میان نظام دولت ها و بازیگران فراملی تداخل دارد .

دوره ی فعالیت در محیط فراملی از دوره ی فعالیت سیاستمداران معمولی طولانی تر است زیرا بازیگران در محیطی چند لایه که به سادگی نمی توان تغییرش داد فعالیت دارند. محیط فراملی را میتوان با جهانی شدن که شیوه ی مسلط شناخت جهان برای سیاستمداران ونیز شهروندان آگاه طی دهه ی ۱۹۹۰ بودیکی دانست. این برداشت مزیت های خاص خود را دارد ولی در مورد سیاست خارجی نوعی وارونه زدن است.

اندیشه ی جهانی شدن به راستی اندیشه ی زمانه ی خود است به این معنی که شیوه ای برای درک جهان پس از جنگ سرد که دیگر دچار شکاف های مصنوعی نیست در اختیار ما می گذارد. و با هر شناختی که براساس نقاط ثابت مبتنی باشد به ستیزه ای پسانوگرایانه بر می خیزد.

دیوید هلد معتقد است مدافعان و مبلغان جهانی شدن یا جزء "جهانگرایان دوآتشه" هستند یا طرفدار مکتب "دگردیسی" جهان گرایان دو آتشه بر این باورند که بازاربالنده ی جهانی بیشتر بر جنبه های زندگی ما روی کره ی خاک سایه افکنده است و تلاش هایی که برای پیگیری مسیرهای توسعه جداگانه چه رسد به مسیرهای ارتجاعی - صورت می گیرد بی نتیجه می سازد.

طرفداران دگردیسی به شکل محتاطانه ترفقط معتقدند دوران فعلی دوره ی دگرگونی های سریع و پر دامنه ی برخاسته از فرآیند های اجتماعی - اقتصادی جهانی است که رشته های پیوستگی جوامع سنتی را - اگر نه نابود دست کم - تضعیف می کند.

هم جهان گرایان و دو آتشه و هم طرفداران مکتب دگردیسی به دو قضیه ی بنیادی باور دارند:

نخست اینکه بازار جهانی واحد به سرعت در حال تکوین است؛ دوم اینکه همان گونه که مارشال مک لوهان در دهه ی ۱۹۶۰ می گفت دهکده ی جهانی در حال شکل گیری است که در آن همه ی ما در زمینه پیوستار کاملی از فعالیت بشری، اخبار، نگرانی ها - شایعات و نتایج همگانی تجربه کنیم. به عنوان یک فرضیه جهانی شدن به هرچه کوچکتر شدن حوزه ی سیاستگذاری عمومی اشاره می کند و نمونه ی کلاسیکی که ذکر می کند شکست پوند استرلینگ به دست بورس بازار در سپتامبر ۱۹۲۲ است .

انتخاب ها، پیچیدگی و فرآیندهای سیاسی متفاوت، موانع گسترده ای هستند که نمی گذارند جهانی شدن همچون نوعی سازوکار فرهنگی و اجتماعی به یک شکل بینجامد.

در ورای جهانی شدن، واقعیت ظریف تر و جالب توجه تری وجود دارد. همزیستی دولتها و بازیگران فرا ملی پدید آورنده ی نوعی تعامل پر پیچ و تاب از نیروهای بیست که سمت و سوی مشخصی دنبال نمی کند. مهم ترین ویژگی این تعامل، در هم آمیختن بازیگران و فقدان ساختار است. هم دولت ها و هم بازیگران فراملی باید عملا در همه زمینه ها با این ویژگی ها کنار آیند. پیشگویی پیامبران کل نگر تا این اندازه درست بوده است.

محیط فرا ملی نه ساختاری دارد و نه نهادی خاص خود، پیوسته سیال است. این محیط کاملا افریده ی بازیگران است. محیط فراملی حاصل تغییر کمی است. که شاید اکنون به تغییری کیفی تبدیل شده باشد.

## گونه شناسی بازیگران

پیوستار بازیگران فراملی به شکل شگفت آوری گسترده است. امروزه همه نوع واحدهای متفاوت با اندازه های گوناگون مشغول "کنش" در روابط بین الملل هستند و محیط دولت ها را پیچیده می سازند. گام نخست برای سر درآوردن از این تنوع و فعالیت هایی که پی گیری می شود بنا کردن یک گونه شناسی از بازیگران فراملی است.

