

مبانی نظری تبیین و تحلیل سیاست خارجی

دکتر حمیرا مشیرزاده

تهران

۱۳۹۶



سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)

پژوهشکده تحقیق و توسعه علوم انسانی

به نام آن که جان را فکرت آموخت

مقدمه

هرچند برخی تصور می‌کنند مطالعه سیاست خارجی بخشی از حوزه سیاست‌گذاری عمومی است، اکنون دیگر کمابیش این اتفاق نظر وجود دارد که این مطالعات از حوزه‌های مهم در روابط بین‌الملل محسوب می‌شوند (Carlsnaes 2002: 331) و شاید حتی آنچه در وهله اول بسیاری از اندیشمندان و محققان روابط بین‌الملل را به مطالعه این روابط سوق داده است سیاست خارجی باشد (Groom 2007: 195). بی‌تردید در ایران نیز نخستین تلاش‌های نهادینه برای مطالعه و فهم سیاست بین‌الملل در چهارچوب ملاحظات سیاست خارجی و به طور خاص دیپلماسی بوده است: تأسیس مدرسه علوم سیاسی بیش از یک قرن پیش به عنوان نخستین نهاد آموزش عالی نوین در کشور. نگاهی به عناوین مقالات، پایان‌نامه‌ها، رساله‌های دکتری و غیره در حوزه روابط بین‌الملل در ایران نیز نشان می‌دهد که سیاست خارجی تا چه حد برای این حوزه مطالعاتی اهمیت دارد. شاید حتی بتوان گفت برای کشورهای کوچک‌تر جهان تحلیل، فهم و تبیین سیاست خارجی به منظور کمک به سیاست‌گذاری بهتر خارجی بسیار مهم است.

در مورد تعریف سیاست خارجی و دامنه آن اتفاق نظر وجود ندارد. برخی ممکن است سیاست خارجی را فقط مربوط به فعالیت‌های وزارت امور خارجه بدانند، یا آن را به فعالیت‌ها و تصمیمات کنشگران دولتی در حوزه سیاست حاد^۱ محدود کنند که بیشتر به مسائل امنیتی و سیاسی گره خورده است، و برخی نیز تعریفی گسترده از سیاست خارجی داشته باشند که شامل کنشگران غیردولتی و

1. high politics

موضوعات مربوط به عرصه سیاست ملایم^۱ مانند محیط زیست و اقتصاد نیز هست (Groom 2007: 198).^۲ سیاست خارجی در چهارچوبی دولت‌محور و در تعریفی استاندارد «شامل دو عنصر اهداف ملی، که باید به دست آیند، و ابزار است که برای رسیدن به این اهداف از آن‌ها استفاده می‌شود. ... عناصر سیاست خارجی همه کشورها اعم از بزرگ و کوچک یکسان‌اند» (Coulombis and Wolfe 1990: 114). کارلسنایس بر آن است که:

سیاست خارجی عبارت است از کنش‌هایی که به شکل اهداف، تعهدات و/یا دستورالعمل‌هایی صراحتاً تعریف می‌شوند و نمایندگان حکومتی به نام و از طرف اجتماعات حاکمیت‌مند خود آن‌ها را دنبال می‌کنند. [این کنش‌ها] معطوف به اهداف، شرایط و کنشگرانی - چه حکومتی و چه غیرحکومتی - هستند که آنان می‌خواهند بر ایشان تأثیر گذارند و خارج از حوزه مشروعیت سرزمینی‌شان قرار دارند (Carlsnaes 2002: 335).

در تعریفی مشابه، گروم (Groom 2007: 198) نیز سیاست خارجی را در وهله نخست روابط دولت با دولت در همه ابعاد می‌داند، ولی آن را از روابط خارجی و فراملی متمایز می‌کند. او روابط خارجی را به عنوان تعاملاتی در نظر می‌گیرد که در آن‌ها یکی از دو کنشگر دخیل، یک کنشگر رسمی است و روابط فراملی را هم روابطی تعریف می‌کند که کنشگران رسمی در آن‌ها دخیل نیستند.

هر ساله ده‌ها رساله و مقاله در حوزه سیاست خارجی منتشر می‌شوند. بسیاری از مسائل عملی در روابط بین‌الملل به فهم و تبیینی مناسب از سیاست خارجی وابسته‌اند. به همین ترتیب، شناخت سیاست خارجی خود می‌تواند راهی برای فهم روابط یا، به معنایی خاص‌تر، سیاست بین‌الملل باشد؛ زیرا در نهایت تعامل دولت‌هاست که تا حد زیادی به سیاست بین‌الملل شکل می‌دهد. این که دولت‌ها چرا تصمیمات خاصی را اتخاذ می‌کنند و به این یا آن شکل به محیط بین‌المللی خود و کنش سایر دولت‌ها واکنش نشان می‌دهند اهمیت اساسی دارد. ممکن است دولتی در مواجهه با تصمیم دولتی دیگر سیاستی تعارض‌طلبانه اتخاذ کند، به دنبال

1. low politics

۲. برای بحث درباره کنشگران در روابط بین‌الملل، رجوع کنید به: مدلسکی ۱۳۸۴ و یانگ ۱۳۸۴.

راه‌حل‌های مسالمت‌جویانه باشد، یا در مسیر تعامل از یک راه حل به سمت راهی دیگر حرکت کند. در شرایطی که یکی از دغدغه‌های مهم رشته روابط بین‌الملل رسیدن به صلح و ثبات در روابط بین‌الملل است، این که چرا و چگونه دولت‌ها به این یا آن شکل خاص رفتار می‌کنند حائز اهمیت زیادی است و همیشه مورد توجه نظریه‌های روابط بین‌الملل نیز بوده است. در عین حال، می‌دانیم که دولت‌ها تصمیم نمی‌گیرند بلکه این افراد هستند که به صورت فردی یا در درون گروه‌ها به نام دولت‌ها تصمیم می‌گیرند و این چیزی است که در سنت نظری اصلی روابط بین‌الملل کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ تلاش‌های نظری در این حوزه با شکل دادن به آنچه «تحلیل سیاست خارجی»^۱ نامیده می‌شود و تمرکز اصلی‌اش بر درون دولت‌ها و تصمیم‌گیرندگان است به شکلی جدی و مستمر انجام می‌شدند و نتایجی نیز به دنبال داشتند. اما پس از آن در دهه ۱۹۷۰ دامنه این مطالعات و نظریه‌پردازی‌ها محدودتر شد و با وجود این که در دهه ۱۹۸۰ هم تلاش‌هایی در این حوزه صورت گرفت، باز هم به طور جدی مورد نظر علمای این رشته قرار نگرفت. اما بار دیگر در دهه ۱۹۹۰ این حوزه در روابط بین‌الملل احیا شد. در دهه ۲۰۰۰ این تلاش‌ها چنان جدی شد که در سال ۲۰۰۵ انجمن مطالعات بین‌المللی، به عنوان بزرگ‌ترین و فراگیرترین نهاد بین‌المللی علمای رشته روابط بین‌الملل، مجله تحلیل سیاست خارجی را تأسیس کرد، این نهاد به تدریج جای خود را در مطالعات بین‌المللی تثبیت کرده است. به نظر والر هادسن (Hudson 2005: 1) «با بررسی تاریخ، گستره مفهومی و روندهای اخیر در مطالعه سیاست خارجی، روشن می‌شود که این حوزه فرعی [مطالعاتی] بهترین پیوند مفهومی را با زمینه تجربی فراهم می‌سازد که کل نظریه روابط بین‌الملل مبتنی بر آن است». این زمینه عبارت است از تصمیم‌گیرندگان انسانی.

آنچه در وهله اول توجه ما را به خود جلب می‌کند این واقعیت است که دهه ۱۹۹۰ هم‌زمان با پایان جنگ سرد و فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و به تبع آن تغییر در ساختار بین‌الملل (تغییر در توزیع قدرت میان بازیگران اصلی در سیاست

بین‌الملل) بود. پس شاید بتوان گفت تا حدی تغییر در ساختار نظام بین‌الملل بود که به احیای حوزه تحلیل سیاست خارجی منجر شد. از سوی دیگر، دهه ۱۹۹۰ با طرح نظریه‌های نوین در روابط بین‌الملل هم‌زمان بود، مانند سازه‌انگاری که با طرح اهمیت انگاره‌ها و معانی در تعاملات بین‌الملل و نیز تأکید بر اهمیت رویه‌ها، تعاملات و فرایندهای بین‌المللی هم در ابعادی به بحث‌های قدیمی‌تر حوزه تحلیل سیاست خارجی نزدیک می‌شود و هم می‌تواند راه را برای توضیحات نوین درباره سیاست خارجی هموار کند. همچنین از دهه ۱۹۸۰ با شکل‌گیری و رشد علوم رایانه‌ای و نیز ظهور نسل جدید رایانه‌ها با قدرت بالای حفظ و پردازش اطلاعات، این امید به وجود آمد که در علوم اجتماعی نیز به مدد رایانه‌هایی که محاسبات پیچیده را انجام می‌دهند پیشرفت تحقیقات کمی حاصل آید. از آنجا که تحلیل سیاست خارجی نیز تا حد زیادی متکی بر داده‌هایی بود که کمی کردن و کاربرد آن‌ها در مدل‌های تحلیلی و تبیینی آرمان آن را تشکیل می‌داد، فرضیه دیگری که می‌توان در این مورد مطرح ساخت این است که تحولات فناورانه به طور خاص در زمینه رایانه‌ها به احیای برخی از نظریه‌ها در حوزه تحلیل سیاست خارجی منجر شد.

در عین حال، نباید این نکته را از نظر دور داشت که مطالعه سیاست خارجی کشورهای مختلف از نظر عملی نیز واجد پیامدهای مهمی است. اگر بتوان درکی صحیح از علل تصمیم‌گیری‌ها، فرایند تصمیم‌گیری، پیامد تصمیمات و غیره در حوزه سیاست خارجی داشت، می‌توان به سیاست‌گذاری خارجی در عمل نیز کمک کرد. فهم درست سیاست خارجی خود و دیگران می‌تواند موجب توفیق در سیاست‌گذاری مناسب شود و نیل به اهداف ملی را محتمل‌تر سازد و نیز از اتخاذ تصمیمات نابجا و نامناسبی که ممکن است در نهایت مغایر با منافع ملی کشور باشد جلوگیری کند.

به هر حال، چه به لحاظ علمی و چه به لحاظ عملی، شناخت سیاست خارجی حائز اهمیت زیادی است. آنچه می‌تواند به ما در این شناخت کمک کند مبانی تحلیلی و نظری مناسب است. این کتاب با هدف ارائه مجموعه‌ای از این دانش تحلیلی و نظری در حوزه تحلیل سیاست خارجی به منظور آشنا ساختن دانشجویان کارشناسی ارشد (و حتی دانشجویان دکتری) رشته روابط بین‌الملل به رشته تحریر درآمده است. در تدوین این اثر کوشش بر آن بوده است تا معیارهای مهم نگارش

کتاب درسی کمابیش مد نظر قرار گیرد. در هر بخش کتاب پرسش‌هایی برای دانشجویان مطرح شده‌اند تا آنان با تلاش برای پاسخ به آن‌ها هم دانش خود را بیازمایند، هم تمرینی فکری داشته باشند و هم بتوانند فرصتی برای افزایش توانایی‌های خود در زمینه تحلیل و نقد فراهم سازند.

بخش نخست کتاب شامل رویکردهای نظری روابط بین‌الملل به حوزه سیاست خارجی است. در این بخش، نظریه‌های واقع‌گرایی، لیبرالیسم، سازه‌نگاری و تحلیل گفتمان به عنوان مهم‌ترین رویکردهایی مورد بررسی قرار می‌گیرند که قابلیت به‌کارگیری در حوزه سیاست خارجی را نیز دارند. در بخش دوم رویکردهای خاص به تحلیل سیاست خارجی بررسی می‌شوند. نخست سه سنت اصلی پایه در تحلیل سیاست خارجی معرفی می‌شوند، یعنی سیاست خارجی مقایسه‌ای یا تطبیقی، تصمیم‌گیری و محیط تصمیم‌گیری، سپس مطالعات و نظریه‌پردازی‌ها و مفهوم‌سازی‌هایی که در دهه‌های بعد دنبال شده‌اند با عناوین رویکرد ادراکی، رویکرد فرایند تصمیم‌گیری، محیط داخلی سیاست‌گذاری خارجی و مطالعات مقایسه‌ای سیاست خارجی بررسی می‌شوند. در پایان کتاب نیز به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری پرداخته‌ایم.

در اینجا جا دارد از مسئولان محترم سازمان «سمت» تشکر کنم. همچنین از جناب آقای اسدی و نیز دانشجویان خود در دوره‌های کارشناسی ارشد و دکتری روابط بین‌الملل دانشگاه تهران که با ارائه نظرهای خود در مورد پیش‌نویس‌های قبلی کتاب به رفع مشکلات و ابهامات آن کمک کردند و به ویژه از آقای شایان افراسیابی که نمودارهای کتاب را تهیه کردند سپاسگزاری می‌کنم.

امیدوارم این کتاب برای دانشجویان و دانش‌پژوهان رشته روابط بین‌الملل و به طور خاص تحلیل سیاست خارجی مفید باشد. تردیدی نیست که کتاب کاستی‌هایی نیز دارد که با نقد و ارزیابی همکاران دانشگاهی، دانشجویان مقاطع تحصیلات تکمیلی و نیز مسئولان سیاست خارجی می‌توان در چاپ‌های بعدی اثر تا حدی از آن‌ها کاست.

حمیرا مشیرزاده

تهران ۱۳۹۶