

# تبیین مطلوب و کارآمد از سیاست خارجی در بستر نظام بین‌المللی<sup>۱</sup>

علیرضا رضایی<sup>۲</sup>

(تاریخ دریافت ۸۷/۲/۱۲ - تاریخ تصویب ۸۷/۵/۱۸)

## چکیده

نظام بین‌الملل ضمن تأثیر بر هویت دولت‌ها، بخشی از رفتارها، ایستارها و اهداف سیاست خارجی آنها را تعیین می‌کند، از سوی دیگر داده‌های سیاست خارجی کشورها هم به نوبه خود به صورت نهاده وارد نظام بین‌المللی شده و آن را تحت تأثیر قرار می‌دهد. به همین جهت، نمی‌توان داده‌های سیاست خارجی دولت‌ها را در دوران ساختار دو قطبی نظام بین‌المللی و بعد از آن یکی دانست، زیرا نه تنها دسترسی به اهداف سیاست خارجی در بستر نظام بین‌المللی صورت می‌گیرد، بلکه استراتژی‌های سیاست خارجی هر کشور متأثر از جایگاه خویش در ساختار نظام بین‌المللی می‌باشد. در این مقاله به دنبال پاسخی برای این سؤال هستیم که تبیین مطلوب و کارآمد از سیاست خارجی در بستر نظام بین‌المللی چگونه امکانپذیر است؟ در این راستا سیاستگذاری خارجی و تحلیل سیاست خارجی یک کشور منوط به در نظر داشتن دو فاکتور زیر است:

الف - چگونگی هدف‌گذاری و شناخت اهداف سیاست خارجی آن کشور؛

۱- این مقاله بخشی از طرح پژوهشی است که نویسنده تحت عنوان "تئوری‌های روابط بین‌الملل و سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران" در معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی همدان انجام پذیرفته است.

۲- عضو هیئت علمی گروه علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی همدان و دانشجوی دکتری تخصصی روابط بین‌الملل.

ب- استراتژی (شیوه دستیابی به اهداف) در سیاست خارجی آن کشور.

در این مقاله در قسمت نخست ضمن بررسی مبنای هدف گذاری در سیاست خارجی، انواع اهداف سیاست خارجی را از مناظر مختلف تحلیل می‌نمایم. در قسمت بعد به بررسی شیوه دستیابی به اهداف در سیاست خارجی، که عمدتاً به محیط عملیاتی سیاست خارجی برمی‌گردد، می‌پردازیم.

**واژگان کلیدی:** سیاست خارجی، نظام بین‌المللی، ساختار نظام بین‌المللی، نظم بین‌المللی، اهداف سیاست خارجی، استراتژی سیاست خارجی، موازنه نرم.

### مقدمه

درحالی‌که روابط بین‌الملل شامل روابط بین حکومت‌ها، گروه‌ها، سازمان‌ها و حتی افراد کشورهای مختلف می‌گردد، سیاست خارجی تنها آن دسته از روابط را دربرمی‌گیرد که حکومت‌ها متصدی آن می‌باشند. به عبارت بهتر سیاست خارجی به عنوان یک مجموعه اعمال از پیش طرح‌ریزی شده توسط تصمیم‌گیران، شامل دستیابی به اهدافی معین در چارچوب محیط بین‌المللی است. به این ترتیب نمی‌توان نقش نیازهای داخلی را در تعیین اهداف سیاست خارجی نادیده گرفت و سیاست خارجی را از سیاست داخلی جدا دانست. در این ارتباط مطالعه سیاست خارجی به عنوان عاملی برای پیوند دادن تجزیه و تحلیل اثر سیاست‌های داخلی و خارجی بر روابط کشورها با هم، اهمیت می‌یابد.

در دهه‌های گذشته درک تمایز بین سیاست داخلی و خارجی آسان‌تر از امروز بود. تحولات معاصر خط بین آنچه داخلی و خارجی است را محو کرده است. اما هر چند این خط تمایز ممکن است محو شده باشد، اندیشمندان این حوزه به تمییز این دو از طریق هدف می‌پردازند. بدین ترتیب که اگر هدف اصلی در بیرون از مرزهای کشور قرار دارد، حتی اگر پیامدهای ثانویه آن سیاست‌های داخلی را تحت تأثیر قرار دهد، این سیاست خارجی است. همچنین اگر هدف اصلی داخل کشور است، این سیاست داخلی است حتی اگر دیگران را در خارج از مرزها متأثر کند.

اهداف سیاست خارجی به سایر دولت‌ها محدود نشده و ممکن است افراد خاص، بازیگران غیر دولتی یا شرایط بین‌المللی (از قبیل اقتصاد جهانی یا محیط زیست بین‌المللی) را مخاطب قرار دهد.

سیاست‌گذاری خارجی و تحلیل سیاست خارجی یک کشور به نظر من منوط به در نظر داشتن دو عامل زیر است:

الف- چگونگی هدف‌گذاری و شناخت اهداف سیاست خارجی آن کشور؛

ب- استراتژی (شیوه دستیابی به اهداف) در سیاست خارجی آن کشور.

در این راستا، در قسمت نخست این مقاله ضمن بررسی مبنای هدف‌گذاری در سیاست خارجی، انواع اهداف سیاست خارجی را از مناظر مختلف تحلیل می‌نمائیم. در قسمت بعد به بررسی شیوه دستیابی به اهداف در سیاست خارجی، که عمدتاً به محیط عملیاتی سیاست خارجی برمی‌گردد، می‌پردازیم.

### ۱- هدف‌گذاری در سیاست خارجی

از آنجا که دولت‌ها به عنوان بازیگران نظام بین‌المللی محسوب می‌شوند، باید متوجه این واقعیت بود که سیاست خارجی آن‌ها با آرزوها، ایده‌ها و ترس‌های آنها آغاز می‌شود. اهداف سیاست خارجی در واقع تصویری از وضعیت آینده است که دولت باید بدان دست یابد. اهداف سیاست خارجی حاصل تحلیل مقاصد<sup>۱</sup> و ابزارهای<sup>۲</sup> نیل به اهداف است.

سیاست خارجی همانطور که اشاره شد از بازی متقابل بین داخل و خارج ایجاد می‌شود. دولت‌ها مطمئناً در سیاست خارجی خود اهدافی را تعیین نموده و سعی می‌نمایند بر اساس یک استراتژی مناسب، به آن اهداف دست پیدا کنند. این اهداف در نهایت خواست‌ها و نیازهای امنیتی، استراتژیک، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و نظامی دولت‌ها را تحت پوشش قرار می‌دهد. اساساً هر دولتی داده‌های سیاست خارجی خود را در جهتی تنظیم می‌کند که بتواند به اهدافش دست پیدا کند. اما نباید انتظار داشت که اهداف در طول زمان و در شرایط و مقتضیات مختلف ثابت باقی بمانند، چرا که عوامل متعدد داخلی و خارجی وجود دارند که باعث دگرگونی در اهداف سیاست خارجی یک کشور می‌شوند. بدین ترتیب تصمیم‌گیرندگان سیاست خارجی باید سلسله مراتبی را برای اهداف متنوع سیاست خارجی در نظر گیرند. چون واحدهای مختلف در عرصه نظام بین‌الملل، همزمان اولویت‌های متفاوتی را برای خویش قائلند (قوام ب، ۱۳۸۶: ۱۰۸). این در

۱ - Ends

۲ - Means

حالیست که رئالیست‌ها کسب، حفظ، بسط و نمایش قدرت را تنها هدف مهم دولت در عرصه سیاست بین‌الملل می‌دانند.

آرنولد ولفرز ضمن تمایز میان "اهداف تملکی" و "اهداف محیطی" در سیاست خارجی بر آنست که «در هدایت سیاست خارجی برای کسب اهداف تملکی یک ملت ممکن است برای افزایش و یا حفظ متاعی که برایش ارزشمند است تلاش بنماید... اهداف محیطی ماهیتی دیگر دارند. ملت‌های خواهان این اهداف، در پی حفظ و یا افزایش مایملک خود به ضرر دیگران نیستند. برعکس هدف آنان شکل دادن به وضعیت موجودی است که ورای مرزهای آنان قرار دارد.» (ولفرز، ۱۳۷۴: ۲۳۹). ولفرز اهداف محیطی را وسیله دستیابی به اهداف تملکی می‌داند. با این مقدمه به این مسأله می‌پردازیم که مبنای هدف‌گذاری در سیاست خارجی کشورها چیست.