سر راست ترین شیوه برای این کار، دسته بندی بازیگران براساس نوع سازمان یافتگی است. بر این اساس می توان کلیسها، شرکت های چند ملیتی، اتحادیه های کارگری، احزاب سیاسی و گروه های تروریست را از یکدیگر متمایز ساخت.

رویکرد دیگر، مرتبه بندی ساده بازیگران فراملی از نظر بزرگی یا قدرت است تا بدین ترتیب به چیزی معادل سلسله مراتب دولت ها دست یابیم و در واقع تا حدودی رقبای اصلی دولت ها را بشناسیم، اما این روش هم خیلی زود ناکام می ماند، زیرا به ندرت پیش می آید که واحدهای مشابه باهم قابل مقایسه باشند. برای نمونه چگونه می توان کلیسای کاتولیک را با شرکت خودرو سازی یا بین الملل از نظر بزرگی مقایسه کرد.

مبنای سودمندتری که برای دسته بندی وجود دارد تمیز گذاشتن بین سه نوع بازیگران فراملی سرزمینی، ایدئولوژیک - فرهنگی و اقتصادی است. بازیگران فراملی سرزمینی مانند دولت ها، دارای مبنایی سرزمینی هستند یا جویای کسب آند؛ بازیگران فراملی ایدئولوژیک - فرهنگی می کوشند اندیشه ها یا شیوه های فکری را در آنسوی مرزهای ملی ترویج کنند؛ بازیگران فراملی اقتصادی نیز تلاش اصلی شان تولید ثروت است.

گروه بازیگران **فراملی سرزمینی** در بر گیرنده **معروف ترین** و شاید مهیب ترین دشمنان دولت های منفرد - اگر نگوئیم دولت به معنای عام - است.

کامیابی هر بازیگر فراملی سرزمینی در تلاش هایش به معنی حذف آن از این گروه خواهد بود. آنها که نمی توانند جای رژیم را بگیرند یا دولت تازه ای تشکیل دهند پیگیری نامحدود مبارزه بین المللی برایشان دشوار می شود.

نوع دیگر بازیگران سرزمینی را باید در واحد های فراملی سراغ گرفت. شهرها، مناطق و ایالت های جزء دولت های فدرال، همگی دارای نوعی سیاست خارجی "محلی" یا "شهری" هستند. معمولاً مناطق در تبلیغات تجاری به نفع خویش و دیگر جنبه های اقتصادی فعالیت خاصی دارند، ولی شهرها و شهرک ها مشارکت چشمگیری در فعالیت های صلح سازی داشته اند. طبیعتاً این فعالیت ها در کوتاه مدت هیچ تاثیری ندارد ولی ممکن است در گذر زمان تاثیر قابل ملاحظه ای بر جامعه مدنی گذارد. این فعالیت ها ممکن است تحت نفوذ حکومت ها در آیند یا حکومت ها آنها را به دست گیرند. فعالیت های شهری و مناطق می تواند نشان دهنده برون دادهای بسیار ملموس باشند که منابعی نیز پشتیبان آنهاست. از همین رو، این گونه فعالیت ها هم می توانند دست و پا گیر حکومت ها شوند و هم شبکه های بین المللی جدید و مستقلى به وجود آورند.

**دومین گروهی** که می توان بازیگران فراملی را در آن دسته بندی کرد گروه بازیگران **ایدئولوژیک - فرهنگی** است. همه آنها این ویژگی را دارند که پایبند گسترش اندیشه ها هستند و نسبتاً علاقه ای به سرزمین و بنیان های سنتی قدرت ندارند. از همین رو در آن واحد هم با دولت ها در محیط فراملی رقابت دارند و هم بر اعمال نفوذ بر قدرت ها تکیه دارند، زیرا به تنهایی از ابزار های دستیابی به اهداف مورد نظر خویش بی بهره اند. یک گروه فرعی آشکار در این طبقه، سازمان های تک آرمانی هستند که یک هدف خاص را در سطح بین الملل دنبال می کنند و پس از فراهم آوردن آن، دیگر برجستگی خود را از دست می دهند. به عنوان نمونه می توان به جنبش خلع سلاح هسته ای اروپا، جنبش ضد جدایی نژاد و صندوق جهانی حیات وحش اشاره کرد.

