

سیاست خارجی^۱

نوشته دکتر هوشنگ عامری *

دیگری می توانند هدفهای سیاست خارجی را تحقق بخشند. ناگفته پیداست که در این سالها رفته رفته بر توانمندی نهادها و گروه های گوناگون در اثر گذاشتن بر حکومت ها در زمینه تعیین سیاست خارجی افزوده شده است، هر چند اعمال نفوذ گروه های گوناگون هم تنها از راه دستگاه حکومت میسر است.

امروزه گرایش بر آن است که رییس کشور یا رییس دولت (اگر نقش رییس کشور تشریفاتی باشد) تا اندازه زیادی مسئولیت سیاست خارجی را خود بپذیرد. دیدار سران کشورها (Summit Meetings) که بیش از پیش معمول شده، نشان دهنده سهم بیشتر رهبران کشورها در سیاست خارجی است.

نقش قوه قانونگذاری نیز، بویژه در دموکراسیهای غربی، در تعیین سیاست خارجی چشمگیر است؛ ولی میزان اهمیت این نقش به عوامل گوناگون مانند قدرت احزاب، شخصیت رهبران و نیز اوضاع و احوال سیاسی بستگی دارد. به هر رو، در بیشتر کشورها قوه مجریه با تقدیم لوایح به پارلمان یا کنگره ابتکار عمل در سیاست خارجی را در دست دارد. ولی حق تصویب یا رد بودجه

بررسی سیاست خارجی کشورها، بویژه سیاست خارجی کشورهای نیرومند، یکی از مهمترین مباحث در رشته روابط بین الملل است. سیاست خارجی يك کشور نه تنها از عوامل خارجی که از محیط داخلی نیز اثر می پذیرد. آنچه بیش از هر چیز سیاست خارجی يك کشور را تعیین می کند مفهومی است که به «منافع ملی» معروف شده است. اهمیت منافع ملی در تعیین سیاست خارجی به اندازه ای است که می توان آن را محور سیاست خارجی دانست.

تعیین یا طرح ریزی سیاست خارجی کارویژه حکومت هاست که اجرای آن را نیز در انحصار خود دارند؛ بدین معنی که سیاست خارجی دو مرحله متمایز و مشخص را دربر می گیرد: نخست، مرحله طرح ریزی و مشخص کردن (formulation) سیاست خارجی؛ دوم، مرحله اجرا (Implementation) یا پیگیری يك رشته منافع و هدفهایی که حاکم بر رفتار کشورها در پهنه بین المللی است.

حکومت ها به یمن برخورداری از انحصار قدرت ملی و دسترسی به اطلاعات گسترده و نیز اعمال کنترل یا نظارت بر اقتصاد کشور بهتر از هر گروه یا مرجع

* استاد علوم سیاسی و روابط بین الملل دانشگاه وبستر

خود نشوند.

رفته رفته، گذشته از کارمندان وزارت امور خارجه، کسان دیگری مانند نظامیان، استادان، پژوهشگران و مأموران اطلاعاتی و امنیتی نیز در تعیین و پیشبردن سیاست خارجی نقشی مؤثر یافته‌اند. در اینکه کارشناسان نظامی، علمی و اطلاعاتی باید در خدمت دستگاه دیپلماسی باشند جای چون و چرانیست، ولی گاهی آنان به گونه مستقیم در طرح‌ریزی سیاست خارجی دخالت می‌کنند و بر آن اثر می‌گذارند. برای نمونه، کارشناسان نظامی در زمینه‌هایی مانند به‌دست آوردن پایگاه‌های نظامی، گزینش همپیمانان، خرید یا ساخت جنگ‌افزار و دیگر امور استراتژیک نفوذ بسیار دارند. در میان این عوامل، نقش نظامیان و کارگزاران امنیتی از همه برجسته‌تر است، گرچه در بیشتر کشورها اصل بر این است که نظامیان زیر نظارت و رهبری مقامات کشوری باشند.

گذشته از دستگاه‌های تبلیغاتی که در تعیین سیاست خارجی مؤثرند و سالانه رقم هنگفتی از بودجه کشورها صرف آنها می‌شود، باید از سازمان‌های اطلاعاتی و جاسوسی نیز یاد کرد. این سازمان‌ها گاهی از دایره گردآوری اطلاعات پافراتر نهاده‌اند، در تعیین سیاست خارجی سهمیم شده‌اند، و در مواردی حتی به کودتا و عملیات نظامی در کشورهای گوناگون دست زده‌اند. ناگفته پیداست که افکار عمومی نیز خواه به گونه

مربوط و نیز حق تصویب قراردادها همچنان یکی از اختیارات بی‌چون و چرای قوه قانونگذاری در زمینه سیاست خارجی است.

