

## رفتارشناسی اقلیت‌های قومی در سیاست خارجی نوین

وحید ذوالفقاری<sup>۱\*</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۱/۱۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۹/۲۸

### چکیده

گذار سیاست از موضوعات بنیادین به غیربنیادین، رشد اهمیت نیروهای اجتماعی و فرهنگی در سیاست‌گذاری از یک سو و درک اقلیت‌ها به‌عنوان هویت فراملی از سوی دیگر، ضرورت توجه به آن‌ها در سیاست خارجی را دوجندان می‌کند. اما شدت غفلت از اقلیت‌ها تا حدی پیش رفت که به‌عنوان یک مسئله فرهنگ-گریز پنداشته شد. با وجود اهمیت جهانی شدن فرهنگی و جلوس مسأله قومیت به سطح سوم سیاست، علمای روابط بین‌الملل آن را محصول فرعی روابط متقابل بین فرایندهای دولت‌سازی و ساختار آنارشیک می‌پندارند. حال آن‌که قومیت ذاتاً یک مسئله سیاسی است. اما تغییر سیستم سیاست‌گذاری خارجی در عصر پساجنگ سرد، ضمن تمهید بستری مهیا برای تکثر قومی و محیط متأثر از گروه‌های لابی، انگیزه‌ای برای سهم‌خواهی این نیروی نوظهور در سیاست‌گذاری ایجاد کرد. باوجود این، عدم نمایندگی اقوام در سیاست خارجی به یک مسأله سیاسی مبدل شد. طبق این امر، پرسش اصلی پژوهش جاری این است که نحوه تعامل بین اقلیت‌های قومی و سیاست خارجی چگونه است؟ طبق فرضیه پژوهش، نمایندگی سیاسی و دموکراتیک در تصمیم‌گیری به‌عنوان راهبردی برای تعدیل شکاف بین اقوام و سیاست خارجی شناخته می‌شود. نگاشته جاری با کاربرد نظریه جامعه‌شناسی کثرت‌گرا و روش‌شناسی تحلیلی - تطبیقی، فرضیه اصلی را به آزمون می‌گذارد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهند که دگردیسی‌های مستحدثت در صحیفه سیاست داخلی و بین‌المللی و گذار از سیاست قدرت به سیاست تغییر، آیتی بر تحول معرفتی در سیاست‌گذاری خارجی است که علاوه بر درآوردن قدرت سیاست‌گذاری از حصر حکومت، فرصتی برای سهم‌خواهی و اثرگذاری اقلیت‌های قومی بر سیاست خارجی مهیا می‌کند.

**واژگان کلیدی:** اقلیت‌های قومی، سیاست خارجی، تنوع فرهنگی، نمایندگی سیاسی، سیاست‌گذاری

۱. دکترای سیاست تطبیقی و پژوهشگر دوره پسادکتری - مونیخ آلمان

\* نویسنده مسئول: zolfaghari.vahid282@gmail.com

## مقدمه

سیاست خارجی به مثابه هنر ممکنات، نه به برآیند و منطق نتایج، بلکه بیشتر به فرایند و منطق تناسب سیاست الثفات دارد. قرائت سیاست خارجی به عنوان هنر سیاست‌ورزی، رفتار خردگرا و علم تصمیم‌سازی، ترجمه رصد اهداف ملی در سطح بین‌الملل است. طبق این فهم، سیاست خارجی به عنوان مولود سیاست داخلی و بین‌المللی و حلقه اتصال بازیگران فراملی، ملی و فراملی، فرایند چندلایه‌ای از روابط است که غفلت از آنها، تحلیل سیاست خارجی را ابتر می‌سازد. چنین خوانشی از سیاست خارجی، مرجعیت و قداست سیستم بین‌الملل جهت تحلیل موضوعات سیاسی را لاهوتی، نکوهیده و ناتمام می‌پندارد. این قرائت با انتقاد از نگاه محافظه‌کارانه، استعلایی و جزیره‌ای، بر این باور است که نظریات روابط بین‌الملل از انکار به معنا می‌رسند. به این صورت که یا فرصتی برای دیگر نیروهای مؤثر بر سیاست‌گذاری قائل نیستند و یا در صورت مشارکت دیگر نیروهای اجتماعی، سیاست خارجی را از معنا تهی می‌دانند.

با استقراض معرفتی از ملاحظات بالا، مسأله قومیت در ادبیات روابط بین‌الملل به ندرت به عنوان یک موضوع انگاشته می‌شود. با وجود بی‌میلی علمای سیاست بین‌الملل به مطالعه مسئله قومیت در تحلیل روابط بین‌الملت‌ها و سیاست‌های داخلی، قومیت ذاتاً یک مسئله سیاسی است. گذار سیاست خارجی از مسائل عالی و بنیادین و جایگزینی آن با موضوعات اقتصادی، زیست محیطی و اجتماعی، اقوام به یکی از کارگزاران سیاست خارجی در عصر جدید بدل شدند. به سخن دیگر، هویت‌جویی فراملی اقلیت‌ها و حضور و مشارکت فعال آنها در فرایند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی، ضرورت توجه به آنها در سیاست مدرن را دوچندان می‌کند. موضوعیت اقلیت‌های قومی در سیاست مدرن و وزانت آنها در سیاست خارجی نوین باعث شد تا بسیاری از رژیم‌های دموکراتیک با منطق «حاکمیت متمدنانه»<sup>۱</sup> با آن برخورد نمایند. به این صورت که رژیم‌های دموکراتیک با نمایندگی اقلیت‌های قومی در تصمیم‌گیری و رفتار سیاست خارجی، در تلاش برای تعدیل و مدیریت منازعات قومی احتمالی هستند. تعریض قلمرو فاعلیت سیاسی و تکثیر بازیگران دارای قدرت و تو در سیاست داخلی و

<sup>۱</sup>. Civilizational Sovereignty

بین‌المللی در پرتو فرایندهای جهانی شدن و انقلاب شناختی، نه تنها آیتی بر انتقاد جدی از اندیشه‌های ساختاری، دگرستیزانه و الیتستی علمای روابط بین‌الملل است، بلکه فرصت مغتنمی برای تعدیل شکاف‌های سه‌گانه هستی‌شناختی، معرفت‌شناختی و روش‌شناختی پیشین در تحلیل سیاست خارجی ایجاد کرد. طبق این تحول، چرایی اهمیت اقلیت‌ها در رفتارشناسی سیاست خارجی به یک معماً برای نگاه‌شسته حاضر بدل شد. فرضیه پژوهش با انتقاد از ارتدوکس‌اندیشی تقلیل‌گرای علمای روابط بین‌الملل و تأکید آن‌ها بر دولت به منزله عقل منفصل نیروهای اجتماعی، بر نمایندگی سیاسی و دموکراتیک به مثابه راهبردی جهت تشویق اقلیت‌های قومی برای مشارکت در سیاست‌گذاری خارجی تأکید دارد. نگاه‌شسته جاری با الهام از هستی‌شناسی کارگزارانه، معرفت‌شناسی پلورالیستی و روش‌شناسی چند متغیره، قائل به زیست سیاسی مستقل برای نیروهای اجتماعی در عصر پس‌سیاست است. نگارنده با استخدام رهیافت جامعه‌شناسی کثرت‌گرا و روش‌شناسی تحلیلی - تطبیقی دست به فرضیه‌آزمایی می‌زند.

#### ۱. پیشینه تحقیق

ظهور بازی‌سازان جدید در میدان سیاست خارجی و سهم‌خواهی آن‌ها در فرایند تصمیم‌گیری به مثابه یکی از شناسه‌های بارز دوران پس‌سیاست شناخته می‌شود. در این وضعیت، کثرت بازیگران، سطوح مختلف سیاست‌گذاری آن‌ها و شرایط نفوذ باعث شد تا مطالعه اثرات سیاست قومی بر سیاست‌گذاری خارجی با چالش‌هایی همراه شود. حسب چنین محنتی، خوانش‌ها و قرائت‌های گوناگونی درباره پیوند بین اقلیت‌های قومی و سیاست خارجی وجود دارد. عده‌ای با تأکید بر تأثیرگذاری حداقلی اقلیت‌ها بر سیاست خارجی، بر این باورند که منافع ملی اغلب به عامل بازدارنده‌ای در برابر نفوذ هویت‌های قومی در سیاست خارجی بدل می‌شود (Rogers, 1993). عده دیگر، سیاست خارجی را ملهم از رفتار اقلیت‌ها می‌پندارند. قاریان این قرائت با استقراض از تز حق اعمال قدرت، پیوند سازنده‌ای بین اقلیت‌های قومی و سیاست خارجی برقرار می‌کنند (Smith, 2000: 130). در همین پیوند، اهمیت اقلیت‌های قومی در سیاست خارجی تا حدی است که در سال ۱۹۷۵، گلیسر<sup>۱</sup> و مونیهان<sup>۲</sup> استدلال کردند که گروه‌های قومی به

<sup>۱</sup>. Glazer

<sup>۲</sup>. Moynihan

عنوان یکی از مهم‌ترین متغیرهای اثرگذار بر سیاست خارجی شناخته می‌شوند (Shain, 1994/95: 812). میرشایمر و والت هم بر این مسئله تأکید کردند که لابی گروه آپیک<sup>۱</sup> تأثیرات مهمی بر سیاست خارجی اسرائیلی دولت‌های مختلف آمریکا دارد (Mearsheimer & Walt, 2007). تونی اسمیت<sup>۲</sup> هم با وجود فراوانی پیامدهای منفی کنش‌گری اقلیت‌های قومی نسبت به مزیت‌ها، بر این باور است که گروه‌های قومی بیش از حد انتظار بر سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا تأثیر دارند. برای نمونه در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، گروه‌های ذی‌نفع آمریکایی-آفریقایی با حمایت از جنبش استعمارزدایی، موفق به کنش‌گری در سیاست خارجی شدند (Smith, 2000: 61-63).

با تأمل در ملاحظات بالا و تدبّر در پیشینه تحولات، پیوند بین اقلیت‌های قومی و سیاست خارجی از دوره‌های گوناگونی عبور کرده است. از دهه ۱۹۱۰ تا ۱۹۳۰، اقلیت‌های قومی به مثابه عامل بازدارنده در برابر رفتار پویای سیاست خارجی رخ نمودند. چنین پیوندی را در قبال ایالات متحده آمریکا می‌توان مجسم کرد. بر این اساس، اگرچه اقلیت‌های قومی به‌عنوان مسئول سیاست بیطرفی آمریکا در آغاز جنگ اول جهانی، عدم عضویت در جامعه ملل و انزوایی در دهه ۱۹۳۰ نبودند، اما اهمیت حاشیه‌ای در رفتارهای سیاست خارجی داشتند. این غفلت مطالعاتی و بی‌کنشی اقوام در سیاست خارجی تا دهه ۱۹۶۰ تداوم یافت. شدت حاشیه‌راندگی قومیت در روابط بین‌الملل تا حدی رسید که به مثابه یک مسأله فرهنگ‌گریز<sup>۳</sup> شناخته می‌شد (Rytz, 2013: 19).

اما در طی جنگ سرد، اقلیت‌های قومی ضمن حمایت از سیاست خارجی جسورانه و تهاجمی از طریق ارتقای سیاست خود-حکمرانی ملی، رهیافت بین‌الملل‌گرایانه اتخاذ کردند. آمریکایی‌های یهودی از تشکیل حکومت اسرائیل حمایت کردند. آمریکایی‌های آفریقایی فراخوان سیاست استعمارزدایی در آفریقا را گسترش بخشیدند. برخلاف دوره اول که تعهدات ملی و قومی رویاروی یکدیگر قرار داشتند، در عصر جنگ سرد، هویت‌های قومی و ملی هم‌نشین شدند. در پایان جنگ سرد، بین‌الملل‌گرایی اقلیت‌های

<sup>۱</sup>. American-Israel Public Affairs Committee (AIPAC)

<sup>۲</sup>. Tony Smith

<sup>۳</sup>. Culture-averse

قومی رسمیت یافت. تشکیل دولت‌های جدید به دنبال فروپاشی شوروی و تجهیز شناختی اقلیت‌ها از حقوق و امتیازات خودشان باعث رفتارهای جسورانه‌تر در سیاست خارجی شده است. در این دوره، کاهش درک مشترک از منافع ملی به ویژه با فروپاشی شوروی سابق، به تنزل دوحزبی‌گرایی در سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا منجر گردید. فقدان اجماع و ائتلاف در اولویت‌ها و اهداف سیاست خارجی به همراه تأکید بر قدرت جامعه (پایان عصر حکومت قوی)، به تسهیل در دسترسی اقلیت‌های قومی بر فرایند سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در سیاست خارجی منجر شده است (Smith, 2000: 47-48). تعمق در قرائت‌های گوناگون و دوره‌های پیوند بین اقلیت‌های قومی و سیاست خارجی نشان می‌دهد که هنوز مطالعه نظام‌مندی برای آزمون و سنجش چنین پیوندی صورت نگرفته است. مطالعات جدید در حوزه سیاست خارجی هم بدون بازسنجی میزان دقت متغیرها و نظریه‌های پیشینی، تنها به فهم متغیرهای جدید تأثیرگذار بر رابطه بین سیاست خارجی و اقلیت‌های قومی دست می‌زنند. این ناکامی مطالعاتی تا حدودی به دلیل فقدان نگاه سیستمی و عدم توجه به بسترهای نهادی، ویژگی‌های موضوعی (موضع‌گیری سیاسی اقلیت‌ها) و مشخصات گروه‌های اقلیت (استراتژی‌های نفوذ) جهت مطالعه شرایط نفوذ اقلیت‌های قومی در سیاست خارجی است.

قرائت سیاست خارجی به‌عنوان توزیع اقتدارآمیز حقوق سیاست‌گذاری از یک طرف و تأکید بر انتخاب و نه تکلیف نیروهای مختلف اجتماعی از طرف دیگر، لزوم توجه به سطوح مختلف تحلیل را ایجاب می‌نماید. در بیان دیگر، تعریض قلمرو فاعلیت سیاسی و تکثیر بازیگران سیاسی دارای قدرت و تو و تأثیرگذار بر سیاست داخلی و بین‌المللی در پرتو فرافرایندهای جهانی شدن باعث شد که تأثیرگذاری و مشارکت در فرایند سیاست‌گذاری خارجی نه به‌عنوان امتیاز انحصاری حاکمیت، بلکه به حقی برای نیروهای اجتماعی جدید بدل شود. اما علمای روابط بین‌الملل با اصرار بر نگاه خطی و نخبه‌گرا از یک سو و غفلت از لایه‌های مختلف کنش‌گری از سوی دیگر، بر این باورند که سیاست خارجی تنها به دولت بستگی تام دارد و رفتارها هم تنها از مجرای کلاسیک عملیاتی می‌شود. چنین رویه‌ای را می‌توان در میان علمای روابط بین‌الملل ایرانی هم به وضوح مشاهده کرد.

دکتر کیهان برزگر در اثرش با عنوان «سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در خاورمیانه»، با تأثیرپذیری از رویه غالب در ادبیات روابط بین‌الملل، بدون توجه به نقش نیروهای داخلی اثرگذار بر سیاست‌گذاری خارجی، تنها با نگاهی تجویزی، چگونگی رفتار ایران در سطح منطقه‌ای را مطرح نظر قرار می‌دهد. دکتر دهشیار نویسنده کتاب «سیاست خارجی آمریکا؛ واقع‌گرایی لیبرال»، با رویه‌ای توصیفی ضمن تلاش برای تحلیل سیاست خارجی آمریکا، توجه چندانی به متغیرهای داخلی اثرگذار بر رفتار سیاست خارجی نداشته است. دکتر عبدالعلی قوام هم در اثرش با عنوان «اصول سیاست خارجی و سیاست بین‌الملل»، به جز اشارات کوتاه به مسائل جامعه‌شناختی، اهمیت نیروهای اجتماعی اثرگذار بر فرایند سیاست‌گذاری خارجی را مغفول گذاشته است.

خانم دکتر حمیرا مشیرزاده هم در کتابش با عنوان «مبانی نظری تبیین و تحلیل سیاست خارجی»، با تأثیرپذیری از ادبیات روابط بین‌الملل، در تلاش برای تحلیل سیاست خارجی در پرتو کلان روایت‌های بین‌المللی برآمد. با وجود آن‌که این اثر قائل به سطوح گوناگون تحلیلی است، اما اهمیت بسیار کمی برای نقش نیروهای اجتماعی در رفتار سیاست خارجی دولت‌ها قائل می‌شود. چنین غفلی را دکتر محمود سریع‌القلم هم در اثرش با عنوان «سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران؛ بازبینی نظری و پارادایم ائتلاف» مرتکب می‌شود. ایشان با رویه عمل‌گرایانه و آسیب‌شناختی، ابتدا به چالش‌های رفتار سیاست خارجی ایران می‌پردازد و بعد هم طرحی نو برای آن درمی‌اندازد. اما نکته مغفول در این اثر هم بی‌توجهی و غفلت از نقش نیروهای اجتماعی اثرگذار بر فرایند تصمیم‌گیری است. کتاب «سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران» اثر دکتر سید جلال دهقانی فیروزآبادی، با وجود روش‌مندی آغازین و تأکید بر نقش متغیرهای اجتماعی، به سادگی آنها را به بوته فراموشی می‌سپارد. دکتر محمدرضا تاجیک هم در اثرش با عنوان «سیاست خارجی؛ عرصه فقدان تصمیم و تدبیر؟!»، با استخدام رهیافت گفتمانی، منطق آسیب‌شناسانه و نگاهی متفاوت از علمای روابط بین‌الملل، اما همانند آنها بی‌توجه به نقش نیروهای مختلف اجتماعی به تحلیل سیاست خارجی دست می‌زند. غفلت از نقش نیروهای اجتماعی در کتاب «مبانی و مدل‌های تصمیم‌گیری در سیاست خارجی» اثر

دکتر سید حسین سیف‌زاده هم نمود دارد. حال آن‌که تقسیم‌بندی محیط‌های گوناگون سیاست خارجی، ضرورتی برای توجه به نیروهای اجتماعی داخلی را ایجاب می‌کند. بنابراین، مرور ادبیات پژوهش نشان می‌دهد که اکثر آنها به تحلیل سیاست خارجی با خوانش نظریه‌های روابط بین‌الملل پرداختند. در بیان دیگر، بیشتر ادبیات موجود در حوزه سیاست خارجی، دولت‌محور، خطی و بالا به پایین هستند. حال آن‌که برخلاف قرائت ارتدوکس که سیاست خارجی را یک موضوع الیستی و گسسته از زیست سیاسی - اجتماعی می‌پندارد، فهم سیاست خارجی نوین نیازمند توجه به نقش نیروهای اجتماعی در سطوح مختلف است.

## ۲. چارچوب نظری

قرائت سیاست خارجی به‌عنوان توزیع اقتدارآمیز حقوق سیاست‌گذاری و رهاندن قلمرو آن از حصار تنگ حاکمیتی از یک سو و تأکید بر انتخاب نیروهای مختلف اجتماعی از سوی دیگر، لزوم توجه به سطوح مختلف تحلیلی را ایجاب می‌کند. در بیان دیگر، رشد کنش‌ورزی و تکثیر بازیگران سیاسی دارای قدرت و تو در سیاست داخلی و بین‌الملل باعث شد تا تصمیم‌گیری در سیاست خارجی تنها به‌عنوان امتیاز انحصاری حکومت نباشد، بلکه به حقی برای نیروهای اجتماعی جدید بدل شود. طبق این فهم، سیاست خارجی مولود سیاست داخلی - بین‌المللی، حلقه اتصال بازیگران فراملی، ملی و فراملی، و فرایند پیچیده‌ای از ارتباطات است.

برخلاف هستی‌شناسی ساختارگرا و معرفت‌شناسی تعمیم‌انگار علمای روابط بین‌الملل که موجب غفلت آنها از توجه جدی به نقش‌آفرینی نیروهای مختلف در تصمیم‌گیری می‌شود، هستی‌شناسی کارگزارانه و معرفت‌شناسی تنوع‌طلب علمای سیاست تطبیقی باعث تلاش آنها برای برآورد ضریب نفوذ نیروهای اجتماعی مختلف در فرایند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی می‌شود (Hudson, 2005: 1). طبق این فهم، ناموازنه روشی، وجودی و معرفتی بین سیاست خارجی و روابط بین‌الملل، دو گفتمان رقیب تحلیلی را مطرح می‌سازد. در حالی که یک گفتمان با انکار اثرات نیروهای اجتماعی داخلی، ساختار نظام بین‌الملل را رکن رکین سیاست‌گذاری خارجی می‌پندارد، گفتمان دیگر تحلیل رفتار سیاست خارجی را بدون سنجش اثرات نیروهای اجتماعی داخلی

عقیم می‌داند. در بیان پیداتر، شکافی بین ساختارگرایان و کثرت‌گرایان وجود دارد. اما نوشته حاضر با استمداد از رهیافت پلورالیستی بر این باور است که تحوّل نظام بین‌الملل در عصر پساجنگ سرد به‌ویژه در آغاز سده بیست‌ویکم و جابه‌جایی رئالیسم محافظه‌کار با رهیافت‌های پساتجربی، ظهور جنبش‌های نوین اجتماعی و تحوّل در هویت نیروهای مختلف اجتماعی باعث وابستگی متقابل بازیگران حکومتی و غیرحکومتی شده است.

ظهور جوامع چندصدایی و اهتمام جدی کشورها برای گذار به‌سوی دموکراسی، تلاش نیروهای مختلف اجتماعی برای مشارکت در فرایند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی را دوچندان کرد. همچنین، از آنجایی که سیاست خارجی هم تلاش برای تأمین منافع ملی است، نیروهای مختلف اجتماعی هم جهد بلیغی برای استیفای حقوق خود در سیاست خارجی و اثرگذاری بر آن می‌کنند. در واقع، ناهمگونی مواضع سیاسی و اولویت‌های سیاستی نیروهای اجتماعی از یک سو و تلاش برای نمایندگی سیاسی در سیاست خارجی از سوی دیگر، همّت بازیگران مختلف برای اثرگذاری بر فرایند تصمیم‌گیری را مضاعف می‌سازد (ذوالفقاری، ۱۳۹۹: ۶۴-۴۳).

تأثیرگذاری نیروهای مختلف اجتماعی بر سیاست خارجی تا حدودی تابع مفروضه مارکسیستی است که طبق آن، گرایش‌های سیاسی گروه‌های اجتماعی تابع وضعیت طبقاتی آنهاست. طبق منطق مارکسی، هر طبقه دارای مواضع مصنوع سیاسی است. به این ترتیب که اغنیا اغلب محافظه‌کار، فقرا اغلب مساوات‌گرا و طبقه متوسط هم در حدّ وسط این دو موضع سیاسی مینی‌ماکسی می‌نشینند (نقیب‌زاده، ۱۳۸۴: ۲۷۵-۲۷۴).

بنابراین، طبق رهیافت جامعه‌شناسی کثرت‌گرا، با گسترش دموکراسی و رشد شتابنده فرایندهای جهانی شدن و انقلاب شناختی، سیاست خارجی از انحصار به درآمده و در چرخه کنش-واکنش نیروهای اجتماعی مختلف قرار می‌گیرد. در این وضعیت، سرعت عمل، رازآلودگی، قاطعیت و برنامه‌ریزی به‌عنوان قواعد راهبردی سیاست خارجی با الزامات زیست‌نوین نیروهای اجتماعی مختلف در تعارض قرار می‌گیرد. اما صرف‌نظر از توجّه به مرجع حلّ این اختلاف، قرائت پلورالیستی قائل به اهمّیت و نقش‌آفرینی نیروهای مختلف اجتماعی در سیاست‌گذاری خارجی است. ناگفته پیداست که هر یک



از نیروهای اجتماعی علاوه بر تلاش برای کسب نمایندگی و هویت سیاسی در فرایند تصمیم‌گیری، تأمین منافع متبوع خود را در عداد منافع ملی قلمداد خواهد کرد.

### ۳. نمایندگی اقلیت‌های قومی در سیاست خارجی

اساساً تبیین پیوند بین اقلیت‌های قومی و سیاست خارجی، نیازمند توجه به متغیرهای تحلیل<sup>۱</sup> و سطح تحلیل<sup>۲</sup> است. طبق منطق متغیرها و سطوح تحلیل، منافع بازیگران مختلف منجر به شناسایی فرصت‌ها و تهدیدات حاصل از مشارکت اقلیت‌های قومی در فرایند تصمیم‌گیری و سیاست خارجی می‌شود. این رهیافت ضمن تلاش برای تبدیل دولت به بازیگر بیطرف، در جستجوی منافع اجتماعی و اقتصادی است.

درک ابزاری نظریه‌های روابط بین‌الملل از پیوند بین اقلیت‌های قومی و سیاست خارجی، باعث رشد تبیین‌های غیرسیستمی و تقلیل‌گرا در میان علمای روابط بین‌الملل گردید. در بیان دیگر، با وجود آن که سیاست خارجی در منظومه شناختی روابط بین‌الملل، معلول و مفعول است، پرسش از چگونگی تأثیرگذاری اقلیت‌ها بر رفتارهای سیاسی دولت‌های مختلف به موضوعی درخور تحقیق در تحلیل روشمند از سیاست خارجی نوین بدل شد. دکترین نمایندگی سیاسی به منزله پشتوانه نظری قرائت نوین از سیاست خارجی بر این گزاره پایبند است که گروه‌های اقلیت با تلاش برای کسب کرسی نمایندگی، قدرت لازم برای اثرگذاری بر سیاست خارجی را به دست خواهند آورد. به بیان آشکارتر، توان‌افزایی سیاسی اقلیت‌ها به‌عنوان زاینده رشد کمی و کیفی نمایندگی سیاسی، منجر به اثرگذاری این نیروی اجتماعی بر سیاست‌گذاری خارجی می‌شود. مزید بر آن، دولت پاسخ‌گو و جامعه حکومت‌پذیر به منزله دو روی سیاست نمایندگی باعث می‌شود تا حضور اقلیت‌ها در زیست سیاسی به یک ارزش ماهوی و آموزه‌ای دموکراتیک بدل شود (Bobo & Gilliam, 1990: 379). نگاه متأملانه در خوانش‌های نوین از سیاست خارجی نشان می‌دهد که مشارکت و نمایندگی سیاسی بیش از رفتارهای تحریمی-تأدیبی به‌ویژه بایکوت سیاسی، بازوهای اثرگذاری اقوام بر سیاست‌گذاری خارجی را تقویت می‌کند.

۱. نقش ایده‌ها، منافع و نهادها در پیوند بین سیاست خارجی و اقلیت‌های قومی

۲. بومی‌سازی منابع، پیوند بین اقلیت‌های قومی و سیاست خارجی در جامعه، دولت یا نهادهای بین‌الملل

با مذاقه در ملاحظات بالا، مناسبات بین اقلیت‌ها و سیاست خارجی را می‌توان با سه نوع قدرت به آزمون کشاند. اول، از منظر قدرت مادی، اقلیت‌های قومی تفاوتی با دیگر گروه‌های ذی‌نفع سازمان‌یافته مانند نمایندگان تجاری، اتحادیه‌های تجاری و گروه‌های زیست‌محیطی ندارند. به این معنا که در رقابت با دیگر بازیگران سیاست خارجی، منابع مالی، ساختار سازمانی شفاف، رهبری قدرتمند و راهبردهای شبکه‌ای به‌عنوان بایسته‌های ضروری شناخته می‌شوند. گذشته از آن، اقلیت‌های قومی باید دارای پایگاه اجتماعی و موقعیت اقتصادی برجسته باشند.

دوم، اقلیت‌های قومی تفاوت ویژه‌ای با دیگر گروه‌های سازمان‌یافته دارند. به این معنا که دارای هویت قومی مشترکی‌اند که آن‌ها را به یکدیگر پیوند می‌دهد. طبق این فهم، هر چه هویت قومی و خودآگاهی فرهنگی قوی‌تر باشد، ضمن انسجام بیشتر این نیروهای اجتماعی، انگیزه دوچندانی برای نفوذ بر سیاست خارجی ایجاد می‌کند. در بیان دیگر، هویت‌جویی به‌عنوان گونه دوم قدرت، منبعی برای تقویت نفوذ اقلیت‌های قومی در سیاست‌گذاری شناخته می‌شود. سوم، تلاش اقوام برای اصلاح کج‌اندیشی‌های عمومی، یک ضرورت است. به این معنا که ضمن همسازی رفتاری و همسویی با دولت ملی، باید اتهام براندازی یا کارشکنی در امنیت ملی را از خودشان برهانند. در سوی دیگر، چالش‌ها و آشوب‌های داخلی، ضمن مشروع‌سازی فعالیت سیاسی اقلیت‌ها، فرصتی برای نفوذ بر تصمیم‌گیری در سیاست خارجی ایجاد می‌کند. طبق این فهم، فقدان تهدیدات امنیتی و تنش‌های داخلی باعث می‌شود تا قدرت پیوندزنی<sup>۱</sup> ضرورتش را از دست دهد.

مطالعاتی که قائل به پیوند متقابل سیاست خارجی و اقلیت‌های قومی هستند، بنا را بر نفوذپذیری، سیستم سیاسی دموکراتیک و وجود ساختارهای فرصت سیاسی می‌گذارند. حال آن که نیک پیدا است که حامیان چنین رهیافتی مجهز به این شناخت و آگاهی هستند که سیستم سیاسی کثرت‌گرا و سهم قدرت سیاسی اقلیت‌های قومی در حاکمیت، ضمانتی برای تأثیرگذاری آنها در فرایند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی نیست. بلکه فهم سرمایه‌های در دسترس اقلیت‌های قومی، پیش از ادعای تأثیرگذاری بر سیاست

<sup>۱</sup>. Alignment power

خارجی، به مثابه یک ضرورت است. چنین سرمایه‌ای را می‌توان در زنجیره‌ای از الگوهای نظری به تحلیل گذاشت.

### ۱-۳. نمایندگی بر اساس منطق پیوند راهبردی

این رهیافت با تأکید بر متغیرهای ساختاری موجود در فرایند سیاسی، ضمن درک ارتباط اقلیت‌های قومی با سیاست خارجی به عنوان پیوند راهبردی، آن را به منافع قومی گره می‌زند. میزان موفقیت اقلیت‌های قومی در تأثیرگذاری بر سیاست خارجی، به میزان همسازي با اولویت‌های استراتژیک حاکمیت بستگی دارد. با وجود تلقی منافع ملی به‌عنوان یکی از مراجع بالقوه اثرگذاری اقلیت‌های قومی بر سیاست خارجی، این پرسش مطرح می‌شود که عناصر بر سازنده منافع استراتژیک چیست؟ کیوهن بر این باور است که منافع ملی با سه اصل «بقای مردم»، «آزادی» و «امنیت اقتصادی» تعریف می‌شود (Keohane, 1984). جوزف نای بر توسعه بین‌الملل به‌عنوان اصل اساسی منافع ملی تأکید می‌کند (Nye, 2002).

استفن کراسنر با تأکید بر منافع ملی در قامت رفتار سیاسی، بر این باور است که منافع ملی همان چیزی است که حکومت‌ها اعلان می‌کنند (Krasner, 1978). حال آن که برخی محققان نظیر ساموئل هانتینگتون بر این باورند که منافع ملی با مجموعه‌ای از منافع فروملی (مانند منافع قومی) جابه‌جا شده است (Huntington, 1997).

قرائت‌ها و خوانش‌های گوناگون از منافع ملی، فرصتی برای اقلیت‌های قومی جهت اثرگذاری بر سیاست خارجی به وجود می‌آورد. برای نمونه، شالوده لیبرالی منافع ملی آمریکا، ضمن آن که بستری برای سیاست‌گذاری خارجی دموکراتیک ایجاد می‌کند، امکانی برای اثرگذاری اقلیت‌های قومی به وجود می‌آورد (Citrin et al., 1994: 4).

از سوی دیگر، پایان جنگ سرد، ورود امواج جهانی شدن، فناوری اطلاعات و موج جدید مهاجرت، باعث شد فرضیه ناپیوستگی اقلیت‌های قومی و سیاست خارجی به مثابه یک پدیده آناکرونیستی و نابهنگام جلوه کند. برای نمونه، مطالبه آمریکایی‌های کوبایی تبار برای تداوم و تشدید تحریم‌های آمریکا علیه رژیم کمونیستی کاسترو و یا درخواست کمیته روابط عمومی اسرائیل - آمریکا (آیپک)<sup>۱</sup> برای گسترش حمایت از

<sup>۱</sup>. American- Israel Public Affairs Committee (AIPAC)

اسرائیل اغلب به‌عنوان مصادیق بارز و برجسته پیوند بین منافع استراتژیک یک دولت سرزمینی با مطالبات قومی می‌باشند. از منظر ساختاری، بنای رژیم‌های دموکراتیک بر تکثر و تعدد از یک سو و سرمایه سیاسی حکومت قانون، فدرالیسم، تفکیک قوا و سیستم موازنه- کنترل از سوی دیگر، به طراحی سیستمی منجر گردیده است که هیچ گروهی از شهروندان بر دیگران برتری ندارند. جیمز مدیسون به‌عنوان یکی از پدران بنیان‌گذار در نامه دهم فدرالیست، راه‌گریز از تصمیمات بخشی و فرقه‌ای در سیاست خارجی را در کثرت‌گرایی دانست (Madison, 1987: 123).

این خوانش کثرت‌گرایانه از سیاست‌گذاری، سیاست قومی را به یک موضوع بهنجار بدل ساخت. اهمیت این قرائت تا جایی است که رابرت دال، سلامت دموکراسی آمریکا را مدیون گروه‌های ذی‌نفع دانسته و نتایج سیاست‌گذاری را بازتاب اولویت‌های جمعی ملت معرفی می‌کند (Singh, 2003: 209). در واقع، رشد چندفرهنگ‌گرایی به‌ویژه بعد از جنبش حقوق مدنی دهه ۱۹۶۰، در راستای تقویت رویکرد کثرت‌گرایی فهم می‌شود. بنابراین، شناسه‌های پایه‌ای سیستم سیاسی دموکراتیک به تسهیل مشارکت گروه‌های قومی در فرایند سیاست‌گذاری خارجی منجر می‌شود.

در این جامعه متکثر، اقلیت‌های قومی دچار محرومیت‌های ساختاری و اجتماعی نمی‌شوند، بلکه فرصتی برای گروه‌های قومی جهت تشکیل گروه ذی‌نفع وجود دارد. از سوی دیگر، هندسه سیاسی رژیم‌های دموکراتیک که به هم‌نشینی منافع رقیب کمک می‌کند، فرصت بیشتری برای گروه‌های قومی جهت تأثیرگذاری بر تصمیمات سیاست خارجی به وجود می‌آورد. بنابراین، اهمیت سیستم سیاسی کثرت‌گرا از یک سو و همسویی اقلیت‌های قومی با سیاست‌های مألوف حکومت از سوی دیگر باعث نفوذ بیشتر آنها در فرایند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی می‌شود (Rubenzer, 2008: 171). نظریه پیوند به مثابه یک الگوی تحلیلی پیشرو و سیستمی است که بر علت و معلول‌های سطوح مختلف پیوند اقلیت‌های قومی و سیاست خارجی تمرکز می‌کند. ماریو بانج<sup>۱</sup> هم با نگاهی سیستمی در مطالعه پیوند اقلیت‌های قومی و سیاست خارجی، هم‌زمان بر متغیرهای سطح خرد و کلان تمرکز می‌کند. این‌گونه نظریه‌پردازی، بر پیوند بین

<sup>۱</sup>. Mario Bunge

فردگرایی و کل‌گرایی تأکید دارد (Bunge, 1996). طبق این فهم سیستمی، تمرکز بر فردگرایی یا کل‌گرایی، مطالعه پیوند بین سیاست خارجی و اقلیت‌های قومی را ناممکن می‌سازد. از این رو، فهم چنین پیوندی نیازمند توجه به چهار بعد «خُرد-خُرد»، «خُرد-کلان»، «کلان-کلان» و «کلان-خُرد» است.

بر اساس این گونه‌بندی، لابی‌گری و چانه‌زنی انجمن تفنگ‌داران آمریکا برای اثرگذاری بر سیاست‌گذاری درباره حمل سلاح شخصی از جمله پیوندهای خُرد-خُرد محسوب می‌شود. به این معنا که یک گروه ذی‌نفع داخلی با حکومت بر سر قوانین داخلی چانه‌زنی می‌کند. از سوی دیگر، اعتراض شرکت‌های آمریکایی نسبت به حمایت حکومت کانادا از صنعت چوب نرم به عنوان نقض تجارت آزاد تلقی شد. در چنین وضعیتی هزینه‌های اقتصادی داخلی کانادا، تأثیرات بسیاری بر ایالات متحده داشته است. چنین پیوندی را می‌توان در سطح خُرد-کلان هم ملاحظه نمود. اما قطعنامه ۸۳ شورای امنیت سازمان ملل متحد در سال ۱۹۵۰ درباره منازعه کره نمونه‌ای از پیوند کلان-کلان شناخته می‌شود. بر اساس این قطعنامه، یک سازمان بین‌الملل به ابزار فشار نیروهای چندملیتی در منازعات بین-دولتی بدل شد. در نهایت، پیوند کلان-خُرد را می‌توان در قطعنامه ۶۸۷ شورای امنیت سازمان ملل در خصوص تشکیل کمیسیون ویژه سازمان ملل برای خلع سلاح کشتار جمعی عراق مشاهده نمود. بر این اساس، گزینه‌های سیاست داخلی عراق با قواعد سازمان ملل تحدید گردید (James & Ozdamar, 2009: 19). بنابراین، با رویکرد سیستمی، پیوند بین متغیرهای خُرد و کلان را هم می‌توان در روابط خُرد-خُرد و کلان-کلان افزود.

### ۲-۳. نمایندگی بر اساس منطق نفوذپذیری نسبی

شالوده این رهیافت برگرفته از تز ساختار فرصت سیاسی است که بر تأثیرپذیری سیاست خارجی تأکید می‌کند. طبق این رهیافت، زمانی که اقلیت‌های قومی نفوذ بیشتری بر یکی از نهادهای اصلی تصمیم‌گیر در سیاست خارجی داشته باشند، پیش‌نویس مطالباتی آنها در حوزه‌های هم‌پیوند با آن نهاد، با موفقیت بیشتری همراه خواهد بود. بر اساس برخی مطالعات، از آن جایی که کنگره آمریکا بیش از قوه مجریه دسترس‌پذیر و نفوذپذیر است، سرمایه‌گذاری اقوام در عرصه‌های مرتبط با نقش کنگره، ضریب موفقیت



آنها برای تأثیرگذاری بر فرایند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی را افزایش می‌دهد (Haney & Vanderbush, 1999). بنابراین، سیاست کنگره‌ای اغلب به عنوان مجرای نفوذ اقلیت‌های قومی در آمریکا انگاشته می‌شود. از سوی دیگر، تلاش برای فهم انگیزه‌ها و محرکه‌های اقلیت‌های قومی برای اثرگذاری بر سیاست خارجی هم در زمره این رهیافت قرار می‌گیرد.

حسب چنین شمولیتی، تلاش برای افزایش فرصت‌ها و هویت‌جویی، انگیزه‌ای برای اقوام جهت اثرگذاری بر سیاست خارجی ایجاد می‌کند. اما صرف توجه به دلایل و محرکه‌های منطقی نمی‌تواند جواب قانع‌کننده‌ای برای چگونگی پیوند بین اقلیت‌های قومی و سیاست خارجی ارائه کند (Snidal, 2002: 82)، بلکه نیازمند توجه به زنجیره‌ای از دلایل متعدد است.

به لحاظ سنتی، کنگره بیش از قوه مجریه آمریکا، فرصتی برای اثرگذاری گروه‌های قومی به‌وجود می‌آورد. بر اساس قرائت غالب، اقلیت‌های قومی زمانی تأثیرات بیشتری بر سیاست خارجی خواهند داشت که موضوع سیاست خارجی نیازمند نقش کنگره باشد (Haney & Vanderbush, 1999: 345). برخلاف دیگر کشورها، قانون اساسی آمریکا، حکمرانی سیاست خارجی را به کنگره و قوه مجریه سپرده است. از سوی دیگر، ابهام در حدود و ثغور مسئولیت‌ها باعث می‌شود تا هیچ یک از قوا، سیاست‌گذاری خارجی را به یک موضوع انحصاری بدل نکنند (Smith, 1988: 87).

چنین نظامی به جای تشکیل نهادهای مجزا با قدرت‌های منفک، سیستمی با نهادهای مجزا اما قدرت مشترک به وجود آورد. از این رو، مجاری نفوذ کنگره بر سیاست خارجی به دو گونه تقنینی - غیرتقنینی و مستقیم - غیرمستقیم تقسیم می‌شود. کنش تقنینی آن گونه رفتارهایی هستند که به تصویب قوانین و قطعنامه‌های خاص منجر می‌شوند. اما کنش‌های غیرتقنینی آن نوع رفتارهایی هستند که دارای پیامدهای قانونی نیستند. در حالی که کنش‌های مستقیم موضوعات و موارد خاصی را شامل می‌شوند، کنش‌های غیرمستقیم درصدد تأثیرگذاری بر محیط سیاسی گسترده‌تر می‌باشند (Wittkopf et al., 2003: 406).

اما قدرت قانونی کنگره به مثابه تنها دلیل اهمیت آن برای فرصت‌سازی جهت تأثیرگذاری اقلیت‌های قومی بر فرایند تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری خارجی نیست، بلکه از منظری دیگر، احزاب سیاسی آمریکا فاقد نظم و ظرفیت سازمانی هستند. به بیان دیگر، برخلاف دیگر کشورها، احزاب سیاسی آمریکا ماهیت پلکانی و سلسله‌مراتبی ندارند، بلکه اندماجی از رهبران و کمیته‌های مختلف در لایه‌های گوناگون سازمانی‌اند که هر یک دارای استقلال نسبی هستند. این احزاب دارای رهبرانی در کمیته‌های مختلف هستند. هم‌چنین سناتورها و فرمانداران هم به‌عنوان رهبران احزاب، ضمن اداره ایالات، دارای قدرت محلی هم هستند. از سوی دیگر، احزاب سیاسی حاضر در کنگره دارای انسجام پایینی‌اند. به این معنا که ضریب همبستگی آنها در رفتارهای رأی‌دهی پائین است. جمهوری‌خواهان یا دموکرات‌ها به ندرت آراء یکدستی دارند. هم‌چنین، وجود مقدمات گوناگون در فرایند گزینش نامزدها به تضعیف نفوذ سازمان، کمیته‌ها و رهبران حزبی منجر می‌شود (Grant, 2004: 188).

در نهایت این که رهبران احزاب سیاسی دارای قدرت انضباطی لازم برای فشار بر نمایندگان جهت رأی‌دهی بر مبنای تصمیم حزبی نیستند. بنابراین، فقدان انضباط حزبی و توان سازمانی دو نتیجه در پی دارد. اول، از آن جایی که نام‌نویسی تمامی نامزدها از مجرای تصمیمات حوزه‌های انتخابی محلی صورت می‌گیرد، و از آن جایی که هیچ معیار انضباطی برای انسجام در رفتار رأی‌دهی احزاب وجود ندارد، نمایندگان بیش از رؤسا بیشتر به رأی‌دهندگان پاسخ‌گو هستند. از سوی دیگر، اعضای کنگره در موضع‌گیری در باب موضوعات سیاست خارجی، مستقل هستند. بر طبق این وضعیت، ایالات متحده آمریکا به جای سیستم دو حزبی، به سیستم ۵۳۵ حزبی<sup>۱</sup> بدل شده است (Wittkopf et al., 2003: 430). دوم، اثر دیگر ضعف سیستم حزبی این است که احزاب سیاسی کارویژه تألیف و تجمیع منافع خودشان را از دست می‌دهند. در نتیجه، گروه‌های ذی‌نفع گرداننده اصلی چنین کارویژه‌ای می‌شوند (Raney, 2003: 760-761). متعاقب فعالیت و کنش‌گری سیاسی گروه‌های سیاسی سازمان‌یافته، فرصت بیشتری برای اقلیت‌های قومی جهت تأثیرگذاری و مشارکت در سیاست‌گذاری خارجی ایجاد می‌شود.

<sup>۱</sup>. 535 Party System

از آن جایی که همه ۴۳۵ عضو مجلس نمایندگان و یک سوم اعضای سنا هر دو سال یک بار بایستی دوباره انتخاب شوند، آسان‌ترین ابزار برای دستیابی شهروندان به سیستم سیاسی، از طریق مناصب و کرسی‌هایی است که تحت نظارت مستقیم و همیشگی مردم قرار دارد. در بیان دیگر، تلاش برای انتخاب مجدد، باعث می‌شود تا نمایندگان کنگره بیشتر تحت تأثیر اقلیت‌های قومی باشند (Smith, 1988: 93).

یکی دیگر از اثرات دغدغه دائمی برای انتخاب مجدد این است که نمایندگان به جای مسائل بین‌المللی، به موضوعات داخلی توجه بیشتری نشان دهند. چنین رفتاری به فرهنگ سیاسی محدود و تقلیدی منجر می‌شود. بر این اساس، نمایندگانی که در کمیته‌های سیاست خارجی مشارکت می‌کنند، بیشتر به نمایندگی حوزه‌های متنوع انتخابیه خودشان دست می‌زنند (Ambrosio, 2002: 33-54). هم‌چنین، به دلیل وجود سیستم ارشدیت<sup>۱</sup> در کمیته‌های کنگره، اشغال مناصب نمایندگی توسط نمایندگان جدید بسیار مشکل است (Wittkopf et al., 2003: 430). چنین رویه‌ای به این معنا است که اقلیت‌های قومی فرصت بهتری برای تضمین مناصب مهم جهت تأثیرگذاری بر رویکرد سیاست خارجی کنگره خواهند داشت.

همچنین، اقلیت‌های قومی از نداشتن تخصص نمایندگان کنگره در موضوعات سیاست خارجی به‌عنوان فرصتی جهت تأثیرگذاری بر تصمیمات آن بهره می‌جویند. کنگره هم برای جبران این ضعف، به افزایش نیروی انسانی کمیته‌های سیاست خارجی دست می‌زند (Wittkopf et al., 2003: 431-432). اما کثرت و تعدد موضوعی باعث می‌شود تا تمرکز چندانی بر روی موضوعات صورت نگیرد. در نتیجه، نمایندگان و اعضای کمیته‌های سیاست خارجی باید به منابع شناختی بیرونی و اقلیت‌های قومی توسل جویند که تخصص آنها در موضوعات مرتبط، صحت تحلیلی آنها را افزایش می‌دهد (Ambrosio, 2002: 2). بر اساس این فاکت‌ها و واقعیات، نظام سیاسی آمریکا فرصت مغتنمی برای اقلیت‌های قومی جهت تأثیرگذاری بر سیاست خارجی ایجاد می‌کند. اما نیک پیدا است که دامنه نفوذ کنگره بر سیاست خارجی به ارتباطش با رئیس‌جمهور و

<sup>۱</sup>. Seniority



قوه مجریه بستگی تام دارد. به این صورت که اجماع و ائتلاف قوا، به کاهش تأثیرگذاری اقلیت‌های قومی بر سیاست خارجی و برعکس منجر خواهد شد.

به گواه تاریخ، موازنه بین کنگره و رئیس‌جمهوری در زمینه سیاست خارجی اغلب در زمان بحران‌های بین‌المللی به سوی رئیس‌جمهوری و در زمان صلح به سوی کنگره سنگینی می‌کند (Lindsay, 1994: 202). برای نمونه، در سال ۱۹۷۴، با وجود مخالفت‌های پایدار و بی‌وقفه رئیس‌جمهور، کنگره فروش تسلیحات به ترکیه به‌عنوان یکی از متحدان عصر جنگ سرد آمریکا را به دلیل دخالت در قبرس تحریم کرد. چنین رفتاری اغلب ناشی از فشار لابی یونانی بوده است. با وجود آن که اعضای کنگره دلایل دیگری برای تحریم تسلیحاتی ترکیه داشتند، اما تمایل و رغبت آنها برای رفتار سیاست خارجی قاطعانه و لابی‌گری اقلیت‌های یونانی به عنوان عامل شتاب‌زا، به موفقیت چنین رفتاری منجر شد (Watanabe, 1984: 26). همچنین سیستم انتخاباتی کثرت‌گرا با حوزه‌های انتخابیه تک‌نماینده باعث می‌شود تا هر کاندیدایی که اکثریت آراء را به‌دست آورد، پیروز شود.<sup>۱</sup> از آن جایی که چنین سیستمی، انتخابات را به منطق بازی با حاصل جمع جبری صفر تبدیل می‌کند و اختلاف اندک آراء منجر به پیروزی خواهد شد، رأی‌دهی قومی به یک رفتار استراتژیک و راهبردی بدل خواهد شد (Singh, 2003: 81-82).

از سوی دیگر، نرخ پائین مشارکت انتخاباتی در آمریکا باعث می‌شود تا اقلیت‌های قومی فرصت بهینه‌ای برای اقناع اعضایشان جهت رأی‌دهی به نامزدهای مورد نظرشان داشته باشند. به بیان دیگر، قدرت بالقوه رأی‌دهی قومی باعث شد تا احزاب جمهوری‌خواه و دموکرات از دهه ۱۸۸۰ به عنوان «مهره ملیت‌ها» نامبردار شوند (Smith, 1988: 98).

از منظر انتخاباتی، اگرچه تأثیرگذاری بر کارزارهای انتخابات ملی برای اقلیت‌های قومی بسیار مشکل است، اما قادر به تأثیرگذاری بر مناطق قومی می‌باشند. اقلیت‌های قومی دارای مواضع مشخص و کنش‌گران سیاسی فعال، توان تأثیرگذاری بر انتخابات را به دست خواهند آورد (Haney & Vanderbush, 1999: 344). بر اساس چنین فرضیه‌ای،

<sup>۱</sup>. First-Past-the-Post (FPTP)

<sup>۲</sup>. Nationalist Piece

از منظر جغرافیایی، اقلیت‌های قومی متراکم، تأثیرات نامتقارنی بر سیاست خارجی خواهند داشت. بنابراین، هر چه سیاست خارجی بومی‌سازی شود، پیوندهای قومی به تأثیرگذاری بیشتر بر سیاست خارجی منجر خواهد شد (Clough, 1994: 5). در این پیوند، یکی از امتیازات مهم اقلیت‌های حامی اسرائیل، تمرکز آمریکایی‌های یهودی در ایالت‌های ثروتمند و قدرتمند آمریکا مانند نیویورک، کالیفرنیا، فلوریدا و ایلینویز است که امکان بیشتری برای گروه‌های اسرائیلی برای فشار بر واشنگتن و رفتارهای سیاست خارجی آمریکا به وجود می‌آورد (De Conde, 1992: 165).

همچنین، حمایت مالی اقلیت‌های قومی از نامزدهای همسو با اصول و ارزش‌های قومی، به اثرگذاری انتخاباتی اقلیت‌های قومی منجر می‌شود. برای نمونه، در انتخابات سال ۱۹۹۶ کنگره آمریکا، رقابت نامزدهای ایالت داکوتای جنوبی به عرصه نبرد آمریکایی‌های هندی و پاکستانی بدل شده است (Smith, 1988: 101-102). از زاویه دیگر، تأثیر انتخاباتی اقلیت‌های قومی با تلاش سیاست‌گذاران برای بسیج حمایت جوامع قومی از طریق موضع‌گیری به سود اقلیت‌ها افزایش می‌یابد. علاوه بر ائتلاف رأی‌دهی و حمایت مالی، اقلیت‌های قومی با معرفی فعالان سیاسی همسو برای مشارکت در کارزارهای انتخاباتی یا عضویت در ائتلاف با دیگر گروه‌ها، ضمن افزایش نفوذ انتخاباتی، مسیر اثرگذاری بر سیاست خارجی را هموارتر می‌سازند.

### ۳-۳. نمایندگی بر اساس منطق همگرایی عمومی

بر اساس این رهیافت، زمانی که اقلیت‌های قومی بر سیاست‌ها و مطالباتی سرمایه‌گذاری نمایند که با اقبال عمومی همراه شود، بستر تأثیرگذاری بر سیاست خارجی را هموار می‌کنند. پیرو این تحلیل، برخی مطالعات نشان می‌دهند که راز موفقیت بیشتر کمیته روابط عمومی آمریکا-اسرائیل نسبت به انجمن ملکی آمریکایی‌های عرب‌تبار<sup>۱</sup> در الفت بیشتر با مطالبات عمومی و گروه‌های صاحب نفوذ جامعه نهفته است (Uslander, 1998). طبق این فهم، اقلیت‌ها برای کامیابی در دموکراسی‌های کثرت‌گرا، نیاز به رقابت با دیگر بازیگران دارند. بنابراین، تلاش برای کسب قدرت و نفوذ در سیاست خارجی

<sup>۱</sup>. National Association of Arab Americans (NAAA)

محتاج بسیج منابع جهت موفقیت در لابی‌گری و چانه‌زنی است. از این رو، اقلیت‌ها در تلاش برای کسب منابع ضروری جهت اثرگذاری بیشتر هستند (Rytz, 2013: 38-39). به گواه تاریخ، انتقاد سازمان آمریکایی - یونانی از سیاست خارجی دولت برای تحریم تسلیحاتی ترکیه، به بسیج حمایت‌هایی در میان اعضای ناراضی کنگره منجر شد. در حقیقت، نمایندگان ناراضی از سیاست خارجی هنری کیسینجر، حمایت‌ها و رفتارهای متقارنی از سوی انجمن آمریکایی - یونانی به‌وجود آورد (Watanabe, 1984: 52-52). بنابراین، نیک پیدا است که ائتلاف‌سازی نیازمند فهم ارزش‌ها، منافع و مطالبات سیاست‌گذاران است. در بیان دیگر، شناخت اولویت‌ها و علاقمندی‌های سیاست‌گذاران برای همسازی منافع، ضرورتی برای اقلیت‌های قومی است. چنین شناختی تنها از مجرای تلاش‌های مداوم و لابی‌گری بی‌وقفه سازمان‌های سیاسی قومی امکان‌پذیر است. در این پیوند، لابی‌مکزیکی‌ها در پیوند تنگاتنگ با کلیسای کاتولیک، برخی سازمان‌های تجاری و بنیاد فورد است. همچنین، لابی یهودی در پیوند با راست مسیحی است. اقلیت‌های یونانی و لبنانی در پیوند با جامعه آمریکایی‌های ارمنی هستند (Smith, 1988: 119).

روی دیگر سکه چنین کارویژه‌ای، مهار تهدیدات است. چنین راهکاری اغلب به شکل استراتژی انصراف تجلی می‌یابد. این استراتژی در تلاش برای بازداشتن حامیان طرف مقابل از مخالفت پایدار است (Cobb & Elder, 1974: 97). استراتژی انصراف گونه‌های مختلفی دارد که از بی‌اعتبارسازی مخالفان تا تلاش برای تمایزگذاری ادراکی بین سیاست‌گذاران و افکار عمومی را شامل می‌شود (Ahrari, 1987: 5). اهمیت چنین راهبردی تا حدی است که حتی سیاست‌مداران منتقد اقلیت‌های قومی را به حامی بدل می‌سازد. برای نمونه، بعد از آن که کمیته روابط خارجی آمریکا - اسرائیل برای تطمیع مخالفانش، به حمایت مالی از آنها توسل جست، «جسی هلمز» سناتور سابق آمریکایی با انتقاد سخت از برنامه کمک مالی آمریکا به اسرائیل، تنها با اختلاف اندکی در انتخابات میان دوره‌ای بعد پیروز شد. این گونه تهدیدات انتخاباتی باعث شد تا این سناتور آمریکایی تا زمان بازنشستگی، به حامی اسرائیل بدل شود (Mearsheimer & Walt, )

<sup>1</sup>. Jesse Helms

159: 2007). بنابراین، استفاده از مکانیسم‌های انتخاباتی برای مبارزه با مخالفان به‌عنوان شیوه مشروع و مقبول استراتژی انصراف در میان گروه‌های قومی جهت اثرگذاری بر سیاست خارجی است.

در نهایت، تجهیز اطلاعاتی سیاست‌گذاران به‌عنوان یکی دیگر از مجاری اثرگذاری اقلیت‌های قومی بر سیاست خارجی است. حسب چنین فرضیه‌ای، گروه‌های قومی اغلب به‌عنوان مهم‌ترین منبع شناختی درباره تحولات درونی جلوه می‌یابند. در بیان دیگر، اقلیت‌های قومی با ارائه اطلاعات و گزارشات دست اول از تحولات درون‌کشوری، به منبع شناختی سیاست‌گذاران بدل می‌شوند. از سوی دیگر، مسئولان و مقامات حکومتی هم با ارائه گزارشات از تحولات درونی، امکان مقایسه و قضاوت را برای افکار عمومی مهیا می‌کنند. از مجرای این کانال‌های ارتباطی، سیاست‌گذاران به ارائه نظرات خودشان می‌پردازند. چنین ارتباطاتی از طریق مجاری میانجی مانند رسانه‌ها و یا دیگر گروه‌های ذی‌نفع و یا ارتباطات فردی بین کنش‌گران قومی و سیاست‌گذاران اتفاق می‌افتد. ارتباطات فردی تنگاتنگ سیاست‌گذاران و اقلیت‌های قومی، فرصت بهینه و بی‌نظیری برای اثرگذاری بر سیاست خارجی به‌وجود خواهد آورد (Watanabe, 1984: 63-64).

از منظر دیگر، تجهیز شناختی، به نظارت بر سیاست‌گذاری هم منجر خواهد شد. همجواری با مراکز تصمیم‌گیری، ضمن آن که فرصت بی‌نظیری برای اقلیت‌های قومی جهت دسترسی به اطلاعات به‌وجود می‌آورد، آن‌ها را بدل به نیروی تحذیری سیاست‌گذاری جهت رفتار بهنگام می‌کند. بنابراین، لابی قومی متنفذ ضمن شناسایی مشکلات و آسیب‌ها، به مدیریت آنها دست می‌زند. روی دیگر سکه نظارت سیاستی، پیگیری واکنش‌های سیاست‌گذاران و مسئولان است. بر اساس چنین رویه‌ای، گروه‌های قومی ضمن ایجاد یک حافظه جمعی، به تأدیب یا تشویق سیاست‌گذاران به‌ویژه در زمان انتخابات دست می‌زنند. همچنین، یکی از شاخصه‌های موفقیت اقلیت‌های قومی، تشکیل کمیته‌های پارلمانی به ریاست یکی از نمایندگان است (King & Pomper, 2004: 70). چنین کمیته‌هایی به استخدام بازیگران سیاسی متعهد به اقلیت‌های قومی مبادرت

می‌کنند. به بیان دیگر، چنین کمیته‌هایی، ضمن تبدیل اقلیت‌های قومی به بخشی از سیستم سیاسی، مطالبات آنها را در تصمیم‌گیری سیاست خارجی دخالت می‌دهند.

### ۳-۴. نمایندگی بر اساس منطق محافظه‌کاری

بر اساس این رهیافت، زمانی که اقلیت‌های قومی به جای تلاش برای تغییر و اصلاح، به‌عنوان مدافع وضع موجود باشند، از شانس بیشتری برای اثرگذاری بر سیاست خارجی برخوردار خواهند بود. چنین رهیافتی در ارتباط با مفهوم پیوند استراتژیک قابل فهم است. برای نمونه، تلاش‌های مداوم رونالد ریگان در تشکیل بنیاد ملی آمریکایی‌های کوبایی تبار<sup>۱</sup> ترجمه این باور بوده است که چنین سازمانی به‌عنوان ذخیره حمایتی برای سیاست آمریکای مرکزی بزرگ می‌باشد (Haney & Vanderbush, 2005). از سوی دیگر، در پرتو تحولات جهانی در طی دهه‌های اخیر، رشد امواج مهاجرت به ردّ تمامی مناسک و آئین‌های ملی کلاسیک منجر نشده است، اما واکنش بومی‌گرایان بستری برای ظهور سیاست ادغام ایجاد کرد. طبق این سیاست، آمیزش اقلیت‌های قومی گوناگون نه به‌عنوان تهدیدی برای هویت ملی، بلکه به تقویت فرهنگ عمومی منجر می‌شود. از سوی دیگر، رهیافت چندفرهنگ‌گرایی، ضمن ردّ سیاست ادغام، بر اهمیت اقلیت‌ها در سیاست‌گذاری خارجی تأکید می‌کند. این رهیافت با نگاهی برابری‌انگار و نمایندگی اشتراکی، خُرده فرهنگ‌های مختلف فروملی را مورد توجه قرار می‌دهد. در این سیستم، اقلیت‌ها ضمن تلاش برای هویت‌جویی و افزایش آگاهی‌های فرهنگی، درصدد تأثیرگذاری بر سیاست خارجی هم برمی‌آیند (Cohen, 1997: 23-26).

طبق این فهم، نمایش سیاست‌های قومی نه به‌عنوان منافع بخشی و حاشیه‌ای بلکه ملی، اهمیت والایی برای اقلیت‌های قومی دارد. به این ترتیب، گروه‌های قومی باید طوری به ترسیم منافع و مطالباتشان پردازند که همسو با مواضع و منافع عمومی باشد. اما فقدان قرائت‌ها و تفسیرهای منطقی از منافع ملی، به ناکامی اقلیت‌های قومی برای تأثیرگذاری بر سیاست خارجی منجر می‌شود (Watanabe, 1984: 59-60). از سوی دیگر، اقلیت‌های قومی با توسّل و تعهد به ارزش‌ها و اصول حاکم، منفذ دیگری برای تأثیرگذاری بر سیاست خارجی به دست می‌آورند. حال آن که ناکامی در پیوند بین منافع قومی و ملی،

<sup>۱</sup>. Cuban- American National Foundation (CANF)

ضمن آن که اثرگذاری اقوام بر سیاست خارجی را عقیم می‌سازد، آن‌ها را بی‌تعهد به اصول و منافع ملی در نزد افکار عمومی معرفی می‌کند.

برای دوری از این تناقض، اقلیت‌های قومی مواضعی اتخاذ می‌کنند که ضمن تنش‌زایی حداقلی، به‌عنوان «موضوعات بی‌مقاومت»<sup>۱</sup> شناخته می‌شوند. در این پیوند، ملاحظات بشردوستانه، حقوق بشر و حمایت از حکومت‌های دموکراتیک به‌عنوان موضوعاتی هستند که کمتر مخالفتی راجع به آنها بین گروه‌های مختلف دیده می‌شود (Watanabe, 80: 1984). هم‌چنین، تلاش اقلیت‌های قومی برای تأثیرگذاری بر ادراکات سیاست‌گذاران و نقش اقوام در نظام سیاست‌گذاری و ارتباطات گروهی، اهمیت بسیاری در فرصت‌سازی برای گروه‌های قومی جهت تأثیرگذاری بر سیاست خارجی دارد. بر این اساس، اگر گروه‌های قومی در نزد سیاست‌گذاران به عنوان نیروی سیاسی مشروع و مقبول انگاشته شوند، مسیر تأثیرگذاری آنها بر سیاست‌گذاری را هموارتر می‌کند. از سوی دیگر، درک افکار عمومی از اقلیت‌های قومی، تأثیر بسزایی در روند تأثیرگذاری اقوام بر سیاست خارجی خواهد داشت (Ahrari, 1987: 3). برای نمونه، تصویرسازی منفی از گروه‌های آمریکایی عرب‌تبار باعث می‌شود تا در پیوند بین اصول دموکراتیک آمریکا و اصول غیردموکراتیک خاورمیانه با مشکلات بسیاری مواجه شوند. حال آن که اقلیت‌های حامی اسرائیل با چنین مشکلاتی مواجه نیستند. به این معنا که پوشش رسانه‌های آمریکایی بیشتر به سود اسرائیل است (Mearsheimer & Walt, 2007: 169). در نهایت، چگونگی ادغام و تلفیق اقلیت‌های قومی با جامعه، نقش مهمی در تأثیرگذاری آنها بر سیاست خارجی خواهد داشت. در این پیوند، عدم انطباق کامل آمریکایی‌های ایرلندی باعث عدم تأثیرگذاری بر سیاست خارجی گردیده است. حال آن که ادغام آمریکایی‌های ایتالیایی یا آمریکایی‌های آلمانی، اثرات بسزایی بر سیاست خارجی آمریکا برجای گذاشت (Smith, 1988: 117).

علاوه بر این، رهیافت‌های ادغام نسبی و تظاهر در قامت جامعه بزرگ‌تر جهت تبدیل شدن به بازیگر سیاسی دارای قدرت وتو، اتحاد سیاسی، قدرت سازمانی و لابی‌گری حرفه‌ای، کاربرد تاکتیک‌های مشروع و مقبول، فعالیت سیاسی، اهمیت انتخاباتی، فقدان

<sup>۱</sup>. Oppositionless Issues

اپوزیسیون سیاسی، برخورداری از منابع مالی، برتری تناسبی و بخشی و اتحادسازی و تشکیل ائتلاف بر ضرورت تعمیق و تشدید نفوذ اقلیت‌های قومی در فرایند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی تأکید می‌کنند. طبق این الگوهای نظری، پیوند بین اقلیت‌های قومی و سیاست خارجی را می‌توان در سه فرضیه زیر خلاصه کرد.

❖ **فرضیه اول)** اگر اقلیت‌ها سطح قابل توجهی از قدرت مادی داشته باشند، توانایی تأثیرگذاری بر فرایند سیاست‌گذاری خارجی را به دست می‌آورند.

❖ **فرضیه دوم)** قدرت مادی در پیوند با قدرت هویتی تأثیرگذار خواهد بود. در حالی که اقلیت‌های قومی دارای هویت‌های گوناگونی هستند، تنها با هویت جمعی در لابی‌گری برای اثرگذاری بر سیاست خارجی موفق خواهند بود.

❖ **فرضیه سوم)** قدرت مادی به‌عنوان شرط لازم و نه کافی برای تأثیرگذاری بر سیاست خارجی است. از این رو، قدرت پیوندی، امکانی برای تجمیع ساختار و کارگزار جهت تأثیرگذاری در سیاست خارجی ایجاد می‌کند. بنابراین، سه نوع قدرت مادی، هویتی و گفتمانی در پیوند با یکدیگر کارایی خواهند داشت. به بیان دیگر، قدرت مادی و پیوندی برای تأثیرگذاری بر فرایند سیاست‌گذاری خارجی لازم است. اما قدرت هویتی به‌عنوان متغیر میانجی، به اثرگذاری بیشتر و افزایش فرصت نفوذ اقوام منجر خواهد شد.

با تدقیق و تأمل در رهیافت‌های پیشنهادی راجع به پیوند بین اقلیت‌های قومی و سیاست خارجی، چند نکته آشکار می‌شود. اول، دولت همیشه به‌عنوان بازیگر منسجم و منطقی نیست، بلکه از نهادهای مختلفی تشکیل شده است که دارای اهداف متعدد و اغلب متناقض هستند. دوم، سیاست‌گذاری در دولت‌های مدرن با گسیختگی و شکاف گفتمانی شناخته می‌شود. سوم، تئوری‌های مختلف سیاست‌گذاری عمومی بر نقش و تأثیر بازیگران مختلف تأکید می‌کنند. بنابراین، حقوق اقلیت‌ها و تأثیرگذاری آنها بر سیاست خارجی بدون نمایندگی سیاسی امکان‌پذیر نیست.

#### ۴. نمایندگی اقلیت‌های قومی در سیاست خارجی دوران معاصر

جهانی‌شدن سیاست داخلی به مثابه مولود سیاست قومی و اجتماعات فراملی، بستری برای اثرگذاری آنها بر سیاست خارجی در طی سال‌های اخیر مهیا نموده است. در بیان

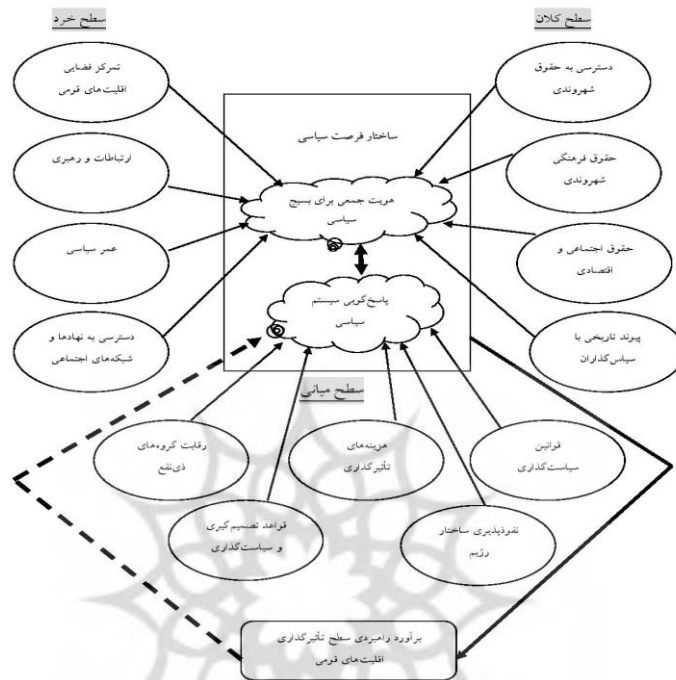
دیگر، کیفی شدن فعالیت‌ها و رفتارهای سیاسی اقلیت‌های قومی در پرتو تحوّل فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی در دهه گذشته، ضمن تبدیل آنها به نیروی اجتماعی دارای قدرت و تو در سیاست داخلی، فرصتی برای مشارکت در فرایند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی تمهید نمود. با وجود این، سیاست‌شناسان معدودی به تحلیل این مسأله پرداختند. بر این اساس، برخلاف درک تهدید انگار نظریه‌های دولت‌محور و قدرت-بنیان، نظریه‌های فراملی<sup>۱</sup> ضمن تأکید بر ظهور بازیگران مختلف، نقش اقلیت‌های قومی در سیاست‌گذاری خارجی را مورد توجه جدی قرار می‌دهند (Katzenstein, 1996: 7-11). طبق این قرائت نوین، رشد رژیم‌های حقوق بشر بین‌الملل و کنش‌گری دادگاه‌های ملّی-بین‌المللی و شناسه‌های دموکراسی لیبرال، توان دولت‌ها برای محدودسازی حقوق اقوام را کاهش می‌دهد. از سوی دیگر، منافع اقتصادی-اجتماعی اقوام در سطح داخلی، نوع موضوع سیاست خارجی و اولویت‌های دیپلماتیک، تضاد منافع نهادهای سیاست‌گذار و تأثیر هنجارهای بین‌الملل بر سیاست‌گذاری ملّی، بستریابی برای اثرگذاری اقلیت‌های قومی بر سیاست خارجی دوران معاصر مهیا می‌کند (Bonjour, 2011: 93-99).

حسب چنین تحوّل، اقلیت‌های قومی از طریق مجامع عمومی و یا جلسات خصوصی بر سیاست‌گذاران تأثیر می‌گذارند (Vanderbush & Haney, 1999: 341). از منظر کوهن و نای، گروه‌های لابی به‌طور مستقیم و غیرمستقیم بر سیاست‌گذاری خارجی تأثیر می‌گذارند. به این معنا که با استفاده از روابط دیپلماتیک، پیوند با بوروکراسی‌ها و گروه‌های داخلی سازمان‌یافته در پارلمان به‌طور مستقیم و از طریق سازمان‌های کارگری، مذهبی، رسانه‌ها، نهادهای سیاست‌گذار، احزاب سیاسی و رقابت‌های سیاسی به‌طور غیرمستقیم بر سیاست‌گذاری خارجی اثر می‌گذارند (Nye & Keohane, 1971: 161-182). حسب چنین فهمی، سطوح و ضرایب گوناگون تأثیرگذاری اقلیت‌های قومی بر سیاست‌گذاری خارجی، ماحصل ترکیب پیچیده‌ای از عناصر علی است.

۱. کارکردگرایی، نوکارکردگرایی، تئوری ارتباطات اجتماعی، تئوری وابستگی متقابل، تئوری جامعه جهانی و تئوری اجتماع معرفتی.



تصویر شماره ۱. سطوح مختلف پیوند بین اقلیت‌های قومی و سیاست‌گذاری خارجی.



بر اساس شکل بالا، رژیم‌های شهروندی، نوع منافع، اولویت‌ها و نهادهای تأثیرگذار بر فرایند سیاست‌گذاری خارجی به‌مثابه عوامل اصلی پیوند بین اقلیت‌های قومی و سیاست خارجی شناخته می‌شوند. به این معنا که رژیم‌های شهروندی شامل قوانین دسترسی اقلیت‌های قومی به حقوق قانونی و فرهنگی شهروندی (ادغام فرهنگی یا کثرت‌گرایی فرهنگی) می‌شود. در کشورهایی که اقلیت‌های قومی از حقوق شهروندی برخوردارند و اولویت‌ها و فرهنگ متمایز قومی به رسمیت شناخته می‌شود، امکان اثرگذاری اقوام بر سیاست خارجی افزایش می‌یابد. کشورهایی که با منطق چندفرهنگ‌گرایی اداره

می‌شوند، بستر هموارتری برای تأثیرگذاری بر فرایند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی دارند. همچنین، کشورهایی با فرهنگ دموکراتیک مشارکتی، فرصت بیشتری برای تأثیرگذاری اقلیت‌های قومی بر سیاست خارجی به‌وجود می‌آورند. حال آن‌که در رژیم‌های سیاسی غیردموکراتیک، چنین فرصتی برای اقوام وجود ندارد. همچنین، رقابت حزبی، سطح بالای مشارکت پارلمانی در فرایند سیاست‌گذاری، حمایت مالی از کارزارها و رقابت‌های سیاسی باعث می‌شود تا یک سیستم سیاسی فرصت بیشتری برای تأثیرگذاری اقوام بر سیاست‌گذاری خارجی به‌وجود آورد (Bird, 2005: 430-433).

در دوران معاصر، سیستم‌های ریاستی مبتنی بر تفکیک قوا، فرصت بیشتری برای گروه‌های اقلیت جهت اثرگذاری بر فرایندهای تصمیم‌گیری وجود دارد. شالوده چنین ادعایی آن است که سیستم‌های ریاستی به حمایت از گروه‌های اقلیت در برابر اکثریت مطلق سیستم‌های پارلمانی و تحمیل خواسته‌های قوه مجریه بر پارلمان می‌پردازند (Saideman et al., 2002: 110). اما تفاوت بین سیستم‌های ریاستی به‌عنوان پاشنه آشیل این فرضیه است. در برخی سیستم‌های ریاستی، رؤسای جمهور دارای اختیار فرمان هستند. به این معنا که از منظر قانونی به تغییر وضعیت موجود یا تعلیق پارلمان دست می‌زنند. در بیان دیگر، اختیار قانون‌گذاری پارلمان به رئیس جمهور محول می‌شود (Shugart & Carey, 1998: 2). در این وضعیت، نمایندگی سیاسی گروه‌های اقلیت، به یک عنصر نمادین بدل خواهد شد. از سوی دیگر، فرض تأثیرگذاری کمتر گروه‌های اقلیت بر سیاست خارجی در سیستم‌های پارلمانی به‌عنوان یک قاعده نیست. از سوی دیگر، نوع مطالبات و خواسته‌های گروه‌های اقلیت به‌عنوان متغیر مهم در سنجش میزان نفوذ از طریق نمایندگی سیاسی است. این‌که آیا گروه‌های اقلیت خواستار آن نوع سیستم سیاسی هستند که امکانی برای مشارکت در تصمیم‌گیری‌های سیاسی فراهم آورد یا این‌که به‌طور مستقلی به اداره امورشان بپردازند؟

سیستم سیاسی نوع اول، امکانی برای نمایندگی سیاسی گروه‌های اقلیت و تأثیرگذاری آنها در سیاست خارجی فراهم می‌کند. حال آن‌که خودمختاری و یا جدایی‌طلبی گروه‌های اقلیت با کسب کرسی‌های نمایندگی تعدیل نخواهد شد. از سوی دیگر، گروه‌های اقلیتی که خواستار سیاست خارجی مستقل هستند، ضمن عدم مشارکت در

سیستم سیاسی، از استراتژی تهاجمی جهت ابراز نارضایتی از وضعیت موجود استفاده می‌کنند. با این وجود، پرسش این است که آیا گروه‌های اقلیت برای تأثیرگذاری بر سیاست خارجی در صدد کسب کرسی‌های نمایندگی سیاسی هستند؟ نکته شایان ذکر این است که نمایندگی سیاسی ماهیتی ژانوسی دارد. از یک سو گروه‌های میانه‌رو را متقاعد می‌کند تا از منافع و ترجیحات گروه‌های اقلیت دفاع کنند. از سوی دیگر، جناح‌های خشونت‌طلب را افراطی‌تر می‌کند تا برای تمیز خودشان از نیروهای اعتدالی، جهت حفظ پایگاه‌های اجتماعی خودشان از آن استفاده ابزاری کنند.

بنابراین، تأثیرات نمایندگی سیاسی بر فرصت‌سازی برای گروه‌های اقلیت جهت نفوذ بر تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی تنها در شرایطی امکان‌پذیر است که قدرت پارلمان نسبت به قوه مجریه بیشتر باشد. همچنین، اگر نمایندگی سیاسی به‌عنوان شرط کافی برای تأثیرگذاری اقلیت‌ها بر سیاست خارجی باشد، مشارکت و حضور در سیستم سیاسی به‌عنوان شرط لازم خواهد بود. اما ناتوانی در حلّ و فصل چالش‌های کنش جمعی و تلاش برای تغییر وضع موجود، به بطلان فرضیه موجود می‌انجامد.

### نتیجه‌گیری

سیاست خارجی به‌مثابه تلاش برای کارگردانی منافع، ارزش‌ها، مواضع و رفتارهای متعارض از یک سو و پیوند بین سیاست داخلی و بین‌المللی از سوی دیگر است. اثرگذاری موضوعات سیاست خارجی بر زیست‌آحاد مردم و تلاش نیروهای مختلف اجتماعی - سیاسی برای اثرگذاری بر رفتار سیاست خارجی دولت‌ها باعث می‌شود تا اندیشه و اجرای سیاست خارجی مورد ممیزی و نقد عالمانه و عامیانه بازیگران مختلف در سطوح فروملی، ملی و فراملی قرار گیرد. از آن جایی که رقابت نیروهای مختلف اجتماعی در سطح ملی به‌عنوان بخش پیوسته فرایند سیاسی است، کشاکش گفتمانی این نیروهای اجتماعی به‌ویژه اقوام باعث می‌شود تا سیاست خارجی از انحصار حاکمیت درآید. به بیان دیگر، با کنش‌گری این نیروی اجتماعی در عرصه رقابت‌های سیاسی و فرایند تصمیم‌گیری، سیاست خارجی از امتیاز مطلق حکومت تبدیل به حقی برای اقلیت‌های قومی شده است. تأثیرگذاری و داعیه‌داری اقوام و سهم‌خواهی این نیرو در فرایند سیاست‌گذاری، فهم رفتار آن‌ها در تصمیم‌گیری را دوچندان مقرون به تحلیل

ساخته است. ضرورت گسترش سیستم‌های همکاری به مثابه مولود تحولات نظام بین‌الملل در دوران بعد از جنگ دوم جهانی، جهان‌وطنی شدن سیاست اجرایی مدرن و کاهش مرزبندی بین سیاست داخلی و خارجی، مدیریت سیاست خارجی را از انحصار قوه مجریه درآورد. این تحول، تخصیص اقتدارآمیز ارزش‌ها را برای کل جامعه معنا کرد. طبق این امر، شناسایی بازیگران و نیروهای مختلف اجتماعی باعث تعیین نوع رفتار سیاست خارجی می‌شود. در واقع، صرف‌نظر از نوع رژیم سیاسی، شناسایی فرایندهای سیاسی داخلی باعث تشخیص جهت‌گیری سیاست خارجی می‌شود. چنین فرایندهایی شامل روابط متقابل بین اعضای کابینه مستقر و دیگر بازیگران منتقد و جانشین می‌شود. انگیزه اصلی این بازیگران فروملی، اثرگذاری بر فرایند سیاست‌گذاری خارجی است. اما نیک پیداست که این انگیزه به‌عنوان هدف غایی نیست، بلکه نیروهای مختلف اجتماعی در سطح فروملی خواهان اثرگذاری بر سیاست خارجی طبق ترجیحات سیاستی خودشان هستند. این‌که این بازیگران چگونه به مدیریت بازی‌ها و رقابت‌های سیاسی داخلی بپردازند، بر نوع نگاه آنها نسبت به سیاست خارجی هم تأثیر می‌گذارد.

در این شرایط، تصمیم‌گیران سیاست خارجی با کاربرد سه راهبرد سیاسی «انطباق»، «انفصال» و «بسیج»، تلاش نیروهای مختلف برای اثرگذاری بر سیاست خارجی را مدیریت می‌کنند. مطالبه‌گری و سهم‌خواهی این نیروی جدید در سطح خرد و اهمیت‌یابی آن‌ها در سیاست خارجی نوین باعث شد تا سیاست‌گذاران خارجی اغلب به چانه‌زنی، مشورت و همکاری با این نیروها مبادرت کنند. اما رهبران سیاسی گاهی با استراتژی سرکوب و گاهی با تاکتیک وعده‌های خالی با اقوام برخورد می‌کنند. در برخی از شرایط هم رهبران با دستکاری در سیاست خارجی از طریق کاربرد ابزار گفت‌وگو ناسیونالیسم، تهدید و حتی دموکراسی‌سازی، درصدد بسیج حمایت نیروهای قومی از سیاست خارجی موجود برمی‌آیند. باوجود این، اقلیت‌های قومی، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نیروهای اجتماعی داخلی، تلاش مضاعفی برای اثرگذاری بر سیاست خارجی نوین می‌کنند.

با گسترش قلمرو موضوعی سیاست خارجی و گذار از سیاست بنیادین به غیربنیادین، اقلیت‌ها نقش بسزایی در فرایند سیاست خارجی پیدا کردند. اما نیک پیداست که با

وجود گسترش لابی‌های قومی در سیاست مدرن، سطوح تأثیرگذاری آنها با یکدیگر فرق می‌کند. اهمیت چنین موضوعاتی حتی در دموکراسی‌های مدرن تا حدی است که شکاف‌های قومی تهدیدی برای حاکمیت ملی در آمد. با وجود این مخاطرات، نگاشته حاضر پیوند بین سیاست خارجی و اقلیت‌های قومی را با چهار فرضیه به آزمون کشاند. اول، سیاست خارجی اغلب به تهییج اقلیت‌های قومی می‌انجامد. در بیان دیگر، سیاست خارجی برای تسهیل یا تحدید جنبش‌های قومی به کار برده می‌شود. دوم، اقلیت‌های قومی اغلب به‌عنوان ابزار سیاست خارجی انگاشته می‌شوند تا مخالفین سیاست خارجی را تحت فشار قرار دهد.

بر اساس چنین الگویی، کشورهای کوچک از اقلیت‌های قومی در رقابت قدرت داخلی و بین‌المللی بهره می‌گیرند. سوم، سیاست خارجی تحت تأثیر جنبش‌های قومی است. چهارم، برخی از اولویت‌ها و اهداف سیاست خارجی بر اقلیت‌های قومی تأثیر می‌گذارند. آزمون چنین فرضیاتی نشان می‌دهد که تأثیر اقلیت‌های قومی بر سیاست خارجی به روابط و پیوندشان با سیاست‌گذاران، شبکه‌ها، منابع و ارتباطات گسترده در سطح داخلی و خارجی بستگی تام دارد. چنین فهمی مبتنی حق مشارکت و اعمال قدرت شهروندان در سیاست خارجی است. حال آن که عدم نمایندگی اقلیت‌های قومی و انسداد مجاری و ساختارهای فرصت سیاسی آنها، ضمن تبدیل شدن به یک مسأله سیاسی، منبع بالقوه منازعات در آینده خواهد بود.

طبق یافته‌های پژوهش، چشم‌انداز پیوند بین قومیت و سیاست خارجی به نوع کنش‌ورزی سیاسی و میزان جدیت اقوام در مطالبه‌گری و سهم‌خواهی از یک سو و نحوه واکنش اصحاب قدرت و گردانندگان اصلی سیاست خارجی از سوی دیگر بستگی تام دارد. اقلیت‌های قومی به‌عنوان نیروی اجتماعی نوظهور در سیاست خارجی با استفاده از مکانیزم‌های نهادی و غیرنهادی در زیست سیاسی دموکراتیک می‌توانند به‌عنوان یک نیروی اجتماعی اثرگذار بر فرایند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی شناخته شوند. تبدیل شدن اقوام به‌عنوان یکی از نیروهای سهم‌خواه و هویت‌یابی سیاسی آنها باعث می‌شود تا به تدریج به یکی از پایه‌های سیاست‌گذاری خارجی بدل شوند. تلاش برای تضمین گفتمان چندفرهنگ‌گرایی و ترویج ایده دگرپذیری سیاسی - اجتماعی از

یک سو و قومی سازی (فعال ساختن نمادهای قومی)، سیاسی سازی (فعال سازی اقوام در رقابت های سیاسی) و حزبی سازی (دخالل دادن شکاف های قومی در سیاست گذاری و تصمیم گیری) از سوی دیگر باعث می شود تا بر حسب نوع موضوع سیاست خارجی، محیط تصمیم گیری، ماهیت سیستم سیاسی، توان انتخاباتی - نهادی، پایگاه اجتماعی و سیاست های قومی در فرایند سیاست گذاری خارجی مشارکت نمایند. در واقع، قومی سازی سیاست خارجی در عصر پسایست به منزله یکی از راهبردهای اصحاب قدرت ضمن آن که احتمال انتخاب مجدد حاکمان مستقر را می تواند افزایش دهد، بلکه باعث تقویت پیوندهای قومی در سطح جهانی خواهد شد. به گونه ای که پیش بینی می شود دورنمای پیوند بین قومیت و سیاست خارجی، فرصت مہیایی برای تشکیل جهان چهارم به وجود آورد که علاوه بر دگرپذیری و زیست پذیری سیاسی مستقل اقلیت های قومی، مطالبات و حوائج سیاسی آنها در فرایند سیاست گذاری خارجی را بیش از پیش مورد توجه قرار دهد.

ناگفته نماند که تغییر هویتی و کارکردی گردانندگان اصلی سیاست خارجی به ویژه پارلمان، نظامیان و احزاب سیاسی و تلاش آنها جهت کنش گری مستقلاً در سیاست خارجی هم به عنوان عوامل تسهیل کننده و بستر ساز برای اقوام جهت اثر گذاری بیشتر بر سیاست خارجی درآمد. به این صورت که دیپلماسی پارلمانی و دیپلماسی دفاعی به منزله مصادیق بارز این تحوّل کارکردی و نقشی باعث شد تا اقلیت های قومی با رفتار رأی دهی استراتژیک، همت مضاعفی برای انتخاب نامزدهایی نمایند که علاوه بر تأمین مطالبات آنها در سطح ملی، به نحو شایسته ای دست به نمایندگی اولویت هایشان در فرایند تصمیم گیری در سیاست خارجی بزنند.

گزاره فرجامین این که در سطح تحلیل کلان هم گسترش امواج جهانی شدن، شبکه ای شدن سیاست جهانی و رشد وابستگی متقابل، ضمن بازبینی در دولت ورزی مدرن، رفتار سیاست خارجی را هم متأثر ساخت. طبق این فرگشت، درک منافع بر اساس عضویت در جامعه ملی به عنوان تنها مبنای رفتاری سیاست خارجی نیست، بلکه تعدّد و تکثیر قرائت ها باعث تغییر شالوده رفتاری سیاست خارجی نوین شد. ملهم از این تحوّل، سیاست خارجی نوین به عنوان برساخته محیط پیچیده داخلی و بین المللی، لزوم توجه به

اقلیت‌های قومی را ضرورت بخشید. در این شرایط، نوع درک از سیاست خارجی و تصمیم‌گیری تغییر یافت. این تغییر لزوماً نه آیتی بر مرگ سیاست خارجی یا نارسایی‌ها سیاسی، بلکه نادی دیپلماسی غیرسستی، نئودولتی، جامعه‌گرا و انطباقی است که ضمن توجه به نیروهای مختلف اجتماعی و تکیه بر منطق توانمندی، به فعال‌سازی دیپلماسی اجتماعی مبادرت می‌کند.

#### منابع

- ذوالفقاری، وحید (۱۳۹۹)، *رفتارشناسی نیروهای اجتماعی در سیاست خارجی*، تهران: نشر نگاه معاصر.
- نقیب‌زاده، احمد (۱۳۸۴)، «تأثیر نیروهای اجتماعی بر سیاست خارجی»، *فصلنامه سیاست خارجی*، سال نوزدهم، شماره ۲، صص ۲۶۷-۲۹۰.
- Ahrari, Mohammed E. (1987), *Ethnic Groups and U.S. Foreign Policy*, London: Greenwood Press.
- Ambrosio, Thomas (2002), *Ethnic Identity Groups and U.S. Foreign Policy*, London: Greenwood Press.
- Brd, .. (2005), "The Evolution of Electoral Democracies: A Comparison of Nationalism and Ethnic Politics", 11: 425-465.
- Bobo, Lrr nee, nnd aaanknnn.. mmmmmnn(1990), "American Political Science Review", 84 (2): 377-394.
- Bonjor, (2011), "Control Gap", *International Migration Review*, 45 (1): 89-122.
- Bunge, M. (1996), *Finding Philosophy in Social Science*, New York: Yale University Press.
- Citrin, Jack, Ernst B. Haas, Chrssophr uu s nnd BhhhRnnngodd(1994), "International Studies Quarterly", 39: 1-31.
- Coough, .. (1994), "Roots Policymaking: Sat Good-Bye to the Wise", *Foreign Affairs*, 73 (1): 2-7.
- Cobb, Roger W. and Charles D. Elder (1974), *Participation in America: The Dynamics of Agenda-Building*, New York: John Hopkins University Press.
- Cohen, R. (1997), *Putting Diplomatic Studies on the Map*, London: Centre for the Study of Diplomacy.
- DeConde, A. (1992), *Ethnicity, Race and American Foreign Policy: A History*, London: Northeastern University Press.
- Grant, A. R. (2004), *The American Political Process*, London: Routledge.

- Walt, J. (1999), The Role of Ethnic Interest Groups in U.S. Foreign Policy: The Case of the Cuban American National Council, *International Studies Quarterly*, 43: 341–361.
- Haney, Patrick, and Walt Vanderbush (2005), *The Cuban Embargo: The Domestic Politics of an American Foreign Policy*, New York: University of Pittsburgh Press.
- Johnson, J. (2005), Group-specific Theory and the Case of the Cuban American National Council, *Foreign Policy Analysis*, 1 (1): 1–30.
- Johnson, J. (1997), The Erosion of Multiculturalism in U.S. Foreign Policy, *Foreign Affairs*, 76: 28–49.
- Johnson, J. (2009), Multiculturalism and Foreign Policy, *Foreign Policy Analysis*, 5: 17–36.
- Katzenstein, Peter. (1996), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press.
- Keohane, R. O. (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Kermit, J. (2004), The U.S. Congress and the Contingent Influence of Diaspora Lobbies: Lessons from U.S. Policy toward Armenia and the Nagorno-Karabakh Conflict, *Journal of Armenian Studies*, VIII (1): 72–99.
- Krasner, S. D. (1978), *Defending the National Interests: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton: Princeton University Press.
- Lindsay, J. M. (1994), *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, New York: John Hopkins University Press.
- Madison, J. (1987), The Federalist Papers, In Madison, Alexander Hamilton and John Jay (eds.), *The Federalist Papers*, New York: Penguin Books.
- Mearsheimer, J. J. (1977), The Congress, the Executive and the Foreign Policy, *Foreign Affairs*, 55 (2): 306–324.
- Mearsheimer, J. J. and Walt, S. M. (2007), *The Israel Lobby and US Foreign Policy*, New York: Farrar, Straus and Giroux Ltd.
- Walt, S. M. (1971), The United States and the World, *International Organization*, 25 (3): 329–349.
- Nye, Joseph S., JR. (2002), *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower can't Go It Alone*, London: Oxford University Press.
- Rodriguez, R. (2002), Race, Gender and Class, In Chowhry and Sheila Nai (eds.), *Reading Race, Gender and Class*, London: Routledge.
- Rosen, J. (2003), The United States and the World, In Bingham Powell, Russell J. Dalton, and Kaare Strom (eds.), *Comparative Politics Today*, London: Pearson Longman.



- Rogers, E. (1993), *The Conflict of American Ethnic and Business Interests in the U.S. Economic Sanctions Policy: The Case of South Africa*, In *The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation*, London: Westview Press.
- Rubenzler, T. (2008), *Ethnic Interest Groups in US Foreign Policy*, *Foreign Policy Analysis*, 4: 169-185.
- Rytz, H. M. (2013), *Ethnic Interest Groups in US Foreign Policy making: A Cuban-American Story of Success and Failure*, London: Palgrave Macmillan.
- Saideman, Stephen M., David J. Lanoue, Michael Campenni, and Samuel Hays (2002), *Ethnic Conflict: A Pooled Time-Series Analysis, 1985-1998*, *Comparative Political Studies*, 35 (1): 103-129.
- Shugart, Matthew Soberg, and John M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press.
- Singh, R. (2003), *American Government & Politics*, London: Sage.
- Smith, H. (1988), *The Power Game: How Washington Works*, New York: Random House.
- Smith, T. (2000), *Foreign Attachments: The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy*, Cambridge: Harvard University Press.
- Thompson, W. (2002), *International Relations*, In *Handbook of International Relations*, London: Sage.
- Uslander, E. (1998), *Ethnic Interest Groups and Foreign Policy*, *Interest Group Politics*. New York: CQ Press.
- Vanderbush, W. (1999), *The Role of Ethnic Interest Groups in U.S. Foreign Policy: The Case of the Cuban American National Council*, *International Studies Quarterly*, 43(2): 341-361.
- Watanabe, P. Y. (1984), *Ethnic Groups, Congress, and American Foreign Policy: The Politics of Turkish Arms Embargo*, London: Greenwood Press.
- Wittkopf, Eugene R., Kegley Jr., Charles W., and Scott, James M. (2003), *American Foreign Policy: Pattern and Process*, London: Wadsworth/Thomson Learning.