بازیگران ایدئولوژیک بادوام تر آنهايي هستند که دیگران را به کیش خود فرا می خوانند. به عنوان نمونه می توان به کلیساها و فرقه های مذهبی، بین الملل های سوسیالیستی و کمونیستی، شبکه های بین الملل احزاب لیبرال و دموکرات مسیحی، گروه های آرمان گرا با انواع اعتقادات و... اشاره کرد.

تصمیم گیران دولتی غیر مذهبی به ویژه در غرب کیفیت فراملی مذهب را دست کم گرفته اند.

بازیگر فراملی بودن بیش از دولت بودن به یک شکلی و یا همگونی بازیگران اشاره نمی کند.

اسلام را غیر مسلمانان به سهولت به چشم موجودیتی واحد می بینند تقریباً مانند واتیکانی که یک ارتش چریکی نیز در اختیار دارد، اما در عمل، جهان اسلام نیز به اندازه جهان مسیحیت رنگارنگ است و می توان پیوستار گسترده ای از موضع گیری های متفاوت در قبال سیاست و امور بین الملل را در آن سراغ گرفت. این واقعیت که در الهیات اسلامی نهاد دین، دولت و جامعه مدنی از هم جدا شناخته نمی شوند؛ بدین معنی است که این دین استعداد بیش تری برای فعال شدن در عرصه سیاسی دارد.

بازیگران فراملی که بیش تر به قطب فرهنگی پیوستار نزدیکند تا قطب ایدئولوژیک آن، سازمان های دست اندر کار دانش و اطلاعات هستند که مستقل از نیازهای دولتی که در خاکش حضور دارند به گسترش اطلاعات و اندیشه ها علاقه دارند. این "پیوستار اطلاعاتی" نظام بین المللی توانایی ایجاد تغییرات ساختاری دارد که گواه آن تاثیر مهمی است که فناوری اطلاعات طی بیست سال گذشته صرفاً در نتیجه فعالیت های حرفه ای به جا گذاشته است.

گهگاه جوامع معرفتی قادرند با بسیج کردن نیروهای خودشان به منظور تغییر دادن خط مشی عمومی به طور موقت به بازیگران بین المللی تبدیل شوند.

از این هم بانفوذتر، تأثیری است که دانشمندان بلند پایه ایالات متحده و اتحاد شوروی در مذاکرات ابر قدرت ها در زمینه کنترل تسلیحات از خود به جا گذاشتند.

**نمونه سوم** (نمونه آخر) اما تأثیرگذار در سیاست های **جامعه اقتصاد دانان حرفه ای** هستند که تأثیر آنها در بسیاری از سیاست های اقتصادی در طول تاریخ ملموس و قابل استناد و قابل مراجعه است. آنها تأثیر مستقیمی در زندگی میلیون ها انسان دارند و عاملی محوری در تنظیم سیاست های اقتصادی دولت به شمار می روند.

بازیگران اقتصادی در محیط فراملی در کسب و کار خودشان از استقلال عمل قابل ملاحظه ای برخوردارند که این کسب و کار نیز در اقتصاد بین الملل و آنچه دولت ها مایلند در بستر آن انجام دهند تأثیر عظیمی دارد. در این چارچوب و نیز در چارچوب اقتصاد سیاسی بین الملل باید همواره آنها را برحسب مقالاتی که با دولت ها دارند مورد تجزیه و تحلیل قرار داد.