### ۱-۱- مبنای هدف‌گذاری چیست؟

تعیین هدف در سیاست خارجی به واقع مهم‌ترین مرحله در سیاست خارجی کشور است، چرا که تعریف اهداف بلندپروازانه بدون توجه به واقعیات بین‌المللی و توانایی‌های خود، علاوه بر عدم دسترسی به این اهداف، سبب ائتلاف سرمایه‌های ملی می‌گردد. از طرف دیگر تعیین اهداف واکنشی کوتاه‌مدت و ناچیز از نظر توانایی‌های داخلی هم به نوبه خود در ائتلاف سرمایه‌های ملی سهیم است. مسأله این است که مبنای سیاست‌گذاری در تعیین اهداف سیاست خارجی کشور کدام است؟

در پاسخ به پرسش مذکور شایان ذکر است که تعیین هدف در سیاست خارجی در درجه نخست منوط به داشتن درکی صحیح از مقدورات ملی و محذورات محیطی (بین‌المللی یا منطقه‌ای) است. «مقدورات و محذورات حاکی از تلفیق امکانات با اهداف، و اختیار با جبریت‌های ناشی از واقعیت است؛ اما در مورد محذورات بیشتر به جبریت‌های ساختار و بلندپروازی‌های ناشی از اهداف توجه می‌شود، و در مفهوم مقدورات بیشتر به اراده و اختیار توجه شده است.» (سیف زاده، ۱۳۸۴: ۱۱). البته قدرت کشور در تعیین مقدورات و محذورات جایگاه ویژه‌ای دارد. میزان قدرت ملی و مقدورات ملی در تعیین محذورات هر دولت نقش دارد. برای مثال نمی‌توان محذورات دولت آمریکا را با محذورات دولت عراق یکی دانست، چرا که هر چه بازیگری از سلسله مراتب قدرت پایین‌تر آید، مقدورات ملی آن بیشتر تحت‌الشعاع محذورات محیطی قرار می‌گیرد.

مقدورات ملی تابعی از دو دسته قدرت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری است، و محذورات محیطی معطوف به نظام بین‌المللی و ساختار<sup>۱</sup> و فرایند<sup>۲</sup> آن نظام می‌باشد. برآیند تمامی مناسبات سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی در کنار ظرفیت نخبگان یک کشور، تعیین‌کننده مقدورات ملی است. نوع ساختار نظام بین‌المللی و سیاست خارجی دیگر کشورها در فرایند نظام بین‌المللی، از محذورات سیاست خارجی کشورها محسوب می‌گردد، بطوریکه نمی‌توان اهداف و استراتژی‌های سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران را در دوران ساختار دوقطبی جنگ سرد و دوران ساختار تک قطبی مبتنی بر هژمونی ایالات متحده آمریکا یکی دانست.

عامل دوم در تعیین هدف در سیاست خارجی نیازسنجی در سطوح داخلی و بین‌المللی است. کشورها عمدتاً بر اساس جایگاهی که در هرم قدرت در سطح بین‌المللی دارند، دارای نیازها و خواست‌های متفاوتی هستند. خواست‌ها و نیازهای کشورهای در حال توسعه با خواست‌ها و نیازهای کشورهای توسعه یافته، کمتر همپوشانی دارد و حتی گاهی در تضاد با هم نیز قرار می‌گیرند. در نیازسنجی داخلی کشورهای در حال توسعه - نظیر ایران - سوی اهداف عامی که همه کشورها در سیاست خارجی خود دنبال می‌کنند، مسلماً آنچه که در اولویت قرار می‌گیرد، توسعه و پیشرفت است.

در نسبت توسعه با سیاست خارجی می‌توان به سه نقش سیاست خارجی در این امر اشاره نمود:  
الف - سیاست خارجی، تسهیل‌کننده توسعه است. سیاست خارجی می‌تواند توسعه یک کشور را تسهیل کند و یا موانعی در سر راه آن ایجاد کند.

ب - بهره‌برداری از امکاناتی که در سطح جهانی برای توسعه در نظر گرفته شده است. امکانات سازمان‌های بین‌المللی در این راستا از مجرای سیاست خارجی قابل دسترسی است.

ج - جلوگیری از هزینه‌ها از طریق ایجاد محیطی مناسب در سیاست خارجی به این معنا که فقدان درگیری و جنگ که هدف نهایی دیپلماسی است، شرط اصلی و اولیه هر نوع توسعه‌ای است. پس از آن است که می‌توانیم با رسیدن به توسعه به تولید امنیت در سیاست خارجی پردازیم، چرا که بدون توسعه کمتر امنیت خواهیم داشت (سجادپور، ۱۳۸۶: ۸۰).

در حوزه نیازسنجی، بخش بعدی نیازسنجی در سطح بین‌المللی است. داشتن شناخت و درک

۱ - Structure of International Systems

۲ - Process of International Systems

صحیح از ملزومات و نیازهای موجود در سطح بین‌المللی، می‌تواند در موفقیت سیاست خارجی جهت دستیابی به اهداف و نیازهای داخلی مثرتر واقع شود. برای مثال درک مقتضیات و نیازسنجی بین‌المللی در دوره آقای خاتمی، سبب طرح ایده گفتگوی تمدن‌ها و اقبال عمومی جهانی نسبت به آن شد، که این خود سبب افزایش مقدرات ملی در دستیابی به اهداف گردید.

عامل سوم در تعیین هدف در سیاست خارجی، اولویت‌بندی اهداف است. در تجزیه و تحلیل سیاست بین‌الملل، اگر کشورها سازمان‌های تک‌هدفی بودند، نیازی نبود که مترصد اهداف دولت-ملت باشیم. ضمن آنکه دولت‌ها به هیچ وجه حاضر به فدا کردن هدف خود نمی‌گردیدند. همواره بسیاری از اهداف داخلی وجود دارند که هیچ دولتی نمی‌تواند آنها را نادیده انگارد. این اهداف داخلی برای جذب منابع با اهداف خارجی کشور در رقابت و کشمکش‌اند و غالباً اهداف داخلی بیشترین تنگنا را برای اهداف خارجی ایجاد می‌کنند. اینجاست که حل در اولویت‌بندی اهداف براساس اهمیت آنها و میزان در دسترس بودن آنهاست. ممکن است ما دارای اهداف بسیار انسان‌دوستانه‌ای در سیاست خارجی خود باشیم- برای مثال حمایت از همه مستضعفان جهان که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بدان اشاره شده است- اما دستیابی به این هدف ممکن است در شرایط کنونی امکانپذیر نباشد، یا منوط به دستیابی به اهداف دیگر باشد. اینجاست که اولویت‌بندی اهداف مفهوم می‌یابد که البته این خود منوط به تقسیم‌بندی انواع اهداف است که در قسمت بعد بدان می‌پردازیم.

## ۲-۱- انواع اهداف در سیاست خارجی

اهداف سیاست خارجی را براساس زمان، از منظر موضوعی و از منظر گستردگی و شمول تقسیم‌بندی نموده‌اند که ذیلاً به آن‌ها می‌پردازیم:

### ۲-۱-۱- انواع اهداف از منظر زمان

از منظر زمان دستیابی به اهداف سیاست خارجی، اهداف را به سه دسته تقسیم‌بندی می‌نمایند:

**الف- اهداف کوتاه مدت<sup>۱</sup>:**

اهداف کوتاه مدت در سیاست خارجی بیشتر جنبه فوری، مقطعی و لحظه‌ای دارد، که به

خواست‌های آنی دولت‌ها پاسخ می‌دهد. گاه این اهداف در سطح سیاست خارجی جنبه واکنشی<sup>۱</sup> در برابر رفتار سیاست خارجی سایر واحدهای سیاسی را پیدا می‌کند. برای مثال انعقاد یک قرارداد اقتصادی برای تأمین بخشی از نیازهای داخلی را می‌توان در زمره اهداف کوتاه مدت تبیین کرد.

#### ب- اهداف میان مدت<sup>۲</sup>

اهداف میان مدت به عنوان حلقه واسطه بین اهداف کوتاه‌مدت و اهداف بلند مدت عمل می‌کند. این اهداف شامل اهداف مربوط به رفاه عمومی، پرستیژ بین‌المللی، جلوگیری از نفوذ ارزش‌ها و ایدئولوژی‌های بیگانه و بالاخره انواع سلطه‌طلبی است. هدف‌های میان‌مدت در برخی موارد جهت افزایش اعتبار دولت در سطوح داخلی و بین‌المللی اتخاذ می‌شود. در برخی مواقع نیز این اهداف ترکیبی از اهداف سنتی، ایدئولوژیک یا استراتژیک است. اما در نهایت بر اساس این اهداف دولت‌ها می‌کوشند با اقدام به یک سلسله رفتارهای بین‌المللی، خواست‌ها و نیازهای داخلی را پاسخ دهند (قوام ب، ۱۳۸۶: ۱۱۶).

#### ج- اهداف بلند مدت<sup>۳</sup>

اهداف بلند مدت دولت‌ها را می‌توان در قالب آرمان‌ها و برنامه‌های بلندپروازانه و جاه‌طلبانه جای داد. در این اهداف دولت‌ها منافع و خواست‌های خود را به مرزهای جغرافیایی خود محدود نمی‌کنند و آن را در ورای مرزهای ملی جستجو می‌کنند. آرزوها و آرمان‌هایی از قبیل بوجود آوردن یک سیستم خاص جهانی، برای مثال استقرار حکومت جهانی در کمونیسیم، یا ایجاد زمینه برای استقرار حکومت جهانی اسلام را که از سوی جمهوری اسلامی ایران دنبال می‌شود، می‌توان در این چهارچوب تبیین نمود.

