

چانه‌زنی دیپلماتیک به عنوان ابزار سیاست خارجی*

کلوی جی هالستی

ترجمه مسعود طارم‌سری

حکومتها در تلاش برای دستیابی به هدفها، تحقق ارزشها، یا دفاع از منافعشان باید با اشخاصی ارتباط برقرار کنند که مایل اند اعمال و رفتار آنان را متوقف کنند، تغییر دهند یا سبب ادامه آن گردند. امروزه امکانات و وسایل ارتباطی زیادی وجود دارد که می‌تواند برای انتقال توقعات و خواستها یا تهدیدها به دیگران به کار رود. مقامهای رسمی حکومتها در کنفرانسهای مطبوعاتی، گردهم‌آیی‌های سیاسی یا ضیافتها، اظهاراتی به عمل می‌آورند که تنها متوجه مخاطبان داخلی نیست، بلکه حکومتها و ملت‌های خارجی را نیز مورد خطاب قرار می‌دهد. با این وجود، اکثر تلاشهای رسمی برای اعمال نفوذ در خارج، از مجاری رسمی دیپلماتیک یا از راه ارتباط مستقیم میان وزرای امور خارجه و سران دولتها صورت می‌گیرد.

موضوعات مطرح شده در زمینه ارتباطات بین دولتها شامل مشخص کردن اهداف یک حکومت، توجیه منطقی آن هدفها، تهدیدها، وعده‌ها و مطرح ساختن امکانات رسیدن به توافق بر سر مسائل مورد منازعه می‌شود. همان‌گونه که مشاهده خواهد شد، وظیفه دیپلمات بیش از آنکه تنظیم هدفهای حکومتش باشد، تشریح آنها در خارج و تلاش برای ترغیب دیگران به تعدیل سیاستهایشان برای انطباق با این هدفهاست. هنگامی که یک دیپلمات بتواند مقامات دولت محل مأموریتش را وادار سازد وضعیت خاصی را آن‌گونه ببیند که حکومت متبوع وی درک می‌کند تا حدی موفق است، اما

* این مقاله ترجمه فصل هفتم کتاب «سیاست بین‌الملل»، نوشته کلوی جی. هالستی، استاد دانشگاه بریتیش کلمبیای کاناداست. ترجمه کامل این کتاب در آینده توسط دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی چاپ و منتشر خواهد گردید. مشخصات متن اصلی کتاب به این شرح است:

Kalevi J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, third edition, (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1977).

هنگامی که بتواند اعمال یک حکومت خارجی را به نحوی تغییر دهد یا تداوم بخشد که برای منافع حکومتش مطلوب باشد کاملاً موفق است. در جریان ارتباط، معمولاً اشخاصی که سیاست خارجی را تنظیم می‌کنند، هدفهای خود را با توجه به شرایط در حال تغییر و واکنشهای گوناگون خارجی مورد ارزیابی مجدد قرار می‌دهند. سپس دیپلماتها هدفهای تعدیل یافته را به اطلاع حکومتهای خارجی می‌رسانند و کل جریان عادی امور ادامه می‌یابد تا هنگامی که اجماع از راه چانه زنی حاصل شود، یا با به کار گرفتن زور این اجماع تحمیل گردد، و یا در صورت مواجه شدن با مقاومت دولتهای دیگر، حکومت مورد نظر از هدفهایش صرف نظر کند.

بنابراین، هدفها و استراتژیهای چانه زنی دیپلماتیک بر پایه ارزیابی دیپلماتهای مأمور در خارج کشور و اطلاعاتی که فراهم می‌آورند و اعمال گوناگون حکومتها و علائمی که به یکدیگر می‌دهند، مدام در حال اصلاح است. هنگامی که در مورد مسئله‌ای نفع متقابل و اجماع وجود داشته باشد، روندهای تنظیم و اجرای سیاست خارجی تنها آن اندازه به زمان نیاز دارد که جزئیات بر روی کاغذ نوشته شود. هنگامی که عدم توافق، سوء تفاهم، یا ناسازگاری میان ارزشها، هدفها و منافع دو یا چند حکومت وجود داشته باشد، روند مزبور ممکن است دوره‌های زمانی طولانی را شامل شود. برای مثال، هند و پاکستان هر دو، هدفهای اصلی خود در مورد ایالتهای جامو و کشمیر را به مدت سه دهه حفظ کرده‌اند، گرچه هیچ‌یک از موارد توسل آنها به چانه زنی دیپلماتیک با تهدیدها، پاداشها و به کار گرفتن زور برای حل مسئله، نتوانسته است موضع‌گیری آنها را نسبت به یکدیگر تغییر دهد. هدف اصلی این نوشته، نشان دادن برخی فنون چانه زنی دیپلماتیک و بحث در مورد برخی مسائل معاصر مربوط به عمل دیپلماتیک است. به هر حال، پیش از بحث در مورد این روندها لازم است برخی قواعد و سنتهای اصلی ارتباط دیپلماتیک میان دولتهای مستقل بررسی شود و موقعیت رابط اصلی در ارتباط میان دولتها، یعنی سفیر، مورد تحلیل قرار گیرد.

نهادهای، قواعد و مجریان دیپلماسی

نقش فرستاده از جمله نخستین نقشهای مشخص سیاسی است که در جامعه بشری به وجود آمد. قبایل ابتدایی، اعم از دوست یا دشمن، نیازمند ارتباط با یکدیگر بودند و اشخاص بخصوصی با برخی شایستگی‌های مذهبی، چانه زنی یا سخنوری برای بحث در موضوعات مختلف تعیین می‌شدند. فرستادگان در مورد تعیین محدوده شکارگاه،

حل و رفع مناقشات خانوادگی یا طایفه‌ای^{*} و ترتیب دادن ازدواج‌های بین قبیله‌ای چانه می‌زدند. امروزه دیپلماتها افزایش منافع ملی در سرزمینهای بیگانه، حفظ جامعه داخلی در برابر یک تهدید محتمل، افزایش حجم تجارت، حل اختلافات مربوط به سرزمین مورد منازعه، یا جلوگیری از نقل و انتقال مواد مخدر را دنبال می‌کنند.

تا پیش از سده پانزدهم، مفهوم هیئت یا نمایندگی دائم در اروپا وجود نداشت. برای نخستین بار دولت - شهرهای ایتالیا در اواخر دوره نوزایی تشکیلات منظمی را برای ارائه خدمات دیپلماتیک پدید آوردند و نیاز به ایجاد هیئتی از دیپلماتهای حرفه‌ای را پذیرفتند. وظایف این نخستین دیپلماتها به دست آوردن اطلاعات، حفظ منافع سیاسی و نظامی دولت متبوع و گسترش تجارت را شامل می‌شد. در واقع ریشه‌های دیپلماسی سازمان یافته به همان اندازه مدیون گسترش وسیع شبکه‌های تجاری در اروپا و خاورمیانه است که مدیون مسائل سیاسی و نظامی. برای مثال، تشکیلات دیپلماتیک و نیز در اصل یک سازمان تجاری بود. رژیمهای پادشاهی جدیدی که در اروپا در حال ظهور بودند، بعداً با نهادهای دیپلماتیک ایجاد شده در شبه جزیره ایتالیا به رقابت برخاستند و در سده هجدهم دیپلماسی به عنوان حرفه‌ای مهم و آبرومند پذیرفته شد، اگر چه شیوه‌های آن همواره چندان پسندیده نبود.

در گذشته، دیپلماسی در میان معدودی واحدهای سیاسی جریان داشت. برای مثال، در سال ۱۶۴۸ در اروپا تنها ۱۲ دولت مستقل به معنای واقعی کلمه وجود داشتند و اغلب مسائل یکی، چندان با منافع دیگری برخورد پیدا نمی‌کرد. در نظام بین‌المللی کنونی، نه تنها بیش از ۱۴۰ دولت^{**} مستقل وجود دارد، بلکه وابستگی متقابل اقتصادی، سیاسی و نظامی آنها بدان معنی است که تقریباً هر تصمیم مهم مربوط به سیاست داخلی یا خارجی در یک دولت بازتابهایی بر منافع بسیاری از دولتهای دیگر دارد. در چنین وضعی، مسئله دستیابی به راه‌حلهای مرضی‌الطرفین برای همه مسائل دشوار است و معمولاً آن مسائل را نمی‌توان با رویه‌های نسبتاً کند و پردردسر مذاکرات دوجانبه حل کرد. بنابراین می‌توان ارتباطی را میان پیشرفت اقتصادی، علمی و فنی و رشد دیپلماسی چندجانبه ملاحظه نمود. تصادفی نیست که سریعترین رشد نهادهای دیپلماتیک چندجانبه دائمی همزمان با دوره‌ای بود که سریعترین رشد صنعتی و تکنولوژیک در به اروپا وقوع پیوست. الگوهای دوجانبه ارتباط دیپلماتیک در سده هجدهم برای

* Clan

** در حال حاضر بیش از ۱۶۰ دولت مستقل وجود دارد. (م)

نخستین بار راه را برای تشکیل گردهمایی‌های چند جانبه موقت و بعدها برای ایجاد سازمانهای چند جانبه دائمی دیپلماتیک و فنی، باز کرد.

تا اواخر سده نوزدهم، اکثر کنفرانسهای چند جانبه به مسائل صلح در پی جنگهای مهم اروپا می پرداختند، اما پس از جنگ ۱۹۷۰-۱۸۷۱ فرانسه و پروس، حکومتها شروع به اعزام هیئتهای نمایندگی به گردهمایی‌هایی کردند که به تدوین حقوق بین الملل (گردهمایی‌های لاهه ۱۸۹۹ و ۱۹۰۷) و مسائل اقتصادی فنی تر مبتلابه همه حکومتهای اروپایی می پرداختند.^۱ در سال ۱۸۷۵ گروهی از حکومتها اتحادیه جهانی پست را به وجود آوردند، یعنی نخستین تشکیلات بین المللی دائمی که تقریباً همه دولتهای جهان در آن عضویت دارند. فکر ایجاد تشکیلاتی برای گردهمایی دائمی همچنین در قالب جامعه ملل به مرحله عمل در آمد و در دهه ۱۹۲۰ گردهمایی‌های موقت مهم دیگری در جنوا، بروکسل، ژنو و لندن برپا شدند که به بازسازی اقتصادی، پرداخت غرامت توسط آلمان، و خلع سلاح می پرداختند. در طول جنگ علیه آلمان نازی و ژاپن، تشکیلات مربوط به همکاری اقتصادی میان متفقان طی جنگ جهانی اول (شورای حمل و نقل دریایی میان متفقان^{*}) به طور قابل توجهی تقلید گردید و گسترش یافت. همچنین ملاقاتهای مهمی میان سران قدرتهای اصلی در اُتاوا، قاهره، تهران و یالتا صورت گرفت و متفقان برای هماهنگ ساختن همه جنبه‌های تلاشهای جنگی و برنامه ریزی برای ساختار جهان پس از جنگ، مجموعه‌ای از گردهمایی‌های مرتبط به یکدیگر تشکیل دادند.

امروزه مفهوم دیپلماسی مبتنی بر گردهمایی چند جانبه در سازمان ملل متحد و کارگزاری‌هایی تخصصی آن تجسم یافته است. گرچه این سازمانها در سطح گسترده‌ای شناخته شده‌اند، اما دیپلماسی چند جانبه به طور مستمر در هزاران گردهمایی موقت و ملاقاتهای غیررسمی تر میان دیپلماتها و مقامات حکومتی نیز به چشم می خورد. برای مثال، طی سده نوزدهم، حکومت آمریکا دیپلماتهایی را به ۱۰۰ گردهمایی، به طور متوسط هر سال یک گردهمایی، اعزام داشت؛ در فاصله سالهای ۱۹۵۸-۱۹۵۶ دیپلماتها، متخصصان و سیاستمداران آمریکایی در ۱۰۲۷ گردهمایی، به طور متوسط هر روز یک گردهمایی، حضور یافتند.^۲

نه تنها بخش عظیمی از ارتباطهای دیپلماتیک از مجرای نهادها و سازمانهای

* The Inter-Allied Maritime Transport Council

چند جانبه برقرار شده است، بلکه حتی در روابط دو جانبه نیز چارچوب نهادی ارتباطها، با گسترده شدن دامنه مسائل مشترک میان دو دولت خاص، به طور فزاینده پیچیده شده است. طی سده هجدهم، هنگامی که روابط خارجی عمدتاً متوجه مسائل نظامی، سیاسی و خاندانی بود، هر کشوری می توانست در هر یک از پایتختهای عمده با یک سفیر یا وزیر مختار و چند کارمند، حضوری شایسته داشته باشد. یک فرستاده، با دنبال کردن تحولات سیاسی کشور محل مأموریت و با به کار گرفتن درایت، شعور و ذکاوت در تماسهایش با مأموران خارجی، می توانست وظایف خود را به نحو رضایت بخشی انجام دهد. امروزه، اگر قرار باشد دیپلماتی که در رده سفیر است در تلاشهایش برای اعمال نفوذ بر حکومت محل مأموریت خود موفقیت کسب کند، باید بر آگاهی در زمینه مسائل و موضوعات بسیار متنوع، از جمله اقتصاد، فنون تبلیغ، روابط کارگری و همه وجوه تحلیل سیاسی مسلط باشد. وی معمولاً سفارتخانه ای را با چند صد متخصص و کارمند اداره می کند. جریان عادی اداری، نظر تخصصی و نظم حاکم بر یک سازمان دیوانسالار جایگزین زرق و برق و اتلاف وقت در تالارها و دربارهای سده هجدهم شده است.

آخرین تحول حائز اهمیت در رویه های دیپلماتیک، افزایش سریع تماسهای مستقیم میان سران دولتها بوده است. از آن رو که روشهای حمل و نقل، مسافرت را امری ساده ساخته است، مقامهای رسمی عالی رتبه و سیاست گذاران می توانند شیوه سنتی اعزام دیپلمات، به عنوان رابط، را کنار بگذارند و میان خود تماس مستقیم برقرار کنند. از آنجا که بسیاری از رؤسای جمهوری و نخست وزیران از لحاظ مهارتهای دیپلماتیک آموزش دیده نیستند، این رودررویی ممکن است مسائلی را به وجود آورد، اما تماسهای مزبور این مزیت را دارد که به مقامات قانوناً مسئول اجازه می دهد بر پایه اختیارات گسترده خود تصمیم بگیرند و سدها یا موانع دیوانسالاری در راه برقراری تماس آسان میان حکومتهای را از میان بردارند. سفر مقامات مزبور به خارج اغلب به این دلیل صورت می گیرد که حیثیت شخصیشان در داخل و خارج را افزایش می دهد و ایشان را قادر می سازد نظریات خود را شخصاً برای دیگر سران دولتها روشن سازند. بنابراین، تعجب آور نیست که رهبران اروپایی تقریباً هر سال دوبار از واشنگتن یا مسکو دیدن می کنند؛ اکثر رؤسای جمهوری آمریکا دست کم چند مسافرت خارجی انجام می دهند و رهبران دولتهای غیرمتعهد تقریباً در تماس شخصی دائم با یکدیگر و با رهبران مهم دولتهای غربی و کمونیست هستند.