دستگاه اداری که در ظاهر تنها وظیفه اجرای تصمیمات گرفته شده از سوی سیاستگذاران را دارد، در عمل دارای نقشی بس مهم‌تر است. وزیران و دیگر تصمیم‌گیرندگان در زمینه سیاست خارجی، با رفتن و آمدن کابینه‌ها جابه‌جایی می‌شوند ولی کارمندان که پیوسته به کار خود ادامه می‌دهند، به علت نیاز دستگاه به تخصص و تجربه‌شان، نه تنها در تصمیم‌گیری‌ها شرکت می‌کنند، بلکه در پیوستگی و ثبات هدف‌های سیاست خارجی نقشی برجسته دارند. چنین است که اگر همسویی دستگاه اداری برای اجرای سیاست و پیگیری هدف‌های مورد نظر نباشد، اجرای سیاست خارجی در عمل با دشواری روبه‌رو می‌شود و دست کم به کندی پیش می‌رود.

گذشته از وزارت امور خارجه، نهادهای دولتی دیگری نیز به گونه‌هایی در طرح‌ریزی و اجرای سیاست خارجی دخالت دارند. این دخالت تا اندازه‌ای از این واقعیت مایه می‌گیرد که امروزه با گسترش ارتباطات، جدا کردن امور بین‌المللی و امور داخلی بیش از پیش دشوار شده است. از این رو نیاز به هماهنگی نهادهای گوناگون دولتی برای تعیین و اجرای سیاست خارجی و نیز بررسی حدود صلاحیت و نفوذ آنها در این زمینه، سخت احساس می‌شود.

امروزه طراحی و اجرای سیاست خارجی، به علت تأثیر نهادهای گوناگون، کمابیش به گونه نامتمرکز درآمده است. پیش از گسترش و پیشرفت ابزارهای ارتباطی، فرستادگان سیاسی، که در واقع مجریان سیاست خارجی به‌شمار می‌آمدند، ناگزیر بودند در تصمیم‌گیری‌ها نیز شرکت کنند و مسئولیتهایی در این زمینه بپذیرند؛ ولی اکنون وضع دگرگون شده و تا اندازه‌ای از مسئولیتهای آنان کاسته گردیده است. با وجود این، فرستادگان سیاسی تنها اجراکننده دستورهای مرکز نیستند و به‌هنگام پیش‌آمدن کارهای فوری یا ضروری یا در مسائل کم‌اهمیت می‌توانند خود تصمیم بگیرند و منتظر رسیدن دستور از پایتخت کشور

○ وظیفه رهبران پیروی بی‌چون و چر از خواسته‌های توده مردمان چه در سیاست داخلی و چه در سیاست خارجی نیست، بلکه گاهی جایگاه آنان ایجاب می‌کند که افکار عمومی را تا جای ممکن در جهت هدف‌هایی که متضمن منافع کشور است راهبری کنند.

کشورهای عقب مانده و بی بهره از دموکراسی، که در آنها توده مردمان با تهیدستی و بی سوادی دست به گریبانند، افکار عمومی متشکل نیست و هدفی ویژه را دنبال نمی کند و در نتیجه بر سیاست خارجی نیز اثر چندانی نمی گذارد. به هر رو، در همه کشورها مشکلی که حکومتها با آن روبه رویند این است که چگونه به آمیزه یا برآیندی از خواسته های مردمان و افکار عمومی از یک سو و امکانات کشور و مقتضیات عینی بین المللی از دیگر سو دست یابند.

بند یکم - ویژگیهای سیاست خارجی^۲

پیش از این گفتیم که دولتها از روز گاران پیشین با یکدیگر روابط گوناگون - از سیاسی گرفته تا اقتصادی، بازرگانی، نظامی، فرهنگی و... داشته اند. با گسترده تر و پیچیده تر شدن این روابط اهمیت آنها به اندازه ای افزایش یافته که در جهان امروز طرح ریزی و اجرای سیاست خارجی یکی از وظایف عمده، و به گفته ای ضرورترین وظیفه دولت ها شده است.

اهمیت فزاینده سیاست خارجی برای هر کشور، و در نتیجه نیاز روز افزون به طرح ریزی و اجرای درست آن، از چند عامل سرچشمه می گیرد. نخست اینکه بویژه در جهان امروز هیچ کشوری نمی تواند، به گفته لنین، به گونه «یک جزیره منزوی» زندگی کند.^۳ امروزه کشورها خواه ناخواه به جامعه جهانی وابسته اند، یعنی جامعه ای که عضویت و شرکت در آن روز به روز گریز ناپذیر تر شده است. عامل دوم این است که در این جامعه جهانی قدرتی فراتر از اراده ملی اعضای آن (Supranational power) برای تنظیم امور و نظارت بر آنها وجود ندارد. به سخن دیگر، در جامعه جهانی قدرت متمرکز نیست بلکه نابرابرانه میان کشورها تقسیم شده است. افزون بر این، اجرای سیاست خارجی از بسیاری جهات با دیگر وظایف دولت ها تفاوت دارد، زیرا نظارت و اثر گذاری دولت بر جامعه جهانی - اگر بپذیریم که چنین نظارت و اثر گذاری در اصل وجود داشته باشد - ناقص است؛ یعنی، در جامعه داخلی دولت با اجرای قوانین نظارت و اقتدار خود را بر اجزای جامعه اعمال می کند، در حالی که در اجرای سیاست خارجی، دست

