

چارچوب تئوریک سیاست خارجی موفق

حسین دهشیار^۱

بسترسازی

کشورهایی که باید جهت درک واقعیات حیات داخلی و فهم الگوهای قدرت در صحنه بین‌المللی، توفیق در شکل دادن به فرایندها و قوام دادن به ماهیت‌های رفتارها در حیطه روابط بین‌الملل دارند، محققاً بازیگرانی هستند که از یک سیاست خارجی موفق برخوردار هستند. این کشورها الگوهای معیار و شکل دهنده ماهیت حیات سیاسی-دمکراسی به عنوان یک نیروی حیات بخش^(۱)، روندهای حاکم بر حیات اقتصادی-زوال اهمیت برجسته اقتصادی مرزهای ملی^(۲)، سمبل‌های حیات فرهنگی-بین‌المللی شدن فرهنگ نوپای مردم پسند^(۳) و معادلات شکل دهنده حیات نظامی-جنگ به مثابه کسب و کار^(۴) را به وجود می‌آورند. این به آن معنا است که تعریف این کشورها درخصوص چگونگی سیاست‌ها، رفتارها و عملکردها در گستره جهانی مطلوبیت و اعتبار می‌یابد.

۱. دکتر حسین دهشیار، استادیار دانشگاه و عضو هیات علمی دانشگاه علامه طباطبایی است.

فرایند شکل‌گیری سیاست خارجی موفق

آگاهی بر چگونگی شکل‌گیری سیاست خارجی موفق که تأمین اهداف حیاتی کشورها براساس آن قوام می‌یابد مستلزم درک این می‌باشد که به تمایلات شناختی، سلائق و علایق سیاست‌گزاران از یک سو و از جانبی دیگر به فضایی که در چارچوب آن سیاست‌گزاران خواست‌ها و امکانات را به هم پیوند می‌زنند، اهداف و اولویت‌ها را حیات می‌دهند، راه‌حل‌ها و روش‌ها را ملموس می‌سازند و ارزیابی‌ها را انجام می‌دهند، توجه کرد. سیاست خارجی کارآمد و در صحنه در واقع در بطن این واقعیت شکل می‌گیرد که سیاست‌گزاران "فرآورده‌های اجتماعی"^(۵) هستند و در نتیجه ارزش‌ها و هنجارهای حاکم را متجلی می‌سازند و "تصورات (آنان) از تهدیدات و آسیب‌پذیری‌ها"^(۶) است که بعد درونی را به وجود می‌آورد. در عین حال این سیاست متأثر از چگونگی سازگاری با محیط بیرونی است^(۷) که این به مفهوم توانایی تطبیق با دگرگونی‌های حادث در جابه‌جایی قدرت و نحوه توزیع آن در سطح بین‌المللی می‌باشد. جدا از این که اعتقادی به "اعمال قدرت"^(۸) باشد و یا به آن به عنوان "توانایی‌های سیاسی"^(۹) توجه شود. سیاست خارجی موفق بازتاب همپوشی فرایند شکل‌گیری اهداف و ماهیت اهداف است به این مفهوم که یک رابطه دوجانبه و متقابل ارگانیک ضرورتاً می‌بایستی فرایند و ماهیت را به هم مرتبط سازد. در این رابطه است که وجود یک ارتباط سیستماتیک ملموس می‌گردد. این چارچوب سیستماتیک در عین حال تسلسل دارد و مراحل به ترتیب حادث می‌شوند و این در جهت شکل دادن به یک سیاست خارجی کارآمد و موفق اجتناب ناپذیر است. با توجه به این که تصمیم‌گیرندگان در تلاش پیاده‌سازی سیاست‌هایی هستند که درک آنان را از منافع ملی چه صحیح و چه غلط به حداکثر برساند. پرواضح است که می‌بایستی به شرح دقیق‌تر از این تسلسل پرداخت. در وهله اول با توجه به نیازها، توان‌مندی‌ها، تهدیدات و فرصت‌ها که در بستر منافع ملی به ارزیابی گرفته می‌شوند لازم به تعیین اهداف است. در شکل دادن به سیاست خارجی نگاه یک تصمیم‌گیرنده به اهداف داخلی و یا خارجی و یا ترکیبی از هر دو است، زیرا که دارای پی‌آمدهای بین‌المللی در جهت تأمین منافع جهانی است منافی که از نظر بازیگران ماهیت

ملی می‌گیرند در واقع "از طریق یک فرایند اجتماعی شکل می‌گیرند"^(۱۰) چرا که بازیگران بین‌المللی در متن یک اجتماع بین‌المللی فعالیت می‌کنند.

اهداف باید به گونه‌ای پابگیرند که مبتنی بر یک رابطه عملی بین روش‌ها و نهایت باشند.^(۱۱) اهداف باید از یک سو بازتاب نیازها و از سوی دیگر تحت‌الشعاع میزان توان‌مندی کشور در حیطه‌های مختلف باشد. مؤلفه‌های قدرت می‌بایستی در تعیین ماهیت اهداف و چگونگی اجرا و پیاده‌سازی آن تأثیر مستقیم داشته باشند. به دنبال تعیین اهداف می‌بایستی شرایط حاکم جهانی ارزیابی گردند به این مفهوم که کشورهای برتر نظام بین‌الملل که ماموران امنیتی سیستم هستند مشخص شوند، همچنین کشورهای مسأله‌ساز نظام- دشمنان- معین گردند. این اقدام از این جهت اهمیت دارد که می‌بایستی اهداف با توجه به ملاحظات جهانی کشورهای تعیین‌کننده، قواعد حاکم بر نظام بین‌الملل و خطرات به وجود آمده از طرف کشورهای رقیب متعارض شکل بگیرند. باید توجه داشت که این واقعیت جدا از این که ساختار نظام چه گونه می‌باشد، می‌بایستی به انجام برسد، چرا که تمامی ساختارها مستعد ایجاد جنگ هستند.^(۱۲)

ارزیابی‌های صحیح، ضرورت دسترسی به اطلاعات را درخصوص چگونگی توزیع استعدادها و توان‌مندی‌ها در سطح نظام بین‌الملل طلب می‌کند تا بتواند هزینه‌ها را برای پیاده‌سازی اهداف به حداقل و میزان بهره‌مندی از تحقق اهداف را به حداکثر رساند. گستردگی اطلاعات در دسترس درخصوص ماهیت نیروهای شکل‌دهنده نظام و ماهیت تعامل آنان به سیاست‌گزاران کمک می‌کند که "تعیین کنند که کدامین یک از روش‌ها و ابزارهای در دسترس، این فرصت را پیش می‌آورد که آنان به اهداف مطلوب نظر دسترسی یابند."^(۱۳) اطلاعات گردآوری شده هرچه فزونتر، متنوع‌تر و چند منبعی‌تر باشد احتمال برداشت‌های غلط و تفسیرهای غیرمرتبط را کاهش می‌دهد و به همان نسبت هم امکان‌پذیر بودن نیت را مسجل‌تر می‌سازد. ماهیت اطلاعات که بستگی مستقیم به تعدد و غیرهمگونی منابع دارد این فرصت را نصیب تصمیم‌گیرندگان می‌کند که از این اطلاعات "به عنوان منشاء قیاس حوادث تاریخی که بیشترین

شبهت را با شرایط کنونی دارد به بهره‌برداری پردازد.^(۱۴) که این خود این موقعیت را ایجاد می‌کند که با توجه به شرایط متفاوت بین‌المللی، عملکردهای صحیح و کارآمد گذشته باتوجهی متفاوت تکرار و اشتباهات پیشین با بهره‌مندی از کمبودهای مبتنی بر ناقص بودن اطلاعات محور گردد.

در مرحله بعدی با درونی شدن اهداف و درک طولی و عرضی شرایط بین‌المللی - توجه به الگوی حاکم قدرت و کیفیت تعاملات در صحنه جهانی - که در واقع به معنای توجه به شرایط داخلی و شرایط بین‌المللی است می‌بایستی با توجه به امکانات و توان‌مندی‌ها، روش‌های دستیابی به اهداف معین گردد. در این مرحله می‌بایستی رابطه همسو و هم‌نوا بین امکانات داخلی و شرایط بین‌المللی یا به عبارت دیگر تطابق بین توان‌مندی‌های روحی و روانی مردم، امکانات مادی در دسترس حکومت - جنبه داخلی - و میزان پرستیژ بین‌المللی، موقعیت جهانی، و میزان نفوذگذاری و تاثیرگذاری در صحنه بین‌المللی - جنبه بیرونی - ایجاد گردد.

مقدورات داخلی و فرصت‌سازی‌های خارجی می‌بایستی از یک ارتباط عقلایی و منطقی برخوردار باشند تا این که امکان‌پذیری بسیج منابع داخلی در جهت توفیق اهداف خارجی تحقق یابد. از این طریق است که امکان هم‌سویی بین منافع بازیگر و ترجیحات او در خصوص بعضی از اهداف به وجود می‌آید که این خود ضروری‌ترین الزام برای تضمین توفیق اهداف و پیاده‌سازی آنان است. چنین نهایتی گواه است که تمایز بین منافع بازیگر و رفتارهای او به حداقل کاهش یافته است.^(۱۵)

در سیر تسلسل شکل‌دهی به یک سیاست خارجی موفق مرحله‌ای که می‌بایستی متعاقب تعیین بهترین ابزارها به دنبال جمع‌آوری گسترده‌ترین اطلاعات مورد توجه قرار گیرد توجه سیاست‌ها برای مخاطبان داخلی و خارجی می‌باشد. با توجه به این که اهداف در پهنه سیاست خارجی براساس اولویت‌های داخلی و الزامات خارجی می‌بایستی شکل بگیرند پس این ضروری است که کنترل هر دو محیط به وسیله تصمیم‌گیرندگان مسجل شود تا این که خط مشی‌ها و اهداف مقبولیت یابند. توجه داخلی سیاست‌ها می‌بایستی با آگاهی به پیشینه تاریخی، جایگاه

اجتماعی گروه‌های ذی‌نفع در حیات سیاسی، شرایط اقتصادی حاکم و ارزش‌های فرهنگی مردم ترسیم کردند. در حالی که توجیه خارجی ضرورت دارد که براساس منطق هرج و مرج طلب حاکم بر صحنه جهانی و چگونگی پخش توان‌مندی‌ها جهت بگیرد.^(۱۶) این موضوع که دو مخاطب متمایز در خصوص اهداف یکسان و خط‌مشی‌های هم‌سو می‌بایستی متقاعد شوند و حمایت آنان جلب شود نیاز به تفسیرها و تلقی‌ات متفاوت را از جانب تصمیم‌گیرندگان الزامی می‌سازد. محققاً در بسیاری از موارد و دوره‌ها مخاطب داخلی هیچ‌گاه اشتراک منافع و مصالح با مخاطب خارجی را تجربه نمی‌کند که این توجیحات متمایز و متفاوت را الزامی می‌سازد. به همین جهت تصمیم‌گیرندگان نه تنها می‌بایستی به روان‌شناسی مردم خود آشنا باشند بلکه باید از فضای ارزشی و نگرش‌های حاکم بر مردم دیگر کشورها هم آگاهی داشته باشند. در این رابطه است که در مرحله قبلی صحبت از جمع‌آوری اطلاعات در خصوص شرایط بین‌المللی شد تا این که در این مرحله توان توجیه نافذ و موثر حادث شود. بدین روی به نظر می‌رسد که در جهت هموارسازی پیاده کردن اهداف توجیه داخلی از توجیه خارجی اهداف می‌بایستی متفاوت باشد و برای هر مخاطبی استدلال‌ها و منطق متفاوتی به کار گرفته شود تا بتوان آنان را در یک سیر واحد در جهت حمایت از اهداف دنبال شده در سیاست خارجی قرار داد. توجیحات داخلی می‌بایستی در جهت بسیج منابع داخلی در جهت حمایت از اهداف باشد و توجیحات خارجی می‌بایستی در قلمرو و تقویت موضع و موقعیت جهانی باشد تا تحقق اهداف تسهیل گردد. از سویی می‌بایستی از زایل شدن منابع داخلی ممانعت کرد و از سویی دیگر هم می‌بایستی از صدمه زدن به جایگاه جهانی و پرستیژ بین‌المللی در رابطه با دست‌یابی به اهداف ممانعت به عمل آورد. پس توانایی برای توجیه چه در صحنه جهانی و چه در صحنه داخلی بستگی کامل به این دارد که تصمیم‌گیرنده قادر به "تعریف موقعیت" در راستای اهداف باشد.^(۱۷)

به دنبال بسترسازی برای مقبولیت دادن به اهداف از طریق توجیه دوگانه آنان مرحله حیاتی اجرای اهداف طراحی شده پیش می‌آید که این همان مدیریت اهداف در سیاست خارجی است. در این مرحله است که نقش رهبری کاملاً نماد پیدا می‌کند. رهبری از پائین‌ترین مراحل تا

در بالاترین مراحل نقش اساسی در فرایند مدیریت پیدا می‌کنند چه در این مرحله است که تمامی مراحل به هم پیوند می‌خورند تا اهداف به نتیجه برسند. در این نهایت است که زمان، کنترل و تقسیم نقش‌ها می‌بایستی به عنوان مکمل عمل کنند و کارآیی خود را به مرحله ظهور بگذارند و در واقع ماهیت رهبری در این مرحله خود را نمایش می‌دهد چگونگی استفاده از حمایت‌ها، چگونگی مبارزه با کاستی و چگونه عملیاتی نمودن اطلاعات است که در تحلیل پایانی تعیین کننده موفقیت یا شکست در پیاده‌سازی اهداف می‌گردد، که این البته کاملاً به توانایی در ترغیب افراد به تعلق به علت وجودی بستگی دارد. (۱۸)

فرایند شکل‌گیری سیاست خارجی موفق در نهایت براین ضرورت استوار است که پی‌آمدهای اجرای اهداف با توجه به پیش فرض‌های اولیه و انتظارات ارزیابی شود. در این مرحله است که رابطه سود و زیان به شدت مورد توجه قرار گرفته شود به این معنا که میزان منابع انسانی، مادی و معنوی به کار گرفته شده و نتایج حاصله که با توجه به ماهیت دگرگونی در جایگاه جهانی کشور و بازتاب‌های داخلی در نظر گرفته می‌شود به قیاس می‌آید. البته باید در نظر گرفته شود که این ارزیابی می‌بایستی در بستر دگرگونی‌های مداوم که در ساختار نظام بین‌الملل شکل می‌گیرد و تغییرات در توازن نیروهای داخلی مورد توجه قرار گرفته شود. آنچه در ارزیابی پیاده‌سازی اهداف به وسیله تصمیم‌گیرندگان به کار گرفته می‌شود سرشت باز خورد عملیاتی شدن اهداف و نتایج قابل انتظار و پی‌آمدهای دور از انتظار است که این نیاز به دسترسی مجدد به اطلاعات تجدید نظر شده و بازبینی مجدد فرایند شکل‌گیری اهداف و مقاصد دارد. باز خورد اهدافی که از حالت انتزاعی به انضمامی تغییر یافته‌اند ضرورتاً تصمیم‌گیرنده را با توجه به ارزیابی مبتنی بر داده‌های در دسترس یا به سوی تداوم آن اهداف سوق می‌دهد یا این که او را به سازگار نمودن اهداف با واقعیات جدید رهنمون می‌گردد. در صورتی که هیچ کدام از این دو گزینه مطلوب با توجه به هزینه‌های محتمل منطقی جلوه نکنند این پرواضح می‌گردد که اهداف طراحی شده فاقد ویژگی‌های لازم برای تشدید ظرفیت مانور کشور در صحنه جهانی در جهت چانه‌زنی و تقویت موقعیت داخلی حکومت در رابطه با توازن نیروهای داخلی می‌باشد که این به مفهوم ملغی

دانستن پی‌گیری اهداف و نیاز به شکل دادن به اهداف متفاوت پیش می‌آید. اهدافی که براساس انطباق تعهدات و مقررات کشور باتوجه به واقعیات حاکم جهانی و میزان توان‌مندی‌های معنوی و مادی داخلی است براساس اطلاعات متنوع و چند منبع مشخص گردیده است.^(۱۹) چارچوب ارائه شده به خوبی بیانگر این واقعیت است که برای تحقق یک سیاست خارجی موفق که در جهت پیوند دادن اولویت‌ها با منابع در دسترس در راستای بهبود جایگاه جهانی کشور و تقویت اقتدار داخلی با توجه به پی‌آمدهای مثبت بیرونی آن است ضروری می‌سازد که مراحل مشخص و معینی به ترتیب منطقی مورد توجه قرار گیرد. کشورهای توسعه یافته در طی پانصد سال گذشته موفق شده‌اند که نه تنها استحکام و انسجام داخلی را غنا ببخشند بلکه در بستر این غناسازی توفیق حاصل کرده‌اند که موقعیت جهانی خود را به گونه‌ای شکل دهند که منابع آنان در رابطه با کشورهای غیر توسعه یافته به بهینه‌ترین وضع حفظ شود. این پیروزی از این جهت برای آنها حاصل گشته است که در مقام مقایسه با کشورهای دیگر آنان از این ویژگی برخوردار بوده‌اند که تاحدود زیادی چارچوب شکل‌گیری یک سیاست خارجی موفق را ملحوظ داشته‌اند. جایگاه سلطه‌گرایانه و ارشادی این کشورها بیش از هر چیز بستگی به آگاهی به ضرورت توجه به فرایند شکل‌گیری موفق اهداف در صحنه سیاست خارجی داشته است. البته در مراحل تاریخی متفاوت و باتوجه به حوادث متمایز میزان توجه کم و زیاد گشته است اما آنچه مسلم است این مسأله است که تصمیم‌گیرندگان این کشورها به نیکویی به این فرایند و مراحل شکل‌دهنده آن آگاهی داشته و دارند و حتی المقدور سعی می‌کنند که در چارچوب این فرایند حرکت کنند. معضلات و مشکلات ساختاری و نیازهای ارزشی و ایدئولوژیک هرچند که از اهمیت و اعتبار به جهت اصولی برخوردار بوده‌اند اما کلیت فرایند هیچ‌گاه مورد تردید و چالش نبوده است که این نشان‌دهنده علت منطقی تفوق آنها در صحنه روابط بین‌الملل در پانصد سال گذشته بوده است.

ماهیت محیطی سیاست خارجی موفق

جدا از این که چه تعریفی برای سیاست خارجی در نظر بگیریم^(۲۰) و آن را تداوم سیاست داخلی و یا ماهیتی جدا از ملاحظات داخلی مطرح کنیم، می‌بایستی بستر مناسب برای امکان‌پذیر نمودن فرایند شکل‌گیری آن به وجود آید. این بستر مطلوب مؤلفه‌های گوناگونی را در بر می‌گیرد و سرشت این مؤلفه‌ها است که کیفیت چارچوب را مشخص می‌کند. بسترسازی نیازمند وجود یک تعریف دقیق و جامع از منافع ملی است که بر اثر کنکاش بین گروه‌های ذی‌نفع در صحنه سیاست خارجی، تصمیم‌گیرندگان سیاسی، نخبگان جامعه و توده‌ها شکل می‌گیرند، خواه مردم به عنوان "توده تحت نفوذ" و یا "توده متوجه و بیدار" تصویر گردد.^(۲۱) رسیدن به یک نگاه هم‌سو اما نه یکسان از منافع ملی که برآمده از مباحثه ملی در سطح جامعه است در جهت شکل دادن به بستر ضروری برای شکل‌گیری فرایند سیاست خارجی موفق اجتناب‌ناپذیر است. منافع ملی در واقع "قوانین عینی"^(۲۲) سیاست مبتنی بر قدرت می‌باشد که برای توفیق در رسیدن به اهداف ضرورت اجماع در مورد آن ضروری است. البته در مباحثه ملی در خصوص منافع ملی می‌بایستی معین گردد که کدام یک از این منافع دارای اولویت هستند.

به عبارتی دیگر این محققاً باید مطرح گردد که در این اولویت‌بندی منافع حیاتی، منافع میان مدت و منافع بلندمدت چه هستند و نحوه دست‌یابی به آنها چه هست؟ در کنار نگاه به اولویت در خصوص منافع ضروری است که مشخص شود کدام کشورها در بدنه نظام بین‌المللی هنجارساز هستند. به دنبال این هویت‌سازی همچنین باید توجه شود که از بین این کشورها چه دسته‌ای دارای منافع یکسان هستند و چه دسته‌ای دارای منافع مکمل می‌باشند و کدام یک دارای منافع متضاد و متعارض هستند. دلیل این تعیین موقعیت بسیار حیاتی است چرا که هر یک از آنها با توجه به تفاوت در میزان ایجاد خطر و ایجاد فرصت این را الزامی می‌سازند که منابع و سرمایه متفاوت سیاسی، نظامی، اقتصادی و فرهنگی به آنها اختصاص داده شود. تضاد منافع با کشورهای هنجارساز توسل به نگاه امنیتی به روابط را ضروری می‌سازد چرا که منافع حیاتی کشورها که همانا استقلال، حاکمیت و یکپارچگی ملی است در معرض خطر قرار می‌گیرد. منافع مکمل و

یکسان نیازمند شکل دادن به یک خط مشی مبتنی بر همکاری و اشتراک مساعی می‌باشد. البته باید توجه داشت که برای داشتن یک تعریف مشترک در داخل کشور که درخصوص آن تمامی عوامل و عناصر مطرح در طراحی سیاست خارجی اتفاق نظر داشته باشند چند پیش شرط ضروری هستند:

۱. نخبگان سیاسی و توده‌های مردم می‌بایستی درخصوص سیستم سیاسی حاکم دارای اشتراک هنجاری باشند؛

۲. تصمیم‌گیرندگان صحنه سیاست خارجی و توده‌های مردم ضرورت دارد که نسبت به سیستم سیاسی بهره‌مند از پذیرش عملی باشند؛

۳. تصور و برداشت طراحان و مجریان سیاست خارجی در مورد تاریخ معاصر که هم می‌تواند آنان را درخصوص تصمیم‌گیری در مورد حوادث مشابه دچار اشتباه و یا فارغ از اشتباه سازد می‌بایستی در تقابل با تصورات و برداشت‌های تاریخی توده‌ها نباشد.

این پیش شرط‌ها در جهت تحقق اتفاق نظر درخصوص منافع ملی از این جهت ضروری است که منجر به این می‌گردد مردم بر این تصور باشند که در فرایند سیاست‌گذاری خارجی دخیل هستند و نخبگان سیاست خارجی هم این احساس را داشته باشند که از مشروعیت تصمیم‌گیری برخوردار هستند. برآورده شدن نیاز مردم با ایجاد احساس دخیل بودن و تثبیت نهادهای مستقر به جهت ایجاد حس مشروعیت منجر به این می‌گردد که بین دیدگاه‌های توده‌ها و نخبگان سیاست خارجی تطابق ایجاد گردد که این توفیق، سیاست خارجی را بسترسازی می‌کند. تطابق به مفهوم ایجاد هماهنگی رهبران و مردم در مورد منافع ملی، شکل‌گیری هماهنگی بین مردم و رهبران درخصوص هویت ملی و در نهایت هماهنگی بین مردم و رهبران درخصوص توانایی‌های ملی است. فرایند شکل‌گیری سیاست خارجی موفق که برتافته از اجماع نظر درخصوص منافع ملی است در انتزاع شکل نمی‌گیرد بلکه در بطن یک محیط دو بعدی قوام می‌یابد. همانگونه که منافع ملی همیشگی هستند^(۲۳) ضرورت اجتناب‌ناپذیری محیط هم پذیرفته شده است. محیط بستر ساز سیاست خارجی موفق دو بخش متصل و هم‌سورا تشکیل می‌دهد که یکی محیط روانی

و دیگری محیط عملیاتی است. (۲۴)

محیط روانی شکل گرفته از اعتقادات و تصورات تصمیم‌گیرندگان درخصوص منافع ملی در صحنه سیاست خارجی و نقش مردم در تحقق این منافع می‌باشد. در این محیط است که اهمیت ماهیت روانی حاکم در بین رهبران مسؤل سیاست خارجی و چگونگی ارتباط آن با ارزش‌های توده‌های مردم مورد توجه قرار می‌گیرد به این مفهوم که این تطابق درباره تعریف منافع ملی، منشاء هویت ملی و مؤلفه‌های توان‌مندی وجود دارد و یا این که تضاد مشهود وجود دارد. محیط روانی فضای ارزشی و تصورات رهبران درخصوص توانایی‌های داخلی، امکان‌پذیری‌های ملی، فشارهای بیرونی، فرصت‌های خارجی، نقش جهانی کشور و کاستی‌های داخلی است. این تصورات و ارزش‌ها هستند که شکل دهنده‌های الگوهای رفتاری رهبران هستند به شکل‌گیری تصمیمات آنان درخصوص فرایند قوام اهداف و ماهیت این اهداف کمک می‌کنند. این ارزش‌ها و تصورات حاکم بر کشور که رهبران با بیانات و اعمال خود تجلی‌گر آن هستند و در واقع ایجادگر لحن اخلاقی برای توجیه سیاست‌ها می‌شوند. "به جهت این که یک لحن اخلاقی در آغاز هر موضوعی انتخاب می‌کند، باعث می‌شود که رأی مطلوب او درخصوص هر نتیجه خاصی دارای وزن گردد." (۲۵) هنجارها و ارزش‌ها در عین این که محدود کننده هستند در ضمن تشدید کننده و تقویت کننده پیش بردن اهداف هستند که به آن معنا می‌باشد که "گسل‌های نگرشی و کشمکش‌های سیاسی ویژگی‌های دایمی فرایند سیاسی هستند." (۲۶) فرایند سیاست خارجی موفق تنها هنگامی امکان‌پذیر است که محیط روانی که بر بستر آن این سیاست شکل می‌گیرد بر تافته از تداخل و در هم تنیدگی ارزش‌ها و هنجارهای هم‌سوی مردم و رهبران باشد. در تمامی جوامع محققاً سیاست خارجی بر بستر محیط روانی شکل می‌گیرد اما تنها در کشورهایی سیاست خارجی موفق پا می‌گیرد که این محیط روانی برآمده از ارزش‌های مشترک و تصورات هم‌خوان تصمیم‌گیرندگان و مردم باشد. در شرایطی که محیط روانی برآمده از تضاد ارزشی بین مردم و رهبران باشد محققاً به هیچ نحوی امکان شکل‌گیری فرایند سیاست خارجی موفق وجود ندارد. در محیط روانی که بر بستر آن سیاست خارجی موفق قوام می‌یابد رهبران

قاطع عمل می‌کنند. به این معنا که به جهت وجود تعدد گزینه همیشه امکان تصمیم‌گیری به وسیله بازیگر است. در چنین محیطی تصمیم‌گیرنده یکنواخت عمل می‌کند به این معنا که در شرایط مشابه تصمیمات مشابه را اخذ می‌کند. در یک چنین محیطی تصمیم‌گیرنده همیشه اولویت قائل می‌شود و انتخاب‌ها براساس ترجیحات ردیف می‌شوند و در نهایت این که همیشه فرصت انتخاب است به این صورت که همیشه گزینه‌ای انتخاب می‌شود که در طبقه‌بندی از اولویت بالاتری برخوردار است. تمامی اینها به آن معنا است که تصمیم‌گیرنده براساس یک عقلانیت حصار شده و براساس رابطه سود و زیان تصمیم می‌گیرد. (۲۷)

در محیط روانی مناسب برای شکل دادن به فرایند سیاست خارجی موفق تصمیم‌گیرنده می‌بایستی از رهبری بهینه‌گر از یک سو و رهبری متقاعدکننده از سوی دیگر برخوردار باشد. تصمیم‌گیرنده می‌بایستی بهینه‌گر باشد به این معنا که تمامی گزینه‌ها را در حیطه سیاست خارجی در برابر خود می‌بایستی قرار دهد. چون او خواهان تحقق ارزش‌هایی است که او آنها را مطلوب می‌داند پس او خواهان ایجاد نظم است که براساس آن ارزش‌ها شکل گرفته باشد. بدین جهت او یک نگاه بلندمدت در زمینه اهداف دارد و خواهان این است که حتی اگر به ثمر رساندن آن اهداف در مدت دوره تصمیم‌گیری او تحقق نیابد اما بعد از خروج او از صحنه امکان‌پذیر گردد. از این جهت است که اهداف براساس یک سری تجویزات ارزشی تعیین می‌شوند و اولویت‌ها و یا منافع شخصی کمترین تاثیرگذاری را در شکل دادن به ماهیت و تعیین اهداف دارند. در این چارچوب این ارزش‌ها هستند که تعیین‌کننده هستند و هدف این ارزش‌ها بهینه‌سازی می‌باشد. در عین حال با توجه به واقعیات رهبران و تصمیم‌گیرندگان در پهنه سیاست خارجی می‌بایستی در عین بهینه‌گر بودن در هنگام تصمیم‌گیری هدف متقاعد کردن را داشته باشند. به جهت محدودیت‌های ساختاری، کمبود زمان تصمیم‌گیری، کمبود اطلاعات، فقدان منابع لازم برای پردازش اطلاعات و اولویت‌های شخصی و ارزشی تنها به بعضی از گزینه‌ها توجه می‌شود چون این گزینه‌ها تنها انتخاب‌هایی هستند که شدنی می‌باشند. در این حالت رهبران تنها اهدافی را تعقیب می‌کنند که در کوتاه مدت جواب دهند و توجه می‌شود که این اهداف کوتاه مدت از این

جهت انتخاب می‌شوند که زمینه‌ساز اهداف بلندمدت و به عبارتی بهینه‌سازی هستند. تصمیم به از پیش پا برداشتن معضلات کنونی است و برنامه‌ریزی بلندمدت مد نظر نمی‌باشد. درحالی که تصمیم گیرنده بهینه‌گر اصولاً هدفش این است که معضلات پیش نیابند و فرصت ابراز وجود پیدا نکند، رهبر متقاعدکننده خواهان دسترسی به اهداف کوتاه مدت با توجه به ارزش‌ها و تصورات حاکم است. "متقاعد کردن در برگزیده انتخاب یک گزینه است که شاخص خاصی را در برمی‌گیرد و یا از آن فراتر می‌رود، اما به هیچ وجه این مسأله تضمینی براین نیست که این گزینه بهترین و یا منحصر به فرد باشد."^(۲۸) تصمیم‌گیرنده متقاعد برخلاف بهینه‌گر سعی دارد نشان دهد که سازوکار انتخاب چقدر ساده است.^(۲۹) رهبران بهینه‌گر به ماهیت اهداف توجه دارند چون به اهداف بلندمدت توجه دارند و استراتژیک فکر می‌کنند در حالی که رهبران متقاعدگر توجه را به فرایند معطوف می‌کنند برای آنها تنها فرایند شکل‌گیری اهداف از اهمیت برخوردار است. البته باید دقت کرد که در یک محیط روانی مطلوب برای شکل‌گیری سیاست خارجی موفق همیشه این ماهیت است که توجه‌کننده و تعیین‌کننده فرایند است و رهبران بهینه‌گر آگاه هستند که اطلاعات و زمان در هنگام تصمیم‌گیری کم هستند بنابراین او تأکید بیشتری بر ارزش‌ها و مبانی ارزشی می‌گذارد تا این فشار زمانی و اطلاعاتی را جبران کند. رهبران بهینه‌گر ارزشی‌تر هستند و کمتر به مصالحه تن در می‌دهند درحالی که رهبران متقاعدگر به جهت این که تنها به فرایند توجه دارند تأکید بیشتری بر مصالحه دارند به قول مک نامارا "هر عضو کابینه باید آنچه را انجام دهد که رئیس جمهور می‌گوید."^(۳۰) با توجه به این که محیط روانی براساس ارزش‌ها شکل می‌گیرد پس می‌توان این نتیجه را درک کرد که چرا رفتار کشورها و توانایی آنان در تحقق اهداف متفاوت و متمایز است. بعضی کشورها در تحقق اهداف موفق هستند که این بازتاب یک سیاست خارجی موفق است و بعضی از کشورها که دارای ساختار سنتی تصمیم‌گیری هستند در این که اهداف تعیین شده را پیاده سازند با شکست مواجه می‌شوند. هر زمان ارزش‌های رهبران و مردم هم‌آهنگ باشند شرایط درونی برای شکل‌گیری سیاست خارجی موفق مهیا است و هر زمان که این هم‌آهنگی وجود نداشته باشد شرایط نامناسب هستند پس سیاست‌ها هم موفق نخواهند بود.

محیط روانی بازتاب ارزش‌ها و تصورات رهبران و تصمیم‌گیرندگان در صحنه سیاست خارجی می‌باشد.

محیط بیرونی هم ضرورت دارد و آن هم در واقع همان محیط عملیاتی است. در حالی که محیط روانی جنبه روان‌شناختی فرایند شکل‌گیری سیاست خارجی موفق است محیط عملیاتی در واقع جنبه ساختاری است. محیط عملیاتی مطلوب برای شکل‌گیری سیاست خارجی موفق برآمده از ارزیابی صحیح رهبران از ماهیت قدرت و چگونگی توزیع آن در صحنه جهانی است. اهداف در حیطه سیاست خارجی تنها هنگامی فرصت تحقق پیدا می‌کنند که تصمیم‌گیرندگان واقعیات قدرت را بپذیرند و اهداف را در رابطه با آن شکل دهند. محققاً تمام کشورها در بستر محیط عملیاتی می‌بایستی به پیاده‌سازی اهداف بپردازند اما تنها کشورهایی موفق می‌شوند که اهداف را مسجل کنند که ارزیابی مبتنی بر واقعیات از قدرت را در دستور کار خود قرار دهند و این نیز درک ماهیت ساختار نظام بین‌الملل است. در بحث پیرامون محیط عملیاتی دیگر روان‌شناختی رهبران، ارزش‌های حاکم بر جامعه و میزان تطابق ارزش‌های مردم و رهبران مورد توجه نمی‌باشد بلکه به جنبه ملموس و بنیادی شکل دهنده بستر شکل‌گیری سیاست خارجی توجه می‌شود. محیط عملیاتی در واقع نگاه را متوجه تعامل واحدهای شکل دهنده نظام بین‌الملل - کشورها - و موقعیت این کشورها با بازیگران در رابطه با یکدیگر در صحنه روابط بین‌الملل می‌باشد. (۳۱)

در ساختار نظام بین‌الملل در واقع نگاه متوجه شکل و ترتیب قرار گرفتن کشورها می‌باشد. در صحنه داخلی ساختار براساس سلسله مراتبی استوار است که آن هم با توجه به ماهیت قوانین و ارزش‌های حاکم به وجود می‌آید اما در صحنه جهانی نحوه قرار گرفتن اجزای تشکیل دهنده نظام بین‌الملل به جهت ماهیت هرج و مرج گرای حاکم در جهان براساس قوانین نمی‌باشد بلکه با توجه به میزان قدرت واحدهای شکل دهنده نظام است و به همین دلیل است که ما شاهد هستیم که بازیگران جهانی با وجود تفاوت ارزشی در بسیاری از موارد در برابر حوادث مشابه به گونه‌ای همگون عمل می‌کنند. (۳۲) توزیع توان‌مندی‌ها در صحنه بین‌الملل است که

ماهیت ساختار نظام بین‌الملل را شکل می‌دهد و رهبران و تصمیم‌گیرندگانی که اهداف خود را با توجه به نحوه تقسیم قدرت در صحنه جهانی در رابطه با منافع خود شکل دهند محققاً بستر مطلوب را برای شکل دادن به فرایند شکل‌گیری سیاست خارجی موفق به وجود آورده‌اند. توان‌مندی‌هایی در سطح سیستم به یک میزان تقسیم و پخش نشده است و به همین دلیل است که کشورها جایگاه واحد و یکسان در سطح سیستم ندارند. بعضی از بازیگران در موقعیت هدایتی قرار دارند و بعضی دیگر در موقعیت ضعف جای دارند. قدرت در واقع از راه مقایسه توان‌مندی‌های واحدهای تشکیل دهنده - کشورها - نظام بین‌الملل محاسبه می‌گردد. با توجه به این واقعیت است که "سیستم بین‌الملل دولت‌ها را مجبور و تحریک می‌کند که قدرت خود را افزایش دهند." (۳۳) با توجه به این موضوع است که باید بیان کرد که سیاست خارجی موفق در واقع به مفهوم هم‌پوشی توانایی در کنترل بازیگران، توانایی در اعمال تهدید و توانایی در ارائه تشویق است. کنترل منجر به ایجاد عادات می‌شود تهدید سبب‌ساز ضروری شدن عادات می‌گردد و تشویق عادات را نهادینه می‌سازد و آنها را به نظر طبیعی و عقلایی می‌رساند. براین اساس باید گفت که سیاست بر اساس تعامل "عادات و تهدیدات" است. (۳۴) تصمیم‌گیرندگان تنها هنگامی قادر به کنترل، تهدید و تشویق هستند که جایگاه مطلوب در نظام بین‌الملل داشته باشند و این در ابتدا نیازمند این است که به واقعیات ساختار آشنا بوده و با توجه به این آشنایی اهداف به گونه‌ای شکل بگیرند که در نهایت به تقویت و بهبود جایگاه بین‌المللی منجر شوند و نه این که موجب تضعیف یا کاهش موقعیت جهانی گردند.

فرایند شکل‌گیری سیاست خارجی موفق تنها هنگامی امکان‌پذیر است که اهداف در رابطه با الگوی قدرت تنظیم گردند و اولویت‌های شخصی و ترجیحات فردی رهبران تابعی از نحوه توزیع قدرت در صحنه جهانی باشند. پس ضروری است که ساختار تصمیم‌گیری جدا از ماهیت آن که ممکن است دموکراتیک و یا اقتدارگرا است بتواند از قدرت ملموس در دسترس کاملاً بهره‌برداری کند و دیگر بازیگران را متوجه قدرت‌های بالقوه خود سازد. رهبران باید از این توان برخوردار باشند که از منابع بهره‌برداری نشده به گونه‌ای مطلوب استفاده کنند به مانند بسیج

توده‌های غیرفعال در جهت تحقق یک هدف خاص، هدف از کسب قدرت تسهیل نمودن فرایند شکل‌گیری اهداف در سمت و سوی است که مطلوب نظر تصمیم‌گیرندگان می‌باشد. در اختیار داشتن قدرت به این مفهوم است که می‌توان دیگر بازیگران را در صحنه بین‌المللی در صورتی که متحد و دوست می‌باشند کمک کرد و در صورتی که رقیب باشند مجبور کرد و در صورتی که دشمن باشند محروم کرد و یا با آنها مخالفت کرد. البته قدرت می‌تواند امری باشد که براساس مقدرات نظامی است و می‌تواند پذیرفتنی باشد که براساس داشتن ظرفیت در ترغیب دیگران است.^(۳۵) داشتن هر دو نوع قدرت محققاً مطلوب‌ترین شرایط را ایجاد می‌کند چرا که قدرت چانه‌زنی را فزون می‌کند و محدوده‌ی چانه‌زنی را نیز گسترده می‌سازد و در نهایت این که فرصت و توانایی تشدید بهره‌وری از قدرت را برای تحقق اهداف به وجود می‌آورد.^(۳۶) البته این مفهوم نیاز به داشتن قدرت مطلق نمی‌باشد زیرا که آنچه قدرت را مفید می‌سازد مطلق بودن آن نیست بلکه قابلیت استفاده از آن می‌باشد که این بستگی به متناسب بودن آن با اهداف دارد.^(۳۷) شناخت ماهیت نظام بین‌الملل و ساختار حاکم که در بستر آن می‌بایستی کشورها یا بازیگران بین‌المللی با یکدیگر تعامل کنند سبب می‌شود که اهداف با توجه به توان‌مندی‌ها و جایگاه دیگر کشورها در حیطة بین‌المللی شکل بگیرند. به این جهت است که کشورها به طور مداوم در جهت افزایش قدرت خود می‌باشند تا این که حوزه نفوذ خود را افزایش دهند^(۳۸) تا بتوانند اهدافی را که خواهان آن هستند عملیاتی گردانند و مقاصد خود را پیاده کنند. بنابراین، این ضرورت وجود دارد که کشور از آن‌چنان قدرتی برخوردار باشد که "کارآیی شرایط قاطع" را فراهم آورد تا در پناه آن فرایند شکل‌گیری سیاست خارجی موفق امکان‌پذیر گردد. ساختار نظام بین‌الملل نقش تعیین‌کننده در امکان‌پذیر نمودن تحقق اهداف به عنوان یک عامل بیرونی را دارا می‌باشد، چرا که این ماهیت نحوه توزیع قدرت در صحنه جهانی است که منابع تهدید، درجه تهدید، سرچشمه تهدید، امکان بازدارندگی، حوزه امنیتی، امکان افزایش بحران، نوع عملیات نظامی و اهمیت داشتن و یا فقدان متحدین را معین می‌کند.^(۳۹) محیط عملیاتی هنگامی بستر ساز فرایند شکل‌گیری سیاست خارجی موفق می‌تواند باشد که توانایی در تجویز سیاست‌ها و توانایی در

پیش‌بینی سیاست‌های لازم و پیش‌بینی پی‌آمدهای نامطلوب به وجود آمده باشد.^(۴۰) این توانایی‌ها هنگامی امکان‌پذیر می‌شود که جایگاه کشور در صحنه روابط بین‌الملل متناسب با هدف‌ها باشد. زمانی که این هم‌سنگی وجود داشته باشد به این مفهوم است که کشور قادر به "نمایش قدرت در جهت واضح‌گرداندن توانایی و ... است."^(۴۱) فرایند شکل‌گیری سیاست خارجی موفق در نتیجه تنها هنگامی امکان‌پذیر است که محیط روانی و محیط عملیاتی وجود داشته باشند که در بطن این دو محیط است که می‌توان صحبت از تحقق موفقیت‌آمیز اهداف نمود. محیط روانی مطلوب هنگامی شکل می‌گیرد که ارزش‌های حاکم بازتاب‌ها و تفکرات رهبران و مردم باشد و محیط عملیاتی مطلوب هم زمانی ایجاد می‌گردد که تصمیم‌گیرندگان از چگونگی قرار گرفتن واحدهای تشکیل‌دهنده ساختار نظام بین‌الملل و قوف کامل داشته باشند و تعیین اهداف ماهیت توزیع قدرت در سطح نظام بین‌الملل را مورد نظر قرار دهند.

سخن آخر

نگاه تئوریک به این که چگونه سیاست خارجی موفق شکل می‌گیرد و اهداف مورد نظر امکان تحقق پیدا می‌کنند باید توجه را معطوف به تسلسل در تعیین اهداف، گردآوری اطلاعات درخصوص ساختار بین‌المللی، روش‌های مطلوب پیاده‌سازی اهداف، توجیه داخلی و خارجی، پیاده‌سازی اهداف و در نهایت ارزیابی اهداف تحقق یافته کرد. اهداف در انتزاع شکل نمی‌گیرند و تجریدی نمی‌باشند بلکه در رابطه با محیط روانی و محیط عملیاتی قوام می‌یابند. محیط روانی در واقع نگاه را متوجه حیطه ایده‌ها و ارزش‌ها که رهبران و مردم در آن اشتراک دارند و محیط عملیاتی که نگاه را متوجه ساختار نظام بین‌الملل می‌کند. سیاست خارجی موفق تنها هنگامی به وجود می‌آید که فرایند در بستر محیط روانی مطلوب و محیط عملیاتی درک شده قوام گرفته باشد. محیط روانی رابطه متقابل بین مردم و رهبران را ضروری می‌سازد و محیط عملیاتی ضرورت افزایش قدرت را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد.

یادداشت‌ها

1. W.A. McDougall, *Promised Land, Crusader State: The American Encounter with the World Since 1776*, (Boston: Houghton Mifflin, 1997), p. 181.
2. J.B. Condliffe, *The Commerce of Nations*, (New York: W.W.Norton, 1950), p. 136.
3. A. Mattelart, *Mapping World Communication: War, Progress, Culture*, (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994), p. 16.
4. Robert J. Art, and Robert Jervis, *International Politics*, (New York: Longman, 1999), p. 208.
5. Peter L. Berger and Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality*, (London: Allen Lane, 1967), p. 79.
6. Ole et al Waever, *Identity, Migration, and the New Security Agenda in Europe*, (London: Pinter, 1993), p. 6.
7. James N. Rosenau, *The Study of Political Adaptation*, (New York: Nichols, 1981), p. 38.
8. S. Hoffmann, "Notes on the Limits of Realism", *Social Research*, Vol. 48, Winter 1981, p. 659.
9. Jonathan Haslam, *No Virtue Like Necessity*, (New Haven: Yale University Press, 2002), p. 220.
10. Peter Katzenstein, "Introduction: Alternative Perspectives on National Security," in the *Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, (Ed.), Peter Katzenstein, (New York: Columbia University Press, 1996), p. 2.
11. Judith Goldstein and Robert Keohane, "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework", in *Ideas Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, (Ed.), Judith

- Goldstein and Robert Keohane, (Ithaca: Cornell University Press, 1993), p. 13.
12. Van Evela, Stephen, "Primed for Peace: Europe After the Cold War", *International Security*, Vol. 15, 1990/91.
13. Goldstein and Keohane, *Op. Cit.*, p. 14.
14. Yuen Foong Khong, *Analogics at War*, (Princeton: Princeton University Press, 1992), p. 219.
15. Alexander Wendt, "Constructing International Politics", *International Security*, Vol. 20, Summer 1995, p. 71.
16. Kenneth Waltz, *The Theory of International Politics*, (Boston: Addison- Wesley, 1997), pp. 79-101.
17. Richard C. Snyder et al, *Foreign Policy Decision Making: An Approach to the Study of International Politics*. (NewYork: The Free Press of Glencoe, 1962).
18. Arthur M. Schlesinger, "Foreign Policy and the American Character", *Foreign Policy*, Vol. 62, 1983, p. 16.
19. Ernest R. May, *Lessons of the Past: The Use and Misuse of History in the American Foreign Policy*, (NewYork: Oxford University Press, 1973), pp. 15-20.
20. Donald M. Snow, and Eugene Brown, *United States Foreign Policy*, (NewYork: St. Martin's, 2000), p. 3.
21. Gabriel A. Almond, *American People and Foreign Policy*, (NewYork: Praeger, 1960).
22. Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power*, (NewYork: Knopf, 1960), P. 4.
23. Asa Briggs, *The Age of Improvement 1783-1867*, (London: Longman, 1959), p. 352.
24. Harold Sprout, and Margaret Sprout, "Environ-Mental Factors in the Study of International Politics", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 1, 1957, p. 312.

25. Michael Elliot, "America is Back", *Newsweek*, 9 October 1995, p. 45.
26. William Zimmerman, "Choices in the Postwar world", in Charles Gatired, *Caging the Bear: Containment and the Cold War*, (Indiana Polis: Bobbs-Merrill, 1974), p. 99.
27. Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making and System Structure*, (Princeton University Press, 1977), pp. 405-407.
28. Herbert A. Simon, "Satisficing" in John Eatwell, (Eds.), *The New Playrave Dictionary of Economics*, Vol. 4, (London: Macmillan Press, 1987), p. 243.
29. Harbert A. Simon, "Rational Choice and Structure of the Environment", *Psychological Review*, Vol. 63, 1959, p. 126.
30. Jonathan Alter, "Confessing the sins of vietnam", *Newsweek*, 17 April 1995, p. 52.
31. S.F. Nadel, *The Theory of Social Structure Glencoe*, (Ill: Free Press), 1957, p. 8.
32. Arnold Wolfers, *Discourd and Collaboration*, (Baltimore: John Hopkins University Press, 1962), p. 82.
33. Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), p. 87.
34. Karl W. Deutsch, "On the Concept of Politics and Power", *Journal of International Affairs*, Vol. 21, 1967, p. 233.
35. Joseph Jr. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, (NewYork: Basic Book, 1990), p. 267.
36. Herman Khan, *On Escelation: Metaphors and Scenarios*, (NewYork: Praeger, 1965), p. 39.
37. Alexander George etal, *The Limits of Coercive Diplomacy: Laos, Cuba and Vietnam*. (Boston: Little, Brown, 1971).
38. Kenneth E. Boulding, *Conflict and Defense: A General Theory*, (NewYork: Harper and Row,

1962), p. 78.

39. Les Aspen, *National Security in the 1990s: Defining a New Basis for U.S. Military Force*, Address before the Atlantic Council of the United States, 1992, January 6, p. 21.

40. Yuen Foong Khong, *Op. Cit.*, p. 19.

41. Henry Kissinger, *Does America Need a Foreign Policy?* (New York: Simon and Shuster, 2001), p. 20.

