

سیاست خارجی و حکمرانی امنیت ملی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۵/۱۷

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۸/۲۰

محمود یزدانفام*

چکیده

موضوع اصلی مقاله بررسی این مسئله است که بین حکمرانی امنیت ملی و سیاست خارجی چه نسبتی برقرار است و آن‌ها چگونه بر شکل‌گیری و تکوین همدیگر اثر می‌گذارند. برای بررسی این نسبت و تأثیرگذاری آن‌ها چهار پرسش بنیادی حکمرانی امنیت طرح و چهار کارویژه سیاست خارجی تشریح شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که نظام سیاسی نقش اساسی در شکل‌گیری هر دو متغیر دارد و در درون آن‌ها نظام حکمرانی امنیتی و سیاست خارجی همدیگر را تقویت کرده و تکوین می‌بخشند. آن‌ها در قالب طیفی از نظام‌های اقتدارگرا تا نظام‌های مشارکتی سامان می‌یابند. هر کدام از نظام‌های سیاسی به میزان نزدیکی به نظام اقتدارگرا یا مشارکتی گونه خاصی از نظام حکمرانی امنیتی و سیاست خارجی را شکل می‌دهند که کاملاً متفاوت از همدیگر هستند. نظام‌های مشارکتی تعریف موسعی از بقا دارند و به دنبال رهایی افراد انسانی هستند و به‌رغم تنوع تهدیدات امنیتی، مسئله‌های امنیتی محدود و از پائین به بالا دارند که با اقناع شهروندان شکل می‌گیرد. دولت برای حل این مسائل به دنبال گذار از حکومت به حکمرانی است. چنین نظامی سیاست خارجی همکاری‌جویانه را در جامعه بین‌المللی پیگیری و ضمن حمایت حداکثری از امنیت شهروندان به امنیت افراد انسانی دیگر نیز توجه قابل ملاحظه‌ای دارد.

واژگان کلیدی

نظام حکمرانی امنیتی، سیاست خارجی، نظام مشارکتی، نظام اقتدارگرا، مسئله‌های امنیتی، شیوه‌های تأمین امنیت.

yazdanfam@gmail.com

* عضو هیئت علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال بیست‌وپنجم • شماره چهارم • زمستان ۱۴۰۱ • شماره مسلسل ۹۸

مقدمه

بحث اصلی این مقاله نسبت بین حکمرانی امنیت ملی و سیاست خارجی است. بین این دو مفهوم سیاسی چه نسبتی برقرار است؟ سیاست خارجی چه تأثیری در حکمرانی امنیت ملی دارد و متقابلاً حکمرانی امنیت ملی در شکل‌دادن به سیاست خارجی و اجرای آن چگونه تأثیر می‌گذارد؟ دو مفهوم کلیدی این نوشته حکمرانی امنیت ملی و سیاست خارجی است. تأمین امنیت مهم‌ترین کارویژه دولت‌های مدرن است. بر اساس نظریه‌های مختلف دولت، تأمین امنیت هسته محوری تشکیل دولت به شمار می‌آید. دولت‌ها چه بر بنیان قدرت شکل گرفته باشند، چه بر پایه قرارداد اجتماعی یا مبنای مشروعیت خود را الهی بدانند یا زمینی، گریزی از تأمین امنیت ندارند. سرزمین، مردم، حکومت و حاکمیت چهار رکن اصلی تشکیل دولت هستند؛ دولت‌ها حداقل به منظور تضمین بقای خود برای تأمین امنیت اقدام می‌کنند. در نگاه سنتی تهدیدات اصلی امنیت ملی از خارج و از سوی دولت‌های دیگر و با اعمال زور و اقدام نظامی است. در نگاه‌های جدید تهدیدات امنیت ملی متنوع و متفاوت است و پیوند عمیقی بین حوزه داخلی و خارجی به وجود آمده است. دولت‌ها به تناسب درک خود از نظام بین‌الملل و مسئله‌های امنیت ملی سازوکارها و راهبردهای متفاوتی را در پیش می‌گیرند و این سازوکارها و راهبردها در یک فرایند تعاملی به ابزار شناخت و تأمین امنیت تبدیل می‌شوند. حال پرسش اساسی این است که در این روند تعاملی سیاست خارجی و حکمرانی امنیت ملی چه نسبتی با هم دارند و چگونه بر همدیگر تأثیر می‌گذارند؟ به بیان دیگر حکمرانی امنیت ملی چه تأثیری بر سیاست خارجی دارد و سیاست خارجی در کارآمدی و بازطراحی حکمرانی امنیت ملی چه نقشی ایفا می‌کند؟

در پاسخ به این پرسش ضمن ارائه یک چهارچوب نظری و مفهومی، کارویژه‌های مختلف سیاست خارجی بررسی و تأثیرگذاری آن بر نحوه حکمرانی امنیت ملی توصیف و تشریح خواهد شد. برای نظم‌دادن به موضوع، تأثیر سیاست خارجی بر حکمرانی امنیت ملی در قالب چهار سازوکار بررسی می‌شود: نخست، سیاست خارجی به مثابه شناخت محیط بین‌المللی، دوم، سیاست خارجی به مثابه سازوکار مقابله با چالش و تهدید خارجی، سوم، سیاست خارجی به مثابه شیوه و راهبرد تأمین اهداف و منافع ملی در عرصه بین‌المللی، چهارم، سیاست خارجی به

مثابه هماهنگ‌کننده، تسهیل‌کننده و حمایت‌کننده. کارویژه‌های سیاست خارجی در تعامل با محیط و سازمان‌های تصمیم‌گیری موجب شکل‌گیری نظام حکمرانی نسبتاً متفاوتی از امنیت ملی می‌شود که در آن درک زمامداران از معنا و مفهوم امنیت، موضوع یا مرجع امنیت، مسئله‌های امنیتی و سازوکارهای تأمین امنیت به تناسب کارکردهای سیاست خارجی متفاوت می‌شود.

الف) چهارچوب نظری و مفهومی

تمرکز اصلی این نوشته نسبت سیاست خارجی و حکمرانی امنیت ملی است. در حوزه سیاست خارجی و امنیت ملی پژوهش‌های متعددی صورت گرفته و متون زیادی به رشته تحریر درآمده است. در هر دو حوزه نظریه‌های قابل توجهی هم وجود دارد که می‌توانند چارچوب فکری منظمی برای بررسی هر کدام از آن‌ها باشند. لیکن در خصوص تعامل این دو متغییر متن قابل ملاحظه‌ای منتشر نشده است. برای رسیدن به یک چارچوب نظری و مفهومی مناسب ناگزیر به بررسی اجمالی محورهای بنیادی هر دو حوزه هستیم تا مفاهیم دقیق و گزاره‌های روشن‌گر برای بررسی نسبت سیاست خارجی و حکمرانی امنیت ملی ارائه شود.

در بررسی و تحلیل سیاست خارجی کشورها دو دسته نظریه‌های مطالعاتی قابل طرح است. دسته اول نظریه‌های کلان روابط بین‌المللی با مبانی معرفت‌شناسی نسبتاً عام هستند. دسته دوم نظریه‌های خاص بررسی و تحلیل سیاست خارجی به شمار می‌آیند. در دسته نخست سه جریان اصلی وجود دارد. جریان اول به دنبال تبیین سیاست خارجی بر بنیان نظریه‌های کلان روابط بین‌الملل است. نظریه‌های واقع‌گرایان/نواقع‌گرایان و رقیب سنتی‌شان لیبرالیسم/نئولیبرالیسم نظریه‌های روابط بین‌المللی هستند که در مطالعه و بررسی سیاست خارجی نیز مورد استفاده قرار می‌گیرند. در مقابل این دو جریان اصلی جریان سومی شکل گرفته است که با نام پسااستراتگرای شناخته می‌شود و در درون آن نظریه‌های انتقادی، پست‌مدرن، پسااستعماری و فمینیست، قرار دارند. نظریه‌های موجود در این جریان بیشتر از جنس نظریه‌های کلان هستی‌شناسی و معرفت‌شناسی هستند که در حوزه‌های گوناگون معرفت بشری به کار گرفته می‌شوند و اختصاص به روابط بین‌الملل یا سیاست خارجی ندارد. آن‌ها بیش از این که در پی ارائه چهارچوب منطقی و مفهومی برای درک سیاست خارجی کشور به عنوان کنش‌گر خاص

باشند، در پی ارائه ویژگی مشترک رفتار کنش‌گران در عرصه‌های گوناگون زندگی بشری هستند. اساس مباحث اغلب آن‌ها بر کنش‌گری عام دولت در عرصه بین‌المللی استوار است. بین دو جریان نخست و جریان پس‌اساختارگرایان نظریه‌سازهانگاری واقع است. نحله‌ای از سازه‌انگاری به دو جریان روابط بین‌المللی سیاست خارجی و نحله‌ای دیگر به جریان پس‌اساختارگرایان نزدیک است. همه این نظریه‌ها در قالب نظریه‌های کلان دسته‌بندی می‌شوند (ن.ک.به: مشیرزاده، ۱۳۸۴، یزدان‌فام، ۱۳۹۱: ۵۴-۱۹ و عطایی و رسولی ثانی‌آبادی، ۱۳۸۹: ۲۲۶-۲۰۹).

دسته دوم نظریه‌ها، مختص بررسی و مطالعه سیاست خارجی است و تحت عنوان نظریه‌های تحلیل سیاست خارجی مطرح می‌شوند. نظریه‌های این جریان بر کنش‌گر خاص بنیان نهاده شده است. در درون این جریان سه سنت متفاوت به نام‌های سیاست خارجی مقایسه‌ای متأثر از نوشته‌های جیمز روزنا، نظریه تصمیم‌گیری متأثر از نوشته ریچارد اسنایدر، هنری بروک و برتون سیپین و زمینه سیاست خارجی متأثر از مقاله «عوامل محیطی در مطالعه سیاست بین‌الملل» نوشته هارولد و مارگارت اسپرات شکل گرفت (مشیرزاده، ۱۳۹۱: ۱۱-۷). در جریان تحلیل سیاست خارجی تلاش اصلی معطوف به بازکردن جعبه سیاه دولت است. اجزای مهم و مؤثر در فرایند تصمیم‌گیری مورد بررسی قرار می‌گیرد. تصمیم‌ها در یک روند سازمانی و سیاست بوروکراتیک و متأثر از کارگزاران و نگرش‌ها و رویکردهای آن‌ها شکل می‌گیرد. شناخت و ادراک آن‌ها از محیط راهبردی نقش مؤثری در اولویت‌بندی اهداف و منافع، ابزارها و امکانات و در نهایت اتخاذ سیاست‌ها و اجرای آن‌ها دارد.

تحلیل سیاست خارجی مطالعه مدیریت روابط خارجی و فعالیت دولت‌ها در عرصه بین‌المللی است. سیاست خارجی شامل اهداف و منافع، راهبردها و اقدامات، شیوه‌های اجرایی و دستورالعمل‌ها، توافق‌نامه‌ها و پیمان‌ها و غیره است. دولت‌های ملی ممکن است نه تنها با سایر دولت‌های ملی بلکه با سازمان‌های بین‌المللی و سازمان‌های غیردولتی نیز روابط بین‌المللی برقرار کنند. روابط آن‌ها با برخی از بازیگران خارجی گرم و نزدیک و با برخی دیگر دشمنانه و ستیزه‌جویانه است. دولت‌ها در مقابل رویدادها و بازیگران دیگر سیاست یکسانی در پیش نمی‌گیرند. واکنش برخی‌ها تند و خصمانه و برخی نرم و دوستانه است؛ برخی هم‌دلی می‌کنند و برخی تقابل و گروهی موضع بی‌طرفانه می‌گیرند. در طول زمان نیز روابط دولت‌ها دستخوش

دگرگونی است. ممکن است دو دولت در دوره‌ای متحد هم باشند و زمانی به دشمنان هم تبدیل شوند. در عرصه بین‌المللی برخی از دولت‌ها بیشتر دنبال اهداف و منافع اقتصادی هستند و گروهی دیگر اهداف سیاسی و ایدئولوژیک را ترجیح داده و اولویت بیشتری به آن می‌دهند. همچنین آن‌ها در تأمین اهداف و منافع و مقابله با تهدیدات و چالش‌ها گاهی از قدرت نظامی بهره می‌گیرند و زمانی به دیپلماسی توسل جسته و مذاکره و گفت‌وگو را ترجیح می‌دهند. در همین حال ممکن است آن‌ها بازیگران دیگر را با تحریم و تشویق وادار به تغییر رفتار نمایند.

