



## سیاست امنیتی در ایران پس از انقلاب

*Daniel L. Byman, Shahram Chubin, Anoushiravah Ehteshami, Jerrold Green,  
Iran's Security Policy in the Post – Revolutionary Era, Santa Monica,  
Rand, 2001, 113 pp*

### مقدمه

«سیاست امنیتی» (Security Policy) مدخل نوپدیدی در حوزه میان رشته‌ای مطالعات امنیتی به شمار می‌آید. اگرچه این عنوان همانند سایر موارد مشابه در علوم اجتماعی، دچار نارسایی‌هایی است؛ اما در پرتو مطالعات روشمند در حوزه مطالعات امنیتی کارکرد و قابلیت تبیینی بیشتری خواهد یافت.

سیاست امنیتی ناظر بر خط و مشی‌های حاکم بر روندهای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در حوزه‌های مرتبط با امنیت ملی کشور است. بدین لحاظ حوزه‌های سیاست داخلی و خارجی و عرصه‌های نظامی، اطلاعاتی، اقتصادی، مدیریتی و حتی فرهنگی و اجتماعی با مقوله سیاست امنیتی ارتباط وثیق می‌یابند.

به لحاظ تعامل با رشته‌های مرتبط، سیاست امنیتی، آنگاه که به مقوله سیاستگذاری و تصمیم‌گیری می‌پردازد به رشته‌های «مدیریت استراتژیک» و «سیاستگذاری عمومی» نزدیک می‌شود. از سوی دیگر، این حوزه برای فهم و تبیین محیط سیاستگذاری و عوامل مؤثر بر حوزه‌های داخلی و خارجی امنیت، وامدار متدهای رایج رشته‌های جامعه‌شناسی امنیت، جامعه‌شناسی سیاسی، سیاست جغرافیایی، ژئوپلتیک، روابط بین‌الملل و موارد مشابه است.

در این نوشتار یکی از آثار جدید در این حوزه که به مطالعه موردی سیاست‌های امنیتی در جمهوری اسلامی ایران، مبانی، روندها و پیامدهای آن پرداخته است؛ معرفی و مورد نقد و بررسی اجمالی قرار می‌گیرد.

## الف. معرفی کتاب

«سیاست امنیتی ایران» عنوان کتابی است که به سال ۲۰۰۱م از سوی مؤسسه مطالعاتی شناخته شده «رند» در امریکا انتشار یافته است. پدیدآورندگان اثر، چهارتن از کارشناسان و تحلیل‌گران بنام مسایل امنیتی و سیاست خارجی ایران به شرح زیر می‌باشند:

- دکتر اتوشیروان احتشامی، استاد روابط بین‌الملل دانشگاه دورهام انگلیس، مدیر مرکز مطالعات اسلامی و خاورمیانه در لندن و صاحب چند اثر تألیفی در خصوص مسایل سیاست و حکومت در خاورمیانه و ایران.

- دکتر شهرام چوبین، استاد پیشین دانشگاه تهران و مدیر کنونی «مرکز ژنو برای سیاست‌های امنیتی» و نویسنده چند کتاب و مقاله در زمینه مسایل امنیتی در حوزه خاورمیانه و ایران.

- دکتر جرال د گرین، نویسنده و تحلیل‌گر مسایل ایران و خلیج فارس که سال‌ها پیش از انقلاب در ایران اقامت داشته و هم‌اینک مسئول بخش مطالعات سیاست‌گذاری امور عمومی در خاورمیانه در موسسه رند می‌باشد.

- دکتر دانیل بیمن، نویسنده و کارشناس مسایل ایران و خلیج فارس و مسلط به زبان فارسی و عربی که در حال حاضر با موسسه رند همکاری پژوهشی دارد.

نویسندگان، نوشتار خود را در قالب شش فصل سازماندهی کرده‌اند. فصل اول دربرگیرنده مباحث مقدماتی روش‌شناختی و بیان برداشت‌های کلی است. در کالبد شکافی سیاست امنیتی ایران، نویسندگان با تأکید بر پیچیدگی آن معتقدند که عواملی مانند مذهب، ملی‌گرایی، قومیت، اقتصاد و ژئوپلتیک، جملگی مؤلفه‌های مهمی هستند که بر اهداف، تاکتیک‌ها و روابط ایران با جهان پیرامون تأثیر می‌گذارند. کارکرد نهادهای عمده امنیتی و آرمان‌های رهبران نیز بر پیچیدگی مضاعف سیاست‌های ایران اثر می‌نهند.

