

نوشته: پرلر نورثج

ترجمه: دکتر هوشنگ مقتدر

ماهیت سیاست خارجی

یکی از وظایف ضروری دولتهای امروز طرح سیاست خارجی است. نیاز بطرح سیاست خارجی از آنجائیکه ناشی میشود که دولت اولاً به گفته لنین، یک جزیره نرزی نیست بلکه عضوی از جامعه دولتهاست که شرکت در آن غیر قابل پرهیز است و ثانیاً در این جامعه قدرت سیاسی متمرکز نیست بلکه بطور نایر ابر بین کشورها تقسیم شده است. در حالیکه سیاست خارجی مشابه فعالیت‌های دیگر دولت مانند فراهم ساختن خدمات آموزشی یا پزشکی یا حفظ نظم و قانون است ولی از این فعالیت‌ها متمایز میباشد زیرا کنترل دولت بر روی جامعه جهانی (چنانچه چنین کنترلی اصلاً وجود داشته باشد) ناقص است. سیاست داخلی به گفته راسکویاوند، عبارتست از کنترل اجتماعی از طریق قانون، سیاست خارجی عبارتست از بکار بردن نفوذ سیاسی به منظور ترغیب کشورهای دیگر که قدرت نانونگذاری خود را بطریقی که مورد دلخواه آن کشور است، اعمال کنند.

۱- پرلر نورثج استاد رشته روابط بین‌الملل مدرسه اقتصاد و علوم سیاسی دانشگاه لندن است. این مقاله فصل اول کتابی است بنام «سیاست خارجی کشورهای بزرگ» که وی با همکاری هفت تن از اساتید دیگر منتشر کرده است. در این مقاله وی به بحث و تحلیل درباره ماهیت اخذ تصمیم و روشهای تحلیل سیاست خارجی پرداخته است.

(F. S. Northedge, The Foreign Policies of The Powers, (London, 1969))

در این حوزه وزیر مربوط نمی‌تواند داری ترفیق باشد بلکه فقط میتواند در راه حصول آن کوشش کند. داوطلب نمایندگی پارلمان ممکن است در انتخابات نظریات خود را در باره سیاست خارجی اعلام کند ولی معنی این امر چیزی جز تعهد به مذاکره درباره این نظریات با کشورهای دیگر نیست و در هر حال قبول یا رد این نظریات نیز با آن کشورها است. بنابراین سیاست خارجی بیشتر به‌بالن مانند است تا به هواپیمائی که بقدرت موتور پرواز میکند - بیشتر به باغبانی شبیه است که در آن عامل شانس و هوای مساعد مؤثر است تا به تولید کالای صنعتی که از مرحله طراحی تا خرده فروشی قابل کنترل و برنامه ریزی است. در روابط بین‌الملل هرگز نباید اثر عوامل پیش بینی نشده را فراموش کرد. ای‌سا عواملی که انتظار و توقع آن نمیرفته و حتی کوشش در جهت جلوگیری از وقوع آن بعمل می‌آید که ناگهان پدیدار گشته‌اند: اشتراك منافع آمریکا و شوروی در ۱۹۴۰ در مخالفت با افزایش اختیارات مجمع عمومی ده‌سال قبل از آن قابل پیش بینی نبود. این امر که بیست سال پس از جنگ دوم آمریکا و بریتانیا برای فروش اسلحه به آلمان با هم رقابت کنند توسط نسلی که با هیتلر می‌جنگید قابل پیش بینی نبود.

از آنچه گفته شد نتیجه می‌گیریم که شیوه‌هایی مانند برنامه‌ریزی دراز مدت بیشتر در سیاست داخلی مجزاست تا در سیاست خارجی. برعکس بهره‌برداری از موقعیت‌های زودگذر و تطبیق با شرایط دگرگرن از خصوصیات سیاست خارجی است. دشواری درباره طرح‌های درازمدت در امور خارجی از آن جا ناشی میشود که اینگونه طرحها ممکن است به علت عدم همکاری کشورهای دیگر حتی یک کشور با شکست روبرو شود چنانکه «طرح بزرگ» کندی برای اروپا و آمریکا، به سبب مخالفت دوگول با شکست روبرو شد البته مراد این نیست که سیاست خارجی یک کشور طی مدت زمان درازی دارای جهات و هدف‌هایی ثابت نیست بلکه مراد آنستکه سیاست خارجی بمنظور تطبیق با شرایط متغیری که در چهارچوب آن فعالیت میکند باید از نظر روش و متد انعطاف‌پذیر باشد.

ثبات و تغییر

تضاد در سیاست خارجی از این جا ناشی میشود. هدفهای سیاست خارجی که محصول تأثیر متقابل فشارهای داخلی و خارجی بر دولت است، دارای یک کیفیت نسبتاً دائمی است. درحالیکه اعمال هدفهای مزبور در یک اوضاع و احوال معین باید با واقعیتهای دگرگون تطبیق کند. عوامل دگرگونی آشکار و از این قرارند: تحول نابرابر نظامی و اقتصادی کشورهاییکه سیستم بین‌المللی را تشکیل میدهند، انقلابهای بزرگ تکنولوژیک و اجتماعی عصر حاضر، تغییر در اندیشه‌ها و افکار و سرنوشت سیاستمداران و احزاب سیاسی در کشورهای امروزی جهان. بنابراین سیاست خارجی برای آنکه مؤثر باشد باید بطور دقیق تغییرات حاصله در دنیای بی‌قرار سیاست جهان را دائماً مدنظر داشته باشد. معه‌ذا نباید نیروها و عوامل ثبات‌بخش را از یاد برد. در سیاست خارجی کشاکش بی‌پایان بین نیروهای ثبات‌بخش و عوامل تغییردهنده وجود دارد، در درجه اول دولتها ناگزیرند دیر یا زود رفتار خارجی خود را با ویژگیهای کلی سیستم بین‌المللی که در چارچوب آن زیست می‌کنند تطبیق دهند. بلشویکها در ۱۹۱۷ مایل بودند که سیستم بین‌المللی موجود را برانداخته و سیستم دیگری جایگزین آن نمایند. به همین سان ایالات متحده آمریکا به سهم خود و بطریقه خاص خود، و نیز آلمان هیتلری - بگفته بولاک - درصدد بودند سیستم بین‌المللی را دگرگون سازند. ولی سرانجام دولتهای مزبور ناگزیر شدند رفتار خود را با مقتضیات سیستم بین‌المللی تطبیق دهند و مثلاً از اصل موازنه قوا که ممکن است با ایدئولوژی آنها مغایر بوده باشد پیروی کنند یا در صورت خودداری از این امر فنا شده و کار دیپلماسی را به جانشینان خود که در اینکار مهارت بیشتری دارند واگذار نمایند. بعلاوه در داخل این سیستم وضع جغرافیائی کشورهای مختلف و روابط فضائی آنها با یکدیگر بطور کلی یکسان باقی می‌ماند گرچه تکنولوژی ممکن است اثرات این عوامل فیزیکی را دگرگون سازد. سرزمین بری روسیه که در اروپا و آسیا گسترده است، موقع جزیره‌ای

بریتانیا - موقع جغرافیائی امریکاکه با وجود عصر موشک باز از اروپا و آسیا جدا است همگی سیاست خارجی این کشورها را تحت تأثیر قرار داده است. همچنین نباید تأثیر طرز فکر - رسوم و تعصبات ملتها را که طی مدت زمان درازی شکل گرفته و دیدهی انگاشته میشود در سیاست خارجی نادیده گرفت. بنابراین نباید امید یایم زیادی داشته باشیم که تغییر در حکومت یا ایدئولوژی یا حتی انقلاب های داخلی موجب تغییر در سیاست خارجی یک کشور گردد یا اگر کشور مزبور روش دیپلماسی خود را تغییر داد، ماهیت سیاست خارجی خود را نیز تغییر خواهد داد بنابر یک ضرب‌المثل قدیمی دو نفر سیاستمدار انگلیسی یکی محافظه‌کار و دیگری سوسیالیست با هم قاط مشترک بیشتری دارند تا دو نفر سوسیالیست یکی انگلیسی و دیگری فرانسوی. تاریخ احزاب سیاسی پراز نمونه‌هاییست که در آن احزاب سیاسی تغییرات وسیعی را به رای دهندگان وعده کرده‌اند و پس از انتخابات تمام یا تقریباً تمام اصولی را که رژیم قبلی اجراء میکرد بکار برده‌اند. پیروی استالین از روش ایوان مخوف در ۱۹۴۲، عضویت بریتانیا در پیمان آتلانتیک شمالی توسط حزب کارگر به دلیل توازن قوا که توسط حزب مزبور تخطئه شده بود تصدیق - رژیمهای کمونیستی در اروپای شرقی در ۱۹۵۶ توسط آیزنهاور و دالس برخلاف وعده‌های انتخاباتی ۱۹۵۲، همه نشانه آنست که در سیاست خارجی وقتی مسافر در جایگاه راننده قرار گیرد دید وی از جاده دگرگون میگردد.