نکته شایان اهمیت درباره این تقسیم‌بندی این است که این اهداف سه گانه باید در راستای هم و مکمل هم باشند. نباید اهداف کوتاه مدت و اهداف میان مدت یک کشور در تعارض با اهداف بلند مدت قرار گیرد. همچنین «برای رسیدن به اهداف بلندمدت باید دید تا چه اندازه یک نظام سیاسی از قدرت و توانایی لازم برای تجهیز منابع داخلی (مادی و معنوی) برخوردار است و نیز تا

۱ - Reaction

۲- Middle- Range Goals

۳- Long-Range Goals

چه حد مردم یک سرزمین حاضر به فدا کردن و چشم پوشی از خواست‌ها و نیازهای فوری خویش‌اند و بالاخره پاسخ و واکنش سایر بازیگران بین‌المللی در تعقیب این گونه هدف‌ها تا چه اندازه موانع یا تسهیلاتی را در جهت تحقق این آرمان‌ها فراهم می‌آورد» (قوام پیشین، ۱۱۷). نکته دیگری که حائز اهمیت است آنست که می‌توان در هر یک از سطوح سه گانه ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی، اهداف کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت را بیرون کشید. این مسأله کمک شایانی به درکی مطلوب از اهداف سیاست خارجی و بالتبع تبیین مطلوب و مفیدتری را بدنبال دارد.

## ۲-۱-۲- انواع اهداف از منظر موضوعی

اهداف را از نظر حوزه‌های موضوعی<sup>۱</sup> می‌توان به صورت زیر تقسیم بندی نمود:

### الف- اهداف اقتصادی- مالی؛

مقصود این اهداف در سیاست خارجی عبارتست از افزایش و گسترش رفاه اقتصادی کشور و به عبارت دیگر رشد و توسعه اقتصادی. در این گونه اهداف، وضع مطلوب اقتصادی<sup>۲</sup> مد نظر قرار می‌گیرد. بدین منظور که بدون یک اقتصاد قدرتمند و پرتوان، استقلال سیاسی ممکن است خدشه‌دار گردد و بر همین منوال اقتصادی پویا و توسعه یافته، به افزایش قدرت عمل در استقلال سیاسی خواهد انجامید. البته شایان ذکر است که اقتصادی که برای بقا به نفت متکی است، با اقتصادی که از نظریه توسعه صادرات شکل گرفته، از سیاست خارجی نتایج متفاوتی را به همراه خواهد آورد.

### ب- اهداف فرهنگی- ایدئولوژیک؛

سیاست خارجی را نمی‌توان صرفاً در مناسبات مادی تعریف کرد. اهداف فرهنگی- ایدئولوژیک عبارتند از تلاش در جهت حفظ و گسترش یک رشته از ارزش‌ها و باورهای فرهنگی، یا ایدئولوژیک، که مردم یک کشور در آن سهیم هستند و به درستی آنها اعتقاد دارند. چرا که ایدئولوژی عبارتست از ارزش‌های مدوتی که مورد قبول و اعتقاد جامعه ملی قرار دارد. ایدئولوژی‌هایی نظیر دموکراسی، کمونیسم و اسلام (فرانکل، ۱۳۶۹: ۱۲۰).

۱ - Issue Areas

۲ - Economic Well-Being

در همین چارچوب امروزه دیپلماسی عمومی و تأکید بر جنبه‌های نرم‌افزاری در سیاست خارجی اهمیت زیادی یافته، بطوریکه آنگونه که یک کشور در اذهان سایر کشورها به تصویر کشیده می‌شود، شاید اصلی‌ترین منفعتی است که حیات همه جانبه آن کشور را شکل می‌دهد. در همین راستا دیپلماسی رسانه‌ای<sup>۱</sup> نیز اهمیت وافری یافته است.

### ج- اهداف امنیتی- دفاعی؛

این اهداف در سیاست خارجی دو مورد از حیاتی‌ترین هدف‌های دولت‌ها در سطح سیاست خارجی را شامل می‌گردد. از یک طرف شامل بقاء<sup>۲</sup> و وحدت قلمرو<sup>۳</sup> و اتباع کشور، صیانت از خود<sup>۴</sup> و در یک عبارت حفظ موجودیت می‌گردد. از طرف دیگر امنیت ملی کشور را که شامل سه نوع آمادگی می‌شود را شامل می‌شود. آمادگی سیاسی، آمادگی نظامی و آمادگی اقتصادی (خوشوقت، ۱۳۸۵: ۱۵۳).

اهداف پرستیژی دولت را نیز می‌توان در این مورد آورد، چرا که بر طبق آن دولت‌ها تلاش می‌کنند تا با بقاء یک سیستم سیاسی و اقتصادی بین‌المللی که در پرتو آن کشور احساس امنیت می‌کند، شهروندان و مبادلات فرامرزی شان، بطور مسالمت‌آمیز و مطلوبی جریان یابد. نکته شایان اهمیت اینست که توسعه‌یافتگی در محیط پرتنش به دست نخواهد آمد. کشوری که مجبور است بیشترین درآمد خود را صرف امور نظامی و امنیتی کند، ملزم می‌باشد از هزینه‌های توسعه‌یافتگی زده و آن را در حوزه مناسبات امنیتی واریز کند.

هر چند ما اهداف مذکور را جهت تسهیل در امر مطالعه، بصورت جداگانه بررسی نمودیم اما آنها یک کل تجزیه‌ناپذیرند، که دارای وابستگی متقابل پیچیده هستند. به این ترتیب سیاست خارجی ایران را می‌توان در آئینه اجتماع ایران دید و اجتماع ایران را می‌توان در آئینه سیاست خارجی آن مشاهده کرد.

---

۱ - Media Diplomacy

۲- Survival

۳ - Territorial Integrity

۴ -Self-Preservation

## ۲-۱-۳ - انواع اهداف از منظر گستردگی و شمول

اهداف سیاست خارجی را از منظر میزان شمولیت آن در سطح کلان می‌توان به اهداف عام و اهداف خاص تقسیم‌بندی نمود:

### الف- اهداف عام<sup>۱</sup>؛

اهدافی که در همه کشورها فارغ از نوع نظام سیاسی و خارج از چارچوب زمانی، در کانون عملیات سیاست خارجی بوده و هیچ کشوری نمی‌تواند آن اهداف را دنبال نکند. این اهداف عام را می‌توان موارد زیر در نظر گرفت:

- حفظ تمامیت ارضی؛
- تأمین امنیت ملی؛
- تأمین رفاه اقتصادی شهروندان و رشد و توسعه اقتصادی جامعه؛
- کسب احترام و اقتدار (پرستیژ) در سطح نظام بین‌الملل.

شایان ذکر است که همه این اهداف با ترکیبی از روشنی و ابهام همراه می‌باشند. از یک سو روشن است که دولتی که در سیاست خارجی خود، تأمین رفاه شهروندان را پی‌نگیرد و یا در توسعه و اعتلای فرهنگ آن کشور در خارج نکوشد و یا به کسب احترام و اقتدار در جامعه بین‌المللی کمر همت برنهد، اصلی‌ترین اهداف سیاست خارجی را نادیده گرفته است. از سوی دیگر در همه این اهداف بخصوص در سطح عملیاتی ابهام وجود دارد و هر کدام از آنها و با تعابیر، تفاسیر و قرائت‌های مختلف، شکل و قامت عملیاتی متفاوت می‌یابد.

### ب- اهداف خاص<sup>۲</sup>؛

اگرچه اهداف عام باید راهنمای عمل سیاست خارجی کشورها باشد، لکن دولت‌ها اهداف خاصی را نیز در سیاست خارجی برای خود ترسیم می‌نمایند که در محدوده‌های زمانی، مکانی و موضوعی خاصی طراحی و اجرا می‌شوند.

در تعیین این اهداف خاص، ماهیت نخبگان حاکم و شرایط زمانی و مکانی حائز اهمیت است، چرا که دگرگونی و تحول در آنها می‌تواند گسترده باشد؛ لکن این نکته را باید مد نظر داشت که

۱ - Public Goals

۲ - Special Goals

هر چقدر بین اهداف خاص و اهداف عام رابطه مستقیم‌تری باشد، اغتشاش و سردرگمی کمتر فکری و عملی ایجاد شده و در نتیجه سیاست خارجی موفق‌تر خواهد بود.

### ۳-۱- جمع‌بندی هدف‌گذاری در سیاست خارجی

از اهداف سیاست خارجی تقسیم‌بندی‌های دیگری نیز ارائه شده است، برای مثال کی.جی. هالستی انواع متفاوت اهداف سیاست خارجی را بر اساس سه معیار زیر بیان می‌کند:

«الف- ارزش و اهمیتی که رهبران برای هدف قائلند؛

ب- فشارهایی که در به دست آوردن اهداف به سایر کشورها وارد می‌شود؛

ج- زمانی که برای دست‌یابی به هدف در نظر گرفته شده است» (سیف‌زاده، ۱۳۸۲: ۱۶۵).