### سیاست خارجی و بازیگران فراملی: یک الگو

تشخیص گونه های متفاوت بازیگران فراملی به ما کمک می کند پیوستار فعالیت هایی که زیر عنوان سیاست بین الملل جای می گیرد و سرشت ستیزه هایی که این فعالیتها برای دولتها پیش می آورد درک کنیم. سه گونه از این مناسبات را می توان مشاهده کرد. ۱- مناسبات عادی چانه زنی ۲- مناسبات رقابتی قدرت ۳- مناسبات فراگذرنده، که تعاملات و تقابلاتشان با دولت در جدولی توضیح داده می شود:

*	اقدام بازیگران فراملی در قبال دولت	اقدام دولتها در برابر بازیگران فراملی	سرشت تعادل (تعامل با یکدیگر)	نمونه ها	برتری با کدام است؟
مناسبات عادی چانه زنی	در خواست تغییر سیاست ها و اعمال نفوذ در تصمیم گیریها	مشروع دانستن اقدام بازیگر فراملی و آغاز گفتگو و وارد کردن بازیگر فراملی در سیاستگذاری و بهره برداری از مجاری ارتباطی بازیگر فراملی در جهت مقاصد دولت	مصالحه، معامله، اقدام همکارانه، تداوم مناسبات	مقاولنامه های مونترال و توکیو، مقاولنامه های لومه (بین جامعه اروپا و ۷۸ کشور آفریقایی)، نظارت بر نحوه برگزاری انتخابات	متوازن
مناسبات رقابتی قدرت	اقدام مستقیم روی محیط داخلی با بهره گیری از افکار عمومی به مثابه ای ابزار وارد ساختن فشار، تشکیل هسته- های محلی، تلاش برای مختل ساختن قدرت دولت و کاهش انحصار آن، به جان هم انداختن دولتها، گیرانداختن حکومت های منفرد با تشکیل ائتلافهای افکار عمومی بین المللی	نادیده گرفتن اقدام بازیگر فراملی، اعمال قدرت بر مرزها و قانونگذاری برای جلوگیری از دسترسی بازیگر فراملی یا تضعیف موقعیت آن، سرکوب، اقدام نظامی، همکاری حکومت ها با یکدیگر	دشمنی، احتمالاً با حاصل جمع صفر، قطبی شده، ناپایدار- احتمالاً دولتها بین خودشان دچار چنددستگی شوند و بازیگران فراملی هم ممکن است از نظر سیاسی پا از گلیم خودشان بیرون گذارند، مربوط به موضوعات مشخص	تعارضات بر سر حقوق بشر، مداخله ی قایق رزمندگان رنگین کمان در مناطق آزمایشهای هسته ای، اختلاف بر سر انتقال تکنولوژی، رسوایی شرکت لاکهید، بازیگرانی که سودای دولت شدن دارند.	معمولاً برتری با دولتهاست



معمولا برتری با بازیگران فراملی است.	کلیساهای، شرکت‌های فراملی، جوامع معرفتی	ناآرام، متناوب، مفروضات و شیوه‌های کار واگرا، عمدتا مرتبط با موضوعات ساختاری	تلاش برای منتقل ساختن موضوع به نوع اول یا دوم مناسبات، نادیده گرفتن، سردرگمی: تلاش برای بکارگیری بازیگران فراملی "خودی" و سایر وزنه‌های توازن بخش خصوصی.	سرگرم کار خودشان، نادیده گرفتن مرزها تا حد ممکن، دولتها طرف اصلی گفتگوی آنها نیستند.	مناسبات فراگذرنده
--------------------------------------	---	--	--	--	-------------------

### سیاست پیوند:

شیوه‌های تسلط بر دولت توسط گروه‌های فراملی و ایجاد گرفتاری برای آنها را سیاست پیوند گویند. نظام دولتها با شبکه‌ای از ارتباطات فراملی گره خورده است. سیاست پیوند نشان می‌دهد که حکومتها چگونه برای ایفای نقش دربان یعنی داشتن صلاحیت انحصاری میاننداری بین جهان و جامعه‌ی خودشان محکوم به شکست هستند. در این بین سه نوع پیوند وجود دارد:

۱- واکنشی ۲- تقلیدی ۳- رخنه‌گری

پیوند واکنشی زمانی بوجود دارد که رویدادی در یک جامعه بدون تحریک حکومتها به واکنشهای خودجوش جامعه‌ی دیگر بینجامد. مثل تظاهرات ۱۸۵۱ لندن.

