

جایگاه منافع ملی در سیاستگذاری داخلی ایران

دکتر حسین بشیریه

عضو هیات علمی دانشگاه تهران

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال چهارم • شماره اول و دوم • بهار و تابستان ۱۳۸۰ • شماره مسلسل ۱۲ و ۱۱

مقدمه

یکی از مسایل بغرنج در مفاهیم اعتباری پیچیده‌ای مثل منفعت ملی، بحث تعریف «منفعت ملی است» و به ویژه از حیث سیاسی این مسأله مطرح است که مرجع تشخیص منافع سیاسی یک کشور کدامست؟

ظاهراً با توجه به رویه‌های نظامهای سیاسی از دیرباز تاکنون، تنها گروههای حاکم یا بخشی از گروههای حاکم هستند که خود را صاحب حق می‌دانند که بر اساس مشروعیت، اقتدار و قدرتی که دارند، منافع ملی را تعریف کنند. به نظر می‌رسد با توجه به تحولاتی که در سطح جهانی به سمت دموکراتیزاسیون در حال وقوع است، درباره این که چه کسی محق است تعریف نوبی مطرح کند پرسشی از نو ایجاد شده است و دست کم یکی از شرایط تحقق دموکراسی این است که منافع ملی از طرق دموکراتیک تعریف شوند، یعنی نهادهای مدنی، احزاب سیاسی و گروههای سازمان یافته که بازگو کننده و نماینده منافع گروههای مختلف اجتماعی هستند، در تعریف منفعت ملی سهیم باشند.

الف - منافع ملی در عصر جهانی

مفهوم و نظریه جهانی شدن، یکی از مهمترین مفاهیمی است که در یکی دو دهه گذشته پیدا شده که هم در مقام یک نظریه و هم به مثابه یک پدیده در حقیقت تحولات چشمگیری چه از لحاظ تئوریک و چه از لحاظ عملی در سطح جهان ایجاد کرده است؛ بنابراین با توجه به این مفهوم اساسی، باید در معنا و مفهوم منافع ملی بازاندیشی کنیم.

در این جا ابتدا با بحث کوتاهی، به وجوه جهانی شدن (به صورت فشرده) و بعد به عملکرد دولت جمهوری اسلامی به ویژه در سالهای پس از ۱۳۶۸ در جهت تطبیق خود با فرآیند جهانی شدن خواهیم پرداخت.

به طور کلی می‌توان گفت که چند شاخص برای جهانی شدن در نظر گرفته‌اند و جهانی شدن در واقع ظرفی است که باید منافع ملی در داخل آن فهمیده و سنجیده شود. در عصر جهانی شدن شاهد گسترش ارتباطات و پیوستگی دولت‌ها و واحدهای سیاسی به شکل بسیار گسترده‌ای هستیم. مفاهیمی همانند امپریالیزم و وابستگی، دیگر به هیچ وجه قادر به تبیین مفهوم فراملی که جانشین روابط بین‌المللی می‌شود، نمی‌باشند و پر بیراه نیست اگر بگوییم که دولت‌های بزرگی مثل ایالات متحده در به راه انداختن فرآیند جهانی شدن مؤثر بوده‌اند، اما این مخلوق و مولود به نیروی تنومندی تبدیل شده که دیگر کنترل‌پذیر نیست و ماهیتش هم در واقع همین است که دیگر اراده‌های ملی و حکومتی در تعیین سرنوشت جهانی شدن نقش تعیین کننده چندان نخواهند داشت.

دوم این که ما در ذیل همین مفهوم شاهد پیدایش توده‌ای از اقتدار سیاسی و حقوقی در سطح بین‌المللی هستیم. سازمان‌ها و نهادهای سیاسی و اقتصادی بین‌المللی و تجاری و همچنین شرکتهای چند ملیتی، چنان بازبگرانی عمده در کنار دولت‌های ملی، در سطح جهان در حال ظهور هستند. بعد از جنگ سرد و تسلط گفتمان فکری ناسیونالیزم و با تحولات سیاسی که در مناطق گوناگون جهان اتفاق افتاد، در حقیقت می‌شود گفت که توده‌ای از اقتدار سیاسی در سطح بین‌المللی در حال شکل‌گیری بوده است.

نکته دیگر این است که با توجه به پیشرفت‌های گوناگونی که در جهان شاهد آن بوده‌ایم، مسایلی پیدا شده‌اند که دولت‌های ملی نمی‌توانند از عهده حل آنها برآیند؛ مسایلی همانند محیط زیست، جنگ و صلح، جلوگیری از امراض و بیماری‌های همه‌گیر، گرم شدن جهان، افزایش جمعیت و ... مواردی است که هیچ دولتی به تنهایی توان بر حل آنها را ندارد و نتیجه پیدایش این مسائل، ضرورت همکاری و تفاهم بین‌المللی و افزایش قدرت سازمانهایی که بتوانند با تکیه بر منابع ملی کشورهای گوناگون از عهده چنین مسائلی برآیند، بیشتر شده است.

بعد دیگر فرآیند جهانی شدن، بعد اطلاعاتی و ارتباطاتی است؛ همه این‌ها مباحثی است که در سایه پیدایش رسانه‌های الکترونیکی و کاربرد عمومی آنها در سطح جهان طرح شده و در حقیقت می‌توان گفت که انقلاب سوم صنعتی زمینه و زیربنای بسیاری از تحولاتی است که در حوزه اقتصاد جهانی و همچنین زندگی اجتماعی در حال وقوع است.

دیگر این که از حیث اقتصادی شاهد این هستیم که دولت‌های ملی با توجه به فرآیند جهانی و

جهانی شدن فرآیندهای اقتصادی، دیگر قادر نیستند از عهده حل مسایل داخلی خود با شیوه‌های کنترل کیفی اقتصادی به روش گذشته، برآیند و در نتیجه صحبت از بازار ملی، روی هم رفته بحثی متروک می‌گردد. در حقیقت عوامل مختلف بین‌المللی در ایجاد تورم و رکود و یا رشد اقتصادی هر یک از سرزمینهای ملی مؤثر هستند و دولت‌های ملی، دیگر برخلاف گذشته آن قدرت را ندارند که فرآیندهای اقتصادی خود را بر حسب تصمیم‌گیریهای داخلی تنظیم کنند.

بنابراین از حیث نظری، بحثی را که پیش از این در زمینه توسعه اقتصادی، برخی از نظریه‌پردازان، زیرعنوان قطع پیوند با جهان امپریالیستی مطرح می‌کردند، امروزه همان نظریه‌پردازان تحت عنوان ایجاد پیوند جدید با بازار جهانی و با تحولاتی که از حیث وجوه گوناگون در فرآیند جهانی شدن پیدا شده، مطرح می‌سازند و این بحثها برخلاف گذشته، ایدئولوژیک و شعاری نیست، بلکه بر اساس تحلیلهای تازه‌ای انجام می‌پذیرد که از فرآیند انباشت جهانی و تحول در یک فرآیند و تأثیراتی که این فرآیند بر روی زندگی سیاسی و اجتماعی علل گوناگون داشته است؛ که تفصیل آن از حوصله بحث ما خارج است.

همچنین در سایه تحولاتی که مجموعاً فرآیند جهانی شدن را تشکیل می‌دهند، برخی علایق تازه در سطح بین‌المللی مطرح شده که حتی بزرگترین نظام‌های سیاسی حاضر نیستند از کنار آنها بی‌اعتنا بگذرند و یا دست کم این که از حیث نظری، اهمیت آنها را گوشزد کنند یا به عبارت دیگر تفسیری دیگر از ضرورت چنین مسائلی به دست بدهند. بحث دموکراسی جهانی، بحث صلح، بحث رعایت حقوق بشر و رعایت قوانین اساسی، تنها تکیه‌گاهی است که در جهان معاصر برای تأمین حقوق بشر تعبیه شده و در حول چنین مفاهیم و علایقی که در سطح بین‌المللی در حال شکل‌گیری است، گروهها، سازمانها، نهادها و تشکیلات غیرحکومتی در حال شکل‌گیری هستند. گرچه فرآیند جهانی شدن در حال پیشرفت بوده، اما آن چه روشن است فرآیندی می‌باشد که اکنون در حال روی دادن است و غایات آن هنوز برای ما نامعلوم می‌نماید. علاوه بر این، هنوز دولت‌های ملی پایبند منافع ملی خود هستند و با هم در رقابتند. بنابراین گمان می‌کنم نباید چندان هم به صورت شتابزده قضاوت کرد؛ در عین حال که باید پیشرفت نیروهای نظام جهانی را در نظر گرفت و از سوی دیگر هم باید دید که دولت‌های ملی تا چه اندازه پابرجا هستند و تا چه اندازه می‌توانند منافع ملی کشورهای خود را تأمین بکنند.

استدلال من این است که برخلاف باور برخی نویسندگان به تضعیف شدن دولت ملی در عصر جهانی شدن، نه تنها دولت ملی تضعیف نشده بلکه باید گفت که در حال پیدا کردن کار ویژه‌های جدیدی نیز می‌باشد و فقط کار ویژه‌های قدیم آن ضعیف گشته است، اما به مثابه یک نهاد حتی می‌شود گفت که از جهات دیگری در حال تقویت است. کار ویژه‌های قدیمی دولت ملی که در

زمینه عدالت توزیعی، کنترل اقتصادی، برنامه‌ریزی و ... بوده روی هم رفته با توجه به شرایط در حال وقوع در جهان، دستخوش تضعیف شده است. اما از سوی دیگر، دولتهای ملی دیگر تنها در سطح جهان با دولتها مواجه نیستند بلکه با پدیده‌های جدید به نام جهانی شدن مواجهند که ابعاد پیچیده و نامرئی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دارد و در نتیجه این دولتهای ملی باید همچون یک منزلگاه، یک پست و یک واسط بین این فرآیندهای کلی جهانی شدن و سطح داخلی کشورها عمل بکنند و در نتیجه کار ویژه‌های تازه‌ای به دست آورند.

این دیدگاه در مقابل دو دیدگاه قرار دارد یکی دیدگاه سنت‌گرای افراطی که در واقع پدیده جهانی شدن را به هیچ می‌گیرد و طبعاً از طرف دیگر، دولت را هم نمی‌تواند اداره کند، چرا که دولت عصر جهانی شدن کار ویژه‌های جدیدی پیدا کرده و دریافته است که با کارویژه‌های قدیم نمی‌شود آن را اداره کرد؛ از طرف دیگر تندروهایی نیز وجود دارند که معتقد به اضمحلال کامل دولت ملی هستند و شاید در دراز مدت چنان که کانت یا مارکس نیز بدان باور داشتند این مسأله روی دهد و باید گفت که نطفه‌های این دولت جهانی هم در حال شکل‌گیری است چنان که بوروکراسی عظیم سازمان ملل در سطح جهانی را شاهدیم، ولی هنوز داوری در این باره بسیار زود است.

پس با توجه به تحولات ذکر شده به نظر می‌رسد که تعریف تازه یا تعبیر تازه‌ای از اقتدار ملی، حاکمیت ملی و منافع ملی در سایه تحولاتی که در سطح جهان در حال شکل‌گیری است باید صورت بگیرد.

ب- منافع ملی ایران و فرآیند جهانی شدن

حال پس از پرداختن به این بحث نظری و در سایه آن، درباره ایران باید گفت که توجه به فرآیند جهانی شدن و باز تعریف منافع ملی به صورتی واقع بینانه‌تر نسبت به دهه اول انقلاب، در دهه دوم، یعنی از سال ۱۳۶۸ به بعد و به ویژه در دولت آقای رفسنجانی اتفاق افتاد. به عبارت درست‌تر گروه مهمی که در این زمینه آغاز کننده مباحث موجود به شمار می‌روند همان گروه کارگزاران سازندگی است که در دعوای و مشاجرات سیاسی آن زمان نقش عمده‌ای داشت و در واقع باید سبقت در طرح بحث جهانی شدن را در آغاز به کارگزاران سازندگی نسبت دهیم. در این دوره بین جامعه روحانیت مبارز و دولت آقای هاشمی رفسنجانی که در واقع یک گروه نخبه سیاسی به دور خود جمع کرده بود، اختلافاتی پیدا شد. این اختلافات بر اثر دو تعبیر از منفعت ملی بود: یک تعبیر سنت‌گرایانه و یک تعبیر مدرن‌تر. تعبیری که در آن دوران و حتی هم‌اکنون هم مطرح می‌شود تعبیر راست مدرن و تعبیر راست سنتی از مصلحت ملی است.

چند محور اختلاف بر اثر تعبیر مصلحت یا منفعت ملی بین مجلس شورا و دولت آقای رفسنجانی، یا به عبارتی کارگزاران، وجود داشت که یکی طبعاً ضرورت تجدید نظر در سیاست خارجی ایران بود؛ چرا که بعد از وقوع جنگ دوم خلیج فارس و تغییراتی که در معادلات سیاسی منطقه پیدا شد و می‌طلبید که جمهوری اسلامی ایران موضع واقع بینانه‌تری در پیش گیرد. حتی آن دولت استدلال می‌کرد که شرط لازم برای توسعه یافتگی کشور و توسعه اقتصادی، تجدیدنظر در سیاست خارجی کشور است و به نظر می‌رسید که استدلال درستی باشد؛ چرا که در همین دوران ما شاهد افزایش فزاینده فرآیندهای جهانی شدن بوده‌ایم. به علاوه بحث تنش‌زدایی در روابط خارجی ایران پیش کشیده شد و این که باید چهره قابل قبولی از جمهوری اسلامی در نزد افکار عمومی ترسیم شود. در جهت پیشبرد روابط تجاری ایران با اروپا، در سطح بین‌المللی بحث گفتگوی انتقادی پیش آمد و همه اینها در آن دوران به منزله عرضه تعبیر تازه‌ای از منفعت ملی در سایه جهانی شدن بود.