وی بر اساس موارد مذکور سه نوع هدف را نام می‌برد:

الف- هدف‌های حیاتی و اولیه (اهداف استراتژیک) که تقریباً مساوی با اهداف عامی است که ذکر آن رفت.

ب- اهداف متوسط و ثانویه (اهداف تاکتیکی) که شامل برآوردن نیازهای داخلی، کسب و افزایش پرستیژ بین‌المللی، توسعه طلبی و امپریالیسم و گسترش ایدئولوژی خاص می‌شود.

ج- اهداف جهانی درازمدت که شامل طرح‌ها و تصورات رهبران برای ایجاد یک نظام بین‌الملل خاص می‌شود (سیف‌زاده، پیشین: ۱۶۶).

در یک تقسیم‌بندی دیگر اهداف سیاست خارجی را به اهداف اعلانی و اعمالی، اهداف مستقل و وابسته، اهداف خاص ملی و نوع‌پرستانه، اهداف سازگار و ناسازگار، اهداف متحد و متفوق و اهداف حفظ وضع موجود و تغییر وضع موجود تقسیم‌بندی می‌کنند (خوشوقت، ۱۳۸۵: ۱۵۶)، (قوام ب، ۱۳۸۶: ۱۱۳).

نکته مهم در رابطه با اهداف سیاست خارجی آن است که این اهداف همیشه به یک شکل ثابت باقی‌نمانده و تحت تأثیر عوامل زیر ممکن است شاهد تغییر در اولویت‌های و دگرگونی در سلسله مراتب اهداف سیاست خارجی شویم:

«الف- کشمکش‌های داخلی میان نخبگان،

ب- سیاست افزایش قدرت مانور دولت‌ها در عرصه سیاست بین‌الملل،

ج- رفع نیازهای داخلی،

د- تغییر در رفتار دیگر بازیگران» (قوام ب، پیشین: ۱۰۹).

بدین ترتیب در قسمت بعد به قدم دوم در سیاست‌گذاری و تبیین سیاست خارجی می‌پردازیم که عبارت از تعیین استراتژی در سیاست خارجی است. در این مرحله از سیاست خارجی بدنبال چگونگی دستیابی به اهداف تعیین‌شده در سیاست خارجی هستیم.

## ۲- تعیین استراتژی در سیاست خارجی

دولت‌ها بر حسب اهدافی که در سیاست خارجی خود تعیین نموده‌اند و همچنین تحت تأثیر ساختار و فرایند نظام بین‌المللی، استراتژی‌های مختلفی را جهت دستیابی به اهداف برمی‌گزینند. استراتژی فراتر از مفهومی که استراتژیست‌ها برای آن قائلند، به معنی چگونگی رسیدن به اهداف ملی از جمله اهداف سیاست خارجی است. زالمی خلیل‌زاد به خوبی این مفهوم از استراتژی را در مورد ایالات متحده آمریکا در کتاب خود عملیاتی ساخته است (خلیل‌زاد و لسر، ۱۳۷۹).

همانطور که اشاره شد، انتخاب نوع استراتژی بستگی به شناخت کامل از مقدرات ملی و محیط بین‌المللی و محذورات آن دارد. امروزه استراتژی سیاست خارجی را غالباً شامل استراتژی انزواطلبی، استراتژی بیطرفی، استراتژی عدم تعهد و بالاخره استراتژی اتحاد و ائتلاف می‌دانند. لکن از آنجا که محیط سیاست بین‌الملل بسیار پویا است و عوامل دگرگونی از هر سو برمی‌آیند، نباید انتظار داشت که سیاست خارجی و جهت‌گیری‌های دولت‌ها همواره بدون تغییر باقی بماند. در این روند عواملی چون چگونگی توزیع قدرت در سطح نظام بین‌المللی، تعداد و نوع بازیگران موجود در نظام بین‌المللی، وابستگی‌های اقتصادی و رشد و توسعه فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی حائز اهمیت است (قوام ب، ۱۳۸۶: ۱۹۳).

شناخت نظام بین‌المللی به عنوان بستر کسب اهداف دولت‌ها در سیاست خارجی و درک و فهم ساختار حاکم بر آن، می‌تواند کمک شایانی به دستیابی اهداف مذکور نماید. در این قسمت ابتدا به شناخت نظام بین‌الملل و اجزایش، و سپس به ساختار کنونی نظام بین‌الملل و چگونگی تعیین استراتژی در این ساختار می‌پردازیم.

### ۲-۱ - نظام بین‌المللی به عنوان بستر کسب اهداف

مفهوم نظام بین‌المللی که از تحلیل سیستمی در روابط بین‌الملل ناشی می‌شود، به مفهوم محیطی است که در آن دولت‌ها و سایر بازیگران غیر دولتی نظیر سازمان‌های بین‌المللی فعالیت می‌کنند و این محیط ضمن تأثیرپذیری از رفتار این بازیگران، رفتار آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

نظریه‌های نظام‌محور (مانند نئورئالیسم)، سیاست بین‌الملل را با ارجاع به ساختار نظام بین‌الملل تبیین می‌کنند. به زعم نظریه‌های نظام‌محور، نظریه‌های تقلیل‌گرا (مانند لیبرالیسم) سیاست بین‌الملل را با رجوع به خصوصیات و تعاملات کارگزاران که همان دولت‌ها هستند توضیح می‌دهند (ونت، ۱۳۸۴: ۱۸). به نظر می‌رسد از یک سو نظام بین‌الملل ضمن تأثیر بر هویت دولت‌ها، بخشی از رفتارها، ایستارها و اهداف سیاست خارجی آنها را تعیین می‌کند و از سوی دیگر داده‌های سیاست خارجی کشورها هم به نوبه خود به صورت نهاده وارد نظام بین‌المللی شده و آنرا تحت تأثیر قرار می‌دهد. به همین جهت، نمی‌توان داده‌های سیاست خارجی دولت‌ها را در دوران ساختار دوقطبی نظام بین‌المللی و بعد از آن یکی دانست. عناصر غیر مادی در کنار عناصر مادی، با هم در تبیین نظام بین‌المللی حائز اهمیت می‌باشند.

شناخت نظام بین‌المللی منوط به شناخت اجزای آن می‌باشد. نظام بین‌المللی دارای اجزای زیر است:

الف- ساختار نظام بین‌الملل؛ ساختار بیان‌کننده نحوه توزیع قدرت بین واحدها و عناصر شکل‌دهنده نظام بین‌الملل است.

ب- فرایند نظام بین‌الملل؛ که بیان‌کننده نحوه تعاملات میان کارگزاران نظام بین‌المللی است. اغلب تئوری‌های روابط بین‌الملل تعاملات کارگزاران را در شرایط نبود قدرت فائده<sup>۱</sup> در سطح نظام بین‌المللی تبیین می‌کنند.

ج- کارگزاران نظام بین‌الملل<sup>۲</sup>؛ که همان بازیگران نظام بین‌المللی هستند، که مهمترین آنها دولتها هستند. هر کدام از بازیگران نظام بین‌المللی دارای اهداف متعددی هستند، بنابراین رفتارهای مختلفی را در جهت دستیابی به این اهداف در پیش می‌گیرند که عموماً به دو گونه رفتارهای تعارضی و رفتارهای همکاری‌جویانه دسته‌بندی می‌شوند (قاسمی، ۱۳۸۴: ۲۴۴).

دولت‌ها نیز در صحنه نظام بین‌المللی اهداف متعددی را دنبال می‌کنند، که این اهداف بیانگر خواست‌ها و نیازهای آنان است و عنصر قدرت<sup>۳</sup>، تحمیل‌کننده این اهداف بر نظام است. به همین جهت هر چه دولتی قدرتمندتر باشد، نقش مهمتری در شکل‌دهی به نظام بین‌الملل دارد. علاوه

۱ - Anarchy

۲ - International System Agents

۳- قدرت در دو بعد قدرت نرم افزاری و قدرت سخت افزاری

بر اهداف خرد سیستمی مذکور، نظام بین‌الملل دارای اهداف عامی است که عبارت از بقاء و تداوم نظام همراه با ساختارها، فرآیندها و پارامترهای موجود است. به همین جهت در برابر هر وضعیتی که بدنبال عدم ثبات و تغییر در سیستم است، تحت عنوان مقابله با بی‌نظمی، ایستادگی می‌کند.

هدف نظام بین‌الملل را در سطحی کلی می‌توان نظم بین‌المللی<sup>۱</sup> دانست، که عمدتاً موضوع نگرش‌های سیستمی روابط بین‌الملل می‌باشد. «نظم در بر گیرنده شرایط و وضعیت‌هایی است که در آن نظام می‌تواند به اهداف خود دست یابد، به عبارتی بهتر نظم ساماندهی الگوهای رفتار موجود در نظام به گونه‌ای است که اهداف آن تحقق می‌یابند. هر نظام دارای اهداف تعریف شده‌ای است که بایستی تحقق یابد. ساماندهی الگوهای رفتاری و ساختاری، به گونه‌ای که سبب تحقق چنین اهدافی شوند را می‌توان نظم نظام‌مند نامید» (قاسمی ب، ۱۳۸۴: ۱۱۱).