در ساده‌ترین وجه تحلیل، سیاست خارجی در پی درک چرایی این تفاوت‌ها و ارزیابی دستاوردها و هزینه‌هاست. برای درک این تفاوت باید به عوامل مؤثر در شکل‌گیری سیاست خارجی دولت‌ها پرداخت. چه کسانی و چه سازمان‌هایی در شکل‌دادن به سیاست خارجی مؤثرند؟ جهان‌نگری و رویکرد آن‌ها در شکل‌گیری سیاست خارجی چقدر مؤثر است؟ رهبران یک کشور جهان را پرمنازعه می‌بینند یا آن را محلی برای رقابت و حتی همکاری و هم‌دلی برای رسیدن به وضعیت بهتر برای همه انبای بشر می‌شمارند. آن‌ها وضع موجود در نظام بین‌الملل را قبول دارند یا در پی اصلاح و حتی تغییر بنیادی آن هستند؟ آن‌ها کدام کشورها را به خود نزدیک دیده و به دنبال گسترش همکاری با آن هستند و با کدام کشورها تعارض منافع داشته، احساس تهدید کرده و در پی مقابله با آن هستند. تصمیم‌گیرندگان اصلی سیاست خارجی با ادراک خود از محیط به سیاست خارجی شکل می‌دهند. تصمیمات آن‌ها بر بنیان شناخت خویش از محیط راهبردی و توانمندی و آسیب‌پذیری‌های کشور شکل می‌گیرد. شناخت آن‌ها از نظام بین‌الملل در این ادراک نقش اساسی دارد. چالش‌ها و تهدیداتی که آن‌ها برای کشور متصورند، تعیین‌کننده است. از نظر آن‌ها تهدیدات ریشه داخلی یا خارجی دارند؟ این تهدیدات چقدر و چگونه می‌توانند دارایی‌های با ارزش کشور را تهدید نمایند. آن‌ها بر اساس ادراک خود از تهدیدات و توانمندی‌ها از یک طرف و گزینه‌های پیش‌روی از سوی دیگر به جمع‌بندی رسیده و راهی را برای مقابله با آن‌ها انتخاب می‌کنند (نک. خسروی و میرمحمدی، ۱۳۹۳: ۲۹-۲۳).

در حوزه مطالعات امنیت ملی و امنیت بین‌الملل مباحث نظری و مطالعات موردی نسبتاً گسترده‌ای صورت گرفته است (نک. کالینز، ۱۳۹۸؛ تریف، ۱۳۸۳؛ شبهان، ۱۳۹۶؛ بوزان، ۱۳۹۲)، اما حکمرانی امنیت ملی به معنای خاص مفهومی متأخر است و مطالعات محدودی در این زمینه

وجود دارد. «الکه کراهمان»^۱ نخستین بار مفهوم «حکمرانی امنیتی» را در مقاله «مفهوم‌سازی حکمرانی امنیتی» مطرح کرد. در این مفهوم نقش دولت از تأمین‌کننده انحصاری امنیت به یک سازمان توانمندساز، تنظیم‌کننده و استخدام‌کننده نهادهای غیردولتی در شبکه‌هایی پیچیده از روابط با هدف تأمین امنیت تغییر یافته است. همچنین برخلاف مطالعات امنیتی کلاسیک که به روابط میان دولت‌ها با یکدیگر می‌پردازد و در بهره‌گیری از قدرت عمدتاً به وجه نظامی تمرکز دارد، حکمرانی امنیتی، به طیف وسیع‌تری از تهدیدها، مانند تهدیدات اقتصادی، زیست‌محیطی و مشکلات اجتماعی پرداخته و در مقابله با آن‌ها به استفاده از وجوه گوناگون قدرت و سازمان‌های غیردولتی تأکید می‌شود (کراهمان، ۱۳۸۷).

در نوشته حاضر در بحث حکمرانی امنیت ملی یک مفهوم بینابین که در مکتب کپنهاگ تشریح شده، مدنظر است. بر اساس یافته‌های این مکتب در بررسی امنیت، تمام وجوه اقتصادی، سیاسی، نظامی، اجتماعی و زیست‌محیطی امنیت در نظر گرفته می‌شود و در تأمین آن بر همه وجوه قدرت تأکید می‌گردد. اگرچه ممکن است سازمان‌های غیردولتی در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و شاید زیست‌محیطی، نقش مؤثری داشته باشند، اما امنیت در بعد سیاسی و نظامی با هستی و بقای دولت ملی پیوند دارد. تقلیل جایگاه دولت به سازمان تنظیم‌کننده شاید در دولت‌های حداقلی موفق باشد، اما در کشورهای خاورمیانه چنین سرمشقی نمی‌تواند تبیین‌کننده باشد. بنابراین در نوشته حاضر حکمرانی امنیت ملی فراتر از نگاه سنتی و کلاسیک آن و موسع‌تر از نگرش معطوف به سازمان‌های تأمین‌کننده امنیت مدنظر است و از این منظر تلاش شده نشان داده شود که سیاست خارجی چه نسبتی با چهار پرسش بنیادی بررسی‌های امنیتی دارد.

در مطالعات امنیتی چهار پرسش اساسی وجود دارد که مرز و تفاوت‌های موجود بین نگاه‌ها و نگرش‌های مختلف را آشکار می‌سازد. هر کدام از مکاتب و سنت‌های فکری پاسخ‌های متفاوتی به این پرسش‌ها ارائه می‌کنند. پرسش نخست از چیستی امنیت است. ال‌کس بلامی امنیت را آزادی نسبی از جنگ و همین‌طور انتظار و امیدواری زیاد به این موضوع می‌داند که نتیجه حضور

۱. از این نویسنده کتاب زیر سال‌ها پیش توسط پژوهشکده مطالعات راهبردی به فارسی ترجمه و منتشر شده است که مجموعه مقالاتی از نویسندگان مختلف تحت سرپرستی او است (کراهمان، ۱۳۸۷).

در جنگ احتمالی، شکست نخواهد بود. والتر لیپمن در تعریف امنیت می‌گوید: «زمانی می‌توان گفت یک ملت امنیت دارد که در صورت اجتناب از شرکت در جنگ، ارزش‌های والای آن در معرض خطر قرار نگیرد.» از نظر ولفرز امنیت در حالت عینی نبود تهدید در برابر ارزش‌های به‌دست‌آمده است و در حالت ذهنی نبود ترس از مورد حمله قرار گرفتن آنهاست.» (کالینز، ۱۴۰۰: ۲۵) کن بوث (Booth, 2008: 101-2) به این مفهوم عمق بیشتری داده و آن را به فراسوی دولت و نبود جنگ گسترش داده است. از نظر او امنیت به معنای آزادی مردم (افراد و گروه‌ها) از قید و بندهای بشری است که مانع آزادی آن‌ها در انتخاب و اجرای گزینه‌های دلخواهشان در عرصه سیاسی و اجتماعی می‌شود. از نظر بوث امنیت فراتر از بقا است. امنیت و رهایی دو روی یک سکه‌اند. فی‌رحی (۱۳۹۹: ۹۶) امنیت را آسودگی و فقدان بیم و ترس معنی می‌کند که با دو شاخص آرامش و آسایش مشخص می‌شود. آرامش یک مفهوم ذهنی و روان‌شناختی است و گویای احساس راحتی در محیط زندگی است؛ و آسایش بیشتر خصلت مادی و رفاهی دارد و با داشتن آن‌ها انسان می‌تواند راحت‌تر زندگی کند. در مجموع امنیت به وضعیت یا احساس وضعیتی اشاره می‌کند که در آن تهدیدی جدی علیه دارایی‌های با ارزش ملت وجود نداشته باشد. در نگاه مضیق، بقا و نبود تهدید نظامی علیه دولت ملی مدنظر است و در نگاه موسع فراتر از نبود تهدید نظامی، فراهم‌بودن امکانات زندگی خوب برای همه افراد جامعه مطرح می‌باشد. اما پرسش کلیدی که بیش از معنا و مفهوم امنیت گویای تفاوت نظریه‌ها و مکاتب گوناگون مطالعات امنیتی است، موضوع ارجاعی امنیت^۱ است.

موضوع امنیت دومین پرسش کلیدی در مباحث امنیتی است. موضوع ارجاعی امنیت در پاسخ به این پرسش مطرح می‌شود که امنیت چه کسی یا چه چیزی باید تأمین شود یا چه کسی یا چه چیزی باید سالم و امن بماند؟ به خصوص در زمانی که امکان تأمین امنیت هم‌زمان آن دو میسر نباشد. اگر موضوع امنیت نباشد، عملاً سخنی از امنیت نخواهد بود. در پاسخ به این پرسش نظرات گوناگونی مطرح شده است. در نظریه رئالیسم، دولت ملی موضوع امنیت است. امنیت دولت ملی باید حفظ و تأمین شود. لیکن امنیت دولت ملی از دو منظر مورد نقد است. نخست،

۱ . referent object of security

امنیت ملی یک مفهوم انتزاعی است که دست‌کم شامل سرزمین، مردم، حاکمیت و حکومت است. حال پرسش بنیادی این است در زمانی که بین امنیت آن‌ها هم‌سویی وجود نداشته باشد و به طور هم‌زمان نشود امنیت همه را تأمین کرد، اولویت با کدام یک خواهد بود؟ حفظ حکومت و حفظ امنیت شهروندان، کدام یک باید فدای دیگری شود؟ نقد دوم به مرجعیت دولت ملی، با استناد به نظریه پیدایش دولت مطرح می‌شود. نظریه‌های قراردادی دولت، اصلاتی برای دولت قائل نیستند؛ از نظر آن‌ها دولت اصل ذاتی ندارد. دولت سازمانی است که برای تأمین امنیت شهروندان به وجود آمده است و تداوم آن به انجام بهینه چنین کارکردی منوط است. بنابراین دولت بالاصاله نمی‌تواند موضوع امنیت باشد. لیکن نظر به اینکه دولت در سده‌های گذشته اهمیت زیادی یافته و عملاً به مهم‌ترین کارگزار تأمین امنیت شهروندان تبدیل شده و امنیت شهروندان با امنیت دولت گره خورده است، از نظر برخی صاحب‌نظران دولت خود به موضوع امنیت تبدیل شده است. این موضوع تا زمانی که تراحم و تضادی بین امنیت دولت و امنیت شهروندان نیست، یا امنیت آن‌ها در طول هم قرار دارد و حتی لازم و ملزوم یک‌دیگرند، نه تنها اشکالی ندارد، بلکه ضروری است، اما مشکل زمانی بروز می‌یابد که امنیت آن‌ها در تراحم و احیاناً در تضاد با یکدیگر واقع شود (نک. یزدان‌فام، ۱۳۹۲). رئالیسم اصلت را به دولت و نظریه‌های پسا‌ساختارگرا اصلت را به فرد انسانی می‌دهند. نگاه سوم جامعه را موضوع امنیت تلقی می‌کند. امنیت جامعه‌ای که از سوی مکتب کپنهاگ مطرح شد، اصلت را به امنیت اجتماع انسانی می‌دهد. انسان‌ها در درون اجتماع احساس آرامش می‌کنند. آن‌ها از همدیگر در مقابل تهدیدات حمایت کرده و امنیت جمعی را تأمین می‌کنند. امنیت فرد در درون اجتماع معنا و مفهوم می‌یابد. اگر امنیت جمع تأمین شود، امنیت فرد نیز تأمین خواهد شد. برخی نحله‌های فکری مکتب کپنهاگ این جامعه را به سطح دولت ملی ارتقا داده و از این منظر دولت ملی را موضوع امنیت تلقی می‌نمایند و بر این باورند که امنیت شهروندان در درون سرزمین مشخصی به نام کشور تأمین می‌شود و گروهی دیگر مرجع امنیت را اجتماع می‌دانند. در نگاه اسلامی نیز امنیت تک‌تک انسان‌ها اصلت دارد و احساس ناامنی و امنیت در درون اجتماع بروز می‌یابد. زمانی که نظم‌های اجتماعی سامان دارند و نظام‌های ضروری برای تداوم زندگی انسان‌ها مثل

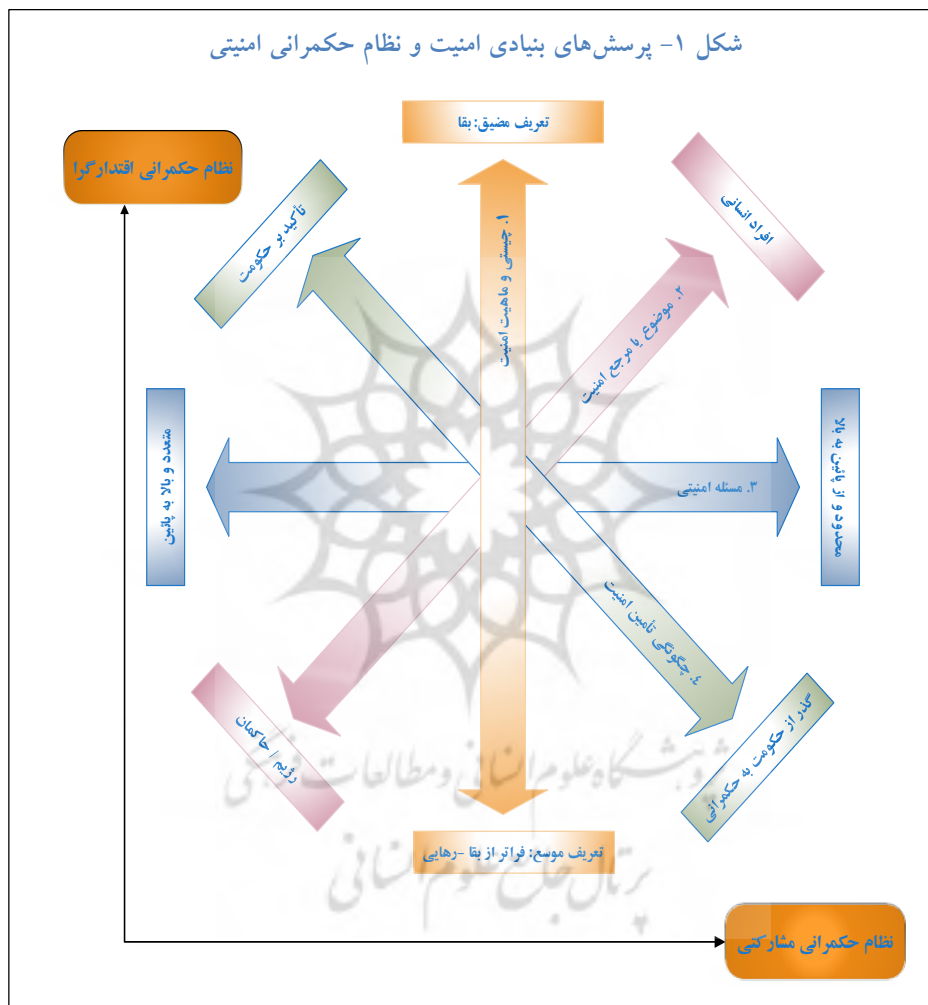
نظام تجارت، نظام سلامت، نظام غذایی با اختلال روبرو نیست، مردم احساس امنیت می‌کنند و این احساس امنیت به شکل جمعی نمود می‌یابد (فیرحی، ۱۳۹۹: ۱۰۲-۹۵).

سومین پرسش کلیدی در مطالعات راهبردی به مسئله امنیتی برمی‌گردد. در مکتب کپنهاگ امور به سه قسم امور غیرسیاسی، امور سیاسی‌شده و امور امنیتی‌شده تقسیم می‌شود. امور غیرسیاسی که شامل اغلب امور جامعه است، در دستورکار دولت نیست و جایگاهی در بحث‌های عمومی ندارد. بخش خصوصی و عمومی نقش اصلی در پیشبرد امور دارد. امور سیاسی‌شده در چارچوب نظام سیاسی مدیریت می‌شود. در نظام حکومتی در خصوص آن‌ها تصمیم‌گیری و منابعی به آن تخصیص داده می‌شود. امور امنیتی‌شده به اموری گفته می‌شود که کنش‌گر امنیتی‌ساز آن را تهدیدی علیه موضوع ارجاعی امنیت تلقی کرده و آن را در دستورکار اضطراری قرار می‌دهد. در روند امنیتی‌سازی کنش‌گر امنیتی‌ساز ضمن قبول موضوع امنیت، فهرستی از تهدیدات علیه آن تهیه و مهم‌ترین این تهدیدات را به عنوان مسئله امنیتی مطرح می‌نماید. در صورتی که ادعای او از نظر سایر کنش‌گران حوزه رسمی و غیررسمی قدرت متقاعدکننده باشد و آن‌ها بپذیرند که این مسئله تهدیدی جدی برای دارای‌هایی ارزشمند جامعه است، آن مسئله عملاً به یک مسئله امنیتی تبدیل می‌شود (امرس، ۱۴۰۰: ۵-۲۷۴). پرسش اساسی این است که چه موضوع و مشکلی یک مسئله امنیتی است؟ فرایند امنیتی‌سازی در نظام سیاسی به چه صورت است و چه کنش‌گری در فرایند امنیتی‌سازی نقش مهمی ایفا می‌کند و حوزه غیررسمی و رسمی قدرت چه نقشی در این فرایند دارند؟ پاسخ به این پرسش‌ها مرزها، تفاوت‌ها و تشابهات نظام‌های سیاسی در برخورد با مسائل را مشخص و نقش حوزه بین‌المللی و دستگاه دیپلماسی را روشن می‌سازد. واپسین پرسش مطالعات امنیتی که ادامه منطقی سه پرسش نخست است، به چگونگی تأمین امنیت برمی‌گردد. تهدیدات امنیتی عملاً موضوع امنیت را با خطر جدی روبرو می‌سازد؛ حال پرسش این است که چگونه می‌توان امنیت را تأمین کرد؟ در پاسخ به این پرسش نگرش‌ها و راهبردهای گوناگون طرح می‌شود که نشان‌دهنده جهان‌نگری سیاست‌مداران و گفتمان غالب آن‌ها در نظام سیاسی است. مائو رهبر انقلاب چین جمله معروفی دارد که نشان‌دهنده نگرش او به نظام بین‌الملل و ابزارهای تأمین امنیت است: «قدرت از لوله تفنگ برمی‌خیزد.» در نگاه سنتی به امنیت، قدرت نظامی مهم‌ترین ابزار تأمین امنیت است. ارزیابی قدرت از توانایی‌های نظامی

آغاز می‌شود و تنها در مرحله بعد به دیگر توانایی‌هایی که مستقیماً به حفظ و کاربرد توانایی‌های نظامی کمک می‌کنند و سپس به عواملی که به شکل غیرمستقیم‌تر چنین نقشی را دارند، پرداخته می‌شود. بنابراین در چنین نگرشی، کشوری امنیت دارد که از نظر نظامی توانمندتر باشد. نظریه رئالیسم تهاجمی امنیت را در قدرت نظامی مطلق و تسلط بر جهان می‌داند و بر این باور است که یک دولت زمانی می‌تواند امنیت خود را به بهترین وجه ممکن تأمین کند که به یک قدرت غالب و هژمونیک تبدیل شده باشد (گلاسر، ۱۴۰۰: ۴۰).

در نگرش لیبرالی، امنیت از طریق همکاری‌های بین‌المللی تأمین می‌شود. این همکاری طیفی از تجارت تا ارزش‌های مشترک و همکاری‌های نظامی و سازمانی را شامل می‌شود. امنیت دسته‌جمعی، مجموعه‌های امنیتی و رژیم امنیتی سه راهبرد اساسی در تأمین امنیت هستند (ن.ک: لیک و مورگان، ۱۳۹۵، و بوزان و ویور، ۱۳۸۸: فصل سوم). صلح دموکراتیک یکی دیگر از راهبردهای کلان غیرنظامی در تأمین امنیت به شمار می‌آید. مفروض این نظریه آن است که نظام‌های سیاسی دموکراتیک به دلیل وجود ارزش‌های مشترک، پیوندهای نهادی و وابستگی متقابل علیه یکدیگر وارد جنگ نمی‌شوند. تجارت آزاد، ارزش‌های مشترک دموکراتیک و پیوندهای عمیق اقتصادی و اجتماعی راهبرد مؤثری در کاهش تنش میان دولت‌هاست و کشورها می‌توانند با تعمیق و فراگیر و پایدارسازی این روابط از بروز جنگ جلوگیری نمایند (Szayna et al., 2001: 147-160).

نوع پاسخ به این چهار پرسش نظام حکمرانی امنیتی متفاوت هر کشوری را نشان می‌دهد (بنگرید به شکل ۱). در انتهای دو طیف نظام حکمرانی امنیتی مشارکتی و اقتدارگرا قرار دارند. در عالم واقع کمتر می‌توان نظام حکمرانی کاملاً اقتدارگرا یا کاملاً مشارکتی دید.



در عمل کشورها میان دو طیف قرار می‌گیرند. در نظام مشارکتی ممکن است موضوع امنیت افراد یا دولت ملی باشد، اما به دلیل نظام حکمرانی مردم‌سالار شکاف قابل ملاحظه‌ای بین رژیم

حاکم و مردم وجود ندارد. حاکمان با رأی مردم و برای مدتی مشخص انتخاب و با رأی مردم کنار گذاشته می‌شوند. امنیت ملی در امتداد امنیت شهروندان قرار دارد. این نوع نظام‌های حکمرانی امنیتی به‌رغم اینکه تعریف موسعی از امنیت دارند، اما مسائل امنیتی آن‌ها محدود است و کنش‌گران امنیتی‌سازی در فرایند امنیتی‌سازی توجهی اساسی به متقاعدشدن حوزه جامعه مدنی یا حوزه غیررسمی قدرت دارد.

ب) کارویژه‌های سیاست خارجی در شکل‌گیری حکمرانی امنیت ملی

در شکل‌گیری پاسخ‌های حوزه رسمی و غیررسمی قدرت به چهار پرسش بنیادی نظام حکمرانی امنیت ملی، سیاست خارجی می‌تواند در چند بعد نقش تأمل‌برانگیزی ایفا کند. همچنان که نظام حکمرانی امنیت ملی مستلزم سیاست خارجی متفاوت در عرصه بین‌المللی است، سیاست خارجی نقش برجسته‌ای در شکل‌گیری و تکوین نظام حکمرانی امنیتی دارد. به طور مشخص سیاست خارجی هر کشوری دست‌کم چهار کارویژه دارد. مروری بر این کارویژه‌ها سازوکار تأثیرگذاری سیاست خارجی بر برسازنی نظام حکمرانی امنیت ملی را نشان می‌دهد. این کارویژه‌ها نحوه پیوند داخل و خارج را مشخص می‌کنند که ممکن است به همکاری و هم‌سویی کشور با بازیگران خاص جامعه بین‌المللی یا رقابت و ستیز با آن‌ها منجر شود. اتخاذ سیاست تقابلی و تعاملی با هر کدام از کنش‌گران بین‌المللی موجب شکل‌گیری فرصت‌های جدید یا تشدید تهدیدات و در نهایت بحران در روابط خارجی می‌شود که خود در نحوه شکل‌گیری حکمرانی امنیت ملی مؤثر است.

۱) سیاست خارجی به مثابه شناخت محیط بین‌الملل

برداشت و فهم رهبران، تصمیم‌گیرندگان و سیاست‌مداران کشورها از نظام بین‌المللی نقش اساسی در شکل‌گیری نظام حکمرانی آن‌ها دارد. درک رهبران از نظام بین‌الملل به صورت غیررسمی از طریق آموزش و تجارب زندگی و در دوره مسئولیت از طریق نهادهای قانونی به ویژه گزارش‌های وزارت امور خارجه، سازمان‌های اطلاعاتی و رسانه‌های عمومی صورت می‌گیرد. وزارت خارجه هر کشوری مسئولیت اعمال و اجرای سیاست خارجی را بر عهده دارد.

سفارت‌خانه‌ها و سفرا مسئولیت و مأموریت دارند که تحولات کشور مقیم را رصد و گزارش آن را به کشور متبوع خود ارسال نمایند (وحیدی، ۱۳۸۹). دیپلمات‌ها تارهای عصبی هر کشور در جامعه بین‌المللی به شمار می‌آیند. آن‌ها به تناسب توانایی‌های فردی و سازمانی تصویری از کشور محل مأموریت و روابط خارجی آن به کشور خود ارسال می‌کنند. در گذشته این گزارش‌ها تنها منبع شناخت زمامداران کشورها از سایر مناطق و بازیگران نظام بین‌الملل بود. در جهان امروز به‌رغم اینکه رسانه‌های گروهی، شبکه‌های اجتماعی و شهروند-خبرنگار نقش فراگیری در ارائه تصویر از جهان و تحولات آن دارند، منابع دیپلماتیک همچنان نقشی اساسی در ارائه گزارش و خبرهای رسمی به زمامداران و در نتیجه شکل‌دادن به شناخت آن‌ها از جهان ایفا می‌کنند. از یک طرف نگاه آن‌ها به تحولات جهان است و از سوی دیگر گزارش‌ها بر بنیان آموزش‌های قبلی دیپلمات‌ها و نیروهای اطلاعاتی از حساسیت‌ها و نگرش‌های نظام سیاسی شکل می‌گیرد. آن‌ها گریزی از گفتمان مسلط ندارند و این گفتمان مسلط در نظام‌های سیاسی بسته با تشویق و تنبیه فراوانی همراه است. در نظام‌های سیاسی مردم‌سالار و جوامع مبتنی بر نگرش‌های انتقادی، کارگزاران سیاست خارجی بیش از اینکه گزارش‌های خود را بر بنیان گفتمان مسلط و قدرت حاکم تهیه کنند، آن‌ها را در قالب بیان حقایق و انتقال تصویری دقیق هر چند تلخ از تحولات تهیه می‌نمایند. آن‌ها تلاش می‌کنند نه تنها منافع و احساسات خود را در درک و شناخت واقعیت‌ها دخالت ندهند، بلکه گرایشات و تمایلات زمامداران هم در این فرایند برای آن‌ها مهم نیست. چیزی که اهمیت دارد منافع ملی در جهت‌گیری هنجاری و درک حقایق تحولات، رویدادها و روندها در جریان مشاهده و مطالعه است.

تصویری که آن‌ها از جهان ارائه می‌کنند؛ نقش بسیار مهمی در شکل‌گیری سیاست خارجی کشور، نظام امنیتی و در نتیجه نوع حکمرانی آن در تأمین امنیت دارد. شاید برجسته‌ترین نمونه گزارش یک دیپلمات از محل مأموریت همچنان متعلق به جورج کنان، سفیر آمریکا در مسکو در دوره پس از جنگ جهانی دوم باشد. او در سال ۱۹۴۶ طی یک تلگرام طولانی که در سال‌های بعد به مقاله‌ای تبدیل و در مجله فارین افرز منتشر شد، ضمن ارائه توصیفی دقیق از نگرش‌ها و سیاست‌های رهبران حزب کمونیسم شوروی، سیاست مهار در قبال اتحاد جماهیر شوروی را طرح کرد که به بنیان بسیاری از سیاست‌ها و اقدامات آمریکا در دوره جنگ سرد تبدیل شد

(See Miscamble, 1992). کمونیسم تهدید اصلی امنیت ملی آمریکا، قلمداد شد، سیاست مهار شوروی به عنوان ستون اصلی سیاست خارجی آمریکا، ارائه و مقابله با آن در سطح داخلی و بین‌المللی به اولویت نخست نظام حکمرانی امنیتی تبدیل شد. جنگ سرد و مسابقه تسلیحاتی در ابعاد گوناگون آغاز شد. دکترین ترومن و طرح مارشال در پاسخ به خطر گسترش کمونیسم اعلام و با سرزیرشدن کمک‌های مالی آمریکا به کشورهای آسیب‌دیده از جنگ و حمایت نظامی از کشورهای در معرض خطر کمونیسم، سیاست سد نفوذ شکل گرفت. سازمان ناتو در قالب امنیت دسته‌جمعی بلوک غرب به منظور مقابله با خطر کمونیسم تأسیس شد. آمریکا به عنوان رهبر بلوک غرب در راستای تأمین امنیت آمریکا و متحدین خود در بحران‌ها و منازعات گوناگون منطقه‌ای از بحران برلین تا جنگ کره، از بحران کوبا تا جنگ ویتنام وارد شد که تنها در جنگ ویتنام بیش از ۵۷ هزار کشته داشت (Saul, 2012: 71). نظام حکمرانی امنیت ملی آمریکا در عرصه بین‌المللی نیز عمدتاً بر بنیان قدرت نظامی استوار گردید. آمریکا و شوروی رودروی هم قرار گرفته و به مقابله با سیاست‌های طرف مقابل برخاستند. آن‌ها طرف مقابل را تهدیدی وجودی علیه بقای دولت ملی و نظام سیاسی و اقتصادی خود تلقی کردند. قدرت نظامی به مهم‌ترین ابزار تأمین امنیت ملی دو کشور تبدیل شد. در اتحاد جماهیر شوروی نظام حکمرانی امنیت ملی بر بنیان حفظ و گسترش رژیم کمونیستی با توسل به قدرت نظامی بنیان نهاده شد. بسیاری از امور تکنیکال و سیاسی به امور امنیتی تبدیل و نیروهای نظامی امنیتی در مصدر امور قرار گرفتند؛ منابع اصلی کشور به این امور تخصیص یافت و ابعاد اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی امنیت به حاشیه رفت. موضوع و مرجع امنیت به رژیم کمونیستی تقلیل یافت و امنیت انسانی به صورت کامل نادیده گرفته شد (Schapiro, 1967: 145-159).

در این دوره سیاست خارجی آمریکا به طور کامل در تقابل ایدئولوژیکی و ژئوپلیتیکی با اتحاد جماهیر شوروی تعریف شد. جنگ سرد، رقابت تسلیحاتی گسترده، بازدارندگی هسته‌ای، جنگ‌های نیابتی منطقه‌ای، شکل‌دادن به اتحادها و ائتلاف‌ها، حمایت از اقتصاد بازار آزاد ویژگی‌ها و مؤلفه‌های سیاست خارجی آمریکا در این دوره بودند. درچنین نگرشی جهان به دو بلوک قدرت تقسیم و در درون آن‌ها، ائتلاف و همکاری بر بنیان ایدئولوژی و در بین آن‌ها قدرت بازی با حاصل جمع صفر جریان یافت. در داخل کشورها نیز تقابل نظام سرمایه‌داری و

کمونیسم به شکل ضدیت با افکار و اندیشه‌های بلوک مقابل آشکار گشت. در داخل آمریکا سخت‌گیری علیه کمونیست‌ها شدت گرفت و نیروهای نظامی و امنیتی به منظور مقابله با خطر کمونیسم در موقعیت قوی‌تری در نظام سیاسی قرار گرفتند. در آمریکا، سیاست خارجی ضد شوروی به شکل مقابله با خطر کمونیسم بازنمایی و مأموریت جایگاه نیروهای نظامی و امنیتی در نظام سیاسی تقویت شد. در شوروی نیروهای نظامی - امنیتی در جایگاه بالاتری قرار داشتند و جدا از ماهیت نظام آن را بر بنیان ضرورت مقابله با خطر افکار سرمایه‌داری توجیه می‌کردند. بر اساس چنین شناختی از نظام بین‌الملل نظام حکمرانی امنیتی در شوروی بیش از پیش به سوی تعریف مضیق از امنیت و محدودسازی مسئله‌های امنیتی به موضوع بقای رژیم حاکم سوق یافت؛ آن‌ها مسئله‌های امنیتی را غیراجماعی کرده و در ابزارهای تأمین امنیت بیش از همه بر قدرت نظامی تأکید کردند.

۲) سیاست خارجی به مثابه سازوکاری برای مقابله با تهدیدات

تهدید علیه امنیت ملی کشورها به شکل‌های گوناگون مانند جنگ، تحریم، خرابکاری، تخریب و منزوی‌سازی بروز می‌یابد. این تهدیدات زمینه‌های متفاوتی دارند و از جایی شروع شده و پس از اوج‌گیری روبه افول نهاده و ممکن است کاملاً بی‌اثر شوند. سیاست خارجی در پیدایش و مقابله با این تهدیدات نقش اساسی دارد. در برخی از آنها نقش مستقیم دارد و وظیفه اصلی مقابله با این نوع تهدیدها با دستگاه دیپلماسی و سیاست خارجی است و در برخی بازوی کمکی سازمان‌ها و سازوکارهای دیگر به شمار می‌آید. برای نمونه جنگ مهم‌ترین تهدید علیه امنیت ملی کشورها به شمار می‌آید. سیاست خارجی در مراحل اولیه جنگ نقشی اصلی را بر عهده دارد. جنگ‌ها بدون زمینه‌های سیاسی شروع نمی‌شوند. سیاست خارجی کشورها در مقابله با پیدایش و تشدید جنگ در مناسبات باز یگران نقش اساسی دارد. جنگ‌ها زمانی شروع می‌شوند که سیاست خارجی در حل و فصل اختلافات درمانده می‌شود و راهی برای برون‌رفت از بن‌بست پیدا نمی‌کند. سیاست خارجی کارآمد و مؤثر به راحتی اجازه نمی‌دهد که بحران در روابط کشورها به مرحله جنگ برسد. آنها با ارائه ابتکارات گوناگون و تلاش برای ایجاد درک متقابل از منافع مشترک و توصیف و تشریح ضرر و زیان‌های توسل به زور، از بروز جنگ جلوگیری

می‌کنند. این ابتکارات و تلاش‌ها می‌تواند در روابط دوجانبه و سطوح چندجانبه بین‌المللی صورت گیرد. در صورت وقوع جنگ، برخلاف گزاره معروف که «جنگ ادامه سیاست با ابزاری دیگر است» دیپلماسی پایان نمی‌یابد، سیاست خارجی مسئولیت خطیری در راستای افزایش توان نظامی و قدرت دیپلماتیک بر عهده می‌گیرد که ارزش آن کمتر از زمان صلح نیست. آنها مسئولیت اصلی در جلب کمک‌های خارجی و منزوی‌سازی دشمن را برعهده دارند. ائتلاف‌ها و اتحادهای بین‌المللی یکی از منابع اصلی قدرت در جامعه بین‌المللی است و این امر بدون سیاست خارجی کارآمد و تلاش دیپلمات‌های حرفه‌ای میسر نمی‌شود. در زمان جنگ تلاش برای تقویت قدرت خودی و کاهش قدرت دشمن به مراتب با اهمیت‌تر از زمان جنگ است. ضمن اینکه نقش دیپلماسی در پایان‌دادن به منازعات کم‌نظیر است. جنگ با اجرای آتش شروع می‌شود، اما بدون توافق دیپلماتیک پایان نخواهد یافت. تجربه تاریخی نشان می‌دهد به‌رغم شکست دیپلماسی در یافتن راه‌حل برای برخی منازعات، هیچ مبنای محکم دیگری برای حل و فصل اختلافات به جای دیپلماسی ابداع نشده است (Spyridakis, 2001).

نقش سیاست خارجی در مقابله با تهدیدات خارجی در زمان صلح کم نیست. تهدیدات در زمان صلح می‌تواند در قالب تحریم، مداخله‌گری، خرابکاری، عملیات تروریستی، حملات سایبری، هراس‌افکنی، امنیتی‌سازی و منزوی‌سازی و تغییر رژیم صورت گیرد. سیاست خارجی در همه این موارد می‌تواند نقش بازدارنده و پیگیری‌کننده بزرگی داشته باشد. سیاست خارجی باید اقدامات خصومت‌آمیز دیگران علیه کشور را پرهزینه نماید. پرهزینه‌شدن اقدامات می‌تواند نقش بازدارنده داشته باشد. سیاست خارجی و اقدامات بازیگران در عرصه بین‌المللی بر پایه منطق کنش‌گری عقلانی است. هرچقدر هزینه اقدام آنها زیاد و دستاوردهایشان اندک باشد، احتمال کنش خصمانه علیه کشورهای موردنظر کمتر خواهد بود. سیاست خارجی بر پایه کنش‌های کلامی و کردارهای گوناگون اقدامات دشمن را کنترل و تهدیدات آن را محدود و مسدود می‌نماید. در همین حال اجرای هر کدام از تهدیدات فوق هر چند مؤثر هم باشند، بدون دیپلماسی تأمین‌کننده هدف نهایی نخواهد بود. تحریم‌ها، اقدامات خرابکارانه، عملیات پنهان، حملات تروریستی و... به منظور تغییر رفتار و توافق در مورد مسیر جدید است، دیپلماسی می‌تواند سازوکاری برای توافق باشد. بدون دیپلماسی همه موارد فوق به بن‌بست و در نهایت

به منازعه‌ای دیگر می‌انجامد (نک. برنز، ۱۳۹۸). این موضوع برای کشورهای متوسط و کوچک اهمیت بیشتری دارد. سیاست خارجی کارآمد و توانا ضامن بقای کشور و مؤلفه تعیین‌کننده در مقابله با تهدیدات است. سیاست خارجی می‌تواند به گسترش همکاری‌های همه‌جانبه با کشورهای دیگر منجر شود. تشکیل ائتلاف‌های بین‌المللی در دفاع از سرزمین بدون برخورداری از سیاست خارجی منطقی و کارآمد میسر نیست. در زمان بروز بحران ائتلاف می‌تواند قالب نظامی داشته باشد. شرط لازم برای این نوع ائتلاف‌ها، روابط سیاسی و اقتصادی نزدیک و پایدار است. سیاست خارجی فراگیر، مورد اعتماد و کارآمد می‌تواند موجب مصونیت کشورهای کوچک از مداخله دولت‌های دیگر شود. قطر به عنوان یک کشور کوچک در منطقه خلیج فارس نمونه موفق‌تری از داشتن یک سیاست خارجی کارآمد است که نه تنها امنیت ملی خود را به بهترین نحو تأمین کرده است، بلکه نقش اساسی در تأمین امنیت منطقه‌ای و بین‌المللی ایفا می‌کند.

در سطح خرد بین رویکرد امنیتی و سیاست خارجی و سازوکارهای اجرایی آن پیوند معناداری وجود دارد. حکومت‌هایی که شهروندان را موضوع ارجاعی امنیت می‌دانند، در شکل‌دادن به ساختارها، سیاست‌ها و اقدامات خود در عرصه بین‌المللی توجه خاصی به شهروندان خود در سایر کشورها دارند. یکی از وظایف اصلی سیاست خارجی پشتیبانی از اتباع و تأمین امنیت و منافع آنها در سایر مناطق جهان است. آنها در مناسبات خود با دولت‌ها تأکید ویژه‌ای بر تأمین امنیت شهروندان خود دارند. این حمایت شامل همه شهروندان آن کشور است و معیارهای فکری و عقیدتی تأثیری در حمایت حکومت از منافع و امنیت اتباع خود ندارد. در نظام حکم‌رانی اقتدارگرا که موضوع ارجاعی امنیت رژیم حاکم است، شهروندان و پشتیبانی از آنها در عرصه بین‌المللی تابعی از میزان وفاداری آنها به حکومت است. شهروندان به سه دسته افراد خودی، بی‌طرف و مخالف تقسیم می‌شوند و سیاست خارجی حکومت اقتدارگرا در بهترین شرایط معطوف به حمایت از افراد خودی است. امنیت افراد مخالف نه تنها اهمیتی برای حکومت ندارد، بلکه در برخی موارد از سوی رژیم‌های اقتدارگرا تهدید می‌شود. در مورد افراد بی‌طرف پشتیبانی‌ها عموماً به مسائل و موضوعات کنسولی محدود است و تهدیداتی که معطوف به این گروه از شهروندان است، مد نظر سیاست خارجی و نظام حکم‌رانی آن نیست. در چنین نظام‌هایی افراد خودی هم موضوع ارجاعی امنیت تلقی نشده و اصالت ندارند. چیزی که اصالت دارد

امنیت رژیم حاکم است و سیاست خارجی به صورت کامل به پشتیبانی از منافع آن معطوف است و حمایت از اتباع کشور زمانی معنادار است که در راستای تحکیم نظام سیاسی اقتدارگرا باشد (در مورد مناسبات رژیم‌های دموکراتیک و اقتدارگرا با شهروندان مراجعه کنید به: Mauk, 2020).

۳) دیپلماسی سازوکاری برای فرصت‌سازی

سیاست خارجی هر کشوری نقش اساسی در تعریف و تبیین فرصت‌ها و تهدیدهای بین‌المللی دارد. مهم‌ترین فرصت‌های بین‌المللی را می‌توان در حوزه اقتصادی، نظامی-امنیتی و سیاسی-گفتمانی جستجو کرد.

در حوزه اقتصادی تقسیم کار جهانی و مزیت نسبی کشورها بنیان فرصت‌ها و تهدیدها را شکل می‌دهند. بر بنیان اصول مورد اجماع علم اقتصاد، کشورها در تعامل اقتصادی با همدیگر بیشترین سود را می‌برند. هر کدام از کشورها و شرکت‌ها در مورد برخی از حوزه‌های اقتصادی دارای مزیت نسبی یا مطلق هستند. تولید در سطح جهانی به مراتب سودآورتر از تولید در سطح محدود ملی و منطقه‌ای است. کشورها بر اساس چنین اصولی نوعی تقسیم کار صورت داده و بر اساس آن، در سطح جهانی و منطقه‌ای ارتباطات گسترده مبادلات اقتصادی را سامان داده‌اند. مهم‌ترین فرصت بین‌المللی برای هر کشوری حضور در این بازارهای جهانی است تا کالاها و محصولات خود را به مناسبت‌ترین قیمت عرضه و نیازهای خود را به مناسب‌ترین قیمت جهانی دریافت نماید. در همین حال فعالان اقتصادی در عرصه بین‌المللی می‌توانند درآمدهای جدیدی ایجاد کنند، به یک مزیت رقابتی برسند، به دریای استعدادهای جهانی وصل شوند، مشتریان جهانی پیدا کنند و از مشوق‌ها و منابع ارزان‌قیمت دولت‌ها استفاده کرده و در مقیاس جهانی عمل کنند (Donnelly, 2022). توزیع فرصت و ثروت در اقتصاد جهانی لزوماً عادلانه و برابر نیست، اما فرصت‌ها تا حدود زیادی تابعی از سیاست‌ها و اقدامات عاقلانه و هوشمندانه بازیگران است. در این شرایط است که دیپلماسی به سازوکاری برای یافتن و ساختن فرصت‌ها تبدیل می‌شود. سفارت‌خانه‌ها از اتباع، شرکت‌ها و برندهای ملی برای یافتن فرصت‌های بهتر به منظور تولید ثروت بیشتر حمایت می‌کنند. کاهش تعرفه‌ها، انعقاد قراردادهای تجاری، فراهم آوردن ایجاد

زیرساخت‌های ارتباطی و اطلاعاتی از جمله آن‌هاست. برخی از کشورها به شکل جهانی و برخی منطقه‌ای عمل می‌کنند، اما در تاریخ معاصر کشوری یافت نمی‌شود که با بستن مرزها و محدودکردن تعاملات اقتصادی به سطح ملی به توسعه اقتصادی دست یافته باشد.

همکاری‌های نظامی و امنیتی در جامعه بین‌المللی یک رویه شناخته‌شده است. امنیت دسته‌جمعی که بنیان شکل‌گیری سازمان ملل و سلف آن بود، یکی از معروف‌ترین سازوکارهای همکاری برای تأمین امنیت است. بعد از جنگ جهانی دوم، سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو)، به یکی از سازمان‌های گسترده در همکاری نظامی بین کشورهای بلوک غرب تبدیل شد. در رویکردهای کلاسیک روابط بین‌الملل دیپلماسی و اتحادهای نظامی از ابزارها و سازوکارهای تأمین قدرت و امنیت هستند. آن‌ها اتحاد را «به معنای وسیع آن برای اشاره به رابطه رسمی یا غیررسمی همکاری امنیتی بین دو یا چند دولت که متضمن انتظارات متقابل و درجاتی از هماهنگی سیاست در مورد مسائل امنیتی تحت شرایط خاص در آینده به کار می‌برند (Walt, 1987: 12). در نگرش‌های جدید امنیت همانند کالایی است که در عرصه جهانی در اختیار کشورهای معدودی قرار دارد و آن‌ها می‌توانند این کالا را به سایر بازیگران بفروشند (See Kim, 2016). با هر نگرشی بررسی شود، همه اتحادها و ائتلاف‌های نظامی با موفقیت همراه نیستند اما در شکل‌گیری و موفقیت همه آن‌ها دیپلماسی نقش اساسی دارد. هماهنگی و همکاری بین نیروهای نظامی بدون هماهنگی‌های سیاسی و دیپلماتیک نمی‌تواند به موفقیت برسد. زمینه‌های اتحاد و ائتلاف نظامی در حوزه دیپلماسی رقم می‌خورد. البته دیپلماسی در حوزه نظامی و امنیتی محدود به کشورهای متحد نیست بلکه در مورد کشورهای رقیب و دشمن نیز به شیوه‌ای دیگر اهمیت می‌یابد. اگر دیپلماسی در حوزه نظامی - امنیتی در کشورهای هم‌سو به دنبال فرصت باشد، در کشورهای متخاصم به دنبال شناخت تهدیدات است و در کشورهای رقیب می‌توان ترکیبی از هر دو را شاهد بود. با وجود این، در مطالعات راهبردی تهدید و فرصت دو روی یک سکه‌اند و در همه کشورها کارگزاران سیاست خارجی به طور هم‌زمان در پی شناخت آن‌ها در همه کشورها هستند تا سیاست‌های کشور در تأمین اهداف و منافع ملی با موفقیت همراه شود. موفقیت اتحادهای نظامی - امنیتی مدیون چهار مؤلفه اساسی است: تئوریزه‌کردن دقیق مذاکرات، بازکردن جعبه سیاه تجمیع توانمندی‌ها، بازنگری در چگونگی

تأثیرگذاری قدرت نظامی بر سطح تهدید و قطبی شدن نظام بین‌المللی (Poast, 2019: 6). در شکل‌گیری این چهار مؤلفه سیاست خارجی کشورها و دستگاه دیپلماسی نقش تعیین‌کننده دارند. در حوزه سیاسی - گفتمانی نیز کشورها به دنبال تعمیق و گسترش ارزش‌های خود در جهان هستند. تعریف حوزه‌های مشترک سیاسی و هم‌سوئی گفتمانی می‌تواند به نزدیکی بیشتر آن‌ها به همدیگر منجر شود. در حال حاضر در جامعه بین‌المللی نظام‌های حکمرانی اقتدارگرا در تقابل جدی با نظام‌های دموکراتیک قرار دارند. آن‌ها نظام‌های دموکراتیک را تهدیدی علیه منافع و امنیت ملی خود تلقی کرده و نظام‌های دموکراتیک نیز این نوع نظام‌ها را تهدیدی علیه نظم لیبرال بین‌المللی می‌دانند. بر بنیان نظریه صلح دموکراتیک، پیوندهای هنجاری و ارزشی بین نظام‌های دموکراتیک موجب نهادینه‌شدن روابط و مناسبات میان حکومت‌های دموکراتیک می‌شود. آن‌ها بر این باورند که امنیت ملی و امنیت بین‌المللی پایدار زمانی مسیر است که ارزش‌های لیبرالی بر سراسر جهان گسترش یافته و در درون نظام‌های سیاسی نهادینه شود (لینکلتر، ۱۳۸۵). پیوند بین دولت‌های هم‌سو و هم‌فکر زمینه‌ای برای ارتقای توان ملی و جایگاه بین‌المللی است. هیچ‌کدام از کشورها نمی‌توانند نسبت به امتداد اندیشه و گفتمان خود در جامعه بین‌المللی یا گسترش نظم مورد نظر دولت‌های متخاصم بی‌تفاوت باشند. پیوند هویتی در جامعه بین‌المللی عامل مؤثری در تعمیق و تقویت جایگاه بین‌المللی دولت‌ها به شمار می‌آید. سیاست خارجی نقش اساسی در گسترش ارزش‌ها و ایجاد پیوندها با گفتمان‌های سازگار است. آن‌ها از طریق ایجاد پیوندهای معنایی و گفتمانی موجب شکل‌گیری نگاه مشترک به منافع و اهداف ملی می‌شوند. در چنین وضعیتی است که آن‌ها از ارزش‌ها و تهدیدها برداشتی مشترکی یافته و زمینه برای اقدامات مشترک فراهم می‌شود.

۴) دیپلماسی به مثابه تسهیل‌گر روابط کشورها در ابعاد گوناگون

در رویکردهای سنتی روابط بین‌الملل دولت‌ها بازیگران جامعه بین‌المللی هستند. آن‌ها در درون دارای اقتدار برتر و در عرصه بین‌المللی به حکم دولت‌بودن و برخورداری از حاکمیت، برابر هستند. دولت‌ها مسئول برقراری روابط با همدیگر بودند و شهروندان از کانال دولت‌ها با همدیگر ارتباط برقرار می‌کردند. در چنین نظامی تنها دولت‌ها هستند که اصالت دارند و

صلاحیت دارند با همدیگر ارتباط بگیرند. بقیه بازیگران از طریق دولت‌های ملی با یکدیگر ارتباط برقرار می‌کنند. در حال حاضر تصلب گذشته از بین رفته است و به تناسب ساخت دولت از شدت و میزان آن کاسته شده و حتی در برخی مناطق از جمله اروپا می‌توان گفت که اتوریته دولت در امر و نهی سایر بازیگران از بین رفته یا به موضوعات خیلی مشخصی محدود شده است، اما در کل نظام بین‌الملل دولت‌ها همچنان نقش اصلی را در حمایت از شهروندان و تسهیل روابط آن‌ها با شهروندان کشورهای دیگر ایفا می‌کنند. شهروندان بدون حمایت دولت‌ها نمی‌توانند از منافع خود در سایر مناطق جهان حفاظت کنند. در گذشته نه چندان دور، دولت‌های بزرگ با قدرت نظامی از تجار و شرکت‌های چندملیتی حمایت می‌کردند. بسیاری از جنگ‌های قرن نوزدهم و نیمه اول قرن بیستم به دلیل حمایت از اتباع خود صورت گرفته است. قایق‌های توپ‌دار پیش‌قراول شرکت‌های استعماری بودند.

در حال حاضر حمایت دولت‌ها از اتباع و شرکت‌های خود بیشتر در قالب کنوانسیون‌ها، قراردادها، سازمان‌ها و اتحادیه‌های گوناگون تجاری، اقتصادی و سیاسی صورت می‌گیرد. دولت‌ها از طریق دیپلماسی دوجانبه و چندجانبه مسئولیت تسهیل روابط خارجی را دارند. نظام‌های تجاری چندجانبه این امکان را فراهم می‌آورد که اتباع کشورها با سهولت بیشتر به تجارت با همدیگر بپردازند. کاهش تعرفه‌های تجاری، تسهیل مسائل گمرکی، ایجاد زیرساخت‌های حمل‌ونقل، ایجاد سازوکارهای مناسب برای حل‌وفصل اختلافات به افراد و شرکت‌ها کمک می‌کند که به راحتی با سایر مناطق تعامل و همکاری کنند. بدون ایجاد استانداردهای مالی، تجاری، صنعتی و قضایی این همکاری‌ها بسیار سخت و محدود خواهد شد. شرکت‌ها و افراد به تنهایی نمی‌توانند نسبت به ایجاد سازوکارهای تسهیل‌گر اقدام کنند (اشرافی و اسلامی، ۱۳۹۶: ۲۵-۱). دولت‌ها از صلاحیت بیشتری برخوردارند و در صورت نیاز می‌توانند از سایر ابزارهای قدرت برای پیشبرد آن استفاده نمایند.

اقدامات دولت‌ها در حمایت از شهروندان خود در عرصه بین‌المللی می‌تواند به شکل حمایت کنسولی، قضایی، اقتصادی و تعرفه‌ای، امنیتی و اطلاعاتی باشد. همه سفارت‌خانه‌ها دارای بخش کنسولی هستند که در آن به اتباع و شهروندان خدمات کنسولی ارائه می‌شود. برخی از کشورها به منظور تسهیل خدمات کنسولی، دفاتر کنسولی در شهرهای مختلف ایجاد می‌کنند.

تعداد کنسولگری‌ها بسیار بیشتر از سفارت‌خانه‌هاست. خدمات قضایی دولت‌ها به شهروندان بیشتر از طریق سفارت‌خانه‌ها صورت می‌گیرد. دیپلمات‌ها به نمایندگی از دولت خود با حضور در کشورهای دیگر، از منافع شهروندان خود که به صورت موقت یا دائم در کشور دیگری ساکن‌اند حفاظت می‌کنند. صدور ویزا، انجام امور اداری و ثبتی برای شهروندان، ترویج تجارت، کمک به افراد و شرکت‌ها برای سرمایه‌گذاری و انجام واردات و صادرات کالاها و خدمات به کشور میزبان و جمع‌آوری اطلاعات لازم از محل مأموریت برای شناخت بیشتر از منطقه از کارویژه‌های نمایندگی‌های دیپلماتیک و کنسولگری‌ها می‌باشد (United Nations, 2005).

دولت‌ها در سطح کلان به دنبال کاهش تعرفه‌های گمرکی برای افزایش ظرفیت‌های رقابتی اقتصادی هستند. کاهش و افزایش تعرفه‌های گمرکی ظرفیت رقابتی کالاها و خدمات صادراتی را تقویت می‌کند. تلاش سیاست خارجی عموماً معطوف به کاهش تعرفه‌ها برای محصولات کشور است. آن‌ها به خوبی آگاهند که افزایش تعرفه‌های گمرکی می‌تواند زمینه‌ای برای واگذاری بازار به رقبایی باشد که تعرفه کمتری بر کالاها و خدمات صادراتی آن‌ها وضع شده است. مسیرهای انتقال ارزان‌قیمت کالا و انجام امور مالی به شیوه کم‌هزینه سازوکار دیگری برای کاهش مخاطرات مناسبات تجاری و اقتصادی بین کشورهاست و تسهیل روابط خارجی برای شهروندان به شمار می‌آید. نمایندگی‌های دیپلماتیک نقش مهمی در تقویت برندهای ملی در کشورهای میزبان دارند. آن‌ها به شکل‌های گوناگون تلاش می‌کنند محصولات و نمادهای ملی را در کشور میزبان برجسته‌سازی کنند. ترویج برند ملی معمولاً با گسترش همکاری شرکای محلی، دید و بازدیدها، برگزاری نمایشگاه‌ها، شرکت در همایش‌ها و میهمانی‌ها صورت می‌گیرد (See Roberts, 2009).

در کل هدف اصلی سیاست خارجی کشورها و روابط دیپلماتیک میان دولت‌ها تسهیل روابط خارجی شهروندان در عرصه بین‌المللی است. حمایت از فعالیت‌های شهروندان در جامعه جهانی نقش مهمی در توسعه و پیشرفت کشور دارد و به قدرتمندی دولت ملی در عرصه جهانی می‌انجامد. سیاست خارجی تعامل‌گرا نگاه متفاوتی به مسائل امنیتی و سازوکارهای مقابله با تهدید دارد. موضوع ارجاعی امنیت برای این نوع نظام‌ها به سوی شهروندان تمایل یافته و از نگرش اقتدارگرایانه در داخل دور می‌شوند. به دلیل روابط گسترده خارجی تهدیدات شکل

پیچیده‌تری می‌یابند. دولت‌های دیگر به راحتی نمی‌توانند چنین کشورهایی را تهدید نمایند و در صورت عملی‌سازی تهدید باید هزینه سنگینی بپردازند.

ج) همسویی سیاست خارجی و حکمرانی امنیتی

بررسی سیاست خارجی کشورها و نوع نظام‌های حکمرانی امنیتی نشان می‌دهد که تعامل پیچیده‌ای بین آن‌ها برقرار است. به‌رغم این که هر دوی آن‌ها به شدت از اصول بنیادی نظام سیاسی متأثر شده و عملاً بخشی از ساختار سیاسی هستند، اما هر کدام از آن‌ها در شکل‌گیری و قوام هم‌دیگر نقش مؤثری ایفا می‌کنند و در نهایت موجب نظام حکمرانی اقتدارگرا یا مشارکتی می‌شوند. جدا از کارویژه‌هایی که سیاست خارجی در نظام حکمرانی دارد و به اختصار تشریح شد، سیاست خارجی تعامل‌گرا و سیاست خارجی ستیزه‌جو به دو نظام کاملاً متفاوت حکمرانی امنیتی در داخل کشور شکل بخشیده و قوام می‌دهند: نظام حکمرانی اقتدارگرا و نظام حکمرانی مشارکتی. سیاست خارجی تعامل‌گرا بر نگرش سودآور بودن همکاری در عرصه بین‌المللی استوار است. هر چقدر تعامل در ابعاد، عرصه‌ها و سطوح گوناگون و با مشارکت بازیگران متعدد دولتی و غیردولتی باشد، هزینه‌های سیاست خارجی کمتر و دستاوردهای آن فزون‌تر خواهد بود.

در چنین نگرش و رویکردی، همکاری بین‌المللی نه محدود به حوزه‌های نظامی و امنیتی است و نه بازیگران آن به دولت‌ها محدود می‌شود. سیاست خارجی تعامل‌گرا یک نوع نظام حکمرانی امنیتی مشارکتی را در داخل بازتعریف و قوام می‌بخشد. در این نوع نظام حکمرانی، تعریف امنیت صرفاً به بقای کشور و تأمین امنیت وجودی رژیم محدود نمی‌شود. امنیت معنا و مفهومی فراتر از بقا یافته و به دنبال رهایی است. دولت‌ها و شهروندان از مرحله احساس در معرض تهدید وجودی بودن، عبور کرده‌اند یا این نوع تهدیدات بسیار کم‌رنگ شده است. تعریف امنیت به فراتر از تأمین نیازهای اولیه دولت و مردم رسیده است. آن‌ها در پی دستیابی به نیازهای معنابخش به زندگی و زیست فردی و اجتماعی خود هستند. هدف‌های والاتری برای کشور خود حتی ملل دیگر در سر دارند. تعریف امنیت به فراتر از بقا موجب می‌شود که نگرش آن‌ها به جهان متحول شده و در سیاست خارجی اهداف انسانی‌تری را مدنظر قرار دهند. به این

صورت حکمرانی مشارکتی در داخل کشور به تقویت رویکرد انسانی تر در سیاست خارجی می‌انجامد (Mahoney, 1992).

در نظام حکمرانی مشارکتی و سیاست خارجی تعامل‌گرا، شهروندان کشورها نقش اساسی در تعامل دولت‌ها ایفا می‌کنند. در چنین نگرشی آن‌ها موضوع ارجاعی امنیت به شمار می‌آیند. دولت و نظام حکمرانی امنیتی سیاست خارجی را در راستای تأمین امنیت شهروندان شکل داده و به کار می‌گیرند. شهروندان نه تنها در نظام حکمرانی جایگاه و اهمیت بالایی دارند و در نهایت موضوع ارجاعی امنیت به شمار می‌آیند، در پیشبرد سیاست خارجی نیز به شکل‌های گوناگون نقش دارند. آن‌ها سوژه نظام حکمرانی و سیاست خارجی هستند و بر همین مبنا کارگزار غیررسمی و عمومی سیاست خارجی به شمار می‌آیند و انتظار دارند که دولت‌شان با تمام توان از موقعیت آن‌ها در عرصه بین‌المللی حمایت نماید. در نقطه مقابل این نوع نظام تعامل‌گرا، سیاست خارجی ستیزه‌جو قرار دارد که معمولاً در تعریف موضوع ارجاعی امنیت به جای افراد انسانی به سوی رژیم و شخص حاکمان متمایل می‌شود و از دولت ملی در راستای تأمین تحکیم موقعیت حاکمان بهره گرفته و در سیاست خارجی بیش از اینکه تمرکز بر حمایت از حقوق شهروندان در سراسر جهان باشد، بر گسترش روابط با کشورها و بازیگرانی تأکید می‌شود که موقعیت نظام حاکم را تحکیم بخشد.

مسئله امنیتی یکی دیگر از موضوعات محوری در شکل‌گیری نظام حکمرانی امنیتی است که در تعامل با سیاست خارجی قرار دارد. هر کدام از نظام‌های حکمرانی با مسائل زیادی روبرو هستند، اما در عمل جنس مسئله‌های امنیتی نظام‌های حکمرانی مشارکتی با نظام‌های اقتدارگرا متفاوت است. به غیر از قدرت‌های هژمون در جهان، بقیه کشورهای تعامل‌گرا در عرصه بین‌المللی مسئله‌های امنیتی محدودی دارند. تهدیدهای سخت علیه این نوع کشورها از داخل و خارج کم است. آن‌ها کمتر درگیر منازعات نظامی و رقابت‌های تسلیحاتی می‌شوند. البته این به معنای نبود تهدیدهای نظامی و امنیتی برای این نوع کشورها نیست. مسائل حاد امنیتی آن‌ها نسبت به کشورهای اقتدارگرای ستیزه‌جو اندک است و در عین حال در صورت بروز از اجماع داخلی و بین‌المللی خوبی برای حل مسئله برخوردارند. درک و شناخت مسئله امنیتی در این نوع جوامع از پائین به بالاست. سوژه امنیتی‌ساز بیش از اینکه حاکمان و سازمان‌های امنیتی

باشند، نهادهای مدنی هستند. آن‌ها تهدید را احساس و با تهیه گزارش‌های متعدد و طرح آن در جامعه، افکار عمومی و نهادهای تصمیم‌گیر را متوجه پیدایش مسئله امنیتی می‌کنند. به همین دلیل این دولت‌ها به راحتی می‌توانند از ظرفیت‌های مدنی و دیپلماتیک خود برای طرح مسئله و در نهایت مقابله با آن استفاده کنند. آن‌ها به سرعت می‌توانند اجماع داخلی را برای مقابله با تهدیدات واقعی بسیج و اقدامات مؤثری را در عرصه داخلی و بین‌المللی به منظور مقابله با تهدید امنیتی به عمل آورند (See Borrell, 2022). در نقطه مقابل حکمرانی مشارکتی شیوه حکمرانی امنیتی حکومت‌های اقتدارگرا قرار دارد. در این نوع نظام‌های سیاسی سوژه امنیتی‌ساز افراد و نهادهای حکومتی هستند. روند شناسایی مسئله امنیتی از بالا به پایین است. مسئله‌های امنیتی بسیار زیاد و متعدد است. شهروندان نقشی در روند امنیتی‌سازی ندارند. مسئله مطرح‌شده ممکن است بقای کشور با موضوع ارجاعی امنیت را تهدید نکند و نیازی به کنش فوق‌العاده و فوری هم نداشته باشد، اما نهادهای حکومتی به دلایل خاص اقدام به امنیتی‌سازی مسائل نمایند. امنیتی‌سازی مسئله برداشت بی‌غرضانه‌ای از موضوع به عنوان یک تهدید امنیتی راستین نیست، بلکه امنیتی‌کردن مسائل یا پذیرش نمایش آن‌ها به عنوان مسائلی امنیتی، به انتخابات سیاسی فرد بستگی دارد. (بوزان، ویور و ویلد، ۱۳۹۱: ۶۰). میزان اقتدار و نفوذ حکومت نقش مهمی در امنیتی‌سازی مسائل دارد. در جوامعی که حکومت از اقتدار، اعتبار و کارآمدی بالایی برخوردار است، امنیتی‌سازی به سرعت اتفاق می‌افتد. در جوامعی که حکومت اقتدار خود را از دست داده باشد، امنیتی‌سازی به‌رغم خواست دولت‌مردان به سهولت عمومی و نهادینه نمی‌شود و مسئله امنیتی‌شده در همان اتاق مراکز امنیتی‌ساز باقی مانده و موجب انباشت فزاینده مسائل امنیتی می‌شود، بدون این که نسبت به برطرف‌شدن آن‌ها اقدام اساسی صورت گیرد و گامی در جهت غیرامنیتی‌کردن مسائل برداشته شود.

در صورت شکل‌گیری مسائل امنیتی و بروز تهدیدات خارجی، واکنش نظام‌های اقتدارگرا و مشارکتی متفاوت است. آن‌ها در مورد چگونگی تأمین امنیت رویکردها، راهبردهای متفاوتی دارند. نگرش و رویکرد دولت‌ها به ابزارها و سازوکارهای تأمین امنیت از دولتی به دولت دیگر تفاوت می‌کند. این ابزارها روی یک طیف جای می‌گیرند که در یک سوی آن قدرت هوشمند و فراگیر و در سوی دیگر قدرت نظامی و تک‌بعدی قرار دارد. به تناسب نظام حکمرانی امنیت

ملی، دولت‌ها به یکی از دو سوی طیف نزدیک می‌شوند. دولت‌های مدرن و سنتی نگاه تک‌بعدی به قدرت دارند و آن را عمدتاً در قدرت نظامی دیده و پی‌گیری می‌کنند. این گونه از دولت‌ها نه تنها برای مقابله با تهدیدات خارجی از قدرت نظامی استفاده می‌کنند، در برخورد با تهدیدات غیرنظامی و حتی داخلی نیز به قدرت نظامی متوسل می‌شوند (Masters, 2022). در نقطه مقابل آن‌ها، نظام‌های حکمرانی مشارکتی قرار دارد که بری بوزان از آن‌ها با عنوان دولت‌های پست‌مدرن یاد می‌کند. این دولت‌ها عمدتاً نگرش فراگیر به قدرت دارند. تهدیدهای نظامی متقابل در این جوامع مطرح نیست و جای خود را به پای‌بندی به شیوه‌های سیاسی حل‌وفصل منازعات داده است (بوزان، ویور و ویلد، ۱۳۹۱: ۱۰۸). آن‌ها قدرت را در همه ابعاد نظامی، اقتصادی، سیاسی، عملی و فناوری، اجتماعی و فرهنگی جستجو می‌کنند و بیش از اینکه به دنبال قدرت صرف نظامی باشند، تلاش می‌کنند قدرت ملی را در وجوه گوناگون تقویت کرده و در بهره‌گیری از آن‌ها برای تأمین امنیت ترکیب بهینه‌ای داشته باشند. ترکیبی که از آن‌ها با عنوان قدرت هوشمند یاد می‌شود.

نتیجه‌گیری

موضوع محوری این مقاله تشریح نسبت نظام حکمرانی امنیت ملی و سیاست خارجی است. این دو به شدت تحت تأثیر نظام سیاسی هستند، اما فارغ از این، در شکل‌گیری و تکوین همدیگر نقش قابل ملاحظه‌ای دارند. تأمین امنیت مهم‌ترین کارویژه دولت ملی است و سیاست خارجی رویکرد آن در عرصه بین‌المللی برای تقویت قدرت و تأمین امنیت است. سیاست خارجی دولت‌ها به دلیل چهار کارویژه مشخص بر شکل‌گیری و تکوین امنیت ملی مؤثر است. سازوکار تأثیرگذاری سیاست خارجی بر نظام حکمرانی امنیت ملی دست‌کم از چهار طریق صورت می‌گیرد. ایجاد شناخت دقیق از محیط و جامعه بین‌المللی، رویکرد و راهبرد مقابله با چالش‌ها و تهدیدات امنیتی خارجی، کمک به تعیین و تأمین اهداف و منافع ملی در عرصه بین‌المللی و در نهایت ایجاد هماهنگی‌های لازم و تسهیل روابط خارجی شهروندان با سایر بازیگران بین‌المللی.

نظام حکمرانی امنیت ملی کشورها بر بنیان پاسخ به چهار پرسش اساسی شکل می‌گیرد. امنیت چیست؟ موضوع ارجاعی امنیت کدام است؟ مهم‌ترین مسائل امنیتی چیست؟ و در نهایت امنیت چگونه تأمین می‌شود؟ پاسخ کشورها به این چهار پرسش موجب شکل‌گیری نظام‌های حکمرانی امنیتی متفاوتی می‌شود که نظام حکمرانی مشارکتی در یک سمت طیف و نظام حکمرانی اقتدارگرا در سوی دیگر آن قرار دارند. هر کدام از این نظام‌ها پاسخ‌های متفاوتی به این چهار پرسش ارائه می‌دهند که نمونه عالی دو نظام حکمرانی متفاوت است. در عالم واقع طیفی از دولت‌ها وجود دارند که در برخی از حوزه‌ها به نظام حکمرانی مشارکتی و در برخی‌ها حوزه‌ها به نظام حکمرانی اقتدارگرا نزدیک هستند. هر کدام از این نظام‌های حکمرانی، الزامات خاصی دارند که در سیاست خارجی آن‌ها منعکس و به دلیل کارویژه‌های سیاست خارجی بازتعریف شده و تکوین می‌یابند.

سیاست خارجی همکاری‌جویانه عمدتاً با نظام حکمرانی مشارکتی تطبیق بیشتری دارد. در این نوع نظام‌های حکمرانی تعریف موسعی از امنیت ارائه می‌شود. امنیت به فراتر از بقا رفته و تأمین نیازهای مادی و معنایی برای فراهم آمدن امنیت ضروری است. سیاست خارجی به دنبال تأمین نیازهای حداکثری برای شهروندان است و وظیفه خود را فراتر از برطرف کردن تهدیدات وجودی می‌داند. حساسیت آن‌ها به تهدیدات وجودی بسیار بالاست، اما محدود به آن نیست. در این نوع نظام‌ها حمایت از شهروندان و مقابله با تهدیدات، شرط و شاخص تأمین امنیت ملی به شمار می‌آید. موضوع ارجاعی امنیت نه حاکمان و رژیم سیاسی، بلکه افراد انسانی و دولت ملی هستند که در خدمت تأمین امنیت شهروندان است. دولت‌های ملی سازوکار مدرن برای تأمین امنیت ملی افراد انسانی است و به دلیل اینکه بین اهداف ملی و اهداف افراد انسانی تعارض ملموسی وجود ندارد، سیاست خارجی معمولاً از حمایت اکثریت شهروندان برخوردار است و سیاست خارجی بیش از همه چیز معطوف به تأمین امنیت اتباع کشور می‌باشد.

در نظام‌های حکمرانی مشارکتی مسائل امنیتی جامعه محدود است و در یک فرایند طولانی تعاملی بین بدنه جامعه و کارگزاران امنیتی‌ساز دولت شکل می‌گیرد. مسائل عادی و سیاسی زمانی به مسئله امنیتی تبدیل می‌شوند که بین ادراک عمومی جامعه و بدنه کارشناسی و سیاست‌گذاری نظام حکومتی هم‌سویی و هم‌گرایی عمیقی شکل بگیرد. امنیتی‌شدن مسائل با

متقاعد کردن افکار عمومی نسبت به حساسیت موضوع آغاز شده و در فرایند تصمیم‌گیری و اقدام قرار می‌گیرد. در نظام‌های حکمرانی اقتدارگرا پیوندهای دولت و ملت متفاوت است. در بعضی حداکثری و در برخی متزلزل و محدود است. اما در همه آن‌ها مسائل امنیتی متعدد و از بالا به پایین و به شکل دستوری شکل می‌گیرد. مسائل امنیتی در درون بدنه رسمی قدرت طرح، تشریح و در دستورکار قرار می‌گیرد. در مواردی که نظام‌های اقتدارگرا پایگاه مردمی قدرتمندی دارند، مسئله امنیتی از حمایت کامل مردم برخوردار است و در کشورهایی که پایگاه مردمی حکومت ضعیف‌تر است، مسئله‌های امنیتی از بالا به پایین طرح و ابلاغ شده و معمولاً کمتر مورد حمایت قرار گرفته و حل و فصل می‌شود. ورودی مسائل امنیتی بیشتر از خروجی آن‌هاست و در نتیجه سیستم با بحران انباشت مسائل روبرو می‌شود.

آخرین موضوع چگونگی تأمین امنیت است که در نظام‌های حکمرانی مشارکتی و اقتدارگرا با هم متفاوت است. در نظام‌های مشارکتی، جهت‌گیری اصلی در تأمین امنیت گذر از حکومت به حکمرانی و در نظام‌های اقتدارگرا تأکید و تمرکز بر حکومت است. در اولی بازیگران عرصه عمومی و خصوصی ذیل سیاست‌گذاری و هدایت و هماهنگی حکومت نقش فزاینده و مؤثری در تأمین امنیت ملی دارند. آن‌ها نه تنها در فرایند شناسایی مسائل امنیت ملی مؤثرند، در تأمین آن نیز به شکل رسمی و غیررسمی ایفای نقش می‌کنند. در حکومت‌های اقتدارگرا بازیگران عرصه عمومی نقشی در تأمین امنیت ملی ندارند. حکومت تمایلی به بازیگری و مشارکت مستقلانه آن‌ها ندارد. امنیت حوزه انحصاری کنش دولت به شمار می‌آید و تمرکز بر دولت در این عرصه، به مراتب بیشتر از سایر عرصه‌ها و امور است.

سیاست خارجی در نظام حکمرانی مشارکتی در مراحل گوناگون نظام حکمرانی امنیت ملی از تعریف و تعیین امنیت تا شناخت و اجماع‌سازی در مسئله امنیتی و چگونگی تأمین آن نقش ملموس و مؤثری دارد. آن‌ها مؤثرترین نهاد در ارائه شناخت دقیق از محیط بین‌المللی به زمامداران و سوزده‌های امنیتی‌ساز و افکار عمومی در داخل کشور به شمار می‌آیند. سیاست خارجی کارآمد سازوکار مؤثری در تسهیل روابط، تولید ثروت و افزایش قدرت است. دستگاه دیپلماسی مسئولیت مستقیم تبیین فرصت‌های داخلی برای همکاری با بازیگران بین‌المللی و خلق فرصت‌های بیشتر برای افراد، شرکت‌ها و سازمان‌های گوناگون داخلی برای مشارکت در عرصه

بین‌المللی است. خلق ثروت و تولید قدرت محصول سیاست خارجی موفق است که هم می‌تواند منابع لازم را برای اجرای سیاست فراهم کند و هم در شکل‌دادن به نظام حکمرانی امنیت ملی کارآمد مؤثر باشد. به صورت متقابل هم نظام حکمرانی امنیتی مشارکتی در شکل‌گیری و تکوین سیاست خارجی همکاری‌جویانه در عرصه بین‌المللی مؤثر است. حکومت‌های اقتدارگرا برای همکاری در عرصه بین‌المللی با امتناع و انسداد فکری روبرو هستند. مشارکت در داخل به رویکرد همکاری‌جویانه در عرصه بین‌المللی تبدیل می‌شود، بدون همکاری و مشارکت متقابل در داخل، هیچ حکومتی نمی‌تواند در جامعه بین‌المللی به همکاری متقابل مؤثر اقدام کند.



منابع

- اشرفی، داریوش و رضا اسلامی (۱۳۹۶). «نقش سازمان‌های بین‌المللی در جهانی شدن اقتصاد و تأثیر آن بر حاکمیت ملی»، فصلنامه تحقیقات حقوقی بین‌المللی، دوره ۱۰، شماره ۳۵، تابستان، ص ۲۵-۱.
- برنز، ویلیام جی. (۱۳۹۸). گفتگوهای پشت پرده، ترجمه آرمین منتظری، تهران: کتاب‌سرا.
- بوزان، بری (۱۳۸۹). مردم، دولت‌ها و هراس، ترجمه پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ دوم.
- بوزان، بری و الی ویور (۱۳۸۸). مناطق و قدرت‌ها، ترجمه رحمان قهرمان‌پور، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- بوزان، بری، آلی ویور و یاپ دو ویلد (۱۳۹۱). چارچوبی تازه برای تحلیل امنیت، ترجمه علیرضا طیب، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- تریف، تری (۱۳۸۳). مطالعات امنیتی نوین، ترجمه علیرضا طیب، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- خسروی، علیرضا و مهدی میرمحمدی (۱۳۹۳). مقدمه‌ای بر تحلیل سیاست خارجی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- شیهان، مایکل (۱۳۹۶). امنیت بین‌الملل، ترجمه سیدجلال دهقانی فیروزآبادی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ویراست دوم.
- عطایی، فرهاد و الهام رسولی ثانی‌آبادی (۱۳۸۹). «بررسی نقش و جایگاه سیاست خارجی در نظریه‌های روابط بین‌الملل»، فصلنامه سیاست، شماره ۴۰، پائیز، ص ۲۲۶-۲۰۹.
- فیرحی، داوود (۱۳۹۹). «دانش فقه و مرجع امنیت»، ماه‌نگار راهبردی دیدهبان امنیت ملی، آذرماه، شماره ۱۰۴، ص ۱۰۲-۹۵.
- کالینز، آلن (۱۳۹۸). مطالعات امنیتی معاصر، ترجمه علیرضا ثمودی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- کراهمان، الکه (۱۳۸۷). تهدیدات و بازیگران جدید در امنیت بین‌الملل، ترجمه گروهی از مترجمان، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- گلاسرو، چارلز ال. (۱۴۰۰). «نظریه واقع‌گرای»، در کالینز، آلن (ویراستار). مطالعات امنیتی معاصر، ترجمه علیرضا ثمودی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، فصل دوم.
- لیک، دیوید و پاتریک مورگان (۱۳۹۵). نظم‌های منطقه‌ای: امنیت‌سازی در جهان نوین، ترجمه سیدجلال دهقانی فیروزآبادی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ سوم.
- لینکلتر، اندرو (۱۳۸۵). صلح لیبرالی، ترجمه علیرضا طیب، تهران: اداره انتشارات وزارت امور خارجه.
- مشیرزاده، حمیرا (۱۳۸۴). تحول در نظریه‌های روابط بین‌الملل، تهران: سمت.
- مشیرزاده، حمیرا (۱۳۹۱). مقدمه کتاب سیاست خارجی در جهان برساخته، نوشته وندولکا کوبالکووا، ترجمه مهدی میرمحمدی و علیرضا خسروی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- وحیدی، موسی‌الرضا (۱۳۸۹). دیپلماسی در جهان در حال تحول: سازوکارها و کارکردهای نوین، تهران: اداره نشر وزارت امور خارجه.
- یزدان‌فام، محمود (۱۳۹۱). بررسی متون سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- یزدان‌فام، محمود (۱۳۹۲). دولت‌های شکننده و امنیت انسانی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ دوم.

- Borrell, Josep (2022). 'The war in Ukraine and its implications for the EU', *European Union Websites*, Available at: https://www.eeas.europa.eu/eeas/war-ukraine-and-its-implications-eu_en
- Donnelly, Drew (2022). 'Global Expansion: 5 Benefits of Expanding Your Business Internationally', *horizons*; Available at: <https://nhglobalpartners.com/5-benefits-global-business-expansion/>
- Ken Booth (2008). *Theory of World Security*, New York: Cambridge University Press.
- Kim, Tongfi (2016). *The supply side of security: a market theory of military alliances*, California: Stanford University Press.
- Mahoney, Kathleen E. (1992). 'Human Rights and Canada's Foreign Policy', *International Journal*, Vol. 47, No. 3, Summer, pp. 555-594. Available at: <https://doi.org/10.2307/40202784>
- Masters, Jonathan (2022). 'Ukraine: Conflict at the Crossroads of Europe and Russia', *Council on Foreign Relations*, Available at: <https://www.cfr.org/background/ukraine-conflict-crossroads-europe-and-russia>
- Mauk, Marlene (2020). *Citizen Support for Democratic and Autocratic Regimes*, Oxford: Oxford University Press.
- Miscamble, Wilson D. (1992). *George F. Kennan and the Making of American Foreign Policy, 1947-1950*, New Jersey: Princeton University Press.
- Poast, Paul (2019). *Arguing about alliances: the art of agreement in military-pact negotiations*. New York: Cornell University Press.
- Roberts, Ivor ed., (2009). *Satow's Diplomatic Practice, Sixth Edition*, New York: Oxford University Press.
- Saull, Richard (2012). 'American foreign policy during the Cold War', in Michael Cox and Doug Stokes (eds.) *US Foreign Policy*, New York: Oxford University Press, PP. 59-81.
- Schapiro, Leonard (1967). *The government and politics of the Soviet Union*, London: Hutchinson.
- Spyridakis, Emmanuel (1997). *The Role of Diplomacy in Handling International Crises in the Post-Bipolar Era. The Case of the Balkans*, Available at: <https://www.files.ethz.ch/isn/23267/Role%20of%20Diplomacy%20in%20Handling%20Int%20Crises.pdf>
- Szayna, Thomas et al. (2001). *The emergence of peer competitors: a framework of analysis*, Santa Monica: RAND.
- United Nations (2005). 'Vienna Convention on Consular Relations 1963', 24 April 1963, Available at: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_2_1963.pdf
- Walt, Stephen (1987). *The origins of alliances*, New York: Cornell University Press