

## جایگاه منافع و امنیت ملی در ساختار سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران

بیژن اسدی\*

### چکیده

در این مقاله توصیفی - تحلیلی بابرداشتی واقع‌گرایانه از سیاست و روابط بین‌الملل، از یک طرف مباحثی مانند مفهوم نظری منافع و امنیت ملی در سیاست خارجی و روابط بین‌الملل از دیدگاه کلی، و از طرف دیگر مفهوم عملی منافع و امنیت ملی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران به‌طور خاص، و همچنین ساختارها و نهادهای پایه‌ای سیاست خارجی ایران شامل: ۱. ساختار عقیدتی - اسلامی (انقلابی)؛ ۲. ساختار قانونی (شکل تقسیم رسمی قدرت)؛ ۳. نقش نهادهای رسمی و گروه‌های بانفوذ و فشار؛ مورد بررسی و مطالعه قرار گرفته است. در پایان مقاله نیز یافته‌های پژوهش و پیشنهادهای مربوط به موضوع مقاله در شش بند ارائه شده است.

کلیدواژه: منافع ملی، امنیت ملی، سیاست خارجی، واقع‌گرایی.

## مقدمه

غالب اندیشمندان و پژوهشگران روابط بین‌الملل، مبنای هدفها و انگیزه‌های اصلی رفتار همه کشورها را در صحنه سیاست خارجی «منافع ملی»<sup>۱</sup> می‌دانند. آنها به جَد معتقدند که آنچه دولتها در صحنه سیاست و روابط بین‌الملل انجام می‌دهند، همگی به منظور حفظ، کسب و یا توسعه منافع ملی خودشان است. به عبارت روشن‌تر، منافع ملی و شاخصهای تعیین شده آن می‌بایستی همواره به مثابه راهنما و قطب نمای اصلی راهبری سیاست خارجی یک کشور عمل نماید. اما مشکلی که در اینجا خودنمایی می‌کند، عبارت از تعریف دقیق مفهوم منافع ملی (تعریف عملیاتی)<sup>۲</sup> و عناصر و اجزای (شاخصها)<sup>۳</sup> آن است که منافع ملی را تشکیل می‌دهند؛ و همین امر اختلاف نظرهای زیادی را چه به شکل نظری و چه عملی ایجاد کرده است. در مورد امنیت ملی نیز غالب دانشمندان روابط بین‌الملل بر این اعتقادند که عناصر و ارزشهایی نظیر «منافع ملی»، «بقاء کشور»<sup>۴</sup>، و «امنیت ملی»<sup>۵</sup> همگی متوجه یک اصل مهم هستند که «حفظ وجود خود»<sup>۶</sup> می‌باشد. اصل حفظ وجود خود که گاهی نیز با عنوان «منافع حیاتی» مطرح می‌شود، بالاترین و اساسی‌ترین هدفی است که همه کشورها بدون استثناء درصدد حفظ و تحکیم آن در عرصه سیاست و روابط بین‌الملل هستند. البته در این مورد برخلاف مسئله منافع ملی، هیچ‌گونه اختلاف نظر عمده‌ای میان کشورها وجود ندارد، و همه مشتاقانه به دنبال آن هستند.

سیاست خارجی هر کشور نیز نشئت گرفته از یک رشته عوامل مؤثر در آن است که ساختار ایدئولوژیک (عقیدتی)، قانونی (قانون اساسی)، شخصیت و بافت فکری، وابستگی حزبی — سیاسی رهبران، شرایط و وضعیت سیاسی — اقتصادی داخلی و منطقه‌ای — بین‌المللی از آن جمله هستند. از طرف دیگر، سیاست خارجی و داخلی هر کشور از نظر محتوا دو تفاوت اساسی با یکدیگر دارند: الف. نقش نظریات و قدرتهای

---

1 . National Interest

2 . Operational Definition

3 . Indexes

4 . Survival

5 . National Security

6 . Self-Preservation

گوناگون در تدوین و روند اجرایی سیاست خارجی؛ ب. کسب هر چه بیشتر منافع ملی در عملکرد سیاست خارجی. چنین است که سیاست خارجی هر کشور اصولاً تفاوت‌های بارزی با سیاست داخلی آن دارد؛ چرا که در مورد اولی ناچار است تا اندازه‌ی زیادی خود را با شرایط و خواسته‌های افکار عمومی منطقه‌ای و بین‌المللی تطبیق دهد، در حالی که در مورد دومی هیچ اجباری در هم‌راستایی و توجه به افکار عمومی داخلی در خود نمی‌بیند!

روش پژوهش در این مقاله، توصیفی — تحلیلی و با برداشتی واقع‌گرایانه از سیاست و روابط بین‌الملل است و ما به دنبال پاسخگویی به این سؤالات هستیم:

الف. آیا ساختار سیاسی و قانونی حکومت جمهوری اسلامی ایران (مبتنی بر انقلابی — اسلامی بودن آن، ساختار قانونی و نقش گروه‌های بانفوذ، فشار و غیره) به مثابه عاملی بازدارنده و یا تسهیل‌کننده روند سیاست خارجی کشور عمل کرده است؛

ب. آیا می‌توان انتظار داشت که در این ساختار خاص سیاست خارجی، مقوله‌های مهم و حساس منافع و امنیت ملی کشور به نحوی مطلوب و مطمئن تامین گردد.

مفروض مقاله این است که: «سیاست خارجی ج.ا.ا. از ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی تاکنون، با توجه به اصول شدید و مؤکد عقیدتی — مذهبی و انقلابی حاکم بر آن، و بدون توجه و شناخت مطلوب شرایط و موقعیتهای زمانی منطقه‌ای و بین‌المللی؛ همواره با یک رشته موانع و مشکلات جدی فرا راه سیاست خارجی و عدم تحقق هدفهای تعیین شده آن روبه‌رو بوده است.»

فرضیه موردنظر: «ساختار ویژه انقلابی — اسلامی سیاست خارجی ج.ا.ا. یک رشته موانع و مشکلات جدی را درمورد تحقق مطلوب منافع و امنیت ملی کشور ایجاد کرده است.»

### مفهوم نظری منافع و امنیت ملی در سیاست خارجی و روابط بین‌الملل

به عنوان یک اصل مسلم در روابط بین‌الملل، سیاست خارجی یک کشور در مناسبات خود با کشورهای دیگر همواره متوجه هدف یا هدفهایی است که اصطلاحاً به آن «منافع ملی» می‌گویند. به عبارت دیگر، همه کشورها در طرح و اجرای سیاست خارجی‌شان و در صحنه روابط بین‌الملل، درصدد حفظ، کسب و یا توسعه منافع ملی‌شان بنا به هدفها، شرایط و موقعیت ویژه خود هستند. البته باید توجه داشت که تفاوت‌های فاحشی در مورد نحوه ارتباط دولتها با یکدیگر، با برداشتها و دیدگاههای

متفاوت (اسلامی، سرمایه‌داری، اشتراکی، لیبرالیستی و...) وجود دارد که یکی از این تفاوتها مربوط به کیفیت و کمیت منافع ملی است. همچنین یکی از این اختلاف نظرها و برداشتها مربوط به چگونگی کسب و توسعه منافع ملی از طریق اتخاذ سیاستها و روشهای مناسب می باشد.

در واقع، بسیاری از سیاستمداران، آشکارا توسعه منافع ملی را اصلی‌ترین علاقه و هدف خود می دانند. مثلاً «لرد پالمستون»<sup>۱</sup> از نخست وزیران و نیز وزیر امور خارجه سابق انگلستان در این باره می گوید: «یک کشور دوستان ابدی ندارد، دشمنان ابدی هم ندارد، و تنها منافع ابدی دارد».<sup>(۱)</sup> یا اینکه، «چارلز ایوانز هیوز» وزیر امور خارجه پیشین امریکا (در اوایل دهه ۱۹۲۰) بر این نکته تأکید دارد که: «سیاستهای خارجی [کشورها] عبارت از مفاهیم و مسائل تجربیدی و غیرملموس نیستند، بلکه حاصل مفاهیم منافع ملی می باشند».<sup>(۲)</sup>

منافع ملی مفهومی پیچیده و دارای تعریفهای گوناگون است که از جمله امکان دارد به هدفهای اولیه و همیشگی کشوری اطلاق شود. به اعتقاد «پادلفورد» و «لینکلن» این هدفهای همیشگی شامل این ارزشهای چهارگانه خواهد بود: ۱. امنیت ملی؛ ۲. رفاه اقتصادی؛ ۳. حفظ و افزایش قدرت در روابط با کشورهای دیگر؛ ۴. پرستیژ (اعتبار، حیثیت). چنان که ملاحظه شد این دو پژوهشگر (روابط و سیاست بین‌الملل)، مفهوم منافع ملی را «ارزشهای حیاتی»<sup>۲</sup> جامعه تعریف کرده و عناصر متشکله آن را شامل رفاه عمومی، تأمین ایدئولوژی سیاسی نظام، راه و روش زندگی ملی، تمامیت و حاکمیت ارضی و صیانت از ذات کشور دانسته‌اند.<sup>(۳)</sup> به هر حال، به نظر می‌رسد که منافع ملی به هدفهای اولیه و همیشگی‌ای که مردم و دولت درصدد حفظ و تحصیل آنها در صحنه بین‌المللی هستند، اشاره دارد.

