



# دیپلماسی

## ایران؛

## انفعال

## یا رعایت

## ملاحظات

سپیده پورآقایی

وجهت گیری ها، راهکارها و دستاوردهای سیاست خارجی دولت جمهوری اسلامی در بین متولیان و صاحب نظران داخلی هنوز مورد بحث است. بدین معنا که متأسفانه هنوز بر سر تعبیر مفاهیمی ارزشی چون منافع ملی و لزوم حفظ استقلال، عزت و سربلندی یک کشور در عرصه خارجی، مناقشات بسیاری در داخل وجود دارد که باید گفت در واقع این دو برداشت ناشی از دو دیدگاه مختلف در این زمینه است. به گفته صاحب نظران، یکی از این دو نگرش دارای خاستگاهی واقع گرایانه و نگرش دیگر دارای خاستگاهی فراواقعی، آرمان گرا و ایدئولوژیک است.

در مورد نقش ایدئولوژی در سیاست خارجی، آقای باوند معتقد است کسانی که تعریفی واقع گرا از سیاست دارند، ایدئولوژی را دارای جایگاهی رهنمون در سیاست خارجی می دانند و فراتر از این، چه از نظر داشتن پایه های متافیزیکی با رنگ و بوی مذهبی و یا حتی آینده نگری برای آن اعتباری قائل نیستند و بر این باورند که ایدئولوژی تنها باید در خدمت منافع ملی باشد و انعطاف پذیری لازم را به وجود آورد. این امر در نظام امروزی بین المللی که در آن تصمیم گیری بر مبنای جایگاه قدرت هاست اهمیت دو چندان می یابد. در این میان بررسی سیاست خارجی جمهوری اسلامی در طول سال های متمادی، جدا از روند تحولات داخلی کشور ممکن نیست. بدین معنا که نظام جمهوری اسلامی به دلیل تأکید بر پایبندی بر ارزش های اولیه انقلابی و ادامه سیاست هایی که چندان با مقتضیات زمان سازگاری ندارد، در ایفای مسئولیت های مورد انتظار قانون اساسی قرین

لفظ دیپلماسی که واژه ای فرانسوی است در فرهنگ سیاسی ریشه در کلمه دیپلمات - به معنی نماینده سیاسی یک کشور در کشوری دیگر دارد. از نقطه نظر کلی می توان گفت که دیپلماسی در واقع مکانیزم اجرای سیاست های خارجی دولت ها و در نتیجه تعیین کننده نحوه ارتباط و تعامل آن ها در قبال یکدیگر است. در عرصه عملی سیاست، دیپلماسی در بردارنده متغیرها و تعابیری بس گسترده است. بدین معنا که عوامل بسیاری، چه در عرصه داخلی و چه در سطوح خارجی، بر تصمیمات دستگاه دیپلماسی هر کشور تأثیر گذار هستند و نیز عواملی چون موقعیت منطقه ای و جهانی یک دولت از نظر اقتصادی، نظامی و همچنین قدرت سیاسی (میزان مشروعیت حاکمیت)، توان و میزان تأثیر گذاری دیپلماسی دولت ها را در عرصه بین المللی کاهش یا افزایش می دهد. در هر حال، آنچه در باب این مقوله حائز اهمیت است این است که کارشناسان و مسئولان به تعیین جهت گیری ها، اهداف و اولویت های دیپلماسی یک دولت در عرصه بین المللی، راه کارهای رسیدن به این هدف و سرانجام مقایسه دستاوردها با اهداف مورد نظر اقدام کنند. این اصول به طور کلی مورد توجه تمام دولت ها و صاحب نظران امر است و این در حالی است که علل برداشت های متفاوت و حتی متعارض از اهداف