همین نکته در مورد ایدئولوژی یا مرام سیاسی رایج یک کشور صادق است. میتوان بین نقش‌های مختلف ایدئولوژی در سیاست خارجی تمیز قائل شد:

- ۱- ایدئولوژی از نظر روانی مردم یک کشور را به هم می‌پیوندد ۲- گزو معیاری بدست میدهد که مردم بدانند برای چه هدف‌هایی تلاش کنند و چه چیزهایی را طرد کنند ۳- مرجع و معیاریست که بوسیله آن مردم می‌توانند از وضع آشفته جهان سردرآورده و تلاش دولت خود را برای مقابله با مسائل جهانی درک کنند. بدون ایدئولوژی یک ملت دقیقاً از بین نمی‌رود ولی نمیداند چه چیز را بپذیرد و

چه چیز را طرد کند. در شرایط عادی ممکن است انتظار داشت که منافع ملی و تجویزات ایدئولوژیکی با هم هم‌آهنگ باشند. غالب ایدئولوژیهای جدید انطباق‌پذیر هستند و همانطور که استالین نشان داد اصطلاحاتی مانند «ناسیونالیسم» و «انترناسیونالیسم» «تعرض» و «دفاع»، «امپریالیزم» و «خودمختاری» در صورت وجود اراده و مهارت لازم میتوانند بجای یکدیگر بکار روند. بهر صورت چنانچه بین منافع ملی و مرام سیاسی تعارض باشد، منافع ملی پیروز خواهد شد زیرا بدیهی است که موجودیت کشور باید نخست حفظ شود. اراده ملت برای زستن غیر قابل مقاومت است. چنانچه ملتی به خاطر ایدئولوژییش دست به خودکشی بزند سرزمینش بدست ملت تازه یا نسل تازه‌ای خواهد افتاد که داناتر از آنست که اعمل اولیه سیاست خارجی یعنی «نخست‌زندگی کن آنگاه فلسفه پرداز کن»^۱ را فراموش کند.

بنابراین اگر این همه در سیاست خارجی مسلم‌واز پیش تعیین گردیده چگونه حکومت یک کشور کوچک یا بزرگ میتواند دارای اختیار باند؟ نیازی نیست که در اینجا وارد مناقشه دیرینه جبر و اختیار خواه در زندگی بردی یا اجتماعی شویم ولی میتوان با اطمینان گفت که تجربه مدام وزراء نشان میدهد که اختیار آنها در امور داخلی و تا حد بیشتری در امور خارجی محدود است. پشت سر آنها تقاضای طرفداران حزبی - گروههای ذی‌ننوذ و طبقات عمومی مردم است در جلو آنها واقعیتهای غیر قابل کنترل زندگی بین‌المللی، دیپلمات‌های جهان که بازبانهای مختلف‌می‌توانند بگویند «نه» - در کنار آنها کارمندان و مشاوران وزارتی که «واقعیتهای» اداری را پیش‌روی او میگذارند. ممکن است گفته شود که هر اندازه کشوری بزرگ‌تر باشد آزادی عمل او بیشتر است ولی این امر یک قاعده عمومی نیست. در عصر سلاح‌های اتمی کشورهای کاملاً کوچک میتوانند از تمایلات خود پیروی کنند و حال آنکه کشورهای بسیار نیرومند - بگونه

(t) Primum vivere, deinde philosophari

کوهنوردان آلپ- از بیم فرو ریختن بهمین از فردیادزدن پرهیز می کنند .

غول اتمی دقیقاً بدلیل آنکه دارای نیروی بالقوه عظیمی است پیش از آنکه از آزادی خود باخبر باشد از مسئولیت خود آگاه است . یک گاو نر تربیت شده در مغازه چینی فروشی میداند که باگردش خود چه خسارات بزرگی ببارخواهد آورد .

مراد این نیست که وزراء برای اشتباه کردن آزاد نیستند گرچه مردم حجم مذاکرات مستدلی را که برای اخذ تصمیمات سیاست خارجی بکاری رود دست کم میگیرند . آزادی در سیاست خارجی بهر حال عبارتست از توانائی انتخاب بین چندشق محدود بهترین مثال شاید یک دست ورق باشد . مانند بازی ورق، اوضاع وحوال یک دست ورق در سیاست خارجی به دولت میدهد . آزادی برای بازی بابرگی که در دست نیست وجود ندارد . بیابوت دیگری حاصل است اگرخواستار خلع سلاح از طریق بازرسی محلی شویم درحلیکه دولت دیگر این طریق بازرسی رانوحی جاسوسی قانونی میداند . از میان ورقهائی که در دست است همیشه یک بادبرگ احتمالاً وجود دارد که در شرایط موجود برگ «درست» میباشد . درست باین معنی که هنگامی که بازی پایان یافت، تمام دست هاروشد، و تاریخچه موضوع کاملاً روشن شد در اوضاع و احوال حاکم برگ مزبور مناسبترین برگ می بود که میتوانست مورد استفاده قرارگیرد (که البته این مریمعنی پروزی در بازی هم نیست) . منش اعتقاد سیاسی و مذهبی یا وفاداریهای حزبی بازیگر ممکن است علت یکار نبردن برگ حیاتی را در لحظه حساسی توجیه کند ولی وجود چنین برگی واهمیت آن بی شک بستگی به گردش و جریان بازی دارد تا به خصوصیات شخصی دزی کننده

هدف های سیاست خارجی

پس سیاست خارجی دربره چیست؟ مجریان سیاست خارجی یعنی حکومت ها درصدد تحصیل چه هدفهائی هستند؟ نباید فکر کنیم که چون دولتها در

سیستم بین‌المللی غالباً بعنوان بازیگر (آکتور) نامیده میشوند، سیاست خارجی آنها با خواست‌ها بیم‌ها و امیدهای خودشان آغاز میشود. سیاست خارجی همانطور که گفتیم نتیجه تأثیر متقابل عوامل داخلی و خارجی است. مشابه وارد شدن در اطای است که در آن گروه‌های مختلف بطور جداگانه با هم گفتگو مشغول‌اند. تازه وارد ممکن است امید داشته باشد که همگی ساکت شده و به سخنان او گوش کنند ولی سخنران آزموده بدون آنکه منتظر شود که مردم گفتگوی خود را قطع کنند، کوشش خواهد کرد با سخنان خود توجه مجلس را به سوی خود جلب کند و آنها را در جهتی که مورد علاقه‌اش میباشد هدایت نماید. بنابراین نقطه شروع برای وزیر خارجه چیزی نیست که او می‌خواهد انجام دهد بلکه چیزیست که توسط وزرای کشورهای دیگر در حین انجام است و او باید آنرا متوقف کند یا بسود خود تحت تأثیر قرار دهد. یک دولت در یک لحظه آگاه میشود که هیتلر سرزمین راین را دوباره اشغال کرده است - ناصر شرکت کانال سوئز را ملی کرده است - اتحاد شوروی در کوبا موشک قراداده است اینگونه ابتکارهای خارجی بنوبه خود واکنش روی داده‌ائست که در جاهای دیگر صورت گرفته یا نماینده استفاده از فرصتهائی است که توسط دیگران ایجاد شده است. روابط بریتانیا و فرانسه در اثر حمله ایتالیا به حبشه با موسولینی تیره میشود و آلمان ناحیه راین را به اشغال نظامی خود درمی‌آورد. بریتانیا و آمریکا برای ساختن سد آسوان از کمک به مصر دریغ می‌کنند و مصر پاسخ خود را می‌دهد کوبا و آمریکا در واقع با هم در جنگ‌اند و کاسنرو در جستجوی یافتن دوست است. به عبارت دیگر وزیر خارجه باید انگیزه‌هایی را که نزد خود گرامی میدارد در یافتی که دستهای بسیاری بر روی آن بسرعت بکار مشغول‌اند پیوند بزند.

ولی این انگیزه‌ها از خود او نیست بلکه خواست کشور و مردمی است که او نمایندگی آنها را دارد و معرف داعیه آن کشور از زندگی بین‌المللی است.

رئیس‌جمهوری - نخست‌وزیر یا دیکتاتور ممکن است بعنوان سازنده تاریخ معروف شود. گرچه این عنوان ممکن است در مورد سیاستمداران استثنائی درست باشد ولی علی‌الاصول رهبر با بکاربردن زبانی که مناسب نیازهای مردم و زمان اوست رهبر می‌گردد. در عمل سیاست عبارت از این نیست که مردم رهبری را برگزینند بلکه رهبر مردمی را برمیگزیند یعنی خود را در رأس نیازهای مجتمع کسانی که او رأی آنها را طلب می‌کند قرار می‌دهد. در یک دموکراسی لیبرال و حتی در کشورهای یک حزبی رهبر ملی باید خود را نماینده منافع مردم یا آنچه را که میتوان به عنوان منافع مردم قلمداد کرد، معرفی نماید. در همه اینها منافع، نه منافع ملی پایه و انگیزه سیاست خارجی را تشکیل میدهد و وزیر خارجه کوشش دارد که آنها را ماهرانه در گفتگوی بی‌پایان روابط بین‌المللی وارد کند. کسی منکر نیست که مذاکره درباره سیاست خارجی در کابینه‌های جدید با توجه به منافع ملی صورت می‌گیرد. اگر وزراء چنین نکنند آشکارا حقوق خود را از طریق کلاهبرداری کسب می‌کنند. آنچه در واقع درباره آن بحث میشود اینست که کدام منافع باید مورد حمایت قرار گیرد و کدام منافع فدا شود. هیچ معامله‌ای نیست که نیاز به فدا کردن نداشته باشد حتی اگر بصورت وقت و انرژی باشد. بنابراین مسئله اینست: اگر قرار باشد منافع زیان بینند این منافع کدامند؟ بنابراین ما وارد انگیزه بنیانی سیاست خارجی میشویم یعنی سلسله مراتب منافی که دولت در گفتگوی همیشگی کشورهای جهان از آن دفاع خواهد کرد یا از رها کردن آن خودداری خواهد کرد. و اگر تعریف دقیق‌تری از منافع لازم باشد یقیناً آن سازمان نیازها، خواستها، و ادعاهای یک کشور در امور بین‌المللی است که توافقی داخلی در مورد آن حاصل شده باشد.