○ در کشورهای عقب مانده و بی بهره از دموکراسی، که در آنها توده مردمان با تهیدستی و بی سوادی دست به گریبانند، افکار عمومی متشکل نیست و هدفی ویژه را دنبال نمی کند و در نتیجه بر سیاست خارجی نیز اثر چندانی نمی گذارد. به هر رو، در همه کشورها مشکلی که حکومتها با آن روبه رویند این است که چگونه به آمیزه یا برآیندی از خواسته های مردمان و افکار عمومی از یک سو و امکانات کشور و مقتضیات عینی بین المللی از دیگر سو دست یابند.

پراکنده و سازمان نیافته و خواه در بازتاب کار کرد گروه های ذینفوذ بر سیاست خارجی اثر می گذارد. البته تنه پس از جنگ جهانی نخست و پیدایش جنبشهای کارگری بود که افکار عمومی اهمیت یافت و در کشورهای دموکراتیک از نفوذ بسیار برخوردار شد. ولی به هر رو، وظیفه رهبران پیروی بی چون و چرا از خواسته های توده مردمان چه در سیاست داخلی و چه در سیاست خارجی نیست، بلکه گاهی جایگاه آنان ایجاب می کند که افکار عمومی را تا جای ممکن در جهت هدفهایی که متضمن منافع کشور است راهبری کنند. البته ارزیابی افکار عمومی کاری ساده نیست. در کشورهای پیشرفته، دستگاههایی سخت در کار سنجش افکار عمومی اند؛ ولی همیشه به نتیجه این سنجش ها یا آمارهای به دست آمده از آنها، نمی توان اعتماد کرد.

در کشورهای پیشرفته و دموکراتیک، افکار عمومی در چارچوب احزاب و گروه های ذینفوذ متشکل می شود و رهبران این احزاب و گروه های کوشند افکار عمومی را چنان که خود می خواهند سمت و سو دهند و بدین سان بر سیاست خارجی نیز اثر بگذارند. ولی در

کشورهای دیگر - یا حتی يك کشور دیگر - با شکست روبه‌رو شود. بی‌گمان این بدان معنی نیست که سیاست خارجی يك کشور در گذر زمان جهت‌ها و هدفهای پایدار یا استوار ندارد.^۴ در واقع مراد این است که سیاست خارجی، برای سازگار شدن با شرایط دگرگون‌شونده‌ای که در چارچوب آن عمل می‌کند، باید شیوه‌ها و روش‌هایی یکسره نرشم‌پذیر داشته باشد.

در عمل، هدفهای سیاست خارجی بیشتر کشورها (بویژه کشورهای دموکراتیک)، که برآیند تأثیر عوامل گوناگون داخلی و خارجی بر دولت است، کم و بیش پایدار است؛ ولی اجرای سیاست خارجی و کوشش برای تأمین هدفهای آن است که باید با واقعیتها و اوضاع و احوال گوناگون و دگرگونی‌پذیر همخوانی یابد یا همخوان شود. در واقع برخی از تضادهایی نیز که در سیاست خارجی دیده می‌شود، از دشواری چنین همخوانی و سازشی سرچشمه می‌گیرد.

از این رو، در بررسی سیاست خارجی همواره باید

○ در زمینه سیاست خارجی، دولتمردان در وهله نخست به اعتبار اختیاراتی رسمی که دارند و به نمایندگی از سوی دولت خود عمل می‌کنند و به پیگیری منافع ملی و پاسداری از ارزشهای کشور و جامعه خویش می‌پردازند؛ ولی در عمل با دولتمردان دیگر کشورها سروکار دارند که ایشان نیز می‌خواهند با پایبندی به ارزش‌های جوامع خود منافع آن جوامع را تأمین کنند. از این رو، کنترل یا مهار کردن محیط خارجی در بیشتر موارد میسر نیست و آنچه از این برخوردها می‌توان انتظار داشت تنها سازشی میان نظرهای گوناگون است.

بالا می‌تواند کشورهای دیگر را تا جای ممکن ترغیب کند که قدرت خود را چنان که دلخواه آن کشور است به کار برند.

به سخن دیگر، در زمینه سیاست خارجی، دولتمردان در وهله نخست به اعتبار اختیاراتی رسمی که دارند و به نمایندگی از سوی دولت خود عمل می‌کنند و به پیگیری منافع ملی و پاسداری از ارزشهای کشور و جامعه خویش می‌پردازند؛ ولی در عمل با دولتمردان دیگر کشورها سروکار دارند که ایشان نیز می‌خواهند با پایبندی به ارزش‌های جوامع خود منافع آن جوامع را تأمین کنند. از این رو، کنترل یا مهار کردن محیط خارجی در بیشتر موارد میسر نیست و آنچه از این برخوردها می‌توان انتظار داشت تنها سازشی میان نظرهای گوناگون است. در واقع کوشش دولتمردان در زمینه سیاست خارجی باید بر این باشد که خواسته‌های کشورشان را در بافتی گره‌زنند که دستهای بسیاری در آن با شتاب در کار است؛ یعنی همیشه باید هشیار باشند که چه منافعی را پاس دارند و کدام را فدا کنند. هیچ بده‌وبستانی نیست که یکسویه و بی‌نیاز از فدا کردن یا فرو گذاشتن چیزی باشد. از این رو پرسش این است که اگر قرار باشد منافعی فدا شود این منافع کدام است.

بنابر آنچه گفتیم، طرح‌ریزی سیاست خارجی و به اجرا درآوردن آن در واقع چیزی جز پایبندی به گفتگو با دیگر کشورها و کوشش در نزدیک کردن نظراتشان به یکدیگر نیست و پذیرفتن یا نپذیرفتن نظرات مورد بحث نیز با آن کشورها است. بدین‌سان، روشن است که در این حوزه دولت کمتر می‌تواند یکسره و همیشه «موفق» باشد و بیشتر تنها می‌تواند برای دستیابی به هدف کوشش کند و موفقیت‌های نسبی را بپذیرد.

آنچه را برنامه‌ریزی درازمدت می‌خوانند، بیش از آنکه در سیاست خارجی مصداق داشته باشد، در سیاست داخلی مورد پیدامی‌کند. برعکس، بهره‌برداری از موقعیتهای دور از انتظار یا زودگذر و نیز سازگار شدن با اوضاع و احوال ناپایدار از ویژگی‌های سیاست خارجی است. علت دشواری در پیش گرفتن طرح‌های درازمدت در پهنه خارجی این است که این گونه طرح‌ها ممکن است در سایه همکاری نکردن

می آید.

شیوه تفکر، رسوم، عادات و تعصبات ملت‌ها را نیز که در درازمدت شکل گرفته است باید از عوامل ثبات‌دهنده سیاست خارجی دانست. بنابراین نباید چندان بیم داشت یا امید بر این بست که دگرگونی حکومت یا مرام عقیدتی یا حتی پیش آمدن انقلاب‌ها مایه دگرگونی‌های بنیادی در سیاست خارجی یک کشور شود؛ یا اگر کشوری گاهی روش دیپلماتیک خود را تغییر داد نباید پنداشت که ماهیت سیاست خارجی خود را دگرگون کرده است. بنابر یک ضرب‌المثل قدیمی «دو سیاستمدار انگلیسی، یکی محافظه کار و دیگری سوسیالیست، با هم وجوه اشتراک بیشتری دارند تا دو سوسیالیست که یکی انگلیسی و دیگری فرانسوی باشد.»^۵ تاریخ احزاب سیاسی نیز به گونه‌ای گویای وجود عوامل ثبات‌بخش در تعیین سیاست (داخلی و خارجی) است؛ بدین معنی که نمونه‌های بسیار می‌توان یافت که احزاب سیاسی وعده دگرگونی‌های بزرگ به رأی‌دهندگان داده‌اند ولی پس از رسیدن به قدرت، همه یا بیشتر سیاست‌هایی را بی‌گرفته‌اند که دولت‌های پیشین داشته‌اند. این نمونه‌ها همچنین گویای این واقعیت است

نه تنها به عوامل پایدار یا ثبات‌بخش، بلکه به عوامل دگرگونی نیز توجه داشت. این عوامل که هم دگرگون‌شونده و هم دگرگون‌کننده سیاست خارجی است، به گونه فشرده عبارت است از: نابرابری قدرت کشورها، پیشرفتهای بزرگ در تکنولوژی و تحولات اجتماعی، تغییر اندیشه‌ها و مرام‌های عقیدتی سیاستمداران و احزاب سیاسی. بنابراین، سیاست خارجی آنگاه مؤثر است و کار آبی دارد که پیوسته دگرگونی‌ها در جهان بی‌قرار سیاست را در مدنظر داشته باشد. با این همه، نباید عواملی پایدار را که به سیاست خارجی گونه‌ای ثبات و تداوم می‌بخشد از یاد برد. سیاست خارجی دستخوش کشاکشی پیوسته و بی‌پایان میان عوامل ثبات‌بخش و عوامل دگرگون‌کننده است. مهمترین نتیجه این کشاکش این است که دولتها ناگزیرند دیر یا زود رفتار خود را، دست کم تا آنجا که به امور برون مرزی مربوط می‌شود، با ویژگی‌های کلی نظام بین‌الملل که در چارچوب آن عمل می‌کنند همخوان سازند.

ناپلئون می‌خواست نظام بابر جای اروپا را براندازد و نظام دلخواه خود را جایگزین آن کند؛ بلشویکها نیز در ۱۹۱۷ می‌خواستند نظام بین‌الملل موجود را سرنگون کنند و نظامی تازه به جای آن بنشانند؛ آلمان هیتلری نیز چنین هوایی در سر داشت. ولی همه اینها سرانجام ناگزیر شدند رفتار خود را با مقتضیات نظام بین‌الملل تطبیق دهند (هرچند این کار با مرام عقیدتی آنها مغایر بوده باشد) زیرا دریافته‌اند که اگر جز این کنند چیزی جز نابودی پیش رو ندارند و ناگزیرند وظیفه اتخاذ سیاستی تازه را به جانشینان خود واگذارند.

از مهمترین عوامل پایدار و ثبات‌بخش در سیاست خارجی، وضع جغرافیایی کشورها است. وضع جغرافیایی ثابت و تغییرناپذیر است، مگر آنکه در نتیجه پیروزی یا شکست در جنگی بزرگ دگرگونی در آن پدید آید. گرچه پیشرفت تکنولوژی و پیدایی جنگ‌افزارهای هسته‌ای و موشک‌های قاره‌پیما تا اندازه‌ای اهمیت و اثر عامل جغرافیایی در سیاست خارجی را دستخوش تحول کرده است، این عامل هنوز بعنوان یکی از پایدارترین عوامل ثبات‌بخش به‌شمار

○ کوشش دولتمردان در زمینه سیاست خارجی باید بر این باشد که خواسته‌های کشورشان را در بافتی گره‌بزنند که دستهای بسیاری در آن با شتاب در کار است؛ یعنی همیشه باید هشیار باشند که چه منافعی را پاس دارند و کدام را فدا کنند. هیچ بده و بستانی نیست که یکسویه و بی‌نیاز از فدا کردن یا فرو گذاشتن چیزی باشد. از این رو پرسش این است که اگر قرار باشد منافعی فدا شود این منافع کدام است.

○ آنچه را بر نامه‌ریزی درازمدت می‌خوانند، بیش از آنکه در سیاست خارجی مصداق داشته باشد، در سیاست داخلی مورد پیدا می‌کند. برعکس، بهره‌برداری از موقعیتهای دور از انتظار یا زودگذر و نیز سازگار شدن با اوضاع و احوال ناپایدار از ویژگی‌های سیاست خارجی است.

پرسشی که در اینجا پیش می‌آید این است که اگر سیاست خارجی چنین از پیش تعیین شده باشد، دولتها چه اندازه در طراحی آن اختیار یا آزادی عمل دارند. نیازی به این نیست که در اینجا گفت‌وگوی دیرین پیرامون جبر و اختیار در زندگی فردی یا اجتماعی را از سر گیریم، ولی با اطمینان می‌توان به تجربه دولتمردان استناد جست که زود درمی‌یابند که آزادی آنان در تعیین سیاست خارجی از اختیارات ایشان در تعیین سیاستهای داخلی بسی کمتر است.

گاهی شنیده می‌شود که هر چه کشوری بزرگ‌تر باشد به همان اندازه از آزادی عمل بیشتری برخوردار است. ولی چنین تناسبی يك قاعده کلی نیست. در دوران جنگ افزارهای هسته‌ای گاه دیده می‌شود که کشورهای کوچک‌تر که چنین جنگ‌افزارهایی ندارند می‌توانند برخی از خواسته‌های خود را کمابیش آزادانه دنبال کنند در حالی که کشورهای بسیار نیرومند که جنگ‌افزارهای هسته‌ای دارند به خاطر آگاهی از مسئولیتهای خویش، چه بسا در هر گامی که در زمینه سیاست خارجی برمی‌دارند ناچار باشند جانب احتیاط را نگهدارند. به هر رو، آزادی عمل در سیاست خارجی، در واقع چیزی بیش از برخورداری از حق گزینش میان چند گزینه نیست.