هریک از تئوری‌های روابط بین‌الملل درباره چگونگی دستیابی به نظم در سطح نظام بین‌المللی راهکارهایی را ارائه داده‌اند. رئالیست‌ها ایجاد موازنه<sup>۲</sup> را به عنوان مطلوب‌ترین راه دستیابی به نظم بین‌المللی معرفی می‌نمایند<sup>۳</sup> و مدعی هستند که موازنه در نظام متشکل از دولت‌ها تنها راه استقرار نظم است. لیبرال‌ها با ایجاد تمایز میان نظم بین‌المللی (الگویی برای رفتار پشتیبان جامعه متشکل از دولت‌ها) و نظم جهانی (الگویی برای رفتار پشتیبان زندگی اجتماعی بشر)، نهادهای بین‌المللی را راهکار دستیابی به نظم در سطح نظام بین‌المللی معرفی می‌کنند. نظریه‌های انتقادی در روابط بین‌الملل نیز رهایی را شیوه دستیابی به نظم بین‌المللی معرفی می‌کنند. از دید نظریه انتقادی روابط بین‌الملل، «رهایی را می‌توان به معنای استقرار جامعه‌ای تلقی کرد که در آن امکان گسترش نوعی آزادی عمل در سراسر جهان و حمایت از آن وجود دارد» (رنگر، ۱۳۸۶: ۲۸۴).

در تاریخ روابط بین‌الملل از زمان شکل‌گیری دولت-ملت بعد از پایان جنگ‌های سی ساله و عقد قرارداد صلح وستفاليا ۱۶۴۸م، شاهد انواع نظام بین‌المللی هستیم که می‌توان آنها را در موارد زیر دسته‌بندی نمود:

الف- نظام بین‌المللی توازن قوا؛ از زمان انعقاد قرارداد وستفاليا تا جنگ جهانی اول نظام حاکم بر

۱- International Order

۲- Balancing

۳- رئالیست‌ها در این ارتباط مفهوم موازنه سخت و موازنه نرم را مطرح می‌سازند.

روابط بین‌الملل بر پایه موازنه قوا بود. در این دوره قدرت موجود در سطح نظام بین‌المللی بین دولت‌های قدرتمند اروپایی به صورت متوازن تقسیم شده بود. لکن زیاده‌خواهی برخی دولت‌ها نظیر آلمان، زمینه‌های سقوط این نظام و ظهور نظام جدیدی را فراهم آورد.

ب- نظام بین‌المللی امنیت دسته جمعی؛ این نظام بعد از جنگ جهانی اول و سقوط آلمان توسط ویلسون رئیس‌جمهور آمریکا مطرح شد. در این نظام دستیابی به صلح و نظم بین‌المللی منوط به همکاری دسته جمعی دولت‌ها در قالب یک سازمان بین‌المللی (جامعه ملل) گردید. نظام جدید به علت نارضایتی برخی اعضا مانند آلمان و ایتالیا، عدم ورود آمریکا و وقوع جنگ جهانی دوم از هم پاشید.

ج- نظام بین‌المللی جنگ سرد؛ بعد از جنگ جهانی دوم با صف‌آرایی دو قدرت پیروز در جنگ در برابر یکدیگر شاهد شروع جنگ سرد هستیم. در این نظام جهان به دو بلوک شرق و غرب به رهبری شوروی و آمریکا تقسیم شد. در این دوران که تا فروپاشی شوروی تداوم یافت، حالت نه جنگ نه صلح بین دو ابرقدرت حاکم بود که به همین خاطر به دوران جنگ سرد شهرت یافت. شاخص این دوران رقابت آشکار و پنهان دو بلوک بود که بر فضای نظام بین‌المللی گسترده شده بود.

د- نظام بین‌المللی پسا جنگ سرد؛ بدنبال فروپاشی نظام بین‌المللی جنگ سرد، آمریکا به عنوان تنها ابرقدرت باقیمانده، سعی در گسترش هژمونی خود در سطح نظام بین‌المللی نمود. دگرگونی ساختار نظام بین‌المللی پس از فروپاشی شوروی زمینه را برای رشد یکجانبه‌گرایی<sup>۱</sup> ایالات متحده آمریکا در قالب ایجاد ثبات مبتنی بر هژمونی فراهم ساخت. طرح دکترین بوش تحت عنوان «نظم نوین جهانی»<sup>۲</sup>، نظریه فرانسیس فوکویاما «پایان تاریخ»<sup>۳</sup>، و نظریه «برخورد تمدن‌های»<sup>۴</sup> ساموئل هانتینگتون را نیز در همین ارتباط می‌توان تحلیل کرد.

همانطور که گفته شد، در طول تاریخ روابط بین‌الملل شاهد ایجاد تغییراتی در نظام بین‌المللی هستیم، که بررسی علل این تغییرات هم حائز اهمیت است. رابرت گیلپین از اندیشمندان روابط

۱- Unilateralism

۲- New World Order

۳- The End of History

۴- The Clash of Civilizations

بین‌الملل در کتاب «جنگ و تغییر در سیاست‌های جهانی»، یکسری مفروض‌ها را در ارتباط با رفتار دولت‌ها در سطح نظام بین‌المللی و تغییر در نظام بین‌الملل مطرح می‌سازد، او معتقد است؛

- اگر هیچ یک از دولت‌ها تغییر نظام بین‌المللی را سودمند ندانند، نظم بین‌المللی حفظ شده و نظام بین‌المللی تغییر نمی‌کند؛

- هنگامی دولت‌ها برای تغییر نظام تلاش می‌کنند، که سود آن بیش از هزینه‌اش باشد؛

- دولت‌ها تا آنجا خواهان تغییر نظام بین‌الملل هستند، که هزینه نهایی تغییر برابر با سود نهایی باشد؛

- با ایجاد تعادل بین سود و هزینه‌های ناشی از تغییر نظام، از آن پس کشش به سوی هزینه‌های اقتصادی حفظ وضع موجود، سریع‌تر از توانایی‌های لازم جهت حفظ وضع موجود خواهد بود؛

- در صورت عدم توانایی در حل مسأله عدم تعادل نظام، نظام تغییر می‌کند و نقطه تعادل جدیدی که بازتاب توزیع مجدد قدرت است، ایجاد می‌شود (قاسمی، ۱۳۸۴: ۲۹۱).

در ارتباط با تغییر در نظام بین‌الملل رئالیست‌ها برآنند که جنگ و تغییر ساختار قدرت در سطح نظام بین‌الملل سبب تغییر آن می‌شوند. لیبرال‌ها دگرگونی‌های تکنولوژیک، آراء و احکام سازمان‌های بین‌المللی و تخصص کشورهای کوچک در موضوعات خاص را عامل تغییر در نظام بین‌الملل می‌دانند. مارکسیست‌ها نیز نابرابری موجود در نظام بین‌المللی را منشاء اصلی دگرگونی در آن می‌دانند، که پایان این نابرابری به مبارزات طبقاتی و فروپاشی نظام می‌انجامد (عسگرخانی، ۱۳۸۳: ۵۸).

در این قسمت با نظام بین‌المللی و اجزاء، انواع، اهداف و تغییرات در آن آشنا شدیم. شناخت ساختار نظام بین‌الملل کنونی کمک شایانی به سیاست‌گذاران جهت دستیابی به اهداف سیاست خارجی‌شان می‌کند، به همین جهت به تبیین این مسأله می‌پردازیم.

## ۲-۲- ساختار کنونی حاکم بر نظام بین‌الملل

شاید مهمترین مفهوم نظری در تحلیل نظام‌های بین‌الملل، طبقه‌بندی آن بر اساس شمار بازیگران بزرگ یا قطب‌ها<sup>۱</sup> باشد. در این ارتباط نیز شاید مطلوب‌ترین تقسیم‌بندی را مورتون کاپلان در کتاب «نظام و فرایند سیاست بین‌المللی»، ارائه داده باشد. او در این کتاب به تبیین شش مدل

اکتشافی<sup>۱</sup>، یا شش وضعیت تعادلی<sup>۲</sup> نظام بین‌المللی می‌پردازد، که آنها را به دو دسته تاریخی و غیر تاریخی تقسیم بندی می‌نماید (کاپلان<sup>۳</sup>، ۱۹۶۲: ۲۱-۴).

کاپلان مدل‌های تاریخی ساختار نظام بین‌المللی را موارد زیر می‌داند:

#### **الف - نظام بین‌المللی موازنه قدرت؛**

وی این مدل را نظام حاکم بر روابط بین‌المللی طی قرون هجده و نوزده می‌داند. در این مدل حرکت‌ها و عملکردهای نظام صرفاً متکی بر قدرت دولت‌هاست و هیچ دستگاه سیاسی خاصی برای حل مشکلات دولت‌ها در اختیار ندارد. به نظر کاپلان این مدل ضرورتاً با ثبات خواهد بود، اما در صورت بروز بی‌ثباتی، به احتمال قوی به مدل دو قطبی منعطف تبدیل خواهد شد (همان، ۳۶-۳۴).

#### **ب - نظام بین‌المللی دو قطبی منعطف؛**

این مدل به نظر کاپلان در دوران بعد از جنگ جهانی دوم نمود یافت. در این نظام سلاح‌های اتمی دارای نقش حساسی هستند. همچنین بازیگران عمدتاً به صورت دو بلوک تحت رهبری یک ابرقدرت قرار می‌گیرند. در این نظام، بازیگران غیر بلوکی و بازیگران عالمگیر دارای نقش هستند (همان، ۴۳-۳۶).

کاپلان مدل‌های غیر تاریخی ساختار نظام بین‌المللی را موارد زیر می‌داند:

#### **ج - نظام بین‌المللی دو قطبی متصلب؛**

این مدل شباهت بسیاری به مدل قبلی دارد، با این تفاوت که در نظام دو قطبی متصلب<sup>۴</sup> دولت‌های غیر متعهد در یک یا دو بلوک جذب می‌شوند و چنانچه این نظام ایدئولوژیک باشد، سازش‌ناپذیری ایدئولوژیک به کل نظام بین‌المللی گسترش می‌یابد. در این مدل اگر ساختار بلوک‌ها سلسله‌مراتبی باشد، این نظام باثبات‌تر است (همان، ۴۴-۴۲).

#### **د - نظام بین‌المللی عالمگیر؛**

این نظام به نظر کاپلان می‌تواند از گسترش کارکرد بازیگران عالمگیر در نظام دو قطبی منعطف

۱ -Heuristic

۲ -Six States of Equilibrium

۳ - Kaplan

۴ -Rigid Bipolar System

وجود آید. این نظام تقریباً شبیه بحثی است که رابرت کوهن تحت عنوان «تدبیر امور جهانی»<sup>۱</sup> مطرح ساخته است. به نظر کاپلان در این نظام استفاده از نیروی نظامی به عنوان ابزار اجرای سیاست، منع شده است و در صورت استفاده یک دولت، سایر دولت‌ها با مساعدت هم علیه متجاوز اقدام می‌کنند (همان، ۴۸-۴۵).

#### و- نظام بین‌المللی سلسله مراتبی؛

بسته‌ترین نظام بین‌المللی غیرتاریخی کاپلان، نظام سلسله مراتبی است. این نظام خود به دو صورت دستوری و غیردستوری<sup>۲</sup> بروز می‌یابد. اگر نظام فقط از لحاظ سیاسی بسته باشد، به آن غیردستوری می‌گویند که عملکردش بسیار شبیه عملکرد دموکراسی است؛ ولی اگر از لحاظ هنجاری ایدئولوژیک، یا حقوقی بسته باشد، به آن نظام سلسله مراتب دستوری گویند که عملکردش شبیه عملکرد رژیم‌های توتالیتار است. کاپلان بر آنست که اگر این نظام ایجاد شود، تغییر آن بسیار ناممکن و ثبات آن زیاد است (همان، ۵۰-۴۸).

#### ه- نظام بین‌المللی وتوی واحدها؛

نظام بین‌المللی وتوی واحدها<sup>۳</sup> بیانگر جامعه‌ای است که توماس هابز آن را ترسیم نموده بود. تنظیم روابط در این نظام بر اساس ترس و بیم ناشی از در معرض خطر قرار گرفتن بقاء اعضاست. در این چنین نظامی وقوع هر حادثه نظامی به منزله پایان کار جهان است. برای اینکه چنین نظامی تداوم داشته باشد، باید جلوی احتمال وقوع هر نوع حمله غافلگیرانه‌ای<sup>۴</sup> گرفته شود (همان، ۵۲-۵۰).

در ارتباط با ساختار حاکم بر نظام بین‌الملل کنونی اندیشمندان روابط بین‌الملل نظرات متفاوتی بیان کرده‌اند. عده‌ای معتقدند که بر اساس مدل‌های کاپلان دوران بعد از پایان جنگ سرد و فروپاشی شوروی را می‌توان نظام سلسله مراتبی غیر دستوری و بعد از یازده سپتامبر را می‌توان نظام سلسله مراتبی دستوری نامید.

۱-Global Governance

۲-Directive and non-directive Hierarchical System

۳-Unit-Veto System

۴-Surprise Attack

رابرت پاپ<sup>۱</sup> در مقاله «موازنه نرم در برابر ایالات متحده» با تأکید بر ساختار نظام بین‌الملل کنونی به عنوان ساختار تک‌قطبی برآنست که نظام بین‌المللی با یک دولت قدرتمند نیز خود دارای انواعی می‌باشد. وی برآنست که نظام‌های بین‌الملل با یک دولت قوی و قدرتمند بر دو نوع است:

**الف-** نظام‌های هژمونیک؛ که در دو سر طیف آن شاهد هژمون امپراتوری و هژمون جهانی هستیم. هژمون امپراتوری به کنترل قدرت‌های درجه دوم بر اساس یک سلسله مراتب می‌پردازد، حتی شکل‌های قابل قبولی از وضعیت داخلی کشورهای تابعه را تقویت می‌کند. هژمون امپراتوری با وضع یکسری قوانین و تقویت آنها به کنترل سایر قدرت‌ها می‌پردازد. هژمون جهانی، سعی در القاء برتری خود به سایر بازیگران از طریق یکجانبه‌گرایی دارد. تمایز هژمون جهانی و هژمون امپراتور در سطح کنترلی است که قدرتمندترین دولت بر سایر دولت‌ها دارد. هژمون جهانی بطور چالش‌ناپذیری قدرتمند است. هژمون امپراتوری نیز ضمن کنترل قدرت‌های درجه دوم<sup>۲</sup>، رفتار خارجی آنها را در جهت ثبات سلسله مراتب نظام بین‌الملل تنظیم می‌نماید. و انحصار بکارگیری زور را برای خود نگاه می‌دارد (پاپ، ۲۰۰۵: ۱۱).

**ب-** نظام‌های توازن قدرت؛ در این نظام در دو سر طیف شاهد نظام تک‌قطبی و چند قطبی هستیم. در نظام تک‌قطبی، قدرت فوق‌العاده دولت رهبر مانع جدی در برابر تلاش سایر دولت‌ها جهت ایجاد یک ائتلاف ضد موازنه<sup>۳</sup> است؛ به دو دلیل: الف- ائتلاف مذکور باید دارای امکاناتی فراتر از سایر قدرت‌های اصلی باشد؛ ب- اجتماع یک ائتلاف و بویژه هماهنگی‌شان در این مورد مشکل است. خصوصاً که اعتماد این قدرت‌ها بر اساس تئوری «شکار گوزن»<sup>۴</sup> به همدیگر مشکل است (همان، ۱۱).

در نظام چند قطبی، ضمن کاهش فراوانی و شدت جنگ‌ها، از احتمال یک مسابقه تسلیحاتی جلوگیری می‌شود. اما مسأله اینجاست که در نظام توازن قدرت، دولت‌ها باید با سه مسأله امنیتی دست و پنجه نرم کنند؛

۱ -Robert A. Pape

۲ -Second-ranked power

۳ -Counterbalancing Coalition

۴ -Buck-Passing

الف- تهدید حمله مستقیم توسط سایر قدرت‌های بزرگ؛

ب- تهدید ضربه غیرمستقیم؛ که در آن اقدامات نظامی قدرت بزرگ، امنیت سایرین را حتی اگر چنین قصدی نداشته باشد، تحت تأثیر قرار می‌دهد؛

ج- این امکان وجود دارد که قدرت بزرگ بتواند به عنوان یک هژمون جهانی مطرح شود، که در آن صورت توانایی اقدامات زیان‌آمیز بیشتری خواهد داشت (همان، ۱۲۳).

تفاوت نظام‌های هژمونیک و نظام‌های توازن قدرت نیز در آنست که در نظام‌های توازن قدرت‌های درجه دوم امنیت خود را وابسته به قدرت برتر می‌کنند ولی در نظام‌های هژمونیک چنین امری امکان‌پذیر نیست.

ساموئل هانتینگتون نظام بین‌الملل کنونی را «یک- چندقطبی»<sup>۱</sup> می‌نامد که نشانگر حضور یک ابرقدرت یعنی آمریکا همراه با چند قطب قدرتمند دیگر است. این نظام به نظر وی نظامی است با یک دولت برجسته که مشارکت او به تنهایی برای حل مسائل بین‌المللی کافی نیست. این ابرقدرت می‌تواند بازیگری با حق و تو باشد، اما برای رسیدن به اهدافش نیازمند سایر قدرت‌ها می‌باشد (کراتامر<sup>۲</sup>، ۲۰۰۳: ۶-۵). هانتینگتون در تمایز نظام‌های بین‌المللی تک قطبی، چندقطبی و یک- چندقطبی بر آنست که «جهان تک قطبی، جهانی است که در آن یک دولت واحد به طور یکجانبه عمل می‌کند و با اندکی همکاری دیگر دولت‌ها یا بدون آن می‌تواند مسائل عمده بین‌المللی را به طرز مؤثری حل و فصل نماید و هیچ دولت یا ترکیبی از دولت‌ها توان مقابله با اقدامات آنرا ندارند. جهان چند قطبی، جهانی است که در آن وجود ائتلافی از قدرت‌های بزرگ برای حل و فصل مسائل عمده بین‌المللی ضرورت دارد و چنانچه این ائتلاف صورت واقعی به خود بگیرد، هیچ دولتی به تنهایی نمی‌تواند مانع اقدامات این ائتلاف شود. جهان یک- چندقطبی، جهانی است که در آن حل و فصل مسائل کلیدی بین‌المللی نیازمند اقدام یک ابرقدرت به همراه مجموعه‌ای از دیگر دولت‌های اصلی است و در آن تنها ابرقدرت قادر است اقدامات دیگر مجموعه‌ها را و تو کند» (هانتینگتون، ۱۳۸۳: ۴۳).