ارتباط میان حکومتهایی که نمایندگی نظامهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی

بسیار متمایز را دارند، اعم از اینکه از طریق دیپلماتهای آموزش دیده یا رهبران دولتها صورت گیرد، به خاطر وجود تفاوت‌های فرهنگی، شکاف‌های ایدئولوژیک و سوء تفاهم‌های آشکار طبعاً مستعد همه نوع انحرافی است. پس از ایجاد نهادهای دیپلماتیک دائم در ایتالیا طی سده پانزدهم، حکومتها عموماً پذیرفتند که رعایت برخی ترتیبات که کمک می‌کند برقراری ارتباط آسانتر صورت گیرد و کمتر مستعد انحراف باشد، دارای مزیت متقابل است. اگر در این خصوص که چه شخصی اجازه نمایندگی یک دولت را دارد توافق وجود نداشته باشد، یا اگر فرستادگان دیپلماتیک مورد اذیت یا ارباب کسانی قرار گیرند که نزدشان مأمورند، روندهای چانه‌زنی دیپلماتیک زیان می‌بیند. بنابراین در قواعد و عرف بین‌المللی غربی برای تسهیل ارتباط بین دولتها سه مجموعه قواعد در مورد تشریفات، مصونیتها و عدم مداخله به وجود آمده است.

تشریفات*

تشریفات دیپلماتیک در کمک به دیپلماتها برای انجام مؤثر وظایفشان، اهمیت قابل ملاحظه‌ای دارد. اگرچه آیینهای تشریفات ممکن است صرفاً بازمانده تشریفات دوران گذشته به نظر آید، حتی امروزه کاربرد معینی دارند. برای مثال، در سده هجدهم مسئله سلسله مراتب همواره تیرگی‌هایی را در روابط بین‌الملل به وجود می‌آورد، و حل مسئله مزبور در کنگره وین به سال ۱۸۱۵، از بسیاری راهها به تقلیل برخوردهای کوچکی کمک کرد که ممکن بود به روابط و ارتباط ضعیف میان حکومتها منجر شود. در سالهای آغازین دیپلماسی جدید، پاپ مدعی بود که حق تصمیم‌گیری در مورد نظم تشریفات نمایندگان پادشاهان مختلف با اوست، اما با کاهش نفوذ کلیسا در امور غیرمذهبی، به دیپلماتها و حکومتها اجازه داده شد بنا به صوابدید خود عمل کنند. که گاه با نتایج مصیبت‌باری همراه بود. سلسله مراتب، تشریفات و تقدم، اهمیت نمادین زیادی داشت؛ سفیران و فرستادگان اغلب دستور داشتند که اجازه ندهند فرستادگان دیگر در بارها در مراسم تشریفات جلوتر از آنان قرار گیرند، زیرا چنین اعمالی می‌توانست اثر نامطلوب بر حیثیت و افتخار پادشاهان بگذارد. برای مثال، دیپلماتها در مراسم رسمی تدابیری را اتخاذ می‌کردند تا در صف حاضران جای مطلوبی را به دست آورند. حوادث متعددی ثبت شده است که در آنها کالسکه رانان در تلاش برای سبقت گرفتن از رقبایشان کشته شدند. به علاوه، غیرمعمول نبود که سفیران برای دفاع از افتخار و

*Protocol

حیثیتشان، هنگامی که فرستاده‌ای دیگر در مورد آنان تردید می‌کرد، مبادرت به مبارزه تن به تن کنند. در چنین شرایطی، صراحت لهجه و روابط شخصی دوستانه لازم برای موفقیت دیپلماسی، همیشه نمی‌توانست به آسانی تجلی یابد.^۳

در سال ۱۸۱۵، چهار مقام دیپلماتیک ایجاد شد و همه دربارها و وزارتخانه‌های امور خارجه دولتهای اروپایی آن را پذیرفتند. بالاترین مقام به ایلچیان پاپ و سفیران اختصاص یافت، و در دنبال آنان فرستادگان فوق العاده، وزیران مختار، وزیران مقیم و کارداران قرار داشتند. این عناوین امروزه هنوز هم به کار می‌رود و سلسله مراتب مقامهای دیپلماتیک را در وظایف تشریفاتی و سیاسی مشخص می‌سازد. به هر حال، توافق بر سر سلسله مراتب نتوانست مسئله تقدم را به طور کامل حل کند، بنابراین هیئتهای نمایندگی شرکت کننده در کنگره اکسلاشاپل* در سال ۱۸۱۸ توافق کردند که در میان اعضای هم ردیف، تقدم از آن پس دیگر بر حیثیت یا قدرت حکومت متبوع دیپلمات استوار نباشد، بلکه تنها بر مدت زمانی مبتنی باشد که آن دیپلمات به عنوان سفیر در کشور متوقف فی‌ه مأموریت داشته است. بنابراین، اگر سفیر لوکزامبورگ در ایالات متحد در قیاس با سفیر شوروی در آن کشور مدت بیشتری در این مقام در واشنگتن باشد، همواره بر سفیر شوروی مقدم است. دیپلماتی که طولانی‌ترین دوره خدمت را در یک پایتخت خارجی داشته باشد، معمولاً به عنوان شیخ یا مقدم السفرا مشخص می‌شود و در موارد تشریفاتی همیشه بر دیگر سفیران مقدم است.

جنبه دیگر تشریفات که بر کارایی روندهای دیپلماتیک تأثیر دارد، زبان است، زیرا دقت در مکاتبات و ارتباطات یکی از ضروریات دیپلماسی مؤثر است. از نظر بسیاری اشخاص خارج از خدمات دولتی، شیوه مکاتبه دیپلماتیک در بهترین حالت خوش ظاهر و در بدترین حالت ریاکارانه است. امروزه مکاتبات دیپلماتیک به میزان زیادی خالی از عبارات غیرمستقیم و بزرگ منشانه‌ای است که تا نسل پیش به کار می‌رفت، اما هنوز هم مشاهده نوشته‌هایی با این مضمون که «افتخار اطلاع یافتن از یادداشت آن جناب را دارم...» یا «احساس می‌کنم مجبورم به آگاهی شما برسانم که حکومت متبوع من چاره‌ای ندارد با این نظر موافقت کند که...» غیرمعمول نیست. به کار گرفتن چنین لفاظی‌هایی رو به کاهش است و در مکاتبات دیپلماتیک گرایش روزافزونی در جهت صراحت و اجتناب از هرگونه احساس دفع الوقت وجود دارد.

*Aix - la - Chapelle

در گذشته دیپلماتها با چسبیدن به قواعد دقیق تشریفات، می توانستند بیاناتی را اظهار دارند که بدون ایجاد احساس بی ادبی یا خصومت، معنای دقیق بدهد. گوردون کریگ* نمونه ملاقاتی را ذکر می کند که در سال ۱۸۵۹ میان ناپلئون سوم و سفیر اتریش در فرانسه رخ داد، هنگامی که امپراتور فرانسه با مؤدبانه ترین جملات تأسف خود را از این امر ابراز داشت که روابط فرانسه و اتریش دیگر دوستانه نیست. اگر سفیر اتریش هشیار بود، درمی یافت که در واقع منظور ناپلئون آن بود که اگر اتریشیان سیاست خارجی خود را تغییر ندهند، احتمال دارد در آینده جنگی میان فرانسه و اتریش روی دهد.^۴ گرچه دیپلماتها از معنای پشت کلمات آگاه بودند، محیط دیپلماتیک دست کم به نظر می آمد که محیطی آکنده از دوستی، نزاکت و تفاهم مشترک باشد. همان طور که مشاهده خواهد شد، قسمت اعظم آداب ارتباط دیپلماتیک جای خود را به صراحت و در برخی موارد، عوام گرایی، مجادله و هتاکی زیاد داده است.

مصونتها

اگر قرار باشد حکومتها با برقراری ارتباط مؤثر بر سیاستها و اعمال یکدیگر نفوذ بگذارند، باید قبول کنند که نمایندگان دیپلماتیک آنها در خارج مورد بدرفتاری واقع نمی شوند یا در شرایطی قرار نمی گیرند که مانع گردد آزادانه اقدام به چانه زنی و ترغیب نمایند. حتی در میان مردمان بدوی، معمولاً احترام فرستادگان یا حاملان پیام واجب بود و به هنگام مسافرت به خارج از مزایا و مصونیهایی برخوردار بودند. اگر با فرستادگان به گونه ای رفتار می شد که پیش از تسلیم پیامشان، به عنوان «کافر» سوزانده، شکنجه یا خورده می شدند، برقراری ارتباط غیرممکن می گردید. حکومتهای چینی، یونان و هند باستان، همین طور امپراتوری اسلامی به فرستادگان و حاملان پیام که از جوامع «وحشی» می آمدند، معمولاً مصونیهایی دیپلماتیک می داند. بعضی اوقات، سفیران به علت این که مظنون به حيله گری بودند زندانی یا کشته می شدند، اما در اکثر موارد ضمانتهای اخلاقی قوی و دلایل مبتنی بر منافع شخصی مانع نقض مصونیهایی دیپلماتیک می شد، همان گونه که در «مهابهاراتا» ی هند باستان نیز آمده است: «پادشاهی که فرستاده ای را بکشد با همه وزیرانش ذر قعر جهنم فرو خواهد رفت».^۵ این قاعده عام حقوق بین الملل هنوز وجود دارد که با دیپلمات و اعضای

* Gordon Craig

سفارتخانه اش باید چنان رفتار شود که گویی در خاک میهن خود هستند. آنان از پیگرد براساس قوانین، عرف، قواعد یا آیین نامه های حکومت محل خدمت مصون اند. مقامات انتظامی داخلی نمی توانند به کسانی که از موقعیت دیپلماتیک برخوردارند (معمولاً همه کارکنان خارجی تمام وقت سفارتخانه) آزار برسانند؛ و عاملان محلی اجرای قانون نمی توانند بدون درخواست اعضای سفارتخانه در آنجا حضور یابند. اگر یک مأمور رسمی فرانسوی که از مصونیت دیپلماتیک برخوردار است، برای مثال در تهران اتومبیلش را در منطقه ای ممنوع پارک کند، مأموران ایرانی وی را جریمه، محاکمه، یا زندانی نمی کنند. به هر حال اگر مأموران دیپلماتیک در خارج مرتکب جرمهای سنگینی شوند، حکومت میزبان ممکن است بخواهد آن مأمور توسط کشور اعزام کننده فراخوانده شود یا درخواست کند از او سلب مصونیت گردد، به نحوی که بتوان وی را متهم ساخت و در دادگاههای کشور پذیرنده محاکمه کرد. نیروهای انتظامی آمریکا یک دیپلمات آمریکای مرکزی را به محض ورود به نیویورک دستگیر کردند، هنگامی که دریافتند وی می کوشد مقادیر زیادی هروئین به طور قاچاق وارد آمریکا کند. وزارت امور خارجه ایالات متحد آمریکا از حکومت خارجی خواست که مصونیت دیپلماتیک آن شخص را از وی بگیرد. حکومت مزبور به چنین کاری رضایت داد و آن شخص سرانجام طبق رویه حقوقی آمریکا محاکمه، محکوم و زندانی شد.

در این مورد اگر آن حکومت آمریکای مرکزی از فراخواندن سفیر مزبور یا سلب مصونیت دیپلماتیکش امتناع می ورزید، آمریکا می توانست وی را عنصر نامطلوب^{*} اعلام کند و از این طریق حکومت مزبور را وادار سازد وی را فراخواند. در اکثر موارد هنگامی که از حکومتها خواسته می شود دیپلماتهایشان را فراخوانند، چنین می کنند و مشخص شدن دیپلمات به عنوان عنصر نامطلوب معمولاً از اعمال سیاسی وی ناشی می شود، نه از نقض قوانین محلی. سفیران و دیگر مقامهای دیپلماتیک معمولاً هنگامی عنصر نامطلوب اعلام می شوند که کارایشان به واسطه اظهارات سیاسی بی خردانه، مداخله در امور داخلی کشور میزبان یا استفاده از موقعیت خود برای آزاد گذاردن فعالیتها جاسوسی لطمه دیده باشد. در دوران جنگ سرد، دیپلماتهای سفارتخانه های غربی در مسکو و سفارتخانه های شوروی در پایتختهای غربی تقریباً بسرعت عوض می شدند، زیرا دیپلماتهای متعددی (که بسیاری از آنان عاملان اطلاعاتی در ظاهر دیپلمات بودند) در

* Persona non grata

حال انجام فعالیتهای اطلاعاتی غیرقانونی دستگیر می شدند. در این دوره، تلافی نیز به رویه پذیرفته شده‌ای تبدیل شد؛ برای مثال، اگر دیپلمات بریتانیایی از اتحاد شوروی اخراج می شد، حکومت بریتانیا معمولاً خواستار فراخواندن فوری یک دیپلمات شوروی از لندن می گردید. گرچه فعالیت دیپلماتها در دوره جنگ سرد، قوانین و عرف مصونیت را در فشار قرارداد، آنها هنوز هم به عنوان عامل اساسی برای دیپلماسی مؤثر مورد قبول بودند و بحث درباره مطلوبیت منسوخ ساختن آنها به گونه‌ای شگفت آور اندک بود.^۶

عدم مداخله

اگر مقامهای دیپلماتیک معمولاً در برابر قوانین کشور محل خدمت از مصونیت برخوردارند، عرفهای دیگری نیز به وجود آمده است که انواع اعمال مجاز آنان در تلاش برای نفوذ گذاردن بر سیاستهای حکومتهای خارجی را محدود می کند. در صدر عرفهای مزبور این محدودیت قرار دارد که آنان به هیچ وجه نمی توانند در جریانهای سیاسی داخلی کشور دیگر مداخله کنند. به طور عادی از آنان انتظار می رود که انجام بحثهای رسمی را به افراد حکومت محدود کنند. مطمئناً آنان می توانند با مخاطب قرار دادن گروههای خصوصی، از سیاستهای حکومتشان نسبت به آن مردم خارجی دفاع کنند، اما نباید از این مردم بخواهند که به حکومتشان فشار وارد آورند؛ همچنین آنان نمی توانند برای حزبهای سیاسی پول فراهم آورند، یا شورشیان، دسته های سیاسی یا سازمانهای اقتصادی را هدایت کنند یا خدمات دیگری را برای آنها انجام دهند.