پیوند تقلیدی اساسا همان چیزی است که اقتصاددانان اثر نمایشی می‌خوانند. اتفاقی در جامعه‌ی می‌افتد و خیلی زود شهروندان جامعه‌ی دیگر از آن تقلید می‌کنند، مانند موج مکزیکی در یک جمعیت انبوه.

سومین نوع پیوند، پیوند رخنه‌گرا است که منظور از آن تلاش عمده‌ی عناصر یک جامعه برای رخنه کردن، اعمال نفوذ و گهگاه نیز بازیچه‌ی دست ساختن جامعه‌ی دیگر است. ممکن است طرف‌نهایی این تلاش، یک حکومت بوده و در واقع گاه ممکن است تمییز دادن آن از اقدامات عاملان حکومت دشوار باشد. ولی بی‌گمان یک بعد فراملی وجود دارد.

نتیجه‌ی برهم‌انباشته شدن هر سه نوع پیوند، دگرگون شدن سرشت سیاست داخلی و سیاست بین‌الملل است که با بروز پیچیدگی‌هایی برای سیاستگذاران در داخل و خارج بوده است.

مدل سیاست پیوند در مقایسه با مدل معمولی موسوم به مدل قیف پیچیده تر می‌باشد. (ر.ک: صفحه ۲۹۵ کتاب)

علت شایع بودن سیاست پیوند این است که بازیگران فراملی هم اهل ابتکار عمل هستند، هم از خود واکنش نشان می‌دهند و هم به تقلید می‌پردازند. هم از دستور کار خودشان پیروی می‌کنند، هم به دولتها واکنش نشان می‌دهند و هم از تاکتیکهای موفق یکدیگر تقلید می‌کنند. اما به هیچ وجه تقدماتشان به قصد مشکل تراشی برای حکومتها صورت نمی‌گیرد.

بروز مشکلات در سیاست پیوند بین افراد مختلف به دلیل وجود دیدگاههای متعارض درباره‌ی نحوه‌ی سازماندهی جامعه و یا توزیع منابع، در سطح داخلی یا بین‌المللی است.

شبکه‌ی سیاست پیوند، زاده‌ی انبوه فعالیت‌های فراملی گونه‌های مختلف بازیگران فراملی است و به طور مستمر در همه‌ی

« پیوستار » نظام بین الملل بازخورد دارد و هم در خود بازیگران فراملی و هم در دولتها اثر می گذارد. خود سیاست پیوند از نوع مجزایی از کنشگری تشکیل می یابد و بر همین اساس فشارهای مشخصی بر کنشگری دولتها وارد می سازد و در نتیجه، هر روز دشوارتر از روز پیش می توان دانست که چه تصمیماتی کجا و به دست چه کسانی گرفته می شود. این امر هم برای شناخت ما و هم در زمینه ی مسئولیت پذیری مردم سالارانه پیامدهایی دارد.

### **آشفته شدن مسئولیتها:**

معمولا خود بازیگران هم دست کم به اندازه ی شهروندان نمی دانند که در سیاست بین الملل و فراملی قدرت و اقتدار از کجا مایه می گیرد. بر این اساس معمولا دولتها نقش خود را دست بالا و بازیگران فراملی نقش خود را دست کم می گیرند. یکی می خواهد مسئولیتهايش کاهش نیابد و دیگری می خواهد بی جهت توجه دیگران را به خود جلب نکند.

بازیگران فراملی فقط در برابر خودشان مسئولند حال آنکه حکومتها مسئول رفاه مردم خود هستند و غالبا حتی ادعاهای دامن دارتری هم دارند. ولی بسیاری از این بازیگران دقیقا برای پیگیری منافع مشترک تشکیل شده اند و رواج فزاینده ی آنها در میان بخشهای تحصیل کرده تر شهروندان به آنها مشروعیتی می بخشد که حتی مورد تصدیق دولتها هم هست. برخی از بازیگران فراملی در فرآیند اجرای سیاستها به ویژه در جهان سوم و یا پس از درگیریها گنجانده می شوند، حال آنکه برخی دیگر نقش مهمی در تعیین معیارها دارند. هرچه این جریان پیش تر رود این بازیگران بیشتر سرشت دیوان سالارانه دولتها را به خود خواهند گرفت.