نخستین وظیفه طراح سیاست خارجی آنست که منافع خارجی کشور را مشخص کند و آنها را بر حسب اهمیت نسبی تنظیم کند. طرح تشخیص و ترتیب منافع با گذشت زمان تغییر میکند ولی در مورد غالب کشورها طرح مزبور تقریباً بصورت

زیراست: در رأس همه بقاء دولت است یعنی حفظ تمامیت ارضی کشور و وحدت مردم آن. تمام هدفهای دیگر از جمله همانطور که گفته ایم ایدئولوژی بنا بر اصل «صدای مردم برتر از قانون است»^۱ تابع وزیردست هدف مزبور می باشد. پس از آن مفهوم استقلال میباشد یعنی آزادی نسبی از مداخله کشورهای دیگر در اسوری که یک کشور حوزه داخلی تلقی میکند و نیز تا حدی توانائی ابراز و اعمال یک سیاست مستقل در امور خارجی. ممکن است مفهوم کشور حاکم مستقل دیگر با حقایق جهان بهم وابسته قرن بیستم تطبیق نکند ولی کشورها هنوز به استقلال خود توجه دارند - میدانند چگونه ممکن است این استقلال تهدید شود - علاتمندند که برای حفظ آن بهای گرانی بپردازند.

پس از این در مرحله سوم ویژگیهای قرار دارد که ممکن است زیر عنوان نفوذ، اقتدار، یا وضع طبقه بندی شود. هنگامیکه لئویدجرج در نطق معروف خود در منشن هاوس^۱ در ژوئیه ۱۹۱۱ اعلام کرد که آلمان نباید طوری رفتار کند که گوئی بریتانیا در کابینه کشورهای دارای ارج و منزلتی نیست، از زبان همه کشورها سخن میگفت. این ویژگی در مورد برخی کشورها مانند بریتانیا و فرانسه که طی نیم قرن اخیر جایگاه خود را بعنوان کشورهای درجه اول از دست داده اند ممکن است دارای اهمیت بیشتری باشد ولی از آن جا که تأمین فناعمی که کشورها برای خود معین کرده اند بستگی به مقدار نفوذی دارد که آن کشورها در پایتختهای کشورهای جهان دارند، عامل مزبور به نوبه خود دارای اهمیت است.

منفعتی که در مرحله بعد در سلسله مراتب هدفهای سیاست خارجی قرار دارد عبارتست از مجموع منافعی که یک کشور در وضع موجود سیستم بین المللی دارا میباشد مانند اموال و دارائیها - حقوق و امتیازات و مجموعه تعهدات مربوط. پرسش مهمی که مطرح است اینست که اثر یک رخ داد بین المللی بر کشورهای گوناگون

(t) Salus Populi Suprema Lex

چگونه است؟ آیا اگر این یا آن واقعه رخ دهد چه کشورهایی از آن سود و چه کشورهایی از آن زیان میبرند؟ البته باید زیر این عنوان سود تمام کشورها را در حفظ نظم بین‌المللی در نظر گرفت زیرا بدون نظم بین‌المللی ادامه روابط مسالمت آمیز کشورها ممکن نیست. احتمالاً این منفعت بیشتر با خواست کشورهای بورژوا که خواهان حفظ وضع موجود می‌باشند تطبیق میکند ولی کم و بیش سود تمام کشورها اقتضا دارد که جهان نردا که در آن هیچ خانه‌ای ضد آتش نیست در کام شعله فرو نرود. و سرانجام باید از انتظارات و تقاضاهای مردم یک کشور در مورد سطح زندگی بالاتر که جزء مهمی از زندگی سیاسی کشورهای دموکراسی و دیکتاتوروری شده است نام برد. سیاست خارجی قرن بیستم بیشتر دموکراتیک شده است نه تنها بدلیل آنکه اهمیت افکار عمومی از سالهای پیش از ۱۹۱۴ بیشتر شده است بلکه برای آنکه سیاست باید بهبود و شرایط زندگی مردم را همراه با هدفهای سنی کشورداری در نظر گیرد. معذک باید هدفهای مزبور را در پله پائین نردبان منافع قرار دهیم چون آشکار است که در صورت ضرورت سطح زندگی دراه هدفهای «عالی» ملی نداد خواهد شد. همانطور که تجربه زمان جنگ و تسلیحات مجدد نشان میدهد، منطقاً در دنیائی که دولتها باید امنیت خودشان را تأمین کنند متأسفانه توپ باید مقدم بر کره باشد و عمل کشورها نیز این امر را تأیید میکند.

در طرح سیاست خارجی چنانکه تأکید کرده‌ایم منافع فوق با هم فاسازگارند باینمعنی که تأمین برخی منافع مستلزم فدا کردن برخی دیگر است. در درجه اول منابع آشکارا محدود است شما نمی‌توانید بدون آنکه رفاه مادی ملت خود را زیر پا بگذارید بدوستان خود در ماوراء بحار کمک اقتصادی بکنید، جای خود را در موازنه نظامی نیروها حفظ کنید و بطور داوطلبانه علاوه بر سهم خود، به بودجه سازمان ملل متحد کمک کنید. منابع ممکن است مادی باشد یا معنوی مانند نفوذ سیاسی؛ اگر برای کسب منافی بر روی مقامات یک کشور اعمال نفوذ کنیم این امر ممکن است در عین حال منجر به از دست دادن نفوذ در کشور دیگری گردد ما نند وضع

بریتانیا در رودزیا: بریتانیا از یکسو متعهد است که ثبات و عدالت اجتماعی را در رودزیا تأمین کند و از سوی دیگر باید تعهدات خود را با منافع و امکانات اقتصادی خود هم‌آهنگ سازد. بریتانیا همچنین از دوران پس از ۱۹۴۵ با این دشواری- رویرو بوده است که از یکسو متعهد به تعهدات بین‌المللی بوده است و از سوی دیگر منافعش ایجاب می‌کرده است که با کشورهای اروپائی همکاری کند. بدون شک جلوگیری دوگانه از ورود بریتانیا به بازار مشترک در ژانویه ۱۹۶۳ باین دلیل بود که بنظر دوگانه بریتانیا هنوز پیوندهای جهانی خود را بنفع همکاری با کشورهای اروپائی رها نکرده است. سرانجام ممکن است بین منافع خارجی گروهی از مردم با گروهی دیگر تعارض باشد. کشاورزان در یک بازار مشترک بین‌المللی دارای دسته منافع جدا از تولیدکنندگان محصولات صنعتی هستند. صادرکنندگان و واردکنندگان الزاماً از سیاست خارجی که بنفع محصولات داخلی است سود نمی‌برند. دارا و نदार توأم از یک تحول خارجی یکسان سود نمی‌برند و غیره... یک دولت می‌تواند عملاً یقین داشته باشد که هر اقدامی که در صحنه بین‌المللی بعمل آورد، با موافقت یک گروه و مخالفت گروه دیگر مردم رویرو خواهد شد. در این صورت باید از خود بپرسد که آیا اقدام موردنظر موجب از دست دادن پشتیبانی سیاسی بیشتری از آنچه بدست می‌آید نیست؟ شاید بزرگترین دشواری که وزیر در تعیین سلسله مراتب منافع ملی در یک دنیای متغیر با آن رویروست ارزیابی مجدد منافع بمنظور تطبیق آنها با واقعیتهای تازه باشد. همیشه نیروهائی در کارند که منافع قدیم را زائل کرده و منافع تازه‌ای بوجود می‌آورند: تغییر در وضع قدرتهای سیاسی جهان، اتحادها و تعهدات بین‌المللی، تغییر در جهت تقسیم سیستم‌های فرعی بین‌المللی متخاصم، تغییر در پیشرفتهای تکنولوژیک و اثرات آن بردفاع - جنگ - تجارت و سرمایه‌گذاری، تغییر در طرز فکر و اندیشه مردم که دولت باید آنرا در سیاست داخلی و خارجی خود بنحوی نشان دهد و تغییر در ساخت اجتماعی عادات و روحیات مردم که همگی بر ارزشهائی که دولت باید در سیاست خارجی اولویت آنها را

رعایت کند تأثیر میگذارد. معذک عوامل نیرومندی وجود دارد که مانع از آن میگردد که کشورها منافع خود را طبق مقتضیات تغییر دهند. همانطور که تجربه نشان داده است بنیان حکومت که برای تأمین هدفهای یک کشور در یک عصر معین ایجاد شده است باسانی قابل تطبیق برای رفع نیازهای زمان دیگر نمیشد. همچنین قابل تردید است که حتی پرکارترین سیاستمداران وقت لازم را برای بررسی دقیق منافع قدیم که باید با توجه به مقتضیات زمان تغییر کنند داشته باشد: دشواری های داخلی نیاز به رسیدگی دارد، در انتخابات باید پیروز شد و سیاست خارجی در جای خود را کد می ماند. همچنین باید مقاومت افکار عمومی و گروههای ذی نفوذ را که هنگام تطبیق منافع قدیم با شرایط جدید برانگیخته می شود در نظر گرفت. گاهی حصول توافق در مورد این تغییرات حتی توسط حزب طرفدار دولت دشوار است، چنانکه دولت بریتانیا هنگامی که در ۱۹۴۵ تصمیم گرفت که بعلت آسیب پذیری پایگاههای نظامی منطقه کانال سوئز در برابر حمله اتمی، پایگاههای مزبور دیگر برای بریتانیا واجد اهمیت حیاتی نیست، حتی جلب موافقت حزب طرفدار دولت دشوار بود. مقتضیات سیاست همزیستی مسالمت آمیز در ۱۹۶۰ ایجاب میکرد که دو کشور فوق العاده قوی در دید خود از یکدیگر و نیز موضع خود در سیاست جهان تجدید نظر کنند ولی همانطور که خروشچف و کندی دریافتند جلب موافقت طبقه حاکم دو کشور با این تصمیم آسان نبود. قدرت اجبارکننده منافع قدیم نیرومند است و باسانی در برابر استدلال تسلیم نمیشود.