این قواعد عدم مداخله در قوانین و رویه عرفی کاملاً جا افتاده است، اما از آنجا که امور داخلی کشورها آثار مهم روزافزونی بر سیاست خارجی دارد، در بسیاری موارد این قواعد با نیرنگ نادیده گرفته شده اند. ویلسون، رئیس جمهوری ایالات متحد آمریکا، در سال ۱۹۱۹ به ایتالیا مسافرت کرد تا مردم این کشور را ترغیب کند که به حکومتشان برای امتیاز دادن در گردهمایی صلح پاریس فشار وارد آورند؛ در اختیار گذاشتن کمک خارجی و متخصصان فنی اغلب با این پیشنهاد همراه بود که حکومتهای خارجی چگونه باید اقتصاد خود را اصلاح کنند، یک نیروی نظامی را سازمان دهند، یا شورشی داخلی را فروشانند.^۷ دیپلماتهای دولتهای غربی، کمونیست و آلمان نازی با برانگیختن بی نظمی های داخلی، کمک به دسته های سیاسی خرابکار و انتشار تبلیغات پنهانی سابقه چشمگیری در مورد مداخله در امور داخلی دیگر کشورها دارند.

وظایف دیپلماتها

جدا از وظیفه اصلی دیپلماتها در مورد چانه زنی و مبادله اطلاعات میان حکومتها، آنان وظایف متعدد دیگری را نیز برعهده دارند که باید به طور خلاصه مورد بحث قرار گیرند. این وظایف را می توان تحت عنوان: ۱. حمایت از اتباع و اموال آنان در خارج، ۲. نمایندگی نمادین (سمبلیک)، ۳. کسب اطلاعات، و ۴. ارائه نظر و مشارکت در اتخاذ سیاستهای جامع، طبقه بندی کرد.

حمایت از اتباع

این وظیفه که متضمن حفظ زندگی و افزایش منافع اتباعی است که در خارج مقیم یا مسافرنند، وظیفه ای عادی است، هر چند در مصائب و اغتشاشهای داخلی دیپلمات می تواند نقش بسیار مهمی بیابد. از اتباع باید حمایت کرد یا در صورت لزوم باید آنان را از سرزمین دولت بیگانه خارج ساخت؛ در صورت زندانی شدن باید به آنها مشورت حقوقی داد؛ و اگر حکومت محلی از اموال یا دیگر منافع آنان حمایت نکند باید چنین خدمتی را ارائه داد. واگذاری انجام این وظایف به نمایندگان کنسولی به جای کارکنان سفارتخانه، در میان قدرتهای مهم رویه ای متداول است. کنسولگری ها، که ممکن است در بسیاری از شهرهای یک کشور تأسیس شوند، مراکز دیپلماتیک رده دوم اند که در مورد صدور روادید برای مسافرانی که به کشور میزبان، یا از آن، مسافرت می کنند و ارائه اطلاعات لازم به آنان خدماتی انجام می دهند؛ از منافع شهروندانشان هنگامی که در خاک بیگانه به سر می برند حمایت می کنند؛ و به مبادلات بازرگانی کمک می نمایند. با قطع روابط دیپلماتیک عادی، نمایندگان کنسولی سه وظیفه مهم دیگر دیپلماتها را انجام می دهند.

نمایندگی نمادین (سمبلیک)

در ادوار گذشته دیپلمات، در نقش خود بعنوان نماینده نمادین، بندرت کاری بیش از حضور در مراسم تشریفاتی دربار انجام می داد؛ به هر حال، امروزه سفیر علاوه بر حضور در مراسم تشریفاتی و اجتماعی، باید برای گروههای خارجی صحبت کند و در جریان همه رویدادهایی که به نحوی با کشورش ارتباط می یابد قرار گیرد، حتی اگر این رویدادها جزئی باشد. اگر یک گروه باله روس از پاریس دیدن کند، انتظار می رود در مراسم نمایش افتتاحی سفیر شوروی حضور یابد. اگر ایالات متحد آمریکا در کشور در

حال رشدی یک مرکز پزشکی کودکان ایجاد نماید، سفیر آمریکا نه تنها باید در افتتاح آن حاضر باشد، بلکه همچنین باید توجه مداومی به فعالیتهای آن مبذول دارد. اگر حکومت متبوع یک دیپلمات سهمی در یک برنامه کشاورزی، پزشکی، موسیقی، فیزیک یا سیاستهای نظامی داشته باشد، وی باید با حضور خود و توجه مداوم این سهم بودن را نشان دهد. سفیر در نقش نمادین خود با کل روابط سیاسی و غیرسیاسی کشورش با کشوری که به آنجا اعزام شده است ارتباط می یابد.

کسب اطلاعات

به علت آنکه اطلاعات و داده‌ها مواد خام سیاست خارجی هستند، جدا از فعالیتهای چانه‌زنی، گردآوری اطلاعات - از طریق اقدامهای رسمی، در میهمانی‌های غیررسمی،^{*} یا از راههای پنهان - مهمترین وظیفه دیپلمات است. اگر قرار باشد میان محیط واقعی و تصور تصمیم‌گیرندگان از محیط کمترین اختلاف وجود داشته باشد، باید اطلاعات دقیقی در اختیار تنظیم‌کنندگان سیاست خارجی قرار گیرد. واحدهای اطلاعاتی در خارج می‌توانند داده‌های مربوط به توان نظامی بالقوه، شخصیتها و گرایشها یا مسائل اقتصادی را تهیه کنند، اما هنگامی که مسئله ارزیابی گرایشها، نیات، پاسخها، ایستارها و انگیزشها^{**} پیش می‌آید، متخصصان اطلاعاتی کارشان با محدودیتهایی روبه‌رو می‌شود. گرچه دیپلمات نیز در گزارشهای خود داده‌های خام زیادی فراهم می‌آورد، اما نقش اصلی او در تهیه اطلاعات، به کار گرفتن مهارت و آشنایش با جامعه بیگانه برای تفسیر آن داده‌ها و ارائه ارزیابی‌های موثق و پیش‌بینی پاسخهای حکومت محل مأموریت نسبت به سیاستهای حکومت متبوعش است. ممکن است از وی خواسته شود پاسخ به سؤالیهای زیر را پیش‌بینی کند: اگر یک حزب جدید در انتخابات به قدرت برسد یا یک گروه نظامی با کودتا زمام امور را به دست گیرد، آثار آن بر سیاست خارجی دولت میزبان چیست؟ یک مقاله نویس یا مفسر رادیویی معینی بر سیاست و افکار عمومی چه نفوذی دارد؟ حکومت خارجی در مذاکرات آتی بر سر تخصیص کمکهای خارجی احتمال دارد چه تاکتیکهایی را اتخاذ کند؟ هنگامی که حکومت متبوع دیپلمات در منطقه دیگری از جهان یک حرکت مهم دیپلماتیک انجام

* Cocktail Party

** Motivations

می‌دهد، واکنش حکومت خارجی چگونه است؟ در یک گردهمایی بین‌المللی آتی در مورد تعرفه‌ها، یا تنظیم قواعد مربوط به مواد مخدر، یا در مورد مسئله‌ای که در مجمع عمومی سازمان ملل متحد مطرح است، حکومت بیگانه ممکن است چه وضعی اتخاذ کند؟

موفقیت یک دیپلمات در پاسخ دادن به این سؤاها و ارزیابی آنها بستگی به گستره و تنوع منابع اطلاعاتی دارد که می‌تواند در میان رهبران حزب، مأموران رسمی حکومت، اتحادیه‌های کارگری، مطبوعات و ارتش داشته باشد. سفیر یا دیپلماتی که بیش از حد به یک منبع رسمی دیپلماتیک متکی باشد، احتمال دارد تنها توصیف تحریف شده‌ای از واقعیت را به دست آورد.

مقامهای دیپلماتیک اطلاعات حیاتی را چگونه به دست می‌آورند؟ قسمت اعظم آن با مطالعه و بررسی مقالات روزنامه‌ها، گزارشها و بحثهای منتشر شده در محل مأموریتشان به دست می‌آید. از آنجا که حجم اطلاعات در این منابع معمولاً فراتر از توان ارزیابی یک فرد است، سفیران به کمک کارکنان زیاد و متخصصان تمام وقتی متکی هستند که مسائل خاصی را مورد توجه قرار می‌دهند. وابسته‌های بازرگانی معمولاً به مذاکره در مورد موافقت‌نامه‌های تجاری و گسترش روابط بازرگانی نمی‌پردازند، بلکه همچنین مسئول اند اطلاعات وسیعی دربارهٔ پیشرفت، ساختار، مشکلات و رهبران اقتصاد کشور خارجی به دست آورند. وابسته‌های فرهنگی، کشاورزی، کارگری، علمی و نظامی همین وظایف را در حوزهٔ صلاحیت خود انجام می‌دهند؛ در همان حال، مقامهای اطلاعاتی سفارتخانه مسئولیت کسب اطلاعات سری‌تری را دارند.

اطلاعات از راههای غیررسمی نیز به دست می‌آید. به قول یک دیپلمات، «فراهم آوردن وسایل سرگرمی، دسترسی به شخص مورد نظر را آسانتر می‌کند». گرچه قانونگذاران و مالیات‌دهندگان اغلب برای وقت و پولی که دیپلماتها جهت برپا داشتن میهمانی‌های غیررسمی و ضیافت‌های شام صرف می‌کنند بهای کمی قائل‌اند، این مناسبت‌های غیررسمی فواید روشنی دارند. نفوذ گذاشتن بر اشخاص و به دست آوردن اطلاعات حیاتی اغلب ضمن اجرای یک قطعهٔ موسیقی آسانتر صورت می‌گیرد. در موقعیتهای غیررسمی محدودیت رعایت دقیق تشریفات از میان می‌رود و نظریات غیررسمی می‌تواند مبادله شود؛ در همان حال عامل آشنایی شخصی — و گاه مصرف مقادیر زیاد مشروب الکلی — می‌تواند اطمینان و اعتماد به طرف مقابل را افزایش دهد. ارزیابی و بررسی شایعات، استنباط واکنشهای شخصی و دستیابی به انواع اطلاعات

جالب در مناسبات اجتماعی آسانتر از مذاکرات و ارتباطهای رسمی صورت می‌گیرد.

ارائه نظر و مشارکت در اتخاذ سیاستهای جامع

آخرین وظیفه مهم دیپلماتها، غیر از چانه‌زنی و مذاکره، ارائه نظر به تنظیم کنندگان هدفها و برنامه‌ها و گاه اتخاذ تصمیمهای سیاسی مهم است. همه دیپلماتها به یک معنی سیاستگذارند، زیرا قسمت اعظم اطلاعاتی را که تعیین خط مشی بر آن استوار است فراهم می‌آورند. بنابراین، سهم اساسی دیپلمات در روند سیاستگذاری از مهارت وی در تفسیر شرایط کشور محل مأموریت و قضاوت در مورد آن شرایط ناشی می‌شود. اما حتی اگر دیپلماتی از این جهت بویژه صالح باشد، بدان معنی نیست که قضاوت وی همیشه مورد توجه قرار خواهد گرفت و به نظر یا هشدار او اعتنا خواهد شد. نفوذ یک دیپلمات در تنظیم هدفهای دولت بستگی به ملاحظاتی چند دارد. اگر دیپلمات در میان کارشناسان سیاسی طراز اول وزارت امور خارجه کشور خود از حیثیت بهره‌مند باشد، اگر شهرت داشته باشد که قابل اعتماد، مبتکر و کاردان است و در اجرای سیاست رسمی از تلاش برای کارشکنی خودداری می‌کند، امکان دارد اغلب برای ارائه توصیه‌هایی در مورد اتخاذ سیاست خارجی فراخوانده شود - یعنی وظیفه وی علاوه بر فراهم آوردن اطلاعات ارائه نظر خواهد بود. وی احتمالاً نقشی در تنظیم هدفهای کلی سیاست حکومت متبوعش در خارج نخواهد داشت، اما ممکن است از وی خواسته شود بهترین راههای رسیدن به آن هدفها را نشان دهد. از سوی دیگر، اگر دیپلمات در شغل یا حرفه خود تازه کار باشد، اگر سیاستهای رسمی را به شدت مورد سؤال قرار دهد و اگر ارزیابی‌هایش قابل اعتماد نباشد، احتمال نمی‌رود نفوذ زیادی در تنظیم سیاست دولت متبوعش داشته باشد.

ورای این ملاحظات عام، شرایط خاص تشکیلات دیپلماتیک امروزی نفوذ دیپلماتهای حرفه‌ای را در روند تصمیم‌گیری کاهش می‌دهد. یکی از آن شرایط آسانی به هم آمیختگی سیاست‌گذاری و نقشهای دیپلماتیک نزد مقامهای حکومتی است. پیش از جنگ جهانی اول رویه غالب نزد مقامهای حکومتی آن بود که هدفها و استراتژی‌های سیاست خارجی را تنظیم کنند و سپس نمایندگان دیپلماتیک در خارج را در جهت تلاش برای دست‌یافتن به آنها هدایت نمایند. وزیران امور خارجه، به کمک وسایل جدید مسافرت، اکنون می‌توانند از پایتختهای خارجی دیدار به عمل آورند و اطلاعات خود را از منابع دست اول کسب کنند. در عین حال آنان می‌توانند نقش مذاکره‌کننده را ایفا

نمایند و علاوه بر سیاست گذاری، وظیفه چانه زنی دیپلماتیک را انجام دهند. در عین حال که آنان به خاطر برخی اطلاعات هنوز باید متکی به سفیران در خارج باشند، غیر از تراکم کار، محظورات اندکی وجود دارد که مانع می شود وزیران امور خارجه همزمان سیاست گذار، اداره کننده و مذاکره کننده باشند.

محظور دیگر دیپلماتها در مورد داشتن نقشی مهم در سیاست گذاری، محیط محدودی است که در آن عمل می کنند. سفیران عموماً شایستگی قابل ملاحظه ای برای پرداختن به روابط دوجانبه میان حکومتها دارند، اما درک این روابط در چارچوب وسیعتر کل سیاست خارجی برای آنان دشوارتر است. گرچه مقامهای عالی رتبه سیاسی حکومت فاقد اطلاعات تفصیلی در مورد شرایط خارج از کشورند، بر پایه درک کلی از وضعیتهایی عمل می کنند که روابط دوجانبه جزئی از آنها به شمار می آید. آنچه که دنبال کردنش در روابط دوجانبه ممکن است از نظریک سفیر سیاسی منطقی باشد، امکان دارد با توجه به محتوای کلی سیاست خارجی کشور نادرست باشد. به علاوه، وزیران امور خارجه و مقامهای عالی رتبه سیاسی نیز سیاست را برحسب محیط و در بایستهای سیاسی داخلی می نگرند. تعیین وضعیت به عنوان عاملی مؤثر در تصمیم گیری سیاست خارجی شامل یک جزء مهم داخلی است و نمایندگان دیپلماتیک که مدتهای طولانی در خارج زندگی کرده اند قادر نیستند همواره آن را درک کنند.

