

الگوئی برای نظام تصمیم‌گیری ملی

● نوشته: Karl W. Deutsch

استاد روابط بین‌الملل در دانشگاه «ایموری» Emory University

The Analysis Of International Relations

● منبع:

(N.J.: Prentice-Hall, 1988), 124-33.

● ترجمه: علیرضا طیب

خاطره‌ها، اولویت‌ها، سبک‌ها، و عادات مربوط به خرده فرهنگ طبقات بالاتر سهیمند، و دیدگاهها، منافع، و شیوه رفتاری مربوط به زیرگروههای نخبه تخصصی‌تر در میان آنها به سرعت منتقل می‌شود. علاوه بر این جریان ارتباطات درونی و حافظه‌های مشترک، این نخبگان از بقیه جامعه و از جهان خارج نیز پیام‌هایی دریافت می‌کنند که منجر به صدور پیام‌ها و اقداماتی به سمت سایر گروههای اجتماعی و جهان خارج می‌شود. بنابراین ما این گروه را در شکل (۱) به صورت یک «جعبه سیاه» نشان داده‌ایم که دارای یک بخش ورودی، یک بخش خروجی، مجموعه‌ای از خاطرات قابل یادآوری، و یک سیستم تصمیم‌گیری است که دست کم، اولویت‌هایی را به نفع یا به ضرر انواع خاصی از رفتار خروجی تعیین می‌کند.

سطح دوم در یک جامعه بسیار توسعه یافته غربی، از نخبگان سیاسی و حکومتی تشکیل یافته است. این نخبگان عمدتاً گرداگرد دولت ملی تمرکز یافته‌اند. اما این گروه نیز یک بلوک یکپارچه را تشکیل نمی‌دهد. در داخل این جمع، گروه‌هایی فرعی مانند پرسنل شاخه اجرایی، قانونگذاران و قضات، مقامات عالی‌رتبه برگزیده شده در انتخابات و دیوانسالاران بلندپایه، (و در بین این گروه اخیر) بلندپایگان کشوری و لشگری وجود دارند. همچنین میان نخبگان سیاسی مرکز و آنان که در نواحی دوز از مرکز قرار دارند، و نیز بین گروههای ذینفوذ و پرسنل علاقه‌مند به مسائل ملی، دولتی و شهری، تفاوت‌ها و تمایزاتی وجود دارد. سرانجام، تمایزات میان متصدیان مناصب رسمی حکومتی و افرادی را داریم که به لحاظ موقعیت خود در سلسله مراتب یا دستگاه یک حزب، سهمی در قدرت سیاسی دارند. و نیز میان «درونی‌ها» و «بیرونی‌ها»ی حوزه سیاسی هم فرق‌هایی واقعی وجود دارد، البته با دست به دست شدن قدرت ممکن است این نقش‌ها معکوس گردد. علیرغم تمامی این شکاف‌های واقعی، در داخل گروه نخبه سیاسی انسجام و ارتباط کاملاً خوبی وجود دارد و آنان به همراه نخبگان

آسایش طلبی جهالت‌آمیز دست شست و با قبول مشقت مطالعه و تحقیق، سعی در شناخت صحیح سهم هر یک از نیروهای اجتماعی در جریان تصمیم‌گیری‌ها کرد. مطلب زیر گامی است در همین راستا، که در جهت معرفی نظام تصمیم‌گیری ملی کشورهای توسعه یافته یا مدد گرفتن از مدل ساده‌آشنای توسط یکی از دانشمندان برجسته روابط بین‌الملل در غرب برداشته شده است.

مترجم

نخستین سطح از این سطوح ذخیره آراء در هر کشور غربی، سطح نخبگان اجتماعی - اقتصادی است، که تقریباً با ۲ تا ۳ درصد از جمعیت که از حیث دارائی، درآمد، و شأن اجتماعی - اقتصادی در راس [هرم اجتماعی] قرار دارند متناظر می‌باشند: مالکان بزرگ، سهامداران، کارفرمایان، سرمایه‌گذاران، و مدیران اجرایی بلندپایه کشور، همراه با خانواده‌ها و نهادهای اصلی‌شان مانند شرکت‌های بزرگ تجاری، بانکی، و سرمایه‌گذاری. این افراد و نهادهای گروه بسیط و یکپارچه را تشکیل نمی‌دهند اما به وسیله شبکه فشرده‌ای از پیوندها، تعلقات و مجاری ارتباطی چندگانه، به یکدیگر مرتبط شده‌اند. اینان در بسیاری از

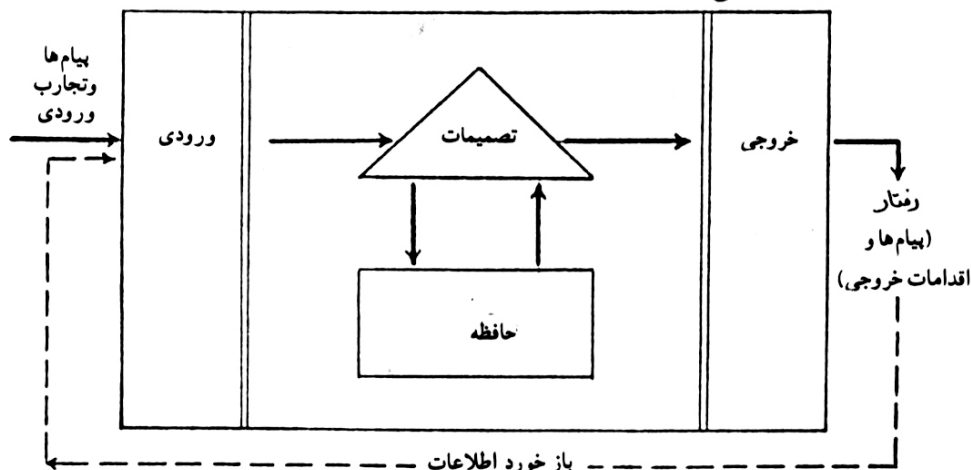
نادرستی که اغراق‌آمیز و غیرقابل قبول می‌نماید و در تجربه نیز پاسخگو و راهگشا نیست پر خواهد شد. پناه بردن به تئوری توطئه و نسبت دادن تمامی تصمیمات اتخاذ شده در کشورهای دیگر به دست پنهان پشت پرده یا دارودسته‌های اشباح گونه، کمکی به فهم صحیح فرآیند تصمیم‌گیری در آن کشورها و در نتیجه کمکی به کسب توانایی پیش‌بینی تصمیمات احتمالی آنها در برابر رویدادهای آینده نخواهد کرد. برای این مقصود باید از

● از جمله مسائل مشکل‌آفرین در سیاست بین‌الملل که غالباً موجب اتخاذ خط‌مشی‌های نامناسب و نشان دادن واکنش‌های نابجا و ناموفق از سوی کشورها در قبال یکدیگر می‌شود، عدم آشنایی تصمیم‌گیران هر کشور با نظام تصمیم‌گیری ملی کشورهای دیگر است. این خلاء آگاهی و شناخت مانند هر خلاء دیگری پایدار نیست و چنانچه چهره صحیحی از نظام تصمیم‌گیری ملی دیگر کشورها ترسیم و ارائه نشود، با تصاویر تمثیلی و

سهل‌تراست. نظام ارتباط و اقدام در هر سطح را می‌توان به وسیله یک «Black Box» یا «جعبه سیاه» ساده نشان داد که صرفاً برچسب‌هایی روی بخش‌هایی از آن نصب شده است تا وظایف و کارویژه‌های اصلی آن را که در اینجا مورد نظر ماست مشخص کند: دریافت پیام‌ها و تجربیات، حافظه و یادآوری، تصمیم‌گیری از طریق تلفیق داده‌های دریافتی با چیزهایی که از حافظه برای تعیین رفتار خروجی فراخوانده می‌شود، و پیام‌ها و اقدامات خروجی که ممکن است اطلاعات را به قسمت ورودی نظام بازگرداند و بدین ترتیب مراحل بعدی رفتار آن را دگرگون سازد. (رک. شکل ۱)

● کشوری را که توجه و تصمیمات آن در اینجا مورد نظر است، می‌توان به عنوان یک نظام تصمیم‌گیری ملی تصور کرد، و به لحاظ مقاصد تحلیلی، جریان ارتباطات و تصمیمات را در قالب یک تصویر بسیار ساده به صورت آبشاری پنج سطحی در نظر گرفت. می‌توان پنداشت که هر سطح، از یک ذخیره جداگانه از افکار عمومی یا آراء نخبگان تشکیل یافته است. هر یک از این مخازن، با مجموعه پیچیده‌ای از نهادهای اجتماعی و گروههای ششوناتی پیوند دارد. ارتباطات، درون هر سطح آزادانه‌تر صورت می‌گیرد تا میان دو سطح، و جریان ارتباطات از سطوح بالاتر قدرت و شأن، به سطوح پایین‌تر نیز

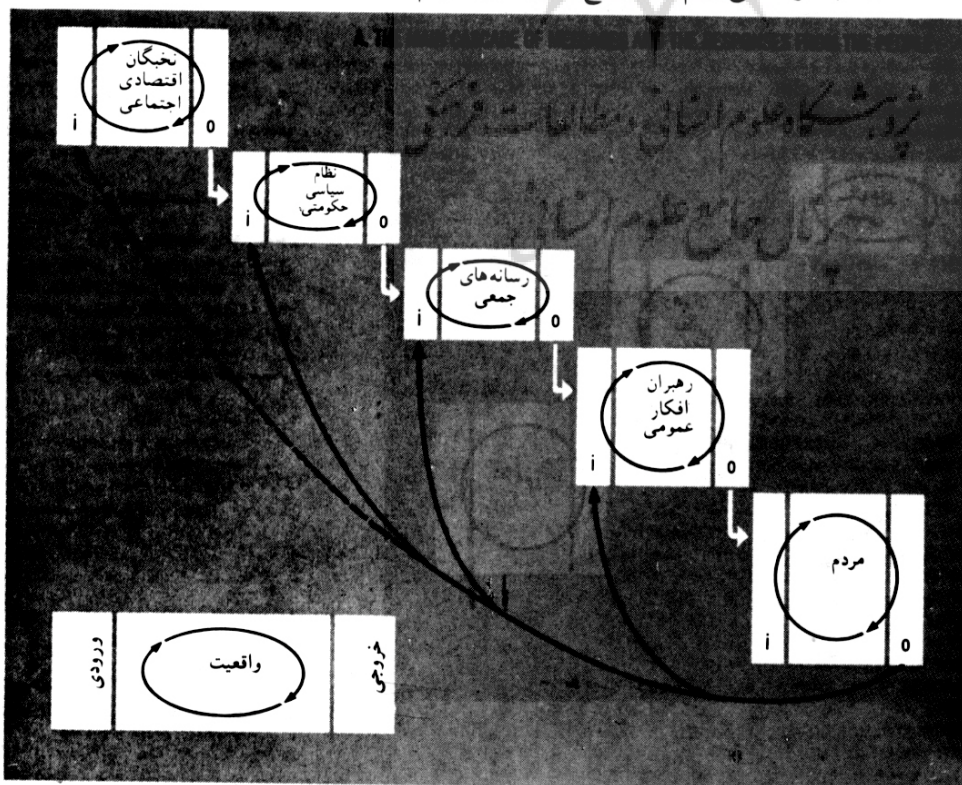
شکل (۱): سطح نخبگان اقتصادی، اجتماعی به عنوان يك نظام تصمیم گیری



جدول (۱): فشرده ۳۶ جریان کوتاه برد نفوذ و اطلاعات در يك کشور توسعه یافته.

از	به نخبگان اجتماعی - اقتصادی - حکومتی	نظام سیاسی - حکومتی	رسانه‌های جمعی	رهبران افکار عمومی	مردم (افکار عمومی)	واقعیت	ارتباط صادره کل نفوذ و
نخبگان اجتماعی - اقتصادی	بسیار قوی	قوی	قوی	قوی	ضعیف	۵ قوی، ۱ ضعیف	۵ قوی، ۱ ضعیف
نظام سیاسی - حکومتی	قوی	بسیار قوی	قوی	قوی	قوی	۶ قوی	۶ قوی
رسانه‌های جمعی	قوی	بسیار قوی	بسیار قوی	قوی	ضعیف	۵ قوی، ۱ ضعیف	۵ قوی، ۱ ضعیف
رهبران افکار عمومی	ضعیف	قوی	قوی	بسیار قوی	بسیار قوی	۴ قوی، ۲ ضعیف	۴ قوی، ۲ ضعیف
واقعیت (فیزیکی، اقتصادی، بین المللی...)	ضعیف	قوی	ضعیف	قوی	بسیار قوی	۴ قوی، ۲ ضعیف	۴ قوی، ۲ ضعیف
کل نفوذ و ارتباط دریافتی	۳ قوی، ۳ ضعیف	۶ قوی	۵ قوی، ۱ ضعیف	۶ قوی	۶ قوی	۳ قوی، ۳ ضعیف	۲۹ قوی، ۷ ضعیف

۲- الف: آبخار اصلی پیام‌ها و پاسخ‌ها از سوی مردم

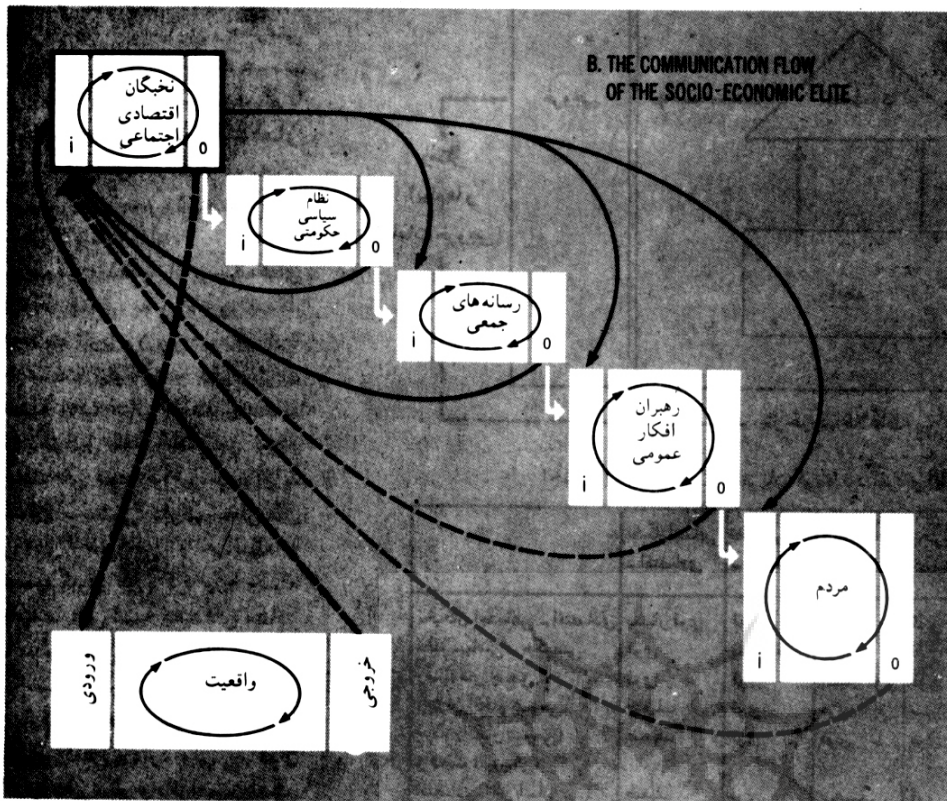


دیوانسالار و نظامی، کلیت دولت و نیز محیط اجتماعی بلافصل گرداگرد آن را تشکیل می‌دهند. بنابراین، نخبگان سیاسی و حکومتی را نیز میتوان به عنوان يك سیستم ارتباطات و تصمیم‌گیری، همراه با حافظه‌ها و قابلیت‌های تصمیم‌گیری، و کارکردهای ورودی و خروجی، شبیه طرح ساده شکل (۱) نشان داد.

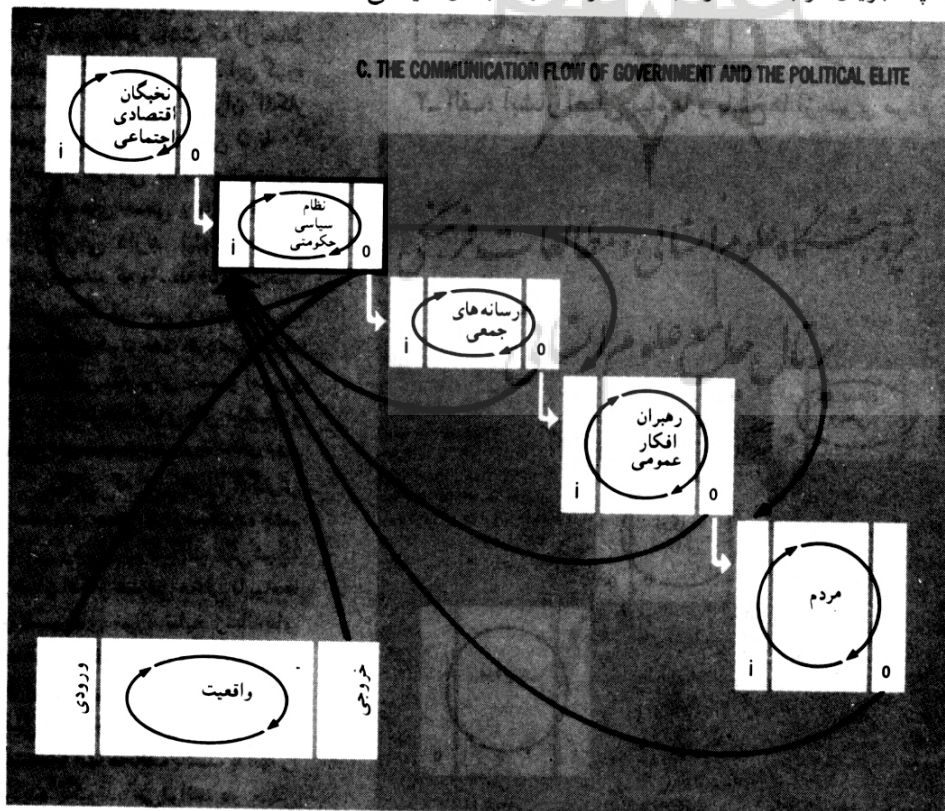
سومین سطح، از رسانه‌های ارتباط جمعی، به ویژه روزنامه‌ها، مجلات، تلویزیون و رادیو- همراه با موسسات تبلیغاتی و فیلم سازی، صنایع چاپ کتاب به عنوان ضمانت آن - تشکیل یافته است. این شبکه رسانه‌های جمعی را نیز می‌توان به عنوان سیستمی دارای بخش‌های ورودی، خروجی، و حافظه و تصمیم‌گیری تلقی کرد و به وسیله جعبه سیاهی شبیه جعبه‌های متناظر با سطوح قبلی، نمایش داد.

سیستم ارتباطات، در سطح چهارم خود، حجم وسیع‌تر و انسجام بسیار کمتری دارد ولی به همان اندازه سایر سطوح حائز اهمیت است. این سطح را می‌توان به وسیله جعبه سیاهی مشابه قبلی‌ها نمایش داد، ولی باید به خاطر داشت که از لحاظ محتوا با آنها تفاوت دارد. این گروه متشکل از شبکه رهبران افکار عمومی محلی است، یعنی ۵ تا ۱۰ درصد از مردمی که توجه مستمری به رسانه‌های جمعی و تا حدودی به امور خارجی دارند. اینها مردان و زنانی هستند که واسطه انتقال بخش اعظم مسائل ملی و جهانی به همسایگان کم توجه‌تر خود می‌باشند، همسایگانی که برای تفسیر امور و نیز برای موضعگیری‌های مناسب و پاسخ‌های شایسته به رویدادهای دور شنائی که در حوزه نگرش رسانه‌های جمعی قرار می‌گیرد، چشم به این رهبران دوخته‌اند. اگر شبکه رهبران افکار عمومی محلی با پیام‌ها و تفسیرهای مورد تبلیغ رسانه‌های جمعی هم نظر باشند، می‌توانند برای افزایش تاثیر آنها تلاش فراوانی به عمل آورند و اگر نظر دیگری داشته باشند، با آنها مخالف باشند، یا آنها را نادیده بگیرند، می‌توانند در خنثی کردن اثر آنها نقش چشمگیری ایفا کنند. براین اساس، يك برنامه

۲- ب: جریان ارتباطات از مبداء نخبگان اجتماعی - اقتصادی



۲- پ: جریان ارتباطات از مبداء حکومت و نخبگان سیاسی

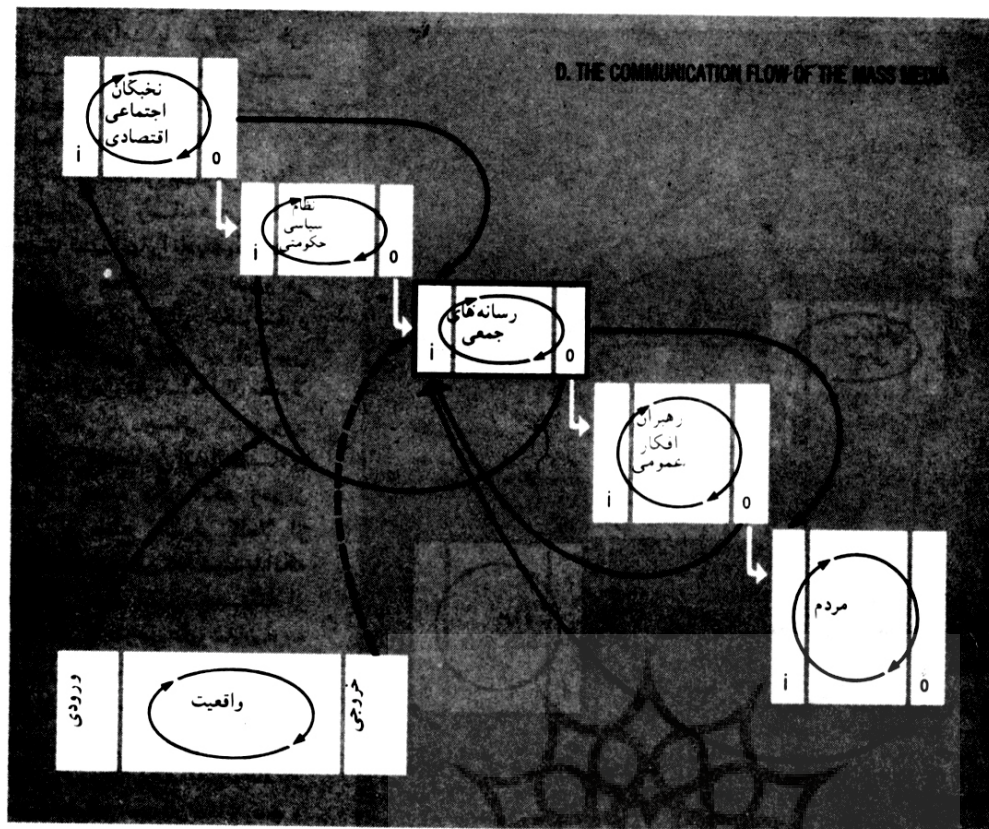


تلویزیونی در سطح کشور در مورد
 آفریقا یا در مورد همگرانی نژادی در
 نیروهای مسلح ایالات متحده
 می تواند بسته به واکنش های
 مختلفی که رهبران افکار عمومی
 محلی (وکل مردم) در شمال و جنوب
 آمریکا بدان نشان می دهند تاثیر
 بسیار متفاوتی در هر ناحیه داشته
 باشد. در تحلیل نظر سنجی های
 عمومی، این قشر «رهبران افکار
 عمومی محلی» را می توان با تفکیک
 ۵ یا ۱۰ درصد از پاسخ دهندگان به
 پرسشنامه ها که از حیث شان
 اقتصادی - اجتماعی و تحصیلات
 در سطح بالاتری هستند به طور
 تقریبی مشخص ساخت و
 موضع گیری آنها را به طور جداگانه
 مورد تحلیل قرارداد. راه دیگر آن
 است که اعضای این قشر - یا اعضای
 برخی از گروه های درونی آن مانند
 استادان و وکلای دعاری محلی - را
 می توان مستقیماً مشخص ساخت و
 از نمونه برگرفته شده مناسبی از
 میان آنها، نظرسنجی کرد.

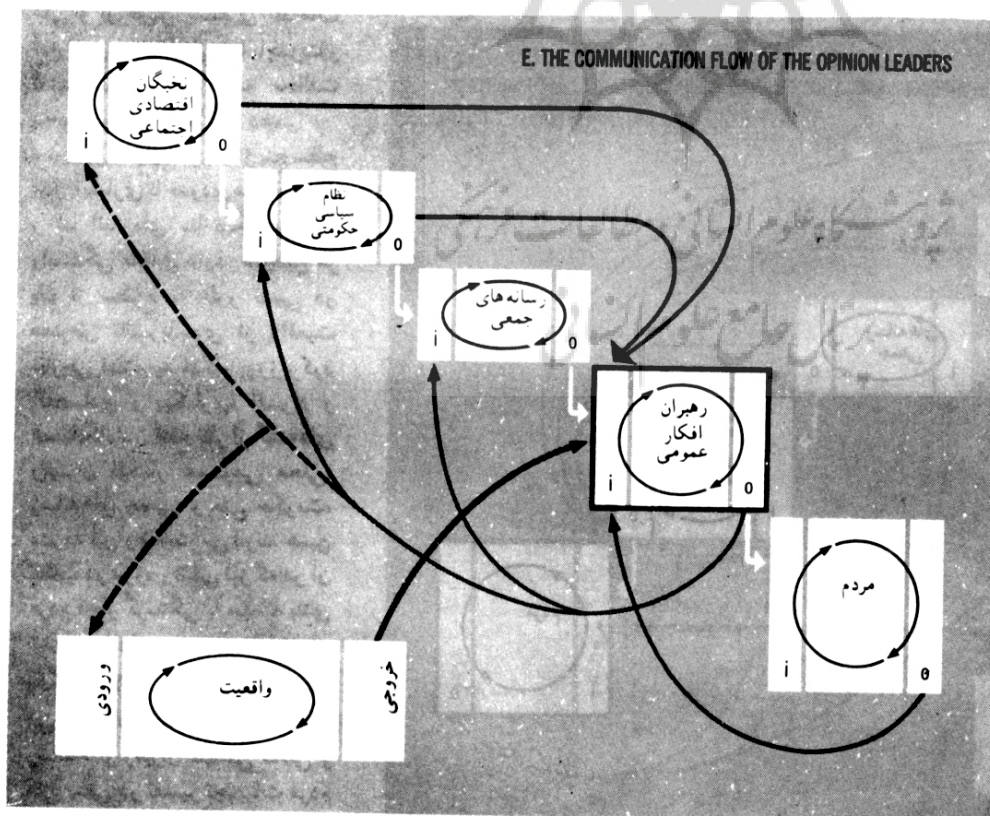
پنجمین و بزرگترین گروه،
 متشکل از قشرهای سیاسی کل
 جمعیت است البته مادامی که به حد
 کافی قابل دسترسی، علاقمند، قابل
 و مسن باشند که بتوانند دست کم
 نفوذی بالقوه بر مسائل سیاسی وارد
 سازند تا بر این اساس لازم باشد در
 برآورد سیر احتمالی رویدادهای
 سیاسی و نتایج احتمالی بحران به
 حساب آورده شوند. در کشورهای
 غربی «مردم» واجد اثر سیاسی،
 عبارت از تمام صاحبان حق رای که
 عملاً رای می دهند هستند و اینها بین
 ۵۰ تا ۹۰ درصد جمعیت بالغ کشور
 را تشکیل می دهند. این هیئت رای
 دهندگان (یا عموم مردم) نیز
 پیام هائی دریافت می کنند، حافظه
 خویش را فرا می خوانند، تصمیماتی
 می گیرند، و نتایجی در قالب پیام ها و
 اقدامات به وجود می آورند.

از سطوح بالاتر نظام های ارتباطی
 به سطوح پایین تر، چهار جریان
 آبهارگونه از اطلاعات سرازیر
 می شود. نخبگان اقتصادی -
 اجتماعی مستقیماً با نظام حکومتی و
 سیاسی ارتباط برقرار می کنند.
 بسیاری از اعضای این گروه نخبه به
 شعب اجرایی و تقنینی حکومت
 دسترسی دارند و بر آنها تاثیر

۲- ت: جریان ارتباطات از مبداء رسانه های جمعی



۲- ث: جریان ارتباطات از مبداء رهبران افکار عمومی



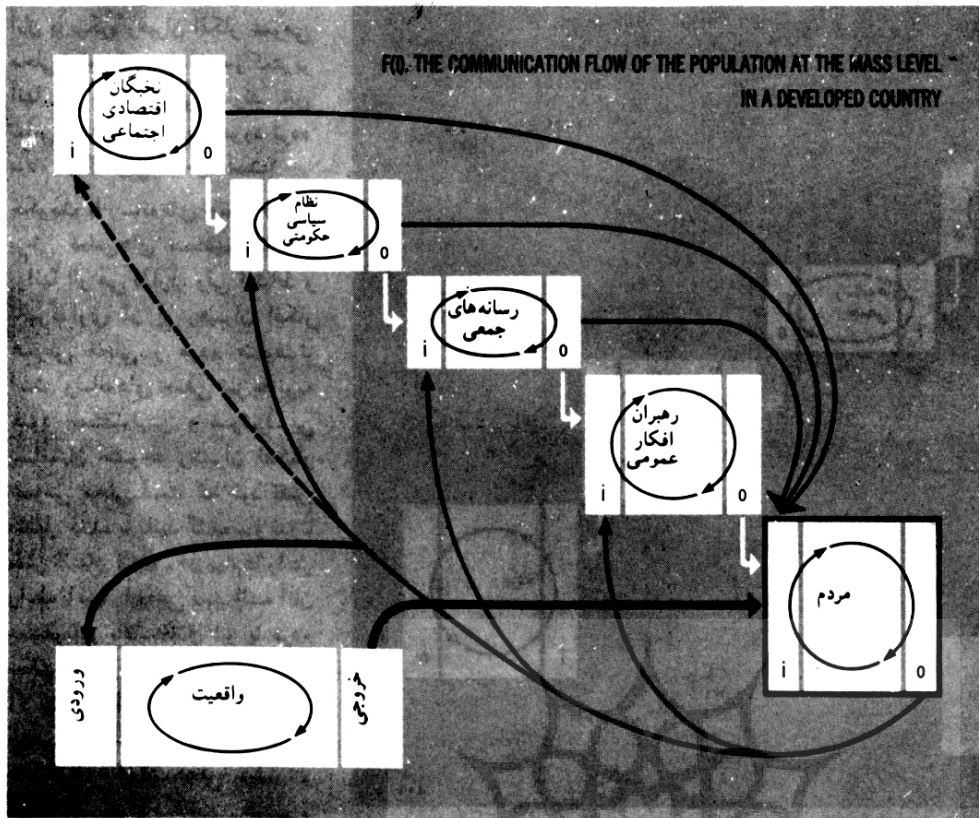
می گذارند. بسیاری از آنان در جهان رسانه های جمعی نیز دارای چنین مجاری ارتباطی و نفوذی هستند آنان با پیکره رهبران افکار عمومی محلی تماس کمتری داشته و کمتر بر آنها اثر مستقیم می گذارند. این تماس و تاثیرگذاری در مورد توده مردم در کمترین حد خود است.

حکومت با رسانه های جمعی دارای برخی تماس های مستقیم است و بر آنها اثر می گذارد، ولی ارتباط و تاثیرگذاری آن بر رهبران افکار عمومی محلی و مردم ضعیف تر است. رسانه های جمعی نیز به نوبه خود مستقیم ترین و موثرترین پیامشان متوجه رهبران افکار عمومی محلی است که خود نقش منتقل کننده یا تأیید کننده - و ندرتا نقش انتقاد کننده - آن پیام ها را در رابطه با مردم ایفا می کنند. البته آنان مستقیماً و بالاستقلال نیز با مردم سخن می گویند و در این مسیر، اگر پیام هایشان با پیام های رسانه های جمعی - که اغلب می توانند به عنوان سخنگوی رهبران محلی برشان و مرتبه این رهبران بیفزایند - همسو و تقویت شود، سخنانشان اعتبار و تاثیر بیشتری خواهد یافت. سرانجام، رهبران محلی مستقیماً با مردم رابطه برقرار کرده و نفوذ خویش را همسو و یا در جهت مخالفت با سیاست رسانه های جمعی اعمال می کنند. این مسئله در شکل ۲ نشان داده شده و در جدول (۱) خلاصه گردیده است.

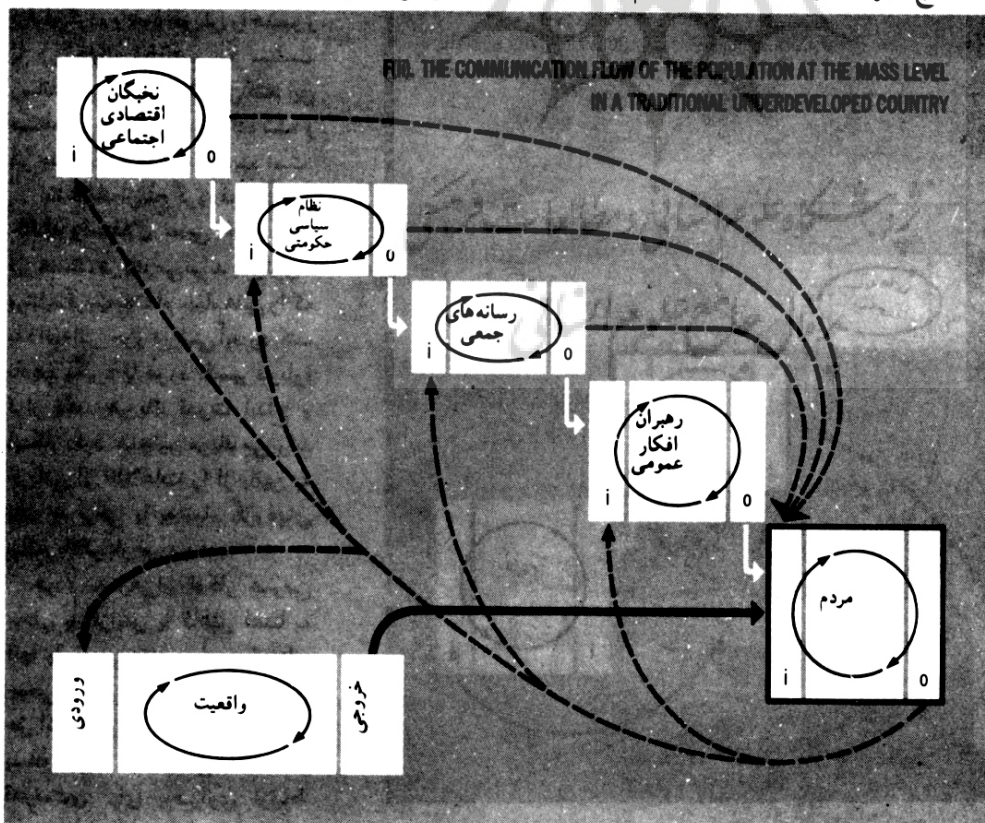
اما هر یک از پنج گروه فوق دارای حافظه و استقلال نسبی خاص خود نیز هست. هر یک می تواند بسیاری - و شاید قریب به تمام - پیام هائی را که با ذائقه اش جور در نمی آید رد کند، نادیده بگیرد یا مورد تفسیر دوباره قرار دهد. هر یک قدرت ابداع و ابتکار دارد. همچنین هر یک می تواند جریانی از اطلاعات را از پائین به بالا، به برخی یا به تمام گروه های سطح بالاتر بازخورد دهد.

مردم به رهبران افکار عمومی محلی با افزایش یا کاهش اعتنا به آنها پاسخ می دهند و به رسانه های جمعی با بدلی یا دریغ داشتن توجه، حق اشتراک و حمایت خویش. آنان در یک رژیم دمکراسی مجاری قدرتمندی برای برقراری ارتباط صعودی با حکومت دارند. اما برای

۲-ج: جریان ارتباطات توده مردم در يك کشور توسعه یافته



۲-ج: جریان ارتباطات توده مردم در يك کشور سنتی توسعه یافته



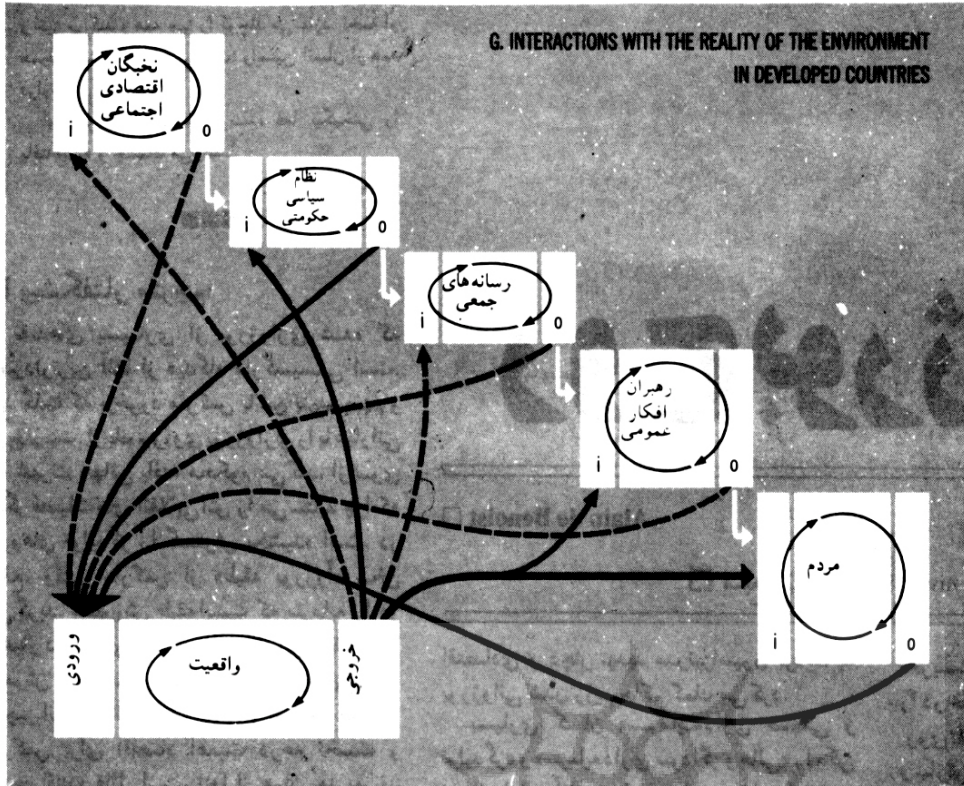
ارتباط و تاثیرگذاری بر نخبگان اجتماعی - اقتصادی که بیشترشان از حیث درآمد یا موقعیت خود وابسته به مساعدت مردم نیستند تنها مجاری ضعیف و غیر مستقیمی در اختیار دارند.

رهبران افکار عمومی محلی می توانند از رسانه های جمعی حمایت کنند، آنها را نادیده بگیرند، یا با آنها به مخالفت برخیزند، و در اقداماتشان در قبال حکومت و رهبران سیاسی کشور نیز از همین گزینه ها برخوردارند. اما آنان معمولاً نمی توانند کار چندانی در مورد نخبگان اجتماعی - اقتصادی صورت دهند، مگر آنکه رهبران محلی و سطح پایین تر کاملاً از نخبگان صدرنشین جدا شوند یا آنکه نخبگان صدرنشین عمدتاً از بیگانگان یا خارجی های شایان توجه تشکیل شده باشند. ولی حکومت و رهبران نظام سیاسی می توانند در مورد نخبگان اجتماعی - اقتصادی کاری صورت دهند: می توانند از امتیازات این نخبگان دفاع کنند و آنها را مشروع تر جلوه دهند یا آنکه از طریق قانونگذاری، مالیات گیری، و رهبری و مدیریت افکار عمومی ملی و از طریق بسیاری اقدامات اداری و سیاستگذاری ها با قدرت و امتیازات این گروه به مخالفت برخیزند و آنها را کاهش دهند.

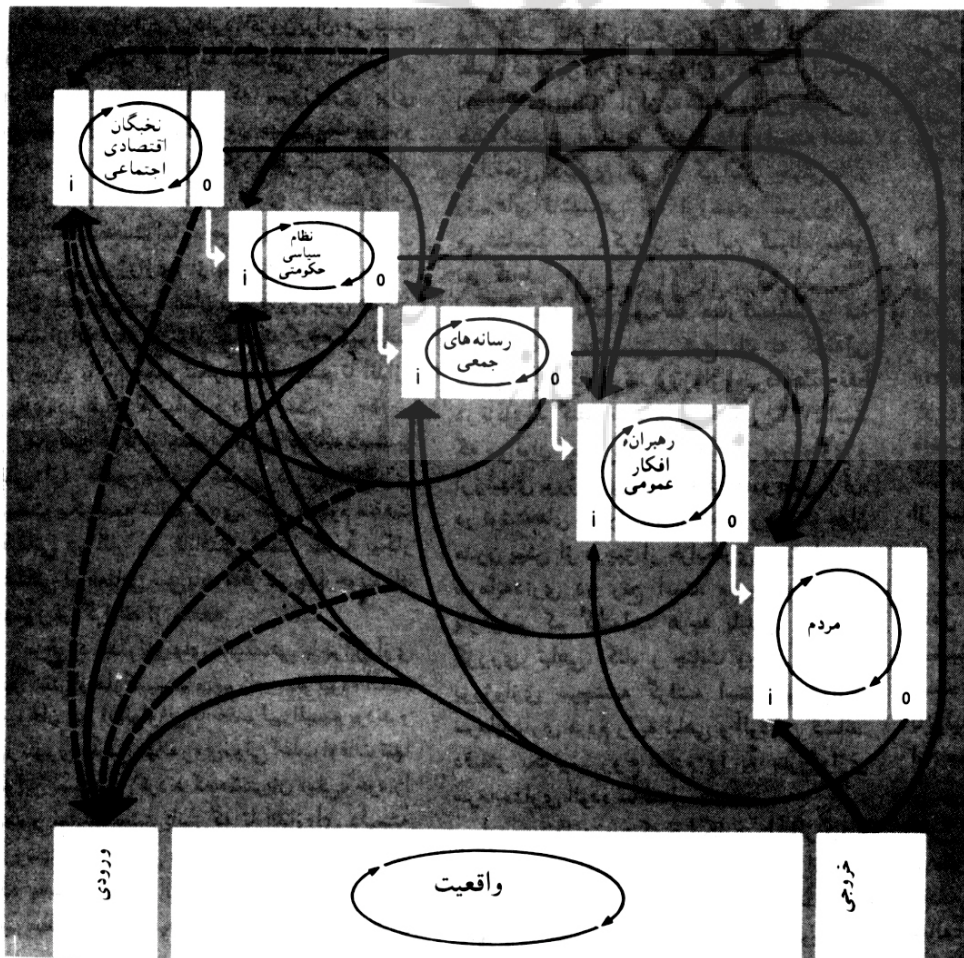
با این احوال، هر يك از پنج سطح مدل آبخاری تا حدودی مستقل بوده و تا اندازه ای با دیگر سطوح وابستگی متقابل دارد. همچنین هر يك از سطوح به طور نسبی در معرض تاثیرپذیری از واقعیت خارجی است. به هنگام بروز رکود اقتصادی و بیکاری، افراد و همسایگانشان قطع نظر از گفته های رهبران افکار عمومی محلی، رسانه های جمعی، و حتی حکومت، متوجه این وضعیت می شوند. همین مطلب در مورد وضعی نیز که در آن مردم دچار گرسنگی یا سهمیه بندی شده اند یا وقتی فهرست تلفات يك جنگ طولانی بالا می گیرد صدق می کند، در تمامی این موارد، رسانه ها و رهبران سیاسی محلی و ملی سعی در تفسیر تجربیات مردم دارند ولی ممکن است (البته نه بالضرورة) زمانی فرا رسد که وزن

۲- ح: کنش های متقابل با واقعیت محیط در کشورهای توسعه یافته

مجموع این تجربیات بر تأثیر آن تفاسیر بچربد.



۲- خ: مدل جمع بندی شده جریان ارتباطات در يك سیستم پنج سطحی و محیط آن



همین وضع در مورد سطوح بالاتر نیز صادق است. رهبران افکار عمومی محلی، رسانه های جمعی، حکومت، نخبگان اجتماعی - اقتصادی، همگی احتمال دارد در مورد مسائلی مانند رفاه یا رکود اقتصادی، جریان طلا به داخل یا خارج کشور، سهولت یا شکست در مهاجرت، موفقیت یا شکست در روابط خارجی یا جنگ، و پیشرفت ها یا ناکامی های مختلف در زمینه دانش، تکنولوژی، بهداشت عمومی، رشد جمعیت، بهتر یا بدتر شدن وضع محیط زیست، و حفظ شدن یا ته کشیدن منابع ملی، تجربیات مستقیمی داشته باشند. هر يك از این مسائل یا تمامی آنها می تواند تأثیر خود را بر افراد موجود در هر سطح از سیستم ارتباطات اجتماعی به جا گذارد و بنابراین می تواند مستقیماً بردر یافت آنان از خودشان و نیز بر اعتماد یا بی اعتمادی آنان نسبت به یکدیگر اثر بگذارد. اعتبار حکومت، یک گروه نخبه ملی، یا یک نظام ملی از رسانه های جمعی در صحنه بین المللی و نیز در سیاست داخلی ممکن است تا حد زیادی به میزان تطابق پیام های آن با تأثیر مستقیمی که واقعیت بر مردمان، گروه ها و سایر حکومت های مربوطه دارد وابسته باشد.

هریک از این سطوح به هم وابسته ارتباطات، خود مرکب از گروهها و نهادهای ذینفوذ گوناگون است. به علاوه در میان گروه های واقع در سطوح مختلف سیستم ارتباطات، انتلاف های دیگری وجود دارد. این قبیل انتلاف ها را می توان میان برخی از رهبران سیاسی ملی، برخی از رسانه های جمعی، برخی از رهبران محلی، و بخش هایی از رای دهندگان پیدا کرد. تمامی این گروهها ممکن است در سیاست خارجی هوادار یک خط مشی «سرسختانه» یا «نرمخویانه» - یعنی تمایل بیشتر یا کمتر به نزدیک شدن به آستانه جنگ در جریان تعقیب اهداف اولویت دار سیاست خارجی ملی - باشند، در حالی که دیگر گروه ها یا انتلاف ها ممکن است اولویت را به اهداف داخلی خویش بدهند.