اما به هر حال با در نظر گرفتن پیوند سیاست‌ها در حوزه‌های داخلی و خارجی، سیاستگذاری امنیتی ایران متأثر از آسیب‌پذیری‌های این کشور و معطوف به حفظ بقای خود و تعهد به آرمان‌های انقلابی است.

نویسندگان برای درک بهتر سیاست‌های امنیتی ایران بر استفاده از رویکردهای زیر اشاره دارند:

- توجه به محرک‌ها و انگیزش‌های عمده در سیاستگذاری امنیتی ایران

- توجه به کارکردها و برنامه‌های نهادهای امنیتی و نیروهای مسلح به ویژه سپاه پاسداران

- بررسی روند تصمیم‌گیری در عرصه مسایل امنیتی

فصل دوم کتاب به بررسی منابع بنیادین سیاست خارجی و امنیتی ایران اختصاص دارد. کاراکترهای مشخص جمهوری اسلامی در حوزه سیاست خارجی بر تعیین اهداف و شیوه پی‌گیری آنها مؤثرند. اسلام و در کنار آن عامل ژئوپولیتیک، اقتصادی و مسایل قومی در این زمینه قابل طرح هستند. در حالی که محیط ژئوپولیتیک، مسایل قومی و اقتصادی موجب احتیاط و محافظه‌کاری در سیاست‌های ایران می‌شوند، اسلام انقلابی و ملی‌گرایی ایرانی، عوامل چالش ایران با همسایگان و ابرقدرت‌ها بوده است. محیط متحول ژئوپولیتیک پیرامون ایران به ویژه فروپاشی اتحاد شوروی (سابق) و جابه‌جایی مداوم قدرت‌های منطقه‌ای نیز سیاست خارجی ایران را به دنبال خود کشانده است. در این میان تحولات عراق اهمیت تعیین‌کننده‌ای داشته و علاوه بر سیاست خارجی، امنیت داخلی ایران و مسایل کردها را هم تحت تأثیر قرار داده است. البته مسایل قومی و فرقه‌ای منحصر به کردها نیست. علی‌رغم پیوندهای دیرین دینی و ملی میان ایرانیان، وجود تضادهای مذهبی و زبانی می‌تواند اقوام ایرانی را تا حدی دچار واگرایی نماید؛ به خصوص که نیروهای رقیب خارجی همواره برای تضعیف ایران، از این آسیب‌پذیری کشور بهره‌برداری نموده‌اند. تنوعات قومی مذهبی ایران، برای اعتدال و احتیاط در سیاست خارجی بوده است. (ص ۱۶)

در بعد اقتصادی، رژیم جدید پس از یک دهه بی‌توجهی، به اهمیت عامل اقتصاد در مشروعیت خود پی برد. این در حالی است که کشور دچار مشکلات جدی ناشی از افزایش سریع جمعیت، بیکاری، استقراض خارجی و وابستگی به درآمدهای نفتی بوده و برای حل

مشکلات اقتصادی از طریق تشویق سرمایه‌گذاری خارجی، دستیابی به فناوری واردات و غیره، نیازمند داشتن روابط حسنه و یا دستکم روابط غیرخصمانه در بعد خارجی است. (ص ۱۸)

در مجموع، سیاست خارجی ایران در مناطق و موضوعات مختلف تابعی از نحوه ترکیب عوامل پنج‌گانه فوق می‌باشد. (ص ۲۰) اما اینکه در کدام موارد، عوامل چالش برانگیز مبنای عمل قرار می‌گیرند و در چه مواردی، ایران احتیاط و اعتدال پیشه می‌کند روشن نیست