ساختار دیوانسالارانه و تشکیلات وزارتخانه های امور خارجه مانع می گردد که بسیاری از گزارشها و توصیه های سفیران به دست کسانی برسد که در عالی ترین سطح تصمیم می گیرند. در سده های هجدهم و نوزدهم، ارتباط گُند بود؛ در نظام اروپایی تقریباً تنها ۲۰ دولت وجود داشت و تماسهای خارجی به امور سیاسی یا تجاری اندکی محدود می شد، به نحوی که وزیران امور خارجه می توانستند در جریان همه فعالیتهای دیپلماتهای خود باشند. امروزه اکثر مراسلات - از جمله آنها که بالقوه مهم اند - هرگز فراتر از میز «متصدی بخش مربوط» در وزارت امور خارجه نمی رود. مقامهای عالی رتبه ای که تصمیمهای مهم سیاسی را در چارچوب تشکیلات بزرگ اتخاذ می کنند مایل اند از محیطی که دیپلماتهایشان در آن عمل می کنند به طور روزافزون فاصله بگیرند. در دوره ای که میان دو کشور بحران وجود دارد، سفیر می تواند در زمینه توصیه برای روشهای اقدام، نقشی مهمتر ایفا کند، اما حتی در این وضعیت وی صرفاً کارشناسی است که امکان دارد نظرش دنبال بشود یا نشود.

سرانجام، دلایل شخصی و اجتماعی مانع می شوند دیپلماتهایی که در میدان

عمل اند پیشنهادهایی در مورد تصمیمهای سیاسی مهم ارائه دهند. گاه، دیپلماتها به خاطر ترس از اینکه مافوقهایشان آنان را متهم به نداشتن قوه تمیز کنند ترجیح می دهند اصلاً توصیه ای به عمل نیاورند. این شکل فرار از مسئولیت، ممکن است تنها تقصیر آنان نباشد، زیرا اکثر تشکیلات دیوانسالار سیاستهای تثبیت شده ای دارند که زمان و سنت، اجرای آنها را تضمین می کنند و تنها کسانی می توانند آنها را تغییر دهند که بیشترین قدرت سیاسی را دارند. دیپلماتی که با این سنتها به مبارزه برخیزد در بسیاری موارد ممکن است مورد سوءظن واقع شود. در تشکیلاتی که نسبت به برخی سیاستها پایبندی شدید وجود دارد مقامهای عالی رتبه مایل اند اطلاعاتی را که این سفیران فراهم می آورند و با این سیاستها مغایرت دارد یا اعتبار آنها را زیر سؤال می برد، نادیده بگیرند یا کم بها دهند.

نمونه ای از این مورد در مطالعه مفصلی به چشم می خورد که راجع به بحران پیش از وقوع جنگ جهانی اول به عمل آمده است. در تابستان ۱۹۱۴ ویلهلم، قیصر آلمان، هشدارهای صحیح شاهزاده لیچنوسکی، سفیرش در لندن، را نادیده گرفت، به این عنوان که یاوه گویی از جانب «آن بزپیر» است. مطالعه مزبور نشان می دهد که گزارشهای شاهزاده لیچنوسکی این نظر قیصر را تأیید نمی کرد که اگر جنگی میان طرفهای متخاصم مهم بحران مزبور رخ دهد، انگلستان بی طرف می ماند. از جانب دیگر، گزارشهای بسیار نادرست سفیر آلمان در سن پترزبورگ از این تصور قیصر که حکومت تزار در سیاست اعلام شده اش برای حفظ صربستان لاف می زند، جانبداری می کردند و بنابراین چشم بسته مورد قبول واقع می شدند.^۸ هنگامی که دیپلماتها با وضعیتهایی روبه رو گردند که نظرشان رد یا نادیده گرفته شود، زیاد تعجب آور نیست که فکر کنند نقش سیاست گذاری آنان اهمیت ندارد. با این وجود، واقعیت این است که اکثر وزارتخانه های امورخارجه از رویه های انعطاف ناپذیر و سیاستهای تثبیت شده ای که سیاست گزاران را وادار می کند به اطلاعات «ناخوشایند» کم بها دهند، زیان می بینند. همان طور که یک وزیر امورخارجه پیشین استرالیا نوشته است:

«[در وزارتخانه های امورخارجه] تنها واقعیات و عقایدی مربوط تلقی می شود که در چارچوب کل سیاست حکومت قرار گیرد و با مفروضات پایه ای که سیاست حکومت بر مبنای آنها شکل گرفته است سازگار باشد. منابع «موثق» آنهایی هستند که از سیاست حکومت جانبداری می کنند و منابع «مشکوک» آنهایی می باشند که عادت غیردوستانه ارائه واقعیاتی را دارند که از سیاست حکومت جانبداری نمی کنند. البته

عوامل انسانی بسیار مهم در فعالیتهایی با این ماهیت دخالت دارند. میل دیپلمات به ارتقا، نیاز وی به اینکه با ارائه واقعه‌های ناراحت کننده رنجشی ایجاد نکند، و اکراهش در گزارش دادن آن دسته از حوادث خارجی که نشان می‌دهند سیاستی خاص مبنای نادرستی داشته، همگی از مرتبط‌ترین عوامل مؤثر در تنظیم نهایی سیاست ملی می‌باشند.^۱

مقاصد ارتباط دیپلماتیک

در اکثر موارد، قصد از مذاکره میان دو یا چند حکومت تغییر یا حفظ هدفها و سیاستهای یکدیگر یا رسیدن به توافق بر سر مسئله مورد اختلاف است. به هر حال چنین مذاکراتی می‌تواند مقاصد دیگر یا آثار جنبی نیز داشته باشد. پیش از تحلیل فنونی که دیپلماتها در چانه‌زنی و رسیدن به توافق به کار می‌گیرند، باید به این هدفهای دیگر نیز اشاره شود.

نخست، بخش اعظم ارتباطهای دیپلماتیک میان حکومتها در درجه نخست برای تبادل نظر، بررسی نیات و تلاش جهت متقاعد ساختن حکومتهای دیگر در این مورد است که برخی اعمال مانند حضور در یک گردهمایی، پایین آوردن تعرفه‌های گمرکی، یا پیشنهاد حمایت دیپلماتیک درباره یک مسئله بین‌المللی خاص، به نفع آنها خواهد بود. در این حالت، چانه‌زنی سختی وجود ندارد و دیپلماتها یا مقامهای حکومت معمولاً از تهدید یا پیشنهاد پاداش استفاده نمی‌کنند. اکثر تماسهای عادی دیپلماتیک میان حکومتها چنین ماهیتی دارد و تقریباً همه دیدارهای سران دولتها نه برای چانه‌زنی، بلکه برای «تبادل نظر» و «مشورت» صورت می‌گیرد.

دوم، ممکن است ملاقاتهای دیپلماتیک به صورت دو جانبه یا گردهمایی‌های چند جانبه، به قصد ظفره رفتن یا ایجاد این توهم که یک حکومت جداً علاقه‌مند به چانه‌زنی است ترتیب داده شود، حتی اگر آن حکومت واقعاً مایل به هیچ توافقی نباشد. در جریان جنگ، یک دولت ممکن است به منظور آرام کردن افکار عمومی با مذاکرات ترک مخاصمه موافقت کند، در عین حال همزمان در جهت گسترش عملیات نظامی گام بردارد. این دولت با موافقت برای مذاکره ممکن است بتواند توجه را از دیگر فعالیتهایش منحرف سازد.

سوم، یک حکومت ممکن است عمدتاً برای تبلیغ به مذاکره دیپلماتیک بپردازد. این حکومت یک گردهمایی را بیش از آنکه برای رسیدن به توافق در مورد مجموعه‌ای از مسائل محدود به کار گیرد برای نفوذ‌گذاری‌های کلی بر افکار عمومی خارجی و تا

حدی برای سست بنیاد کردن موضع چانه زنی مخالفانش مورد استفاده قرار می دهد. در زمانی که «دیپلماسی مخفی» با سوءظن نگریده می شود و بسیاری از مذاکرات دیپلماتیک برای مطبوعات و عامه مردم علنی است، یک گردهمایی که مطمئناً توجه زیادی را در سراسر جهان جلب می کند، محلی عالی برای نفوذ گذاردن بر ایستارهای عمومی است. مذاکره کنندگان روس مشهورند که گردهمایی های بین المللی را برای مقاصد تبلیغاتی به کار می گیرند. اما هرگاه دو یا چند حکومت درباره مسائل مورد بررسی نتوانند — یا نخواهند — توافق کنند و در عین حال مایل باشند از تلاشهای خود فایده ای ببرند، احتمال دارد این رویه را عمدتاً برای گنج کردن مخالفانشان و ستایش از اعمال و ایستارهای خود به کار گیرند. مجمع عمومی به عنوان محلی در دسترس همگان، عرصه مهمی برای تلاش در جهت نفوذ گذاردن بر افکار عمومی به شمار می آید. در واقع بسیاری از ناظران امور سازمان ملل متحد متذکر می شوند که اکثر سخنرانی هایی که در آن رکن صورت می گیرد عمدتاً برای مصرف افکار عمومی داخلی و بین المللی طرح ریزی شده است، نه برای آگاهی دیگر هیئتهای نمایندگی. بسیاری از گردهمایی های مربوط به خلع سلاح و کنترل تسلیحات که از جنگ جهانی دوم تا به حال تشکیل شده اند، همچنین برای مقاصد تبلیغاتی مورد بهره برداری قرار گرفته اند.

از آنجا که تمام دیپلماسی «علنی» متضمن مقداری تبلیغ است، ناظران متخصص به سهولت می توانند تشخیص دهند که چه هنگام طرف مذاکره دیپلماتیک از یک گردهمایی یا ملاقات به جای تغییر در مواضع چانه زنی طرف مقابل عمدتاً به منظور نفوذ گذاری بر ایستارهای عامه مردم استفاده می کند. استفاده مداوم از شعارها، برچسبها، عبارتهای مبهم (مانند خلع سلاح عمومی و همه جانبه) و تکرار موضع گیری های کلاً غیرقابل قبول نشان می دهند که چانه زنی قصد واقعی بحثهای مزبور نیست. فنون دیگر عبارتند از تلاشهای مکرر برای بی اعتبار ساختن طرف مقابل، واژگون نمایش دادن مکرر و عمدی مواضع طرف دیگر، بحث گسترده در مورد موضوعاتی که در دستور جلسه نیست، یا بیان مطالب متناقض. جان فاستردالس موردی را به یاد می آورد که به عنوان یک ناظر در گردهمایی وزیران امور خارجه در مسکو به سال ۱۹۴۷ شاهد سخنرانی های طولانی مولوتوف وزیر امور خارجه شوروی در جلسات مزبور بود که هر یک با قبلی هایش تناقض داشت. گاه به آلمانی های شکست خورده پیشنهاد دوستی می کرد و به آنان قول کمک برای بازسازی اقتصادشان را می داد و گاه با درخواست غرامت سنگین از آلمانی ها به احساسات ضد آلمانی مردم شوروی پاسخ می گفت و به لهستانی ها قول

بخشهای زیادی از سرزمین آلمان را می داد. ^{۱۰} یک نماینده آمریکایی در یک دور از جلسات مربوط به خلع سلاح در سال ۱۹۶۰ به مذاکره کنندگان شوروی یادآور شد که آنان در عرض حدود دو ساعت سخنرانی، ۱۳۵ بار عبارت مبهم «خلع سلاح عمومی و همه جانبه» را به کار برده اند. ^{۱۱}

مذاکرات پاریس در مورد ختم جنگ ویتنام نیز نمونه ای است از به کار گرفتن گردهمایی ها، اساساً به قصد به دست آوردن فرصت و اعمال نفوذ تبلیغاتی گسترده بر مخاطبان خارجی. چهار هیئت نمایندگی در مذاکرات مزبور - ویتکنگ، ویتنام شمالی، ویتنام جنوبی و آمریکاییان - مکرر پیشنهادهایی را ارائه می دادند که مدتها قبل طرف دیگر بشدت آن را رد کرده بود. در عین حال، شکیبایی می تواند با موفقیت قرین گردد، زیرا گاه موضع گیری های سخت به خاطر دستیابی به امتیازها ناگهان رها می شوند. برای مثال در گردهمایی ژنو (۱۹۶۲) در مورد لاوس، هیئت چینی تقاضاهایی را مطرح ساخت که بیش از ۹ ماه قبل قدرتهای غربی رد کرده بودند، تنها به خاطر آنکه پیشنهادهای مزبور را در خاتمه گردهمایی رها کند. ^{۱۲}

به هرحال در مواردی که هدفهای حکومتها با یکدیگر تضاد دارد، دیپلماسی عمدتاً برای رسیدن به توافق، سازش و حل اختلافات به کار گرفته می شود. دیپلماسی اعم از اینکه که به شکل ملاقاتهای خصوصی باشد یا گردهمایی های عمومی، متضمن تلاش برای تغییر سیاستها، اعمال، هدفها و ایستارهای دیگر حکومتها و دیپلماتهای آنها از راه ترغیب، پیشنهاد، پاداش، مبادله امتیازها، یا به کار گرفتن تهدید است.

روند مذاکره: مقدمات

چانه زنی بر سر مسائل مورد اختلاف می تواند با مجموعه ای از علائم شروع شود که از طریق آنها طرفها نشان می دهند مایل اند بحثهای رسمی را شروع کنند. همان گونه که تاریخ طولانی فعالیت «پیشگامان صلح» * طی جنگ ویتنام آشکار می سازد، ممکن است پیش از آنکه دو طرف متقاعد شوند که مذاکره وسیله ای بهتر (یا مکمل) برای دنبال کردن هدف است، زمان زیادی بگذرد و پیروزی یا شکستهای نظامی بسیاری اتفاق افتد. اما حتی در زمانی که طرفها توافق کرده اند با یکدیگر مذاکره کنند نیز، پیش از ورود به هرگونه بحث اساسی، چند نکته مقدماتی باید حل شود.

* Peace feelers

جدول ۱: روند مذاکره رسمی

وضع ظاهر	روند	نتایج
۱. جلسات علنی در مقابل مخفی ۲. جلسات دوجانبه در مقابل چند جانبه	۱. آماده سازی قواعد مذاکره (مذاکره برای مذاکره) (الف) مکان (شهر) (ب) طرفها و تعداد هیئت نمایندگی (پ) زبان، طرز نشستن (ت) پوشش مطبوعاتی و....	
۳. وضعیت تنش یا بحران، یا شرایط عادی تر ۴. زمان تحت اختیار (نامحدود یا محدود، برای مثال دارای ضرب الاجل)	۲. چانه زنی اساسی (الف) مطرح ساختن مواضع (ب) ارائه تقاضا یا شرطها	هدفهای اصلی طرفها
۵. آیا میانجی نقشی داشته باشد؟ یا تنها طرفهای مستقیماً ذینفع حضور داشته باشند؟	(پ) اقدامات یا علائم سمبلیک (ت) ترغیب (ث) وعده ها (ج) تهدیدها (چ) تمهیدات	شقوق جدیدی که به وجود می آید، شرایط حداکثر و حداقل
	(ح) امتیازها	تجدید نظر شده
		نتایج احتمالی:
		(الف) معاهده یا «تفاهم» (ب) تعویق مذاکرات (پ) ختم مذاکرات و رها ساختن مسئله به صورت حل نشده

جدول ۱ برخی مسائل مقدماتی را که در جریان مذاکره وجود دارد، بر می شمارد. محل مذاکرات معمولاً ابتدا مورد بررسی قرار می گیرد. اگر مذاکرات میان طرفهای متخاصم باشد، قاعده عرفی در دو دهه گذشته آن بوده است که شهری در یک

کشور «بی طرف» برگزیده شود. ژنو مشهورترین مکان برای گردهمایی های چند جانبه مربوط به خلع سلاح و مسائل جنگ سرد بوده است. وین و هلسینکی نیز محل بحث در مورد تهدید تسلیحات استراتژیک، کاهش واحدهای نظامی در اروپا و امنیت همه جانبه اروپا بوده اند. از سوی دیگر، مذاکرات میان دولتهایی که روابط دوستانه عادی دارند، معمولاً در پایتخت یکی از طرفها صورت می گیرد.

در مورد طرفهایی که باید در مذاکره حاضر شوند، غالباً مسائلی مطرح می گردد. معیار معمول آن است که در یک موضوع چه طرفهایی درگیرند؟ معمولاً آنهایی دعوت می شوند که سهمی در حاصل کار دارند. اما اغلب مسئله طرفهایی مطرح است که فاقد موقعیت دیپلماتیک رسمی هستند. مراحل اولیه مذاکرات پاریس در مورد ویتنام، که در سال ۱۹۶۸ آغاز شد، اختصاص به بحثهای طولانی در این مورد داشت که آیا ویتکنگ می تواند نماینده ای جدا از نماینده ویتنام شمالی داشته باشد؟ این مسئله پیچیده خود بعداً مسئله دیگری را به وجود آورد: شکل میزی که برای بحث باید گرد آن نشست چگونه باشد؟ مذاکرات در مورد این مسئله چند هفته طول کشید تا آنکه سرانجام ایالات متحد آمریکا ویتکنگ را به عنوان طرف مستقل مذاکرات پذیرفت. سرانجام باید در مورد مسائل مربوط به ترجمه، انتشار اسناد، نقش رایزنان و — مهمتر از همه — بازیای بسته بودن جلسات بر روی مطبوعات توافقی صورت گیرد.

همه این مسائل ممکن است زمان زیادی را به خود اختصاص دهد. شخص معمولی ممکن است به همه موضوعات ظاهراً جزئی علاقه نداشته باشد، اما هیئتهای نمایندگی یا حکومتها، بسیاری از این مقدمات را بازتابی از مسائل دارای اهمیت اساسی، از جمله قدرت چانه زنی و حیثیتشان، می دانند. هر تصمیم کوچک مربوط به آیین کار ممکن است آثار عظیمی داشته باشد. برای مثال، هیئت نمایندگی آمریکا در ابتدا مخالف بود که ویتکنگ در بحثهای پاریس به عنوان یک طرف مستقل حضور یابد؛ حکومت آمریکا مجبور بود این موضع را اختیار کند، زیرا در بیانیه های رسمی قبلی چنین موضع گیری کرده بود که هانوی ویتکنگها را سازماندهی و هدایت می نماید. موافقت با جدا نشستن ویتکنگ متضمن آن بود که نظر آمریکا در مورد وضعیت ویتنام نادرست بوده است و ویتکنگ در واقع نماینده یک جنبش سیاسی داخلی جمهوری ویتنام به شمار می آید و کاملاً جدا از حکومت و حزب کمونیست ویتنام شمالی است.

پیش از بحث در مورد تمهیدات گوناگونی که در چانه زنی اصلی به کار می رود باید اشاره کرد که برخی شرایط یا «وضع ظاهری» جنبی این روند ممکن است اثر

تعیین کننده‌ای بر نتیجه امر داشته باشد (شرایط مزبور در جدول ۱ مشخص شده است). نخستین مسئله مهم آن است که آیا جلسات بر روی مطبوعات باز باشد یا بسته؟ به دلایلی که در زیر بررسی می‌شود، می‌توان پیش‌بینی کرد که اگر باز باشد جنبه تبلیغی خواهد داشت، بحثها طولانی خواهند بود و قسمت اعظم بیانات برای تحت تأثیر قراردادن «مردم داخل کشور» خواهد بود نه نمایندگان که در آن سوی میز نشسته‌اند. آیا شرکت کنندگان در جلسات، دو طرف باشند یا بیشتر؟ آیا همه طرفها وضعیت را مهم تلقی می‌کنند؟ اگر چنین باشد، می‌توان انتظار داشت که بحثها تنها مدت زمان کوتاهی طول بکشد. مسئله دیگری که بر جریان چانه‌زنی کاملاً تأثیر دارد، مدت زمانی است که پیش‌بینی می‌شود در اختیار باشد. اگر طرفها وضعیت را به گونه‌ای ببینند که دارد از اختیارشان خارج می‌شود و نیازمند «نوعی» راه‌حل است، در آن صورت فشار زیادی برای متمرکز شدن بر مسائل فوری و کاهش میدان واریسی دقیق مقاصد و ارزیابی هر یک از اظهارات طرف مقابل وجود خواهد داشت. ممکن است این احساس وجود داشته باشد که «هر» راه‌حلی بهتر از آن است که اجازه دهند «حوادث به راه خود بروند»، یا زمان زیادی در اختیار یک نفر بگذارند که مسائل را مورد تأمل قرار دهد.^{۱۳}

سرانجام اگر دست کم یکی از طرفها نقش میانجی رسمی یا غیررسمی را ایفا کند می‌توان انتظار داشت که مذاکرات ویژگی‌های خاصی بیابد. هر چند با حضور میانجی روند چانه‌زنی پیچیده‌تر می‌شود، اما اگر یک طرف بتواند مجموعه‌ای از شقوق مختلف را متفاوت با آنچه بازیگران اصلی پیشنهاد می‌کنند ارائه دهد، یا بتواند اطمینان ایجاد کند که تماس میان دو طرف منازعه قطع نمی‌شود، یافتن راه‌حلهای مطلوب احتمال بیشتری دارد.

روند مذاکره: فراهم ساختن موجبات توافق

برگزیدن شیوه‌ها و فنونی که در مذاکره دیپلماتیک به کار می‌رود به درجه ناسازگاری میان هدفها و منافع دو یا چند دولت، میزان پابندی آن دولتها به منافع مزبور و میزان تمایل طرفها برای رسیدن به توافق بستگی دارد. مذاکرات دیپلماتیک میان دوستان و متحدان بندرت همان ویژگی‌هایی را دارد که مذاکرات میان حکومتهای متخاصم. در موردی که از قبل توافق قابل ملاحظه‌ای درباره اصول یک مسئله وجود دارد، مذاکره ممکن است تنها شامل مشخص کردن جزئیات یا نتیجه‌گیری از آن اصول شود.^{۱۴} افزون بر آن، در مواردی که حکومتها نسبت به منافع یکدیگر تأثیرپذیرند، مبنای

خوبی برای ترتیب دادن توافقات یا مبادله امتیازها در اختیار دارند. برای مثال، اعضای بازار مشترک در مذاکرات میان خود راجع به هدفهای سازمان مزبور توافق کلی دارند و از نیازها و منافع اقتصادی یکدیگر به طور خصوصی آگاه‌اند. آنها تا حد زیادی می‌توانند در مورد موضوعات اساساً فنی، بدون نگرانی از بابت وفق دادن اصول مهم، مذاکره کنند. تمایل مشترک برای رسیدن به توافق همچنین می‌تواند چانه‌زندگان را به اعطای امتیاز ترغیب کند. سرسختی در پایبندی به یک موضع، جلوگیری از توافق و قبول شهرت منفی به خاطر اتخاذ چنین موضعی می‌تواند به عنوان شق دیگر وجود داشته باشد.

در حالتی که هدفها به طور اساسی با یکدیگر ناسازگارند و هر دو طرف بشدت نسبت به موضع‌گیری‌های خود پایبندند، مسئله نفوذگذاری بر رفتار، اعمال و هدفها از راه چانه‌زنی دیپلماتیک، بسیار پیچیده‌تر می‌گردد. در چنین شرایطی رسیدن به توافق دو مرحله دارد: نخست، یک طرف باید در طرف دیگر احساس نیاز به نوعی توافق را به وجود آورد؛ وی باید به طرف دیگر بقبولاند که هر توافق یا راه‌حلی بر موضع‌گیری‌های ناسازگار یا عدم توافق موجود مرجح است، یا برعکس، عواقب عدم توافق برای او نامطلوبتر از نتایج توافق می‌باشد. دوم، به محض آنکه دو طرف در مرحله «توافق برای رسیدن به موافقت» قرار بگیرند، باید همچنین در مورد شرایط مشخص موافقت نهایی چانه‌بزنند.

از دو مرحله مزبور، در حالتی که پایبندی به هدفهای ناسازگار شدید باشد، گذراندن مرحله نخست احتمالاً مشکلتر است؛ تا زمانی که یک طرف یا هر دو طرف باور دارند که می‌توانند از راههایی غیر از مذاکره به هدفهایشان دست یابند، چانه‌زنی دیپلماتیک نمی‌تواند به راه حل بینجامد. در مذاکرات پس از جنگ راجع به وضعیت اتریش، پیش از آنکه موافقت حاصل شود، مذاکره‌کنندگان غربی و شوروی ۴۰۰ بار با یکدیگر ملاقات کردند. روشن بود که جز در چند ملاقات آخر، حکومت شوروی مایل نبود به توافق برسد یا هدفهایش نسبت به اتریش را تغییر دهد، بلکه تمایل داشت آن کشور را در وضعیت اشغال نگاه‌دارد. مذاکرات برای چانه‌زدن نبود، بلکه جهت دفع وقت*، بحث در مورد موضوعات دیگر، تبلیغ و ایجاد این تأثیر بود که مذاکرات جدی در جریان است. تنها پس از آنکه تحولات دیگری در حکومت شوروی و در سراسر اروپا رخ داد، حکومت روسیه، با وجود اعتراضهای مولوتوف، وزیر امور خارجه این کشور،

* to mark time

تصمیم گرفت که به راه حلی دائمی برای مسئله اتریش دست یابد. به محض آنکه تصمیم مزبور اتخاذ گردید، مذاکرات در عرض چند هفته به اتمام رسید.

اگر هر دو طرف تصمیم قبلی گرفته باشند که توافق مطلوبتر از عدم توافق یا حفظ وضع موجود است، برای آنها تنها چانه زدن در مورد جزئیات خاص مربوط به حل مسئله باقی می ماند. دیپلماتها فنون چانه زنی بسیار متنوعی را به کار می گیرند؛ آنان اساساً شرایطشان را مطرح می سازند، هدفهایشان را مشخص می کنند و با طرح استدلالها یا ارائه داده هایی برای نشان دادن درستی نظرشان یا درجه نیازشان، شیوه ترغیب را به کار می گیرند. آنان در تلاش برای قبولاندن پیشنهادهایشان گاه می توانند از تهدید استفاده کنند یا پاداش دهند و اگر این کار با شکست روبه رو شود، موضع گیری های اصلی خود را برحسب امتیازهایی احتمالی که امیدوارند از موافقت با هدفهای طرف دیگر یا تغییر در آنها به دست آید، مجدداً ارزیابی کنند. آنان همواره باید در عین حال پایبندی خود به مواضع چانه زنی را نشان دهند، تا مبادا طرف دیگر بپندارد که آنان در مورد شرایطشان زیاد استوار نیستند و راغب اند بدون دادن تاوان زیاد سازش کنند.

قول پاداش، به یک معنی تطمیع یا اغوایی است که نفعی برای آینده را در ازای توافق بر سر یک نکته خاص مورد مجادله، پیشنهاد می کند. این قولها ممکن است مواردی مانند شرایط «سهل» برای صلح، وامهای نقدی، یا حمایت دیپلماتیک در یک گردهمایی آتی، تا رفتارهایی نمادین (مانند آزاد ساختن یکجانبه اسیران جنگی یا تعلیق مخاصمات) را شامل شود. یکی از کارهای رایج در میان حکومتهایی که نسبت به وضع موجود ارضی ادعاهای زیادی دارند آن است که به عنوان پاداش پیشنهاد می کنند چنانچه طرف دیگر تنها در مورد یک خواست ارضی مشخص تسلیم شود، همه مسائل دیگر اختلاف برانگیز میان دو یا چند دولت مزبور به طور دائم حل خواهد شد. هیتلر قول داد که اگر در وادار ساختن چکها به تسلیم سرزمین سودت، قدرتهای غربی وی را یاری دهند، تقاضای ارضی دیگری به عمل نمی آورد. وی امکان یک راه حل دائم برای همه مسائل مهم را در صورتی که این آخرین مسئله بتواند به نفع وی حل شود، مطرح کرد.

تهدید را می توان نقطه مقابل پاداش تصور کرد که براساس آن، دولت (الف) اعلام می کند، اگر دولت (ب) عمل مشخص (X) را انجام ندهد، وی کار خاصی (Y) را انجام خواهد داد که به منافع دولت (ب) لطمه یا خسارت وارد خواهد کرد. به طور کلی اگر هدفهای دو یا چند دولت با یکدیگر تعارض داشته باشد، این اقدام می تواند تهدید به شروع جنگ، قطع روابط دیپلماتیک، اعمال تحریم اقتصادی یا قطع

رابطه تجاری، برقراری محاصره، خروج از یک برنامه کمک خارجی، یا تنبیه دولت (ب) از راههای دیگر را شامل شود. به علاوه می توان تهدیدهای خاصتری را برای یک وضعیت بخصوص مذاکره دیپلماتیک به کار گرفت. مذاکره کنندگان یک طرف ممکن است به قطع مباحثات [یعنی اینکه عدم توافق را برحالت ادامه بی تکلیفی یا قبول شرایط دولت (ب) ترجیح می دهد]، آشکار ساختن توافقیهای پنهان، افزایش شرایطشان برای موافقت یا «احاله امر به راه حل نظامی»، تهدید کنند.

مؤثر بودن اقدامات تهدیدآمیز بیش از همه به «اعتبار»^{*} آنها بستگی دارد. دولت (ب) باید باور داشته باشد که اگر تقاضاهای دولت (الف) را اجابت نکند، تهدیدها عملی خواهد شد. به نظر می رسد هنگامی اعتبار وجود دارد که دولت (ب) دریابد دولت (الف) می تواند بدون لطمه وارد آمدن جدی به منافعش، تهدید مزبور را اجرا کند و به دولت (ب) خسارت وارد سازد. برای مثال، اگر دیپلماتهای دولت (الف) تهدید کنند که از گردهمایی خارج می شوند و دولت (ب) بداند که چنین عملی به فرصتهای دستیابی به توافقی که در پی آن است به طور جدی لطمه می زند، برای جلوگیری از قطع مذاکرات ممکن است کاملاً مایل باشد در آخرین لحظات امتیازهایی را بدهد.

همچنین به نظر می آید برای آنکه یک تهدید مؤثر بوده و اعتبار داشته باشد، لازم است میان شدت^{**} تهدید و مسئله مورد مجادله تناسب وجود داشته باشد. اگر اتحاد شوروی به علت اینکه ایران در مورد برخی نکات نسبتاً جزئی در مذاکرات تسلیم نمی شود، این دولت را تهدید به آغاز یک جنگ هسته ای کند، به نظر نمی رسد تهدید مزبور معتبر باشد؛ این تهدید با مسئله مورد نظر تناسب ندارد. یا همان گونه که کنت بالدینگ جمع بندی کرده است، فراتر از یک حد خاص، هر چه میزان تهدید بیشتر باشد، احتمال اینکه از نظر عقلی باور شود کاهش می یابد.^{۱۵}

برای آنکه تهدید معتبر باشد، باید همچنین به نظر آید که یک جانبه است. دولت (الف) روشن سازد که اگر تهدید عملی شود، منافعش خسارت نمی بیند. به عبارت دیگر، زیانهای طرفی که تهدید متوجه اوست بسیار بیشتر از طرفی خواهد بود که تهدید می کند.^{۱۶} اگر دولت (الف) تهدید کند گردهمایی را ترک می گوید (معمولاً پس از نشان دادن چند علامت مانند فراخواندن مذاکره کننده اصلی برای «مشورت»)، اما

* Credibility

** Magnitude

دولت (ب) بداند که افکار عمومی، دولت (الف) را به خاطر «از هم پاشاندن» گردهمایی مزبور بشدت محکوم خواهد کرد، آن تهدید زیاد اعتبار ندارد. در واقع دولت (ب) ممکن است به طور جدی لاف زدن دولت (الف) را موجب شده باشد، که در چنین موردی دولت (الف) در مشکلترین وضعیت قرار می‌گیرد.

در پاره‌ای موارد کسانی که تهدید می‌کنند ممکن است به برخی اقدامات مبادرت ورزند تا نشان دهند «توان»^{*} انجام آن تهدید را دارند. این اعمال می‌تواند شامل بسیج نیروها، قطع کمک خارجی یا رابطه تجاری برای مدتی کوتاه، دستور کاستن از کارکنان سفارتخانه، یا نمایش خروج از یک گردهمایی برای مدتی کوتاه باشد. همه این اعمال بدان منظورند که نشان دهند در صورت لزوم «امر اصلی» می‌تواند تحقق یابد.

سرانجام ممکن است به عمل آوردن تهدیدهای عمداً مبهم یا، آن گونه که بعضی تصور می‌کنند، هشدارهای احتیاطی سودمند باشد. گرچه این تهدیدها و هشدارها ممکن است کاملاً معتبر نباشند، اما این مزیت را دارند که در صورت بی‌اعتنایی طرف دیگر، شقوق گوناگون از اقدامات تنبیهی را در اختیار طرف تهدید کننده می‌گذارند. عبارتهای دیپلماتیک رایجی چون: در قبال اقدامهای دولت (ب) «ساکت نخواهیم نشست»، یا دولت (ب) «باید مسئولیت کامل نتایج اعمالش را برعهده گیرد» از این نوع تهدیدهاست. این عبارتها، تهدید کننده را متعهد به اعمالی خاص نمی‌کند، بلکه نشان می‌دهد که اعمال دولت (ب) خطرناک تلقی می‌شود و «می‌تواند» منجر به عمل متقابل یا تلافی گردد. تهدیدهای مبهم مانع می‌شود که دولت (الف) در وضعیتی قرار گیرد که نتواند انعطاف داشته باشد. همان گونه جرویس متذکر می‌شود، برخوردی درونی میان میل به اعتبار بخشیدن به یک تهدید و میل به حفظ آزادی عمل وجود دارد.^{۱۷}

در مذاکرات دیپلماتیک مسئله‌ای که در مورد تهدید وجود دارد آن است که حتی اگر تهدید به طور منطقی اعتبار داشته باشد، طرف دیگر ممکن است آن را بیازماید. در چنین موردی تهدید کننده یا باید دست به عمل بزند و احتمالاً به منافع خود زیان وارد آورد، یا پس بنشیند و خود را به عنوان یک لاف‌زن بشناساند. به عبارت دیگر، اگر تهدید عملاً با چالش روبه‌رو گردد، به هدف خود نرسیده است. در فاصله سالهای ۱۹۵۸ و

* Capacity

۱۹۶۲ حکومت شوروی چند مرتبه تهدید کرد با آلمان شرقی معاهده صلحی امضا خواهد کرد. که به رژیم کمونیست آن کشور اجازه تحت نظر قرار دادن راههای دسترسی متفقان به برلن غربی را می دهد. در هر مورد، روسها به سه متفق غربی فرصت محدودی دادند که یا به مذاکرات بپیوندند یا در غیر این صورت همگی از مذاکرات کنار گذاشته خواهند شد. متفقان چنین کاری نکردند و به جای آن بر توانایی های نظامیشان در آلمان غربی و برلن غربی افزودند تا نشان دهند اگر اتحاد شوروی تهدیدش را عملی کند، متفقان در صورت لزوم برای بازنگاهداشتن راههای دسترسی به برلن غربی خواهند جنگید. هر بار که حکومت شوروی برخلاف آنچه تهدید کرده بود از امضای معاهده با آلمان شرقی بازماند، اعتبار تهدیدهایش کاهش بیشتری یافت.

مسئله ای که تا حدی با اعتبار بخشیدن به تهدیدها ارتباط دارد، اثبات «پایبندی» به یک موضع چانه زنی است. مذاکرات دیپلماتیک معمولاً این گونه آغاز می شود که همه طرفها خواستهای «حداکثر» خود را ارائه می دهند. این خواستها معمولاً موضعی هستند که به شکل کمال مطلوب، طرفها مایل اند در مذاکرات به آنها دست یابند. از آنجا که دیپلماتها می دانند که مواضع اولیه جنبه حداکثر را دارد، باید خوب واریسی کنند که طرفهای مقابلشان تا چه میزان مایل اند از این مواضع پس بنشینند. در روند مذاکره، آنان در مورد پیشنهادهای مختلف چانه می زنند تا به نقطه ای برای توافق برسند. اما این که نقطه مزبور کجاست، بستگی دارد به مؤثر بودن ترغیب، مطرح ساختن داده ها و استدلالها، تهدیدها و پاداشها و همچنین میزان توانایی یک دیپلمات در متقاعد ساختن دیگران به اینکه وی و حکومت متبوعش پایبند به نکات، اصول و ارزشهای معینی هستند. اگر طرفهای مقابل بدانند یا گمان برند که یک حکومت به یکی از پیشنهادهای مواضعش در چانه زنی چندان پایبند نیست، مایل خواهند بود امتیازهای زیادی بگیرند، به امید آنکه به نقطه توافقی دست یابند که برایشان بسیار مطلوبتر باشد. با این همه لازم نیست که طرفها نقطه توافق را دقیقاً در حد وسط مواضع اولیه قرار دهند. بنابراین، بخش مهمی از استراتژی مذاکره دیپلماتیک متوجه کوششهای مذاکره کنندگان در این جهت است که تا حد ممکن به طور متقاعد کننده ای به یکدیگر نشان دهند که «چرا» فراتر از نقطه ای خاص نمی توانند توافق کنند.

یکی از راهها، طرح این استدلال است که حکومت یا هیئت دیپلماتیک هر قدر هم مایل باشد امتیازهای بیشتر بدهد، نمی تواند چنین کاری بکند، زیرا می ترسد افکار عمومی در داخل رویگردان شود و امکان تصویب معاهده با توافق در رکن قانونگذاری

لطمه ببیند. اینکه «افکار عمومی» یا افکار قوه قانونگذاری به برخی مواضع، اصول یا ارزشها پایبند بوده و هیچ توافقی نمی‌تواند حاصل شود که آنها را به خطر اندازد، خود یک اقدام (البته، اغلب صادقانه) است. به عبارت دیگر، دیپلماتها می‌کوشند این فکر را به وجود آورند که آنان و حکومتشان هیچ یک اختیاری برای امتیاز دادن ندارند.^{۱۸} راه دیگر، تبدیل یک مناقشه در مورد موضوعی نسبتاً مشخص، مانند یک قطعه از سرزمین، به امری اصولی است. این استراتژی که گاه «افزایش اهمیت مسئله»^{*} نامیده می‌شود همچنین برای نشان دادن پایبندی طرح شده است، زیرا عموماً این عقیده وجود دارد که امتیاز دادن در مورد اصول سخت‌تر از امتیاز دادن برای موارد جزئی است. ایالات متحد آمریکا به جای آنکه مسئله دسترسی به برلن غربی یا دفاع از جزایر مقابل سواحل چین کمونیست و فرمز را به صورت مسائل ارضی کوچک مطرح کند، این طریق را برگزید که آنها را در چارچوب مفهوم آزادی در برابر کمونیسم قرار دهد. اثر این کار نشان دادن پایبندی به هدف مزبور است، در عین حال آن حکومت را قادر می‌سازد اشتیاق عمومی را برای دفاع از این اصل برانگیزد و بنابراین پایبندی خود را بیشتر نشان دهد. در این صورت، شهروندان و متحدان، هر دو برانگیخته می‌شوند، در حالی که اگر مسئله با واژگان حقوقی یا فتنی بیان می‌شد، حمایت داخلی یا بین‌المللی اندکی می‌توانست به وجود آید. هنگامی که یک طرف پایبندی خود به یک موضع را به طور قاطع نشان دهد، در برابر درخواست امتیاز بهتر می‌تواند مقاومت کند.

در مورد اثبات پایبندی این مشکل وجود دارد که حکومتها و دیپلماتها با چنین کاری از انعطاف‌پذیری خود در چانه‌زنی می‌کاهند و در نتیجه امکان پس‌نشستن در موردی را که طرف مقابل به طور جدی بر خواسته‌هایش پافشاری می‌کند، از میان می‌برند.^{۱۹} اگر هر دو طرف نسبت به مواضع اصولی ناساگاز خود - بویژه از نظر داخلی - پایبند بمانند، امکان اندکی برای چانه‌زنی مؤثر وجود خواهد داشت. مذاکره‌کنندگان و حکومت‌های متبوعشان با تلاش برای اثبات پایبندی یا اعتبار دادن به یک موضع، ممکن است وضعیتی چنان انعطاف‌پذیر به وجود آورند که امکان رسیدن به توافق از میان برود.

بنابراین، ترغیب از راه استدلال و ارائه اطلاعات، پیشنهاد پاداش، تهدید و اثبات پایبندی، فنون اصلی مورد استفاده در روند چانه‌زنی دیپلماتیک میان دولتهاست.

*Issue Escalation

برخی مسائل مشترک میان این فنون در بالا فهرست شده‌اند، اما هر وضعیت چانه‌زنی منحصر به فرد است و هیچ کس نمی‌تواند با اطمینان پیش‌بینی کند که کدام روش‌های برانگیختن مؤثر خواهد بود. ما تنها می‌توانیم شرایطی را مشخص کنیم که در آن فنون مزبور احتمال موفقیت بیشتری دارند. علاوه بر استراتژی‌های اساسی که متضمن تهدید، پاداش و پایبندی هستند دیپلماتها بکرات فنون خاصتری را به کار گرفته‌اند که اشاره مختصر به آنها ضرورت دارد.

یکی از آن فنون، بهره‌گیری از ناشکیبایی طرف مقابل — بویژه هنگامی که خواستار رسیدن سریع به یک توافق است — و برانگیختن او به دادن امتیازهایی است که امکان دارد، در مواردی که وارد شدن در روندهای طولانی چانه‌زنی را پذیرفته باشد، از آن اجتناب کند. بهترین اقدامات برای بهره‌گیری از ناشکیبایی، مرافعه بر سر نکات بسیار جزئی، طرح موضوعات جدید و غیرمنتظره برای دستور جلسه و طفره رفتن از پرداختن به نکات اصلی است. برعکس، با مقدم داشتن تلاش برای دستیابی سریع به توافق در مورد مسائل کوچک و جزئی که اجماع نظر قابل ملاحظه‌ای در مورد آنها وجود دارد و سپس بهره‌گرفتن از این «حرکت اولیه»^{*} برای کسب امتیاز در مورد مسائل مهم، راه حل همه‌جانبه ممکن است سریع‌تر به دست آید. شیوه دیگر، پیشنهاد امتیازهای زیاد در وهله اول است، با این فرض که اگر شما حسن نیت خود را نشان دهید، طرف دیگر احساس می‌کند مجبور است جبران کند. این یک بازی است که در آن احتمال باخت نیز وجود دارد، زیرا اگر طرف مقابل با امتیازهای مهمی پیش نیاید، برای شما دو راه بیشتر وجود ندارد: یا حفظ امتیازهای اعطا شده اولیه و ادامه اعطای امتیازهای باز هم بیشتر تا توافق به دست آید، یا پس گرفتن امتیازها، عملی که (گرچه بارها در مذاکرات خلع سلاح انجام شده است) شما را در معرض این اتهام قرار می‌دهد که «با حسن نیت» مذاکره نمی‌کنید.

سرانجام، یک حکومت و دیپلمات‌هایش می‌توانند تهدید کنند که اگر طرف مقابل آنچه را که اکنون پیشنهاد می‌شود نپذیرد، و بعداً شرایط خود را سنگین خواهند کرد. این روش به عنوان شیوه معمول کاسبکاران می‌تواند فوق‌العاده مؤثر واقع شود، مشروط به اینکه طرف مقابل در موضوع خاص مورد اختلاف موضع بسیار ضعیفتری داشته باشد. در تابستان و پاییز سال ۱۹۳۹، حکومت شوروی از فنلاند درخواست‌های ارضی و غیرارضی

*Mometum

به عمل آورد. هنگامی که دیپلماتهای فنلاندی اکثر درخواستها و پیشنهادهای شوروی را رد کردند، استالین و مولوتف هشدار دادند که به محض دخالت ارتش سرخ، درخواستها افزایش می‌یابد. پس از آنکه اتحاد شوروی در زمستان آن سال به فنلاند حمله کرد و نیروهایش در این کشور مقداری پیش رفتند، درخواستهای شوروی به واقع افزایش یافت و معاهده صلح امضا شده در مارس ۱۹۴۰ در قیاس با درخواستهای اولیه شوروی در سال ۱۹۳۹ برای فنلاند به طور چشمگیری نامطلوبتر بود. در زمان جنگ نیز لحظه مساعد برای به کار گرفتن این شیوه جهت برانگیختن طرف مقابل به قبول شرایط تسلیم یا ترک مواضع، هنگامی است که یک طرف در لبه پرتگاه شکست قرار دارد.

روند مذاکره: حل مسئله*

اکثر شیوه‌های توصیف شده بالا در درجه نخست در وضعیتهایی به کار می‌رود که یک حکومت می‌کوشد اعمال و سیاستهای دیگران را تغییر دهد؛ یعنی، آنها را ترغیب به انجام کاری بکند که در غیر این صورت انجام نمی‌دادند. برعکس، حل مسئله روندی است که در آن دو یا چند طرف می‌کوشند قواعدی برای پرداختن به برخی مسائل به وجود آورده در محیط طبیعی یا دیپلماتیک وضع کنند. در حالی که در وضعیتهای چانه زنی یک وضعیت مجموع صفر غلبه دارد - یعنی برد یک طرف باخت طرف دیگر است - در حل مسئله طرفها عموماً درمی‌یابند که مطالعه مشترک یک مسئله، تقسیم منابع، و همکاری دسته جمعی می‌تواند منجر به نفع متقابل شود و نیاز نخواهد بود برای رسیدن به یک توافق ارزشهای مهمی فدا گردد. در مورد تعیین دقیق حقوق، وظایف و هزینه‌ها ممکن است اختلاف بروز کند، اما اینها عمدتاً مسائلی جزئی هستند که در زیر آنها توافق نظری اساسی در مورد هدفها وجود دارد.

هزاران معاهده و نهاد علمی، فرهنگی، فنی، اقتصادی و ارتباطی حاصل گردید - آمدن طرفها برای حل برخی مسائل مشترک است که دولتها پذیرفته‌اند عمل یکجانبه در مورد آنها بی‌ثمر خواهد بود. برای مثال می‌توان به موافقت‌نامه‌ها و نهادهایی اشاره کرد که برای تنظیم قواعد ماهیگیری (در مواردی که با وجود تلاش برای به حداکثر رساندن صید ماهیگیران، حکومتها نفعی مشترک در جلوگیری از تهی‌سازی ذخایر موجود دارند)، پست، ارتباطهای تلفنی، جلوگیری از نقل و انتقال مواد مخدر، فعالیت‌های پلیس

* Problem Solving

بین المللی و مانند آنها شکل گرفته اند.

در وضعیت‌های حل مسئله، مذاکره کنندگان معمولاً کار خود را با ارائه داده‌ها و مطالعات فنی درباره یک مسئله آغاز می‌کنند. این داده‌ها و مطالعات مبنای پیشنهادهایی قرار می‌گیرد که به عنوان پیش‌نویس معاهده یا اساسنامه برای یک سازمان بین المللی جدید ارائه می‌شود. کار تحقیق، تحلیل و تفسیر فنی داده‌ها را اغلب متخصصان چند حکومت با همکاری یکدیگر انجام می‌دهند. گرچه در حل مسئله گاه برخی فنون دیپلماتیک، که بیشتر جنبه تنبیهی دارد و قبلاً مورد بحث قرار گرفت، به کار می‌رود. اما معمولاً تأکید بر منافی است که می‌توان با اعطای امتیازهای متقابل به دست آورد و دیپلماسی نیز تأکید دارد که فدا کردن نفع کوتاه مدت برای به دست آوردن منافع بیشتر بلندمدت اساساً در جهت منافع ملی است. نکته قابل تأکید آن است که در تماس‌های دیپلماتیک میان حکومتها و سازمانهای بین المللی، شیوه حل مسئله غالب است. آگاهی ما در مورد این شیوه اندک است، زیرا بندرت ارزش خبری دارد؛ مطمئناً در قیاس با گردهمایی‌های بزرگ درباره صلح یا ملاقاتهای سران کمتر چشمگیر است و بنابر این تنها گاه به گاه سر عنوان خبرها قرار می‌گیرد. اما در پس مسائل جنگ و صلح و دادوستدهای دیپلماتیکی که به این مسائل مربوط می‌شود، شبکه گسترده‌ای از تماس میان حکومتها وجود دارد که عمدتاً متوجه هماهنگ کردن و به صورت قرارداد در آوردن راه‌حلهایی است که از طریق رویه‌های آرام حل مسئله به دست آمده‌اند.

روند مذاکره: شیوه‌های دیپلماتیک

یکی از مسائل جالبی که پیش روی متخصصان دیپلماسی قرارداد، توصیف و تشریح شیوه‌های گوناگون چانه زنی دیپلماتیک در میان حکومتهاست.^{۲۰} برای مثال، در مذاکرات دیپلماتیک آیا روسها بر شیوه‌های چانه زنی خاصی تأکید دارند که منحصر به فرد بوده یا به طور قابل ملاحظه‌ای برای مثال با شیوه‌های انگلستان تفاوت دارند؟

بسیاری از دیپلماتهای بازنشسته در خاطرات خود مدعی شده‌اند که برخی کشورها یا جوامع شیوه‌های دیپلماتیک متمایز دارند. سرهارلد نیکلسون، دیپلمات معروف انگلیسی، بر پایه تجربه طولانی خود گفته است که شیوه چانه زنی دیپلماتهای یک کشور بازتابی از ارزشهای فرهنگی اصلی جامعه آنان است.^{۲۱} وی شیوه «کاسبکارانه»ی دیپلماتهای بریتانیا را - که عموماً مصلحت‌گرا و مبتنی بر این فرض است که سازش تنها دلیل و نتیجه چانه زنی است - در برابر شیوه حکومتهای استبدادی، بویژه شوروی در

دهه ۱۹۲۰ و طی دوران اوج جنگ سرد، و آلمان نازی در دهه ۱۹۳۰، قرارداد است. دیپلماتهای این رژیمها مشهور بودند که در مواضع چانه‌زنی سرسخت‌اند، از مجامع دیپلماتیک برای نمایشهای تبلیغاتی زیاد استفاده می‌کنند، زبانشان خشونت‌آمیز است، استراتژی تلاش برای فرسودن مخالفان از طریق نطقهای طولانی را به کار می‌گیرند، بر سر نکات آیین‌نامه‌ای جزئی مشاجره‌پایان‌ناپذیر به راه می‌اندازند، شعارها و جمله‌های قالبی را دائم تکرار می‌کنند، و مهمتر از همه معتقدند توافقها حرکت‌هایی تاکتیکی هستند که هرگاه به نفع طرفی باشد نقض یا از آنها تخلف می‌شود (به نقل از لینن: «توافقها مانند کلوچه‌هایی هستند که برای شکسته شدن ساخته می‌شوند»). دورویی و تزویر نیز شیوه‌های دیپلماتیک مشترک رژیمهای توتالیتر مزبور بوده‌اند. حکومت نازی توانست بدون کوچکترین تردید حادثه‌ای را ترتیب دهد که بعداً برای توجیه اقدام نظامی به عنوان یک «تلافی» علیه یک همسایه به کار می‌رود. یا وزیر امور خارجه شوروی در سال ۱۹۶۲ به کنده، رئیس جمهوری آمریکا، گفت که موشکهای روسی مستقر در کوبا تنها جنبه «دفاعی» دارند. در حالی که در واقع آنها قادر بودند تقریباً هر هدفی را در ایالات متحد مورد اصابت قرار دهند.

از این مثالها و مثالهای دیگر و همین‌طور تحلیل نیکلسون، ممکن است چنین استنباط شود که درجه «آزاد» یا «غیرآزاد» بودن نظام یک دولت متغیر قطعی تشریح‌کننده تفاوت شیوه‌های دیپلماتیک است. بدون تردید، اصول اخلاقی یا ارزشهای فرهنگی بیان شده در شیوه دیپلماتیک «کاسبکارانه» به نحو قابل توجهی با اخلاق و ارزشهای فرهنگی شیوه استبدادی تفاوت دارند. دیپلماتهای بریتانیایی، فرانسوی و آمریکایی از معیارهای رفتار دیپلماتیک، که در میان طرفهای مقابلشان در دهه ۱۹۳۰ و اوج جنگ سرد مشاهده کردند، واقعاً تکان خوردند. با این حال، بسیاری از دیپلماتهای غربی مایل‌اند بر خطاهای رژیمهای انقلابی (که عمدتاً به خاطر عدم قبول مشروعیت نظام بین‌المللی یا هنجارهای آن یا مشروعیت حریفانشان، در مذاکرات پایبند به قواعد موجود نیستند) تأکید ورزند، در حالی که لغزشهای خود را فراموش می‌کنند.

با توجه به آنچه از سیاست دیوانسالارانه و انقلابی در رژیمهای توتالیتر می‌دانیم و با قبول اینکه شیوه‌های دیپلماتیک علاوه بر ارزشهای فرهنگی عام بازتاب آن سیاستهاست، این استدلال که کیفیت رفتار دیپلماتهای شوروی و نازی در واقع سخت، پرهیاهو، خشن، مشحون از پرخاشجویی و فراتر از همه غیرقابل اعتماد بود، احتمالاً معتبر است. هر ترفندی برای ضربه‌زدن به حریفان مشروع تلقی می‌شد - از جمله، در بعضی

موارد، تهدید علیه زندگی خود دیپلماتها. به هر حال تاریخ طولانی مذاکرات کشورهای کمونیستی و غربی نشان می‌دهد که شوروی‌ها، چینی‌ها و حتی نازی‌ها هرگاه به نفعشان بوده است، با صداقت چانه‌زنی کرده، به توافقها پایبند بوده‌اند.^{۲۲} این گفته که آنان چانه‌زندگان سرسختی بودند، در این مورد کمتر صدق می‌کند.

از سوی دیگر، شیوه‌های غربی که منعکس‌کننده جوامع «آزاد» است، اغلب از ویژگی‌های کیفی خودش، آن‌گونه که نیکلسون و دیگران بر شمرده‌اند، منحرف شده است. کندی از دورویی گرومیکو در مسئله موشکها در کوبا شکایت داشت، با این حال تنها یک سال قبل از آن، سفیر آمریکا در سازمان ملل متحد به جهانیان گفته بود که تهاجم به خلیج خوکها را معدودی واحدهای ارتش کوبا که از رژیم کاسترو جدا شده بودند سازمان دادند. وی اشاره نکرد که سازمان اطلاعات مرکزی (سیا) آن اقدام را برنامه‌ریزی، سازماندهی، تأمین مالی و هدایت کرده بود. از دیپلماسی ایالات متحد طی جنگ ویتنام به عنوان یک دیپلماسی صادقانه یاد نمی‌شود و حتی در مذاکرات خلع سلاح، آمریکاییان به عنوان کسانی شناخته شدند که یکی از قواعد اساسی چانه‌زنی را نقض می‌کنند: قاعده‌ای که به موجب آن وقتی امتیازی دادی دیگر نمی‌توانی آن را پس بگیری. سهم بریتانیا نیز در عهدشکنی، تخلف از اصول حقوقی، مبادرت به خدعه، و مسدود ساختن جریان پیشرفت مذاکرات معمولاً کمتر نیست. با این وجود مبالغه‌آمیز نیست که ادعا شود دیپلماتهای بریتانیایی، شیوه‌های چانه‌زنی‌شان هر چه باشد، همیشه ادب لفظی را حفظ می‌کنند.

برخی تفاوت‌های مهم میان شیوه‌های دیپلماتیک دولتهای «آزاد» و استبدادی نمایان است. اما تفاوت‌های مزبور تنها هنگامی بیش از همیشه قابل ملاحظه‌اند که دولتهای «غیرآزاد» سیاستهای بشدت توسعه‌طلبانه در پیش می‌گیرند، یا هنگامی که تماس زیادی با نظام بین‌المللی ندارند. هدف دولتهای غیرآزاد هر چه مصلحت‌گراتر و بیشتر رو به داخل — برای مثال، در جهت تأمین نیازهای اقتصادی و رفاهی داخلی — باشد شیوه‌های دیپلماتیکشان بیشتر گرایش به پیروی از شیوه‌های مرسوم دارد. هنگامی که هدف اصلی چانه‌زنی بیشتر دستیابی به توافق باشد تا تأکید بر نتایج جنبی، مانند تبلیغ یا جمع‌آوری اطلاعات، دولتهای «آزاد» یا دست کم قدرتهای مهم غربی سنتی عموماً از شیوه بشدت مصلحت‌گرایانه تبعیت می‌کنند. اما احتمالاً شیوه مزبور بیشتر از شرایط کلی فرهنگی و تاریخی ریشه می‌گیرد تا از این واقعیت که آن دولتهای نظامهای سیاسی دموکراتیک دارند. برای مثال، مشکل بتوان گفت که شیوه دیپلماتیک اسپانیا

(که معرف دولتی نسبتاً غیر «آزاد» است) تفاوت قابل ملاحظه‌ای با شیوه دیپلماتیک بلژیک دارد. به طور خلاصه، تقسیم دولتها به «آزاد» و «غیر آزاد» ممکن است به تشریح برخی تفاوتها در شیوه‌های دیپلماتیک کمک کند، اما به هیچ وجه همه آنها را توضیح نمی‌دهد. ماهیت هدفهای خارجی یک دولت، موقعیتش در نظام بین‌المللی و سنتهای دیوانسالارانه احتمالاً به همان اندازه اهمیت دارد.

وسعت چه نقشی دارد؟ گرچه برخی مسائل سیاست خارجی دولتهای کوچک ممکن است با مسائل همسایگان بزرگترشان تفاوت داشته باشد، اما دلیل اندکی وجود دارد که بر این باور باشیم که عامل وسعت به تنهایی می‌تواند تأثیر قابل ملاحظه‌ای بر توقعات و شیوه‌های دیپلماتیک در وضعیتهای چانه‌زنی یا حل مسئله داشته باشد. تفاوت میان شیوه‌های دیپلماتیک بریتانیا و ژلاندنو، یا فرانسه و فنلاند را - اگر تفاوتی وجود داشته باشد - براساس ویژگی‌های فرهنگی، سنتهای تاریخی، یا وضعیت دیپلماتیک کلی موجود، احتمالاً می‌توان به طور قانع‌کننده‌تری تشریح کرد تا بر پایه وسعت کشورشان.