به عقیده «والتر لپمن» تحلیلگر و نویسنده سیاسی امریکایی، «سیاست خارجی عبارت است از ایجاد موازنه‌ای بین تعهدات و قدرت کشور، ضمن حفظ مازاد کافی از قدرت به عنوان ذخیره».<sup>(۴)</sup> بنابراین، بدیهی است که تعهدهای خارجی کشوری به طور منطقی می‌بایست مبتنی بر علائق و منافع ملی باشد. درجه ورود و درگیری یک کشور

1. Lord Palmerston

2. Core Values

در تعهدهای خارجی اش، در تحلیل نهایی بستگی به اهمیتی دارد که آن کشور به علائق خارجی خود مبذول می‌دارد.<sup>(۵)</sup> باید تأکید کرد که اگر توازن مطلوبی بین تعهدات و قدرت کشور وجود داشته باشد، آن‌گاه سیاست خارجی پشتیبانی داخلی مردم را جلب خواهد کرد، و برعکس اگر تعهدات خارجی بر قدرت فزونی گیرد، منتج به نابسندگی می‌گردد که این در نهایت نارضایتی عمیق سیاسی مردم کشور را به دنبال خواهد داشت.<sup>(۶)</sup> به هر حال، متأسفانه متغیر یا اصلی که در سیاست خارجی برخی از کشورها جدی و مهم تلقی نمی‌شود، عبارت از نیاز به حفظ تعادل بین میزان تعهدات و نفوذ و قدرت جاری کشور می‌باشد. نهایت اینکه، به عقیده «جرج اورول» «قبل از هر تصمیم‌گیری درست سیاسی، باید تصویری روشن از آینده [و نتایج آن] ترسیم کرد.»<sup>(۷)</sup>

«شایان ذکر است که سیاست خارجی یک کشور معمولاً تصویری از تدابیر اصولی آن برای حفظ و ارتقای منافع ملی و در عین حال تأمین امنیت ملی در برابر دخالتها و تهاجم احتمالی دشمنان خارجی است. امنیت ملی در معنی کلی خود به مفهوم آزادی از ترس و فقدان خطر جدی از خارج نسبت به منافع حیاتی، اساسی و امنیتی است. بنابراین، یک کشور باید تا جایی که امکان دارد سعی کند خطرهای جدی‌ای، متوجه ارزشهای حیاتی آن نشود و شرایط این محیط دور از خطر را به نحو احسن فراهم کند.<sup>(۸)</sup> به عبارت دیگر، به عقیده لیپمن یکی از وظایف اساسی دولت این است که سیاست خارجی خود را در برابر یک مسئله چنان تدوین و اجرا کند که «بیشترین دستاوردهای ممکن [منافع ملی] و کمترین هزینه‌ها و خطرها [ی متوجه امنیت ملی] را در برداشته باشد.» در ضمن به اعتقاد وی کشوری دارای امنیت است «که در صورت پرهیز از جنگ، مجبور به فدا کردن منافع حیاتی خود نبوده و در صورت وقوع جنگ منافع حیاتی‌اش را با پیروزی در جنگ حفظ کند.»<sup>(۹)</sup>

مفهوم منافع ملی هم در تحلیل سیاسی و هم در رفتار سیاسی کاربرد دارد. به عنوان یک ابزار تحلیل، منافع ملی وسیله‌ای است که به شرح، توصیف، ارزیابی منشاء و یا بررسی شایستگی سیاست خارجی یک کشور می‌پردازد. به عنوان یک ابزار رفتار سیاسی، منافع ملی در توجیه، تقبیح یا پیشنهاد سیاستها به کار برده می‌شود. به عبارت دیگر، هر دو کاربرد متکی بر آن «چیزی» است که بیشترین فایده را برای جامعه دارد. در هر دو مفهوم، این گرایش نیز وجود دارد که معنای مورد هدف را در آن چیزی که گویا بیشترین فایده را برای امور خارجی دارد، محصور نماید. در ضمن نه تنها بازیگران

سیاسی مایل به بررسی و بحث درباره هدفهای خاص خود تحت عنوان منافع ملی هستند، بلکه مایل‌اند ادعا کنند که هدفهای مورد نظر آنها، همان منافع ملی کشور است. چنین ادعایی است که غالباً باعث جلب حمایت لازم برای حرکت به سوی تحقق هدفهای مورد نظر سیاستمداران می‌شود.<sup>(۱۰)</sup>

چنانکه قبلاً گفته شد، مفهوم امنیت ملی در معنی عام کلمه، به معنی فراغت از ترس و عدم احساس خطر جدی از خارج نسبت به منافع حیاتی و اساسی کشور است. بنابراین، یکی از هدفهای اصلی هر کشور تأمین امنیت ملی است. بدین معنی که، یک کشور تلاش کند خطرهای جدی متوجه ارزشها و مبانی حیاتی آن نشود و شرایط ایجاد چنین محیط فارغ از هرگونه خطری را فراهم نماید.<sup>(۱۱)</sup> برای کشورهایی که درصدد افزایش قدرت و موقعیت خویش در صحنه منطقه‌ای و بین‌المللی هستند، امنیت به معنی توانایی در وادار کردن سایر کشورها به‌ویژه همسایگان، نسبت به همکاری و عمل کردن طبق نظرها، تقاضاها و هدفهای منطقه‌ای یا بین‌المللی آنها می‌باشد. امنیت برای اینگونه کشورها به معنی حفظ «منطقه نفوذ»، تسلط بر «مناطق استراتژیک» و «راههای آبی بین‌المللی» است. چنانکه هدفهای یاد شده برای کشورهای بزرگ و ابرقدرتها، جزو هدفهای حیاتی کشور به شمار می‌روند.

به‌طور کلی، به عقیده غالب اندیشمندان علوم سیاسی، امنیت به این معانی و پدیده‌ها اطلاق می‌شود: ۱. حفظ تمامیت ارضی، جان مردم، بقاء و ادامه نظامهای جامعه (اعم از سیاسی، اقتصادی و فرهنگی) و نیز حاکمیت کشور؛ ۲. حفظ منابع حیاتی کشور؛ ۳. عدم وجود احساس ترس جدی از ناحیه خارج از کشور نسبت به منافع ملی و حیاتی کشور.<sup>(۱۲)</sup> نکته دیگر اینکه امنیت دارای این صفات و ویژگیها است ۱. امنیت امری نسبی است؛ ۲. امنیت پدیده‌ای ذهنی است؛ ۳. بین امنیت و قدرت یک رابطه منطقی و همیشگی وجود دارد.<sup>(۱۳)</sup>

در کنار واقع‌گرایان همفکر با مورگنتا که مفهوم منافع ملی را با قدرت پیوند می‌دهند، برخی از واقع‌گرایان دیگر مفهوم امنیت را جایگزین مفهوم قدرت می‌کنند. این دسته از متفکران گرچه در سنت بدبینی نسبت به انسان با مورگنتا و دیگران اشتراک فکری دارند، ولی تأکید می‌کنند که امنیت هدف اولیه سیاست خارجی است. نتیجه حاصل از این برداشت متفاوت از منافع ملی که «شومان» بیان می‌کند، آن است که اگر امنیت کشور تضمین نشده باشد، امید به بقا امری واهی است و اگر کشور نتواند بقای

خود را تأمین نماید چگونه خواهد توانست به هدفهای دیگر خود از جمله تأمین رفاه اتباع خویش اقدام کند. با چنین تعبیری از منافع ملی، دستورالعمل شومان به سیاستمداران و دیپلماتها آن است که به امر بقاء به عنوان اولین قانون زندگی بیندیشند و در راه تضمین آن پافشاری کنند.<sup>(۱۴)</sup> البته تأمین این هدف به قول «کراب» جز از راه کسب، حفظ و گسترش قدرت امکان‌پذیر نیست و «قدرت در ابتدای‌ترین مراحل خود به معنای توان کشور در حفظ وجود (امنیت ملی) تعریف می‌شود.»<sup>(۱۵)</sup> به هر حال، این گرایش ارزشی در تعیین منافع ملی که تنها به قدرت و یا امنیت تعبیر شده، مورد توافق دیگران و از جمله رفتارگرایان نیست.

### مفهوم عملی منافع و امنیت ملی در سیاست خارجی ج.ا.ا.

در یک بررسی تطبیقی بین دو دوره پهلوی و جمهوری اسلامی، چنین آشکار می‌شود که در دوره پهلوی از منظری «ملی‌گرایانه» به مسئله منافع و امنیت ملی نگریده می‌شد، بنابراین در طراحی و اجرای سیاست خارجی کشور بر محاسبه سود و زیانهای ناشی از خط مشیهای سیاسی، حساسیتهای زیادی وجود داشت؛ در حالی که، در دوره ج.ا.ا. با توجه به اینکه سیاست خارجی کشور به شدت متأثر از اسلام و اصول اعتقادی آن به عنوان مبنای اصلی نظام حاضر می‌باشد؛ از منظری «عقیدتی و آرمان‌گرایانه» به مقوله‌های یاد شده نگریده می‌شود.<sup>(۱۶)</sup> چنانکه حتی یکی از دکترینهای جاری در سیاست خارجی کشور عبارت از: «انجام تکالیف الهی بدون توجه به عواقب بلندمدت آن» می‌باشد!<sup>(۱۷)</sup>

نکته دیگر اینکه، متن قانون اساسی یک کشور عمدتاً بیانگر چارچوبهای اصلی عقیدتی و خط مشیهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و نظامی آن است. به عبارت روشن‌تر، در کلیه نظامهای سیاسی و حکومتی جهان، قانون اساسی مهم‌ترین سند مدون و مرجع سیاسی رسمی نظام به شمار می‌آید. طبعاً، چارچوبها و کلیات و حدود و ثغور سیاست خارجی هر کشور نیز از طریق مطالعه و بررسی همین سند مشخص می‌شود. بنابراین، بررسی تطبیقی متون قانون اساسی دو نظام سیاسی متفاوت سلطنتی مشروطه (پهلوی) و جمهوری اسلامی ایران می‌تواند به خوبی تفاوت دو دیدگاه و چارچوبهای اصلی سیاست خارجی کشور را در آن دو دوره به شکل مقایسه‌ای نشان دهد. چنانکه در این مقایسه می‌توان گفت که قانون اساسی (و متمم آن) در دوران

پهلوی عمدتاً یک قانون اساسی درون‌گرا، ملی‌گرا، و واقع‌گرا بود، در حالی که در نظام جمهوری اسلامی حالتی برون‌گرا با نگرش جهانی، ایدئولوژیک و آرمان‌گرا دارد. به عبارت روشن‌تر، اولی نگاهش در درجه اول به درون کشور و مردم بود و دومی عمدتاً به بیرون کشور و مسلمانان جهان می‌نگرد و متوجه است؛ در عین حال که ستیز و رویارویی خود را «در برابر قدرتهای سلطه‌گر»<sup>(۱۸)</sup> یعنی ابرقدرتها و قدرتهای بزرگ آشکارا اعلام می‌دارد.

به طور کلی، آنچه که از مطالعه اصول پایه‌ای مندرج در بخش سیاست خارجی ج.ا.ا. در متن قانون اساسی بیش از سایر مفاهیم قابل مشاهده و استنباط می‌باشد، عبارت است از ماهیت و جوهره جهان شمولی، برون مرزی، فراملیتی و اسلام وطنی آرمانهای تبیین شده در آن و در همین راستا، حتی «سعادت انسان در کل جامعه بشری» را به عنوان هدفی برای سیاست خارجی ج.ا.ا. تعیین نموده است.<sup>(۱۹)</sup>

مطالعه چهار اصل مندرج در بخش سیاست خارجی و برخی مواد دیگر مندرج در متن قانون اساسی ج.ا.ا. همگی گویای فراملی‌نگری و توجه و حساسیت به مسائل سیاسی و اقتصادی همه مسلمانان جهان و به عبارت دیگر، ایجاد زمینه درگیری و تصادم عملی ایران با مسئله اساسی منافع و امنیت ملی کشورهای دیگر است.<sup>(۲۰)</sup> همین امر، نه فقط به مسئله تحقق مطلوب منافع و امنیت ملی ایران حالتی ثانویه می‌دهد، بلکه عملاً کشورهای دیگر - حتی مسلمانان - را نسبت به هدفها و آرمانهای غایی دولت ج.ا.ا. حساس و بدبین می‌سازد!

در راستای ویژگیهای یاد شده، جا دارد که به برخی از اصول و ارزشهای اسلامی - انقلابی آشکار و قابل استخراج از متن قانون اساسی به شکل زیر و بدون هر گونه شرح و تفسیر اضافی، اشاره‌ای داشته باشیم (شماره اصلها و بندهای ذیربط قانون اساسی جلوی هر یک ذکر شده است): سعادت انسان در کل جامعه بشری (اصل ۱۵۲)؛ تنظیم سیاست خارجی کشور بر اساس معیارهای اسلام (اصل ۳، بند ۱۶)؛ امامت و رهبری مستمر و نقش اساسی آن در تداوم انقلاب اسلام (۲: ب ۵)؛ حمایت از مبارزه حق طلبانه مستضعفین در برابر مستکبرین در هر نقطه جهان (۱۵۴: ب ۲)؛ خودداری از هرگونه دخالت در امور داخلی ملتهای دیگر (۱۵۴)، قابل توجه است که این اصل مستقیماً در تراحم و تعارض با اصول دیگر است؛ تعهد برادرانه نسبت به همه مسلمانان (۳: ب ۱۶)؛ ائتلاف و اتحاد ملل اسلامی و وحدت سیاسی، اقتصادی



و فرهنگی جهان اسلام (۱۱)؛ دفاع از حقوق همه مسلمانان جهان (۱۵۲)؛ نفی هرگونه ستمگری و ستم کشی (۲: بند ج)؛ نفی هر گونه سلطه‌گری و سلطه‌پذیری (۲: بند ج)؛ عدم تعهد در برابر قدرتهای سلطه‌گر (۱۵۲)؛ جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور (۴۳: ب ۸)؛ استقلال سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۳: ب ۱۱ و ۲: بند ج)؛ نفی و اجتناب از پیمانهایی که موجب سلطه بیگانه بر منابع طبیعی، اقتصادی، فرهنگ و ارتش گردد (۱۵۳)؛ روابط صلح آمیز متقابل با دول غیرمحراب (۱۵۳)؛ اعطای پناهندگی به سیاسیون پناه خواه سایر ملل از جور دولتهایشان (۱۵۵).<sup>(۲۱)</sup>

شایان ذکر است که از جمله موضع‌گیریهای ویژه ایران در قبال مسئله اعراب و اسرائیل و فلسطین، آمریکا و غرب و مسائل منطقه‌ای و جهانی مسلمانان و موارد دیگر در راستای همان اصول و ارزشهای اسلامی - انقلابی یاد شده اتخاذ و اجرا می‌شوند. از جمله اثرات و پیامدهای اصول و ارزشهای مذکور این است که مثلاً برنامه صلح آمیز هسته‌ای ایران از سوی آمریکا و اروپا به شدت زیر سؤال می‌رود و جمهوری اسلامی ایران متهم به تلاش جدی در راه دستیابی به سلاحهای هسته‌ای و نیز تسلیحات کشتار جمعی دیگر (شیمیایی و بیولوژیک) می‌شود، کشوری که قصد دارد «اسرائیل را نابود کند» و «از نقشه جغرافیا و صحنه روزگار محو نماید»، آنگ «تروریسم دولتی» به آن وصل می‌شود، و سایر موارد دیگر... بنابراین به زعم آنان به هر ترتیب ممکن باید این کشور مهار و کنترل شود!<sup>(۲۲)</sup>

در پایان این مبحث، ضمناً باید به این نکته اشاره کنیم که سیاست خارجی ج.ا.ا. با یک معمای مهم در سیاست خارجی خود مواجه است، که دولتهای غیراسلامی - انقلابی و عمدتاً سکولار در حال توسعه با آن مواجه نیستند؛ و آن عبارت از معمای چگونگی تقابل و تعامل ارزشها و آرمانهای اسلامی - انقلابی در برابر واقعیتهای سیاسی سکولار (غیرمذهبی) است. در نتیجه، تا زمانی که پارادوکس شدید میان ارزشها و هدفهای: ملی - فراملی، ایرانی - اسلامی، منافع ملی - منافع اسلامی، منافع و مصالح ملت ایران - منافع و مصالح امت اسلام و بالاخره مطلوبیت محوری - محدودیت محوری وجود داشته باشد؛ نمی‌توانیم به وضعیتی بهتر از آنچه اکنون در سیاست خارجی ج.ا.ا. شاهد آن هستیم، امیدوار بود. به عبارت دیگر، پارادوکس موجود در مورد «وظیفه - نتیجه» باید به نحوی مشخص و شفاف حل شود تا سیاستگذار خارجی

بتواند در موقعیتهای گوناگون با تشخیص بهترین وضعیتها و حالتها، تصمیم‌گیری مطلوب را اتخاذ کند.<sup>(۲۳)</sup>

## ساختارها و نهادهای پایه‌ای سیاست خارجی

### ۱. ساختار عقیدتی - اسلامی (انقلابی)

در میان انقلابهای جهان پس از جنگ جهانی دوم، انقلاب اسلامی ایران تنها انقلابی است که از همان بدو پیروزی انقلاب به شکلی آشکار و قاطع با نظام و فلسفه دو قطبی در جهان ابراز مخالفت کرد، و نماد بارز آن عبارت از سیاست: «نه شرقی، نه غربی» بود که جزء جدانشدنی اصول سیاست خارجی انقلاب ایران اعلام شد و با جدیت تمام به مرحله اجرا درآمد.<sup>(۲۴)</sup> بدین ترتیب، باید اشاره کرد که ج.ا.ا. به نحوی آگاهانه و مستقیم با نظام قطب‌بندی جاری و همه‌گیر جهانی عملاً درگیر شد. به همین جهت، به‌زودی امریکا و شوروی سابق در یک هماهنگی و همکاری نزدیک و مشترک - که در گذشته تقریباً بی سابقه بود - اقدامات و تمهیداتی سیاسی، نظامی و اقتصادی را به منظور تنبیه و زیر فشار قرار دادن ایران انقلابی - اسلامی پیش‌بینی کردند، که هنوز نیز همچنان از سوی امریکا ادامه دارد.<sup>(۲۵)</sup> حوادث و تحولات متعدد داخلی و منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای که پس از انقلاب یکی پس از دیگری متوجه ایران شد، همگی مؤید و مصداق بارز جریان یاد شده است.<sup>(۲۶)</sup>

پس از انقلاب، «اسلام» در ابعاد فراملی و جهانی یک برتری و ارجحیت قاطع در شکل‌گیری چارچوب و کیفیت روابط ایران با جهان خارج پیدا کرد. در همین راستا، طبعاً برداشتها و جهان‌بینی رهبران سیاسی و نظامی طراز اول کشور براساس عقاید و نگرشهای اسلامی شکل و جهت گرفت و نیز کیفیت و کمیت روابط ایران و کشورهای جهان را تبیین کرد. به عبارت روشن‌تر، کانون و محور اصلی سیاست خارجی ایران بر صدور و توسعه ایدئولوژی انقلاب اسلامی شکل گرفت. در همین راستا بود که محمد جواد لاریجانی، نظریه‌پرداز «استراتژی ملی ایران»، در زمینه‌های سیاست خارجی، نظامی، امنیتی و توسعه اقتصادی کشور در سال ۱۳۶۳ش (۱۹۸۴م) دکترین سیاست داخلی و خارجی «اُمُّ الْقُرَى» یا «حکومت اسلام بر مبنای مسئولیت» را به‌صورتی مدون و آشکار اعلام کرد. براساس دکترین «اُمُّ الْقُرَى»:

صدور انقلاب و دفاع از امت اسلام که امت واحده‌ای است، با اصل حیثیت أمّ القری عجین است. اگر با این حیثیت، وجود أمّ القری در معرض خطر قرار گیرد، همه چیز فدای آن!<sup>(۲۷)</sup>

بررسی محتوای شعار محوری «نه شرقی، نه غربی» و نیز دکترین أمّ القری در ساختار سیاست خارجی ایران و عملکردهای بعدی آن، گویای این واقعیت است که ایران با ادعای یک قطب در برابر ابرقدرتها - و به‌ویژه امریکا - عملاً صف آرایی کرد.<sup>(۲۸)</sup> لاریجانی در نوشته‌های خود به طور تلویحی فکر «قطب بودن» ایران و حرکت کشور به آن سو را مطرح می‌کند. به گونه‌ای که به نظر او به تدریج مفهوم جدیدی از «قطب بودن» در جهان ظاهر شده است. این مفهوم جدید، مبتنی بر مفهومی کلیدی، یعنی قدرت عمل (اقدام) در بیرون مرزهاست، به نحوی که یک کشور بتواند در کشور یا کشورهای دیگر عمل نماید. این عمل می‌تواند آثار اقتصادی، سیاسی یا نظامی گوناگونی داشته باشد. به اعتقاد وی، کشوری قطب منطقه‌ای است که در یک منطقه خاص دارای قدرت اقدام برتر باشد.<sup>(۲۹)</sup>

وی به عنوان معاون پیشین وزیر امور خارجه وقت، دکتر ولایتی، در امور اروپا و امریکا،<sup>(۳۰)</sup> در مصاحبه با یک نشریه ایرانی در تبیین أمّ القری و مسئولیتهای جهانی آن چنین اظهار نظر می‌کند:

اولین نکته، موقعیت ما در جهان اسلام است، یعنی ایران نباید به مرزهای جغرافیایی [رسمی خودش] محدود باشد، نه اینکه قصد داریم سرزمین دیگری را بگیریم، بلکه موقعیت ما در جهان اسلام با مرزهای جغرافیایی [فعلی مان] تعریف نمی‌شود... ما باید طوری دیپلماسی و سیاستمان را طراحی کنیم که با موقعیت ما در جهان اسلام هماهنگ باشد. ما در جهان اسلام هم موقعیت عظیمی داریم، هیچ کشوری جز ایران نمی‌تواند جهان اسلام را رهبری کند و این یک موقعیت عظیم تاریخی است.<sup>(۳۱)</sup>

بدین ترتیب، از دیدگاه بسیاری از کشورهای جهان - و به‌ویژه کشورهای اسلامی - ج.ا.ا. با اعلام و اجرای سیاستهای یاد شده، همانند دیدگاه و خط مشی امپراتوری عثمانی به دنبال رهبری و کنترل جهان اسلام و توسعه آن است. چنین بود که راهبرد اصلی سیاست خارجی ایران را «أمّ القری» یعنی «مادر کشورها» و قطبیت ایران اسلامی بر مبنای شعار «نه شرقی، نه غربی» تشکیل می‌دهد. جالب توجه است که در این راستا، نه فقط رهبر اولیه انقلاب و دیگر رهبران روحانی کشور، بلکه حتی اولین رئیس

جمهوری لیبرال - مذهبی وقت (دکتر ابوالحسن بنی‌صدر) نیز معتقد بودند که می‌باید دیدگاهها و ارزشهای انقلاب اسلامی را در سرزمینهای دیگر توسعه داد، وگرنه دیگران به ما هجوم خواهند آورد<sup>(۳۲)</sup> علاوه بر اینکه، از نظر آنان بدون حمایت‌های مادی و معنوی جمهوری اسلامی، جنبشهای بنیادگرای اسلامی منطقه یاد شده قادر به دستیابی به قدرت در کشورهای خودشان نخواهند بود.<sup>(۳۳)</sup>

از طرف دیگر، در کنار دکترین یاد شده، از دیدگاه نظری رهبران سیاسی - مذهبی ایران بحث «حکومت جهانی اسلام» و «وحدت جهانی اسلام»، ویژگیهای یک حکومت اسلامی را تشکیل می‌داد. چرا که اصولاً در مبانی روابط و سیاست خارجی یک دولت اسلامی (به مفهوم کلی)، اصول مهمی نظیر یکپارچگی «دارالاسلام» (و تشکیل قطب جهانی قدرت) و جهاد تدافعی (رفع موانع استقرار اسلام در جهان) وجود دارد که اموری جدی تلقی می‌شوند.<sup>(۳۴)</sup> در مقدمه قانون اساسی ج.ا.ا. و در بخش «شیوه حکومت در اسلام» نیز آمده است که:

قانون اساسی با توجه به محتوای اسلامی انقلاب ایران که حرکتی برای پیروزی تمامی مستضعفین بر مستکبرین بود، زمینه تداوم این انقلاب را در داخل و خارج کشور فراهم می‌کند. به‌ویژه، درگسترش روابط بین‌المللی با دیگر جنبشهای اسلامی و مردمی می‌کوشد تا راه تشکیل امت واحد جهانی را هموار کند (ان‌هذه امتکم امه واحده و انا ربکم فاعبدون) و استمرار مبارزه در نجات ملل محروم و تحت ستم در تمامی جهان قوام یابد.<sup>(۳۵)</sup>

با توجه به هدفهای اسلامی - انقلابی ایران و راهبرد بنیانی سیاست خارجی کشور دایر بر توسعه ایدئولوژی و جهان بینی‌اش، باید اشاره کرد که مقوله‌های یاد شده از دیدگاه «هالستی» از جمله هدفهای ملی متوسط (درجه دوم) و نیز جهانی (درازمدت) به شمار می‌آیند. مشابه اینگونه هدفهای ملی (البته با ماهیت و دیدگاههای متفاوت) قبلاً در کشورهای مصر، اندونزی، شوروی (سابق) و غیره تجربه شده است.<sup>(۳۶)</sup> به‌ویژه، یکی از خصوصیات این نوع هدفها تاکنون چنین بوده که حساسیت و عکس‌العمل شدید منابع خارجی را در برابر آن برانگیخته است. و به تبع، سیاست ج.ا.ا. در دهه اول انقلاب - که از دیدگاه بسیاری از تحلیلگران سیاسی خاورمیانه بدل به منبع اصلی الهام و هادی بنیادگرایی اسلامی در منطقه شده بود - از این امر مستثنا نبود. به این جهت، سیاستهای ایران در آن مقطع باعث نگرانی خاطر بسیاری از رهبران کشورهای میانه‌رو و

محافظه‌کار منطقه به علت ترس ناشی از شکل‌گیری جنبشهای اسلامی - انقلابی مشابه ایران در کشورهای مرطوب به خودشان شده بود!<sup>(۳۷)</sup> بنابراین باید یادآور شد که اینگونه کشورها در طول زمان در برخورد با موانع و مشکلات خارجی (و حتی داخلی)، اولاً سیاست خارجی‌شان همواره باتنش‌های فراوان روبه‌رو بوده است. ثانیاً ناچار شده‌اند که جرح و تعدیها و اصلاحات زیادی را متناسب با شرایط سیاستهای منطقه‌ای و بین‌المللی و نیز رعایت مصالح سایر کشورها در ایدئولوژی و خط مشیهای خارجی خود اعمال کنند.

## ۲. ساختار قانونی (شکل تقسیم رسمی قدرت)

ما در این بحث، بر آنیم با استناد به مفاد قانون اساسی و قرائن و شواهد تجربی، نقش شکل تقسیم رسمی قدرت سیاسی و حکومتی و نیز عدم هماهنگی شدید بین اختیارات محدود و برعکس، مسئولیتهای سنگین رئیس‌جمهوری را (به عنوان مسئول اصلی سیاست خارجی کشور) در ارتباط با کم و کیف سیاست خارجی همراه با موانع و مشکلاتی که در این خصوص بر سر راه وی قرار دارد بررسی و ارزیابی کنیم. در کلیه نظامهای سیاسی و حکومتی جهان، متن قانون اساسی بالاترین سند و منبع سیاسی رسمی نظام است و چارچوبها، کلیات و حدود و ثغور سیاست خارجی هر کشور نیز در همین سند مشخص و معین می‌شود. طبعاً در نظام جمهوری اسلامی ایران نیز، قانون اساسی معتبرترین سند و غنی‌ترین منبع سیاست خارجی کشور به شمار می‌رود. به همین دلیل دقت و تأمل در اصول قانون اساسی به منظور پی بردن به چگونگی هماهنگی یا عدم هماهنگی اختیارات و مسئولیتهای رئیس‌جمهوری، امری ضروری است. به منظور بررسی دقیق نقش مقام رهبری به عنوان بالاترین شخصیت تصمیم‌گیرنده در سیاست خارجی ج.ا.ا، ضروری است که این مقوله از سه دیدگاه مورد بررسی و تأمل قرار گیرد: ۱. فلسفه ولایت فقیه و اقتدار او از دیدگاه رهبر انقلاب؛ ۲. جایگاه ویژه آیت الله خمینی (ره)، تقریرات و وصیتنامه سیاسی ایشان؛ ۳. حیطة اقتدار و مسئولیتهای رهبری در سیاست خارجی به استناد مفاد قانون اساسی.<sup>(۳۸)</sup> بحث درباره هر یک از مقوله‌های یاد شده نیازمند بحث و بررسیهای زیادی است که ما تنها به بخشهایی از آنها بسنده می‌کنیم. از نوشته‌ها، مصاحبه‌ها و سخنان رهبر انقلاب ایران

آشکارا می‌توان استنباط کرد که به اعتقاد ایشان، اختیارات و حدود اقتدار ولی فقیه بیشتر و فراتر از حدود معین شده در قانون اساسی است.<sup>(۳۹)</sup>

بحث یاد شده با دکترینی که ایشان در زمان حیات خود راجع به «ولایت مطلقه فقیه» بیان داشت، به این شکل تکمیل گردید که وی ولایت فقیه را مطلق دانسته و آن را شبیه اقتدار مطلق و کامل یک «قیم» نسبت به یک نفر «صغیر» بر همه امور جامعه و مسلمانان، جاری و غیرقابل تردید می‌داند.<sup>(۴۰)</sup> با چنین نظر و استدلالی، نمی‌توان حیطة اقتدار رهبری را، که ولی فقیه است، به قانون اساسی محدود کرد<sup>(۴۱)</sup> این امر از جمله اصول نظری و اعتقادی «ولایت مطلقه فقیه» است که اولین بار به وسیله رهبر انقلاب مطرح و صورت عملی به خود گرفت. بنابراین، بدیهی است که عملاً نظر و خواست شخص رهبر در همه امور - و از جمله سیاست خارجی - فراتر از نظر افکار عمومی و زمامداران کشور - به‌ویژه شخص رئیس‌جمهوری - ایفای نقش خواهد کرد.

یکی دیگر از منابع تاثیرگذار در شکل‌گیری و روند سیاست خارجی ج.ا.ا. عبارت از سخنرانیها، موضع‌گیریها، و اشاره‌های رهبر انقلاب ایران در زمان حیات و نیز متن وصیتنامه سیاسی ایشان به عنوان منبعی مدون درباره چارچوب روابط خارجی کشور است.<sup>(۴۲)</sup> بارها تجربه شده است که برخی از تصمیمها و اظهارنظرهای ایشان و نیز مباحث سیاسی ارائه شده و وصیتنامه وی، در تراجم (و نه توافق) با پاره‌ای از مسائل در حال بررسی یا تصمیم‌های اتخاذ شده در روند سیاست خارجی کشور قرار گرفته است. در همین راستا، جانشین رهبر انقلاب اسلامی نیز بارها تأکید کرده است که خط مشی کلی در سیاست خارجی ج.ا.ا. همان راهی است که آیت الله خمینی (ره) ترسیم و مشخص کرده‌اند. به‌ویژه اینکه، رهبر فقید انقلاب اسلامی در زمان حیات خویش، درباره برخی مسائل مهم و حساس سیاست خارجی اظهارنظر صریح یا اتخاذ تصمیم کرده‌اند.<sup>(۴۳)</sup> بنابراین، ثابت فرض کردن یا لحاظ کردن آنها در خط‌مشیهای سیاسی ممکن است در نهایت تراحمها یا دوگانگیهایی را در برخورد با مسائل منطقه‌ای و بین‌المللی جاری ایجاد کند. نوع برخوردهای ایران با امریکا، اسرائیل، مصر، و مسئله کتاب آیات شیطانی سلمان رشدی از آن جمله هستند.

قانون اساسی، رهبر را در رأس هرم قدرت حاکمیت و اقتدار قرار داده است. ضمناً سازوکار و روابط سه‌گانه مجریه، مقننه و قضائیه زیر نظر رهبری قرار دارد. به اضافه اینکه در اصلاحات قانون اساسی (مصوب ۱۳۶۸ش)، مسئله حل اختلاف و تنظیم روابط

قوای سه گانه که قبلاً از جمله وظایف رئیس جمهوری بود، به شخص رهبر واگذار شده است. براساس اصل ۱۱۰ قانون اساسی، وظایف و اختیارات رهبر در ۱۱ بند (از جمله شش مورد فرعی در مورد اختیار نصب و عزل و قبول استعفاى مقامات اصلی کشور) مشخص شده است. در میان آنها، حداقل چهار بند از اختیارات مذکور به شکل مستقیم به مقوله سیاست خارجی مربوط می‌شود که طبعاً آن را تحت تأثیر و نفوذ شدید خود قرار می‌دهد. این بندها عبارت‌اند از: بند ۱. تعیین سیاستهای کلی نظام ج.ا.ا. پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام؛<sup>(۴۴)</sup> بند ۲. نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام؛ ۳. فرمان همه پرسی؛ بند ۵. اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها. ضمناً چهار بند آن نیز به شکل غیرمستقیم و به نوعی به سیاست خارجی و شکل و روند آن مربوط می‌شود. به عبارت دیگر، همین بندها شخص رئیس جمهوری را که عامل و مجری و مسئول اصلی سیاست خارجی کشور است، تحت تأثیر قرار می‌دهد. این بندها عبارت‌اند از: بند ۴. فرماندهی کل نیروهای مسلح؛<sup>(۴۵)</sup> بند ۹. امضای حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم...؛ بند ۱۰. عزل رئیس جمهوری با در نظر گرفتن مصالح کشور...

براساس اصل ۱۱۳ قانون اساسی: «پس از مقام رهبری، رئیس جمهوری عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، برعهده دارد.» با توجه به استندهای قانونی گفته شده در قبل و به‌ویژه مستثنا کردن اختیار قانونی «تنظیم روابط قوای سه‌گانه» از رئیس جمهوری و تفویض آن به شخص رهبر، سؤال این است که رئیس قوه مجریه با چه میزان اختیارات و اقتدار قانونی می‌تواند ناخدایی سیاست خارجی کشور را به عهده داشته باشد؟ در عین حال، «مسئولیت اجرای قانون اساسی» و در واقع پاسخگویی به مردم و تأمین «منافع و امنیت ملی» کشور - که از جمله هدفهای حیاتی و اولیه همه کشورها به شمار می‌روند -<sup>(۴۶)</sup> به عهده رئیس جمهوری گذاشته شده است. نتیجه اینکه با توجه به این عدم هماهنگی و انطباق «اختیار و مسئولیت» (برخلاف اصول مسلم مدیریت اسلامی و نیز مدیریت نوین جهانی، رئیس جمهوری نمی‌تواند به نحو مطلوب، اولاً هدفهای سیاست خارجی دوران حکومت‌اش؛ و ثانیاً تأمین منافع و امنیت ملی کشور را به نحو شایسته محقق سازد. بنابراین، رئیس جمهوری از ابزارهای

لازم سیاسی و قانونی (حکومتی) برای اجرای وظایف محوله سنگین خود برخوردار نیست و در این راه با مشکلات عدیده‌ای روبه‌رو است.<sup>(۴۷)</sup>

### ۳. نقش نهادهای رسمی و گروههای بانفوذ و فشار

بنابه اعتقاد برخی از محققان و اندیشمندان علم سیاست و روابط بین‌الملل از جمله «والاس» و «روزنا»، مقوله سیاست خارجی در عین حال که امری مجزا است ولی به نوعی با مباحث مربوط به سیاستهای داخلی و روابط بین‌الملل در ارتباط است. بنابراین، سیاست خارجی در حکم پلی است که سیاست داخلی را به سیاست بین‌الملل مرتبط می‌کند. از همین رو، در مطالعه سیاست خارجی هر کشور درک هر دو محیط داخلی و خارجی از ضروریات است. به‌ویژه اینکه، پژوهشگر و عامل سیاستگذار خارجی باید این دو محیط را به نحوی به هم مربوط سازد. این امر چالش بزرگی است که معمولاً بر سر راه طراح و پژوهشگر سیاستگذاری خارجی قرار دارد. به قول «جیمز روزنا» «کار سیاستگذاری خارجی از حساس‌ترین اقدامات سیاسی است، به‌ویژه اینکه این اقدام در برگیرنده بی‌ثبات‌ترین روابط سیاسی است».<sup>(۴۸)</sup>

از طرف دیگر باید توجه داشت که برخی از هدفها، تصمیمات و اقدامات سیاست خارجی برای پاسخگویی به نیازهای عمومی جامعه و برخی نیز برای پیشبرد منافع و علائق ویژه نهادهای رسمی، گروههای داخلی (از جمله گروههای بانفوذ و فشار)، احزاب سیاسی، نیروهای نظامی و سازمانهای اقتصادی و فرهنگی هستند. چنانکه، منافع و علائق برخی از گروهها و نهادهای غیررسمی و خصوصی، صرفاً از راه اقدامات خارجی دولت در برابر دیگر دولتها تأمین می‌شود! اینگونه گروهها معمولاً سعی می‌کنند که سیاستمداران و سیاستگذاران را وادار به شناسایی رسمی خود کنند. ولی، این سیاستمداران و سیاستگذاران هستند که می‌توانند منافع خصوصی را به سمت منافع جمعی (جامعه) هدایت کنند.<sup>(۴۹)</sup>

براساس یک طبقه‌بندی ساده، گروههای علاقه‌مند به سیاست خارجی یک دولت و تاثیرگذار بر آن به شرح زیر هستند:

الف. گروههای داخلی شامل: گروههای دولتی (رسمی)، گروههای غیردولتی (غیر رسمی یا خصوصی)؛



ب. گروه‌های خارجی شامل: دولتهای خارجی، گروه‌های خارجی غیردولتی (افراد و شخصیتها، شرکتهای تجاری و صنعتی و مالی و ...)

لذا، هر دو عامل مذکور می‌توانند تأثیرات و نفوذ مهمی بر سیاست خارجی کشورها، از جمله ایران، داشته باشند. البته این نیز یک واقعیت است که معمولاً رهبران و زمامداران ملی یک کشور بدون توجه به منافع و علائق گروه‌های بانفوذ و فشار جامعه نمی‌توانند کاری از پیش ببرند. یادآوری می‌شود که مهم‌ترین تفاوت گروه‌های بانفوذ با نهادهای دیگر نظیر احزاب سیاسی این است که گروه‌های بانفوذ - معمولاً و نه همیشه - در پی تأثیر بر زمامداران هستند، نه آنکه زمامدارانی از گروه خود را به قدرت برسانند.<sup>(۵۰)</sup>

ایران دارای گروه‌های بانفوذ و فشار قدرتمندی است که دست‌کم در طول دو قرن اخیر (سده‌های نوزدهم و بیستم میلادی) منشاء تغییر و تحولات سیاسی - اجتماعی در کشور بوده‌اند. مهم‌ترین این گروه‌ها عبارت‌اند از: روحانیون و مذهبیون، تجار و بازرگانان (بازاریها)، دانشجویان، نظامیان، مطبوعات،<sup>(۵۱)</sup> گروه‌های فرهنگی - مذهبی و بعضاً عام المنفعه (سازمانهای خیریه و مددکاری). شایان ذکر است که ضمناً در سالهای پس از انقلاب، یک گروه بانفوذ قدرتمند دیگر نیز به گروه‌های یاد شده اضافه شده که به‌ویژه تأثیرات (مثبت و منفی) قابل توجهی را در روند سیاستهای داخلی و در برخی موارد سیاست خارجی دوران خاتمی و اثرگذاری در نحوه نگرش خارجیها نسبت به سیاستهای اخیر ایران اعمال کرده است.

شایان ذکر است که گروه‌های بانفوذ و فشار ایران در سالهای پس از انقلاب (به‌ویژه در دوران حکومت خاتمی) برخلاف روش معمول یاد شده، در کنار هدفهای دیگر خود عمدتاً به دنبال به قدرت رساندن عواملی از «خود» بودند و می‌کوشیدند عناصر «غیرخودی» را با روشها و تمهیدات گوناگون از مسند قدرت به زیر بکشند! این در حالی است که برخی از گروه‌های بانفوذ و فشار فعلی در ایران با ماهیت مذهبی، تجاری (بازاری) و بعضاً سیاسی (که علی‌رغم بسیاری از فراز و نشیبها و تحولات سیاسی - اجتماعی ایران، سابقه چند دهه حضور فعال دارند!) جدا از عناصر آشکار و مستقیم خود، عواملی در مجلس و سازمانهای اجرایی حکومتی (وابسته به قوه مجریه) نیز دارند.<sup>(۵۲)</sup>

پاره‌ای از اعضای وابسته به مطبوعات،<sup>(۵۳)</sup> رادیو - تلویزیون، نظامیان، سپاه پاسداران و شبه نظامیان (نیروی مقاومت بسیج و غیره)، روحانیون (علمای بزرگ و آیات عظام)،

مذهبیون، بازاریها، و ائمه جمعه تهران و شهرستانها که بعضاً دیدگاهها و خط‌مشیهای متفاوت یا مخالف به‌ویژه با سیاستهای داخلی و خارجی خاتمی داشتند و نیز برخی نهادهای دولتی و رسمی دیگر نظیر شورای تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، مجلس پنجم شورای اسلامی، شورای نگهبان، شورای امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و بالاخره برخی نهادهای انقلابی قدرتمند از جمله عوامل مؤثر تأثیرگذار در روند سیاست خارجی حکومت خاتمی به‌شمار می‌رفتند.<sup>(۵۴)</sup>

### یافته‌های پژوهش و پیشنهادها

۱. جمهوری اسلامی ایران یک کشور ایدئولوژیک و آرمانی است، بنابراین کل ساختارهای سیاسی کشور و به‌ویژه متن قانون اساسی (و مقدمه ارزشی آن) و اصول سیاست خارجی کشور بر آن مبنا پایه‌گذاری شده است. همین ویژگی مهم، طبعاً دغدغه‌های جدی را فراروی سیاستگذاران، سیاستمداران و دیپلماتها در برخورد واقع‌بینانه با مسائل منطقه‌ای و جهانی ایجاد می‌کند. لذا اینگونه افراد مسئول ناچار هستند در چارچوب و ساختار موجود، در کنار پرداختن به واقعیتها و شرایط سیاسی موجود، به جنبه‌های آرمانی نیز توجه کنند که طبعاً ممکن است فاصله زیادی با واقعیتها داشته باشند.
۲. با توجه به اینکه سیاست خارجی ج.ا.ا. به شدت بار ایدئولوژیک و انقلابی دارد، بنابراین در این روند، غالباً از منطری «عقیدتی و آرمان‌گرایانه» با مقوله‌های منافع و امنیت ملی برخوردار می‌شود. از سوی دیگر، با توجه به برخوردهای مداوم و گریزناپذیر واقعیتها و آرمانها در صحنه سیاستهای منطقه‌ای و بین‌المللی، لذا سرشت سیاست خارجی این کشور اسلامی و انقلابی، نه خطی بلکه تعاملی است.
۳. براساس قانون اساسی رهبرانقلاب اسلامی همواره به عنوان داور نهایی مسائل اصلی مبتلا به سیاست خارجی ایران می‌باشد. بدین ترتیب، در مقایسه با شخص رئیس جمهوری و نهادهای اجرایی و پژوهشی سیاست خارجی و مسئولان آنها رهبری نقش مؤثرتری در تصمیم‌گیریها و کیفیت سیاست خارجی ایفا می‌کند.
۴. مسئله حاد تعدد مراکز قدرت و تصمیم‌گیری در سیاست خارجی و عدم هماهنگیهای لازم میان آنها، یکی از مهم‌ترین مشکلات و آفتهای متوجه سیاست خارجی ج.ا.ا. است. بنابراین، شرط اساسی موفقیت دستگاه سیاست خارجی کشور

این است که زیر نظر افراد و نهادهای مسئول و قانونی، با یاری گرفتن از داده‌های پژوهشی مستقل، کارشناسان تحصیل کرده و با تجربه و خُبره برنامه‌ریزی شود و به پیش برود.

۵. نقش افراد، گروهها و نهادهای بانفوذ و فشار ایران در شکل‌گیری و نیز تغییر مسیر و هدفهای سیاست خارجی ایران از اهمیت زیادی برخوردار است. بنابراین، بسیاری از اوقات، مسئله تأمین و تحقق منافع و امنیت ملی کشور - که بدون استثنا برای همه کشورها اموری درجه اول و حیاتی محسوب می‌شوند - با خطر روبه‌رو می‌گردد. توصیه‌ی اکید می‌شود با شناخت و درک بهتر مقوله‌های حساس «منافع و امنیت ملی»، از دخالت و اظهارنظرهای غیرمسئولانه و غیرکارشناسی گروههای بانفوذ، مقامات و سازمانهای غیرمرتبط و غیرمسئول در امر حساس و پیچیده سیاستگذاری و اجرای سیاست خارجی کشور جلوگیری و کاسته شود. و بالاخره اینکه، به خاطر داشته باشیم و جدی بگیریم که مقوله‌های منافع ملی و امنیت ملی - البته به مفهوم واقعی خود و نه شعاری و ظاهری - برتر از هرگونه منافع شخصی، گروهی و صنفی قرار دارند.

### پی‌نوشتها

1. Hill, Norman (1963), *International Politics* (New York: Harper & Row), P. 103.
2. *Ibid.*
۳. بهزادی، حمید (۱۳۵۲)، *اصول روابط بین‌الملل و سیاست خارجی* (تهران: دهخدا)، صص ۹۸-۹۹.
4. *Foreign Affairs* (1988), Vol. 66, No. 3.
5. E. A. Speiser (1950), *The United States and the Middle East* (Cambridge, Massa), P. 237.
6. *Foreign Affairs, op.cit.*
7. *Ibid.*
۸. برای کسب اطلاعات بیشتر در این باره ر.ک:  
J. Puchala (1971), *International Politics Today* (New York: Dodd, Mead).
9. A. Wolfers (1966), «National Security as an Ambiguous Symbol», *The Theory and Practice of International Relations* (New Jersey: Prentice Hall,), P. 250.
۱۰. روزنا، جیمز (۱۳۷۴)، «منافع ملی»، در جیمز باربر (و) مایکل اسمیت، ماهیت سیاستگذاری خارجی در دنیای وابستگی متقابل کشورها، چاپ دوم، ترجمه و تحشیه سید حسین سیف‌زاده (تهران: نشر قومس)، صص ۹-۲۴۸.
11. J. Puchala, *op.cit.*, PP.76-79.
12. Padelford and Lincoln (1967), *The Dynamic of International Politics* (New York: Macmillan), PP. 188-189.
۱۳. برای مطالعه جزئیات ویژگیهای یاد شده، ر.ک: بهزادی، حمید، پیشین، صص ۱۰۵-۱۱۲.
۱۴. سید حسین، سیف‌زاده، (۱۳۸۲)، *مبانی و مدل‌های تصمیم‌گیری در سیاست خارجی*، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ص ۶۰.
۱۵. همان.
۱۶. برای کسب اطلاعات بیشتر در این مورد، ر.ک: هادی نخعی (۱۳۷۶)، *توافق و نزاحم منافع ملی و مصالح اسلامی (بررسی تطبیقی سیاست خارجی دولتهای ملی و اسلامی)* (تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی).

۱۷. اسدی، بیژن (۱۳۷۱)، سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، قم: دفتر تبلیغات اسلامی قم، صص ۷۸-۸۰.

۱۸. اصل ۱۵۲ قانون اساسی، به عنوان اولین اصل از چهار اصل موردنظر در بخش سیاست خارجی کشور.  
۱۹. برای کسب اطلاعات بیشتر درباره مفاد قانون اساسی ج.ا.ا. و ویژگیهای آن، نک: همان منبع، صص ۱۱۳-۱۰۸. همچنین: مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۷۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ دوم، تهران: نشر همراه.

۲۰. برای اطلاع بیشتر از اینگونه موارد، رک: اسدی، بیژن، پیشین.

۲۱. همان، صص ۱۵۳-۱۳۷.

22. See includes: Geoffrey Kamp. (2004) "Iran's Bomb and what to Do about It?" *The Nixon Center*. Also: Michael Eisenstat (2004) "Delay, Deter and Contain, Roll-Back:" Toward a Strategy for Dealing with Iran's Nuclear Ambitions." *The Nixon Center* (March 2004).

۲۳. حاجی یوسفی، امیر محمد (۲۰۰۱)، سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در پرتو تحولات منطقه‌ای (۱۹۹۱-۲۰۰۱) (تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی)، صص ۶۸-۶۹.

۲۴. برای آشنایی با مفهوم و تجزیه و تحلیل این سیاست از جمله رک: همان منبع، فصل چهارم.

۲۵. «سیاست مهار دو جانبه (دو گانه)» آمریکا که از اوائل دهه ۱۹۹۰ علیه ایران و عراق به مرحله اجرا درآمد، و نیز ادامه تحریمهای طولانی اقتصادی و نظامی آن کشور - شامل «قانون داماتو» - از آن جمله‌اند.

۲۶. خودداری آمریکا از تحویل سلاحها و تجهیزات نظامی و غیرنظامی خریداری شده در زمان شاه، موضعگیریهای خصمانه کنگره و وسایل ارتباط جمعی آمریکا علیه ایران؛ حوادث کردستان، بلوچستان، خوزستان، و ترکمن صحرا و نقش ابرقدرتها در این بلواها؛ شروع جنگ تحمیلی عراق علیه ایران، جنگ نفتکش‌ها علیه اقتصاد تک محصولی ایران، ارائه کمکهای نظامی و اقتصادی و اطلاعاتی آمریکا و شوروی به عراق، درگیری مستقیم نظامی آمریکا با ایران در خلیج فارس، و بسیاری موارد دیگر از آن جمله هستند!

۲۷. برای کسب اطلاعات بیشتر درباره مفهوم أمّ القری و تجزیه و تحلیل محتوای عقیدتی آن رک: لاریجانی، محمد جواد (۱۳۶۹)، *مقولاتی در استراتژی ملی* (تهران: مرکز ترجمه و نشر کتاب)، فصل چهارم:

۴۵-۵۹. همچنین نک: اسدی، بیژن، پیشین، فصل سوم: صص ۶۱-۸۲.

۲۸. برای آشنایی با یکی از موارد چالشهای قدرت سیاست خارجی ایران، رک: اسدی، بیژن (۱۳۷۵)، «مشکل اصلی آمریکا و نظم نوین جهانی: خلیج فارس گرانیگاه دو قطب انرژی و ایدئولوژیک». مجموعه مقالات ششمین سمینار خلیج فارس (تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی).

۲۹. لاریجانی، محمد جواد، پیشین، صص ۸۴-۸۶.
۳۰. وی قبلاً سمت معاونت امور بین‌المللی و اقتصادی وزارت خارجه را به عهده داشت.
۳۱. لاریجانی، محمد جواد، مصاحبه با روزنامه رسالت (۱۳۶۸/۵/۱۶).
32. Shireen T. Hunter (1990), *Iran and the World, Continuity in a Revolutionary Decade* (Bloomington: Indiana U. Press), P. 41.
۳۳. همان.
۳۴. نخعی، هادی، پیشین، صص ۲۱۷-۲۳۶.
۳۵. جهانگیر، منصور، (۱۳۷۸)، (گردآوری و تدوین)، *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون مدنی*، تهران: نشر دوران، صص ۱۸-۱۹.
۳۶. بهزادی، حمید (مددی)، پیشین، صص ۱۲۹-۱۴۰.
۳۷. نک: همان، بخش ۳ و ۶.
۳۸. اسدی، بیژن، پیشین، صص ۱۱۳-۱۱۸.
۳۹. به عنوان نمونه رک: روح الله موسوی خمینی (ره) (۱۳۶۳)، *ولایت فقیه یا حکومت اسلامی*، تهران: انتشارات امیرکبیر.
۴۰. همان، صص ۴-۶۳.
۴۱. اسدی، بیژن، پیشین، صص ۱۱۵.
۴۲. جهت کسب اطلاعات بیشتر در این باره رک: روح الله خمینی (ره) (۱۳۷۳)، *وصیتنامه الهی - سیاسی بنیانگذار جمهوری اسلامی ایران*، چاپ نهم (قم: دفتر انتشارات اسلامی).
۴۳. از جمله رک: روح الله خمینی (ره)، (۱۳۶۱) *امام در برابر صهیونیسم: مجموعه دیدگاهها و سخنان امام درباره رژیم اشغالگر قدس تهران: سپاه پاسداران انقلاب اسلامی*. همچنین نک: روح الله خمینی (ره)، (۱۳۷۳) *آوای توحید: نامه امام خمینی - سلام الله علیه - به گورباچف و شرح نامه*. چاپ پنجم، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
۴۴. «مجمع تشخیص مصلحت نظام» نهاد جدیدی است که براساس اصلاحات و تغییرات مصوب ۱۳۶۸ قانون اساسی و طبق اصل ۱۱۲ به وجود آمد. این مجمع برای شخص رهبر صرفاً جنبه مشورتی (و تشریفاتی) دارد، به‌ویژه اینکه اعضای ثابت و موقت آن را ایشان تعیین می‌کند. ضمناً قابل توجه است که اصل اخیر جایگزین اصل دموکراتیک قبلی و مترقی اسلامی شد که بر مبنای آن: «رهبر یا اعضای شورای رهبری در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی هستند» (این اصل به پایان اصل ۱۰۷ منتقل شد و از حالت یک اصل مستقل و مهم خارج گردید).

۴۵. به قول «والتر لیپمن» نویسنده و مفسر سیاسی آمریکایی و به عنوان یک اصل منطقی و جاری سیاسی که: «سربازان باید در اختیار و خدمت سیاستمداران و دیپلماتها باشند»، اختیار فرماندهی و نصب و عزل فرماندهان، از جمله ابزارهای قدرتمند و مؤثر در شکل‌دهی و روند سیاست خارجی به شمار می‌رود.

۴۶. بهزادی، حمید (۱۳۵۲)، پیشین، ص ۱۲۹.

۴۷. دقیقاً با توجه به همین مشکل اساسی است که رئیس جمهوری سابق (خاتمی) در مصاحبه خود در جمع خبرنگاران داخلی و خارجی در شهریور ماه ۱۳۸۱ تأکید می‌کند که: «رئیس جمهوری دو وجه دارد: یکی رئیس دولت است و دیگر، مسئول اجرای قانون اساسی است و این، نص قانون اساسی است... رئیس جمهوری مسئول اجرای قانون اساسی است، اما امکانات حداقلی را برای اعمال این مسئولیت [در اختیار] ندارد... [تا] این حداقل کاری را که در قانون آمده است، انجام دهد.» وی اضافه کرد: «متأسفانه معتقدم در این زمینه پیشرفتی نداشتیم... و اخیراً حتی تلاش می‌شود حتی مسلم رئیس جمهوری که به نص قانون اساسی برای او تعیین شده، مورد تردید قرار گیرد.» به همین جهت است که رئیس جمهوری در همان جلسه مصاحبه مطبوعاتی صحبت از تنظیم لایحه ای برای ارائه به مجلس به منظور افزایش اختیارات قانونی و اجرایی خود می‌کند تا بتواند با قدرت بیشتر به وظایف قانونی‌اش عمل کند! به نقل از: روزنامه ایران، سال هشتم، شماره ۲۲۲۶ (۱۳۸۱/۶/۷).

۴۸. جیمز باربر (و) مایکل اسمیت، پیشین، ص ۱۴.

۴۹. برای مطالعه عمومی نقش و چگونگی خط‌مشیها و سیاست گروههای بانفوذ و فشار در جوامع و به‌ویژه در ایالات متحده آمریکا از جمله ر.ک. به:

Allan J. Cigler & Burdett A. Loomis, (1986) *Interest Group Politics*, Second ed. (Washington D. C.: C.Q. Press).

۵۰. موریس دوورژه، جامعه‌شناسی سیاسی، چاپ دوم، ترجمه ابوالفضل قاضی (تهران: انتشارات دانشگاه تهران، خرداد ۱۳۶۹)، ص ۵۳۱.

۵۱. مطبوعات (روزنامه‌ها) و سازمانهای خبری (رادیو، تلویزیون و خبرگزاریها) از دیدگاه جامعه‌شناسی سیاسی «گروه‌واره‌های ذینفوذ» تلقی می‌شوند که نوعی نفوذ سیاسی اعمال می‌کنند، بی آنکه خود به معنی خاص کلمه «گروه» باشند. این سازمانها، تعدادی از افراد را (نویسندگان، دبیران، خبرنگاران...) گرد هم می‌آورند و بدین ترتیب جامعه کوچکی (گروه‌واره) به وجود می‌آید. رهبران مطبوعات تنها به نفع و حساب خود اعمال نفوذ نمی‌کنند، بلکه ممکن است برای سایر گروهها نیز این عمل را انجام دهند!

۵۲. جهت درک بهتر اینگونه عملکردها و روابط ویژه گروهها، بد نیست در مورد ریشه و ماهیت برخی تحولات و رخدادهای حاد سیاسی - اجتماعی کشور در چند سال اخیر توجه شود.

۵۳. مطبوعات داخلی کشور در دوران خاتمی اولاً به گروه‌های: فارسی زبان و خارجی زبان، و ثانیاً گروه‌های: طرفدار دولت (به اصطلاح دوم خردادی)، و مخالف دولت (دست راستی) قابل دسته‌بندی بودند.

۵۴. قابل تذکر است که جدا از عوامل داخلی یاد شده، یک رشته عوامل نفوذ و اهرم‌های تأثیرگذار خارجی نیز بر حکومت ج.ا.ا. و روند سیاست خارجی کشور اثرگذار هستند. از آن جمله: سازمان‌های منطقه ای و بین‌المللی (به‌ویژه کمیته حقوق بشر سازمان ملل متحد)، مطبوعات و رسانه‌های جمعی و خبرگزاری‌های خارجی، مطبوعات و رادیو - تلویزیون‌های ایرانی خارج از کشور، و بالاخره گروه‌های سیاسی مخالف دولت و حکومت ج.ا.ا. (گروه‌های آپوزیسیون) و غیره قابل توجه هستند.