فصل سوم، به بررسی روند تصمیم‌گیری امنیتی در ایران می‌پردازد. روندی که ویژگی آن پیچیدگی ابهام‌آمیز و بعضاً متضاد و اجرای نامطمئن است. البته ابهام و پیچیدگی، امری ذاتی در زمینه تصمیم‌گیری در حوزه‌های امنیتی است؛ اما این ویژگی در مورد ایران بیشتر متأثر از تعداد نهادها، دخالت بازیگران غیردولتی و نیز شخصی بودن روابط قدرت می‌باشد. هرچند یک اجماع نظر کلی همراه با پیچیدگی در درون نظام وجود دارد، اما استمرار حاکمیت دوگانه و نهادهای موازی به پیدایش یک ساختار خاص متشکل از نهاد رهبری، ریاست جمهوری، نیروهای نظامی و امنیتی و شورای عالی امنیت ملی منجر شده است. در کنار آن، مکانیزم تعیین‌کننده غیررسمی مبتنی بر مناسبات شخصی و نفوذ شخصیت‌های مذهبی نیز در کارکرد نهادهای رسمی مؤثرند. به عنوان نمونه در کتاب، به نفوذ روحانیان مدرسه حقانی قم در وزارت اطلاعات اشاره می‌شود. البته هر دو بخش رسمی و غیررسمی به نوعی تحت نظر مقام رهبری هستند. درباره تأثیر چندگانگی نهادها، می‌توان به نحوه تقسیم کار میان آنها (مثلاً تفویض امور مربوط به حفظ مرزها به ارتش و صیانت از کبان انقلاب به سپاه) و نیز نحوه مدیریت این نهادها پرداخت.

نحوه تأثیرگذاری این نهادها بر فرآیند تصمیم‌گیری نیز از همان مجاری رسمی مانند شورای عالی امنیت ملی و کمیسیون امنیت ملی مجلس در کنار مجاری غیررسمی همچون روابط خانوادگی و مناسبات گروه‌های مذهبی تعیین می‌یابد.

در فصل چهارم با عنوان «نهادهای امنیتی اصل و ترکیب آنها» نقش و تعامل سازمان‌های نظامی و اطلاعاتی ایران بررسی شده است. دو نهاد نظامی مورد اشاره یعنی ارتش به عنوان یک تشکیلات نظامی حرفه‌ای و کلاسیک با مأموریت صیانت از مرزها و مقابله با تهدیدات برون‌مرزی و در کنار آن سپاه پاسداران که مأموریت‌ها و کارکردهای خاص نظام جمهوری

اسلامی موجب پیدایش چنین نیروی نظامی در این بخش شده است مورد بررسی دقیقی قرار گرفته‌اند. شناخت روند تحول و تکامل سپاه پاسداران از یک نیروی شبه نظامی کوچک به یک نیروی نظامی بزرگ که کارکردهای غیرنظامی هم دارد، حائز اهمیت فراوانی است. ناآرامی‌های مناطق حاشیه‌ای کشور، تحرکات گروه‌های مخالف و مهم‌تر از آنها وقوع جنگ تحمیلی، در این روند نقش مؤثر و اساسی داشته‌اند. این عوامل به همراه ارتباطات خاص میان فرماندهان سپاه با رهبران نظام و اعتماد متقابل آنها به یکدیگر، در گسترش نقش و نفوذ سپاه پاسداران تأثیر به‌سزایی داشته است.

با پایان جنگ، ضمن تلاش برای بازسازی و تقویت نیروهای مسلح و خرید سلاح‌های جدید، در سازماندهی و تعامل ارتش و سپاه پاسداران نیز تحولاتی پدید آمد. از جمله ادغام وزارت سپاه در وزارت دفاع، تأسیس و تقویت ستاد کل نیروهای مسلح، همانندسازی درجات و نظام فرماندهی نیروها، ایجاد پست فرماندهی در ارتش و تلاش برای هماهنگ‌سازی بیشتر میان آنها از این دسته تحولات می‌باشد.

اما در میان همه نهادها، «بسیج» وضعیت خاصی دارد. این نهاد توده‌وار که در دوران جنگ کارکردی متناسب با شرایط جنگی داشت؛ به تدریج گسترش یافت و پس از جنگ، کارویژه غیرنظامی یافت و در راستای اهداف امنیتی، سیاسی و فرهنگی به کار گرفته شد. هرچند هنوز رهبران بسیج به دنبال نقش امنیتی برای این نهاد متناسب با شرایط جدید و گسترش بحران‌های شهری و صنفی هستند.