به این ترتیب شکی باقی نمی‌ماند که در ساختار کنونی نظام بین‌الملل ایالات متحده آمریکا به

۱ - Uni-Multipolar

۲ - Krauthammer

عنوان تنها ابرقدرت باقی مانده نقش مهمی را ایفا می‌کند. لکن مسأله اینست که از دیدگاه نئورئالیست‌ها که یکی از مطلوب‌ترین نظریات را در مورد نظام بین‌الملل ارائه کرده‌اند، نظام تک قطبی یکی از ناپایدارترین انواع نظام بین‌المللی می‌باشد. این دیدگاه به دو استدلال متکی است: الف- دولت هژمون مایل به تقبل وظایف و مسئولیت‌های بیشتری است که در درازمدت آن را تضعیف خواهد کرد.

ب- آنارشیک بودن نظام بین‌الملل سبب می‌گردد که حتی اگر کشور هژمون با ملایمت رفتار کند، سایر کشورها همچنان در هراس از نیروی مهارناشدنی قدرت متمرکز به سر می‌برند. این نظام به ناچار واکنش‌هایی را از سوی کشورهای قدرتمند و ضعیف دیگر بر خواهد انگیزد که در نهایت منجر به بازگشت نظام به حالت سنتی توازن قوا می‌گردد (والتز، ۱۳۸۲: ۸۹).

### ۲-۳ - استراتژی سیاست خارجی در ساختار تک قطبی نظام بین‌الملل؛ ایجاد موازنه نرم

دستیابی به اهداف سیاست خارجی در ساختار تک قطبی نظام بین‌الملل کنونی، ارتباط غیر قابل تردیدی با نحوه رویارویی با قدرت هژمون نظام بین‌المللی دارد. چرا که قدرت هژمون با در دست داشتن قدرت نظامی، اقتصادی، سیاسی و یک ایدئولوژی عامه پسند، نقش قابل توجهی در شکل دهی به قواعد و هنجارهای بین‌المللی دارد. این مسأله سبب می‌گردد که در تعارض قرار گرفتن با آن سبب محرومیت از پاداش‌های ناشی از همکاری و هزینه‌های ناشی از عدم همکاری شود، که در صورت عدم تدبیر امور خارجی<sup>۱</sup>، کشور مذکور هرچه بیشتر در ساختار نظام تک قطبی در انزوای بین‌المللی قرار خواهد گرفت، این مسأله خود دستیابی به اهداف سیاست خارجی کشور را نیز با مشکل روبرو می‌کند. حال پرسش اینست که اگر کشوری درصدد همکاری با قدرت هژمون بر نیاید، جهت تدبیر امور خارجی‌اش، خصوصاً دستیابی به اهداف سیاست خارجی در سطح نظام بین‌المللی چه استراتژی‌هایی را باید در دستور کار خود قرار دهد؟

در پاسخ به پرسش مذکور شایان ذکر است که دولت‌ها را در سطح نظام بین‌الملل کنونی به سه دسته می‌توان تقسیم بندی نمود:

نخست؛ قدرت هژمون یعنی ایالات متحده آمریکا و متحدانش مانند انگلستان، ژاپن و...

دوم؛ قدرت‌های درجه دوم نظیر روسیه، چین، کانادا، فرانسه، آلمان و ...

سوم؛ دولت‌های در حال توسعه‌ای که می‌توان آنها را ملل همفکر<sup>۱</sup> نامید. علت این نامگذاری نیز درگیری‌ها و مخالفت‌هایی است که این کشورها با یکجانبه‌گرایی آمریکا دارند. این کشورها شامل اغلب کشورهای در حال توسعه از جمله کشورهای مسلمان می‌شود که دارای درگیری‌های هویتی<sup>۲</sup> با ایالات متحده آمریکا می‌باشند.

تک قطبی شدن نظام بین‌المللی بعد از فروپاشی ساختار دوقطبی بر تأمین امنیت کشورها تأثیرگذار بود. خصوصاً سیاست‌های یکجانبه‌گرایانه ایالات متحده آمریکا در قالب خودداری ایالات متحده از تصویب پروتکل اخیر کیوتو در مورد گرم شدن کره زمین، کناره‌گیری آمریکا از معاهده موشک‌های ضدبالستیک<sup>۳</sup> در دسامبر ۲۰۰۱، عدم مشارکت آمریکا در مورد ممنوعیت مین‌های زمینی، تقاضای تدابیر حفاظتی قبل از هرگونه موافقت با دادگاه کیفری بین‌المللی، مخالفت با کنوانسیون سلاح‌های سمی و بیولوژیکی، بستن تعرفه‌های زیاد بر روی واردات فولاد و ... همگی بر دغدغه‌های امنیتی کشورها در سطح نظام بین‌الملل کنونی افزوده است.

در پاسخ به مسأله مذکور، کشورها به منظور تأمین امنیت خویش هم بر توان داخلی و هم بر توان اتحاد با دیگران تکیه دارند. در مقابل این یکجانبه‌گرایی جامعه جهانی که به موتور اقتصادی آمریکا به عنوان یک نیروی محرکه متکی بود، برای رفاه و رونق خود اهمیت قایل است و در حال انجام دادن اقداماتی است که خود را از وابستگی شدید به سیستم اقتصادی آمریکا رها سازد.

کشورهای اروپایی از شکل دادن نیروی دفاعی مختص خودشان و مستقل از نیروهای آمریکایی سخن می‌گویند. فرانسه و آلمان و روسیه با حمله آمریکا به عراق (۲۰۰۳) مخالفت می‌کنند و این مخالفت هم مطمئناً بخاطر حمایت از صدام نبوده و دارای دلیل دیگری است.

ببرهای جنوب شرق آسیا علقه‌هایشان را از اقتصاد بی‌تحرک ژاپن به سوی اقتصاد در حال رشد چین تغییر داده‌اند. چین به همسایگانش نشان داده است که برای سلامت اقتصادی آنها ارزش

۱- Like Minded Nations

۲- Identical Conflict

۳- ABM

قایل است و می‌تواند آسیا را به سوی ثبات اقتصادی رهنمون سازد. برخلاف آمریکا چین به طور مداوم بر دوستان خود می‌افزاید و دشمن تراشی نمی‌کند. چین در حال تبدیل شدن به کانون اقتصادی و سرمایه‌گذاری آسیا می‌باشد. شانگهای در حال تبدیل شدن به وال استریت آسیاست. روسیه بعنوان بزرگترین تولیدکننده گاز و نفت جهان، با چین بعنوان بزرگ‌ترین مصرف‌کننده در حال ظهور، به ایجاد یک محور نفتی جدید<sup>۱</sup> در قالب سازمان همکاری شانگهای<sup>۲</sup> پرداخته‌اند. بطوریکه کمیته انرژی و منابع طبیعی سنای آمریکا در ۱۰ ژانویه ۲۰۰۷ در گزارشی بزرگ‌ترین چالش آمریکا در ۲۵ سال آینده را نه سلاح‌های کشتار جمعی و نه بنیادگرایان اسلامی، بلکه پیامدهای سیاسی و استراتژیک تحول‌ساختاری در بازارهای انرژی جهانی بخصوص بازار نفت می‌داند. ژاپن و آمریکا قوی می‌باشند ولی در حال از دست دادن نقش خود در اقتصاد آسیا هستند.

تراز تجاری آمریکا با چین در شش ماهه اول سال ۲۰۰۱ منهای ۴۳ میلیارد دلار بوده است. حدود یک تریلیون دلار از اوراق قرضه حکومت آمریکا تا کنون، توسط چین خریداری شده است. حکومت خودکامه چین توانسته است به دستمزدها و قیمت‌ها سامان بخشد و مزیت رقابتی‌ای ایجاد کند که شرکت‌های آمریکایی قادر به برابری با آن نیستند. برای صادرات آمریکا رقابت هر لحظه فشرده‌تر می‌شود و ایالات متحده نمی‌تواند به طور موفقیت‌آمیزی با این چالش روبرو شود.