موفقیت نبوده است. مجموعه عوامل داخلی ذکر شده به علاوه فشارهای خارجی که موجبات یزوی سیاسی ایران را فراهم آورد، سبب شده است که علاوه بر تضعیف جایگاه ایران در تصمیم گیری های بین المللی، تنش بین کشور و قدرت های فرامنطقه ای افزایش یابد و حتی کشور های منطقه که بر عکس ایران از روابط حسنه ای با این قدرت ها برخوردارند، در مقابل ما موضع گیری کنند و گذشته از حمایت هایی که در دوران جنگ از دولت متجاوز به عمل آوردند، وارد رقابتی ارزشی با ایران شدند. برای مثال، پس از انقلاب عربستان بر پایه ارزش های سلفی در صدد صدور ارزش های جهادی در منطقه و جهان شد و در این رقابت در میان کشور هایی چون پاکستان، افغانستان و حتی بعضی کشورهای آفریقایی موفق به کسب موفقیت هایی شد. اما تنها بخش موفق ارزش های انقلابی از سوی ایران، مربوط به شیعیان جنوب لبنان بود. البته افق های جدیدی به خصوص



کتابخانه

به هر حال، این دوگانگی همیشه در روابط خارجی کشورها وجود داشته، در بسیاری مواقع هم سوی آرمان گرایانه، دارای رنگ و بوی مذهبی بوده است. در نهایت آنچه بیش از همه اهمیت دارد این است که بپذیریم موجودیت و استقلال در شرایط جهانی شدن تعریف و اقتضائات متفاوتی دارد. تاریخ روابط کشورها نشان می دهد حتی دولت هایی که غالب ایدئولوژیک را برای خود انتخاب کردند زمانی که تعارض آشکار بین منافع ملی با اهداف اعلام شده پیش آمده منافع ملی خود را انتخاب کردند، چرا که به هر حال چنین دولت هایی هم می بایست تغییر در فضای بین المللی را بشناسند و متناسب با این تغییرات از ابزارهای مناسب برای رسیدن به این ارزش ها استفاده کنند. در کشور ما نیز آنچه به عنوان سیاست تنش زدایی پس از دوم خرداد مطرح شد کنار گذاشتن ارزش ها نبود بلکه درک و شناخت محیط بین المللی، ایجاد با و الزامات خود را دارد که عبارت است از احترام گذاشتن به دغدغه ها و ملاحظاتی بین المللی، اما ظاهر آقای دکتر آصفی در مقام سخنگوی وزارت خارجه باور دارد که منافع ملی کشور تا به حال در تقابل با اهداف و مقاصد ایدئولوژیک نظام نبوده است.

در هر حال، نظام ما نظامی ارزشی است و مواضع و اهداف از پیش اعلام شده ای که در راستای آرمان های امام قرار دارد بخش جدایی ناپذیر سیاست خارجی ما است و تلاطم بعضی مواضع در قبال مسائلی چون بحران خاور میانه بر همین اساس است. ضمناً منافع ملی هم لزوماً در تضاد با آرمان های ایدئولوژیک قرار نمی گیرد.

وی در مورد حیطه اختیارات و عملکرد وزارت خارجه نیز گفت: «ما مجری سیاست های خارجی هستیم - وزارت خارجه مصوبات را اجرا می کند - مصوبات مجلس یا شورای عالی امنیت ملی. وزارت خارجه نظرات و تحلیل های خود را می دهد و با توجه به حضور میدانی وزارتخانه بیش از سایر نهادها در ذهن سازی موثر است. مجموعه اطلاعات و داده ها هم از سوی وزارت خارجه و هم سایر نهادها و ارگان ها به مجلس، شورای عالی امنیت ملی و مقامات ذی ربط ارائه می شود و در نهایت مواضع رسمی از سوی رهبر، رئیس جمهوری و وزارت خارجه بیان می شود. بقیه نظریات شخصی است.»

همچنین به این امر پای فشرده که منافع ملی ایران تا به حال با وجود بحران ها و حوادثی که در مرزهای ما رخ داده تا حد امکان تأمین شده است و سیاست گذاری های خارجی قرین موفقیت بوده است. اتفاقاً ما در قضیه افغانستان موفق بودیم. در زمان طالبان جمهوری اسلامی به جبهه شمال کمک کرد و اگر این کمک نبود جبهه شمال از بین رفته بود و امکان سقوط طالبان وجود نداشت!!؟ و درک صحیح در جمهوری اسلامی این بود که از طالبان حمایت نکرد در صورتی که ایران می توانست مثل بعضی کشورها به جبهه شمال کمک نکند یا از طالبان حمایت کند که این کار را نکرد بعد از طالبان هم ایران به عنوان همسایه افغانستان چه انتظار دارد؟! اصلاً معنای روابط بین المللی یا گذشته فرق کرده. این که شما فکر کنید یک کشور حیاط خلوت کشور دیگری است، این طور نیست. مفاهیم عوض شده. در مورد افغانستان هم عملکرد ایران باعث شد از هجوم آوارگان به ایران کاسته، بلکه متوقف شود. روند مهاجرت عکس شده و حدود ۵۰۰ هزار آواره برگشتند. مرزها مطمئن و وضعیت طوری شد که کشوری در همسایگی ما، با ما دوست باشد

پس از جنگ سرد بر روی ایران گشوده شد و نگرش اولیه همگانی بر این بود که ایران به دلیل داشتن پیوند عمیق فرهنگی و تاریخی با کشورهای تازه استقلال یافته آسیای مرکزی، بیش از دیگران صلاحیت گسترش نفوذ یا توسعه ارتباط با آن ها را دارد، ولی سیاست ایران که ملهم از حرکت اولیه انقلابی، نه در جهت واقع گرایی بلکه شعاری بود، سبب شد که کشور نتواند از این فرصت استفاده کند. البته در مورد همین موضوع، یعنی نقش ایدئولوژی و وجود یا عدم وجود دیدگاه های متعارض مسائل خارجی، خانم کولایی معتقد است آنچه به عنوان تعارض مطرح است در ماهیت سیاست خارجی وجود ندارد، بلکه در برداشتی است که از اصول، اهداف و چهارچوب های سیاست خارجی ایران می شود. وقتی دولتی چارچوبی ایدئولوژیک را بر سیاست خارجی خود حاکم می کند، مجموعه ای از اهداف از پیش تعیین شده را در نظر می گیرد که ماهیت ارزشی و آرمانی دارد و از طرف دیگر می بایست به اهدافی حیاتی که بقا و موجودیت نظام سیاسی را در شرایط موجود جامعه جهانی تأمین می کند، توجه ویژه مبذول دارد.

در رفتار دیپلماسی ما شده است. به هر حال، اقتضا این بود که ما علاوه بر ایجاد روابط سازنده و حسنه با سایر کشورها، با توجه به نقش باز دارنده آمریکا در قبال جمهوری اسلامی، بر مبنای منطقی مسائل و مشکلات خود را با این کشور حل و فصل کنیم تا قادر باشیم از رقابت بین قدرت‌ها بهره‌برداری و شرایطی مطلوب را برای خود حفظ کنیم. اما متأسفانه در هیچ مقطعی، چه دوران جنگ سرد، چه پس از پایان آن و حتی بعد از یازده سپتامبر قادر به استفاده بهینه از فرصت‌ها نبوده‌ایم و فرصت‌سوزی را خط مشی قرار دادیم.

از طرف دیگر، خانم کولایبی نیز بر جدایی ناپذیری عرصه تحولات داخلی و مسائل خارجی تأکید دارد:

سیاست خارجی ادامه سیاست داخلی است. همان قدر که خواست و اراده مردم در سیاست داخلی تعیین کننده است در سیاست خارجی نیز اثر گذار است. یک کشور در حال گذار، با چالش‌های جدی در این زمینه مواجه است.