عوامل داخلی

تاکنون توجه کرده ایم که در حالیکه میتوان سیاست خارجی را به وسیله ای تعریف کرد که یک کشور از طریق آن با محیط خارجی خود ارتباط برقرار میکند. محیطی که قطب بعضاً تحت کنترل اوست - آزادی یک دولت برای برتراری این گفتگو با کشورهای دیگر بوسیله فشارهایی که از داخل کشور ناشی میگردد، محدود میشود

وضع سیاسی داخلی با تفاوت‌هایی کم‌وبیش در کشورهای مختلف تعیین خواهد کرد که یک کشور تا چه حد میتواند دیپلماسی خود را با قاطعیت اجرا، کند چه کارهایی از بیم از دست دادن پشتیبانی داخلی نمیتواند بکند - چه کارهایی برای حفظ موقع خود در برابر حزب مخالف باید انجام دهد یا در راه انجام آن کوشش کند. دستگاه حکومت و مجاری قانونی که از طریق آن تصمیمات سیاست خارجی اتخاذ میشود در ماهیت این تصمیم‌ها اثر می‌گذارد.

علاوه بر این افکار عمومی داخلی - گروه‌های ذی نفوذ متشکل که بر پارلمان، کنگره، افکار عمومی اثر می‌گذارند، وسایل ارتباط جمعی مانند تلویزیون - رادیو مطبوعات که افکار عمومی را در سیاست خارجی شکل می‌بخشد همگی به سهم خود در سیاست خارجی اثر می‌گذارند. در واقع چیزی نیست که در داخل کشور وجود داشته باشد - از سیاست لوله‌کشی ده‌گرفته تا ادبیاتی که مردم می‌خوانند - که در طرز فکر دولت در مسائل بین‌المللی اثر نگذارد. دشواری کار عبارت از یافتن یک قالب نظری است که در چارچوب آن بتوان فشارهای متعدد و گوناگون فوق‌را مطالعه و گروه‌بندی کرد.

یک چنین قالبی ممکن است شامل عناوین سه‌گانه زیر باشد: (۱) اسلوب سیاسی یا دیپلماتیک یک کشور (۲) طریقه حصول توافق در امور سیاسی (۳) منابع اختلاف داخلی درباره سیاست خارجی.

۱ - اسلوب یا سبک سیاسی عبارتست از نحوه مرسوم اداره امور عمومی یک کشور - عادات ذهنی سیاسی ملت که رنگ سنت بخود گرفته و در سیاست دولت منعکس میشود و روش دولت در سامان دادن امور. اسلوب سیاسی کمک میکند که برخی تصمیمات گرچه ممکن است در جاهای دیگری بی‌معنی باشد با توجه به بستر سیاسی که در آن اتخاذ شده معقول جلوه نماید. سبک معمولاً به ناظر امور سیاسی کمک میکند که عکس‌العمل یک کشور را در اوضاع و احوال معین پیش‌بینی کند. یک دیپلمات آزموده ممکن است بتواند عکس‌العمل کشور دیگر را در برابر این یا آن

اقدام کشور خود پیش‌بینی کند نه تنها برای آنکه از منافع کشور خود آگاه است بلکه برای آنکه میدانند کشور مزبور عادتاً در مقابل اینگونه اوضاع واحوال چه عکس - العلی نشان میدهد.

میتوان تأثیر سبک را در امور خارجی بامثالهای زیر روشن کرد. در نظر سخگویان شوروی تمام روابط بین‌المللی عبارتست از کشمکش بین نیروهای تاریخی که نماینده مبارزه مردم عادی برای آزادی است و نیروهای استثمارگر که نماینده طبقت ثروتمند و ممتاز است. جریان این کشمکش گرچه در راست و طی آن «حق» ممکن است موقتاً دچار شکست شود ولی سرانجام بعلت مبارزه اتحاد شوروی و متحدان صلح دوست آن کشور حق پیروز خواهد شد. در مقابل این نظریه، مفهوم برداشت آمریکا از سیاست خارجی قرار دارد که طبق آن بنای سیاست خارجی امری مانند منافع ملی یا افزایش قدرت ملی نیست بلکه تأمین هرچه بیشتر آزادی فردی و رفاه همه مردم جهان است. نظریه مزبور بر این فرض مبتنی است که اگر انسان عادی به حال خود گذاشته شود میتواند زمین را به بهشت مبدل کند. از سبک دیگر سبک انگلستان در سیاست خارجی از این دو نظر واقع بینانه تراست. ویژگی این سیاست در این است که با اتخاذ روش بینابین میتران بین نظریات مخالف، مرجعاً از طریق استفاده از کارشناس و مذاکره مخفی به توافق نایل شد و بناً کید به روی مسائل عملی حصول سازش بین کشورهاست که باهم اختلافهای مسلکی دارند امکان پذیر است. برای وزیر بریتانیا مهم نیست که یک فرمول دیپلماتیک اخلاقی است یا باید نولوژی اوسازگار است. بلکه مهم این است که فرمول مزبور موجب حل اختلاف مسئله شود. سبک ناشی از یک عامل نیست بلکه مرکب از مجموعه‌ای از عوامل است گرچه گاهی ممکن است یک یا دو عامل سیاست کشوری را دروضع معینی در مسائل خارجی توجیه کند.

این نکته مارا به بررسی دومین جنبه داخلی سیاست خارجی یعنی حصول توافق رهنمون میسازد. سیاست عبارتست از تلاش برای حصول حداکثر توافق در میان انبوه اختلاف‌های طبیعی و غیرقابل پرهیز. درباره برخی مسائل ممکن است اتفاق

نظر کامل وجود داشته باشد. برخی مسائل آن چنان سبب تقسیم ملت میگردد که برای دولت غیر ممکن است که اراده ملی را در امور خارجی بیان کند ولی تقریباً در تمام مسائل سیاست خارجی، توافق حاصله یکنوع حالت تصنعی دارد زیرا نظری که سرانجام بعنوان سیاست خارجی اتخاذ میگردد شامل نظر مخالفان نیست. برخی کشورها ممکن است در امور خارجی بیش از یک یا دو نظر داشته باشند که این امر موجب بلا تکلیفی دوستان و رقبای کشور مربوط میگردد. ایالات متحده آمریکا بعنوان نمونه اینگونه توافق ناقص یا دوگانگی نظریات در امور خارجی معروف بوده است. دوگانگی مزبور عبارتست از سیاست مداخله فعال و سیاست انزوای در امور جهانی. هر دو نظر از ۱۹۱۹ بعد در تصمیم گیری در امور خارجی در آمریکا مؤثر بوده است. طرفداران انزوا گاه سیاست مداخله را تجویز کرده اند تا بوسیله آن برگشت به سیاست انزوا امکان پذیر باشد کسانی مانند روزولت در انتخابات ۱۹۴۰ برای کسب مهلت بیشتر بمنظور اعمال سیاست مداخله فعال - سیاست انزوا را تبلیغ کرده اند. در مورد سیاست آمریکا نسبت به دعوای اعراب و اسرائیل باز دو نظر وجود دارد، یک نظر طرفدار صهیونیست ها و نظر دیگر طرفدار اعراب است. یک نظر طرفدار تحکیم اتحادیه های نظامی غرب در خاورمیانه است و نظر دیگر خواهان پایان یافتن استعمار غرب در منطقه مزبور میباشد. در پشت این ناهمگنی نظریات درباره سیاست خارجی آمریکا اختلاف نظر سازمانهای مختلف دولتی آمریکا قرار دارد. کاخ سفید - وزارت های خارجه و دفاع - وزارت بازرگانی - سازمان اطلاعات مرکزی CIA و بسیاری دستگاه های مستقل و نیمه مستقل دیگر که هر یک دارای سازمانها و کارمندان جدا گانه می باشند و جدا از هم در کشورهای خارج فعالیت می کنند. همچنین توافق ناص و ویژگی مشخصه کشورهای انقلابی جدید مانند کشورهای کمونیستی و کشورهای فاشیستی ایام قبل از جنگ می باشد. این کشورها از یکسو باید از تحقق انقلاب جهانی پشتیبانی کنند و از سوی دیگر با کشورهای محافظه کار روابط ثابت و متقابل سودمند برقرار کنند چنانکه مشکل دولت شوروی از ۱۹۱۷

بعد همین بوده است. دوگانگی در سیاست خارجی در برخی موارد سودمند بوده است ولی دست کم بهمان اندازه ایجاد اشکال اگر نگوییم خطر، کرده است.

سرانجام باید سومین مفهوم وسیعی که عوامل داخلی را در برمیگیرد یعنی منابع اختلاف که باید بین آنها توافق برقرار کرد، بررسی کنیم. در درجه اول ممکن است اختلاف در بالاترین سطح بین وزرای کابینه که دارای مسئولیتهای نظامی و آنانکه دارای مسئولیتهای غیر نظامی هستند وجود داشته باشد. درجه اهمیت و برتری نظرات یکی از ایندو گروه بستگی به پایگاه و منزلت سنتی نظامیان در ارکان دولت دارد. نظامیان ممکن است مناقشه کنند که ملاحظات نظامی یا استراتژیکی مورد توجه قرار نگرفته و فرصتهای موجود برای استفاده از نیروی نظامی بعلت تهاجمی نبودن وزرای غیر نظامی از دست رفته است چنانکه نظامیان ژاپن در ۱۹۳۰ علیه غیر نظامی ها، مک آرتور در جنگ کره علیه ترومن و احياناً مارشال مالینوفسکی در کنفرانس نافرجام سران در مه ۱۹۶۰ در پاریس باین نحو استدلال میکردند. ولی اختلاف ممکن است جنبه معکوس پیدا کند باین معنی که ژنرالها سیاستمداران را به احتیاط دعوت کنند چنانچه سناد ارتشی آلمان به هیتلر هشدار داد که از اشغال مجدد ناحیه راین در ۱۹۳۶ خودداری کند. بطور کلی میتوان گفت که سیاستمداران بیش از نظامیان به اثرات پردامنه سیاسی یک موضوع توجه دارند. در کنفرانس ۱۹۱۹ پاریس کلمانسو بعلت اختلاف نظر فرانسه و بریتانیا در مورد اشغال ناحیه راین بیشتر به لزوم جلب نظرویلسن واقف بود تا مارشال فوش که نقطه راندیشه حفظ ساحل چپ رودخانه راین بدلائل فنی بود. بهمین ترتیب در سالهای اخیر مقامات عالیه نظامی در بریتانیا بیشتر بدلائل فنی با طرحهای مربوط به مشارکت نیروهای اتمی در ناتو مانند نیروهای چند جانبه MLF مخالف بوده اند در حالیکه وزارت - خارجه به نقش سیاسی چنین نیروی در تحکیم اتحادیه ناتو واقف بوده و معتقد بوده است که مخالفت آشکار بریتانیا با طرح مزبور ممکن است به تحکیم روابط واشنگتن - بن منجر شود که به زبان رابطه مخصوص انگلیس و آمریکا است که وزرای بریتانیا در حفظ آن همیشه کوشش کرده اند.

نوع دیگر اختلاف عبارت از اختلاف بین قوه مجریه و مقننه است گرچه این گونه اختلاف فقط در کشورهایی که قوه مقننه واقعاً از مجریه جداست صدق میکند در کشورهای مانند بریتانیا که حکومت معمولاً از پشتیبانی یک حزب فرمانبردار در مجلس عوام برخوردار است تصمیم نهائی در مرحله آخر باقوه مجریه است. هدف مذاکرات در مجلس عوام تعیین سیاست خارجی نیست بلکه هدف آنست که به وزراء فرصت داده شود که از سیاست خود دفاع کنند و حزب مخالف بتواند درباره شایستگی بیشتر خود برای تصدی امور صحبت کند. در ایالات متحده طبق اصل تنسیم قوا در قانون اساسی وضع کاملاً متفاوت است. از نظر تئوری رئیس جمهوری سیاستی که کنگره تصویب کرده است اجراء میکنند و رئیس جمهوری و کنگره به طرق مختلف، بطور جداگانه و به وسیله متخین مختلف انتخاب میشوند. هدف قانون اساسی آمریکا - گرچه این امر بوسیله دولتهای اخیر تعدیل شده است - آسان کردن اخذ تصمیم در مسائل سیاست خارجی نیست بلکه هدف دشوار کردن آنست تا در برابر خود کامگی حکومت مانعی باشد. این امر موجب تفاوت مهم دیگری بین ریه آمریکا و بریتانیا میگردد که برای سیاست خارجی دارای آثار دامنه دار است. نایبده مجلس بریتانیا معمولاً امیدوارند که روزی به مقام وزارت یا حتی نخست وزیری برسد بنابراین مانع کار حکومت نمیشود زیرا خودش امیدوار است که روزی ورت مسئولیتهای آن شود. از سوی دیگر برای یک سناتور آمریکائی احتمال اینکه به مقام رئیس جمهوری نائل شود خیلی کم است و به جز در موارد استثنائی هدف مزبور واقع بینانه نیست. آنچه که سناتور آمریکائی میتواند بدست آورد و در راه نیل بکن کوشش میکند اینست که یک قانونگذار دائمی یا در صورت امکان رئیس یک کمیته مهم مانند کمیته تخصیص بودجه یا کمیته روابط خارجی سنا گردد. در این سمت وی میتواند نه تنها در سیاست حکومت (قوه مجریه) نفوذ کند بلکه میتواند در مناہل تندروی قوه مزبور مقاومت کند و از طرف رای دهندگان بطور دائمی در کار حکومت نظارت کند. سناتور متوسط آمریکائی یک منتقد حرفه ای حکومت است در

حالی که نماینده پارلمان بریتانیا یک عضو بالقوه حکومت است. بنابراین گرایش سیستم امریکائی در جهت افزایش اختلاف بین قوه مقننه و مجریه است و گرایش سیستم بریتانیا در جهت کاهش آن.

در مورد اختلاف کلامیک دیگر یعنی اختلاف بین عوامل رسمی تصمیم گیری و مردم بطور عموم - همراه با گروههای ذی نفوذ متشکل در آن - باید هر کشور را بطور جدا گانه مورد تحلیل و بررسی قرار داد معذک می توان کلیاتی در این زمینه بیان کرد. در تمام کشورها دشواری حکومت آنست که بین خواست عمومی و مقتضیات عینی وضع بین المللی سازش برقرار کند. رعایت مصالح خارجی و جلب موافقت مردم غالباً کار آسانی نیست و نیز جلب موافقت گروههای مختلف متنفذ با سیاست یکسان، کار آسانی نیست. ثانیاً مشکلی که این تضاد بخود میگیرد باینصورت است که مردم یا نمایندگان آنها می خواهند منابع برای هدفهای مصارف داخلی بکار رود و حال آنکه وزیر دفاع یا خارجه ترجیح میدهد که منابع مزبور صرف تعهدات بین المللی شود. ثالثاً مردم بیشتر به نتایج نهائی سیاست خارجی فکر میکنند تا به طرق حصول آن. بیشتر به آنچه مطلوب است می اندیشند تا به امکانات، در حالی که وزرای مسئول به محدودیتهای عمل خویش بیشتر آگاهی دارند. طرز تفکر مردم عادی درباره سیاست خارجی غالباً بر این سؤال مبتنی است که آیا یک سیاست خارجی به اصول اخلاقی مبتنی است یا نه؟ وزیر خارجه که هر روز با کشورهای مختلف سروکار دارد و می بیند که کشورهای مزبور هر یک به حقانیت خود ایمان دارند نسبت به کار برد اصول اخلاقی در سیاست خارجی شک می کنند. مسئله ای که او با آن مواجه است اینست که چگونه مشکل امروز را حل کند بدون آنکه به اصول اخلاقی خود یا کشورش زیانهای غیر قابل قبول وارد کند یا حل مشکلات فردا را بر اساس راهلهای تقریباً مشابه غیر ممکن سازد.

بنابراین طرح سیاست خارجی از جنبه داخلی آن مستلزم یک سلسله سازش و انطباق بین عوامل مختلف حکومت و ساخت اجتماعی است که بآن اشاره کرده ایم. فراموش کردن این جنبه موضوع آسان است زیرا آنچه سرانجام بعنوان سیاست خارجی

پدیدار می‌شود یک چیز واحد است . همچنین مقاماتی که مسئول اجرای سیاست هستند و ورزائی که مسئول دفاع از آن می‌باشند تمایل دارند که بمنظور ارائه یک جبهه واحد بکارچگی را بیش از حد نشان دهند . درست است که نمیتوان در مورد هر عمل سیاست خارجی باسانی تأثیر هر یک از نیروهائی که در این جاذ کر شد معین کرد وای آنچه مسلم است اینست که درجه تأثیر این نیروها در هر کشوری متفاوت است و بستگی به سنت‌ها - سیستم سیاسی - ساخت اجتماعی و اقتصادی و بسیاری عوامل دیگر دارد و نیز به جز مسائل کوچکی که در «اداره» قابل حل و فصل است اخذ تصمیم در سیاست خارجی تحت تأثیر نیروها و عوامل اقتصادی که درباره آنها بحث کردیم نرار دارد .

اجرای سیاست خارجی

ممکن است فرض کنیم که تمام موانع داخلی از بیان برداشته شده و سیاست سرانجام اتخاذ شده است . اکنون باید بررسی کنیم که چگونه این سیاست اجراء میشود یا بهتر بگوئیم با توجه به وابستگی دیپلماسی به محیط چگونه برای اعمال آن کوشش میشود . سوئند است که در این مرحله به جای فکر کردن به سیاست یک کشور به نقطه نظر یک کشور فکر کنیم . در میان انبوه مسائلی که همه روزه به وزارت خارجه کشورهای مختلف میرسد ممکن است نقطه نظرهای مختلف وجود داشته باشد . اتخاذ هر نقطه نظری مستلزم پرداخت بهائیتست که عبارت از مقدار - فداکاریست که هر کشور باید برای تأمین اجرای نقطه نظر خود بعمل آورد . بندرت ممکن است نقطه نظر متخذه معرف نظر تمام طرف‌های مربوط در جریان تصمیم گیری باشد و غالباً سیاست مطلوب جای خود را به سیاست قابل قبول میدهد . هر اندازه که بهای قابل پرداخت افزایش یابد نقطه نظر هائی که قبلاً در جریان تصمیم گیری مورد قبول قرار نگرفته اند جالب تر میشوند .

اجرای سیاست خارجی طبعاً با اجرای سیاست داخلی فرق بسیار دارد . دولت معمولاً میتواند اجرای سیاست خود را بوسیله کنترلی که بر روی اتباع خود دارد

تأمین کند . بطور کلی برای اجرای سیاست داخلی سه روش وجود دارد : ۱- قانون یعنی اعلام قواعد الزام آور با ضمانت اجراء در صورت عدم اطاعت ۲- انگیزه‌های مثبت و منفی مانند افزایش حقوق نظامیان بمنتظر تشویق استخدام در ارتش ۳- اقناع و استدلال.

در جوامع لیبرال عموماً اعتقاد بر اینست که از قانون باید بندرت برای اجرای سیاست داخلی استفاده کرد . بعلاوه در سیاست خارجی قانون یعنی قانون داخلی نمیتواند برای اجرای سیاست خارجی بکار رود چون قانون هیچ کشوری در خارج از مرزهای آن معتبر نیست . بنابراین سیاست خارجی باید بوسیله روشهای دوم و سوم اجراء شود یعنی بوسیله استدلال ماهرانه توأم با انگیزه‌های مثبت و منفی بعبارت دیگر سیاست تشویق و تنبیه^۱ .

نخستین مرحله در اجرای یک سیاست خارجی عبارتست از توضیح قانع کننده یعنی قانع کردن کشورهای که همکاری آنها برای اجرای یک سیاست ضروریست به این امر که سیاست مزبور هم به سود آن کشورها و هم به سود کشور مربوط است . میتوان گفت توضیح مؤثر و روشن در زمان حاضر بعلت آثار مهلکی که ممکن است در عرض چند دقیقه در اثر ارتباط غلط پیدا شود و نیز بعلت اختلافهای مسلکی که ارتباط و تقاضای بین اردوگاههای مخالف مشکل میسازد دارای اهمیت خاص است . گاه گاه موقعیت اقتضاء دارد که کشوری سیاست خود را کتمان سازد مانند موردیکه یک کشور قصد دارد بطور ناگهانی کشور دیگر را مورد حمله قرار دهد یا درصدد است سیاست خود را کاملاً برگرداند و لی جزئیات آن هنوز مشخص نشده است یا هنگامیکه یک کشور انقلابی میخواهد ضمن استفاده از مزایای روابط مسالمت آمیز با کشورهای محافظه کار علیه نظم جهانی موجود توطئه کند یا هنگامیکه کشوری میخواهد بر اختلاف نظرهای داخلی در مورد مسائل خارجی سرپوش بگذارد . بیشتر کشورها، مانند خریداران در یک بازار از افزایش قیمتی که در مرحله آخر حاضراند

برای اجرای نقطه نظر خود پردازند خودداری میکنند . معذکک نباید در مورد حدودیکه دولتها معمولاً سیاست خارجی خود را از بقیه جهان پنهان میکنند زیاده - روی کنیم . کتاب سفید بریتانیا میگوید « هنر دیپلماسی عبارتست از تفهیم و در صورت امکان قبولاندن سیاست دولت بریتانیا به کشورهای دیگر » از آنجا که اجرای سیاست خارجی بستگی به همکاری کشورهای دیگر دارد باید محتوای سیاست مزبور برای این کشورها توضیح داده شود . توضیح سیاست ممکن است فوراً نظر موافق کشورهای دیگر را جلب کند و سبب پایان یافتن موضوع شود در غیر اینصورت ممکن است یک فاصله زمانی تا هنگامیکه توضیح مجدداً تکرار شود وجود داشته باشد . از ۱۹۴۰ تا کنون ، کشورهای غربی و اتحاد شوروی نقطه نظرات خود را درباره سائل گوناگون با اطلاع یکدیگر رسانده و تکرار کرده اند : درباره آلمان - خلع سلاح برلن ، بدون تغییر کلمه ای و یا تید آنکه روزی طرف دیگر نظر خود را تغییر دهد و آنها را بپذیرد . مسئله اساسی در تعیین اینکه آیا بهتر است بر اساس نخستین توضیح با سازش به توافق رسید یا منتظر شد و پس از یک فاصله زمانی مجدداً توضیح را تکرار کرد بستگی به آن دارد که آیا در یک فاصله زمانی شرایط و اوضاع و احوال از نقطه نظر کشور مربوط یکسان میماند یا به بدی میگراید . بنابراین اتحاد شوروی در ۱۹۵۰ پس از ده سال بیان و تکرار سیاست خود در مورد اطریش حاضر شد سیاست خود را در مورد آن کشور معکوس سازد و شرایط پائین تری از آن چه تقاضا کرده بود به پذیرد . دلیل این امر احتمالاً آن بود که وقایع در آلمان بزبان شوروی پیش میرفت چنانکه جمهوری فدرال در اکتبر سال قبل به عضویت اتحادیه اروپای غربی و سازمان پیمان اتلانتیک شمالی پذیرفته شده بود و بی شک در نظر اتحاد شوروی این نکته واجد اهمیت بود که آلمانها با ملاحظه امکان بی طرفی مشابه اطریش از نزدیکی با غرب پرهیز کنند .

شق دیگر مسئله آنستکه پس از بیان اولیه موضوع ، چانه زدن بمنظور

حصول نقطه نظر مشترك آغاز شود یا این معنی که کوشش بعمل آید تا حد وسطی بین بالاترین بهائی که یک کشور آماده است برای اجرای سیاست خود بردارد و پائین ترین بهائی که طرف دیگر حاضر است برای حل مسئله بپذیرد یافت شود در این جا نیز مسئله زمان دارای اهمیت است یا این معنی که آیا حل مسئله بر اساس شرایط عرضه شده سودمندتر است یا باید مذاکرات را برای تشخیص شرایط بهتر بدرازا کشانید. در این جا باید بین وظایف مأموران و مدیران فرق قائل شد رویه کشورهای غربی بطور کلی بر اینست که توضیح سیاست و جستجو درباره امکان حصول یک راه حل بینین تا حد امکان به عهده دیپلمات های حرفه ای واگذار شود چون این اشخاص معمولاً دارای مهارت لازم برای تهیه پیشنهادهای مختلف و تعیین آثار حقوقی آنها میباشند. مدیران سیاست خارجی یا وزراء معمولاً در مرحله بعد به میان کشیده میشوند یعنی هنگامیکه اتخاذ یک تصمیم سیاسی لازم باشد مانند تصمیم درباره اینکه قسمتی از هدفهای پیش بینی شده را برای حصول توافق فدا کرد یا پیشنهادهای تازه ای عرضه کرد یا مذاکرات را قطع کرده و در فرصت مساعدی از سر گرفت. معذک اعتقاد بر اینست که در مواقعی که روابط بین دو کشور پس از مدتی قطع رابطه از سر گرفته میشود وزراء، دارای یک وظیفه ثانوی میباشند یعنی باید قدم نخستین را در افتتاح روابط دوستانه بردارند حتی در اینجا نیز پس از برقراری روابط دوستانه توالی پیشین وظایف مأمور و وزیر مجدداً از سر گرفته میشود.

رتال جامع علوم انسانی

در حالیکه توضیح و چانه زدن ادامه دارد، دولتی که خواستار اجرای سیاست معینی است از مجموع وسائلی که برای تحبیب و تهدید در اختیار دارد استفاده خواهد کرد تا کشور دیگر را به قبول نظریات خود راضی کند. این وسائل ممکن است یا لفظی باشد یا عملی مانند فشارهای اقتصادی و نظامی. وسائل مذکور تمام اموری را که یک کشور میتواند در ارتباط با کشورهای دیگر انجام دهد یا از انجام آن خودداری کند در برمیگیرد. ولی میتوان گفت هر اندازه که تدابیر

تشویق و تنبیه جنبه قهری پیدا کند از مزایای آن کاسته میشود. همچنین میتوان گفت هر اندازه که کشوری غنی تر و نیرومندتر باشد وسائلی که برای تشویق و تنبیه در اختیار دارد وسیع تر و متنوع تر میباشد. تلاش برای کسب قدرت در روابط بین‌المللی به همین منظور است زیرا بوسیله آن کشورها میخواهند توضیح لفظی سیاست خود را با تشویق و تنبیه تکمیل کنند. از سوی دیگر این امر که کشور بزرگ در تمام اوضاع و احوال میتواند کشور ضعیف تر را به قبول نظریات خود اجبار کند بهیچ روی حقیقت ندارد. ایالات متحده مثال برجسته کشوری است که با دارا بودن منابع عظیم ظاهراً قادر نیست نظر خود را به کشورهای ضعیف تری مانند کوبا و فرانسه تحمیل کند. دامنه مجازات‌ها و پاداشهایی که کشور بزرگ برای اجرای سیاست خارجی خود در اختیار دارد محدود است. عوامل متعددی ممکن است استفاده از نیروی مادی را غیر ممکن سازد مانند دلایل اخلاقی یا قانونی بیم از گسترش دامنه جنگ - بیم از مداخله کشور مخالف که دارای قدرت مقابله به مثل است و علاقه به حفظ تصور صلح دوستی در یک منطقه. در جهان امروز با منشور ملل متحد و محدودیتهای قانونی در مورد استفاده از نیرو، با ترس از بالا گرفتن دامنه دشمنی‌ها و سیستم اتحادیه‌های دفاعی، با جهان سوم و حساسیت افکار عمومی جهان در مورد زورگویی یک کشور بزرگ، استفاده از نیروی مسلح به عنوان یک وسیله فشار در سیاست خارجی بسختی محدود شده است.

حتی فشار اقتصادی مستلزم زیان‌هایی است. منع صدور کالا به کشور دیگر ممکن است نه تنها با مخالفت صادرکنندگان داخلی بلکه با مخالفت کشورهای متحد که از آنها انتظار میرود در تحریم اقتصادی شرکت کنند روبرو شود. کوشش برای مستثنی کردن یک کشور از تجارت خارجی جهان همچنین مستلزم این خطر است که کشور مزبور تحت نفوذ گروه کشورهای رقیب که کاهش نفوذ آنها مطلوب است، درآید.

همه اینها مربوط به اجرای سیاست خارجی بین‌حکومتها است. مینواند و

این امر پس از جنگ اول رویه متداول بوده است بوسیله جلب مستقیم پشتیبانی مردم کشور دیگر چیزی بدست آورد. از دوره میتوان بدینکار بسادرت کرد: بوسیله تشکیل گروههای طرفدار خود در کشور دیگر بمنظور پشتیبانی از سیاست مورد نظر یا حتی شرکت در قیام داخلی برای در دست گرفتن قدرت و تغییر سیاست خارجی بنحو مطلوب یا با تبلیغات مستقیم بوسیله تمامی وسایل ارتباط جمعی. هر دو طریق با توفیق کم و بیش توسط کمونیستها و فاشیستها در قرن بیستم مورد استفاده قرار گرفته است. گرچه ویلسن رئیس جمهوری امریکا در جنگ اول و کنفرانس صلح ۱۹۱۹ دست کم پیشاهنگ استناد از روش دوم بوده است معذک جوامع «بورژوازی» بیشتر در معرض اینگونه تبلیغات قرار دارند تا جوامع بسته و محدودی که بر مدل توتالیتیر بنا شده اند.

توسل مستقیم به مردم کشورهای دیگر بمنظور اجرای سیاست خارجی مانند توسل بزور، دارای زیانهایست. اثر تبلیغات ممکن است غیر از آنچه چیزی باشد که مطلوب بوده است. چنانکه تجربه نازیها نشان داد، یک لحن تهدید کننده در داخل موجب تسلیم و در خارج موجب تمسخر خواهد شد. صرف اینکه تبلیغات از خارج ناشی میشود ممکن است منجر به تقویت پشتیبانی از حکومت شود بنابراین گفته «از یونانیها هنگامی که حامل هدایا هستند بترس». بعلاوه تقریباً بگونه سابقه تسلیحانی، تبلیغات ممکن است موجب تبلیغات متقابل شود که بسیاری از ارزش کوشش اصلی را خنثی خواهد کرد. بالاتر از همه تماس مستقیم با مردم ملت دیگر فقط ممکن است پس از یک دوره دراز مدت منمر ثمر واقع شود معذک ممکن است هنگامی که محصول درو میشود و آثار تبلیغات ظاهر میگردد، نیازهای کشوری که مبارزه تبلیغاتی را آغاز کرده است تغییر کرده باشد و پاسخ مثبت کشور دیگر موجب دشواری گردد. ایالات متحده سالها خواستار تشکیل یک اتحادیه اروپائی بود باین دلیل که یک اروپای غربی متحد موجب تحکیم اتحادیه اتلانتیک میگردد ولی بطوریکه بعداً معلوم شد وحدت اروپا تحت رهبری یک

کشور بیطرف و ضد امریکائی سخت یعنی فرانسه تحول یافت و دست کم برای مدتی بنظر میرسید که یک اروپای متحد تحت اینگونه رهبری ممکن است برای اتحادیه اتلانتیک به اندازه اروپای غیر متحدی که قبل از آن وجود داشت خطرناک باشد.

بنابراین اجرای سیاست خارجی باید همیشه بعنوان کوشش دائمی برای تأمین همکاری بین‌المللی با نقطه نظر خود که برحسب لزوم تعدیل میگردد درباره مسائل پی‌درپی بین‌المللی تلقی شود. این همکاری را نمیتوان بوسائل قانونی تحمیل کرد و به جز موارد نادر از طریق اعمال زور نیز قابل تأمین نیست توضیح، استدلال قانع‌کننده بین حکومت و حکومت، و بین حکومت و مردم نقشی بیشتر از آنچه عموماً تصور میشود دارا میباشد. امور بین‌المللی بهیچ وجه دنیای جامعه ابتدائی نیست که در آن فقط زور محض به حساب میآید همچنین ملاحظه کرده‌ایم که در مورد استفاده از امکانات تشویق و تنبیه هر اندازه که به انتهای خط اجبارکننده نزدیک شویم بها - زیاتها - و آثار پیش‌بینی نشده آن، بیشتر شده و ممکن است بشدت افزایش یابد.

شرایط توفیق

این بحث ما را به مسئله نهائی و دشوار زیر میکشاند: چه چیز در سیاست خارجی توفیق محسوب میشود و این توفیق مبتنی بر چه عواملی است؟ البته دشواری نخستین آنستکه توفیق را چگونه تعریف کنیم. داوری درباره سیاست خارجی از یک نسل به نسل دیگر فرق میکند. قرارداد مونیخ ۱۹۳۸ امروز معمولاً همانطور که چرچیل آنرا توصیف کرده است بعنوان یک شکست کامل فرانسه و بریتانیا محسوب نمیشود. ولی تاریخ رأی نهائی خود را هنوز نداده است. همچنین باید مقیاس زمانی را در نظر گرفت توفیق در یک مرحله کوتاه‌مدت ممکن است منجر به شکست درازمدت شود و بالعکس. سوفکل نوشت «هیچ بشری را تا نمرده است شاد بشمار نیاور». عروج هیتلر در سیاست خارجی از نقطه نظر دیپلماسی دارای آثار

خارق‌العاده‌ای بود ولی نتایج بعدی آن بویژه برای آلمان مصیبت بار بود.

شاید آسان‌تر باشد به جای توفیق، شکست را تعریف کنیم. نظر غالب براینست که بک سیاست هنگامی شکست‌خورده محسوب میشود که هدف مطلوب حاصل نشده و هیچگونه مزایای جبران‌کننده نیز تحصیل نشده باشد به این حساب بی‌شک ردتقاضای بریتانیا در ۱۹۶۳ برای عضویت در بازار مشترک پس از آنکه دولت بمدت دو سال خود را متعهد به ورود به بازار مشترک کرده بود یک شکست بشمار می‌آید. در موارد دیگری نیز گفته میشود که سیاست یک کشور با شکست روبرو شده مانند موردی که یک کشور به هدف مطلوب خود نائل بینود ولی در این میان حیثیت رموثقیعت او بسختی زبان می‌بیند. چنانکه پس از بحران ۱۹۵۶ آزادی عبور از کانال سوئز (به جز برای اسرائیل) برقرار گردید و هدفهای سیاست بریتانیا تا این حد تأمین گردید ولی فقط به بهای نابودی تقریباً تمام فنوڈ بریتانیا در خاورمیانه. همچنین رها کردن بک منفعت قدیم بدون آنکه این امر به تأمین تحکیم یک منفعت مشابه بیانجامد، شکست محسوب میشود. بنا بر این سیاست آلمان قبل از ۱۹۳۹ دائر بر الحاق سرزمینهای آلمانی نشین به آنکشور در ۱۹۴۵ با شکست مواجه شد زیرا نه تنها این امر تحقق نیافت بلکه تمامیت ارضی آلمان نیز که منفعت قدیمی آن کشور بود از دست رفت. از سوی دیگر نمیتوان گفت بحران موشکی ۱۹۶۲ کوبا برای سیاست شوروی توأم با شکست بوده است زیرا حضور موشکهای مزبور در کوبا یک منفعت قدیمی و مسلم بشمار نمآید. بعلاوه تا آنجا که بحران مزبور موجب تفاهم شوروی - امریکا که برای شوروی سودمند بود گردید میتوان گفت که واقعه مزبور برای شوروی توأم با توفیق بود. با این تعریف باید اذعان کرد که توفیق در سیاست خارجی استثناء است تا قاعده، وزیر خارجه همیشه گرفتار وقایع مایوس‌کننده است. آسان‌تر است فهرستی از شکستهای برجسته سیاست خارجی تهیه کرد مانند سیاست روهر فرانسه در ۱۹۲۲ یا سیاست های بریتانیا و فرانسه نسبت به دیکتاتوری در دهه ۱۹۳۰ تا فهرستی از توفیقاتی

برجسته مانند تشکیل اتحادیه اتلانتیک در ۱۹۴۹ و سیاست کوبای کندی در ۱۹۶۲. از اینگونه مثال‌ها روشن میشود که شاید آسان‌تر باشد در سیاست خارجی «نه» گفت و بنابراین سیاست کشور دیگر را با ناکامی روبرو کرد تا کوشش نمود برای توفیق سیاست خارجی خود کشور دیگر را وادار به گفتن «آری» کرد. یک دولت هنگامی در بهترین وضعیت است که کشورهای دیگر از او بخواهند بگویند «آری» و او بتواند بگوید «نه» و بدترین وضعیت وضعیتی است که کشور مزبور از کشور دیگر بخواهد بگوید آری و خود نتواند پاسخ «نه» بدهد.

شاید عواملی که سیاست خارجی را بمعنائی که قبلاً گفته شد مؤثر میسازد بتوان بصورت یک سلسله پرسش خلاصه کرد: در وهله اول آیا سیاست بربنای ارزیابی واقع بینانه از حقایق قرار دارد؟ آیا تصمیم گیرندگان سیاست خارجی درک دقیق و درستی از آن چه که در خارج رخ میدهد دارند؟ یک شکست کلاسیک سیاست خارجی با نتایج وخیم و درازمدت برای غرب، عبارت بود از تصمیم بریتانیا و فرانسه در ۱۹۱۷ دائر براینکه بلشویک‌ها موفق به در دست گرفتن قدرت نخواهند شد زیرا مردم روسیه آنها را بعنوان خائن محکوم خواهند کرد. این اشتباه در ارزیابی از خیال‌پردازی و گزارشهای تعصب آمیز ناشی شده بود. ارزیابی درست اوضاع خارجی البته منحصر به اطلاع دقیق و عینی نیست بلکه مستلزم داوری و مقابسه یک دسته حقایق با دسته دیگر است تا بدینوسیله بتوان به درک امور واقف شد. با توجه به نقائص موجود در جمع‌آوری و تفسیر اطلاعات مربوط به تصمیم گیری خارجی مسئله مبتلا به بیشتر این نیست که چگونه اطلاعات بیشتر و بهتری بدست آورد بلکه اینست که چگونه از حقایق تعریف شده که تصمیم گیرندگان خارجی در معرض آن هستند پرهیز کرد.

سوال دومی که در مورد سیاست خارجی مطرح است موقع‌شناسی است باین معنی که آیا تصمیم متخذه با سیر کلی امور و نیز با فرصتهای زود گذر و حتی تصادفی وفق میدهد؟ قبلاً گفته‌ایم که شکست در سیاست خارجی غالباً نتیجه برخورد

مستقیم با مقاومت کشورهای دیگر است بنابراین هنگامی که مقاومت طرف دیگر رو به سستی است یا سیر امور نشان میدهد که در آینده مقاومت مزبور افزایش خواهد یافت باید فوراً اقدام به عمل کرد. یک نمونه از این نوع موقع شناسی ابتکار گوستاواشترزمن (وزیر خارجه آلمان) در ۱۹۲۰ بود که بایشنها انقصادیک پیمان چندجانبه امنیت بین کشورهای اروپای غربی که بعداً به صورت پیمانهای لوکارنو درآمد مانع از انعقاد موافقتنامه تضمین متقابل بین بریتانیا و فرانسه گردید. اشترزمن ضمن قبول قرارداد ورسای که مستلزم یک سازش انقلابی در مورد مرزهای غربی آلمان بود مانع از آن شد که بریتانیا بطور یکجانبه خود را متعهد به دفاع از مرزهای فرانسه نماید و در عین حال امکان اقدام مشترک فرانسه و متحدین اروپای شرقی آن کشور را برای خورد کردن آلمان زائل ساخت.

یک مثال اخیر که اتفاق دوروی داد در یک زمان هم به سود وهم به زیان کشورهای مربوط بود سرکوبی انقلاب مجارستان در پائیز ۱۹۰۶ و حمله مسلحانه بریتانیا و فرانسه به مصر در همان زمان بود. مداخله بریتانیا و فرانسه در مصر برای شوروی مغتنم بود زیرا موجب عطف توجه از مجارستان و ابهام در داوری اخلاقی درباره عمل شوروی میگردد. برای بریتانیا و فرانسه اقدام مزبور دارای اثر معکوس بود زیرا عمل کشورهای مزبور را در نظر غالب مردم دنیا مشابه اقدام شوروی در مجارستان قرار میداد. عواملی که به توفیق یک سیاست می انجامد نه تنها بستگی به اوضاع و احوالی دارد که سیاست در آن تعقیب میشود بلکه به خود سیاست نیز بستگی دارد مثلاً آیا سیاست از نظر داخلی هم آهنگ است یا متعارض و اگر متعارض است این امر تا چه حد سبب بی اعتباری سیاست میگردد پرسش مزبور پرسش دشوار است زیرا تعارض تاحدی در هر سیاست خارجی وجود دارد. همانطور که گفته ایم حکومت ما باید رضایت مردم و گروههای نفوذی بسیاری را جلب کنند معمولترین نوع تعارض هنگامی برمیخیزد که برای دفاع یک منفعت نیاز به شدت عمل وجود دارد درحالی که برای کاهش مقدار نیروئی که برای تأمین

آن هدف لازم است بید سازش کرد. گفته میشود نیرومندی بزرگ سیاست کندی در بحران موشکی کوبا در ۱۹۶۲ ناشی از توانائی وی در جمع ایندو سیاست بود زیرا در حالیکه وی از تقاضای اولیه خود در مورد لزوم خروج موشکهای شوروی تعدیل نکرد ولی به شوروی اجازه داد که بطور آبرومندانه‌ای عقب‌نشینی کند. لرد تمپل وود در کتاب نه سال پردردسر، این ترکیب شدت عمل و سازش را «خط مشی دوگانه» می‌نامد ولی در دوره‌ای که او بان اشاره میکند یعنی سیاست بریتانیا در دهه ۱۹۳۰ ترکیب مذکور معکوس بود یعنی نخست سازش آمد و فقط هنگامی که معلوم شد سیاست مذکور با شکست مواجه شده است سیاست شدت عمل اتخاذ شد.

میتوانیم به پرسشهای خود دربارهٔ سیاست خارجی ادامه داده و سئوالهای دیگری مطرح کنیم. مثلاً آیا سیاست خارجی از پشتیبانی افکار عمومی برخوردار است؟ یا اینکه مدافعان آن در انتخابات یا کودتای بعدی باشکست مواجه میشوند؟ بالاتراز همه آیا تعهدات مربوط با منافع موجود تطبیق میکند؟ آیا قاعدهٔ «هرگز نگذار تعهدانت از توانائیت فراتر رود» رعایت میگردد؟ ولی سرانجام مانعیتوانیم در سیاست خارجی مانند تمام امور انسانی، عامل شانس یعنی وجود یک سلسله اوضاع و احوال مساعد که هنگام اخذ تصمیم قابل پیش بینی نبود از نظر دور داریم. اگر امروز به گذشته نگاه کنیم و شرایطی را که به پریزیدنت ناصر اجازه داد شرکت کانال سوئز را در ۱۹۵۶ ملی اعلام کند در نظر آوریم خواهیم دید که یک سلسله شرایط که به جز بخت خوب مساعد نام دیگری بر آن نمیتوان نهاد مددکار او در این و آن بوده است؛ اتفاق نظر کشورهای آسیائی - آفریقائی در مخالفت با بکار بردن زور علیه ناصر، نیرومندی تازهٔ این کشورها در سازمان ملل متحد و مبارزهٔ پرحرارت آنها علیه استعمار بویژه استعمار بریتانیا و فرانسه، انقلاب مجارستان که عمل انگلستان و فرانسه را در انکار عمومی مردم جهان در عرض اقدام شوروی در مجارستان قرارداد. انتخابات نو ابر در ایالات متحده آمریکا که آیزنهاور را برانگیخت که خود را به عنوان هواخواه

صلح معرفی کند، بن بست اتمی که بتنازگی بین دو قدرت بزرگ جهان بوجود آمده بود و آنها را به محدود کردن دامنه بحران علاقمند ساخته بود. تمام این اوضاع و احوال یک گردش شانس بود که ناصر را در صحنه شطرنج جهانی پیروز کرد.

اگر تمام این عوامل توفیق در سیاست خارجی را روی هم بگذاریم ممکن است نتیجه گرفت که چنین سیاستی اگر تا حد امکان مبتنی بر ارزیابی دقیق حقایق باشد، اگر متناسب با نیازهای دراز مدت و کوتاه مدت باشد، اگر تا آنجا که ماهیت سیاست خارجی اجازه میدهد عاری از تعارض باشد اگر بوسیله نیروها و عوامل داخلی درک و پشتیبانی گردد، اگر بوسیله منابع شایسته تکمیل شود و اگر بخت بروی آن تبسم کند محتمل است که بهدفعهای خود نائل گردد.

پایان



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
 پرتال جامع علوم انسانی