مسئله دیگر این بود که چگونه می‌توانیم از مقتضیات جدید نظام بین‌المللی، بعد از پایان جنگ سرد و فروپاشی شوروی و گسترش فرآیندهای جهانی به بهترین شیوه بهره‌برداری کرده و چنان که گفتیم محدودیتها را به فرصت تبدیل کنیم و با توجه به این که در ایران طی سالهای پیش از آن، مشکلات اقتصادی زیادی پیدا شده و رشد اقتصادی کشور نیز تا اندازه زیادی کند شده بود بحث از تشویق سرمایه‌گذاری خارجی در جهت ایجاد تحولات تکنولوژیک در کشور و تبیین عقب ماندگی تکنولوژیک و اقتصادی ایران مطرح شد، که باز هم در جهت سیاستهایی بود که سازمانهای جهانی، بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و به طور کلی منطق بین‌المللی سرمایه‌داران جهانی در حال تعلیم دادن آن بود.

همچنین آن‌گونه که می‌دانید، بین مجلس و دولت بر اثر ماهیت برنامه اول اقتصادی اختلاف نظر پیدا شد و روی هم‌رفته مجلس ارزیابی ناخوشایندی از آن انجام داد؛ نتیجه هم این بود که تصویب برنامه دوم یک سال به تعویق افتاد در حالی که سازمان برنامه و بودجه با نهایت دقت از اصول آن برنامه در زمینه فرآیندهای جهانی شدن دفاع می‌کرد. اختلاف نظر دیگر پیش آمده، بر سر مسئله تمهیدگرایی و تخصص‌گرایی بود که باز هم نشان از دو تعبیر سنت‌گرایان و راست مدرن از منفعت ملی داشت. استدلال جناح راست این بود که تخصص‌گرایی موجب غرب‌گرایی و علم‌گرایی و گرایشهای ضد ارزشی و تهاجم فرهنگی می‌شود و پای امپریالیزم را دوباره به کشور باز می‌کند؛ در حالی که در مقابل، استدلال اصلی کارگزاران و به طور کلی راست مدرن این بود که پیشرفت و توسعه اقتصادی کشور با انحصار قدرت در دست گروههای سنتی، قابل جمع نیست و باید نیروهای وفادار به انقلاب را جذب کرده، مشارکت سیاسی را گسترش داد و این امر مستلزم

پذیرش تخصص، چونان یک ارزش در اداره امور کشور بود.

بنابراین، به طور کلی می‌توان گفت که در موج اول گرایش ایران به جهانی شدن، که در زمان دولت آقای رفسنجانی اتفاق افتاد ما یک توجه تئوریک و تا حدی عملی به فرآیندهای جهانی شدن نشان دادیم و این هم با توجه به فروض پیش گفته، به نظر می‌رسد که در جهت پیشبرد منفعت ملی و تطبیق ایران با شرایط جهانی بود هر چند چنان که خواهیم گفت، از لحاظ عملی مشکلات عمده‌ای پیش آمد و حتی تا اندازه‌ای غرض نقض شد و این سیاستها در جهت تقویت قدرت اقتصادی درونی قرار گرفتند و به جای تشویق رقابت اقتصادی که اصل اساسی لیبرالیسم در سطح بین‌الملل بود انحصارگراییهای اقتصادی را هم موجب شدند ولی روی هم رفته باید گفت که از لحاظ نظری این توجه و رویکرد به فرآیندهای جهانی شدن قابل بررسی است و به نظر می‌رسد که نکته مثبتی در جهت تشخیص مصلحت و منفعت ملی ایران باشد.

باید گفت که بحثهای نظری کارگزاران دولت آقای هاشمی رفسنجانی و نخبگان سیاسی پیرامون آنها بجا می‌نمود؛ بحث از تعامل فرهنگی، بحث از این که عقب ماندگی ایران تکنولوژیک است و باید از طریق استقراض و کمک از سرمایه‌های بین‌المللی در این زمینه اقدام کرد، بحث از سرمایه‌گذارهای بنیادی در کشور و همچنین ایجاد ارتباط در وجوه گونه‌گون با نظام اقتصادی جهانی، گسترش صادرات و واردات، کاستن از حجم فعالیتهای دولتی، سرمایه‌گذاری صنعتی و چنان که می‌دانیم اقداماتی در جهت ایجاد مناطق آزاد تجاری مطرح بود. برخی از مقررات گمرکی حذف یا تقلیل داده شد، تسهیلاتی برای صادرات و واردات در کشور ایجاد شد و اقداماتی در جهت اصلاح نظام ارزشی کشور صورت گرفت که از جهت اقتصادی قابل توجه بود. جلب سرمایه‌گذاران خارجی به شیوه‌های مختلف، آزادسازی تجاری و اقداماتی که در جهت ایجاد ارتباط از حیث اقتصادی با فرآیند جهانی شدن صورت گرفت. اما در عمل، به نظر می‌رسد که خصوصی‌سازی و سیاست ترمیم اقتصادی در ایران در خدمت منافع جناحی و گروهی قرار گرفت و اگر چه در صورت مسأله زیر عنوان طرح مجدد مصلحت ملی و منفعت ملی و تعریف دوباره آن مطرح شد، منتهی با توجه به تعریف سیاست و حکومت در ایران، در نهایت واگذار شدن برخی اموال عمومی به بنگاهها و مراکز خصوصی را در پی آورد و به جای این که رقابت تشویق شود، در واقع ساختار نابرابری، تورم و سایر بدیهای اقتصادی هم در سایه آن پدیدار گشت.

البته دولت کارگزاران سازندگی تنها به مسائل اقتصادی توجه نداشت و بحث از آزادیهای سیاسی نیز ریشه در مباحث این گروه دارد که البته بازتاب اختلاف بین جناح راست سنتی و راست مدرن از حیث اقتصادی بود. به هر حال بحثهای این دو درباره اهمیت بیشتر به نهادهای دموکراتیک در چهارچوب قانون اساسی، تشویق مشارکت مردم و قانونگرایی، همچنین کنترل

نظارت استصوابی (به این صورت که تنها به تعیین ملاک‌های کلی محدود شود)، آزادی مطبوعات و تساهل سیاسی بود که در حول و حوش انتخابات مجلس پنجم و بعد از آن دیده شد. اما به نظر می‌رسد که گام اساسی در جهت تعریف مجدد مصلحت و منفعت ملی بعد از دوم خرداد و با پیروزی آقای خاتمی برداشته شده باشد. سیاست‌های جهانی در زمینه اقتصادی، طبعاً کم و بیش ادامه پیدا کرده و به نظر می‌رسد که چاره‌ای هم جز این نیست. اجرای سیاست‌های کنترل اقتصادی به مفهوم قدیم، دیگر از نظر ساختاری در اقتصاد ایران ممکن نبوده و در حقیقت گزینش دیگری هم چندان پیش رو نیست، اما گام مهمی که در جهت پیشبرد منافع ملی بر طبق مفهوم جهانی شدن در دوران بعد از دوم خرداد برداشته شده، توجه به فرهنگ دموکراتیزاسیون در ایران است و طبعاً گسترش فرهنگ دموکراسی را باید یکی از رگه‌های اصلی جهانی شدن دانست. جهانی شدن به معنای گسترش زندگی دموکراتیک با توجه به حقوق بشر، آزادی‌های مدنی، حراست از تشکیلات مدنی و آزادی‌های اجتماعی نیز هست، هر چند که در تفسیرهای بسیار مخدوشی که در برخی مطبوعات ایران عرضه می‌شود، غالباً فقط سخن از تبعات منفی جهانی شدن می‌رود.

نتیجه‌گیری

به نظر می‌رسد که تعریف مجدد مصلحت ملی در سایه اصلاحات سیاسی و اجتماعی در ایران و طرح اندیشه جامع مدنی و به ویژه بحث گفتگوی تمدن‌ها وارد فاز تازه‌ای شده و این در حقیقت حکایت از بحث نخستین ما دارد که تعریف منافع ملی بسته به گروه‌هایی است که آن را تعریف می‌کنند و معمولاً گروه‌های غالب، چنین تعاریفی انجام می‌دهند. اما به نظر می‌رسد که این تعبیر نه چندان هژمونیک آقای خاتمی در مورد منافع ملی، بایگ‌های اجتماعی گسترده‌ای هم داشته و بیانگر خواسته‌های عمومی مردم باشد، که در حقیقت به نکته دوم می‌رسیم که مصلحت ملی در عصر جهانی شدن و گسترش دموکراسی که گریزی از آن نیست، به ناچار باید حاوی نظرات و افکار عمومی در هر جامعه‌ای باشد.



پرویشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی