

برسازي فرايند تصميم‌گيري سياست خارجي بریتانیا

مسعود نادری^۱

حسین حسینی^{۲*}

هادی تاجیک^۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۹/۱۸

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۱/۲۶

چکیده

بریتانیا سال‌ها پس از فروپاشی امپراطوری‌اش، همچنان از قدرت‌های تأثیرگذار در سیاست و روابط بین‌الملل و از اعضای مهم در نظم بین‌المللی معاصر است. با نظر به سوابق طولانی روابط ایران و انگلیس و نفوذ همیشه جاری این کشور در ایران، و برای تأثیرگذاری بر سیاست و روابط بریتانیا با دیگر کشورها و سازمان‌ها به جهت تأمین منافع ملی جمهوری اسلامی ایران، باید نظام تصمیم‌گیری این کشور را به خوبی مورد مطالعه و شناخت قرار دهیم تا بتوانیم به الگوی کاملی از مناسبات این نظام تصمیمی دست یابیم. نویسندگان با روش توصیفی تحلیلی و بر مبنای گردآوری کتابخانه‌ای، در پاسخ به این سؤال که تصمیم‌گیری در سیاست خارجی بریتانیا ذیل چه ساختار و طی چه فرایندی شکل می‌گیرد؛ به تبیین عوامل، فرایند و لایه‌های رسمی و غیررسمی تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری این واحد سیاسی اقدام نموده و آنرا تحت یک مدل به تصویر کشیده‌اند. سیاست خارجی بریتانیا، فاقد مواد قانونی مکتوب، پرستیژمحور، محرمانه، عملگرایانه و نخبه‌گراست و بدین وسیله سیستم سیاسی، دست تصمیم‌گیران را باز گذاشته است تا از کنترل و فشار داخلی معاف بوده و منافع کشور (و در ابتدا منافع نخبه‌ها؛ حتی اگر غیر اخلاقی و یا در تضاد با قوانین بین‌المللی باشد) را تأمین نماید. سیاست خارجی دولت بریتانیا و تصمیم‌گیری نهایی، در کابینه با محوریت شخص نخست وزیر و با کارگزاری وزارت امور خارجه این کشور شکل گرفته و تکمیل می‌شود. نهادهای رسمی همچون سلطنت و سازمان‌های دولتی و امنیتی و نیز عوامل غیررسمی مثل گروه‌های فشار و رسانه‌ها به سهم خود بر تصمیم‌گیری مؤثرند.

واژگان کلیدی: تصمیم‌گیری، سیاست خارجی، بریتانیا، عوامل رسمی، عوامل غیررسمی

۵۹

سیاست جهانی

10.22124/wp.2022.22783.3060

تصمیم‌گیری نهایی: سیاست جهانی، دوره و شماره ششم، بهار و تابستان ۱۴۰۱، پاییز ۱۴۰۰، صفحات: ۵۹-۴۰

۱. دانشجوی دکتری مطالعات منطقه‌ای دانشگاه جامع امام حسین (ع). تهران. ایران

۲. دانشیار دانشگاه جامع امام حسین (ع). تهران. ایران * نویسنده مسئول: Hosein.hoseini@gmail.com

۳. استادیار دانشگاه جامع امام حسین (ع). تهران. ایران

مقدمه

بریتانیا با وجود گذشت هشت دهه از دگرگونی در موقعیت قدرتمند قبلی (تا جنگ دوم جهانی) و سال‌ها پس از فروپاشی امپراطوری‌اش، همچنان از قدرت‌های تأثیرگذار در سیاست و روابط بین‌الملل و از اعضای مهم در نظم بین‌المللی معاصر است. این کشور یکی از هفت واحد بزرگ صنعتی (G7) و پنجمین قدرت اقتصادی جهان با پایتختی مالی جهانی لندن و تجربه ثبات حکومت‌داری، استمرار نظام سیاسی و روابط خارجی بسیار توسعه یافته است. سیاست و حکومت در بریتانیا انباشتی دیرینه و پیوستگی نهادی دارد که به صورت مستمر متحول شده و با نیازها و شرایط روز سازگار گردیده است. این کشور عضو دائم شورای امنیت (دارای حق وتو) و از طرف‌های مذاکرات هسته‌ای ایران (اعضای ۵+۱) در بیست سال گذشته است. بریتانیا اکنون و پس از پنج دهه خروج رسمی نظامی از شرق کانال سوئز (۱۹۷۱ میلادی)، به دنبال حضور مجدد نظامی در غرب آسیا و افزایش نقش خود در خلیج فارس و خاورمیانه همواره بحرانی است. اهداف این کشور از حضور در منطقه غرب آسیا، تقویت قدرت ملی و نفوذ بین‌المللی و تأمین منافع خود با کنترل نظامی و سیاسی است که البته شکل دست‌یابی آن با گذشته متفاوت بوده ولی ماهیت آن تفاوتی ندارد. بریتانیا با احیای پایگاه دریایی «جفیر» در بندر «مینا سلمان» بحرین در ۲۰۱۴ و در زمان نخست‌وزیری دیوید کامرون بازگشت مجدد خود به خلیج فارس را کلید زد. این کشور به‌عنوان عضو مهم ناتو، یکی از تولیدکننده‌ها و فروشنده‌های بزرگ تسلیحات در جهان با رتبه نظامی بالا و همچنین به‌عنوان متحد استراتژیک آمریکا به دنبال تثبیت موقعیت رژیم صهیونیستی در منطقه، کنترل و تأثیرگذاری بر جریان بیداری اسلامی و رشد اسلام سیاسی، پیشبرد روند صلح خاورمیانه، جلوگیری از دستیابی جمهوری اسلامی ایران به فناوری هسته‌ای، حمایت و تقویت رژیم‌های پادشاهی منطقه در مقابل جمهوری اسلامی ایران بوده و در صحنه داخلی ایران نیز حمایت از گروه‌های مخالف با نظام جمهوری اسلامی را همواره در دستور کار خود داشته است.

محققان و افراد متخصص کمی (به‌طور مثال نسبت به کشوری مثل آمریکا یا حتی عراق) به‌طور خاص به سیاست خارجی بریتانیا و به‌ویژه روند تصمیم‌گیری در این کشور

توجه، مطالعه و تولید اثر داشته‌اند. پر واضح است که به هر میزان شناخت از ساختار سیاسی و منشأ و مبدأ تصمیم‌گیری کشورهای مؤثر بر منافع ملی جمهوری اسلامی ایران، بیشتر شود، امکان پیش‌بینی و تأثیرگذاری احتمالی جمهوری اسلامی بر فرایند و برآیند آن تصمیم‌ها، از دقت بیشتری برخوردار خواهد بود. در واقع برای تأثیر گذاری بر سیاست و روابط بریتانیا با دیگر کشورها و سازمان‌ها در سیاست و روابط بین‌الملل، باید نظام تصمیم‌گیری در سیاست‌خارجی این کشور را به خوبی مورد مطالعه و شناخت قرار دهیم تا بتوانیم به الگوی کاملی از مناسبات این نظام تصمیمی دست یابیم. برای این مهم، باید احزاب غالب، گروه‌های فشار و مؤثر، بازیگران ثابت و متغیر و مهم‌ترین مؤلفه‌های بازی در سیاست و روابط خارجی آن به خوبی تبیین شود. بنابراین، شناخت سیاست و روابط خارجی بریتانیا برای جامعه علمی و دانشگاهی و افراد و سازمان‌هایی که بصورت کاربردی (در بخش‌های اقتصادی، دیپلماتیک یا حکومتی) با این کشور سروکار دارند؛ به جهت ارائه تصویری مناسب از ساختار سیاسی، فرایند تصمیم‌گیری سیاست خارجی و نحوه تعامل اجزای مختلف عناصر، نهادها و روندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری این کشور با همدیگر، معطوف به تحقق منافع ملی جمهوری اسلامی ایران می‌تواند آموزنده، مفید و حائز توجه باشد.

سؤال اصلی ما در پژوهش پیش‌رو این است که تصمیم‌ها در سیاست خارجی بریتانیا چگونه و طی چه روندی اتخاذ می‌شوند؟ و اینکه کدام نهادها و عناصر رسمی یا غیر رسمی بیشترین تأثیر در این امر را دارند؟ فرضیه پژوهش این است که روند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی بریتانیا پیچیده، ثابت، تحت تأثیر عوامل و لایه‌های رسمی و غیر رسمی و همچنان با کارگزاری رسماً اعلام نشده (بین پارلمان، نخست‌وزیری و نهاد سلطنت)، اتخاذ می‌شود. در این پژوهش از روش توصیفی - تحلیلی استفاده شده و جمع‌آوری با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و اینترنتی، با کمک ابزار فیش‌برداری انجام گردیده است. نویسندگان در انتهای مقاله ساخت سیاسی و نظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در این کشور را تبیین نموده و روابط عوامل و عناصر رسمی و غیررسمی را تحت یک مدل به نمایش گذاشته‌اند.

۱. مدل سیاست بروکراتیک و تبیین تصمیم‌گیری در سیاست خارجی بریتانیا

سیاست خارجی^۱ شامل تعیین و اجرای یک سلسله اهداف و منافع ملی است که در صحنه بین‌المللی توسط دولت‌ها انجام می‌گیرد (مقتدر؛ ۱۳۷۰). سیاست خارجی مجموعه خط‌مشی‌ها، تدبیرها، روش‌ها و انتخاب موضعی است که یک دولت در برخورد با امور و مسائل خارجی در چارچوب اهداف کلی حاکم بر نظام سیاسی اعمال می‌کند؛ بنابراین سیاست خارجی شامل دو قسمت مجزا می‌باشد: الف) اهداف کلی که هر کشوری در صحنه بین‌الملل در تعقیب و درصدد تحصیل آنها می‌باشد. ب) سیاست‌ها و روش‌هایی که برای رسیدن به اهداف مزبور، اتخاذ و اعمال می‌شود (مولانا و محمدی، ۱۳۸۷: ۱۱).

در سیاست خارجی، خواهان شناخت تعاملات و سیاست‌ها و واکنش‌های کشورها نسبت به یکدیگر هستیم. در سیاست خارجی از تصمیم‌گیرندگان و سیاست‌سازان پرسش می‌شود: آن‌ها چه تفکر و گرایش سیاسی، اقتصادی و ایدئولوژیکی دارند؟ از کدام حزب سیاسی هستند؟ آن کشور چه نوع سیستم سیاسی دارد؟ آیا سیستم پادشاهی است؟ پارلمانی است یا ریاست جمهوری؟ نوع سیستم سیاسی بر روند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی تأثیر می‌گذارد. در سیاست خارجی، سخن از آگاهی و شناخت دقیق و کامل عوامل، بازیگران، و متغیرهای تأثیرگذار بر جعبه سیاه^۲ تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری سیاست خارجی است (گارنت و دیگران، ترجمه واعظزاده، ۱۳۹۹: ۲-۳).

نظریه‌های روابط بین‌الملل، کشور را بازیگر اصلی به شمار می‌آورند اما نظریه‌های سیاست خارجی بر نقش افراد و احاد انسانی متمرکز می‌شوند. قائلان به سطح تحلیل تصمیم‌گیر، دولت را مفهومی انتزاعی می‌دانند. دولت‌ها به خودی خود فاقد شعور و اراده‌اند و آنچه ما به آنها نسبت می‌دهیم، چیزی جز کنش‌ها و واکنش‌های افراد نیست (کاظمی، ۱۳۷۳: ۹۸-۹۷). وقتی از سیاست خارجی بریتانیا یا از تصمیمات بریتانیا سخن

1 Foreign Policy

۲ جعبه سیاه (Black Box) به معنای معمای موجود در امر سیاست داخلی یا بین‌المللی است. از دیدگاه نظریه لیبرالیستی روابط بین‌الملل، از مسائل سیاست داخلی به دلیل پیچیدگی و وابستگی آن به روابط بین‌الملل برای متخصصان به جعبه سیاه و مسئله‌ای مهم و در عین حال ضروری و تأثیرگذار تعبیر می‌شود که پژوهشگر باید از عمق ساختار و ماهیت آن و نیز روابط درونی و بیرونی‌اش آگاه شود.

می‌گویند، در واقع این سیاست‌ها و تصمیمات را نه دولت‌ها، بلکه افراد و گروه‌هایی اتخاذ می‌کنند که از سوی دولت عمل می‌کنند (فرانکل، ۱۳۸۳: ۱۰۳). نظریه‌پردازان تصمیم‌گیری با محدود کردن موضوع تحقیق از یک جمع بزرگ به واحد کوچک‌تری از اشخاص تصمیم‌گیرنده مسئول، امیدوارند که کانون تحلیل سیاسی را دقیق‌تر و انضمامی‌تر برای تحلیل اصولی و منظم، مستعدتر کنند (دوئرتی و فالتزگراف، ۱۳۸۸: ۷۲۱). با این دیدگاه مطالعه تصمیم‌گیری و افراد تصمیم‌گیر در سیاست خارجی کشورها موضوعیت پیدا کرده و سنت‌های فکری موجود در آن کشور می‌تواند محور شناخت باشد. مطالعه تصمیم‌گیری در سیاست خارجی اهمیت بسیار زیادی دارد. برخی متفکران علوم سیاسی و روابط بین‌الملل، تصمیم‌گیری را نخستین گام شناخت معناها و پیچیدگی‌های کنش در نظام بین‌الملل می‌دانند (هیل، ۱۳۹۵: ۸۱).

اسنایدر محقق روابط بین‌الملل و متخصص سیاست خارجی در تعریف تصمیم‌گیری می‌نویسد: تصمیم‌گیری، اتخاذ یک مسیر عمل از میان شقوق موجود است (بهبزادی، ۱۳۸۸: ۲۴). تصمیم‌گیری در سیاست خارجی به لحاظ تعریف اصطلاحی و مفهومی، تفاوتی با سایر تعاریف از تصمیم‌گیری ندارد. از نگاه اسنایدر به‌عنوان محقق سیاست خارجی و روابط بین‌الملل، تصمیم‌گیری صرفاً عمل‌گزینش میان راه‌حل‌های جایگزین یا بدیل‌های موجودی است که در موردشان یقین و قطعیت نداریم. به نظر آلیسون، تصمیم‌گیری مستلزم یک تصمیم‌گیرنده و یک انتخاب از میان چند راه، با توجه به یک هدف است (آلیسون؛ ۱۳۶۴: ۶۳). در فرایند تصمیم‌گیری نحوه تبدیل داده‌های سیستم سیاسی به ستانده‌ها رقم می‌خورد (خوشوقت، ۱۳۸۲: ۹۲). فرایند تصمیم‌گیری بیانگر مراحل تصمیم‌گیری از ابتدا تا مرحله اتخاذ تصمیم را شامل می‌شود. در این فرایند چگونگی تبدیل داده‌های (Inputs) سیاسی به ستانده‌ها (Outputs) رقم می‌خورد (سلیمانی، ۱۳۹۴: ۵۲). به نظر اسنایدر و همکاران، باید تعریف دولت به مثابه تصمیم‌گیرندگان رسمی آن تعریف شود. یعنی کنش دولت همان کنشی است که افراد به نام دولت انجام می‌دهند؛ بنابراین دولت چیزی جز تصمیم‌گیرندگان آن نیست (اسنایدر و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۰۴).

در ارتباط با تصمیم‌گیری در سیاست خارجی الگوهای مختلفی وجود دارد که از آنها با عنوان نظریه‌ها یا مدل‌های تصمیم‌گیری نیز یاد می‌شود. آلیسون نخستین کسی بود که از سه مدل زیر در بررسی تصمیم‌گیری سیاست خارجی آمریکا و شوروی در قضیه بحران موشکی کوبا بهره گرفت و مبنای بسیاری از مطالعات در حوزه الگوها و مدل‌های تصمیم‌گیری شد. الگوهای مورد بررسی وی: ۱. الگوی بازیگر خردمند^۱ (الگوی عقلانی)، ۲. الگوی سازمانی^۲ و ۳. الگوی سیاستهای دیوانسالاری (بوروکراتیک) یا حکومتی^۳ هستند. (سلیمانی، ۱۳۹۴: ۲۲).

الگوی بازیگر خردمند یا سیاست عقلایی، عمل یک ملت و یا یک حکومت را در برابر یک وضعیت بر پایه محاسبات عقلایی و داده‌های عینی ارزیابی می‌کند (Allison, 1969: 65). الگوی بازیگر خردمند اشاره به کوشش برای تفسیر رویدادهای بین‌المللی بر اساس هدف و محاسبه می‌باشد. الگوی عقلانی تصمیم‌گیری به دنبال تبیین منطق کنش و تصمیم‌گیری است. به عبارت دیگر این الگو مدعی است می‌تواند منطق و معیار تصمیم‌گیری در سیاست خارجی را توضیح دهد؛ به این معنا که از نظر این الگو افراد بر اساس محاسبه سود و زیان به انتخاب بهترین تصمیم دست می‌زنند و انگیزه منفعت‌جویی محرک اصلی انسان‌ها در سطح خرد و دولت‌ها در سطح بین‌المللی را شکل می‌دهد (سلیمانی، ۱۳۹۴: ۲۴). در این مدل بازیگران پس از مرور تمامی شق‌های ممکن و برآورد احتمالی نتیجه‌های آنها، به انتخاب سودمندترین آنها دست می‌زنند.

در الگوی سازمانی، آلیسن به این نکته می‌پردازد که هر تصمیمی که اتخاذ شود، به ناچار از مجاری سازمان‌ها و نهادهای خاصی صورت می‌گیرد. شناخت سازمانی که تصمیمی بر عهده آن واگذار شده است می‌تواند ما را از کم و کیف آن تصمیم آگاه کند. بر طبق این الگو، تصمیمات حاصل بازده‌های سازمان‌های بزرگ پنداشته می‌شود که بر طبق الگوهای منظم رفتاری عمل می‌کنند.

در الگوی بوروکراتیک، آلیسن این بحث را مطرح می‌نماید که سازمان‌ها و ادارات به وسیله افرادی اداره می‌شوند که هر یک برای خود نقش و صلاحیتی قائل بوده و ممکن

¹ Rational Actor

² Organizational Process

³ Government Bargaining

است در رقابت با یکدیگر قرار داشته باشند. در نتیجه، تصمیم نه محصول فرایند کار و وظیفه یک سازمان بلکه محصول چانه‌زنی افرادی تلقی می‌شود که از موقعیت شغلی خود استفاده و به ایفای نقش می‌پردازند. در نتیجه ویژگی‌های شخصی، شغلی، انگیزه‌ها و عقاید دیوان‌سالاران در فرایند تصمیم‌گیری نقش عمده‌ای ایفا می‌نمایند (صدیق، ۱۳۹۲). طبق این الگو، حوادثی که در مورد تصمیم‌گیری سیاست خارجی روی می‌دهد نه به‌عنوان انتخاب‌ها در نظر گرفته می‌شود و نه به‌عنوان بازده‌ها، بلکه آنچه روی می‌دهد، برآیند بازی‌های کاسب‌کارانه گوناگون میان بازیگران درون حکومت ملی تلقی می‌شود (آلیسون، ۱۳۸۴: ۳۶-۲۹).

درباره اینکه کدام الگو برای بررسی و شناخت سیاست خارجی بریتانیا مناسب است دیدگاه‌های مختلفی ابراز شده است. ساندرز با اذعان به وجود پارادایمی برای تحلیل سیاست خارجی بریتانیا معتقد است که دیدگاه رئالیستی بر تصمیمات این کشور در سیاست خارجی بعد از جنگ جهانی دوم برتری داشته است. وی در خصوص دوره بعد از سال ۱۹۴۵، با طرح سؤالی مبنی بر اینکه چرا بریتانیا به اتخاذ این نوع سیاست‌های خارجی روی آورده است، نظریه وابستگی متقابل و روابط این کشور با سایر مناطق جهان را از جهات گوناگون بررسی می‌کند. ساندرز معتقد است برای فهم سیاست خارجی بریتانیا در سطح ساختاری، کاربرد دیدگاه رئالیستی حوزه مانور محدودی دارد، باوجود آنکه این روش در عمل توسط بسیاری از تصمیم‌گیرندگان سیاست خارجی بریتانیا تجربه شده است. وی، در تجزیه و تحلیل سطح تصمیم‌گیری سیاست خارجی، از دیدگاه دولت محور از مدل‌های عقل‌گرایی و سیاست دموکراتیک بهره می‌برد (Bull, 1997:98). نظریه‌های میان‌برد، مانند آنچه در مدل‌های سه گانه آلیسون مطرح شده است، بر نقش «افراد» و دولتمردان با نفوذ در روابط بین‌الملل و سیاست خارجی و روند تصمیم‌گیری اشاره دارد. استیو اسمیت، محقق سیاست خارجی بریتانیا، معتقد به کاربرد نظریه‌های میان‌برد برای تحلیل سیاست خارجی است. وی تأکید دارد که نظریه‌های میان‌برد، که به سیستم سیاست خارجی و نیز ورودی‌های روند تصمیم‌گیری توجه دارند، بسیار مفیدتر و کاربردی‌تر هستند (Smith, 1991: 42). دلیل عمده اسمیت آن است که طبیعت سیاست خارجی تغییر کرده است و دولت‌ها تنها عوامل تأثیرگذار نیستند بلکه

عوامل غیر دولتی نیز در فرایند سیاست خارجی نقش دارند. اسمیت معتقد است که، به دلیل تأثیر وابستگی متقابل بر سیاست داخلی و خارجی، تغییر در نظریه سیاست خارجی، و تحول در محیط بین الملل، ترسیم چارچوبی نظری برای سیاست خارجی بریتانیا بسیار مشکل است. وی به استفاده مفید و مؤثر از مدل سیاست بروکراتیک در سیاست خارجی بریتانیا تأکید دارد. اسمیت تأکید زیادی بر کاربرد نظریه های میان برد در مطالعه سیاست خارجی بریتانیا دارد (Smith, 1991: 42, 60, 69).

کریستوفر هیل معتقد است که نقش کابینه در روند تصمیم گیری سیاست خارجی با وجود سیستم پارلمانی در بریتانیا اهمیت دارد. وی از آن به عنوان سیاست خارجی اجرایی نام می برد. از آنجا که در روند تصمیم گیری از دیدگاه هیل، نهادها، شخصیت افراد و سابقه آنها، و ساختار موضوع در آن دوره زمانی لحاظ می شود، می توان این نوع روند سیاست خارجی را با مدل تصمیم گیری بوروکراسی آلیسون تجزیه و تحلیل کرد، جایی که در میان کارگزاران دولت نوعی روابط پیچیده کنش و واکنشی در روند تصمیم گیری بوجود می آید (هیل، ۱۳۹۵: ۱۲۵).

باتوجه به هدف این پژوهش که بر روی فرایند تصمیم گیری سیاست خارجی در بریتانیا متمرکز است، بنظر می رسد برای شناخت دقیق روند تصمیم گیری این کشور و الگوی فهم و تصمیم گیری در آن، می توان با الگوی سیاست های بروکراتیک (حکومتی) با موضوع روبرو شد. این الگو به سیاست های بازیگران فردی و نقش افراد و مقامات در تصمیم گیری توجه دارد. این انتخاب به معنای نادیده گرفتن الگوی تصمیمات عقلایی و یا نظریه سازمانی نیست. منطق مطلوبیت و احتمال و محاسبه سود و زیان، که اساس منطق مدل بازیگر خردمند می باشد و نیز توجه به تصمیمات حاصل بازده های سازمان های بزرگ و عمل بر طبق الگوهای منظم رفتاری در مدل روند سازمانی، در سیاست خارجی بریتانیا قابل مشاهده است؛ اما انتخاب ما حاصل کارآیی مدل تصمیم گیری سیاست های حکومتی (دیوان سالاری) و بروکراتیک به جهت فراهم آوردن امکان مناسب این مدل برای فهم تئوریک و تطبیق بر نظام تصمیم گیری سیاست خارجی بریتانیا؛ واقعیات این نظام، شیوه تصمیم گیری و نیز شناخت دقیق روندها، نهادها و عناصر تصمیم گیری در این سیستم خواهد بود.

۲. ماهیت و اصول سیاست خارجی بریتانیا

به جهت شناخت روند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی بریتانیا ابتدا لازم است به شناخت ماهیت و اصول سیاست خارجی این کشور بپردازیم. بریتانیا قانون اساسی مکتوب ندارد تا در آن منابع تصمیم‌گیری‌اش را بشناسیم (البته بریتانیا قانون اساسی به شکل یک سند واحد مکتوب ندارد؛ اگر چه عناصر آن در جاهای مختلف به صورت مکتوب موجود است) (Watts, 2006: 31). قانون اساسی انگلیس با صفت «تا حدی مکتوب و تماماً غیر مدون» توصیف می‌شود.

لورنس فریدمن، استاد روابط بین‌الملل، معتقد است به این دلیل که بریتانیا بعد از سال ۱۹۴۵ از مقام ابرقدرتی تنزل کرد و دیگر به عنوان بازیگری جهانی مطرح نیست و نمی‌تواند حوزه نفوذ خودش را خود تأمین کند و توسعه دهد و کم‌تر از اهرم‌های اقتصادی و نظامی برای تأثیرگذاری بر دیگران برخوردار است، «اصلاً جای تردید است که بریتانیا دارای سیاست خارجی باشد و آنچه هست چیزی بیش از نمود خارجی منافع ملی نیست» (Freedman; 1991: 1-9). فریدمن اذعان دارد که بریتانیا فقط توانایی شناسایی روندهای کلی و مشکلات و راه حل آن‌ها را دارد و سیاست خارجی معطوف به هرگونه تلاش برای داشتن پیش‌بینی‌ای دقیق همراه با جزئیات آن محکوم به شکست است (واعظ زاده؛ به نقل از گارنت و دیگران؛ ۲۰۱۷: ۷).

مشخصه بارز سیاست خارجی انگلستان پس از جنگ سرد عبارت بودند از پیگیری رویکرد فعال «مداخله‌گرایی»، حفظ ائتلاف مستحکم با آمریکا در قالب «رابطه ویژه» و تعهد به قرار دادن انگلستان در قلب اروپا (منفرد، ۱۳۹۰: ۱۰). جان بخشیدن به اصطلاح روابط ویژه تاحدی به‌طور آگاهانه و از سوی نخبگان بریتانیایی صورت گرفت؛ زیرا شراکت دائم و قدرتمند با ایالات متحده بهترین راه برای مدیریت افول قدرت بین‌المللی بریتانیا بود (Drumbell, 2004: 438). بریتانیا بسیار علاقمند است که نقش پل ارتباطی در سه حوزه اروپا، آتلانتیک (روابط با آمریکا)، امپراطوری قدیم بریتانیا (حوزه کشورهای مشترک‌المنافع و همسو) را ایفا نماید. بلر در نخستین سخنرانی مهم سیاست خارجی

خود در نوامبر ۱۹۹۷ گفت: هدف ما باید تعمیق رابطه‌مان با آمریکا در تمام سطوح باشد. ما پلی بین آمریکا و اروپا هستیم. پس بهتر است از آن سود ببریم (کمیته بلر، ۲۰۰۴). بریتانیا منافع مستقل از ایالات متحده آمریکا نیز برای خود تعریف کرده، به ویژه در موضوع اقتصاد که در بسیاری از حوزه‌ها با آمریکا رقابت دارد. نقش هویت بریتانیایی در تدوین سیاست خارجی و جایگاهی که مردم و زمامداران این کشور برای خود قائلند (غرور و پرستیژ بین‌المللی بریتانیا)؛ که نمود آن عدم ادغام واحد پولی بریتانیا و گذرنامه واحد اروپایی (ویزای شنگن) در اتحاد با بقیه اروپا بود و نهایتاً در ۲۰۲۰ به برگزیت انجامید؛ را نباید از نظر دور داشت. این تصور از هویت باعث شده که بریتانیا برای خود نقشی فرا اروپایی و جهانی با اهدافی بلندپروازانه قائل شود.

سیاست خارجی بریتانیا با تغییر اوضاع و محیط بین‌المللی خود را نیازمند تغییر یافته است. محیط و عرصه سیاست خارجی بریتانیا به‌طور چشمگیری پس از رویداد ۱۱ سپتامبر تغییر یافت، در حالی که، پیش از این رویداد، حل و فصل مسائل پس از جنگ سرد، نقطه تمرکز کانونی سیاست خارجی بریتانیا بوده است. پس از رویداد ۱۱ سپتامبر، تهدید تروریسم بین‌الملل و سلاح‌های کشتار جمعی به هدف تصمیم‌گیری تبدیل شده است (فلاحی، ۱۳۸۵: ۱۰۲). این امر نشانگر بسیاری از چالش‌های جدیدی است که امروزه با جابجایی بیشتر مردم و کالا در نتیجه جهانی‌سازی، پیچیده‌تر شده است. اولویت‌های سنتی وزارت خارجه نسبت به پیشبرد تجارت و سرمایه‌گذاری بریتانیا در یک اقتصاد جهانی رو به گسترش، تقویت نقش بریتانیا در اروپا و هم‌چنین ارائه خدمات عالی کنسولی به اتباع به امری ضروری و حیاتی طی سالیان اخیر درآمده است (کاردان، ۱۳۸۶: ۱۷۸). اصول سیاست خارجی انگلستان را در عرصه جهانی می‌توان بازتابی از سیاست‌های دیرینه استعماری و کلیت سیاست غرب دانست. در واقع، سیاست خارجی انگلستان را می‌توان مبتنی بر حفظ منافع استعماری دانست که با توجه به ظهور استعمار نو و تضعیف موقعیت بریتانیا در ماوراء بحار، پس از جنگ جهانی دوم تلاش شده تا چارچوب‌های نفوذی گذشته حفظ گردد. سیاست خارجی انگلستان پس از جنگ جهانی دوم، بیشتر بر محور سازش مداوم با رویدادهای متغیر ناشی از سقوط تدریجی امپراطوری، استوار بوده است. طراحان سیاست خارجی و دفاعی این کشور، همواره با

مشکل تطبیق دادن وضعیت گذشته با واقعیت‌های سخت و نامطلوب حال روبرو بوده‌اند. (واعظ زاده، ۱۳۹۱: ۲۳). این اصول از اظهارات نخست وزیران محافظه‌کار در بازه زمانی ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۰ و سند راهبرد امنیت ملی و بازنگری دفاع و امنیت راهبردی ۲۰۱۵ و نسخه بازنگری آن در سال ۲۰۱۸ استخراج شده که در موارد زیر به اختصار بیان می‌شود:

- ۱- تقویت قدرت اقتصادی و رونق کسب و کار
- ۲- کنترل و دسترسی ایمن، پایدار و ارزان به منابع انرژی فسیلی
- ۳- تعامل‌گرایی بدون استثنا به منظور تأمین منافع ملی و تأثیرگذاری بر رفتار دولت‌ها و ملت‌ها
- ۴- ترویج جهانی ارزش‌های انگلیسی، نظم لیبرال، حکمرانی خوب، توسعه دموکراسی و حقوق بشر مشروط به محدود سازی نکردن روابط دوجانبه انگلیس با دیگر کشورها
- ۵- ایجاد ثبات در خارج از مرزها و کمک به دولت‌ها در راستای ارتقای انعطاف و آمادگی علیه بحران‌ها
- ۶- اعمال قدرت نرم در کشورهای ضعیف و کمتر توسعه یافته از طریق کمک‌های توسعه‌ای
- ۷- حمایت از گروه‌ها و جریان‌های مردمی ضد نظام‌همسو با ارزش‌های انگلیسی
- ۸- تقویت ائتلاف‌های قدیمی و ایجاد ائتلاف‌های منسجم تر همسو با منافع و اولویت‌های انگلیس
- ۹- ایجاد و پیشبرد تغییرات اجتماعی در پی تعاملات اقتصادی در سطح جهان
- ۱۰- اصلاح ساختارهای بین‌المللی و حفظ نظم لیبرال کنونی (جوادی، ۱۳۹۹: ۱۴۱-۱۳۹).

بنابراین با بررسی سیاست‌ها و اسناد سیاست خارجی بریتانیا می‌توان «تضمین امنیت بریتانیا؛ رشد و شکوفایی بریتانیا از طریق افزایش فرصت‌های تجاری و سرمایه‌گذاری برای شرکت‌های بریتانیایی و ارتقای ارزش‌های بریتانیا از طریق اشاعه فرهنگ، زبان، فرصت‌های آموزشی و استانداردهای حقوق بشری» (MIX, 2014: 12) و نیز «دسترسی پایدار به منابع انرژی، مقابله با تروریسم و سلاح‌های کشتار جمعی، ترویج حقوق بشر،

حفظ نظم بین‌المللی کنونی و روابط ویژه با ایالات متحده آمریکا، توانایی مداخله نظامی قدرتمندانه، توسعه قدرت نرم و حفظ هویت و پرستیژ بریتانیایی و نیز گسترش «ائتلاف‌ها» را به‌عنوان اصول منافع و سیاست خارجی این کشور ذکر کرد.

۳. ساخت سیاسی و روند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی بریتانیا

در اینجا لازم است به فضای تصمیمی عوامل و نهادهایی که در آن سیاست خارجی بریتانیا شکل می‌گیرد، پردازیم. اینکه سیستم سیاسی بریتانیا تحت چه مکانیسمی عمل می‌کند و وظایف و اختیارات افراد و نهادها چیست و تصمیمات طی چه فرایندی اتخاذ می‌شوند. سیاست خارجی بریتانیا نیز همچون سایر قدرت‌ها در خلأ اتخاذ نمی‌شود بلکه تحت تأثیر یک رشته متغیرهای داخلی (همچون افکار عمومی)، فشارهای جهانی‌سازی (همانند فناوری ارتباطات)، تمایلات همگرایانه و نیروهای فراملی (مانند اعمال نفوذ سازمان‌های غیردولتی) شکل می‌گیرد. در عین حال، ساختار و منطق زیربنای فرایند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی بریتانیا شامل نهادها و چگونگی تصمیم‌گیری، تقریباً در طول یک قرن گذشته بطور نسبی ثابت و بدون تغییر مانده است (نصیری‌پور، ۱۳۹۶: ۹۱). سیاست‌گذاری، تفسیر و اجرا و عرضه آن سه مرحله متداخل فرایند سیاست‌گذاری خارجی در بریتانیا هستند، هرچند که در واقعیت، اغلب دآوری در این مورد که کدامیک از این مراحل در کجا تمام می‌شود و مرحله بعدی آغاز می‌گردد دشوار است. نوع ایفای نقش و ترکیب بازیگران، نهادها و فشارهای خارجی دخیل در این فرایند بسته به اهمیت موضوع و ماهیت مسئله متفاوت است اما با این حال، بدلیل ماهیت محرمانه سیاست خارجی در بریتانیا، به نظر می‌رسد که هنوز این پرسش همچنان قابل طرح است که «سیاست‌گذاری خارجی در بریتانیا چگونه انجام می‌شود؟». این تنها افکار عمومی در بریتانیا نیست که در درک این موضوع که تصمیمات سیاست خارجی در کجا و چه زمانی اتخاذ می‌شوند، یا در مورد عقلانیت پشتوانه آن تصمیمات دارای مشکل است. بلکه حتی برای مثال، پارلمان بریتانیا در زمینه موضوعات مهمی همچون مبانی حقوقی جنگ عراق در سال ۲۰۰۳، تنها موفق شد یک گزارش توجیهی خلاصه از سوی دادستان کل و به عنوان پاسخی به پرسش‌های مکتوب در مجلس اعیان دریافت نماید. (نصیری‌پور، ۱۳۹۶: ۹۲). انگلیس یک دموکراسی در چارچوب مشروطه سلطنتی است

به این معنا که پادشاه یا ملکه، رئیس حکومت شناخته می‌شود و نخست وزیر که ارشدترین عضو پارلمان به حساب می‌آید، رئیس دولت است. قدرت اجرایی توسط دولت و با رضایت مقام سلطنتی اعمال می‌شود. این کشور را می‌توان دارای نظام پارلمانی دانست (جوادی، ۱۳۹۹: ۳۷). چون در این کشور قانون اساسی مکتوب وجود ندارد در نتیجه برخلاف اکثر کشورهای دیگر، منابع تصمیم‌گیر در سیاست خارجی آن بطور مکتوب معرفی نشده‌اند. در این قانون اساسی: ۱- پارلمان قدرت فائقه دارد ۲- سلطنت، مشروطه است ۳- حاکمیت و تمامی قدرت سیاسی در حیطه اختیارات پارلمان است در نتیجه دولت قدرت خود را از پارلمان گرفته و به آن پاسخگو است ۴- قوای حاکمه در انگلیس کاملاً از یکدیگر منفک نیستند. قوه مجریه و دستگاه قضایی از یکدیگر جدا نبوده و قوه مجریه تا حدودی بر نظام قضایی مسلط است. ۵- قوه مجریه بسیار قدرتمند است (Watts, 2006: 39).

نوع گرایش حزب حاکم در دولت متغیر مهمی در سیاست خارجی بریتانیا است. حزبی که اکثریت اعضای پارلمان را در دست دارد دولت را تشکیل می‌دهد. دولت مسئول تعیین سیاست خارجی و نیز مجری آن است. از امتیازات مهم برای دولت در بدنه ساختار سیاسی این کشور آن است که دولت هم قدرت اجرایی را در دست دارد و هم حزب غالب و اصلی در پارلمان است. بر این اساس، دولت در مقایسه با نظام‌های سیاسی دارای تفکیک قوا، از قدرت بسیار گسترده‌تری برخوردار است.

به‌علت نبود قانون اساسی مدون و مکتوب، نخست‌وزیر قدرت اجرایی و تصمیم‌گیری گسترده‌ای در سیاست خارجی دارد. از مشخصات تصمیم‌گیری در سیاست خارجی بریتانیا سیستم تمرکز گرایی و تنظیم سیاست خارجی این کشور است. کابینه وزرا در تصمیم‌گیری در سیاست و روابط خارجی بریتانیا نقش کلیدی بر عهده دارد و می‌بایست از میان راهکارهای موجود مناسب‌ترین «گزینه سیاسی» را انتخاب کند (واعظ زاده؛ ۱۳۹۹: ۲۳-۲۲).

نخست‌وزیر ناظر بر دستورکار، ساختار و شیوه‌های کاری کابینه است و کابینه نیز جایگاه مسلط را در تصمیم‌های کلان برعهده دارد. دستگاه اداری در اختیار نخست‌وزیر هر چند کوچک است اما از کیفیت بالایی برخوردار است، به‌طوری‌که جایگاه استراتژیک مهمی

را در رابطه با ادارات مهم دولتی داراست. کابینه در سطح رسمی، داور نهایی در دولت بریتانیاست و تصمیمات مهم یا توسط آن و یا دست کم آن اتخاذ می‌گردد (فلاحی، ۱۳۸۵: ۶۳-۶۲).

نخست‌وزیر و کابینه، جهت‌گیری کلی سیاست‌خارجی و هماهنگ‌سازی شاخه‌ها و بازوهای دولتی را برعهده دارند. همراه با دفتر (وزارت) امور خارجه، مشترک‌المنافع [و توسعه (FCO)، وزارت دفاع (MOD) و ستادهای تابعه آنها، «مرکز محوری» روند تصمیم‌گیری را بر عهده دارند. وزرا نقش پیرامونی در سیاست‌خارجی دارند و نه یک نقش اولیه. در این زمینه می‌توان به وزارت تجارت و صنعت (DTI) یا خزانه‌داری اشاره نمود (کاردان، ۱۳۸۶: ۱۸۴). در انگلستان، هدایت امور خارجی بر عهده دفتر (وزارت) امورخارجه، مشترک‌المنافع و توسعه (FCDO) و نیز پست‌های سیاسی ماوراء بحار است که شامل سفارتخانه‌ها و واحدهای تابع آنها در ۱۹۰ کشور جهان می‌باشد. وزارت امورخارجه، مشترک‌المنافع] و توسعه [سیاست‌خارجی را با بخش‌های دیگر مرتبط با امورخارجی همچون وزارت دفاع، بخش تجارت و خزانه‌داری انگلستان، هماهنگ می‌نماید (فلاحی، ۱۳۸۵: ۱۰۸).

آنچه به‌عنوان یک واقعیت تغییر ناپذیر بدیهی می‌باشد، غلبه قوه مجریه بر روند سیاست‌خارجی این کشور است. در عمل این بدان معنا است که دفتر روابط خارجی و پیرامون محور دولت متمرکز گردیده و از طریق سیستم کابینه جهت‌گیری می‌شود (فلاحی، ۱۳۸۵: ۱۰۶). «کابینه بریتانیا»، صرفاً کمیته‌ای متشکل از وزرا که جلسه‌ای دو ساعته یا هرروزه در هفته داشته باشند، نیست؛ بلکه شبکه‌ای از دست‌کم بیست و پنج کمیته فرعی سرّی، یک دبیرخانه قدرتمند، دفتر نخست‌وزیر، کمیته‌های مرتبط، شیوه‌های ویژه مقامات وزارتخانه‌های مختلف و تعدادی نامشخص از کارمندان کمیته‌های دولت سایه را در بر می‌گیرد (کاردان، ۱۳۸۶: ۱۸۴). بر تصمیمات این کمیته‌ها، نظرات روزنامه‌نگاران، اعضای مؤسسات تحقیقاتی و دانشگاهها و رسانه‌های برخط و سایر پژوهشگران در اندیشه‌ها بسیار مؤثر است.

از آنجا که نخست‌وزیر در کابینه، عهده‌دار تصمیم‌گیری بر شیوه عملکرد سیستم، تعیین مسؤل کمیته‌ها و میزان سرعت عمل در تصمیم‌گیری و نظایر آن می‌باشد، از این رو

دارای نقش محوری است. ویژگی شخصیتی نخست‌وزیر در روند تصمیم‌گیری سیاست‌خارجی اهمیت دارد. نکته دیگر به اهمیت رابطه میان نخست‌وزیر از یک سو و وزیر امور خارجه و وزیر دفاع از سوی دیگر باز می‌گردد. واقعیت دیگر در روند تصمیم‌گیری، نقش نسبتاً فرعی قوه مقننه می‌باشد. پارلمان می‌تواند خود را در سیاست‌خارجی و دفاعی به شیوه‌های مختلف وارد نماید. برای نمونه، سؤالات مطرح شده در زمینه سیاست‌خارجی این کشور، در روزهای چهارشنبه سوم هرماه، از وزرای مربوطه پرسیده می‌شود که عمدتاً در مجلس لردها صورت می‌گیرد. علاوه بر کمیته‌های مجلس لردها که به امور خارجه و مسائل جامعه اروپا مبادرت می‌ورزند، از همه مهم‌تر، دوازده کمیته انتخابی امور خارجه و دفاع می‌باشند (فلاحی، ۱۳۸۵: ۱۸۷-۱۸۶). همچنین این کمیته‌ها با احزاب در امور روابط‌خارجی و سازمان‌های حزبی مرتبط بوده و می‌توانند نقش مهمی در تدوین و انتشار ایستارهای سیاست‌خارجی ایفا نمایند؛ به‌ویژه زمانی که حزبی در جایگاه اپوزیسیون قرار داشته باشد (فلاحی، ۱۳۸۵: ۱۰۷).

مارک کرتیس نویسنده انگلیسی تبار هم به نقش نخبگان در تدوین سیاست خارجی بریتانیا اشاره دارد: سیاست خارجی انگلیس را جمعی از نخبگان داخلی که به‌طور اساسی در تمام ابعاد و جنبه‌های سیاست خارجی با هم اشتراک نظر و دیدگاه‌های یکسانی دارند، شکل می‌دهند و مدیریت می‌کنند. در حلقه این نخبگان، شخصیت‌های متنوعی از همه احزاب عمده، کارمندان دولت و تکنوکرات‌های مجری سیاست، و همچنین شخصیت‌های مطرح دانشگاهی و رسانه‌ای که افکار عمومی را شکل می‌دهند می‌گنجد. نخبگان مذکور ستون‌های زیربنای نقش انگلیس در دنیا را محکم می‌کنند، مانند حمایت کلی قاطع از سیاست خارجی آمریکا (شامل توجیه‌تراشی‌های دائمی) و حفظ روابط خاص با این کشور، حفظ توان نظامی مداخله‌گرانه قدرتمند و به‌کار بردن آن، گسترش «تجارت آزاد» و «آزاد سازی» اقتصادی جهان، انباشت سلاح‌های هسته‌ای، تقویت صنعت نظامی و نقش انگلیس در صادرات اسلحه، و حمایت قوی از نظم سنتی حاکم بر خاورمیانه، رژیم‌های خلیج فارس و دیگر متحدان کلیدی دوجانبه (کرتیس، ۱۳۹۷: ۳۴۸-۳۴۷). انعطاف‌پذیری و پراگماتیسم نیز از ویژگی‌های سیاست‌خارجی این کشور است. بدین نحو که عنصر تداوم بر عنصر تغییر در سیاست خارجی بریتانیا غلبه



دارد ولی این عناصر ثابت و متداوم، می‌توانند به جهت تأمین منافع بریتانیا عوض شده یا جایگزین گردند. تصمیمات مربوط به سیاست خارجی را جمع بالنسبه کوچکی از افراد اتخاذ می‌کنند که در برابر پاسخ‌گویی جدی به مردم مصون هستند، هیچ الزام رسمی حتی برای مشورت با افراد یا گروه‌های خارج از حلقه کوچک خود ندارند، و حاضر نیستند اولویت‌های سستی خود را کنار بگذارند. تصمیم‌گیری‌های تمامیت‌خواهانه، صفت بارز سیاست خارجی انگلیس است (کرتیس، ۱۳۹۷: ۳۵۶). یک واقعیت گریزناپذیر، میزان پایین برجستگی و نقش امور دفاعی و خارجی در مناظرات عمومی می‌باشد. مردم انگلستان در خصوص مسائل سیاست‌خارجی این کشور از نقشی حاشیه‌ای برخوردار بوده و ناآگاهانه در مسائل ورود می‌کنند (کاردان، ۱۳۸۶: ۱۸۴). یکی از انتقاداتی که به روند سیاست و حکومت و به قانون اساسی نانوشته بریتانیا وارد می‌شود تمرکزگرایی در حکومت بریتانیاست که برخلاف سرشت نظام لیبرال دموکراسی (که از ویژگی‌های مهم آن محدود بودن دولت است) می‌باشد. (Heywood, 2015: 197-198). امروزه ضمیر مرجع این انتقاد به نخست‌وزیری برمی‌گردد.

درباره فرهنگ محرمانگی و مخفی‌کاری در تدوین سیاست خارجی بریتانیا هم سر پاتریک نایرن، صاحب منصب سابق وایت‌هال می‌گوید: «فرهنگ مخفی‌کاری وایت‌هال به‌طور اساسی زاینده دموکراسی پارلمانی است؛ صرفه‌جویی در بیان حقیقت، جوهره پاسخ حرفه‌ای به پرسش مجلس است». (کرتیس، ۱۳۹۷: ۳۶۳).

تدوین سیاست خارجی بریتانیا (معروف به مدل وست مینستر) مدلی پیچیده است. تهیه و تنظیم و اجرای سیاست خارجی بریتانیا همیشه با ابهام همراه بوده است و نخبگان این کشور می‌خواهند که این حوزه معاف از کنترل داخلی باشد چون بنابراین امر است که این حوزه به منافع ملی بپردازد و نه منافع خاص (نصیری‌پور، ۱۳۹۶: ۹۱). نخبگان انگلیس، نظام سیاسی به‌طور کامل مرموز و پنهان‌کاری در این کشور بناکرده‌اند که آنان را از هرگونه پاسخ‌گویی به مردم مصون نگه می‌دارد. به اعتقاد آنها در این نظام به مردم نباید اجازه داد که فراتر از انتخابات رأی و نظر چندانی ابراز کنند، و - با استناد به برخی از دیدگاه‌های مطرحه در تحقیق و تفحص اسکات - آنها حتی قبول ندارند که مردم باید از فرایند و روال تصمیم‌گیری آگاه بشوند. برخی از انتقادات به‌گونه‌ای است که

نحوه سازوکار نظام را برملا می‌کند. پس نخبگان مُصرانه بر انحراف انتقادات افشاگر عملکرد نظام تأکید می‌ورزند (کرتیس، ۱۳۹۷: ۴۶۶). روند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی بریتانیا روندی پیچیده ولی ثابت دارد. بدین معنی که سال‌های متمادی است که این پیچیدگی ادامه داشته و مرکز اصلی و تصمیم‌گیری این واحد سیاسی بطور رسمی اعلام نشده و در مواقع مختلف تصمیم‌گیران متفاوت بوده‌اند؛ تصمیم‌گیری‌های مهم بین پارلمان، دولت و نهاد سلطنت یعنی همان نخبگان، اتخاذ می‌شود. در این کشور هم دولت قوی با سابقه‌ای طولانی و هم جامعه‌ای قوی وجود دارد. در نهایت می‌توان گفت که تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی در کابینه و با محوریت نخست وزیر اعلام می‌شوند. بنابراین می‌توانیم بگوییم سیاست خارجی بریتانیا، فاقد مواد قانونی مکتوب، پرستیژمحور، محرمانه، عملگرایانه و نخبه‌گراست و بدین وسیله سیستم سیاسی، دست نخبه‌ها (تصمیم‌گیران) را باز گذاشته است تا از کنترل و فشار داخلی معاف بوده و منافع کشور را (حتی اگر غیر اخلاقی و یا در تضاد با قوانین بین‌المللی باشد) تأمین نماید. در طول سده‌ها و از دوران استعمار، روند تصمیم‌گیری و اجرای آن به این سمت رفته است که برای جلوگیری از عوام‌زدگی، سیستم تصمیمی باید نخبه‌محور باشد.

۴. عوامل تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در سیاست خارجی بریتانیا

در کشورهایی که دارای نظام‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی پیچیده‌ای باشند، گروه‌ها، افراد و سازمان‌های مختلف ذینفع و در عین حال غیر رسمی در مسائل مربوط به اداره کشور و اتخاذ تصمیم‌ها و اجرای سیاست داخلی، دخیل و مؤثرند. در چنین نظام‌هایی، معمولاً دو نوع ساختار تصمیم‌گیری مشاهده می‌شود: یکی ساختار رسمی تصمیم‌گیری است که در قانون اساسی و در قوانین جاریه کشور، سازمان‌ها و مقام‌های تصمیم‌گیرنده را مشخص و حدود اختیارات آنها را مشخص ساخته است و دوم ساختار غیر رسمی از قبیل افکار عمومی، احزاب سیاسی و مطبوعات می‌باشد (مولانا و محمدی، ۱۳۸۷: ۳۷). در ساختار ترسیم شده توجه به هر دو ساختار و نهادهای تصمیم‌گیری (رسمی) و تصمیم‌سازی (غیر رسمی) به‌ویژه توجه به نقش و اهمیت عناصر تصمیم‌گیر در حوزه سیاست خارجی حائز اهمیت است. تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در عرصه سیاست خارجی در بریتانیا چند سطحی بوده و نمی‌توان آن را فرایندی از بالا به پایین یا برعکس

دانست. همچون دیگر کشورها بریتانیا هم دارای منافع در چهارگوشه جهان است و بازیگران متعددی در تعیین و اجرای سیاست خارجی این کشور نقش آفرین هستند. ماهیت در هم پیچیده و شبکه‌ای تصمیم‌گیری در عرصه سیاست خارجی بریتانیا اجازه ارائه تصویری مشخص و روشن از کنش‌گران در این حوزه را نمی‌دهد، باوجود این در سطح حکومت، مجموعه‌ای از بازیگران نقش آفرینی اصلی را بر عهده دارند.

نظام تصمیم‌گیری سیاسی در بریتانیا به دلیل فراوانی بازیگران در دو لایه رسمی و غیررسمی، پیچیده بوده و نمی‌توان با تکیه و تمرکز بر فرایندهای رسمی تصمیم‌گیری دولت این کشور، به کنه فرایند تصمیمات سیاست‌خارجی آن پی‌برد. بنابراین لازم است برای فهم فرایند تصمیم‌گیری سیاست‌خارجی بریتانیا، به بررسی عوامل و لایه‌های رسمی و نیز عناصر غیررسمی تأثیرگذار بر سیاست‌خارجی این کشور اقدام نماییم. به این منظور پس از بررسی عناصر، فرایند و بیان واقعیت‌های سیاست‌خارجی این کشور به ترسیم فرایند مذکور خواهیم پرداخت. در یک تقسیم‌بندی می‌توان عوامل مؤثر بر تعیین سیاست‌خارجی بریتانیا اعم از رسمی و غیر رسمی را این‌گونه نام برد: نخست وزیر و کابینه، پارلمان؛ نهاد سلطنت و پادشاه یا ملکه؛ سازمان‌های اطلاعاتی و امنیتی، احزاب، شورای امنیت ملی، شورای خصوصی ملکه (پرایوی)، گروه‌های ذینفوذ، رسانه‌ها، دانشگاه‌ها و اتاق‌های فکر، منابع قدرت نرم و ارزش‌های بریتانیایی؛ و افکار عمومی.

الف) عوامل رسمی؛ شامل سازمان‌ها و نهادهای مهم همچون نهاد سلطنت، دفتر کابینه در خانه شماره ۱۰ خیابان داونینگ لندن، وایت هال و مجموعه نهادهای مرتبط در وست مینستر، وزارت امورخارجه مشترک المنافع و توسعه، وزارت دفاع، خزانه‌داری و کمیته‌های فرعی سری مرتبط. اشخاص شامل: ملکه یا پادشاه و ولیعهد، نخست‌وزیر، مشاوران امنیتی نخست وزیر و منشی‌های خصوصی او، وزیر امورخارجه مشترک المنافع و توسعه، وزیر کشور، وزیر خزانه داری، رؤسای سازمان‌های MI5 و MI6 و دیگر سازمان‌های امنیتی، فرماندهان نیروهای سلطنتی و سفیران بریتانیا مستقر در کشورهای مهم. بازیگران شخصی شامل رئیس مجلس عوام و مجلس لردها، ریسان احزاب اکثریت و اقلیت در مجلس عوام، نمایندگان علاقمند و منتقدین در موضوع سیاست

خارجی، رؤسای کمیته‌های روابط خارجی و دفاعی و اطلاعات و امنیت، و دادستان کل می‌باشند.

نخست‌وزیر و کابینه

دولت در انگلیس، عبارتی عام است که شامل وزرای منتخب و شمار زیادی از کارکنان عمومی، مشاوران، کمیته‌ها و نهادهایی است که در تدوین و خط‌مشی‌ها و اجرای تصمیمات و ارائه خدمات نقش‌آفرینی می‌کنند. نخست‌وزیر رئیس دولت است. وی همچنین عضو پارلمان و رهبر حزبی است که اکثریت را در پارلمان دارد و در حوزه سیاست خارجی دست بالا را دارد. نخست‌وزیر، بریتانیا را در عرصه بین‌الملل نمایندگی می‌کند. از دیگر ابزارهای وی باید به واحد سیاست‌گذاری نخست‌وزیر اشاره کرد. این واحد که به «واحد سیاست‌گذاری شماره ۱۰» نیز شناخته می‌شود شامل گروهی از مشاوران است که هر یک در حوزه خاصی از سیاست‌گذاری نظیر امنیت، سیاست خارجی و... به شخص نخست‌وزیر مشاوره و اطلاعات لازم را ارائه می‌دهند (جوادی، ۱۳۹۹: ۱۴۱). وزارت «امورخارجیه، مشترک‌المنافع و توسعه» نیز کارگزاری و اجرای سیاست خارجی را بر عهده دارد. از مهم‌ترین اداره‌ها و نهادهایی که این وزارتخانه با آنها همکاری دارد می‌توان به سرویس جهانی بی بی سی، سازمان اطلاعات مخفی، شورای فرهنگی بریتانیا، و بنیاد وست منیستر برای دموکراسی، اشاره کرد. علاوه بر نقش اجرایی، تأثیر این وزارتخانه در امور سیاست‌گذاری در حوزه سیاست خارجی به تدریج بیشتر شده است. اقدامات این وزارتخانه حاکی از نقش روبه افزایش آن در عرصه قدرت نرم است (جوادی، ۱۳۹۹: ۱۴۲). نخست‌وزیر، رهبری تصمیم‌گیری‌ها و خط‌مشی‌گذاری‌های دولت را بر عهده داشته و در مقابل پارلمان مسئول شناخته می‌شود. اموری همچون مذاکره با کشورهای خارجی، امضای قراردادها و ریاست نشست‌های بین‌المللی همچون ناتو و گروه ۷ بر عهده وی است. او همچنین رئیس دولت، سخن‌گوی اصلی دولت، فرمانده کل قوای مسلح به نمایندگی پادشاه و نیز رهبر پارلمانی حزب متبوع خویش است. (Jones, B. 2016). هیئت دولت، نهاد تصمیم‌گیری جمعی دولت بریتانیا و واحد مرکزی خط‌مشی‌گذاری دولت است. تمامی تصمیم‌های

¹ SIS، MI6

² British Council



هیئت دولت باید به صورت جمعی اتخاذ شده و از سوی عموم اعضای آن تأیید شوند. هر وزارتخانه در عمل دو رئیس دارد. یکی وزیر است (که به آن وزیر ارشد دولت گفته می‌شود) و دیگری کارمند ارشد (که به او وزیر دائم گویند). معمولاً وزرا تعدادی مشاور سیاسی خصوصی و شخصی نیز دارند که نقش مشورت‌های سیاسی، انجام تحقیقات و کمک به وزرا برای تعامل با پارلمان، رسانه‌ها و عامه مردم را بر عهده دارند. تصمیمات اداری که توسط کابینه اتخاذ می‌شود، همه دستگاه‌های اجرایی اعم از کشوری و لشکری را شامل می‌شود. کابینه انگلیس برای تصویب لوایح و قوانین آنها را به مجلس عرضه می‌کند. در عمل دولت‌ها می‌توانند هر قانونی را بخواهند در مجلس نمایندگان تصویب کنند مگر اینکه مخالفت جدی در حزب حاکم نسبت به آن وجود داشته باشد (جوادی، ۱۳۹۹: ۴۶-۴۳).

بجز نخست‌وزیر، «دولت مادام‌العمر» صاحب منصبان عالی‌رتبه ادارات نیز محور قدرت در انگلستان شمرده می‌شود. مهم‌ترین آنها شبکه کمیته‌های ادارات، به‌ویژه کمیته منشی‌های مادام‌العمر است که در وایت‌هال به کابینه «صفر» شهرت دارند. جورج یانگ، معاون سابق رئیس MI6 گفته است: «شکی نیست که عالی‌ترین سران ادارات بیشتر تصمیمات لازم را برای وزرا می‌گیرند و آنها را پیش روی وزیران می‌گذارند و می‌گویند «جناب وزیر، موافقید؟» (Benn: 46) طی چنددهه اخیر، تمرکزگرایی قدرت از جهات متعددی افزایش یافته‌است. بعضی می‌گویند شاهد تبدیل کابینه به دولت نخست‌وزیرانه‌ای هستیم که اختیارات گسترده‌ای هستیم که اختیارات گسترده و پیوسته رو به تزایدی را به یک «شخصیت واحد» [نخست‌وزیر] تفویض کرده‌است. نخست‌وزیر می‌تواند انگلیس را حتی بدون مشورت با مجلس وارد جنگ کند. برای مثال، جنگ جزایر فالکلند (مالویناس طبق نام‌گذاری آرژانتینی‌ها) و خلیج فارس، هیچ‌گاه به رأی مجلس گذاشته نشد. عملیات بمباران یوگسلاوی در ۱۹۹۹، پیمان الحاق به اتحادیه اروپا و حمله به عراق در ۲۰۰۳، هم بدون اخذ رأی مجلس صورت پذیرفت (کرتیس، ۱۳۹۷: ۳۵۲-۳۵۳).

پارلمان (مجلس عوام و مجلس اعیان)

قوه مقننه (پارلمان) به سه بخش است: سلطنت، مجلس لردها (اعیان) و مجلس عوام (سفلی) که البته نقش و اهمیت مجلس عوام بیش از مجلس لردها است. از نظر قانونی، هیچ مرجعی بالاتر از مجلس عوام وجود ندارد. پارلمان شامل نهادهای مهمی چون کمیسیون روابط خارجی مجلس عوام، کمیسیون دفاعی مجلس عوام، کابینه سایه (وزرای متناظر در حزب اپوزیسیون)، کمیته مشترک اطلاعات و امنیت پارلمان؛ است که بر تصمیم‌گیری در سیاست خارجی توسط کابینه و نخست وزیر مؤثر هستند. همچنین سیاست‌های حزب غالب که کابینه را شکل می‌دهد بر نظام معنایی و کلیت سیاست‌گذاری کابینه احاطه دارد (جوادی، ۱۳۹۹: ۱۴۲).

در بریتانیا، حاکمیت در پارلمان نهادینه شده است و به لحاظ فنی می‌توان گفت سلطنت در پارلمان قرار دارد (Heywood, 2015: 191). حاکمیت پارلمان بی‌تردید مهم‌ترین اصل در قانون اساسی بریتانیاست، در عین حال که مناقشه‌آمیزترین اصل هم به شمار می‌آید. (ثمودی؛ ۱۴۰۰: ۹۲). مجلس اعیان نسبت به مجلس عوام در مرتبه پایین‌تری قرار دارد. این مجلس هیچ قدرتی در خصوص ترتیبات مالی دولت ندارد. حزب مخالف (اپوزیسیون) یک کابینه در سایه قدرتمند را تشکیل می‌دهد. پارلمان چند کمیته دارد: ۱- کمیته عمومی که موقتی است و وظیفه بررسی جزئیات اصول لوایح و طرح‌ها را در مجلس عوام بر عهده دارد. ۲- کمیته منتخب: یک کمیته دائمی با وظیفه بررسی و نظارت عملکرد یک سازمان دولتی خاص در کشور است. در پارلمان پنجاه و هشتم (۲۰۱۹ تا ۲۰۲۴ میلادی) تعداد کمیته‌های منتخب در مجلس عوام ۷۱ کمیته و در مجلس اعیان سه کمیته است. ۳- کمیته مشترک: گاهی اوقات برای بررسی موارد بسیار مهم بررسی شده در کمیته‌های مشترک از نمایندگان مجلس عوام و اعیان تشکیل می‌شود. در پارلمان کنونی پنجاه و هشتم (۲۰۱۹ تا ۲۰۲۴ میلادی)، تعداد کمیته‌های مشترک پارلمانی، ۶ مورد است که از جمله آنها می‌توان به «کمیته مشترک اطلاعات و امنیت» و «کمیته مشترک راهبرد امنیت ملی» اشاره کرد (House of Commons Library, 2017). کمیته روابط خارجی مجلس عوام بر روابط دولت با واحدهای سیاسی خارجی، سیاست‌گذاری، قراردادهای و... نظارت دارد. این کمیته ناظر بر هزینه‌ها، نحوه مدیریت و

سیاست‌های وزارت امور خارجه و سایر ادارات و نهادهای همکار این وزارت خانه است. تغییر مداوم سیاست‌ها و دکترین‌های سیاست خارجی انگلیس حکایت از بی‌ثباتی در سطح دستگاه‌های سیاست‌گذاری خارجی دارد و عملاً نشان از به حاشیه رفتن نقش وزارت امور خارجه در عرصه تصمیم‌گیری برای سیاست خارجی دارد و مطابق با تصدیق جرمی هانت، وزیر امور خارجه در دولت ترزا می و همچنین اذعان دیگر مقامات و نمایندگان، تصمیمات و راهبردهای سیاست خارجی در سطح شورای امنیت ملی این کشور اتخاذ می‌شود که محل تجمع منافع سیاسی، امنیتی، دفاعی، تجاری و... است. (جوادی، ۱۳۹۹: ۱۴۳). موارد زیر از محدودیت‌های سیاسی مهم بر حاکمیت پارلمان هستند: گروه‌های فشار قدرتمند به‌ویژه منافع تجاری برخی گروه‌ها؛ افکار عمومی، به‌ویژه فشارهای انتخاباتی؛ دیدگاه شرکای تجاری مهم به‌ویژه ایالات متحده و دولت‌های اروپایی و...؛ سیاست‌های سازمان‌های بین‌المللی مانند اتحادیه اروپا، سازمان تجارت جهانی و سازمان ملل (Heywood, 2015: 193).

نهاد سلطنت و پادشاه (ملکه)

بریتانیا یک پادشاهی مشروطه^۱ است و در رأس آن یک پادشاه یا ملکه قرار دارد که از پارلمان مشورت می‌گیرد. پادشاه در بریتانیا سلطنت می‌کند ولی حکومت نمی‌کند. ملکه رئیس رسمی قوای مجریه، مقننه، دادگاه‌ها، ارتش و کلیسا هم به شمار می‌رود (نقیب زاده، ۱۳۹۳: ۸۷). هر لایحه‌ای که در پارلمان به تصویب می‌رسد برای اینکه به قانون تبدیل شود باید توشیح ملوکانه را بدست بیاورد. این امر تشریفات بوده است (Grant, 2009: 20). مردم انگلیس به مقام سلطنتی نه به عنوان رئیس حکومت بلکه به عنوان مظهر وحدت ملی نیز می‌نگرند و رسماً در رأس دولت قرار دارد. ملکه هر هفته با نخست‌وزیر ملاقات می‌کند تا از چگونگی امور آگاه شود (جوادی، ۱۳۹۹: ۴۰). توضیح اینکه ملکه الیزابت دوم (۲۰۲۲-۱۹۵۲ م) پس از ۷۰ سال سلطنت، در تاریخ ۲۰ شهریور ۱۴۰۱ از دنیا رفت و اکنون چارلز سوم پادشاه بریتانیاست.

اگر چه پادشاه قدرت مطلق خود را سال‌ها پیش از دست داده است، اما در چارچوب قانون اساسی یک نهاد مهم در بریتانیا به شمار می‌رود (Heywood, 2015: 193). می‌توان

1 Constitutional monarchy

گفت پادشاه از این چهار حق برخوردار است: اطلاع یافتن و آگاه شدن از مسائل، طرف مشاوره و مشورت بودن، هشدار دادن و تشویق و ترغیب (ثمودی؛ ۱۴۰۰: ۹۴). با توجه به پارلمانی بودن نظام بریتانیا، پادشاه یا ملکه، پس از انتخابات پارلمانی معمولاً رهبر حزب غالب در پارلمان را فراخوانده و او را به سمت نخست وزیری منصوب می‌کند. از اختیارات اجرایی و عمومی پادشاه موارد زیر هستند: تدوین و تصویب قوانین بین‌المللی، پیشبرد دیپلماسی، حکومت بر سرزمین‌های بیرون از بریتانیا، اختیارات پادشاه مرتبط با نیروهای مسلح، انتصاب و اعطای القاب، اختیارات مرتبط با نظام قضایی، مصونیت‌ها و امتیازهای ویژه و اختیارات ویژه در مواقع اضطراری، انتصاب نخست وزیر، تعطیلی یا فراخواندن پارلمان و توشیح مصوبات پارلمان (House of Commons Library, 2017: 5-10). پادشاه نوعی نماد استمرار است و تا حد زیادی نمادین است که در گذشته اختیارات و امتیازهای ویژه زیادی داشت اما اکنون به نام پادشاه و به دست وزرا انجام می‌شود (ثمودی؛ ۱۴۰۰: ۱۰۳). علاوه بر ابزارهای یاد شده در بالا، ملکه از طریق شورای خصوصی نیز می‌تواند بر کابینه و تصمیمات سیاست خارجی مؤثر باشد.

نقش ملکه و خاندان سلطنتی در امور مرتبط با سیاست خارجی را نمی‌توان صرفاً نمادین دانست زیرا که لوایح قانونی بسیاری وجود دارد که نیازمند تأیید ملکه یا خاندان سلطنتی است. انتصاب نخست وزیر و اعلام جنگ علیه دولت‌ها از دیگر اختیارات ملکه است. علاوه بر این، ملکه فرمانده کل قوا است (جوادی، ۱۳۹۹: ۱۴۱).

ساختارهای اطلاعاتی و امنیتی

سازمان‌های اطلاعاتی یکی از نهادهای دولت مدرن به شمار می‌آیند که در راستای رسالت دولت برای تأمین امنیت شهروندان، تأسیس می‌شوند. فعالیت اطلاعاتی به معنای پنهان‌کاری و پنهان‌پژوهی نظام‌مند و نهادینه، یکی از این ابزارهای حکمرانی است که از یک سو با فراهم‌آوردن شناخت از ابعاد پنهان محیط کشورداری، امکان فهم دقیق و کنش خردگرایانه را برای حاکمان فراهم می‌آورد و از سوی دیگر، توان کنترل مؤثر حاکمان بر دیگر کنش‌گران و حفظ انحصار و تسلط نسبی آنان بر محیط را ممکن می‌کند. اطلاعات را ابزاری حاکمیتی می‌دانند که حاکمان برای پیشبرد اهداف و منافع ملی و خواسته‌های سیاسی از آن استفاده می‌کنند (میرمحمدی و ریحانی، ۱۴۰۰: ۱۴۶-۱۲۷). سازمان‌های

اطلاعاتی چهار نقش شناختی، نظارتی، صیانتی و اجرایی را در راستای کارآمدی کشورداری برعهده دارند. نقش شناختی یعنی کاستن از جهل حاکمان نسبت به محیط پیرامونی کشورداری، نقش نظارتی یعنی نظارت بر حسن اجرای امور توسط کارگزاران نظام سیاسی، نقش صیانتی نیز به حفاظت از زیرساخت‌ها و دارایی‌های حیاتی کشور در برابر تهدیدات تعریف می‌شود. منظور از نقش اجرایی نیز استفاده از توانمندی‌های اطلاعاتی برای عملیاتی کردن برخی از سیاست‌های نظام سیاسی است (همان).

ساختارهای چندگانه اطلاعاتی بریتانیا (کمیته مشترک اطلاعات (نظام اطلاعات مرکزی)^۱ که در دفتر کابینه مستقر است، سرویس امنیتی (یا اطلاعات داخلی) (MI5)، سرویس مخفی اطلاعات (یا اطلاعات خارجی، SIS یا همان MI6)، ستاد ارتباطات دولتی^۲ (GCHQ)، سرویس اطلاعات دفاعی^۳ (DI) که زیر نظر وزارت دفاع فعالیت اطلاعاتی نظامی را پیگیری می‌کند و نیز مرکز مشترک تحلیل تروریسم^۴ (JTAC). نهادهای کمیته مشترک اطلاعات، کمیته فرعی سری و مرتبط، مشاور امنیتی بعنوان دبیر شورای امنیت ملی و منشی‌های خصوصی، زیر نظر نخست وزیر به موضوعات اطلاعاتی و امنیتی می‌پردازند) با قدمت بیش از چهارصد سال (تأسیس در سال ۱۵۷۳ میلادی دوران ملکه الیزابت اول)، نقش پررنگی در مسائل داخلی و سیاست خارجی این کشور ایفا می‌کنند. (فلاحی، ۱۳۸۶: ۱۵۵ و ثمودی، ۱۴۰۰: ۱۲۳). یکی از مقاطعی که نقش سازمان‌های اطلاعاتی این کشور در سیاست خارجی بسیار پررنگ بود سال ۲۰۰۳ در موضوع تأیید وجود سلاح‌های کشتار جمعی در عراق و بهانه همراهی انگلیس با آمریکا در حمله به عراق می‌باشد. امری که سال‌ها بعد با پیدا نشدن هیچ سلاح کشتار جمعی در عراق، کذب بودن آن در آمریکا و انگلیس معلوم گردید. سرویس‌های اطلاعاتی و امنیتی پرتعداد این کشور در طول تاریخ معاصر آن نقش پررنگی در سیاست خارجی بریتانیا ایفا کرده‌اند؛ چه از زمانی که ارتش جمهوری خواه ایرلند اقدام به استقلال خواهی با روش‌های تروریستی و نظامی نموده و امنیت زیرساخت‌های حیاتی و شهروندان را با خطر مواجه ساخت و چه پس از ۲۰۰۱ که بریتانیا امنیت خود را در جلوگیری از

1 Central Intelligence Machinery

2 Government Communications Headquarters

3 Defendant Intelligence

4 Joint Terrorism Analysis Center Agency

حملات تروریستی تعریف نمود. آنچنان که در اسناد امنیتی و نیز در سند اخیر «بریتانیای جهانی» منتشر شده سال ۲۰۲۱ آن را توصیف نموده، نقش سرویس‌های اطلاعاتی در سیاست‌های خارجی این کشور بسیار پررنگ است.

احزاب

نظام سیاسی دو حزبی از اواخر قرن هفدهم در انگلستان به وجود آمده است. بریتانیا ۱۶ حزب اصلی، ۲۳ حزب فرعی و چهار حزب کوچک و محلی دارد. اصلی‌ترین احزابی که در نظام سیاسی بریتانیا مؤثر بوده‌اند، عبارتند از دو حزب قدرتمند کارگر و محافظه‌کار، که سالهاست قدرت را بین خود دست به دست می‌کنند. حزب ملی اسکاتلند (SNP) در اسکاتلند و حزب شین فن در ایرلند شمالی که گرایش ملی‌گرایی و استقلال طلبی دارند، احزاب فوق در انتخابات ۲۰۲۲ (خرداد ماه ۱۴۰۱) هم برندگان انتخابات در مناطق خود بودند. حزب پلاید کامری در ولز نیز گرایش استقلال طلبی دارد. حزب لیبرال دموکراتیک قدمتی به درازای دو قرن دارد اما اکنون اقبال عمومی چندانی ندارد. احزاب اتحادگرای دموکراتیک در ایرلند شمالی، حزب سبز در انگلیس و ولز، و حزب برگزیت نیز از دیگر احزاب مطرح در بریتانیا هستند. اکنون دیگر نمی‌توان نظام سیاسی این کشور را نظامی دو حزبی نامید بلکه در واقع‌بینانه‌ترین حالت، این کشور نیز به سمت نظام سیاسی چند حزبی در حال حرکت است.

نظام سیاسی انگلستان رسماً نظامی پارلمانی است ولی در عمل همه چیز به حزب پیروز بستگی دارد. واقعیات نظام سیاسی انگلستان بدون مطالعه احزاب و نظام حزبی در این کشور امکانپذیر نیست. ریشه‌های عمیق احزاب سیاسی در انگلستان سبب شده است تا بازتاب هر تغییر و تحول اجتماعی (محیط) را بتوان به آسانی در این احزاب مشاهده نمود. از سوی دیگر، احزاب شکل دهنده وضعیت نظام سیاسی و ساختار آن هستند. برای نمونه، انتخابات سال ۱۹۲۲ و پیروزی حزب کارگر، آغاز دوره موقت نظام سه حزبی بود (فلاحی، ۱۳۸۵: ۸۳). به‌طور کلی اهداف همه احزاب، به‌دست گرفتن قدرت از طریق مسالمت‌آمیز و قانونی می‌باشد که با آرای مستقیم مردمی صورت می‌گیرد. از آنجا که پادشاه سمبل وحدت در نظام سیاسی بریتانیا می‌باشد، از این‌رو هدف هیچ‌یک از احزاب سرنگونی نظام سیاسی نیست، بلکه مشارکت در قدرت و تأثیرگذاری در



قدرت است. بسیاری از تحلیل‌گران معتقدند که احزاب عمده سیاسی، هیچ اختلاف نظری در حوزه سیاست خارجی با هم ندارند و اختلافات حزب کارگر و محافظه‌کار بسیار جزئی است. این نظر، به‌ویژه در تمام دوران بعد از جنگ جهانی دوم، صادق بوده است. دولت‌های محافظه‌کار و کارگری هرکدام در دوران خود همیشه کمترین تفاوت‌ها را در زمینه سیاست خارجی با هم داشته‌اند. اختلاف دو حزب درباره حمله به عراق بسیار کم بود. همچنین هیچ اختلافی درباره سلاح‌های هسته‌ای و قضیه حمایت از اسراییل و نیز برنامه تغییر شکل اقتصاد دنیا و حمایت جهانی از شرکت‌های بزرگ وجود ندارد (کرتیس، ۱۳۹۷: ۳۴۹-۳۴۷). حزب محافظه‌کار با دیدگاه رئالیستی خود، اکثریت دولت‌ها را در اختیار داشته است. این حزب به دخالت دولت در موضوعات رفاهی، اشتغال و حمایت از فقرا تمایل دارد ولی خواهان ایفای نقش کمتری از سوی دولت در اقتصاد است. محافظه‌کاران مخالف برگزیت و موافق کاهش میزان مهاجرت به این کشور هستند (جوادی، ۱۳۹۹: ۶۲-۶۱). حزب کارگر هم (که از ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۲ حزب اپوزیسیون شناخته می‌شود) که گرایش سوسیال دموکرات و «اتحادیه کارگری» دارد، خواهان عدالت اجتماعی، دفاع از حقوق کارگران و دخالت بیشتر دولت در امور اقتصادی است.

شورای امنیت ملی

یک کمیته در هیأت دولت است که مسئول نظارت بر تمام مسائل مربوط به امنیت ملی، هماهنگی اطلاعات و استراتژی دفاع است. شورای امنیت ملی باید مسائل مربوط به امنیت ملی، سیاست خارجی، دفاع، امنیت سایبری، انعطاف‌پذیری، امنیت انرژی و منابع را در نظر بگیرد. این شورا با مسئولیت یک مشاور امنیت ملی در ۱۲ مه ۲۰۱۰ توسط دیوید کامرون ایجاد شد. دبیرخانه شورای امنیت ملی عمدتاً یک «نهاد هماهنگ کننده» و شامل پنج کمیته است (gov.uk). ریاست شورا بر عهده نخست‌وزیر است و اعضای ثابت آن عبارت‌اند از: معاون نخست‌وزیر؛ وزیر دارایی؛ وزیر خارجه و توسعه؛ وزیر کشور؛ وزیر دفاع؛ سایر وزرای کابینه و رئیس ستاد مشترک رؤسای اطلاعاتی هم در صورت لزوم به اعضا اضافه می‌شوند (میرمحمدی و سالارکیا، ۱۳۹۸: ۲۳۳).

شورای خصوصی بریتانیا (پرایوی)

شورای خصوصی بریتانیا که به آن معمولاً شورای خصوصی گفته می‌شود، بدنه رسمی مشاورین فرمانروای بریتانیا است. عضویت آن اغلب از سیاستمداران ارشد، که اعضای کنونی یا سابق مجلس عوام بریتانیا یا مجلس اعیان بریتانیا هستند، تشکیل می‌شود. ریشه‌های شورای خصوصی به قرن سیزدهم میلادی بازمی‌گردد، و شاهان به طور سنتی و بدون اعتنا به پارلمان، از طریق شورای خصوصی حکومت می‌کردند. اما با تغییرات بنیادین در سال ۱۶۸۸ و شکل‌گیری نظام پارلمانی در بریتانیا با این که نقش شورای خصوصی در امور روزمره حکومتی کاهش یافته است، تصمیمات مهم در خصوص مسائل استراتژیک یا امنیت ملی از طریق این شورا، و خارج از نظام پارلمانی، انجام می‌گیرد. دستورهای شورای خصوصی که می‌توانند جنبه‌های تقنینی، اجرایی یا قضایی داشته باشند، در حکم قانون مصوب پارلمان هستند. قانون‌گذاری در خصوص مستعمرات هم یکی از اختیارات شورای خصوصی است. اعضای کنونی شورا بیش از ۴۰۰ نفر هستند که به طور مادام‌العمر توسط ملکه [پادشاه] منصوب می‌شوند. از جمله اعضای شورای خصوصی، اعضای کابینه فعلی، اعضای کابینه‌های پیشین، گروهی از اعضای مجلس اعیان و رهبران کلیسای انگلستان هستند. با این حال جلسات شورا با حضور سه عضو در کنار ملکه رسمیت پیدا می‌کنند و لذا کافی است که حتی برای امور بسیار مهم، نخست‌وزیر و دو تن از یاران نزدیک او در کابینه، در حضور ملکه به یک تصمیم برسند. بدین ترتیب، با وجود شورای خصوصی، دست دولت عملاً باز است که با انعطاف‌پذیری کامل، مقرراتی را که نمی‌توان به دلیل حساسیت موضوع به سادگی در جلسات علنی پارلمان مطرح کرد، در قالبی دیگر به‌عنوان دستورهایی که در حکم قانون است معرفی کند و به اجرا بگذارد. تنها به هنگام مرگ یک پادشاه و انتخاب پادشاه جدید یا زمانی که موضوعهای مهم مرتبط با قانون اساسی در خطر قرار می‌گیرد تمام اعضای شورای پرایوی فراخوانده می‌شوند (ثمودی، ۱۴۰۰: ۱۰۱).

ب) عوامل غیر رسمی

متغیرهای محیط داخلی به آن دسته از جنبه‌های غیر حکومتی یک جامعه اشاره دارد که بر رفتار خارجی تأثیر می‌گذارد و جهت‌گیری‌های ارزشی عمده یک جامعه، میزان

وحدت ملی، میزان صنعتی شدن، گروه‌ها، انجمن‌ها و سازمانهای غیردولتی، متغیرهایی هستند که در تعیین محتوای آرمان‌ها و سیاست‌های خارجی یک کشور مشارکت دارند (عطایی و منصوری مقدم، ۱۳۸۷: ۱۳۴). بجز عوامل رسمی که در بالا ذکر شد، عوامل غیررسمی نیز در روند تصمیم‌سازی در سیاست خارجی بریتانیا دخیلند و بنا به نفوذ و قدرتی که دارند بر عوامل رسمی تصمیم‌گیری تأثیرگذار هستند که در زیر به اختصار آنها را توضیح می‌دهیم:

گروه‌های بانفوذ^۱ و فشار مؤثر بر حاکمیت

از مهم‌ترین گروه‌های بانفوذ در بریتانیا می‌توان به اتحادیه‌های کارگری اشاره نمود که تأمین مالی هزینه‌های نامزدی حزب کارگر را در حوزه‌های انتخاباتی آن‌ها را بر عهده دارد. اتحادیه کارگری، جامعه کارمندان صنفی، اتحادیه ملی آموزگاران، جامعه پزشکی بریتانیا، جامعه حقوقی و... نمونه‌ای از گروه‌های فشار بخشی (صنفی با عضویت محدود و مؤثر) هستند. گروه مبارزه برای خلع سلاح هسته‌ای (CND) و صلح سبز از نمونه گروه‌های فشار پیشرو با انگیزه‌های غیر شخصی هستند. تعدادی از گروه‌های فشار بریتانیا که بر سیاست خارجی آن مؤثرند عبارتند از: منشور ۸۸ (مبارزه جهت یک قانون اساسی مکتوب)، آزادی (مبارزه برای دفاع و گسترش آزادی‌های مدنی و حقوق بشر)، اتحادیه ملی دانشجویان (NUS)، انجمن پزشکی بریتانیا (BMA)، مؤسسه پژوهش سیاست‌گذاری عمومی (IPPR)، و... (فلاحی، ۱۳۸۵: ۹۵). بخشی از گروه‌های فشار تحت عنوان گروه‌های فشار داخلی از پیوندهای مستحکمی با تصمیم‌گیرندگان برخوردار می‌باشند و از سوی آنان همواره مورد مشورت و رایزنی قرار می‌گیرند. آن‌ها از نفوذ زیادی بر دولت برخوردارند. این گروه‌ها در دو مقوله طبقه‌بندی می‌گردند: نهادهای درون دستگاه حکومتی همچون کلیسای انگلستان و نیروی پلیس، و گروه‌های خارجی (بیرونی) همچون اتحادیه کارگری و گروه‌های خیریه (فلاحی، ۱۳۸۵: ۹۶).

پیش از تشکیل دولت صهیونیستی (در سال ۱۹۴۸) شاهد پیوند صهیونیسم و امپراطوری بریتانیا بوده‌ایم که همین پیوند علت اصلی تشکیل این رژیم گردید. با اعلامیه بالفور در ۱۹۱۷ دولت جورج لوید^۲ حمایت خود را از پروژه صهیونیستی مستعمره‌سازی فلسطینی

1 Lobby

2 Lloyd George

اعلام کرد (کرتیس، ۱۳۹۷: ۲۵۹-۲۵۷). حزب کارگر دارای یک گروه رسمی به نام «دوستان اسرائیلی حزب کارگر» می‌باشد. مهم‌ترین سازمان حامی فلسطین در حزب کارگر هم «شورای خاورمیانه‌ای حزب کارگر»^۱ است (همان: ۲۶۲). در حزب محافظه‌کار هم یک لابی فعال حامی اسرائیل، به نام «دوستان اسرائیلی حزب محافظه‌کار» وجود دارد. امروزه معروف‌ترین و بانفوذترین سازمان‌های مسیحیان صهیونیست در بریتانیا عبارتند از: «روحانیون کلیسا در میان ملت یهود» (CMJ)، «دوستان مسیحی اسرائیل»، «شفاعت‌کنندگان برای بریتانیا»، «دوستان نیایشگر اسرائیل»، «شورای مسیحیان و یهودیان» (CCJ) (کرتیس، ۱۳۹۷: ۲۶۵)، و فدراسیون صهیونیستی بریتانیای کبیر و ایرلند، هیأت نمایندگان یهودیان بریتانیا، فدراسیون جوانان صهیونیست، سازمان بین‌المللی زنان صهیونیست (بریتانیا) (WIZO)، فدراسیون میزراچی (شعبه بریتانیا)، مرکز تحقیقات و ارتباطات اسرائیل-بریتانیا (BICOM)، صندوق ملی یهودیان (بریتانیا) (JNF)، مؤسسه پژوهش سیاست یهودی و سازمانهای دیگری که سیاست خارجی بریتانیا را برای حمایت از یهود و رژیم صهیونیستی تحت فشار قرار داده و هدایت می‌کنند. (کاردان، ۱۳۸۶: ۲۶۷-۲۸۳).

در دهه اخیر، فعالان مدنی، مدافعان حقوق بشر، گروه‌های ضدجنگ و بخشی از رسانه‌ها و روزنامه‌نگاران و حتی اعضای بعضی از احزاب بریتانیا، به همراه جمع کثیری از مردم، راهپیمایی‌هایی را در محکومیت رژیم صهیونیستی برپا کرده و خواستار حمایت از حقوق فلسطینی‌ها شدند. در سال ۲۰۲۱ تعداد زیادی از نمایندگان مجلس ایرلند شمالی خواهان اخراج سفیر رژیم صهیونیستی از این کشور شدند. گروه‌هایی از قبیل «کارزار همبستگی با فلسطین»، «دوستان مسجدالاقصی»، «کارزار خلع سلاح هسته‌ای» و «ائتلاف توقف جنگ» از حامیان برگزاری تظاهرات‌های اعتراض‌آمیز علیه اشغالگری و جنایات صهیونیست‌ها در فلسطین اشغالی هستند. از دیگر گروه‌های فشار و مؤثر می‌توان به گروه‌های ضد جنگ و کمپین‌هایی اشاره نمود که با فشار به دولت‌مردان، توقف سیاست‌های جنگ‌طلبانه و عدم همراهی با واشنگتن به‌ویژه پس از اشغال افغانستان و عراق را خواستار بودند.

رسانه‌ها

رسانه‌ها در تمام مراحل فرایند شکل‌گیری سیاست خارجی نقش دارند و رهبران سیاسی رسانه‌ها را از جنبه‌های ملی و بین‌المللی مورد توجه قرار می‌دهند. زمانی که رویدادی در صحنه بین‌المللی اتفاق می‌افتد، رهبران سیاسی آن واقعه را از طریق رسانه‌ها دنبال می‌کنند. این اطلاعات از طریق ترکیب تصاویر مختلف پردازش می‌شوند و از طریق سیاست یا فرایند ساخت تصمیم دنبال می‌شود. مشاوران رسانه‌ای و کارشناسان روابط عمومی در این جریان‌ها دخالت کرده و مشارکت می‌کنند؛ مقامات رسمی با آن‌ها مشورت نموده و نظرات و عقاید آنان را مورد رسیدگی قرار می‌دهند. رسانه‌ها (تلویزیون، مطبوعات، رادیو، و فناوری‌های چند رسانه‌ای، پیام‌رسان‌ها و شبکه‌های اجتماعی) نوظهور تنها به مثابه کانال ارتباطی مطرح نیستند، چرا که آن‌ها نقش مهمتری را در فرایندها و جریان‌ها بازی می‌کنند. رسانه‌ها نقش تعیین‌کننده‌ای در محیط تصمیم‌گیری سیاست خارجی دارند. روند تصمیم‌گیری سیاست خارجی در محیطی که نسبتاً به وسیله رسانه‌ها ساخته می‌شود، اتفاق می‌افتد. رسانه هم محل و منبع ورود برای تصمیم‌گیری است و هم محیط اعلان و پخش تصمیمات رهبران است. رسانه‌ها منبع ارزیابی تصمیمات و نتایج آنها بوده و نبض اعتبار تصمیم‌گیران را در دست دارند.

رسانه‌های جدید امکان دسترسی به اطلاعات را برای شهروندان، سیاستمداران و دیوانسالاران افزایش داده‌اند. رسانه‌های جدید محدودیت‌های زمانی و مکانی را از بین برده‌اند. در جوامع امروزی، مردم اساساً از طریق رسانه‌ها کسب اطلاعات می‌کنند و عقاید سیاسی خود را شکل می‌دهند (سلطانی‌فر، ۱۳۸۴، صص ۳۲-۳۳).

الیوت و گلدینگ^۱ در مقاله خود با نام «وسایل ارتباط‌جمعی و امور خارجی» اخبار را یک سازوکار فرهنگی کنترل و نفوذ می‌دانند که نه تنها توده‌های مردم را تحت پوشش قرار می‌دهد بلکه با اثرگذاری بر نخبگان جامعه و آفریدن تصورات، محیط را برای اقدام لازم آماده می‌سازند. تصویری که گزارش‌های خبری از جهان واقع ارائه می‌دهند، روشی برای تأثیرگذاری بر سیاست خارجی است. (باربر و اسمیت، ۱۳۷۲، ص ۱۷۹ به نقل از اشتریان و جعفری‌هفتخوانی، ۱۳۸۶: ۱۳۴). صهیونیست‌های یهودی

1 Golding & Eliot

بریتانیا در کنار صهیونیست‌های مسیحی این کشور که از آزادی زیادی در بریتانیا برخوردار بودند مبادرت به تشکیل سازمان‌هایی صهیونیستی کردند. صهیونیست‌های بریتانیا همچون صهیونیست‌های ایالات متحده با درک اهمیت و تأثیرگذاری رسانه‌ها بر افکار مردم، اکثر رسانه‌های این کشور را (همچون شبکه تلویزیونی ایندپندنت تی‌وی^۱ و بی‌اسکای‌بی^۲، و روزنامه‌های دیلی اکسپرس، دیلی استار، ساندی اکسپرس، سان، تایمز، ساندی تایمز و...) در دست خود گرفته و دیدگاه مردم انگلیس را شکل می‌دهند (کاردان، ۱۳۸۶: ۲۹۰-۲۸۵).

روال معمول و همیشگی رسانه‌های پرخواننده و دانشگاهیان این بوده است که چشم خود را بر سیاست خارجی وحشتناک و شرم‌آور انگلستان (برای مثال نقش دولت انگلستان در نسل‌کشی و کشتار یک میلیون انسان در سال ۱۹۹۴ در رواندا یا همدستی در مرگ یک میلیون نفر دیگر در اندونزی در سال ۱۹۶۵ و یا حذف کامل جمعیت چاگوس از جزیره دیه‌گوگارسیا در سال ۱۹۶۸) به‌طور کامل ببندند و زمانی هم که گزارشی از آن سیاست‌ها در رسانه‌ها می‌آید یا دانشگاهیان از آن حرفی می‌زنند، در چارچوبی ایدئولوژیکی که با اولویت‌های نخبگان تطابق داشته باشد، به روایت و ارزیابی سیاست خارجی مذکور می‌پردازند. در میان جریان غالب رسانه‌ای، نارضایتی و انتقادهای اساسی و درست و حسابی از سیاست‌های دولت، به ندرت منعکس می‌شود و تنها در حاشیه و تا سقف محدود و تعریف شده‌ای اجازه طرح می‌یابند (کرتیس، ۱۳۹۷: ۴۳۱). فقط این نیست که مردم را از نقش واقعی انگلیس در دنیا بی‌اطلاع نگه‌دارند، بلکه به شکلی نظام‌مند، دیدگاه‌ها و اطلاعات مخدوش و تحریف شده‌ای درباره گذشته و حال به آنها می‌خورانند تا نخبگان با سهولت بیشتری بتوانند سیاست‌های تأمین‌کننده منافع خود را پیگیری و اجرا کنند؛ نیازی به گفتن این مطلب نیست که منافع نخبگان اغلب مغایر و متضاد با منافع مردم است (کرتیس، ۱۳۹۷: ۴۳۲).

پر واضح است که در نظام تصمیمی نخبه‌گرای بریتانیا که سودای بازگشت به دوران قدرت قرن گذشته (دوران استعمار و پیش از جنگ جهانی دوم) را دارد بین مدیران و روزنامه‌نگاران و دولتمردان همسویی مستمر و راهبردی بوجود آمده و رسانه‌ها آگاهی

1 Independent TV
2 BSKYB

مردم درباره نقش واقعی انگلستان در دنیا را بازی می‌دهند. کرتیس در این باره می‌نویسد: «جریان غالب رسانه‌ای در انگلیس حمایت ویژه و خطیری از تقویت و گسترش سیاست خارجی نخبگان به عمل می‌آورد. با وجود تنوع نظرات و دیدگاه‌ها، عموم رسانه‌های غالب و مطرح این کشور، درباره بیشتر موضوعات با هم اتفاق نظر دارند. تنها چند روزنامه‌نگار انگشت‌شمار قادر به انتشار مستمر گزارش‌های مستقل و به چالش کشیدن دیدگاه‌های مورد اجماع هستند. کلیت این موضوع این است که نظام ایدئولوژیکی با مأموریت حمایت از نخبگان پدید آمده است. بین ساختار قدرت جامعه و برون‌داد روزنامه‌نگاران‌اش پیوند هست (کرتیس، ۱۳۹۷: ۴۵۶-۴۵۵).

دانشگاه‌ها و گروه‌های فکر

امروزه کمتر کسی است که به نقش اندیشکده‌های معتبر در روند سیاست‌گذاری خارجی کشورها واقف نباشد. این مراکز در واقع پلی میان دانش و سیاست‌گذاری هستند، اندیشکده‌هایی همچون کارنگی، رند و چاتم هاوس، مراکز مطالعاتی و نظری صرف نیستند، بلکه محل تصمیم‌سازی برای سیاست‌مداران ارشد کشورهای متبوعشان هستند. توماس مدوتز^۱ در کتاب اخیرش در سال ۲۰۱۲ میلادی آورده است که «اندیشکده‌ها به‌عنوان محل تلاقی حوزه‌های آکادمیک، سیاسی، تجاری و رسانه‌ای، تأثیرگذار بوده‌اند و در عین حال به بخشی از هریک از این حوزه‌ها تبدیل شده‌اند» (Medvetz, 2012: 89). پیچیدگی و دشواری‌هایی که در فرایند تصمیم‌گیری سیاست خارجی کشورهایی چون آمریکا، انگلستان، چین، فرانسه و... وجود دارد، موقعیت را برای ایجاد سازمان‌های تأثیرگذار فراهم می‌کند که با تولید ایده، تحلیل و ارائه برنامه‌های جدید، نقش اساسی در روند سیاست‌گذاری خارجی داشته باشند. این مراکز بخش جدایی ناپذیر سیاست خارجی در کشورهای توسعه یافته محسوب می‌شوند که با تدوین سیاست خارجی و طراحی سناریوهای متعدد برای موضوعات مختلف، کنشگران و نخبگان سیاسی را از مزیت‌ها و هزینه‌های هر سناریو آگاه می‌کنند. امروزه در جامعه بریتانیا گونه‌های مختلفی از اندیشکده‌ها زیست می‌کنند که شیوه‌های متفاوت و حتی مختلفی برای به‌کارگیری ایده‌ها و نظرات صاحب‌نظران و کارشناسان دارند، ولی همه این مؤسسات در دو نکته

1 Thomas Medvetz

مشترک‌اند: اول- تلاش برای تأثیرگذاری بر فضای حاکم بر عقاید و نظرات بازیگران سیاسی صاحب نفوذ. دوم- اطلاع‌رسانی با هدف اثرگذاری بر افکار عمومی برای اتخاذ یک سیاست دولتی مناسب و صحیح. اندیشکده‌ها بازیگران سیاسی همیشه حاضر در کشور انگلیس هستند. کارکنان این اندیشکده‌ها نقش‌های مختلفی را ایفا می‌کنند، مانند تحلیل گر، پژوهشگر، مفسر رسانه، مشاور سیاسی و متخصص روابط عمومی. تعداد اندیشکده‌ها در انگلیس تا پایان سال ۲۰۱۶ میلادی بالغ بر ۲۱۱ مؤسسه است که این تعداد رتبه سوم را در سطح جهانی بعد از ایالات متحده و چین به این کشور اختصاص داده است. همچنین در رتبه‌بندی برترین اندیشکده‌های جهان، اندیشکده چاتم هاوس از انگلستان در رتبه دوم جهان قرار گرفته است (McGann:2014: 28).

سه اندیشکده امور خارجی مستقر در لندن به نام‌های چاتم هاوس، مؤسسه بین‌المللی مطالعات استراتژیک و مؤسسه سلطنتی خدمات‌رسانی متحده هستند که نفوذ قابل توجهی در سیاست‌گذاری خارجی این کشور دارند. چاتم هاوس به‌عنوان پرنفوذترین اندیشکده در جایگاه نخست و مؤسسه بین‌المللی مطالعات استراتژیک و مؤسسه سلطنتی خدمات متحده به ترتیب در جایگاه‌های بعدی قرار دارند. چاتم هاوس بیشتر از طریق در اختیار گرفتن مزایای ایده‌ها و شبکه‌های دانشگاهی، مشاوره‌های استراتژیک را انجام می‌دهد. ارتباط با دانشگاهیان به یک منبع مشروعیت و یک منبع برای انتشار ایده‌ها برای جوامع متخصص دانشگاهی مبدل می‌شود. دو اندیشکده دیگر یک مدل متفاوت را از طریق سرمایه‌گذاری در دفاتر شبکه‌های ماهواره‌ای در خارج از کشور توسعه داده‌اند (مدیانا، ۲۰۱۳). (کریمی و سلطانی، ۱۳۹۹: ۵۷)

برخی از اندیشکده‌ها، پژوهشکده‌ها، اتاق‌ها و مراکز فکری مرتبط با وزارت خارجه و یا تحت ساختار آن هم در تصمیم‌سازی دخیل هستند، از جمله مؤسسه «چتم‌هاوس»^۱ و «مؤسسه خدمات‌رسانی متحد سلطنتی»^۲ (ملقب به روسی RUSI) که زیر نظر وزارت دفاع بریتانیا است و نیز کالج سلطنتی لندن^۳ «مؤسسه حکومت»^۴ «مؤسسه دیپلماسی

1 Chatham House
2 Royal United Services Institute
3 Imperial College London
4 Institute for Government (IG)

فرهنگی^۱ «شورای بریتانیا»^۲ که از مهم‌ترین این مراکز هستند (دهقانی فیروزآبادی و ذوالفقاری، ۱۳۹۳: ۱۰۶-۷۹). شورای خاورمیانه حزب محافظه‌کار (CMEC)^۳ نیز اهمیت زیادی در بین اندیشکده‌های جریان‌ساز و ذی‌نفوذ در این کشور دارد. اهمیت این مؤسسات از عوامل متعددی چون ساختار مدیریتی، وابستگی تشکیلاتی، گستره فعالیت‌ها، دسترسی به رسانه‌های جمعی، بازتاب گسترده تحلیل‌ها در دیگر محافل پژوهشی، نفوذ درون نظام سیاسی بریتانیا و نظایر آن نشأت می‌گیرد.

منابع قدرت نرم، ارزش‌ها و پرستیژ بریتانیایی

مقوله قدرت نرم در نظریات جدید، مفهومی ترکیبی بوده و فراتر از چارچوب قدرت سخت است و شامل مؤلفه‌هایی نظیر فرهنگ، ارزش‌ها، سیاست خارجی و تولیدات علمی و فن‌آوری می‌شود. در همین راستا دولت بریتانیا به دلیل برخورداری از ظرفیت‌های داخلی و بین‌المللی یکی از شاخص‌ترین بازیگران جهانی در عرصه تولید و به‌کارگیری قدرت نرم می‌باشد. نهادهایی نظیر «مؤسسه خدمات‌رسانی متحد سلطنتی»، «مؤسسه دیپلماسی فرهنگی»، «مؤسسه حکومت»، «شورای بریتانیا» و «چاتم هاوس» مبادرت به انتشار کتب، مقالات و گزارش‌های متعددی درباره قدرت نرم بریتانیا کرده‌اند. درکی که نخبگان و تصمیم‌گیران سیاست خارجی بریتانیا از گذشته قدرتمند و امپراطوری خود دارند آنها را وا می‌دارد تا اکنون با جلوداری و تکیه بر قدرت نرم اهداف خود را پیش ببرند.

منابع قدرت نرم بریتانیا شامل منابع جامعه محور که عبارتند از: میراث فرهنگی (آثار تاریخی فراوان در تراز جهانی و چهره‌های علمی و فرهنگی تاریخی همچون نیوتن و شکسپیر)، کسب و کار و خلاقیت، توریسم، زبان انگلیسی، فرهنگ و هنر (موسیقی و سینما)، آموزش (رتبه دوم دانشگاه‌های برتر جهان) و نیروی انسانی آموزش دیده، نهادهای فرهنگی - اجتماعی (شامل رسانه بنگاه خبر پراکنی بی.بی.سی و شورای بریتانیا)، نظام اقتصادی قوی (با در اختیار داشتن مجموعه قابل توجهی از کسب و کار همچون برتری صنعت خودروسازی)، ورزش (مثل فوتبال، راگبی، گلف و کریکت) و

1 Institute for Cultural Diplomacy

2 British Council

3 Conservative Middle East Council

نیز منابع دولت محور (شامل ارزش‌های سیاسی حقوق بشری و دموکراسی، دیپلماسی عمومی و فرهنگی) (دهقانی فیروزآبادی و ذوالفقاری، ۱۳۹۳: ۱۰۶-۷۹). تعداد گویشوران زبان انگلیسی در دنیا بیش از ۴۲۷ میلیون نفر است همچنین تعداد افرادی که این زبان را به عنوان زبان دوم یا خارجی برگزیده‌اند بیش از ۹۵۰ میلیون نفر است (Blond et al, 2017:25). شبکه بی‌بی‌سی برنامه‌های خود را به زبان انگلیسی و ۲۷ زبان دیگر پخش کرده و مخاطب هفتگی آن ۳۲۷ میلیون نفر در سرتاسر جهان است (British Council, 2018:35). شورای بریتانیا (که سازمانی بین‌المللی برای روابط فرهنگی و آموزشی همچون اعطای گرنت‌های آموزشی است) هم‌اکنون بیش از یکصد دفتر فعال در سراسر جهان دارد (British Council, 2018:6). بریتانیا خود را وارث سنت دموکراسی می‌داند. این کشور همچنین، میراثی از اندیشمندان و فیلسوفان برجسته دارد که از آن‌ها می‌توان به «توماس هابز»، «آدام اسمیت»، «جان استیوارت میل»، «جان مینارد کینز» و «جان لاک» اشاره کرد.

بریتانیا به عنوان خاستگاه همه کشورهای بریتانیایی زبان (به‌ویژه ایالات متحده آمریکا)، مؤسس و رئیس تشریفاتی ۵۱ عضو «کشورهای مشترک‌المنافع» (عمدتاً مستعمرات سابق امپراتوری بریتانیا)، عضو دائم شورای امنیت سازمان ملل، صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی، گروه هشت، ناتو و سایر مؤسسات مهم بین‌المللی است. سابقه تاریخی این کشور در دوره استعمار در قرون ۱۸ تا اوایل قرن ۲۰ در سیاست‌های جهانی و نیز حضور چندجانبه در مهم‌ترین سازمان‌های بین‌المللی غربی به سیاست خارجی انگلستان یک امتیاز خاص و نیز بُعد بین‌المللی می‌بخشد و از متغیرهای مهم در رفتار سیاست‌خارجی این کشور محسوب می‌شود. بر این اساس، این کشور برای اعاده هژمونی گذشته و تاریخی خود در سیاست‌های جهانی تلاش دارد به‌عنوان بازیگر مؤثر بین‌المللی همچنان نقش بازی کند (واعظ زاده، ۱۳۹۹: ۱۹-۲۰). پرستیژ و حس انگلوساکسونی و غرور ملی ناشی از گذشته استعماری این کشور حتی مانع از ادغام کامل با اروپا شده و نهایتاً در ۲۰۲۰ به خروج از اتحادیه اروپا (برگزیت) ختم گردید. ادراک دولتمردان و کلیت جامعه و حکومت از قدرت و ارزش‌های این کشور، موجب توقعات و فراهم آوردن استلزامات و مطالبات یا محدودیت‌ها برای سیاست خارجی آن

شده است. شاید مورد اخیر از موارد فراهم‌آوری سند «بریتانیای جهانی در عصر رقابتی و مرور یکپارچه سیاست امنیتی و نظامی، توسعه و خارجی»^۱ (Global Britain:2021) شده، آنچنان‌که دولتمردان بریتانیا خود را در تنگنای جدیدی (از جمله عدم جایگزینی اروپا در پس‌برگزیت و...) یافتند و لازم دیدند چشم‌انداز و مسیری ورای اتحادیه اروپا در استقلال تجاری و تعامل با طیف‌های جدید و جهانی شدن برای خود ترسیم کنند.

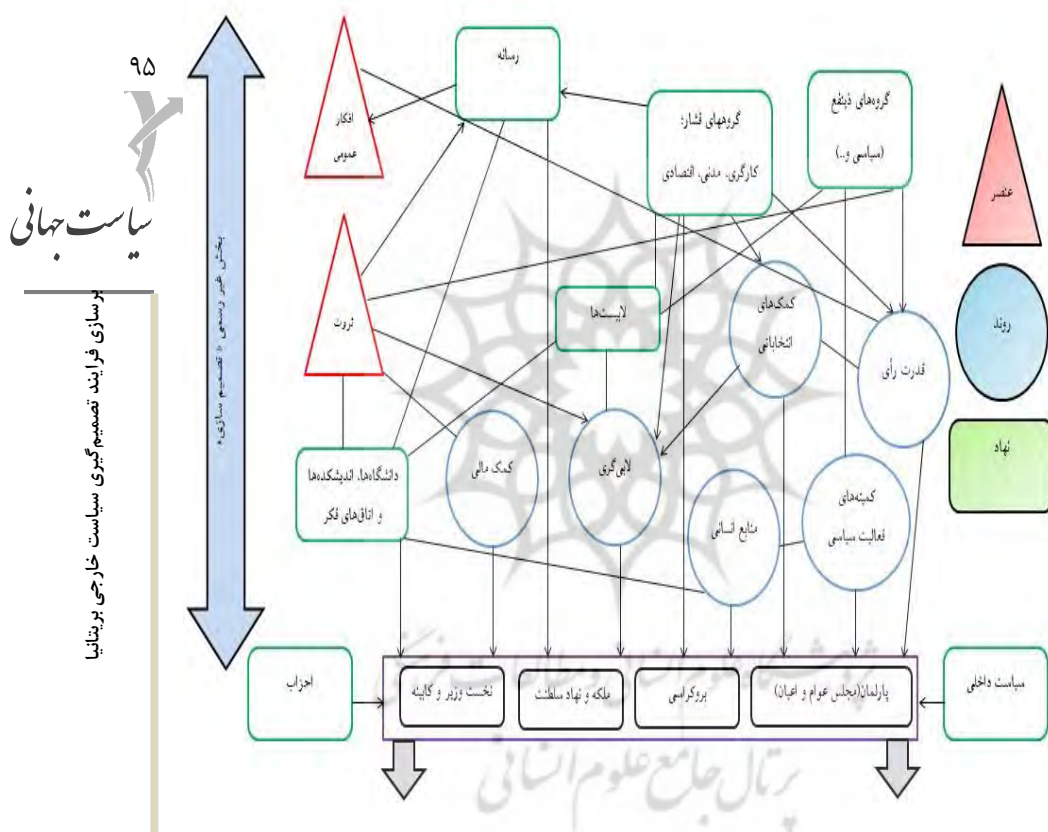
افکار عمومی

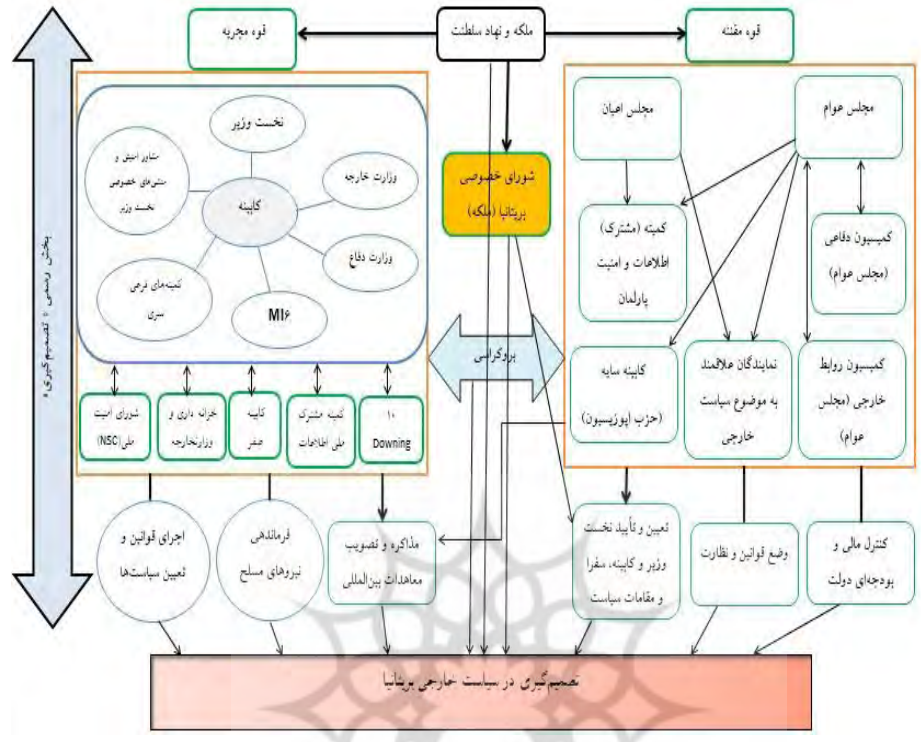
افکار عمومی به مثابه بخشی از زیست سیاسی جوامع و کارگزار روشنگر، شرط ضروری در سیاست خارجی است. اهمیت افکار عمومی در رهیافت مدرن تا حدی است که ناسازگاری شناختی بین افکار عمومی و سیاست‌گذاران خارجی، تصمیم‌گیری خردمندانه را متزلزل می‌سازد. تأثیر افکار عمومی بر سیاست خارجی در کشورهای مختلف با فرهنگ سیاسی گوناگون فرق می‌کند. افکار عمومی به مثابه هسته اصلی دموکراسی و یکی از نیروهای اجتماعی اثرگذار بر تصمیمات سیاسی، قدمتی به درازنای تاریخ دارد (ذوالفقاری، ۱۳۹۹: ۷) «افکار عمومی گاهی مانعی در برابر نوآوری سیاست خارجی، و گاهی نیز محرکی برای نوآوری است.» (کگلی و ویتکف، ۱۳۸۲: ۴۱۳). سیاست در بریتانیا در طی سده‌های اخیر با نظرات مردم گره خورده و ایده عموم مردم را به عنوان بخش غالب در قالب پارلمان نهادینه کرده است. نظرات اندیشمندان و فیلسوفان سیاسی در ترویج و بنیان‌گذاری دموکراسی باعث تسری آن به کلیه وجوه زیست سیاسی و اجتماعی این واحد سیاسی گردیده است. سیاست و قدرت در بریتانیا به خوبی از قدرت افکار عمومی آگاه است و گاهی که الزامی پیش بیاید (همچون مورد اخیر پارتی‌گیت در ۲۰۲۲ که منجر به استعفای بوریس جانسون نخست وزیر محافظه‌کار بریتانیا شد) قدرت تغییر دهنده افکار عمومی رخ می‌نمایاند. به دلیل همین قدرت فراوان افکار عمومی است که سیاست خارجی در بریتانیا بیشتر در فضای نخبگی رقم می‌خورد تا از دسترس عوام به دور باشد. البته که گاه نیز با وجود مخالفت عموم مردم (همچون مورد همراهی با آمریکا در حمله به عراق در سال ۲۰۰۳) دولت به دلیل منافع راهبردی و بلند مدت از مواضع خویش کوتاه نیامده و سیاستش را اجرا می‌کند.

1 Global Britain in a Competitive Age; The Integrated Review of Security, Defense Development and Foreign Policy

با توجه به عوامل و عناصر رسمی و غیررسمی در فرایند تصمیم‌گیری سیاست خارجی بریتانیا و رابطه این عوامل با همدیگر، که در بالا ذکر شد، اینک به ترسیم مدل فرایند تصمیم‌گیری مذکور اقدام نموده و در دو بخش تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری نمایش می‌دهیم:

فرایند تصمیم‌گیری سیاست خارجی بریتانیا





فرآیند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی بریتانیا

نتیجه‌گیری

ما در این پژوهش برای شناخت دقیق روندها، نهادها و عناصر تصمیم‌گیری در سیاست خارجی بریتانیا، مدل تصمیم‌گیری سیاست‌های حکومتی (دیوان‌سالاری) و بوروکراتیک آلیسن را برگزیدیم. از مهم‌ترین اصول سیاست خارجی این کشور «حفظ قدرت اقتصادی و دسترسی پایدار به منابع انرژی، مقابله با تروریسم و سلاح‌های کشتار جمعی، ترویج حقوق بشر، حفظ نظم بین‌المللی کنونی و روابط ویژه با ایالات متحده امریکا، توانایی مداخله نظامی قدرتمندانه، توسعه قدرت نرم و حفظ هویت و پرستیژ بریتانیایی و نیز گسترش ائتلاف‌ها» هستند. به جهت شناخت مکانیسم عمل و فضای تصمیمی عوامل و نهادهای سیاسی و سیاست خارجی بریتانیا به بررسی ساخت سیاسی و روند تصمیم‌گیری سیاست خارجی آن پرداختیم. سیاست خارجی بریتانیا: «فاقد مواد قانونی

مکتوب، پرستیژ محور، محرمانه، عملگرایانه و نخبه گراست» و بدین وسیله سیستم سیاسی، دست نخبه‌ها (تصمیم‌گیران) را باز گذاشته است تا از کنترل و فشار داخلی معاف بوده و منافع کشور (و ابتدا منافع نخبگان حتی اگر غیر اخلاقی و یا در تضاد با قوانین بین‌المللی باشد) را تأمین نماید. سیاست خارجی دولت بریتانیا و تصمیم‌گیری نهایی، در کابینه با محوریت شخص نخست وزیر و با کارگزاری وزارت امور خارجه این کشور شکل گرفته و تکمیل می‌شود. باید گفت به‌طور کلی دو مرجع در بریتانیا به سیاست‌سازی و خط‌مشی‌گذاری اقدام می‌کنند: الف) وزارت امور خارجه، مشترک‌المنافع و توسعه بریتانیا و به‌ویژه میزهای تخصصی این وزارتخانه ب) نهادهای اطلاعاتی-امنیتی این کشور که از جمله مهم‌ترین آنها شورای امنیت ملی با محوریت سرویس اطلاعات خارجی بریتانیا (MI6) است که اخبار و گزارش‌های اطلاعاتی-امنیتی در موضوعات مورد علاقه از مناطق و کشورهای مورد نظر را جمع‌آوری، تحلیل و جمع‌بندی نموده و به مشتریان در نهادهای تصمیم‌گیر ارائه می‌دهد. در انتها نیز فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و تأثیر عوامل مختلف بر همدیگر را در یک مدل نمایش دادیم. در وزن‌دهی به نهادهای دخیل در تصمیم‌گیری سیاست خارجی همچون نهاد نخست‌وزیری، شورای امنیت ملی، پرایوی، سرویس مخفی اطلاعات، کمیته روابط خارجی مجلس عوام، کمیته مشترک اطلاعات (مجلس عوام و اعیان)، بازوهای رسانه‌ای و عملیات روانی وزارت امور خارجه مثل بی بی سی و دیگر رسانه‌های مرتبط، همگی در مرتبه پایین‌تری نسبت به تصمیم‌گیری نهایی نخست‌وزیری، قرار می‌گیرند. نهادهای اطلاعاتی، رسانه (هایی چون بی بی سی جهانی و بی بی سی فارسی برای مورد ایران) و دانشگاه‌ها (همچون سواز، آکسفورد و کمبریج) سه ضلع مثلثی هستند که برای وزارت امور خارجه بریتانیا، مطالعه و پژوهش، کادرسازی و تصمیم‌سازی می‌نمایند.

منابع

آلیسن، گراهام تی (۱۳۶۴، ۱۳۸۴). شیوه‌های تصمیم‌گیری در سیاست خارجی. ترجمه منوچهر شجاعی، تهران، انتشارات علمی و فرهنگی.

- اسنایدر، ریچارد کالتن و دیگران (۱۳۸۹)، **تصمیم‌گیری در سیاست خارجی**. ترجمه محمدجعفر جوادی ارجمند و مجید فرهام، تهران: میزان.
- اشتریان، کیومرث و جعفری هفتخوانی، نادر (۱۳۸۶)، «تصمیم‌گیری در سیاست خارجی و نقش دیپلماسی عمومی در فرآیند تصمیم‌سازی»، **فصلنامه اندیشه مدیریت**. شماره ۱، صص ۱۴۰-۱۱۱.
- باربر، جیمز و اسمیت، مایکل (۱۳۷۲)، **ماهیت سیاست‌گذاری خارجی در دنیای وابستگی متقابل کشورها**. ترجمه حسین سیف‌زاده. تهران، نشر قومس.
- ثمودی، علیرضا (۱۴۰۰)، **سیاست و حکومت در بریتانیا**. تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- جوادی ارجمند، محمدجعفر و سکینه بیری‌گنبد، (۱۳۹۰)، «رویکردهای نوین تصمیم‌گیری در سیاست خارجی»، **فصلنامه سیاست**. دوره ۴۱. شماره ۴، صص ۳۶۴-۳۵۷.
- جوادی، محمود (۱۳۹۹)، **انگلیس**. تهران، اداره چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
- حسینی‌متین، سیدمهدی (۱۳۸۷)، «رویکرد و پایه‌های نظری و عملی سیاست خارجی انگلیس نسبت به جمهوری اسلامی ایران»، **فصلنامه سیاست خارجی**. سال بیست و دوم. شماره ۳، صص ۶۲۵-۶۲۳.
- دوئرتی، و فالتزگراف (۱۳۷۲)، **نظریه‌های متعارض در روابط بین‌الملل**. ترجمه علیرضا طیب و وحید بزرگی، تهران، نشر قومس.
- ذوالفقاری، وحید (۱۳۹۹)، «درک افکار رفتار عمومی در سیاست خارجی معاصر»، **دو فصلنامه سیاست و روابط بین‌الملل** «دوره ۴. شماره ۸، صص ۲۷-۷».
- صدیق، میرابراهیم (۱۳۹۲)، «مقایسه رویکرد سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران و جمهوری ترکیه نسبت به خاورمیانه از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۲». پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران.
- رایت، تونی (۱۳۹۲)، **سیاست بریتانیایی**. ترجمه ثمین نبی‌پور، تهران، انتشارات افق.
- سلطانی‌فر، محمد (۱۳۸۴)، «نقش رسانه‌ها در کمک به امنیت جهانی». در: **قدرت و نقش رسانه‌ها در کاهش تهدیدهای جهانی (مجموعه مقالات)**. اداره کل اطلاعات و مطبوعات وزارت امور خارجه، صص ۹۷-۱۱۸.
- سلیمانی، غلامعلی (۱۳۹۴)، **الگوی تصمیم‌گیری در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران**، تهران، سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- فرانکل، جوزف (۱۳۸۲)، **روابط بین‌الملل در جهان متغیر**، ترجمه عبدالرحمن عالم، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه.
- فلاحی، علی (۱۳۸۵)، **برآورد استراتژاتژیک انگلستان (سرزمینی-سیاسی)**، تهران، انتشارات مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران.

- کاردان، عباس (۱۳۸۶). کتاب اروپا (۸): ویژه مسائل انگلستان، تهران، انتشارات مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران.
- کاظمی، علی اصغر (۱۳۷۳). روابط بین‌الملل در تئوری و عمل، تهران، نشر قومس.
- کرتیس، مارک، (۱۳۹۷). شبکه فریب: نگاهی به نقش واقعی انگلستان در دنیا، ترجمه علی فتحعلی‌آشتیانی، تهران، انتشارات سروش.
- کریمی، عظیم و علیرضا سلطانی (۱۳۹۹)، «نقش اندیشکده‌ها در سیاست‌گذاری خارجی (مطالعه موردی انگلستان)»، فصلنامه علمی مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی، ۱۰(۴۱)، صص ۶۴-۴۱.
- کگلی، چارلز دبلیو و اوجین آر ویتکف (۱۳۸۲)، سیاست خارجی آمریکا (الگو و روند)، ترجمه اصغر دستمالچی، تهران، مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
- گارنت، مارک، سایمون مبون و رابرت اسمیت (۱۳۹۹)، سیاست خارجی بریتانیا از ۱۹۴۵، ترجمه حسام الدین واعظزاده تهران، نشر هرمس.
- محمدیان، علی و احمد نقیب‌زاده (۱۳۹۸)، «سیاست خاورمیانه‌ای بریتانیا در دوره پسابریگزیت مطالعه موردی: خلیج فارس»، فصلنامه روابط خارجی، سال دهم، شماره ۴۰، صص ۱۲۹-۹۹.
- مقندر، هوشنگ (۱۳۷۰)، سیاست بین‌الملل و سیاست خارجی، تهران، مفرس.
- منفرد، سید قاسم (۱۳۹۰)، انگلستان؛ ماهیت و ابعاد سیاست خارجی، دفاعی و امنیتی (۲۰۱۱-۱۹۹۷)، تهران، مرکز مطالعات راهبردی بین‌الملل.
- مولانا، سید حمید و منوچهر محمدی (۱۳۸۷)، سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در دولت احمدی‌نژاد، تهران، نشر دادگستر.
- نصیری‌پور، محمد (۱۳۹۶)، عوامل مؤثر بر کاهش مناسبات ایران و انگلستان از سال ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲، تهران، نشر برتر اندیشان.
- نورعلی‌وند، یاسر (۱۳۹۵)، «راهبرد پسابریگزیتی انگلیس و پیامدهای آن برای منطقه و ایران»، ماهنامه دیده‌بان امنیت ملی، شماره پنجاه و هفتم، صص ۵۲-۴۳.
- هیل، کریستوفر (۱۳۹۵)، ماهیت متحول سیاست خارجی، ترجمه علیرضا طیب و وحید بزرگی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- BICOM (2019). **Britain's Iran Dilemma**. Retrieved (September 17, 2021) from <http://www.bicom.org.uk/wp-content/uploads/2019/04/uk-iran-paper-june-2019.pdf>
- Cited in Benn, "How democratic is Britain?", p.22.
- Drumbell, J. (2004). The US-UK Special Relationship in a world Twice Transformed. **Cambridge Review of International Affairs**, 17(3), 437.
- Foreign Policy Decision- Making** (Revisited), by: Richard C. Snyder, H.W. Bruck, Burton Sapin, with New Chapter by: Valerie M. Hudson, Derek H. Chollet and James M. Goldgeier, first Published 2002 by Palgrave Mcmillan.

- Global Britain in a competitive age** (March 2021), nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/3.
- Graham T. Allison; "**Conceptual Models and the Cuban Missile Crises**"; The American Political Science Hedley Bull, The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics (2nd edition), London: Macmillan Press, 1997.
- Grant, M. (2009). The UK Parliament. (Edinburgh University Press) Retrieved March 11,2020, from <https://edinburghuniversitypress.com/book-the-uk-parliament.html>.
- Heywood. Andrew Essentials of UK Politics. Basingstoke: Palgrave Publication, ۲۰۱۵.
- House of Commons Library. (2017, August 17). **The Royal prerogative**. Retrieved June 12, 2020, from <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn03861/>.
- Jones, B. (2016). **British Politics: The Basics**. London: Routledge.
- Lawrence Freedman, "**Britain in the World**", in Lawrence Freedman and Michael Clarke (eds.), Britain in the World (Cambridge, Cambridge University Press, 1991), pp. 1-9.
- McGann, G. I, Sabtini, R (2014), **Global Think Tanks: policy Networks And Government**, Routledge Globl Institute.
- Medvetz, T (2012). Think Tanks in American, Chicago University press.
- Mix, D. (2014, May 5). The United Kingdom and US-UK Relations. Retrieved April 12, 2020, from CRS: <https://www.hsdl.org/?view&did=754106>.
- Plant, D (2007). **The Council of State**. British Civil Wars, Commonwealth and Protectorate, 1638–60. Retrieved 11 September 2008.
- Review, Vo. LXIII, No. 3 (September 1969). Pp. 689-718.
- Smith, Simon (1998). **British Imperialism 1750-1970**. Cambridge University Press. 2009.
- Watts, D. (2006). **British Government and Politics: A Comparative Guide**. Edinburgh University Press.
- Yoygov.co.uk, "**How democratic is Britain?**", p.46.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
 پرتال جامع علوم انسانی