در همین راستا، در درجه اول ما باید تعیین کنیم که در عرصه بین‌المللی دنبال چه هستیم. آیا منافع مردم محور است یا منافع گروه‌ها و افراد خاص که تلاش می‌کنند دیدگاه خود را به نام منافع ملی تحمیل کنند؟ مشکل، عدم تبیین روشن منافع ملی است. اگر مصادیق به درستی مشخص شود، منافع فرد، خانواده و یا یک باند و گروه خاص و همچنین قبایل و عشیره‌ها جایگزین نمی‌شود. در این صورت است که همه توافق می‌کنند به دنبال فضای تنش نروند، چرا که می‌دانند این حداقل نیاز ما در عرصه بین‌المللی است.

به گفته آقای قوری‌ترین پیامد غلبه دیدگاه فراواقعی در رفتار دیپلماسی جمهوری اسلامی از دست دادن فرصت‌هاست.

متأسفانه به دلیل فقدان درک صحیح تحولات بین‌المللی در کنار ضعف مدیریت، از امکانات موجود برای تأمین منافع مردم ایران استفاده بهینه انجام نگرفته و سیاست خارجی تحت تأثیر علایق و گرایش‌هایی بوده که جایگاه منافع ملی در آن برجسته نبود و این همان بازتاب مشکلات داخلی است. به عنوان مثال، دیپلماسی ایران در دریای خزر، مسائل افغانستان و بحران عراق، به طور مشخص چه بود؟! برداشت نادرست از ایدئولوژی در سیاست خارجی موجب شده که با ندیدن واقعیت‌ها و بی‌توجهی به آنها در صدد تلاش برای تحمیل ذهنیت‌های خود بر واقعیات بر آییم که با توجه به شرایط ویژه بین‌المللی و منطقه‌ای می‌تواند آثار بسیار منفی به همراه داشته باشد. مثلاً در مورد منطقه خزر و کشورهای موثر بر مسائل منطقه به چهار کشور پیرامون توجه کنیم. اما به این نکته که آمریکا یک عامل عمده در تحولات منطقه است دوست نداریم توجه کنیم و در محاسبات به نقش این عامل توجهی نمی‌شود. به هر حال، سیاست انزوای ایران، سیاست رسمی اعلام شده آمریکا بوده و از داخل نیز به دلایل سابقه بدبینی تاریخی، زمینه‌های تقویت این سیاست فراهم آمده است البته لابی‌های صهیونیست در آمریکا در تداوم این وضعیت موثر بوده‌اند.

در همین راستا آقای اصفی نیز در مقام سخنگوی وزارت خارجه به طور کلی با تأثیر و تأثر متقابل تغییرات و تحولات داخلی ایران با سیاست‌های خارجی موافق است.

به طور مسلم، دگرگونی‌هایی که در عرصه داخلی صورت می‌گیرد، به طور

و گروه‌های مختلف در دولت آن حضور داشته باشند. مواد مخدر تحت کنترل درآمد! همچنین در ارتباط با بازسازی افغانستان بسیاری جاده‌ها در حال ساخت است. شما باید بدانید تا چه حد مجازید در آن جا هزینه کنید. ما تعهد کردیم ۵۶۰ میلیون دلار در عرض ۵ سال، اعم از وام یا اعتبار که بخش عظیمش را شرکت‌های خود ما می‌گیرند و جاده مرزی را راه می‌اندازیم. تجارت مرزی شکل گرفته. آب رود هیرمند مجدداً به ایران آمد. به کسانی که مسئله افغانستان را مطرح می‌کنند باید گفت چه باید می‌شد که نشد. ما فکر می‌کنیم افغانستان سیفره نیست، آنچه مهم



است تقویت ارتباطات فرهنگی است که در حال حصول است. ضمن این که دولت انتقالی است و نباید انتظار داشت که ظرف یک سال همه چیز متحول شود.

در مورد موضوع رژیم حقوقی دریای خزر باید در نظر گرفته شود که هر تصمیمی باید با اجماع همه کشورهای صورت بگیرد. بر همین اساس موافقتنامه‌های دو یا سه جانبه معتبر نیست و کارایی ندارد. یک طرح وقتی قرین موفقیت است که همه کشورهای اراضی باشند. بنابراین، باید با زبان منطق و دیپلماسی پیش رفت زیرا زمانی که دیپلماسی متوقف شود جنگ شروع می‌شود مسئله هم‌چندان پیچیده نیست و قابل حل است.

ما با کشورهای حاشیه‌گفت و گوهای طولانی داشتیم و این طبیعی است و علی‌رغم بسته شدن بعضی قراردادهای بین‌کشوری منطقه، ما در ۲۰ درصد منطقه خود در حال اعمال حاکمیت هستیم و گفتیم اجازه نمی‌دهیم کسی اعمال حاکمیت کند. ممکن است قزاقستان و روسیه قرارداد ببندند اما تا به حال پیامد عملی نداشته. و تا به حال نیز مشکل عدم تعادل قدرت در منطقه، ما را از رسیدن به اهداف خود باز نداشته. باید این راهم بگیریم که بعضی منتقدان اصلاً نظری راجع به دریای خزر ندارند و فقط بحث رابطه با آمریکا را برای حل قضیه مطرح می‌کنند.

### تأثیر متقابل تحولات داخلی بر سیاست‌گذاری‌های خارجی

امروزه اکثریت مردم ایران معتقدند که نظم و نسق موجود در خور تجدید نظر اساسی است. به خصوص از لحاظ حقوقی، خود قانون اساسی دارای تعارضاتی بنیادین است که نمود آن در سیاست خارجی یعنی استمرار تنش و برخورد و تعارض با قدرت‌های فرامنطقه‌ای و بزرگ چون آمریکا باعث ایجاد نارسایی و نابسامانی

خود به خود آثار و پیامدهای خود را در دیپلماسی جمهوری اسلامی نشان می دهد. خانم کولایی در ابتدا اشاره ای به نقش کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس دارد. وی صراحتاً اظهار می کند که طبیعتاً کمیسیون در تصمیم گیری هیچ جایگاهی ندارد و مجلس فقط مهر تأیید به روابطی می زند که از پیش در موردشان تصمیم گرفته شده است و نقش نظارتی بر عملکرد سیاست خارجی دارد. البته کمیسیون تلاش کرده از طریق مرکز پژوهش ها با بدنه کارشناسی ارتباطی مستقیم تر به وجود آورد و به دلیل پیوفندی که در گذشته بین کمیسیون امنیت ملی و شورای عالی امنیت ملی وجود داشت نیاز به رابطه ای سازمانی و اداری نبود. اما بعد از مجلس ششم این رابطه فردی قطع شد و ما وارد مرحله جدیدی شدیم که در آن شورای امنیت ملی ربطی به کمیسیون امنیت ملی ندارد و تصمیم گیری ها کاملاً مجزا شکل می گیرد و کمیسیون تلاش می کند که نقش نظارتی خود را تقویت کند چرا که در فرآیند تصمیم گیری جایگاهی قابل قبول ندارد.

خانم کولایی تفکیک نهادهای انتخابی و انتصابی را در میزان تأثیر گذاری بر سیاست خارجی صحیح نمی داند و معتقد است این فرآیند از سوی نهادهایی است که خود را انتخابی تلقی می کنند در حالی که به انتظارات انتخاب کنندگان پاسخ مثبت ندادند. در نتیجه، سیستم مدیریتی این مجموعه و ساز و کار حاکم، اجازه به کار گرفته شدن نقطه نظرات کارشناسی را حتی در ظرفیت موجود کارشناسی وزارت خارجه نداده است و این در حالی است که کارشناسان به تصویر سازی از محیط بین المللی بسیار کمک می کنند و این تصویر را برای نهادهای انتصابی عرضه می کنند و اگر جرئت و جسارت لازم برای دیدن و پذیرش تغییرات وجود

داشته باشد نتایج مفیدی حاصل خواهد شد. اما من این مجموعه را فاقد این توانایی می بینم.