پس از گذشتن از مرحله تعیین یا طرح‌ریزی سیاست خارجی به مرحله اجرای آن می‌رسیم. نخستین مرحله در اجرای يك سیاست خارجی، تلاش

که در جهان سیاست «هنگامی که مسافر در جای راننده قرار می‌گیرد دید او از جاده دگرگون می‌شود.»^۶ يك عامل ثبات بخش دیگر در سیاست خارجی این است که کمابیش همه دولتها یا رژیمها، مرام عقیدتی خود را به هنگام نیاز (یعنی هنگامی که رهنمودها یا دستورهای ایدئولوژیک آنها با منافع ملی هماهنگ نباشد) فدای منافع ملی می‌کنند، یا دست کم آن را به اندازه‌ای تعدیل می‌کنند که دیگر با منافع ملی ناسازگار نباشد. گرچه بیشتر ایدئولوژی‌های تازه نرمنش‌پذیر بوده‌اند، ولی هر گاه که منافع ملی با مرام سیاسی ناسازگار بوده، منافع ملی بر مرام عقیدتی چیره گشته است. زیرا اراده ملت برای زیستن از هر نیروی دیگر استوارتر و در واقع مقاومت‌ناپذیر است. به سخن دیگر، اگر دولتمردان در اندیشه پاسداری از منافع ملی نباشند، چه بسا موجودیت کشور به خطر افتد؛ در صورتی که هرگز دیده نشده است که نبود ایدئولوژی ملّتی را به ورطه نابودی کشانده باشد.

این بدان معنی نیست که ایدئولوژی اهمیت ندارد یا سودمند نیست. ایدئولوژی در سطوح گوناگون و در زیربوم‌های سیاست خارجی نقش‌هایی با اهمیت بازی می‌کند. يك مرام فکری منسجم مردمان در يك کشور را از دیدروانی به هم می‌پیوندد؛ معیارهایی به دست شهروندان می‌دهد که به مدد آنها می‌توانند به سادگی دریابند برای چه مقاصدی باید تلاش کنند و چه چیزهایی را می‌توانند نادیده انگارند یا فدا کنند. ایدئولوژی چارچوبی فراهم می‌کند که در درون آن مسائل جهانی برای مردم فهمیدنی‌تر می‌شود و به یاری آن می‌توانند دست کم تا اندازه‌ای از اوضاع پیچیده و آشفته جهان و نیز چندو چون تلاش دولت خود برای رویارویی با دشواریهای بین‌المللی سر در آورند.

چنانچه دولتی ایدئولوژی خود را بر منافع ملی مقدم شمارد - یا به سخن دیگر به خاطر ایدئولوژی دست به خودکشی بزند - دیر یا زود سرزمینش به دست گروهی تازه یا نسلی نو خواهد افتاد که هشیارتر از آن خواهد بود که برترین اصل سیاست خارجی، یعنی اولویت انکارناپذیر «حفظ تمامیت ارضی و یکپارچگی کشور»، را نادیده بگیرد.^۷

○ در عمل، هدفهای سیاست خارجی بیشتر کشورها (بویژه کشورهای دموکراتیک)، که بر آیند تأثیر عوامل گوناگون داخلی و خارجی بر دولت است، کم و بیش پایدار است؛ ولی اجرای سیاست خارجی و کوشش برای تأمین هدفهای آن است که باید با واقعیتهای و اوضاع و احوال گوناگون و دگرگونی پذیر همخوانی یابد یا همخوان شود.

پیوسته برای قانع کردن کشورهایی است که همکاری آنها برای اجرای آن سیاست ضرورت دارد، و تفهیم یا اثبات این نکته که سیاست مزبور به سود آنها هم هست. این تلاش به گونه معمول از راه توضیح و استدلال که بیشتر انگیزه‌های مثبت و منفی را به هم می آمیزد انجام می گیرد. به سخن دیگر، روشی که به کار گرفته می شود در واقع سیاست تشویق و تنبیه (Carrots and Sticks Policy) (یا تحبیب و تهدید) است. در هر حال باید در نظر داشت که استدلال درست و روشن و مؤثر از اهمیتی ویژه برخوردار است، زیرا استدلال نادرست یا گمراه کننده می تواند آثاری ناخواسته داشته باشد، بویژه اگر اختلاف در مرامهای عقیدتی یا مسلکی هم در کار باشد که در آن صورت ایجاد ارتباط و تفاهم میان اردوگاه‌های گوناگون بیش از پیش دشوار می شود.

گفتیم که اجرای مؤثر سیاست خارجی به همکاری دیگر کشورها بستگی دارد، و از این رو لازم است درونمایه سیاست مورد نظر برای آن کشورها شکافته شود. توضیح یک سیاست و استدلال در توجیه آن ممکن است نظر موافق کشورهای دیگر را در زمانی کوتاه جلب کند و کارزود پایان گیرد؛ ولی اگر تفاهم در نخستین مرحله به دست نیاید گذشت زمان لازم است تا بتوان کوشش برای قانع کردن طرف گفت و گور از سر گرفت.

گاه شرایط اقتضا می کند که کشوری سیاست خود را پوشیده دارد، مانند موردی که کشوری می خواهد ناگهان به کشور دیگری حمله کند یا در پی آن است که سیاست خود را یکسره دگرگون سازد ولی هنوز جزئیات آن را مشخص نکرده است؛ یا هنگامی که کشوری انقلابی، در کنار سود بردن از مزایای روابط آشتی جویانه با کشورهای محافظه کار، می خواهد نظام بین الملل را بر هم زند؛ یا آنگاه که کشوری خواستار آن است که بر اختلاف نظرهای داخلی پیرامون مسائل خارجی سرپوش بگذارد. بیشتر کشورها، همانند خریداران در یک بازار، از افشای بهایی که حاضرند در واپسین مرحله برای خرید کالای مورد نظر خود بپردازند خودداری می کنند. با وجود این نباید پنهان کاری دولتها در زمینه سیاست خارجی را چندان دست بالا گرفت، زیرا اصل کلی همان است که زمانی در «کتاب سفید» دولت بریتانیا آمده بود: «هنر دیپلماسی عبارت است از تفهیم و در صورت امکان قبولاندن سیاست [یک کشور] به کشورهای دیگر».^۸

دولتی که در پی اجرای سیاست معینی است، در طول زمانی که گفتگو و استدلال ادامه دارد، از همه تدبیرهایی می تواند برای تشویق و تنبیه (یا تحبیب و تهدید) به کار برده شود استفاده می کند تا کشورهای دیگر را به پذیرش نظر خود ترغیب کند. این تدبیرها ممکن است لفظی باشد، مانند فشارهای تبلیغاتی و روانی، یا عملی باشد، مانند گذاشتن در تنگناهای اقتصادی و نظامی. این تدبیرها همه گامهایی را که یک کشور می تواند در ارتباط با کشورهای دیگر بردارد، یا از برداشتن آنها خودداری ورزد، در بر می گیرد. ولی نباید از یاد برد که هر اندازه تدابیر تحبیب و تهدید جنبه قهری پیدا کند، یا گرایش به کاربرد زور در گفتگوها آشکار گردد، به همان اندازه از تأثیر و کارایی آن تدابیر کاسته می شود. می توان گفت که هر چه کشوری نیرومندتر و دارا تر باشد، ابزارهایی که برای تشویق و تنبیه در دست دارد گسترده تر، متنوع تر و کارسازتر است. در واقع تلاش برای دستیابی به قدرت در روابط بین المللی به همین منظور است، زیرا کشورها می خواهند به پشتگرمی قدرت، سیاست خود را با تشویق و تنبیه

گسترده از ابزارهای ارتباطی همگانی برای تبلیغات مستقیم در کشور دیگر. در سده بیستم، کمونیست‌ها و فاشیست‌ها از هر دورا برای دستیابی به هدف‌های خود بهره گرفتند و کم و بیش به توفیق‌هایی نیز دست یافتند.

مخاطب قرار دادن شهروندان کشوری دیگر با هدف پیشبرد سیاست خارجی، همانند به کار بردن زور، ممکن است زیان‌هایی دربرداشته باشد. دور نیست که اثر تبلیغات همان چیزی از آب در نیاید که مورد نظر بوده است. همین نکته که تبلیغات از قدرتی بیگانه‌مایه می‌گیرد، ممکن است برخلاف انتظار موجب پشتیبانی شهروندان از حکومت خودی و در نتیجه، استواری آن شود. تبلیغات می‌تواند تبلیغات متقابل برانگیزد و در

تقویت و تکمیل کنند. با این همه، این ادعا که کشورهای بزرگ تر و نیرومندتر در همه اوضاع و احوال می‌توانند کشورهای کوچک‌تر را به پذیرش نظرات خود وادارند، به هیچ رو درست نیست؛ زیرا هنگامی که در اجرای سیاست خارجی به پاداش و بویژه به گوشمالی نیاز افتد، دامنه عمل کشورهای بزرگ نیز تنگ می‌شود. گذشته از آن، عواملی چند می‌تواند کاربرد زور را دشوار یا حتی ناممکن سازد، مانند دلایل اخلاقی یا قانونی، ترس از گسترش دامنه برخورد، بیم از مداخله دیگر کشورها یا تلاش برای نشان دادن سیمایی صالح دوست از خود به دیگران. از این گذشته، در جهان امروز پیچ و خمهای قانونی برای کاربرد زور، واهمه بالا گرفتن دامنه دشمنی‌ها، وجود نظام پیمانهای امنیتی جمعی، وجود سازمانهای بین‌المللی و بویژه حساس شدن افکار عمومی جهانی به زورگویی یک کشور بزرگ، کاربرد نیروی نظامی بعنوان ابزاری در خدمت سیاست خارجی را سخت محدود کرده است.