علاوه بر موارد فوق، سایر گروه‌ها و بازیگران حوزه امنیت نیز مدنظر قرار می‌گیرند. گروه‌هایی که در ابتدا برای این هدف تأسیس نشده و برای آنان کارکردهای صنفی یا فرهنگی تعریف شده بود. در این دسته می‌توان به برخی گروه‌های شناخته شده موسوم به گروه فشار اشاره کرد.

تأثیرگذاری جدی برخی بنیادها در حوزه سیاست خارجی که علی‌القاعده می‌بایست کارکردهایی در حوزه اقتصادی و رفاه عمومی داشته باشند نیز در این کتاب مورد بررسی قرار گرفته‌اند. در این چارچوب، نقش‌آفرینی عناصر و سازمان‌های متولی حوزه‌های فرهنگی و تبلیغاتی مانند سازمان تبلیغات اسلامی و سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی قابل اشاره‌اند.

در مقایسه نهاد‌های امنیتی اگرچه آنها مأموریت‌های متداخل فراوانی دارند، ولی بر مسائلی مختلفی تمرکز می‌کنند. البته بعضاً و متناسب با شرایط متحول داخلی و خارجی و سیاست‌های کلی نظام، خط‌مشی‌های این نهادها نیز تغییر می‌یابند. (ص ۴۱)

در ادامه و ذیل عنوان «نهاد‌های امنیتی و وضعیت نظامی ایران» با استناد به پاره‌ای آمارهای مأخوذ از منابع و متون خارجی، توان نظامی و تسلیحاتی ایران ارزیابی شده و بر تمایل نیروهای مسلح کشور بر استقلال نظامی و میل و تعهد به سوی نظامی‌گری حرفه‌ای با توجه به تهدیدات جدید در فضای متحول پیرامون ایران تأکید می‌شود.

در فصل پنجم با عنوان «نیروی نظامی و جامعه ایرانی» با این پیش فرض که نقش این نیرو در حوزه امنیتی مجزا از نقش کلی آن در سیاست داخلی نیست، به بررسی نقش نیروهای نظامی در جامعه در شرایط کنونی و دگرگونی‌های جامعه پس از روی کار آمدن سید محمد خاتمی می‌پردازد. به طور کلی، هم ارتش و هم سپاه پاسداران در دهه ۱۹۹۰ ارتباط متداخلی با جامعه مدنی داشته‌اند. ارتش، این مهم را از طریق تربیت نیروی انسانی، مشارکت در طرح‌های بازسازی پس از جنگ، تبلیغ آمادگی رزمی و تلاش برای دور ماندن از مسائلی سیاسی داخلی - که نقطه قوت آن است - به انجام می‌رساند. اما در سپاه پاسداران و نیروی بسیج، برخی، اصلاحات رئیس جمهور خاتمی را مغایر با مصالح نظام و وفاداری به رهبری می‌دانند. نامه نگاری و برخورد برخی فرماندهان سپاه پاسداران با رئیس جمهور در جریان ناآرامی‌های ۱۸ تیر ۱۳۷۸ در این خصوص قابل اشاره است.

چنین فضایی، موجد این پرسش است که آیا این نیروهای مسلح وفادارند؟ شاید بتوان پاسخ را به ساختار دوگانه قدرت و نحوه تعامل این دو بخش ارجاع داد و این که کدام نیرو به کدام بخش ساختار وفادار است. همین‌طور باید به این پرسش پرداخت که خطوط قرمز برای این نیروها چیستند؟ اطاعت از رهبری، وفاداری به آرمان‌های بنیانگذار نظام، ایده عدالت اجتماعی و اصلاحات محدود، حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور و دوری از آمریکا و اسرائیل را می‌توان از جمله خطوط قرمز و مبنای عمل این نیروها دانست.

تأثیر این نهادها بر جهت‌گیری و کارکردهای سیاست خارجی موضوع فصل هفتم کتاب است. بنابر این پیش فرض که هرچند به طور کلی جهت‌گیری در سیاست خارجی ثابت

نیست؛ با این حال الگوهای مهمی وجود دارند که به نهادهای امنیتی مجال نقش‌آفرینی ابزاری می‌دهد. از میان انبوه مسایل سیاست خارجی ایران، نهادهای مذکور در برخی حوزه‌ها حضور پررنگ‌تری دارند. نفوذ ارتش در حوزه نظامی و خریدهای تسلیحاتی خارجی و همکاری‌های نظامی قابل توجه است. سپاه پاسداران که به گفته فرماندهانش هیچ مرز جغرافیایی برای خود قابل نیست دارای حوزه وسیع‌تری از اختیارات در حوزه‌های خارجی است.

تأثیر نهادهای اطلاعاتی و نظامی بر روابط و سیاست‌های ایران در قبال کشورهای منطقه و همسایگان و نیز در رابطه با آمریکا برجستگی خاصی دارد. به ویژه عراق و سپس افغانستان در کانون نگرانی‌های امنیتی و طبعاً سیاستگذاری امنیتی قرار دارند. اما رابطه با روسیه بر اساس سیاست ترکیبی همکاری (در آموزش‌ها و خریدهای نظامی) و رقابت در حوزه مسایل افغانستان، آسیای مرکزی، خزر و قفقاز تنظیم شده است. در رابطه با کشور چین اساس همکاری ارتش و سپاه در زمینه خریدهای تسلیحاتی و آموزش‌های نظامی استوار می‌باشد که البته حجم آن علی‌رغم درخواست تهران به دلیل فشار آمریکا بر پکن کاهش یافته است. همچنین میان ترکیه و ایران، مسایل امنیتی مشترکی وجود دارد که علی‌رغم ایجاد تنش‌های مقطعی، تعاملات نظامی و امنیتی دو کشور را افزایش می‌دهد. بحران عراق و مسایل کردها از آن جمله‌اند. رابطه ایران با پاکستان نیز علی‌رغم رقابت در افغانستان در برخی امور نظامی همچنان ادامه داشته است. تأثیرگذاری این نهادها بر سیاست‌های ایران در مناطقی مانند خلیج فارس، آسیای مرکزی و قفقاز هم تابع ملاحظات ژئوپولیتیک و ادارک نظامیان و مقامات امنیتی ایران از ماهیت تهدیدات از این نواحی به ویژه حضور قدرت‌های رقیب ایران مانند آمریکا و اسرائیل می‌باشد. این علاوه بر تهدیداتی است که آنها از ناحیه چالش مستقیم تهران با واشنگتن و به ویژه تل‌آویو مدنظر دارند. نتیجه امر نقش‌آفرینی مؤثر این نهادها در سیاستگذاری نظامی و نیز تأثیر بر دیپلماسی ایران در خصوص رژیم‌های بین‌المللی کنترل تسلیحات است.

در بخش پایانی و نتیجه‌گیری، اشارات نویسندگان به موارد زیر قابل توجه است:

- در ایران، سیاستگذاری در حوزه‌های خارجی و امنیتی از یکدیگر قابل تفکیک نیستند.

- تصمیم‌گیری در ایران آشفته است اما بی‌قاعده نیست.

- ایران به گونه‌ای فزاینده ایدئولوژی را به مثابه پوششی برای سیاست واقع‌بینانه به کار می‌برد.
- جمهوری اسلامی به گونه‌ای فزاینده محتاط می‌شود.
- انجام سیاست‌ها نامرتب اما کمتر مورد اختلاف است.
- نیروهای امنیتی ایران تحت کنترل و تابع حوزه غیرنظامی است.
- نیروهای امنیتی ایران، نمایش قدرت را به ورود در رویارویی فعال (در بحران‌های برون‌مرزی) ترجیح می‌دهند.
- افتراق میان نیروهای کلاسیک (ارتش) با نیروی مسلح انقلابی (سپاه) رو به کاهش است.
- مسأله اسرائیل و آمریکا شامل تغییرات سیاست‌های ایران نمی‌شود.
- یافته پایانی مورد اشاره نویسندگان این است که این سیستم در ایرن در سیلان و در حال گداختن است.

## ب. نقد و بررسی کتاب

در نقدی مختصر بر کتاب «سیاست امنیتی ایران» موارد زیر قابل اشاره‌اند:

- اثر مذکور صبغه نظری ندارد. واژگان کلیدی مورد بحث مانند سیاست امنیتی، مفهوم‌بندی و تعریف عملیاتی نشده‌اند. این در حالی است که واژه کلیدی امنیت نیاز به مفهوم‌بندی جدی دارد. امنیت مفهومی مبهم و به شدت وابسته به محیط پیرامونی است. به نظر می‌رسد که بنا بر نظریه‌های مختلف، معانی گوناگونی از آن مراد می‌شود. به ویژه توجه به تأثیرات واقعه مهم ۱۱ سپتامبر در بازتعریف مفهوم‌بندی امنیت و ناامنی به لحاظ نظری حایز اهمیت فراوان است. ضمن این که رخداد مذکور بیشترین تاثیر خود را بر فضای امنیتی منطقه خاورمیانه و خلیج فارس نهاده و سیاست امنیتی اکثر کشورها به ویژه ایران را به شدت تحت‌الشعاع خود قرار داده است.

- در این کتاب، بررسی سیاست‌های امنیتی ایران عملاً به معرفی و بررسی کارکرد چند نهاد نظامی فعال در این حوزه تقلیل یافته است. مؤلفه‌های متعددی بر سیاست‌گذاری امنیتی ایران مؤثر هستند که بدون لحاظ کردن آنها فهم سیاست‌ها و اقدامات ایران مقرون به صحت نخواهد بود. ضمن این که حتی بررسی جایگاه نهادهایی مانند سپاه پاسداران و ارتش بدون بررسی



تعاملات درون‌سازمانی و برون‌سازمانی آنها با مراکز و جریان‌های سیاسی و نگرش‌های فکری حاکم بر بخش‌های مختلف این نهادها عملاً امکان‌پذیر نیست.

- مروری بر منابع و آثار مورد استفاده نویسندگان نشان می‌دهد که آنان بیشتر به منابع و متون تحلیل‌گران و مراکز آکادمیک و سیاسی غربی استناد کرده‌اند و همانگونه که خود اشاره کرده‌اند به متون معتبر داخلی و منابع دست اول دسترسی اندکی داشته‌اند. هرچند بنا بر ماهیت موضوع و کمبود آمار و اطلاعات در این زمینه تا حدودی جای توجیه باقی است، اما به هر حال از روایی و اعتبار چنین آثاری می‌کاهد و نتیجه‌گیریهای نادرستی به دست می‌دهد. چنین محدودیتی، گریبانگیر اغلب آثار مشابه در تحلیل مسایل ایران معاصر بوده و شاید تنها فعالیت علمی نویسندگان و تحلیل‌گران داخل کشور، این نقیصه را رفع نماید.

- مخاطبان اصلی چنین آثاری سیاستمداران و مراکز تصمیم‌گیری غربی و به ویژه آمریکایی هستند. سیاق نوشتاری و سبک گزارش گونه آن، اختصار مطالب و ایجاز فصول، کم‌عمق بودن بخش تئوریک و توجه به مطالعات موردی، نشان می‌دهد که این قبیل آثار کمتر صبغه آکادمیک به معنای رایج در ایران دارند و اساساً چنین هدفی مدنظر نویسندگان نبوده است. موقعیت و سابقه علمی هرچهار مؤلف این اثر حکایت از توان آنان در بررسی علمی مسایل ایران معاصر دارد. همین امر، گویای این اصل کلی حاکم بر خط و مشی مراکز مطالعات راهبردی در آمریکاست که تحلیل استراتژیک نیازمند پشتوانه نظری و برخوردار از چارچوب علمی است و مآلاً این مهم‌از عهده چنین تحلیل‌گرانی برمی‌آید. حتی اگر ظاهر اثر، صبغه یک گزارش راهبردی داشته باشد و صرفاً بر یک مطالعه موردی متمرکز گردد؛ در عین حال از خلال بررسی محتوای سطور می‌توان نظم و انسجام فکری و انسجام و پشتوانه نظری محکمی را مشاهده کرد که مبنای استدلال، تجزیه و تحلیل و نتیجه‌گیری نویسندگان و مؤلفان این اثر است.

در هر حال، مطالعه این اثر ضمن این که فضای فکری حاکم بر مراکز مطالعاتی، غربی و کارشناسان و تحلیل‌گران غربی را نسبت به ایران روشن می‌سازد؛ الگوی مناسبی را در خصوص نحوه تهیه گزارش‌های راهبردی فرازوی هم‌تایان ایرانی آنها قرار می‌دهد.

جعفر حق پناه



ثرويشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی