

۱

# سیاست خارجی نوین؛ گذار از سیاست قدرت به سیاست تغییر

وحید ذوالفقاری<sup>۱</sup>

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
رتال جامع علوم انسانی

درجه مقاله: علمی - پژوهشی

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۴۰۲/۰۳/۲۱

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۱/۰۹/۰۹

<sup>۱</sup> دکترای سیاست تطبیقی و پژوهشگر پسادکتری، مونیخ، آلمان. Zolfaghari.vahid282@gmail.com

## چکیده

فهم پراگماتیک و سودانگارانانه قدرت مطلقه دولت و درک آن به مثابه عقل منفصل نیروهای اجتماعی؛ قرینه‌پنداری و خوانش ربانی - استعلایی از دولت و پیشوایی منطق واقع‌گرایی محافظه‌کار در منظومه شناختی رهیافت سستی؛ سیاست‌گذاری خارجی را به امتیاز انحصاری حاکمیت بدل ساخت. این قرائت با دگرستیزی، تکلیف‌انگاری و نگاه ویتروینی - مادونی به نیروهای اجتماعی، ضمن انکار زیست سیاسی مستقل، آن‌ها را به مرگ‌اندیشی سیاسی سوق داد. ملهم از هستی‌شناسی ساختارگرا، معرفت‌شناسی تعمیم‌انگار و روش‌شناسی تک‌ساختی، پشتوانه فکری رهیافت سستی در قبال نیروهای اجتماعی آن است که کنش‌گری آن‌ها را باعث آلاینده‌گی و نازایی سیاست خارجی می‌داند. طبق این فهم، پرسش اصلی پژوهش حاضر این است که چرا منطق معرفتی، وجودی و روشی رویکرد سستی برای فهم سیاست خارجی نوین ابتر است؟ فرضیه پژوهش با نكوهش مرجعیت دولت، تأکید بر نگاه فرآیندی - تناسبی و توجه به سیاست تالی، ضمن درک بسترپروردگی سیاست خارجی، آن را اقدام بر اساس درک از واقعیت تفسیر می‌کند. این رویکرد با استخدام رویه اجتماعی، ضمن دگرپذیری و اذعان به زیست سیاسی مستقل نیروهای اجتماعی، مشارکت در سیاست خارجی را حقی برای آنان تلقی می‌کند. این پژوهش با کاربرد نظریه جامعه‌شناسی کثرت‌گرا و روش‌شناسی تحلیلی - تطبیقی، فرضیه اصلی را در سه سطح خرد (فروملی)، میانی (ملی)، و کلان (فراملی) محک زده است. طبق یافته‌های پژوهش، دگردیسی‌های مستحدث، نه آیتی بر مرگ سیاست خارجی و نه نادی گفتمان ضد سیاست خارجی، بلکه نشان از تحوّل معرفتی است که طبق آن، نیروهای مختلف اجتماعی در تلاش برای سهم‌خواهی و اثرگذاری بر فرآیند تصمیم‌گیری هستند.

### • واژگان کلیدی

سیاست خارجی، دولت، نیروهای اجتماعی نوین، سیاست غیربنیادین، تحولات شناختی.

سیاست خارجی به مثابه هنر ممکنات، نه به برآیند و منطق نتایج، بلکه بیشتر به فرآیند و منطق تناسب سیاست التفات 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 فروملی، ملی و فراملی، فرآیند 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.

اما تعریض قلمرو فاعلیت سیاسی و تکثیر بازیگران دارای قدرت و تو در سیاست داخلی و بین‌المللی در پرتو فرآیندهای جهانی شدن و انقلاب شناختی، فرصتی برای کنش‌گری نیروهای مختلف فروملی و فراملی در کنار نیروهای ملی به وجود آورد. چنین تحوّل با انتقاد از نگاه ساختاری علمای روابط بین‌الملل از یک‌سو و درک سیاست خارجی به عنوان موضوع در حال شدن و تمرکز بر وجه کارگزارانه آن از سوی دیگر، انتخابی برای نیروهای مختلف اجتماعی جهت تأثیرگذاری بر سیاست خارجی فراهم کرد. ملهم از این تحوّل پارادایمی، سیاست خارجی تنها از دریچه منافع ملی محض تبیین نمی‌شود، بلکه منافع مختلفی بر سیاست خارجی نوین اثر می‌گذارند. ماهیت متغیّر موضوعات سیاست خارجی ناشی از تحوّل منافع و ظهور کارگزاران جدید است. سیاست‌حادث<sup>۱</sup> به عنوان هسته اصلی سیاست خارجی در قرائت ارتدوکس با سیاست ملایم<sup>۲</sup> و عمومی<sup>۳</sup> در قرائت نوین هم‌نشین شدند. در بیان پیداتر، سیاست خارجی نخبه‌گرایانه<sup>۴</sup> در رهیافت کلاسیک با سیاست خارجی سازمانی-اجرایی و پلورالیستی در رهیافت نوین پیوند یافت. ظهور بازیگران مختلف دارای قدرت و تو در سیاست خارجی و هم‌افزایی موضوعات

---

1. High Politics

2. Low Politics

3. Sectoral Politics

4. Elitist

مختلف آن، شکاف سه‌گانه هستی‌شناختی، معرفت‌شناختی و روش‌شناختی پیشین را در تحلیل سیاست خارجی نوین کاهش داد.

چنین نگاهی به سیاست خارجی، مهر تأییدی بر ادعای نگاشته حاضر است که رشد سوژگی و فاعلیت سیاسی به میعادگاهی برای اثرگذاری نیروهای مختلف اجتماعی بر سیاست خارجی بدل شد. با تأمل در ادبیات تحقیق، پرسش اصلی پژوهش حاضر این است که چرا منطق معرفتی، وجودی و روشی قرائت سنتی برای فهم سیاست خارجی نوین ابتر است؟ طبق فرضیه پژوهش، هستی‌شناسی ساختارگرا، معرفت‌شناسی تعمیم‌انگار و روش‌شناسی تک‌ساخت با تأکید بر دولت و غفلت از نیروهای اجتماعی، درک تقلیل‌گرا و ناتمام از سیاست خارجی دارد. حال آن‌که هستی‌شناسی کارگزارانه، معرفتی‌شناسی پلورالیستی و روش‌شناسی چندلایه ضمن درک جامع از سیاست خارجی، قائل به زیست سیاسی مستقل برای نیروهای اجتماعی است. اما چنین درکی به معنای اعلام براءت از رهیافت سنتی نیست. پژوهش جاری با استخدام رهیافت جامعه‌شناسی کثرت‌گرا و روش‌شناسی تحلیلی - تطبیقی، به فرضیه‌آزمایی در سه سطح خرد، میانی و کلان دست می‌زند.

### ۱. ادبیات تحقیق

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. به بیان دیگر، تعریض قلمرو فاعلیت سیاسی و تکثیر بازیگران سیاسی دارای قدرت وتو و تأثیرگذار بر سیاست داخلی و بین‌المللی در پرتو فرآیندهای جهانی شدن؛ باعث شد که تأثیرگذاری و مشارکت در فرآیند 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 یک‌سو 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 اثری تحت 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 سیاست گذاری خارجی؛ تنها با نگاهی تجویزی، چگونگی رفتار ایران در سطح منطقه‌ای را مطمح نظر قرار می‌دهد. دکتر حسین 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 اثر خود تحت عنوان «اصول سیاست خارجی و سیاست بین‌الملل»، به جز اشارات کوتاه به مسائل جامعه‌شناختی، اهمیت نیروهای اجتماعی اثرگذار بر فرآیند سیاست‌گذاری خارجی را مغفول گذاشته است.

خانم دکتر حمیرا مشیرزاده هم در کتابی تحت عنوان «مبانی نظری تبیین و تحلیل سیاست خارجی»، با تأثیرپذیری از ادبیات روابط بین‌الملل، در تلاش برای تحلیل سیاست خارجی در پرتو کلان‌روایت‌های 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 غفلتی را دکتر محمود سریع‌القلم هم در اثری تحت 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 فرآیند 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 به‌بوته 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 با بی‌توجهی به نقش نیروهای مختلف اجتماعی، دست به تحلیل سیاست خارجی 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 نویسندگان با خوانش نظریه‌های روابط بین‌الملل به تحلیل سیاست خارجی 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 نخبه‌گرا و جدا 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 رها کردن قلمرو آن از حصار تنگ حاکمیتی از یک‌سو 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 فروملی، ملی و فراملی، و فرآیند 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 فرآیند 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 (سازمند و مقدم‌دیمه، ۱۳۹۹: ۳۸-۴۰)، 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 فرآیند 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 فرآیند تصمیم‌گیری را مضاعف می‌سازد (ذوالفقاری، ۱۳۹۹ الف: ۴۳-۶۴).

تأثیرگذاری نیروهای مختلف اجتماعی بر سیاست خارجی تا حدودی تابع مفروضه مارکسیستی است که طبق آن، گرایشات سیاسی گروه‌های اجتماعی تابع وضعیت طبقاتی آن هاست. طبق منطق مارکسیستی، 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 حداقلی می‌نشینند (نقیب‌زاده، ۱۳۸۴: ۲۷۴-۲۷۵). بنابراین، طبق رهیافت جامعه‌شناسی کثرت‌گرا، با گسترش دموکراسی و رشد شتابنده فرآیندهای جهانی‌شدن 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 کثرت‌گرایانه قائل به اهمیّت 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 فرآیند تصمیم‌گیری، تأمین منافع متبوع خود را در عداد منافع ملی قلمداد خواهد کرد.

### ۳. تعریف مفاهیم

پیش از پردازش تحلیلی و آزمون فرضیه پژوهش، شفاف‌سازی و تبیین برخی متغیرهای اساسی ضرورت دارد تا ضمن تثبیت فضای مفهومی و ارائه درک یکسان از آن‌ها، ابهامات موجود حول آن متغیرها زدوده شود تا به روایی تحلیل نگارنده و سادگی درک خواننده کمک کند. ناگفته پیداست که به‌جای تعاریف عملیاتی، نگارنده با ابزارهای مفهومی به تعریف برخی از مفاهیم و متغیرهای کلیدی می‌پردازد.

**۳-۱. افکار عمومی:** این مفهوم به‌مثابه بخشی از زیست سیاسی جوامع، کارگزاری روشن-گر در سیاست خارجی شناخته می‌شود. این مفهوم به موضع‌گیری و ایستارهای شهروندان راجع به موضوعات سیاسی-اجتماعی اشعار دارد. با این وجود، افکار عمومی در منظومه شناختی کلاسیک به‌عنوان شرط غیرضرور، بازیگر هزینه‌ساز و محدودیت‌افزا پنداشته می‌شود. حال آن‌که تحولات شناختی و فن‌آورانه در عصر جدید باعث شد تا به یک نیروی بازی‌ساز در سیاست خارجی تبدیل شود. در واقع، تجربه بازیگر قربانی و شکنندگی زیست سیاسی مستقل، اعتبارش را در خوانش جدید تا حدی از دست داد که حسب آن، ناسازگاری شناختی و تفاوت ادراکی بین افکار عمومی و سیاست‌گذاران خارجی، ضمن کاهش نرخ عقلانیت، تصمیم‌گیری متأملانه را متزلزل می‌سازد (ذوالفقاری، ۱۳۹۹ ب: ۱۰-۷).

**۳-۲. اقلیت‌های قومی:** گروه‌های اقلیت به‌عنوان یکی از واقعیات زیست سیاسی جوامع، ذاتاً یک مسئله سیاسی‌اند. این نیروی اجتماعی به‌عنوان یک گروه سازمان‌یافته، دارای هویت قومی مشترکی‌اند که ضمن تضمین پیوند آن، فرصتی برای اثرگذاری بر سیاست‌گذاری فراهم می‌کند. برخلاف قرائت علمای روابط بین‌الملل که با انکار اثرگذاری اقلیت‌های قومی بر سیاست خارجی، آن را محصول فرعی فرآیندهای دولت‌سازی و ساختار آنارشیک بین‌الملل می‌پندارند، بین‌المللی‌شدن سیاست داخلی در پرتو تحولات شناختی و فناورانه و گذار از موضوعات بنیادین به غیربنیادین، انگیزه‌ای برای سهم‌خواهی این نیروی نوظهور در سیاست خارجی به‌وجود آورد (ذوالفقاری، ۱۴۰۱ الف: ۶۶-۶۵).

**۳-۳. رسانه:** رسانه‌ها به‌عنوان یکی از الزامات زیست سیاسی دموکراتیک، زاینده انقلاب شناختی-ارتباطی و مولود چرخش قدرت‌اند. این نیروها با مخابره اخبار و اطلاعات سیاسی-اجتماعی، اهمیت بسیاری در طی سال‌های اخیر کسب نمودند. در اهمیت رسانه‌های جمعی و شبکه‌های اجتماعی همین بس که هیچ نیروی اجتماعی قرینه‌ای نتوانست تا انقلاب و تحول بنیادینی در رفتارهای دیپلماتیک و سیاست‌گذاری خارجی ایجاد نماید. به بیان دیگر، رسانه‌ها تنها به‌عنوان نمایش‌گر قدرت نیستند، بلکه به نمایندگان برنامه‌داری بدل شدند که قدرت اثرگذاری بر سیاست خارجی دارند (ذوالفقاری، ۱۳۹۹ پ: ۳۰-۲۸).

**۳-۴. جنبش‌های اجتماعی:** جنبش به‌مثابه زبان تناقضات و شکاف‌های جوامع مدرن و ادامه سیاست با ابزارهای دیگر است. رهایی‌بخشی و گفتمان‌سازی جنبش‌ها ضمن تغییر قدرت، امکانی برای تغییر سیاست ایجاد می‌کند. برخلاف موضع انکارانه علمای روابط بین‌الملل از



جنبش‌ها که آنها را آیاتی از تحولات ساختاری می‌دانند، نوع بسیج سیاسی و منابع، سازماندهی، مدیریت و کنش‌گری آنها قادر به تغییر قدرت و اثرگذاری بر سیاست‌گذاری خارجی است (ذوالفقاری، ۱۳۹۹ت: ۲۰-۱۷).

**۳-۵. پارلمان:** قوه مقننه به‌عنوان نهاد قانون‌گذار، ضمن نمایندگی جامعه، دست به نظارت و پایش رفتارهای قوه مجریه می‌زند. برخلاف منطق کلاسیک که سیاست‌گذاری خارجی را امتیاز انحصاری قوه مجریه می‌پندارد و با توجیه تأمین منافع ملی، منکر و مانع تأثیرگذاری دیگر ارکان حاکمیت می‌شود، پیوند میان ملت‌ها و رشد تحولات حاصل از جهانی‌شدن، مهاجرت و ظهور سیستم چندقطبی و آهنگ روبه‌رشد گفتمان چندفرهنگ‌گرایی باعث شد تا دیپلماسی پارلمانی به یکی از الزامات زیست سیاسی مدرن بدل شود (ذوالفقاری، ۱۴۰۱ب: ۸-۵).

**۳-۶. نظامیان:** نیروی نظامی به‌مثابه یکی از قدرتمندترین سازمان‌های اجتماعی، درصد تأمین امنیت کشورهاست. قدرت‌جویی به‌عنوان هسته اصلی تصمیم در منظومه معرفتی کلاسیک، نظامیان را به ابزار ملی سیاست‌گذاری بدل ساخت. اما دگردیسی‌های وجودی، معرفتی و روشی در نظام بین‌الملل، بازبینی در مفاهیم تهدید، امنیت و دیپلماسی با تغییر هویت و نقش نظامیان، فرصتی برای اثرگذاری آن‌ها بر سیاست خارجی به‌وجود آورد. به‌گونه‌ای که با تلاش برای توزیع و تکثیر امنیت ایجابی، بستری برای گذار به‌سوی جوامع پسانزاعه تمهید می‌کنند (ذوالفقاری، ۱۴۰۰: ۱۷۷-۱۷۵).

**۳-۷. احزاب سیاسی:** تفکر راجع به دموکراسی به‌مثابه اندیشه‌ورزی در باب احزاب است. این نیروی اجتماعی به‌عنوان مهم‌ترین بازیگر جوامع دموکراتیک، حلقه وصل بین جامعه و حکومت است (ذوالفقاری، ۱۳۹۹ت: ۲-۶). برخلاف قرائت ارتدوکس که سیاست‌گذاری خارجی را یک رفتار فراحزبی می‌پندارد، قدرت‌جویی، کرسی‌طلبی و برنامه‌محوری احزاب در خوانش مدرن باعث شد تا سیاست‌گذاری خارجی با مذاکره و چانه‌زنی بین احزاب مأموس و مألوف گردد. در واقع، پتانسیل انتخاباتی و مقبولیت مردمی، اندماج منطق رفتاری و موقعیت سیاسی احزاب از یک‌سو و ظرفیت‌های نهادی و انسجام درونی آن‌ها از سوی دیگر، فرصتی برای اثرگذاری احزاب بر سیاست خارجی به‌وجود آورد.

حال این‌گونه پردازش مفهومی، ضمن سهولت در درک خواننده از مفاهیم کلیدی و تسهیل در برقراری ارتباط، به‌مثابه بازدارنده‌ای در برابر خوانش‌های متضاد عمل می‌کند. در واقع، از آن‌جایی که مفاهیم حامل معانی گوناگونی‌اند و سیاست‌شناسان و علمای روابط بین‌الملل هم بر

مبنای آموزه‌های تعلیمی و عادت‌واره‌های آموزشی خود، خوانش‌های گوناگونی از مفاهیم دارند، تعریف مفاهیم توسط نگارنده می‌تواند خواننده را از تعدد روایی و تکثر تقریری از یک‌سو و برداشت جانبدارانه از سوی دیگر دور کند.

#### ۴. منطق سیاست‌گذاری خارجی نوین

اصلی‌ترین منطق سیاست خارجی، «تأمین منافع ملی» است. به بیان دیگر، منطق رفتاری همه سیاست‌گذاران خارجی، تأمین حداکثری منافع ملی در نظام نوین بین‌المللی است که مواضع سیاسی ناهمگون و ترجیحات سیاستی ناهمسو به‌عنوان شناسه اصلی آن است (مشیرزاده، ۱۳۹۹). مزید بر آن، پویایی نظام بین‌الملل و تأثیرپذیری سیاست‌گذاری خارجی از تاریخ، رفتارهای نهادی و محیطی باعث می‌شود تا زنجیره‌ای از بازیگران و نهادهای مشارکت‌جو در محیط پیچیده سیاست خارجی، به سهم‌خواهی در فرآیند تصمیم‌گیری قیام نمایند. این‌گونه قبض و بسط وجودی، روشی و معرفتی را می‌توان در نسل‌های مختلفی از سیاست خارجی هم سراغ گرفت.

#### ۴-۱. نسل اول، سیاست خارجی عمل‌گرا (دهه‌های ۵۰ و ۶۰)

این نسل سیاست خارجی برآیندی از تحولات عصر پساجنگ دوم جهانی به‌ویژه دهه‌های ۵۰ و ۶۰ است. در این قرائت، سیاست خارجی به‌عنوان درک تصمیمات و انتخاب‌ها پنداشته می‌شود. اسنایدر و همکارانش در اثر مشترکی با عنوان «تصمیم‌گیری به‌عنوان رهیافتی برای مطالعه سیاست بین‌الملل»، خاستگاه اصلی اقدام و رفتار در سیاست خارجی را در لایه‌های گوناگون فراملی تا فراملی جستجو می‌کنند. روزنا هم در اثرش با عنوان «پیش‌نظریات و نظریه‌های سیاست خارجی»، تجمیع اطلاعات در سطوح مختلف را ضرورتی برای فهم سیاست خارجی می‌داند. در نهایت، مارگارت و هارولد اسپروت هم در کتاب «رابطه فرد- محیط در سیاست بین‌الملل»، محیط روانی تصمیم‌گیری را در سیاست خارجی صاحب نفوذ می‌دانند. طبق این فهم، محیط بین‌الملل توسط تصمیم‌گیران تفسیر می‌شود.

#### ۴-۲. نسل دوم، سیاست خارجی کارگزارانه (دهه‌های ۶۰ تا ۸۰)

توسعه رهیافت‌های کارگزارانه در سطوح مختلف تحلیل و تبیین‌های روش‌شناختی، شناسه اصلی این نسل است. این نسل با شمولیت گروه‌ها و نهادهای مادون و مافوق اثرگذار بر سیاست

خارجی، بنای تصمیم‌گیری گروهی را می‌گذارد. طبق این فهم، شرط ائتلاف گروهی و کسب رضایت بازیگران مختلف، کیفیت تصمیم در سیاست خارجی را مشروط می‌کند. چنین ضرورتی ناشی از منطق بقا و قدرت‌جویی دیوان‌سالارانه است که انفعال و نازایی در تصمیمات سیاست خارجی، نه تنها آن‌ها را به مرگ‌اندیشی سیاسی سوق می‌دهد، بلکه حتی هویت سیاسی آن‌ها را هم عقیم می‌سازد. طبق این قرائت، تقلای بازیگران و نیروهای مختلف اجتماعی برای اثرگذاری بر سیاست‌گذاری اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. گذشته از آن، زایش سیاست خارجی در این نسل ناشی از چندلایگی آن است که علاوه بر متغیرهای مادی، محیط اجتماعی و روانی را هم مطمح نظر قرار می‌دهد.

#### ۴-۳. نسل سوم، سیاست خارجی فراگیر (دهه ۸۰ به بعد)

ظهور نسل جدید مطالعات سیاست خارجی، نه تنها به ضمانتی جهت تحلیل چندلایه موضوعات سیاسی، بلکه اهتمام و جهد بلیغی برای درآمدن از زیر یوغ نظریات روابط بین‌الملل بدل شد. تحولات شناختی و جابه‌جایی قرائت‌های ساختارگرا با رهیافت‌های پساتجربی در عصر پساجنگ سرد، فرصتی برای نیروهای مختلف اجتماعی جهت اثرگذاری بر فرآیندهای سیاست خارجی مهیا نمود. در واقع، تلاش اندیشه‌ورزان جهت نظریه‌پردازی در حوزه سیاست خارجی، محملی برای اعتنا به فرهنگ، هویت و گروه‌های اجتماعی از یک سو و جهت‌گیری‌های هر یک از بازیگران سیاسی - اجتماعی از سوی دیگر به‌وجود آورد.

تبار نسل‌های مختلف مطالعات سیاست خارجی، آیتی بر دگراندیشی و کارگزارمحوری آن دارد که ضمن تلاش برای هویت‌جویی مستقل، اهتمامی جهت تکمیل نظریات روابط بین‌الملل می‌کنند. طبق این فهم، در حالی که سیاست خارجی در منطق روابط بین‌الملل، معلول و مفعول است؛ فهم صواب از سیاست خارجی نوین نیازمند توجه به بسترها، بازیگران و سطوح گوناگون است. گذشته از آن، چهره ژانوسی سیاست خارجی و شبکه‌ای شدن آن در عصر جدید، ضرورت توجه به سطوح خرد، میانی و کلان را ایجاب می‌کند. منطق اصلی پژوهش جاری برای گونه‌بندی نیروهای اجتماعی مختلف، قلمرو فعالیت آن‌هاست. طبق این پشتوانه فکری، درحالی که با اندکی اغماض، قلمرو اصلی فعالیت افکار عمومی، اقلیت‌های قومی، رسانه‌های جمعی و جنبش‌های اجتماعی؛ منطقه‌ای و بخشی است، قلمرو فعالیت پارلمان، نظامیان و احزاب سیاسی در سطح ملی است. در نهایت، قلمرو فعالیت فرآیندهای جهانی‌شدن به‌عنوان

نیروی اجتماعی اثرگذار بر سیاست خارجی، فراملی است. به این ترتیب، فرسایش شکاف سه‌گانه هستی‌شناختی، معرفت‌شناختی و روش‌شناختی پیشین در تحلیل سیاست خارجی و ظهور رهیافت هم‌نشینانه، ضرورت این تقسیم‌بندی را دوچندان ساخت.

### ۵. سطح خُرد؛ نقش آفرینی نیروهای فروملی در سیاست‌گذاری خارجی

صحنه سیاست داخلی اغلب با رقابت نیروهای مختلف اجتماعی به‌ویژه افکار عمومی، اقلیت‌های قومی، رسانه‌های جمعی و جنبش‌های اجتماعی تعیین می‌یابد. مطالبه‌گری این نیروها و سهم‌خواهی آن‌ها در فرآیند تصمیم‌گیری، فهم رفتار آن‌ها در سیاست خارجی را دوچندان مقرون به تحلیل می‌سازد.

#### ۵-۱. تأثیر افکار عمومی بر سیاست خارجی

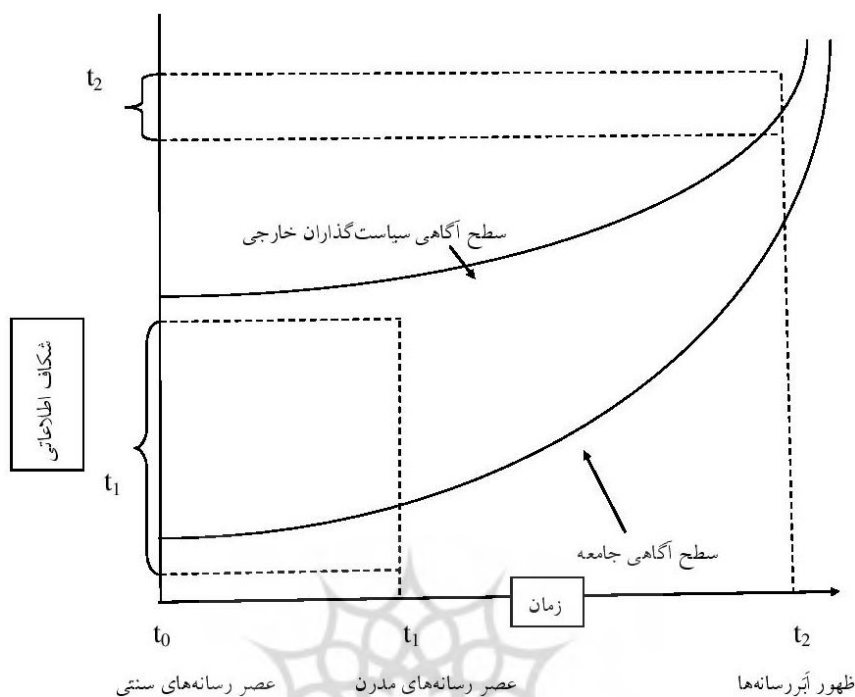
افکار عمومی به‌مثابه بخشی از زیست سیاسی جوامع، کارگزار روشن‌گر در سیاست خارجی است. فرسایش انحصار اطلاعاتی سیاست‌گذاران در پرتو تحولات و دگردیسی‌های نوین و دسترس‌پذیری سیاست خارجی، هزاره سوم را به عصر شهروندی مبدل ساخت. این درک نوین در مقابل قرائت سنتی از افکار عمومی قرار می‌گیرد که با توجه به ماهیت غیراجتماعی سیاست خارجی، بر انفعال افکار عمومی و سیاست‌گذاری خارجی تأکید می‌کند. در بیان دیگر، درک نخبه‌گرایانه- استعلائی سنت‌گرایان با تقدیس سیاست خارجی و نشان دادن آن بر برج عاج انتزاعیات، افکار عمومی را ناتوان از فهم رفتار دولت می‌پندارد. گذشته از آن، ناپایداری و تلون افکار عمومی، ضرورتی برای استخدام رویه بالا به پائین ایجاد می‌کند که جز حق دموکراتیک رأی‌دهی، تأثیری بر سیاست خارجی نخواهد داشت. اما شبکه‌های اجتماعی و رسانه‌های جدید کمک به ائتلاف افکار عمومی جهت اثرگذاری بر سیاست خارجی می‌کنند. این منابع شناختی ضمن کمک به تشکیل حکومت الکترونیکی، بستری برای تجهیز آنلاین اطلاعاتی افکار عمومی از سیاست خارجی مهیا می‌نمایند (Tomz et al., 2020: 122-128).

این فن‌آوری‌های نوین به‌عنوان ساختار فرصت سیاسی جدید، ضمن تکوین جنبش افکار عمومی، بستری برای تغییر رفتار سیاست خارجی و حتی تغییر ساختاری سیاست مهیا می‌کنند. چنین تحوّل منجر به تکوین جامعه مدنی سایبری فعال خواهد شد که اولویت‌های جمعی آن‌ها را مستقیم به نخبگان سیاست‌گذار منتقل می‌کند. ناگفته پیداست که در دوران

بحران، رابطه بین بهینگی کارکردی و مقبولیت سیاست‌گذاران خارجی ایجابی می‌شود. به بیان دیگر، در زمان بحران‌های ملی و یا موضوعات حساس سیاست خارجی، انسجام عقیدتی و ائتلاف سیاسی بیشتری در افکار عمومی ظهور می‌یابد. حال آن‌که در زمانی که موضوعات سیاست خارجی چندان حساسیت‌برانگیز نباشد، کثرتی از افکار به وجود می‌آید. در چنین وضعیتی، مردم با استخدام دکتین اولویت شناختی، به برآورد تمامی رفتارها و کارکردهای حکومت و سیاست‌گذاران خارجی دست می‌زنند. به بیان دیگر، مردم بر اساس منطق سودانگاری، بیش از بهینگی رفتاری، درصدد رضایت و ائتلاف هستند. چنین رفتاری ناشی از منطق اقتصاد شناختی است. اهمیت و حساسیت برخی موضوعات سیاست خارجی به حدی است که کج‌کارکردی سیاسی ضمن کاهش مقبولیت عمومی سیاست‌گذاران، مشروعیت سیاسی حکومت را هم کاهش می‌دهد و برعکس.

## ۵-۲. تأثیر رسانه‌ها بر سیاست خارجی

رسانه‌ها هم به‌عنوان یکی دیگر از الزامات زیست سیاسی دموکراتیک، با تعدیل کنترل حکومت بر فرآیند شناختی، سیاست خارجی را به هنر مبتنی بر فن‌آوری در سده بیست‌ویکم بدل ساختند. این نیروی اجتماعی به‌مثابه برآیند انقلاب شناختی و مولود چرخش قدرت، ضمن اثرگذاری بر سیاست خارجی، تحوّل بنیادینی در رفتارهای دیپلماتیک ایجاد کرد. برخلاف نگاه ابزاری سیاست‌گذاران و وابستگی رسانه‌ها به سیاست در گفتمان سنتی، رسانه‌های جدید بر تصمیم‌گیری و شرایط تصمیم در سیاست خارجی تأثیر می‌گذارند (Stromback & Esser, 2014: 247). چنین تحوّل با رسانه‌ای‌سازی سیاست خارجی، آن را به بازی راهبردی بدل کرد. این‌گونه پیوند بین رسانه‌ها و سیاست خارجی را می‌توان در سرکوب اعتراضات دانشجویان در میدان تیان‌آن‌من در ژوئن ۱۹۸۹، بحران ۱۹۹۰-۹۱ خلیج فارس، کودتا در روسیه در آگوست ۱۹۹۱، جنگ‌های داخلی در عراق، سومالی، بوسنی و به‌ویژه تحوّل کشورهای عربی ملاحظه کرد. اثرگذاری رسانه‌ها بر سیاست خارجی تا حدی رشد یافت که پطروس گالی، دبیر کل وقت سازمان ملل، آن را ششمین عضو شورای امنیت سازمان ملل معرفی کرد (Minear et al., 1996: 4). در واقع، ظهور رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی ضمن تجهیز شناختی افکار عمومی، به‌مثابه یک ساختار فرصت‌نوینی بدل شد که فرصتی برای تشکیل حکومت الکترونیکی فراهم نمود. چنین تحوّل را می‌توان به روایت تصویر هم مشاهده کرد.



تصویر شماره ۱. شکاف اطلاعاتی بین جامعه و سیاست‌گذاران در پرتو تحول فناوری‌های رسانه‌ای

با تأمل در تصویر بالا مشخص می‌شود که با تجهیز شناختی جامعه از تحولات مستحدث در صحیفه سیاست داخلی و خارجی، شکاف اطلاعاتی بین سیاست‌گذاران و شهروندان کاهش می‌یابد. طبق این فهم، ناآگاهی شهروندان از فرآیندهای تصمیم‌گیری، سیاست خارجی را به بازاری بدل می‌سازد که به سود سیاست‌گذاران خواهد بود. اما هر چه سطح شکاف اطلاعاتی-شناختی بین جامعه و سیاست‌گذاران کاهش یابد، فرصت بیشتری برای نیروهای مختلف اجتماعی جهت اثرگذاری بر فرآیند تصمیم‌گیری مهیا خواهد شد. در بیان پیداتر، هر چه که رسانه‌ها به‌عنوان منبع قدرت تصمیم‌گیران و یک نیروی بی‌کنش و ابزار در منظومه شناختی کلاسیک پنداشته می‌شدند، در صحیفه معرفتی جدید به‌عنوان منبع شناختی و نیروی اثرگذار بر سیاست خارجی تلقی می‌شوند. شکل‌گیری جامعه مدنی سایبری فعال به‌عنوان زاینده چنین تحوّل است که ضمن تأثیرگذاری بر اولویت‌ها و اهداف سیاست خارجی، قادر به جهت‌دهی به ایستارهای سیاست‌گذاران هم است. به بیان دیگر، رسانه‌ها با پُر کردن خلاء شناختی بین جامعه و تصمیم‌گیران، با برجسته‌سازی و شفاف‌سازی نوع تصمیمات، ضمن افزایش هزینه‌های

رفتار دولت در سیاست‌گذاری و دوری از سندروم خطاپوشی، موقعیت تصمیم‌گیران را تحت الشعاع قرار می‌دهند.

این تحولات نوین نشان می‌دهند که فهم رسانه‌ای شدن سیاست خارجی در عصر جاری با تغییرات اجتماعی چهارگانه «گسترش»، «جایگزینی»، «ترکیب» و «انطباق» امکان‌پذیر است. طبق دکترین گسترش، رسانه‌ها دست به گسترش قابلیت‌های ارتباطی سیاست خارجی در زمان‌ها و مکان‌های مختلف می‌زنند. طبق این تز، نیازی به ارتباط فیزیکی سیاست‌گذاران کشورهای مختلف نیست. چنین تحولی باعث جایگزینی فعالیت‌ها و نهادهای اجتماعی با رسانه‌ها شد (Krebs, 2020). اهمیت دکترین جایگزینی تا حدی رشد یافت که بستری برای ظهور «سیاست دوستی» به‌وجود آورد. دکترین ترکیب با تأکید بر آمیزش رفتارهای رسانه‌ای با فعالیت‌های سیاسی، بر این باور است که تمام رفتارهای سیاسی-اجتماعی متأثر از رسانه‌ها هستند. در نهایت، دکترین انطباق بر این فرضیه استوار است که استقلال بیشتر رسانه‌ها باعث اثرگذاری بیشتر آن‌ها بر سیاست خارجی می‌شود. بنابراین، رسانه‌ای شدن سیاست خارجی یک فرآیند اجتماعی است که با تبدیل شدن به نهاد اجتماعی، در پیوند ناگسستنی با سیاست خارجی قرار گرفت. در واقع، با وجود اهداف و اولویت‌های متفاوت، رسانه‌ها و سیاست خارجی دارای نیازهای متقابلی هستند که آن‌ها را لازم و ملزوم یک‌دیگر قرار می‌دهد.

### ۵-۳. تأثیر اقلیت‌های قومی بر سیاست خارجی

گذار سیاست از موضوعات بنیادین به غیربنیادین، اقلیت‌های قومی را هم به کارگزار سیاست خارجی در عصر جدید بدل ساخت. با وجود غفلت از اقوام و درک علمای روابط بین‌الملل از آن به‌مثابه یک مسئله فرهنگ‌گریز و محصول فرعی روابط متقابل بین فرآیندهای دولت‌سازی و ساختار آنارشیک، پایان جنگ سرد ضمن تغییر سیستم سیاست‌گذاری خارجی، نظامی مستعد تأثیرپذیری از گروه‌های لابی به‌وجود آورد. نمایندگی سیاسی اقلیت‌ها در تصمیمات سیاست خارجی، ضمن ممانعت از سیاست‌های هزینه‌بردار و وتوی تصمیمات نادرست، آیتی برای گذار موفق به دموکراسی انگاشته می‌شود. کیفی شدن فعالیت‌ها و رفتارهای سیاسی اقلیت‌های قومی در پرتو تحول فن‌آوری‌های شناختی در دهه گذشته، ضمن تبدیل آن‌ها به نیروی اجتماعی دارای قدرت و تو در سیاست داخلی، فرصتی برای مشارکت در فرآیند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی فراهم کرد. مزید بر آن، رشد رژیم‌های حقوق بشر

بین‌الملل و کنش‌گری دادگاه‌های ملی - بین‌المللی و شناسه‌های دموکراسی لیبرال، توان دولت‌ها برای محدودسازی حقوق اقوام را کاهش می‌دهد.

گذشته از آن، منافع اقتصادی - اجتماعی اقوام در سطح داخلی، نوع موضوع سیاست خارجی و اولویت‌های دیپلماتیک، تضاد منافع نهادهای سیاست‌گذار و تأثیر هنجارهای بین‌الملل بر سیاست‌گذاری ملی، بستری برای اثرگذاری مستقیم یا غیرمستقیم اقلیت‌های قومی بر سیاست خارجی دوران معاصر مهیا می‌کند (Bonjour, 2011: 93-99). به این معنا که با استفاده از روابط دیپلماتیک، پیوند دیوان‌سالارانه با 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.

از منظر نهادی، در جوامع چندفرهنگی با فرهنگ مشارکتی که اقوام از حقوق شهروندی برخوردارند، بستر مهمی برای اثرگذاری اقلیت‌ها بر سیاست خارجی ایجاد می‌شود. مزید بر آن، رقابت حزبی، سطح بالای مشارکت پارلمانی در فرآیند سیاست‌گذاری، حمایت مالی از کارزارها و رقابت‌های سیاسی باعث می‌شود تا یک سیستم سیاسی فرصت بیشتری برای تأثیرگذاری اقوام بر سیاست‌گذاری خارجی به‌وجود آورد (Hanania & Trager, 2020: 3-9). در یک قرائت تحلیلی، سیاست خارجی با تهییج اقلیت‌های قومی، منجر به تسهیل یا تحدید جنبش‌های قومی و اثرگذاری آن‌ها بر فرآیند تصمیم‌گیری می‌شود. هم‌چنین، گاهی اقلیت‌های قومی به‌عنوان ابزار سیاست‌گذاران خارجی، منجر به فشار بر مخالفین می‌شود. چنین قرائتی را می‌توان در سیاست خارجی کشورهای کوچک مشاهده کرد که از اقلیت‌های قومی به‌عنوان ابزاری در رقابت قدرت داخلی و بین‌المللی بهره می‌گیرند.

در نهایت، برخلاف کشورهای غیردموکراتیک، سیاست خارجی در کشورهای دموکراتیک تحت تأثیر جنبش‌های قومی است. اما نیک پیداست که اساساً تأثیرگذاری اقلیت‌های قومی بر سیاست خارجی به روابط آن‌ها با سیاست‌گذاران، شبکه‌ها، منابع و ارتباطات گسترده در سطوح داخلی و خارجی بستگی تام دارد. چنین فهمی مبتنی حق مشارکت و اعمال قدرت شهروندان در سیاست خارجی است. حال آن‌که عدم نمایندگی اقلیت‌های قومی و انسداد مجاری و ساختارهای فرصت سیاسی آن‌ها، ضمن تبدیل شدن به یک مسئله سیاسی، منبع بالقوه منازعات در آینده خواهد بود.



#### ۴-۵. تأثیر جنبش‌های اجتماعی بر سیاست خارجی

گرچه سیاست خارجی در منطق کلاسیک به‌عنوان یک موضوع نخبه‌گرا، پیوندی با زیست سیاسی- اجتماعی ندارد، اما چنین فهمی ضرورتاً یک دروغ سیاسی نیست، بلکه نوعی عصبیت شناختی است. این قرائت با تأکید بر عدم عقلانیت سیاست دموکراتیک، اثرات جنبش‌های اجتماعی بر سیاست خارجی را منکر می‌شود. حال آن‌که جنبش‌ها به‌مثابه زبان شکاف‌های جوامع مدرن و ادامه سیاست با ابزارهای دیگر، موقعیت بی‌بدیلی در سیاست خارجی دارند. اهمیت جنبش‌های اجتماعی در سیاست خارجی ناشی از رهایی‌بخشی و گفتمان‌سازی است که با تغییر قدرت، بستری برای تغییر سیاست به‌وجود می‌آورند.

چنین خوانشی ناشی از درک جامعه‌محور و نه لزوماً دولتی از سیاست خارجی است که با تأکید بر ولایت مطلقه دولت، حصار آهنینی دور سیاست خارجی می‌کشد که با وجود مشارکت جنبش‌های اجتماعی، ضریب نفوذ آن‌ها در سیاست خارجی را مغفول می‌گذارد. به بیان دیگر، کرسی ولایی و روحانی دولت در ادبیات کلاسیک، نوعی بی‌اعتنایی به اصول اخلاقی و نگاه ناسوتی به شالوده‌های معنایی سیاست خارجی است (Brown, 1992: 25). اما نکوهش جنبش‌های اجتماعی به‌مثابه مداخله غیردموکراتیک در سیاست با اشتهار آن به‌عنوان یکی از شالوده‌های سیاست دموکراتیک از دهه ۶۰ جابه‌جا شد. چنین تحوّل باعث وابستگی متقابل سیاست نهادی و فرانهادی گردید. قائلان به نفوذ ایجابی جنبش‌ها بر سیاست‌گذاری خارجی، با تلقی جنبش به‌عنوان نیروی تغییر اجتماعی و بخشی از فرآیند توسعه سیاسی دموکراتیک، بر این باورند که هدف اصلی جنبش‌های اجتماعی، تکوین افکار عمومی، هویت‌سازی و اثرگذاری بر سیاست خارجی است (Tarrow, 2011: 221).

اساساً جنبش‌ها با تلاش برای نمایندگی شکاف‌های اجتماعی، مطالبات نوینی را در دستور کار سیاست‌گذاری قرار می‌دهند. اما اگر حاکمیت سیاسی فرصتی برای استماع این مطالبات نوین مهیا نکند، جنبش‌ها با استخدام راهبردهای هزینه‌بردار، توجّه آن‌ها را جلب می‌کنند. برای نمونه، با وجود تأثیر حداقلی جنبش‌های حق رأی زنان آمریکا بر فرآیند سیاست‌گذاری، موضوع رأی زنان در دستور کار قرار گرفت (King et al., 2005: 1214-1218). هم‌چنین، تأثیر جنبش‌های اجتماعی در سیاست‌گذاری تا حدّی است که جنبش‌های دموکراسی‌خواه در اروپای شرقی در سال ۱۹۸۹ نقش مهمّی در ایجاد نظم نوین جهانی ایفا کردند. مزید بر آن، کنش‌های توده‌ای و تظاهرات خیابانی در چکسلواکی، آلمان شرقی،

مجارستان، لهستان و رومانی نیز نقش به‌سزایی در فروپاشی رژیم‌های کمونیستی این کشورها داشته‌اند. در نهایت، بسیج‌های مردمی در کشورهای حوزه بالتیک، به فروپاشی شوروی سابق در سال ۱۹۹۱ منجر شده است.

طبق این مصادیق، مشارکت در جنبش‌های اجتماعی به تریبونی برای طرح مطالبات شهروندان، تغییر هویت سیاسی- اجتماعی و کانال اثرگذاری بر سیاست خارجی بدل شد. بر این اساس، رابطه بین جنبش‌های اجتماعی و سیاست‌گذاری خارجی یک فرآیند دوطرفه است. بدان معنا که سیاست‌گذاری خارجی بستری برای ظهور جنبش‌های اجتماعی تمهید می‌کند. در مقابل، جنبش‌های اجتماعی هم بر سیاست‌گذاری‌های عمومی نوین اثر می‌گذارند. حسب چنین فهمی، جنبش‌های اجتماعی به‌عنوان نیروی اثرگذار بر تصمیمات حکومت بدل شدند. خاستگاه اصلی چنین اهمیتی، تغییر گفتمان عمومی است که با تغییر قدرت، بستری برای تغییر سیاست مهیا می‌سازد.

در نهایت، برخلاف موضع انکاری- ایهامی قرائت سنتی که نیروهای اجتماعی فروملی را نمدی از تحولات ساختاری مانند الغای سیستم برده‌داری، نئولیبرالیسم، امواج دموکراتیزاسیون و جهانی‌شدن از یک‌سو و یا پیامدهای ثانوی و حاشیه‌ای منازعات ژئوپلیتیکی و درون‌دولتی مانند ملّی‌گرایی، تنش‌های قومی، تروریسم و بحران‌های اقتصادی از سوی دیگر تلقی می‌کنند، این نیروها با کسب زیست سیاسی مستقل، بر فرآیند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی اثر می‌گذارند. وجاهت این نیروهای اجتماعی در فرآیند سیاست‌گذاری خارجی علاوه بر منطق نظری، مولود تحولات سیاسی نظیر بحران سیاسی در نظام بین‌الملل، ظهور تحولات بهار عربی، رشد گروه‌های تروریستی، جنگ‌های داخلی و شهری، بحران پناهندگی، نقض حاکمیت سیاسی، افزایش محبوبیت احزاب راست افراطی و کاهش فرآیند دموکراتیک‌سازی در جهان است.

## ۶. سطح میانی؛ نقش‌آفرینی نیروهای ملّی در سیاست‌گذاری خارجی

رقابت نیروهای مختلف اجتماعی در سطح ملّی به‌عنوان بخش پیوسته فرآیند سیاسی است. کشاکش گفتمانی این نیروهای اجتماعی به‌ویژه پارلمان، احزاب سیاسی و نظامیان باعث می‌شود تا سیاست خارجی از انحصار حاکمیت درآید. به بیان دیگر، با کنش‌گری این نیروهای اجتماعی در عرصه رقابت‌های سیاسی و فرآیند تصمیم‌گیری، سیاست خارجی از امتیاز مطلق حکومت تبدیل به حقی برای مجموعه‌ای از گروه‌ها شده است. تأثیرگذاری و داعیه‌داری این

نیروها و سهم‌خواهی آن‌ها در فرآیند سیاست‌گذاری، فهم رفتارشان در تصمیم‌گیری را دوچندان مقرون به تحلیل می‌سازد.

### ۱-۶. تأثیر پارلمان بر سیاست خارجی

تبیین رفتار پارلمان به‌عنوان یک نیروی اجتماعی سطح میانی بر سیاست خارجی به‌معنای فهم موازنه قوای بین قوه مجریه و مقننه است. این فهم به‌مثابه فرآیند بی‌وقفه سنجش قدرت، درصدد پاسخ به تحولات نظام بین‌الملل است. گرچه دافعه سیاست بین‌الملل برای رأی‌دهندگان، روابط قدرت در سیستم‌های دموکراتیک و کارویژه نظارتی پارلمان، پیچیدگی چانه‌زنی‌های بین‌الملل و فرسایشی شدن تصمیم‌گیری در پرتو قدرت وتوی پارلمان، محافظه‌کاری سیاست جهانی و دوری از رفتارهای عمل‌گرایانه در سیاست خارجی به غفلت از نقش پارلمان در سیاست خارجی منجر گشت، اما خیزش تحولات نوین، پیدایش سیستم چندقطبی و شبکه‌ای شدن نظام تصمیم‌گیری، آن را بدل به یکی از اصلی‌ترین کنش‌گران سیاست خارجی کرد.

در واقع، ضرورت گسترش سیستم‌های همکاری به‌مثابه مولود تحولات نظام بین‌الملل در دوران پس 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 تحوّل، تخصیص اقتدارآمیز ارزش‌ها را برای کل جامعه معنا کرد. به گواه تاریخ، از زمان جنگ ویتنام، نقش پارلمان در سیاست خارجی متحوّل شد. چنین نفوذی تا جایی رشد کرد که مجلس سنا تمام بودجه‌های عملیات نظامی آمریکا در کامبوج و ویتنام جنوبی را کاهش داد. در دهه ۸۰، بسیاری از تصمیمات کنگره در مقابل تصمیمات دولت ریگان به‌ویژه در خصوص آمریکای مرکزی قرار گرفت. در دوران ریاست‌جمهوری کلینتون در دهه ۹۰، بسیاری از سیاست‌های آمریکا درباره هائیتی، بوسنی و سومالی برای کاهش مداخلات کنگره، تعدیل و اصلاح شد.

با آغاز سده بیست‌ویکم، نقش‌آفرینی پارلمان در سیاست خارجی در قالب دیپلماسی پارلمانی نمود یافت. طبق این تحوّل، گاهی دیپلماسی پارلمانی با اتخاذ منطق حمایتی، تلاش دستگاه دیپلماسی در سیاست خارجی را مورد حمایت قرار می‌دهد. اما گاهی با کاربرد منطق رقابتی، موضع مستقلانه‌ای در سیاست خارجی در پیش می‌گیرد. چنین منطقی حاصل جسارت ذاتی پارلمان جهت اثرگذاری بر سیاست خارجی و نتیجه فعالیت‌های دیپلماتیک پارلمانی است.

به بیان دیگر، نه تنها ارتباطات بیرونی باعث تجهیز شناختی بیشتر نمایندگان می‌شود و انگیزه‌ای برای بازیگران حکومتی جهت هدایت رفتارهایشان بر مبنای استراتژی دیپلماتیک قوه مجریه ایجاد می‌کند، بلکه سیاست‌گذاران خارجی هم گاهی با امدادگیری از فرستادگان پارلمانی، به میانجی‌گری بین طرف‌های منازعه دست می‌زنند (Ihalainen & Matikainen, 2016: 1). اهمیت پارلمان در سیاست خارجی نوین به حدی است که یکی از پنج بحث مهم بوندستاگ<sup>۱</sup> به مسائل بین‌الملل تخصیص می‌یابد و هم‌چنین یک‌پنجم دغدغه‌های آن به معاهدات بین‌الملل اختصاص دارد (Ismayr, 2007: 181-184). از سوی دیگر، افزایش سطح آموزش و منابع مختلف اطلاعاتی به رشد طبقات تحصیل کرده‌ای منجر شد که ضمن توجه به مسائل بین‌المللی، پیوند انتخاباتی با سیاست خارجی برقرار می‌کند.

طبق این فهم نوین، اهمیت دیپلماسی پارلمانی به‌مثابه برآیندی از منطق پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری جمعی در طی سال‌های اخیر، درصدد ارتقای دموکراسی، شفافیت، گسترش تفاهم بین-پارلمانی، همکاری‌های بین‌حزبی و مدیریت منازعات است. ملهم از چنین شالوده‌های تحلیلی، در ۲۹ آگوست ۲۰۱۳، پارلمان بریتانیا به مخالفت با فراخوان حکومت برای واکنش قاطع و نظامی جامعه بین‌المللی به استفاده از تسلیحات شیمیایی دولت سوریه علیه شورشیان حومه دمشق برخاست. در این سال، دیوید کامرون، نخست‌وزیر دولت ائتلافی بریتانیا، قائل به استفاده از نیروی نظامی برای مقابله با تسلیحات شیمیایی بوده است. اما مخالفت پارلمان، به دوری از اقدام نظامی منجر شد (Kaarbo & Kenealy, 2016: 30-35). رأی پارلمان بریتانیا در سال ۲۰۱۳ به‌عنوان یکی از بارزترین جلوه قدرت پارلمانی و تأثیر آن بر سیاست خارجی بوده است.

هم‌چنین، مطالعه رفتار پارلمان اروپایی و اثرات اصلاحات متعدّد در معاهدات اتحادیه نشان می‌دهد که نه‌تنها نقش پارلمان و دیپلماسی پارلمانی در سیاست خارجی گسترش یافت، بلکه اختیارات قانونی آن هم در رفتار سیاست خارجی افزایش یافت. حسب چنین تحولی، علاوه بر آن‌که قدرت پارلمان در سیاست امنیتی و خارجی مشترک اتحادیه اروپا تا زمان معاهده ماستریخت<sup>۲</sup> تداوم یافت، معاهده لیسبون حتی اختیارات جدیدی به پارلمان بخشیده است. بنابراین، پارلمانی‌سازی روابط بین‌الملل و سیاست خارجی اغلب به‌عنوان علت و نتیجه فرآیند

۱. مجلس قانون‌گذاری آلمان

۲. Maastricht Treaty

دموکراتیک‌سازی است. طبق این فهم، پارلمان‌ها با تلاش برای پیوند بین ملت‌ها، به آلترناتیوی برای دیپلماسی حکومتی بدل شدند. بنابراین، حاکمیت؛ منزلت؛ اعتبار و محیط پارلمانی به‌عنوان مکانیسم‌های نفوذ بر سیاست خارجی، ضمن تحدید قدرت کلاسیک، به ایجاد روابط فراحکومتی منجر می‌شود.

## ۲-۶. تأثیر نظامیان بر سیاست خارجی

ماهیت آنارشیک سیستم بین‌الملل ضمن رشد احساس ناامنی و تعلیق امنیت کشورها، نظامیان را بدل به یکی از نیروهای اجتماعی اثرگذار بر سیاست خارجی کرد. اما انقلاب روشن-فکری روابط بین‌الملل از اواسط دهه ۱۹۸۰، جابه‌جایی واقع‌گرایی محافظه‌کار با رهیافت‌های انتقادی و معرفت‌شناختی نوین، سیطره ذهنی-سیاسی لیبرالیسم بعد از جنگ سرد، ظهور گفتمان‌های نوین درباره دولت‌های ورشکسته و جنگ‌های نوین و رشد بحث‌های امنیتی‌سازی به‌مثابه برآیند انقلاب پساتجربی باعث غفلت از نقش نیروی نظامی در سیاست خارجی شد. حال آن‌که تحولات نظام بین‌الملل، ضمن بازبینی در مفاهیم تهدید، امنیت و دیپلماسی، نیروی نظامی را آخرین استراتژی سیاست خارجی معرفی کرد.

فقدان اقتدار عالی در نظام بین‌الملل با رشد ناامنی دولت‌ها و فقدان ضمانت سیستمی برای تأمین اهداف سیاست خارجی، هم‌چنان نظامیان را به‌عنوان یکی از بازوهای سیاست خارجی محفوظ نگه داشت. از سوی دیگر، نظامیان هم با توجیه تأمین امنیت ملی، دخالت در سیاست‌گذاری خارجی را مشروع می‌سازند. گذشته از آن، تحوّل در سیاست مدرن، ضمن کاهش شکاف عمودی بین نظامیان و غیرنظامیان از یک طرف و ظهور قانون سربازگیری ملی و گسترش استفاده از تسلیحات مدرن از طرف دیگر، پیوند بین نظامیان و سیاست خارجی را تقویت کرد. با وجود چنین پیوندی، شکاف ارزشی و انتفاعی، نظامیان را با قدرت و ایدئولوژی و سیاست‌گذاران خارجی را با ارزش‌ها و منافع مآنوس و مألوف کرد. اما شکست و ناکامی دیپلماسی، قدرت نظامی را به یکی از اصلی‌ترین راهبردهای سیاست خارجی تبدیل می‌کند.

تحلیل مطالعات موجود نشان می‌دهد که اساساً مشارکت نظامیان در سیاست خارجی را با سه دکترین «جاه‌طلبی»، «ترس» و «مشروعیت» می‌توان توجیه کرد. طبق دکترین جاه‌طلبی، دولت‌ها ذاتاً بلندپروازند و رشد و توسعه اقتصادی به سیاست خارجی توسعه‌طلبانه و جسورانه منجر می‌شود. چنین رفتاری در سیاست خارجی، سگّوی نفوذ فزاینده نظامیان در فرآیند

تصمیم‌گیری می‌شود. در حقیقت، ساختار آشوب بین‌الملل، بی‌اعتمادی دولت‌ها به یکدیگر، توانمندی‌های نظامی و اقتصادی بستر مهیایی برای نظامیان به‌وجود می‌آورد. اما طبق نظریه ترس، احساس تهدید پایدار دولت‌ها منجر به رشد نفوذ نظامیان در سیاست خارجی جهت پیشگیری از تهدیدات می‌شود.

برخلاف نظریه جاه‌طلبی، نظریه ترس بر این باور تأکید می‌کند که مشارکت نظامیان در سیاست خارجی تنها ناشی از قدرت‌طلبی محض دولت‌ها نیست، بلکه با عقل معیشت‌اندیش و تلاش برای بقا توجیه می‌شود. بر این اساس، هر چه سطح احساس تهدید دولت‌ها بیشتر باشد، میزان تأثیرگذاری نظامیان در سیاست خارجی فزونی می‌یابد. احساس تهدید با برآورد توانمندی نظامی، وضعیت جغرافیایی، توازن آفندی-پدافندی و ایدئولوژی‌های سیاسی انقلابی یا ناسیونالیستی دُول دیگر امکان‌پذیر است. اما بر اساس دکترین مشروعیت، سیاست خارجی تهاجمی با فراهم نمودن بستری مهیا برای نظامیان، در تلاش برای انحراف افکار عمومی از مصائب داخلی است. برخلاف نظام بین‌الملل به‌مثابه شالوده رفتار سیاست خارجی در دو فرضیه اول، متغیرهای داخلی به‌عنوان مبنای رفتار سیاست خارجی در نظریه مشروعیت است. به این معنا که سیاست خارجی تنها واکنش به تهدیدات بیرونی نیست، بلکه ملهم از چالش‌های داخلی هم است.

طبق این فهم، تلاش برای انحراف افکار عمومی از دشواره‌های داخلی، انگیزه‌ای برای دولت‌ها جهت تهدیدسازی بیرونی است. مشارکت نیروی نظامی در سیاست خارجی هم با تکیه بر سندروم «ملّی‌گرایی»، «اسطوره امنیتی» و «دشمن‌تراشی» توجیه می‌شود. حال آن‌که تحولات نوین در عرصه بین‌الملل ضمن خدشه‌دار کردن اصل «افراط‌گرایی» به‌عنوان رفتار سیاست خارجی دولت‌ها که مشارکت نظامیان را به امر غیر قابل انکار بدل کرد، بستری برای ظهور گونه جدیدی از نظامی‌گری در سیاست خارجی مهیا کرد (Barany, 2019: 582-594) که فراملّی و هویتی است. هم‌چنین، گسترش ایده امنیت انسانی با تأکید بر اقتدار سیاسی مشروع، گسترش حقوق بشر، حکومت قانون، اصلاح ساختارهای نهادی و مداخله برای تقویت نیروهای تمدّن‌ساز به تقویت این قرائت نوین کمک می‌کند (Bechtel, 2021: 2-3). مزید بر آن، رشد گفتمان امنیتی‌سازی به‌عنوان مولود گذار از امنیت محض نظامی منجر به ظهور گونه‌های نوینی از مشارکت در سیاست خارجی شد که ضمن تحوّل در نقش نظامیان، آن‌ها را از حصار تنگ کارویژه‌های تدافعی، تهاجمی و بازدارندگی خارج کرد.

دیپلماسی دفاعی به‌عنوان سیستم ضد بحران، ضمن تلاش برای کاهش تنش، اعتمادسازی، کمک به پاسخ‌گویی دموکراتیک و حل‌وفصل منازعات، اهتمام مضاعفی برای گذار به‌سوی جوامع پسامنازه و دموکراتیک می‌کند. طبق این دیپلماسی نوین، نوع مشارکت نظامیان در سیاست خارجی با تجمیع و تحلیل اطلاعات درباره نیروی نظامی و شرایط امنیتی کشورهای دیگر، افزایش همکاری، ارتباطات و روابط متقابل، سازماندهی جلسات برای نمایندگان و مسئولان دفاعی-نظامی، انعقاد قراردادهای تسلیحاتی و نظامی با دول دیگر، و مشارکت نمایندگان نظامی در جلسات سیاست‌گذاری خارجی مشخص می‌شود (Pajtinka, 2016: 188). صلح‌جویی دیپلماسی دفاعی در سیاست خارجی بازتاب تقویت مکانیسم‌های بازدارندگی بین‌الملل و تکوین امنیت نوین در طی سال‌های اخیر است (Drab, 2018: 59). علاوه بر آن که دیپلماسی دفاعی در تلاش برای تداوم همکاری و تأمین امنیت بین کشورهایست (کارویژه عمل‌گرا)، حل‌وفصل بحران‌ها و بازگرداندن موازنه، امنیت و همکاری (کارویژه تحوّل‌گرا) را هم در دستور کار دارد. طبق این تحوّل، نه تنها مأموریت نظامیان در سیاست خارجی تا حدود زیادی تغییر یافت، بلکه نوع و جنس رفتار آن‌ها هم متحوّل شد.

### ۳-۶. تأثیر احزاب سیاسی بر سیاست خارجی

سیاست‌گذاری خارجی نه به‌عنوان یک انتخاب تکنوکراتیک، بلکه یک تصمیم ملی است. برخلاف رهیافت نفوژتدوکسی-آمریکایی که سیاست‌گذاری خارجی را بیرون از قلمرو سیاست حزبی رصد می‌کنند و تلاش برای مطالعه اثرات حزبی بر سیاست خارجی را عقیم می‌پندارد (Joly & Dandoy, 2016: 4)، در گفتمان مدرن اروپایی، سیاست‌گذاری خارجی با مذاکره و چانه‌زنی بین احزاب مألوف و مانوس است. این نیروی اجتماعی در قامت یکی از اصلی‌ترین پیشاهنگان سیستم‌های دموکراتیک و مجرای اصلی نهادینه‌سازی مطالبات اجتماعی، بنیانی برای سیاست‌گذاری خارجی است. آنها علاوه بر فعال‌سازی سیاست‌گذاری خارجی، آن را دموکراتیک هم می‌سازند.

برخلاف قرائت استعلایی که احزاب سیاسی را مهم‌ترین بازیگر سیاست خارجی می‌پندارد، قرائت اعتدالی قائل به اثرگذاری احزاب بر سیاست خارجی از مجرای پارلمان است. به بیان دیگر، قرائت اول با الهام‌گیری از دکترین «دو-ریاستی»<sup>۱</sup> علاوه بر تأکید بر کنش‌گری

<sup>۱</sup>. Two-Presidents Thesis

رئیس‌جمهور در سیاست خارجی، او را تابع کنگره می‌داند. اما قرائت دوم با الهام از دکترین «دوحزبی‌گری»<sup>۱</sup>، بر معاونت کنگره و رئیس‌جمهور برای دستیابی به اهداف مشترک تأکید می‌کند. طبق این دو روایت، احزاب با تدوین رهنمودهای کلان سیاست‌گذاری خارجی، به هدایت رفتار دولت دست می‌زنند. حال آن‌که تحلیل دقیق نرخ اثرگذاری احزاب بر سیاست خارجی نیازمند فهم کارویژه نهادهای سیاسی است.

سیستم انتخاباتی به‌عنوان یکی از ساختارهای فرصت‌جهت برآورد میزان نفوذ احزاب بر سیاست خارجی است. بر این اساس، سیستم‌های تناسبی با فرصت‌سازی برای تشکیل نظام چندحزبی، امکان بیشتری برای اثرگذاری احزاب بر سیاست خارجی ایجاد می‌کند (Duverger, 1954). طبق این فرضیه، فرصت احزاب برای مشارکت در سیاست خارجی در سیستم تناسبی آلمان بیش از سیستم دومرحله‌ای فرانسه است. در واقع، تحلیل تطبیقی سیستم حزبی فرانسه و آلمان و برآورد اثرات آن بر سیاست خارجی نشان می‌دهد که فقدان قانون حمایت مالی از احزاب در فرانسه تا سال ۱۹۸۸، فرصتی برای تشکیل احزاب قدرتمند ایجاد کرد. حال آن‌که تدبیر سیستم یارانه‌ای در آلمان از سال ۱۹۶۰ در سطوح مختلف، با بسترسازی برای ظهور احزاب کوچک‌تر، امکانی برای اثرگذاری آنها بر سیاست خارجی به‌وجود آورد (Evrard, 2012: 275-283). گذشته از آن، برخلاف سیستم فدرالی آلمان، سیستم سیاسی تک‌ساخت و متمرکز فرانسه هم عامل بازدارنده‌ای برای دستیابی احزاب کوچک‌تر به نهادهای نمایندگی و تأثیرگذاری بر سیاست خارجی است.

از منظر راهبردی، از آن‌جایی که احزاب سیاسی لزوماً تخصص لازم برای سیاست‌گذاری خارجی در حوزه‌های مختلف ندارند، اغلب تشکیل ائتلاف با بازیگران مختلف را مکانیسمی برای اثرگذاری بر سیاست خارجی در نظر می‌گیرند. به بیان دیگر، با وجود کارتلی شدن سیاست خارجی در دوران معاصر، احزاب با اصلاح و تعدیل مواضع سیاسی - سیاستی و تلاش برای همسویی با بازیگران دارای قدرت و تو و راهبردهای رقیب، جهد بلیغی برای تأثیرگذاری بر سیاست خارجی می‌کنند (Raunio & Wagner, 2020: 516-522). اما چنین قرائتی لزوماً به‌معنای محدودیت‌نابرداری احزاب سیاسی در اثرگذاری بر فرآیند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی نیست بلکه فهم دقیق رفتار سیاست خارجی احزاب سیاسی در گرو شناخت نهادهای ضد اکثریتی، ماهیت سیستم حزبی، متغیرهای سیاسی زمینه‌پرورده و مشخصات موضوعی است.

<sup>۱</sup>. Bipartisanship



هم‌چنین، برخلاف قرائت کلاسیک که احزاب راست‌گرا را حامی نظامی‌گری و احزاب چپ‌گرا را حامی صلح و ائتلاف در سیاست خارجی می‌پندارد (Wagner et al., 2017: 21)، تحولات نوین در عصر جدید نشان داد که رفتار احزاب سیاسی تابع پیچیدگی‌های زیادی است. به بیان دیگر، بافتاری بودن رفتار سیاست خارجی احزاب سیاسی نشان می‌دهد که نوع موضوع سیاست خارجی، محیط تصمیم، ماهیت سیستم سیاسی و ویژگی‌های جمعیت‌شناختی و روانی، اثرات بسیاری در نوع رفتار آن‌ها دارند. در یک تحلیل متأملانه، توان انتخاباتی و مقبولیت مردمی، اندماج منطق‌های رفتاری و موقعیت سیاسی احزاب از یک سو و داشتن ظرفیت و انسجام درونی از سوی دیگر، ضریب تأثیر احزاب بر سیاست خارجی را تعیین می‌کند. حسب چنین فهمی، تجارب حکمرانی و سیاسی احزاب؛ آگاهی از محیط سیاسی و تحولات بین‌الملل؛ ذخایر حمایتی؛ سرمایه سیاسی و پایگاه‌های اجتماعی گسترده‌تر؛ بستری برای اثرگذاری بر سیاست خارجی مهیا می‌کند.

#### ۷. سطح کلان؛ نقش‌آفرینی نیروهای فراملی در سیاست‌گذاری خارجی

سیاست خارجی به‌معنای تصمیم نیست، بلکه محصول تصمیم است. در عصر پسا‌سیاست، مطالعه سیاست خارجی یک موضوع چندلایه و چندسطحی است. با گذار اقتدار سیاسی از ملت-دولت‌ها به شبکه‌های سیاستی فراملی و عرصه‌های نوین در دنیای جهانی‌شده، سیاست خارجی شبکه‌ای به اصلی‌ترین گونه رفتار بدل شد. در حالی که یک قرائت چنین تحوّل را به‌معنای مرگ سیاست خارجی و اعلام براءت از سیاست مدرن می‌پندارد، رهیافت دیگر مژده ظهور دکترین تغییر سیاست خارجی را می‌دهد.

این کشاکش گفتمانی لزوماً به‌معنای تهدید دولت و یا مرگ ملت-دولت‌ها در سیاست خارجی نیست، بلکه دولت از بازگر محترک اقتدار به مدیر اقتدار بدل شد. به بیان دیگر، گرچه حکمرانی بدون حکومت ضرورتاً بدیل حکمرانی با حکومت نیست، بلکه جهانی‌شدن با فرسایش تدریجی سازمان سرزمینی زیست اجتماعی، دیواره‌های مقاومت ملت-دولت را شکننده و بساط تغییر سیاست خارجی را گسترانید. طبق این فهم، سیاست‌گذاری خارجی به‌عنوان فرآیند تحلیلی-سیاسی در عصر جدید، ضمن مدیریت شرایط، باید چشم‌انداز جهانی داشته باشد. گذار به عصر پسا‌سیاست و ورود امواج جهانی‌شدن بستری برای ظهور گونه جدیدی از سیاست خارجی مهیا کرد که لزوماً آیتی بر ظهور نسل سوم سیاست خارجی نیست، بلکه تکمله‌ای برای

نسل دوم است که سیاست خارجی را تنها از دریچه منطق واقع‌گرایی نمی‌سنجد (Amadi, 2020: 2-6)، بلکه با گفتمان‌سازی نوین، امکانی برای نیروهای اجتماعی مختلف جهت اثرگذاری بر فرآیند سیاست خارجی به‌وجود می‌آورد.

ناگفته پیداست که این رهیافت نوین لزوماً به‌معنای انکار یا طرد ابزارهای مادی نیست، بلکه نفوذ، دسترس‌پذیری و ارتباطات به سیاست‌گذاری خارجی جهت می‌دهد. به بیان دیگر، سیاست خارجی نوین با الهام از فرآیند دموکراسی‌سازی (Leira, 2019: 195-196)، تنها از دریچه منافع ملی نگریسته نمی‌شود، بلکه موضوعات گوناگونی بر آن تأثیر می‌گذارد. چنین گشت و بازگشت‌هایی ناشی از دو منطق فلسفی و پراگماتیک است. طبق منطق فلسفی، چرخش‌های هستی‌شناختی؛ معرفت‌شناختی و روش‌شناختی در عصر پسا‌جنگ سرد منجر به توجه جدی به موضوعات حقوق بشر، تجارت آزاد، صلح دموکراتیک جهانی و مسئله پایان تاریخ شد که جایگزین سیاست سرکوب، حفاظت از تولیدات ملی، ملی‌گرایی، موازنه قدرت و منازعات ایدئولوژیک شد (Quirk, 2008: 359). گذشته از آن، منبع تغییر سیاست خارجی، فایده‌گرایانه و نتیجه‌گراست. در پرتو چنین منطقی، نهادهای سیاست خارجی و ظهور بازیگران نوین سیاست‌گذار، تنها کارکرد نمادین و سمبلیک ندارند، بلکه به‌عنوان کنش‌گران نفع‌طلب و سودجو هستند. بر این اساس، سیاست‌گذاران بایستی ضمن مدیریت شرایط، علاوه بر نگاه داخلی، نگاه جهانی هم داشته باشند.

پرسشی اساسی که از دل تحلیل بالا برمی‌آید، این است که سیاست خارجی در عصر جهانی‌شدن چه تغییری یافت؟ یکی از بارزترین وجوه تغییر سیاست خارجی در عصر جدید، ظهور سیاست خارجی اخلاقی است. چنین گونه‌ای ناشی از رکن تقاضامحور و عرضه‌محور سیاست است. به بیان دیگر، چالش‌ها و مشکلات دولت‌های ورشکسته و نیازهای شدید کشورهای در حال توسعه از یک‌سو و رشد تمایلات انسان‌دوستانه در میان جوامع مختلف، رشد احساس مأموریت جهانی در میان نخبگان سیاسی متأثر از بحران هویت و معنا به‌ویژه در عصر پسا جنگ سرد و کاهش سطح تخصیصات تاریخی از سوی دیگر، بستر ظهور سیاست خارجی اخلاقی را به‌وجود آورد (Heins & Chandler, 2007: 8). اما منتقدان چنین گونه‌ای را آیتی بر مرگ سیاست خارجی یا ظهور گفتمان ضد سیاست خارجی می‌دانند. به این معنا که سیاست خارجی اخلاقی برآیندی از گرایش‌های نارسبستی است که ضمن تمرکز بر موضوعات تشریفاتی و تزئینی، در حوزه‌هایی با مسئولیت و منافع کمتر ظهور می‌یابد.

چنین وضعیتی را ژنرال وسلی کلارک<sup>۱</sup> - مشاور کلینتون و فرمانده ارشد ناتو در اروپا در زمان بمباران یوگسلاوی سابق - به خوبی بیان کرد. بر اساس نظر کلارک، به دنبال پایان جنگ سرد، ایالات متحده نه تنها دشمن دیرینه خودش، بلکه استراتژی و اهدافش در نظام بین‌الملل را هم از دست داده است (Clark, 2001: xxxi). حتی کاندولیزا رایس<sup>۲</sup> هم قبل از این که به‌عنوان مشاور امنیت ملی در دوران زمامداری جورج بوش منصوب شود، در مقاله‌ای در مجله فارین افرز<sup>۳</sup> نوشت که نبود شوروی سابق، ایالات متحده را در تعریف منافع ملی با چالش‌هایی مواجه ساخت (Rice, 2000: 45). البته چنین ادعایی لزوماً به‌معنای ناتوانی در تعقیب منافع ملی نیست، بلکه بازتاب ناتوانی در ائتلاف بر سر یک قاعده کلی جهت هم‌سازی فعالیت‌های بازیگران سیاسی و مشروعیت‌بخشی به اقداماتشان است.

چنین دغدغه و عدم تجانسی، ضرورت بازتولید رفتار اخلاقی در سیاست خارجی را ایجاب کرد. طبق چنین فهمی، ظهور سیاست خارجی اخلاقی بازتاب پیروزی اعتدال‌گرایی بر بنیادگرایی و توتالیتاریسم، تلاش برای بازدارندگی در برابر سیاست‌های منازعه‌گرا و ترویج رفتارهای دموکراتیک است. با وجود آن که چنین قرائتی از سیاست خارجی تبدیل به یکی از جدی‌ترین مناقشات میان قاریان رئالیستی و اخلاقی از سیاست خارجی در سده بیست و یکم شد، اما تحلیل تحولات و رفتار سیاست خارجی در این دوران نشان می‌دهد که آن چه در عصر پسا- یازده سپتامبر تغییر کرد، نه سیاست خارجی بلکه شیوه درک و فهم آن است. چنین ادعایی ناشی از ظهور متغیرها، موضوعات، بازیگران و محیط نوینی است که نه درصدد انکار قرائت‌های کلاسیک، بلکه خواستار ارائه فهم نوینی از سیاست‌گذاری خارجی هستند.

طبق این فهم نوین، رفتارهای سیاست خارجی علاوه بر استراتژی‌های بلندمدت، نیازمند فهم راهبردی است که با محاسبه محیط جدید، ضمن الهام‌پذیری از بازیگران نوین، عمق استراتژیکی در رفتار ایجاد نماید تا اقتضای عصر جدید را داشته باشد. عمق استراتژیک در رفتار سیاست خارجی معاصر، به معنای گذار از کوتاه‌مدت‌نگری است. به این معنا که برخلاف قرائت ارتدوکس، تنها در انحصار دولت و درصدد کسب منافع ملی آنی نباشد، بلکه با شمولیت بازیگران جدید از یک سو و استخدام راهبردهای جدید، ضمن تأمین منافع ملی، مشروعیت و مقبولیتی در سطح بین‌المللی هم به‌دست آورد.

1. Wesley Clark

2. Condoleezza Rice

3. Foreign Affairs

## نتیجه‌گیری

سیاست خارجی به‌مثابه تلاش برای کارگردانی منافع، ارزش‌ها، مواضع و رفتارهای متعارض از یک‌سو 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.

طبق یافته‌های پژوهش جاری در سطح خرد، شناسایی بازیگران و نیروهای مختلف اجتماعی باعث تعیین نوع رفتار سیاست خارجی می‌شود. در واقع، صرف‌نظر از نوع رژیم سیاسی، شناسایی فرآیندهای سیاسی داخلی باعث تشخیص جهت‌گیری سیاست خارجی می‌شود. چنین فرآیندهایی شامل روابط متقابل بین اعضای کابینه مستقر و دیگر بازیگران منتقد و جانشین می‌شود. انگیزه اصلی این بازیگران فروملی، اثرگذاری بر فرآیند 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 نیروهای 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 نیروهای اجتماعی برخورد می‌کنند. در برخی از شرایط هم رهبران با دستکاری در سیاست خارجی از طریق کاربرد ابزارهای گفتمان ملی‌گرایی، تهدید و حتی دموکراسی‌سازی، درصد بسیج حمایت نیروهای مختلف اجتماعی از سیاست خارجی موجود برمی‌آیند. با این وجود، افکار عمومی، اقلیت‌های قومی، رسانه‌های جمعی و جنبش‌های اجتماعی به‌عنوان مهم‌ترین نیروهای اجتماعی داخلی، تلاش مضاعفی برای اثرگذاری بر سیاست خارجی نوین می‌کنند.

اما گرچه نیروهای اجتماعی در سطح ملی به‌ویژه پارلمان، نظامیان و احزاب سیاسی همیشه یکی از ارکان اصلی سیاست خارجی بودند، اما در صحیفه سیاست خارجی نوین با تغییر نقشی و هویتی مواجه شدند. به بیان دیگر، برخلاف نیروهای اجتماعی در سطح خرد که در تلاش برای اثرگذاری بر سیاست خارجی و نشستن بر مسند بازیگران سیاست خارجی هستند، نیروهای اجتماعی در سطح میانی به‌عنوان گردانندگان اصلی سیاست خارجی هستند که درصدد ترمیم وجهه سیاسی خود در سیاست خارجی نوین می‌باشند. به این ترتیب که پارلمان به‌عنوان تنها نهاد نظارتی - پایشی بر تصمیمات سیاست خارجی در منطق کلاسیک، تلاش مضاعفی برای کنش‌گری مستقلانه در سیاست خارجی می‌کند. دیپلماسی پارلمانی به‌عنوان مصداق بارز این تحوّل نقشی - هویتی است. مزید بر آن، نیروهای نظامی هم به‌عنوان ابزار سیاست خارجی در قرائت سنتی که تنها درصدد تأمین امنیت و قدرت دولت‌ها بودند، تلاش مضاعفی برای مشارکت سازنده در سیاست خارجی نوین می‌کنند. دیپلماسی دفاعی به‌عنوان مصداق بارز چنین تحوّل کارکردی - هویتی، آیتی بر تلاش نیروهای نظامی برای چانه‌زنی سیاسی، مذاکره جهت حلّ و فصل اختلاف، اعتمادسازی، دموکراتیک‌سازی و گذار به سوی جوامع پسامنازه است. احزاب سیاسی هم چنین تحوّل کارکردی - هویتی را در عصر جدید تجربه کردند. به این صورت که طبق منطق غالب، احزاب راست‌گرا اغلب حامی نظامی‌گری و سیاست‌های تهاجمی و احزاب چپ‌گرا حامی گفتگو و سیاست‌های تدافعی‌اند. اما تحلیل رفتار احزاب در سیاست خارجی نوین نشان می‌دهد که نوع رفتار آن‌ها تابع نوع موضوع سیاست خارجی، محیط تصمیم، ماهیت سیستم سیاسی، توان انتخاباتی - نهادی، پایگاه اجتماعی و رأی‌دهی و سیاست درون‌حزبی و بین‌حزبی است.

در سطح تحلیل کلان هم گسترش امواج جهانی‌شدن، شبکه‌ای شدن سیاست جهانی و رشد وابستگی متقابل، ضمن بازبینی در دولت‌ورزی مدرن، رفتار سیاست خارجی را هم متأثر ساخت. طبق این فرگشت، درک منافع بر اساس عضویت در جامعه ملی به‌عنوان تنها مبنای رفتاری سیاست خارجی نیست، بلکه تعدّد و تکثر قرائت‌ها باعث تغییر شالوده رفتاری سیاست خارجی نوین شد. ملهم از این تحوّل، سیاست خارجی نوین به‌عنوان برساخته محیط پیچیده داخلی و بین‌المللی، لزوم توجه به نیروهای مختلف درونی و بیرونی را ضرورت بخشید. در این شرایط، نوع درک از سیاست خارجی و تصمیم‌گیری تغییر یافت. این تغییر لزوماً آیتی بر مرگ سیاست خارجی یا نارسیسیم سیاسی نیست، بلکه نادای دیپلماسی غیرسنتی، دولت‌گرایی نوین،

جامعه‌گرا و انطباقی است. این گونه‌های نوین ضمن توجه به نیروهای مختلف اجتماعی و تکیه بر منطق توانمندی، به فعال‌سازی دیپلماسی اجتماعی مبادرت می‌کنند. بنابراین، مطالعه سیاست خارجی نوین در عصر جاری نیازمند جهد بلیغی جهت شناخت زوایای پنهان و نقش بازیگران غیردولتی است.

## منابع و مأخذ

### فارسی:

- ذوالفقاری، وحید (۱۳۹۹)، *رفتارشناسی نیروهای اجتماعی در سیاست خارجی*، تهران: نشر نگاه معاصر.
- ذوالفقاری، وحید (۱۳۹۹)، *رفتارشناسی احزاب سیاسی در دموکراسی‌های پیشرفته*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- ذوالفقاری، وحید (۱۳۹۹)، «تأثیر رسانه‌های جمعی در تنظیم و اجرای سیاست خارجی معاصر»، *فصلنامه سیاست خارجی*، سال سی و چهارم، شماره ۴، صص ۲۷-۴۶.
- ذوالفقاری، وحید (۱۳۹۹)، «درک رفتار افکار عمومی در سیاست خارجی معاصر»، *دوفصلنامه سیاست و روابط بین‌الملل*، دوره ۴، شماره ۸، صص ۲۷-۷.
- ذوالفقاری، وحید (۱۳۹۹)، «درک رفتار جنبش‌های اجتماعی در سیاست خارجی معاصر»، *فصلنامه سیاست پژوهی جهان اسلام*، دوره ۷، شماره ۱۹-۱۸، صص ۳۳-۱۷.
- ذوالفقاری، وحید (۱۴۰۰)، «واکاوی نظری رفتار نظامیان در سیاست خارجی معاصر»، *فصلنامه روابط خارجی*، سال سیزدهم، شماره ۱، صص ۲۰۷-۱۷۵.
- ذوالفقاری، وحید (۱۴۰۱)، «رفتارشناسی اقلیت‌های قومی در سیاست خارجی نوین»، *فصلنامه سیاست جهانی*، دوره یازدهم، شماره چهارم، صص ۶۵-۹۷.
- ذوالفقاری، وحید (۱۴۰۱)، «پارلمانی‌سازی سیاست خارجی در عصر پس‌اسیاست»، *فصلنامه مجلس و راهبرد*، سال بیست و نهم، شماره ۱۱۱، صص ۴۰-۵.
- سازمند، بهاره و علیرضا مقدم‌دیمه (۱۳۹۹)، «بازخوانی مقایسه‌ای سطح تحلیل سیاست خارجی در خاورمیانه از منظر نظریه‌های روابط بین‌الملل»، *فصلنامه علوم سیاسی*، سال بیست‌وسوم، شماره ۹۱، صص ۳۵-۵۸.
- مشیرزاده، حمیرا (۱۳۹۹)، «نظریه سیاسی و روابط بین‌الملل: در حاشیه اما گریزناپذیر»، *فصلنامه سیاست جهانی*، دوره نهم، شماره ۴ (پیاپی ۳۴)، صص ۳۳-۶۸.

نقیب‌زاده، احمد (۱۳۸۴)، «تأثیر نیروهای اجتماعی بر سیاست خارجی»، فصلنامه سیاست خارجی، سال نوزدهم، شماره ۲، صص ۲۶۷-۲۹۰.

#### انگلیسی:

Amadi, Luke (2020), "Globalization and the Changing Liberal International Order: A Review of the Literature", **Research in Globalization**, 2: 1-9. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.resglo.2020.100015>.

Barany, Zoltan (2019), "Military Influence in Foreign Policy-making: Changing Dynamics in North African Regimes", **The Journal of North African Studies**, 24 (4): 579-598.

Bechtel, Caroline (2021), "Warriors, Scholars, Diplomats: The Role of Military Officers in Foreign Policymaking", **US: Center for Strategic & International Studies**, Available at: <https://www.csis.org/nfp/warriors-scholars-diplomats-role-military-officers-foreign-policymaking>.

Bonjor, S. (2011), "The Power and Morals of Policy Makers: Reassessing the Control Gap Debate", **International Migration Review**, 45 (1): 89-122.

Brown, C. (1992), **International Relations Theory: New Normative Approaches**, London: Harvester Wheatsheaf .

Clark, W. K. (2001), **Waging Modern War: Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat**, London: Public Affairs.

Drab, L. (2018), "Defence Diplomacy: An Important Tool for the Implementation of Foreign Policy and Security of the State", **Security and Defence Quarterly**, 20 (3): 57-81.

Duverger, M. (1954), **Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State**, London: Wiley .

Evrard, A. (2012), "Political Parties and Policy Change: Explaining the Impact of French and German Greens on Energy Policy", **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 14 (4): 275-291.

Hanania, Richard and Robert Trager (2020), "The Prejudice First Model and Foreign Policy Values: Racial and Religious Bias among Conservatives and Liberals", **European Journal of International Relations**, Available at: <https://doi.org/10.1177%2F1354066120930801>

- Heins, Volker and David Chandler (2007), "Ethics and Foreign Policy: New Perspectives on an Old Problem", In **Rethinking Ethical Foreign Policy: Pitfalls, Possibilities and Paradoxes**, David Chandler and Volker Heins (ed.), London: Routledge.

Hudson, V. M. (2005), "Foreign Policy Analysis: Actor-specific Theory and the Ground of International Relations", **Foreign Policy Analysis**, 1 (1): 1-30.

Ihalainen, P. and Matikainen, S. (2016), "The British Parliament and Foreign Policy in the 20th Century: Towards Increasing Parliamentarisation?", **Parliamentary History**, 35 (1): 1-14.

Ismayr, W. (2007), "Bundestag", In **Handbuch zur Deutschen Außenpolitik**, S. Schmidt, G. Hellmann & R. Wolf (ed.), Berlin: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Joly, Jeroen and Regis Dandoy (2018), "Beyond the Water's Edge: How Political Parties Influence Foreign Policy Formulation in Belgium", **Foreign Policy Analysis**, 14: 512–535.
- Kaarbo, J. and Kenealy, D. (2016), "No, Prime Minister: Explaining the House of Commons' Vote in Intervention in Syria", **European Security**, 25: 28–48.
- King, Brayden G., Eric C. Dahlin and Marie Cornwall (2005), "Winning Woman Suffrage One Step at a Time: Social Movements and the Logic of the Legislative Process", **Social Forces**, 83 (3): 1211–1234.
- Kreps, Sarah (2020), **Social Media and International Relations**, Cambridge: Cambridge University Press.
- Leira, H. (2019), "The Emergence of Foreign Policy", **International Studies Quarterly**, 63: 187–198.
- Minear, L., Scott, C., and Weiss, T. (1996), **The News Media, Civil War, and Humanitarian Action**, London: Lynne Rienner .
- Pajtinka, E. (2016), "Military Diplomacy and Its Present Functions", **International & National Studies**, 20: 179–194.
- Quirk, J. M. (2008), "Globalization at Risk: The Changing Preferences of States and Societies", **Managing Global Transitions**, 6 (4): 341–371.
- Raunio, Tapio and Wolfgang Wagner (2020), "The Party Politics of Foreign and Security Policy", **Foreign Policy Analysis**, 16 (4): 515–531.
- Rice, Condoleezza (2000), "Promoting the National Interest", **Foreign Affairs**, 79 (1): 45–62.
- Stromback, Jesper and Frank Esser (2014), "Introduction: Making Sense of the Mediatization of Politics", **Journalism Practice**, 8 (3): 245–257.
- Tomz, Michael, Jessica L. P. Weeks and Karen Yarhi-Milo (2020), "Public Opinion and Decisions about Military Force in Democracies", **International Organization**, 74 (1): 119–143.
- Tarrow, S. (2011), **Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics**, Cambridge: Cambridge University Press .
- Wagner, Wolfgang, Anna Herranz-Surralles, Juliet Kaarbo and Falk Ostermann (2017), "The Party Politics of Legislative-Executive Relations in Security and Defence Policy", **West European Politics**, 40 (1): 20–41.