در هر حال، ما علی رغم از دست دادن فرصت های بسیار در نتیجه تنوع اهرم های قدرت که خداوند به ما عطا فرموده، همچنان از قدرت تأثیر گذاری برخورداریم. البته به شرط درک واقع بینانه از تحولات در حال وقوع، و شناخت سلسله مراتب بازیگران موجود در منطقه و جهان و پرهیز از تحمیل ذهن سازی های خود بر واقعیت های موجود.

در همین زمینه آقای پلوند بر این بلور است که میزان تأثیر گذاری عملی نظرات کارشناسان و نخبگان چندان در خور و شایسته نیست.

پس از پیش گرفتن سیاست تنش زدایی از سوی ایران و علی رغم استقبال جامعه بین المللی از سیاست های اعلام شده ایران، استمرار چرخه بسته نخبگان در هر دو جناح که نهایتاً باعث عقیم ماندن اصلاحات شد و تنها اشخاص فاقد مدیریت جابه جا شدند و تحمیل ها (به خصوص در روند انتخاب وزرا در کابینه دوم خاتمی) در نتیجه ضعف مدیریت ادامه پیدا کرد، باعث شد که مادر مسائل خارجی هم دچار مشکل شویم. به عنوان مثال، در قضیه عراق، اکثر مردم ایران موافق بر کناری رژیم صدام بودند. از طرفی، خود این رویداد و وضعیت جدیدی که در روابط

آمریکا و دوستان سابقش ایجاد شده بود، شرایطی را به نفع ایران فراهم کرد. از طرف دیگر، روابط با عربستان دچار وضعیت انفجالی شدیدی شد. همچنین ترکیه نیز بر سر مسئله کردها با آمریکا دچار اختلاف شد. بنابراین، مجموعه این عوامل موجب بذل توجه به سوی ایران شد اما ایران با پیگیری خط مشی سابق خود نه تنها در طلب استفاده بهینه نیست بلکه پیرو تلاش برای ایجاد نوعی تنش در مسئله عراق با آمریکا است که نتایجش کاملاً متفاوت خواهد بود. بنابراین، در شرایط جدید، خط مشی مادر جیتی است که نتایجی مطلوب را برای ایران به بار نمی آورد و این همان ناپسامانی است که به دلیل فقدان راهبرد هماهنگ کارشناسانه در سیاست خارجی ما وجود دارد. بنابراین، باید گفت که نظام در درجه اول از نظر سیاسی می بایست پذیرای تغییرات مسالمت آمیزی شود که مورد درخواست اکثر



مردم ایران است. این تجدیدنظر ساختاری امری ضروری است که هم مقتضای تحولات جهانی و هم خواست مردم ماست و بالطبع در سیاست خارجی باید راهبردی واقع بینانه برای رفع مشکل با قدرت های تأثیر گذار در پیش گرفت تا بتوان به نتایجی مرضی الطرفین رسید.

علی رغم تمام این موارد، آنچه بیش از همه اهمیت دارد و تسهیل فضای نقد و بحث درباره مسائل سیاست خارجی و تضارب آرا و نظریات گوناگون است، چرا که ایجاد خط قرمز و محدودیت های تحمیلی نه تنها موجب ایجاد فضای بسته تصمیم گیری در دستگاه دیپلماسی خواهد شد بلکه این توهم پدید می آید که همه چیز بر وفق مراد است. اما باید اذعان کرد این که تصور شود نظام کنونی و آینده روابط بین الملل سرانجام خود را با اهداف و فضای دلخواه و مورد پسند سردمداران حاکمیت وفق خواهد داد خیالی خام و بیهوده است. سرعت و روند تحولات در دنیای امروز به حدی است که هر کشوری می بایست با توجه به توان، قدرت و امکانات موجود، حداقل موجودیت خود را در مقابل آسیب ها مصون نگه دارد و این میسر نیست مگر با تقویت پایه های مشروعیت و توانمندی داخلی و درک واقع بینانه اوضاع و احوال جهانی، در غیر این صورت مانند بسیاری مقاطع تاریخی جبراً و بسیار دیر تسلیم واقعیت هایی هر چند ناخوشایند خواهیم شد.

مجلس شورای اسلامی