آیا سطح رشد تأثیری بر شیوه‌های دیپلماتیک دارد؟ در پاسخ می‌توان گفت که این تأثیر دست کم به طور غیرمستقیم وجود دارد. بسیاری از دولتهای در حال رشد که دولتهای «جدید» نیز هستند، اغلب در وضعیت وابستگی شدید اقتصادی به سر می‌برند و عقیده دارند که در اکثر روابطشان تنها می‌توانند از یک موضع بسیار ضعیف چانه بزنند؛ عقیده‌ای که کاملاً هم نابجا نیست. اکثر این دولتها فاقد سنتهای دیپلماتیک طولانی هستند و تنها معدودی از آنها تشکیلات گسترده پرتجربه‌ای برای امور خارجی دارند. هنری کیسپنجر گفته است در حالی که کشورهای پیشرفته «از عدم تحرک تشکیلات بیش از حد اداری در عذاب‌اند، مناطق در حال رشد اغلب فاقد حتی پایه‌های یک تشکیلات اداری واقعی هستند. در حالی که کشورهای پیشرفته ممکن است در انبوهی از «اطلاعات» غرق شوند، دولتهای نوپدید اغلب ابتدایی‌ترین دانش مورد نیاز برای اتخاذ یک تصمیم مهم، یا اجرای تصمیم اتخاذ شده را ندارند».^{۲۳} گرچه ممکن است کیسپنجر در مورد تفاوتهای مزبور اغراق کرده باشد - نظریات وی مطمئناً در مورد هندوستان یا مصر کارایی ندارد - اما وی در دنباله بحث مربوط به شیوه دیپلماتیک آمریکا، تفاوتهای رفتار سیاست خارجی این دولت با دولتهای کوچک در حال رشد، بویژه دولتهای بیشتر «انقلابی» را مورد تأکید قرار می‌دهد. در حالی که دولتهای پیشرفته گرایش به سمت‌گیری موردی دارند و به محض ایجاد هر وضعیت نسبت به آن واکنش

نشان می دهند، رهبران «فره مند* انقلابی» خواستار به وجود آوردن شرایط بین المللی کاملاً جدید بوده، مایل اند مجموعه هدفهای بلندمدت نسبتاً سنجیده ای را تبلیغ کنند. ویژگی اصلی آنان برپاداشتن «نظامهای جدید» به جای پرداختن تدریجی به مسائل است.^{۲۴}

از آنجا که دولتهای در حال رشد رادیکالتر (مانند اندونزی در زمان سوکارنو، غنا در زمان نکرومه، گینه در زمان سکوتوره و لیبی تحت حکومت قذافی) بویژه بر لفاظی های اخلاقی و شیاطین جهان (عمدتاً امپریالیسم) که خود را قربانیان اصلی آنها می دانند، تأکید دارند، در چنین وضعیتی انتظار می رود دیپلماسی متمایزی وجود داشته باشد. این شکل از دیپلماسی، برخلاف شیوه حل مسئله که بر گردآوری دشوار و پرزحمت داده ها مبتنی است، در وضعیتی که بحثهای زیاد و تبلیغات مناسب باشد، راحت تر است. امکان دارد خواننده بخواهد به برخی سخنرانی های به عمل آمده در مجمع عمومی سازمان ملل متحد مراجعه کند تا ببیند آیا تفاوت های قابل تشخیصی میان لفاظی های دولتهای پیشرفته و برخی دولتهای نوپدید وجود دارد؟ مطمئناً شواهد موجود در مورد رفتار سیاست خارجی معمولاً نشان نمی دهد که کشورهای در حال رشد به شیوه ای اساساً متفاوت با بسیاری دولتهای دیگر عمل می کنند. برخلاف دیپلماسی دولتهای توتالیتر دهه ۱۹۳۰ و زمان جنگ سرد، امروزه کشورهای در حال رشد، جز در برخی موارد استثنایی، به دیپلماسی به عنوان ابزار طغیان انقلابی و تهاجم سازمان یافته به سرزمینهای بیگانه نمی نگرند. از آنجا که کشورهای مزبور ضعیف و اغلب دارای اطلاعات ناچیزند، استراتژی های چانه زنی شان ممکن است با استراتژی های دولتهای قدرتمندتر تفاوت داشته باشد، اما این فرضیه هنوز از راه تحقیق به اثبات نرسیده است.

به طور کلی ساده تر است نشان داده شود که شیوه های دیپلماتیک پس از اوج جنگ سرد دگرگون شده اند. نشانه قابل ملاحظه ای وجود دارد که غرب و شوروی دیدگاههای خود نسبت به مذاکرات را مدام تغییر داده اند. نظریه پردازان و رهبران سیاسی روس دیگر به فریب دادن «امپریالیستها» یا نقض عهد با آنها مباحثات نمی کنند و نفرت قدیمی لنینیستی در مورد سازش (در واژگان شوروی «سازش») اغلب به مثابه کلمه ای شیطانی نگریسته می شود)^{۲۵} به واسطه نیاز اتحاد شوروی به کسب توافقات سیاسی و تجاری، در حال از میان رفتن است، چرا که این کشور مایل است در خارج نفوذ دیپلماتیک

* Gharismatic

داشته باشد. در دوران استالین، اتحاد شوروی تا حد زیادی از بقیه جهان جدا افتاده بود؛ امروزه به خاطر گستردگی منافع و نفوذ شوروی در سراسر جهان، تعداد فزاینده مسائلی که در آنها منافع شوروی و غرب با یکدیگر برخورد پیدا می‌کنند، و تعداد چشمگیر معاهدات مهمی که به طور موفقیت‌آمیز با دیگر دولت‌ها مورد مذاکره قرار می‌گیرد، این دولت نمی‌تواند به آن نوع دیپلماسی اجازه دهد که در میان همه آنهايي که علیه‌شان به اجرا درمی‌آید، تقریباً خود به خود ایجاد خصومت می‌کند. تبلیغات، طفره رفتن، تهدید و قبول بی‌چون و چرای درستی مواضع چانه‌زنی خودی،^{۲۶} جنبه‌های جدایی‌ناپذیر رفتار دیپلماتیک عام شوروی و چین باقی مانده‌اند، اما عوام‌فریبی، لاف‌زنی و سرسختی مولوتف یا ویشینسکی در دیپلماسی جان‌نشینان آنان وجود ندارد. به نظر می‌آید دیپلماتهای شوروی نسبت به عقاید هم‌تایان خارجیشان توجه بیشتری دارند و در واقع تلاشهای هماهنگ و موفق برای خوب جلوه دادن خودشان نزد آنان، به عمل آورده‌اند. شاید حکومت شوروی، با درک اینکه تهاجمی‌ترین جنبه‌های شیوه دیپلماتیک انقلابی بیشتر دشمن می‌آفریند تا دوست، از مزایای روابط عمومی خوب آگاه‌تر شده است.^{۲۷}

گرچه وسایل ارتباطی جدید و توجه عموم به امور دیپلماتیک، شیوه‌های سده نوزدهمی ارتباطات بین‌الدولی را منسوخ ساخته است، در میان بسیاری از حکومت‌های جهان آگاهی فزاینده‌ای به چشم می‌خورد که برخی جنبه‌های شیوه دیپلماتیک سنتی اروپا (مانند محرمانه بودن)، که تا به حال شیطانی یا شریرانه تلقی می‌شدند، مزیت‌هایی دارند. تعداد روزافزونی از ناظران نیز یادآور شده‌اند که شیوه دیپلماسی معمول پس از دو جنگ جهانی، که در آن علنی بودن و بحث آشکار واقعاً دنبال می‌شد، زیانهای خاص خود را دارد. برخورداری از دلایل برتر در یک بحث، چه در جامعه ملل و چه در سازمان ملل متحد، نمی‌تواند بهترین راه رسیدن به توافق درباره مسئله‌ای مورد منازعه باشد؛ از آنجا که بحثها اغلب برای تبلیغ یا گنج کردن طرف مقابل طرح‌ریزی شده‌اند، معمولاً این اثر را دارند که طرف مزبور را در مورد رسیدن به توافق سرسخت‌تر می‌گردانند و نه سازش‌پذیرتر، بنابراین امروزه بیشتر چانه‌زنی‌ها در راهروها و تالارهای سازمان ملل متحد صورت می‌گیرد تا در مباحثات مجمع عمومی یا شورای امنیت. دو تن از دبیرکل‌های سازمان ملل متحد، یعنی داگ‌هامرشولد و اوتانت برای اجتناب از نتیجه نامعقول* دیپلماسی علنی، یعنی «تهدیدهای صریحی که آشکارا صورت گرفته‌اند»، خواستار

* Reductio ad absurdum

بازگشت به شیوه‌های سنتی شده‌اند و خودشان با حل و رفع مسائل مهم از راه چاه‌زنی و بحث غیرآشکار، نمونه‌های برجسته‌ای را ارائه داده‌اند. در هر نظام بین‌المللی، ارتباط دیپلماتیک ضرورتی آشکار دارد و بنا به فرض، هر چه دقیقتر، غیراحساسی‌تر و غیرعلنی‌تر باشد، به عنوان روشی برای دستیابی به هدفها و فیصله دادن به اختلافها، امکان موفقیت بیشتری دارد.

۱. این گردهمایی‌ها موضوعات مختلفی مانند کشاورزی، تنظیم قیمت و تولید شکر، معیارهای بین‌المللی بهداشت، تعرفه‌های گمرکی، ارسال پیام تلگرافی بین‌المللی - کشتیرانی بر روی دانوب، نصف النهار مبدأ، تجارت مشروبات الکلی، آمار، مشخص ساختن علائم دریایی و اوزان و مقادیر را مورد بررسی قرار می‌دادند.
 2. Elmer Plischke, *The Conduct of American Diplomacy*, 2nd ed., (New York: Van Nostrand Reinhold, 1961), p. 474.
 3. Hans Morgenthau, *Politics Among Nations*, 4th ed., (New York: Knopf, 1968).
 4. Gordon A. Craig, «On the Diplomatic Revolution of Our Times», (The Haynes Foundation Lectures, University of California, Riverside, April 1961), p. 90.
 5. Frank M. Russell, *Theories of International Relations*, (New York: Appleton Century - Crofts, 1936), p. 42.
- حکومت شوروی در چند مورد با زندانی یا محاکمه کردن فرستادگان و نمایندگان به محض ورودشان، مصونیت و امنیت آنان را به خطر انداخته است. موارد مورد بحث شامل گروهی به عنوان نماینده گروههای زیرزمینی لهستان در ۱۹۴۵ و رهبران نظامی و سیاسی انقلاب مجارستان در ۱۹۵۶ می‌شود.
۶. اکثر حکومت‌های کمونیست و ایالات متحد آمریکا هنوز هم حق مسافرت دیپلمات‌های یکدیگر را محدود می‌سازند؛ برای مثال، دیپلمات‌های روس نمی‌توانند از مناطق خاصی در ایالات متحد دیدار به عمل آورند.
 ۷. برای تحلیلی در مورد شیوه‌های دیپلماتیک مبتذل دوران جنگ سرد در قیاس با شیوه‌های متداول در سده نوزدهم، بنگرید:
- Lord Vansittart, «The Decline of Diplomacy», *Foreign Affairs*, 28 (1950), 177-88.
8. Robert C. North, «Fact and Value in the 1914 Crisis», (Stanford, Calif.: Stanford Studies in International Conflict and Integration, 1961).
 9. John W. Burton, *Peace Theory: Preconditions of Disarmament*, (New York: Knopf, 1962), pp. 184-5.
 10. John Foster Dulles, *War or Peace*, (New York: Macmillan, 1950), p. 57.
 11. Joseph L. Noguee, «Propaganda and Negotiation: The Case of the Ten-Nation Disarmament Committee», *Journal of Conflict Resolution*, 7 (1963), p. 515.
 12. Arthur S. Lall, *How Communist China Negotiates*, (New York: Columbia University Press, 1968), p. 139.
۱۳. هیتلر هنگامی که با دیپلمات‌های خارجی روبه‌رو می‌شد، اغلب می‌کوشید محیطی بحرانی به وجود آورد. در بحث با چمبرلین، دلادیه و دیگران در مورد مسئله چکسلواکی، وی روشن ساخت که اگر سرعت راه‌حلی پیدا نشود، ارتش آلمان به حرکت درمی‌آید. دیپلمات‌های بد اقبال اغلب در یک وضعیت بحرانی و جدول زمانی که هیتلر ایجاد کرده بود مذاکره می‌کردند. شاید اگر به جای هیتلر دیپلمات‌های خارجی بخش مهمی از وضع ظاهر را تعیین می‌کردند، نتیجه مذاکرات متفاوت می‌بود.
14. Fred C. Ikle, *How Nations Negotiate*, (New York: Harper & Row 1964), Chap. 11.

15. Kenneth E Boulding, *Conflict and Defense: A General Theory*, (New York: Harper & Row, 1962), p. 255.

۱۶. در اوضاع و احوال خاص، یک تهدید اگر به زیان هر دو طرف باشد، ممکن است معتبرتر باشد؛ بنگرید:

Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1960), pp. 124-31.

17. Robert Jervis, *The Logic of Images in International Relations* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1970), p. 90.

18. Schelling, *op. cit.*, p. 28.

19. E. James Liebermann, «Threat and Assurance in the Conduct of Conflict», in *International Conflict and Behavioral Science* Roger Fisher ed., (New York: Basic Books, 1964), p. 105.

۲۰. قسمتهایی از این بخش از منبع زیر عیناً اخذ شده است:

K.J. Holsti, «The study of Diplomacy», in *World Politics*, eds. Gavin Boyd, James N. Rosenau, and Kenneth Thompson, (New York: Free Press, 1976). Copyright © 1976 The Free Press, a Division of Macmillan Publishing Co., Inc. Reprinted by Permission of the Free Press.

21. Harold Nicolson, *Diplomacy, 3rd ed.*, (London: Oxford University Press, 1964),

Lall, *op. cit.*

۲۲. بنگرید:

23. Henry Kissinger, «Domestic Structure and Foreign Policy», *Daedalus*, 95 (Spring, 1966), p. 513

24. *Ibid.*, pp. 522-7.

25. Philip E. Mosely, *The Kremlin and World Politics*, (New York: Vintage Books, 1960), pp. 32, 296.

۲۶. برای مثال، خروشچف، نخست وزیر شوروی، اندک زمانی پیش از تشکیل گردهمایی وزیران امور خارجه در سال

۱۹۵۹ اظهار داشت: «آنان می گویند که با اتحاد جماهیر شوروی باید به شیوه زیر مذاکره کنید: «امتیاز در برابر

امتیاز!» اما این شیوه دوره گردان است... ما امتیازی برای دادن نداریم، زیرا پیشنهادهای ما برای تهاوت ارائه

نشده اند...» طبق گفته لال، چینی ها نیز مکرر می گویند که در مسائل مهم مورد اختلاف بین المللی، تنها یک

موضع گیری درست و یک موضع گیری نادرست می تواند وجود داشته باشد، البته همیشه موضع گیری چین صحیح

است. در عین حال، مذاکره کنندگان چینی در مورد مسائل حساس امتیازهایی داده اند؛ این امر متضمن آن است

که صحت آن موضع گیری ها کمتر بوده و موضع گیری هایی وجود دارند که میان صحیح و غلط می باشند. به ترتیب

بنگرید:

U.S. Department of State, *Geneve Foreign Ministers Meeting, May-August, 1959, International Organization. and Conference Series 8*, (Washington, D.C.: Government Printing office, 1959), p. 307; Lall, *op. cit.*, p. 37.

۲۷. شاید باید میان شیوه دیپلماتیک شوروی در ملاقاتهای پشت درهای بسته و گردهمایی های علنی تمایزی قائل

شد. بدترین جنبه ها عموماً در ملاقاتهای علنی ظاهر می شود، شاید به خاطر آنکه برای تبلیغات به کار می رود.

آنان می ترسند در برابر عموم ضعیف به نظر برسند، یا باید به کمونیستها نشان دهند که به طور کافی در برابر

«امپریالیستها سرسخت اند». در مذاکرات به دور از جنجال، این فشارها وجود ندارد و بنابراین دیپلماتهای شوروی

می توانند شیوه های معتدلتری را اتخاذ کنند. این اظهارات در مورد مذاکرات چینی ها در زمان حاضر نیز صادق

است.