چین و روسیه نفع بیشتری را از تجدید سازمان جهانی به دست خواهند آورد. چین دریافت‌کننده مقادیر عظیمی سرمایه می‌باشد که ماشین تولیدی آن را تغذیه می‌کند. روسیه در حال ایفای نقش به عنوان پلی میان آسیا و اروپا می‌باشد. منابع طبیعی گسترده و پیمان‌های سودمندش با چین به آرامی روسیه را به سوی تبدیل شدن به یک قدرت مهم سوق می‌دهد. مخالفت روسیه با استقرار سپر دفاع موشکی در لهستان و چک نیز در همین راستا قابل تبیین است. رقیبان آمریکا در خلال جنگ سرد عاقبت ممکن است پیرومندان صلح گرم شوند.

در همین راستا عده‌ای از توریسین‌های رئالیست روابط بین‌الملل پروسه مذکور را تحت عنوان

---

۱ - New Axis of Oil

۲ - Shanghai Cooperation Organization

«ایجاد موازنه نرم»<sup>۱</sup> تئوریزه می‌کنند، که عمدتاً در مقابل دیدگاه قدیمی موازنه قدرت که از آن تحت عنوان «ایجاد موازنه سخت»<sup>۲</sup> نام می‌برند، قرار می‌گیرد. در نظام بین‌المللی، چون نظام موازنه قدرت به صورت یک راه میانی بین نظم و آناشری بین‌المللی مورد نظر قرار می‌گیرد، بنابراین موازنه قدرت تدریجاً از سازش میان دو وضعیت نظم و آناشری بین‌المللی تحول پیدا می‌کند.

بهترین مبنای تئوریک برای مفهوم موازنه نرم توسط رابرت پاپ ارائه شده است. بر طبق دیدگاه پاپ، هدف ایجاد موازنه نرم را می‌توان خنثی کردن عملکرد دولت در حال رهبری بدون مقابله مستقیم دانست. موازنه دهنده نرم سعی می‌کند با ایجاد شرایط سخت‌تر برای دولت در حال رهبری یا ائتلافش از طریق افزایش هزینه‌های حفظ وضع موجود از طرق زیر اقدام نماید:

الف- عدم پذیرش سرزمینی؛<sup>۳</sup> قدرت‌های برتر اغلب از دسترسی به سرزمین دیگر کشورها جهت اسکان نیروها و عبور و مرور نیروهای هوایی و دریایی شان سود می‌برند. رد دسترسی سرزمینی توسط سایر کشورها، موفقیت قدرت هژمون را در پیروزی کاهش می‌دهد.

ب- دیپلماسی گیرانداختن؛<sup>۴</sup> حتی قدرت‌های برتر در سطح نظام بین‌الملل نیز نمی‌توانند قوانین و مقررات مهم سازمان‌های بین‌المللی را نادیده گرفته و به اهداف خود بدون اهمیت دادن به آنها دست یابند. در همین راستا دولت‌ها می‌توانند با استفاده از نهادهای بین‌المللی و سایر اقدامات دیپلماتیک برتری قدرت هژمون را برای جنگ یا حمله کاهش داده، و فرصتی برای آمادگی بیشتر به دولت هدف حمله بدهند.

ج- تقویت قدرت اقتصادی؛<sup>۵</sup> قدرت نظامی دولت‌هایی را تهدید می‌کند که اهدافی را در جهت ایجاد موازنه در برابر قدرت هژمون دنبال می‌کنند، لکن قدرت عظیم اقتصادی می‌تواند پشتوانه خوبی باشد. در این راه ایجاد بلوک‌های اقتصادی انحصاری بدون حضور قدرت هژمون و بالا بردن رشد اقتصادی و تجاری بین اعضا می‌تواند کارگر افتد.

۱- Soft Balancing

۲- Hard Balancing

۳- Territorial Denial

۴- Entangling Diplomacy

۵- Economic Sternghening

د- عزم راسخ برای موازنه؛<sup>۱</sup> قدرت‌های درجه دوم می‌توانند با ایجاد پیمان‌های دسته جمعی در برابر قدرت هژمون که نیاز به همراهی سایر قدرت‌ها جهت جامه عمل پوشیدن به برخی اهداف خود دارد، ایستادگی کنند. این مسأله ضمن آنکه سبب می‌گردد تا اعتماد این قدرت‌ها به توانایی ایجاد موازنه در برابر قدرت هژمون افزایش یابد، موجب ترغیب سایر دولت‌ها در جهت پیوستن به ائتلاف می‌گردد (پاپ، همان: ۳۷-۳۶).

### جمع‌بندی

در تبیین و تحلیل سیاست خارجی یک کشور، بخصوص کشورهای در حال توسعه بهتر آن است که به جای تلاش در گنجاندن مجموعه رفتارهای خارجی کشور مذکور در قالب یک تئوری خاص، روشی دیگر را مد نظر قرار داد. سوای این مسأله که هر نظریه‌ای در بستر<sup>۲</sup> خاص سیاسی، فرهنگی و گفتمانی خاص خود شکل می‌گیرد، اصولاً هر نظریه در راستای هدفی خاص طرح می‌شود که پس‌زمینه فکری تئوری پرداز نیز در آن نقش پراهمیتی ایفا می‌نماید. به همین جهت مطلوب‌ترین روش جهت پرهیز از نقصان مذکور، پاسخگویی به دو پرسش اساسی در سیاست خارجی هر کشور است:

الف- اهداف طراحی شده در سیاست خارجی کشور در سطوح مختلف کدامند؟

ب- کشور مربوطه چه استراتژی‌هایی را جهت دستیابی به اهداف مذکور دنبال می‌کند؟ پاسخ صحیح مبتنی بر واقعیت موجود، به پرسش‌های مذکور سبب می‌گردد که علاوه بر داشتن انبوه اطلاعات لازم درباره رفتار سیاست خارجی، بتوانیم حتی بر مبنای داده‌های مربوطه، به یک تئوری منطبق بر آن بستر دست پیدا کنیم. این مسأله ضمن ترویج تولید علم، تبیین مطلوب و کارآمدی را از سیاست خارجی در بستر نظام بین‌المللی ارائه می‌دهد که کاستی‌های استفاده از تئوری‌های غیر بومی را نیز ندارد.

---

۱-Signals of Resolve to Balance

۲ -Context

- خلیل‌زاد، زالمی و لسر، یان (۱۳۷۹)، *استراتژی برای قرن بیست و یکم*، ترجمه مرکز تحقیقات و بررسی‌ها-بیروت. (تهران: نشر آمن).
- خوشوقت، محمدحسین (۱۳۸۵)، *تجزیه و تحلیل تصمیم‌گیری در سیاست خارجی*، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
- رنگران، جی. (۱۳۸۶)، *روابط بین‌الملل، نظریه سیاسی و مسأله نظم جهانی فراسوی نظریه روابط بین‌الملل*، لیلا سازگار، تهران: نشر دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
- سجادی‌پور، محمد کاظم (۱۳۸۶)، *چارچوب‌های مفهومی و پژوهشی برای مطالعه سیاست خارجی ایران*، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
- سیف‌زاده، حسین (۱۳۸۲)، *اصول روابط بین‌الملل (الف و ب)*، تهران: نشر میزان.
- سیف‌زاده، حسین (۱۳۸۴)، *سیاست خارجی ایران رهیافتی نظری- رویکردی عملی*، تهران: نشر میزان.
- عسگرخانی، ابومحمد (۱۳۸۳)، *رژیم‌های بین‌المللی*، تهران: نشر موسسه ابرار معاصر تهران.
- فرانکل، جوزف (۱۳۶۹)، *روابط بین‌الملل در جهان متغییر*، ترجمه عبدالرحمن عالم، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
- قاسمی ب، فرهاد (۱۳۸۴)، *رژیم‌های بین‌المللی*، تهران: نشر میزان.
- قاسمی، فرهاد (۱۳۸۴)، *اصول روابط بین‌الملل*، تهران: نشر میزان.
- قوام ب، عبدالعلی (۱۳۸۶)، *اصول سیاست خارجی و سیاست بین‌الملل*، تهران: نشر سمت.
- والتر، کنت (۱۳۸۲)، «رنالیسم ساختاری پس از جنگ سرد»، در جی. جان ایکنبری، *تنها ابرقدرت؛ هژمونی آمریکا در قرن ۲۱*، تهران: نشر موسسه ابرار معاصر تهران.
- ولفرز، آرنولد (۱۳۷۴)، «اهداف سیاست خارجی» در جیمز باربر و مایکل اسمیت، *ماهیت سیاستگذاری خارجی در دنیای وابستگی متقابل کشورها*، ترجمه حسین سیف‌زاده، تهران: نشر قومس.
- ونت، الکساندر (۱۳۸۴)، *نظریه اجتماعی سیاست بین‌الملل*، تهران: نشر دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
- Jervis, Robert.(2006), “The Remaking of a Unipolar World”, **The Washington –Quarterly**.(Summer).
- Kaplan,Morton.R.(1962) , **System and Process in International Politics**. (New York:Wiley)
- Pape,Robert A.(2005). “Soft Balancing against the United States”. **International Security**. (Vol. 30,No.1. Summer)