حتی زیر فشار اقتصادی گذاشتن دیگر کشورها به گونه تحریم نیز زیان‌هایی دربردارد. منع صدور کالا به کشورهای دیگر نه تنها می‌تواند مخالفت صادرکنندگان داخلی را برانگیزد بلکه احتمال دارد با مخالفت کشورهای دوست، که از آنها انتظار همکاری در تحریم اقتصادی می‌رود، روبه‌رو شود. دست زدن به تحریم اقتصادی یا تهدید به آن، همچنین این خطر را دربردارد که کشوری که در تنگنا قرار گرفته یکباره زیر نفوذ کشور رقیبی برود که شاید تلاش برای کاهش نفوذ آن کشور انگیزه این تدبیر بوده باشد.

آنچه گفتیم درباره اجرای سیاست خارجی میان دولت‌هاست. ولی از جنگ جهانی نخست به این سو، این روش نیز متداول شده است که کشورها برای رسیدن به هدفهای خود بکوشند به گونه مستقیم پشتیبانی شهروندان کشورهای دیگر را به دست آورند. چنین کوششی از دورا میسر است: نخست با سازمان دادن گروه‌های طرفدار خود در کشور دیگر برای پشتیبانی از سیاست مورد نظر یا حتی شرکت جستن در قیامهای داخلی برای در دست گرفتن قدرت و سپس دگرگون کردن سیاست خارجی به شیوه دلخواه؛ دوم بهره‌گیری

○ در بررسی سیاست خارجی همواره باید نه تنها به عوامل پایدار یا ثبات بخش، بلکه به عوامل دگرگونی نیز توجه داشت. این عوامل که هم دگرگون‌شونده و هم دگرگون‌کننده سیاست خارجی است، به گونه فشرده عبارت است از: نابرابری قدرت کشورها، پیشرفتهای بزرگ در تکنولوژی و تحولات اجتماعی، تغییراندیشه‌ها و مرامهای عقیدتی سیاستمداران و احزاب سیاسی. بنابراین، سیاست خارجی آنگاه مؤثر است و کارآیی دارد که پیوسته دگرگونی‌ها در جهان بی‌قرار سیاست را در مدنظر داشته باشد. با این همه، نباید عواملی پایدار را که به سیاست خارجی گونه‌ای ثبات و تداوم می‌بخشد از یاد برد. سیاست خارجی دستخوش کشاکشی پیوسته و بی‌پایان میان عوامل ثبات بخش و عوامل دگرگون‌کننده است.

توجه داشت که:

۱. سیاست خارجی کشورها همیشه هدفی پیش رو دارد؛
۲. عوامل داخلی و خارجی گوناگون در گزینش هدف و دستیابی به آن دخالت دارد؛
۳. منافع کشورها در پهنه بین‌المللی یکسان و یکنواخت نیست و نمی‌تواند باشد؛
۴. سیاست خارجی هر کشور باید چنان طرح‌ریزی شود که تا جای ممکن از پشتیبانی بیشتر شهروندان برخوردار باشد.

در اینکه کشورها در روابط با یکدیگر در پی هدفها و مقاصدی هستند، سخنی نیست. از این رو نکته یا پرسش اساسی این است که آن هدفها و مقاصد اساسی چیست و آیا می‌توان قانونی کلی و تعریفی جامع برای آنها پیدا کرد یا نه. پاسخ کوتاه به این پرسش این است که همه کشورها در سیاست خارجی خود در پی دستیابی و نگهداشت چیزی هستند که «منافع ملی» نام گرفته

نتیجه کوشش اصلی را خنثی کند. سرانجام تماس مستقیم با شهروندان کشوری دیگر برای برانگیختن آنان به سود خود، تنها پس از گذشت دوره‌ای دراز شاید ثمری به بار آورد و در این صورت نیز ممکن است آثار تبلیغات هنگامی ظاهر شود که نیازهای کشوری که مبارزه تبلیغاتی را آغاز کرده بوده دگرگون شده باشد و دیگر بسیج آرا و همراهی شهروندان کشور دیگر به کاری نخورد.

بنابر آنچه گذشت، طرح‌ریزی و اجرای سیاست خارجی را همواره باید کوششی پیوسته با هدف گسترش همکاری بین‌المللی با روشی نرمش‌پذیر برای از میان برداشتن مسائل گوناگون دانست. بی‌گمان این همکاری را با ابزارهای قانونی نمی‌توان تحمیل کرد و جز در مواردی نادر، با کاربرد زور نیز فراهم شدنی نیست. از این رو، توضیح و استدلال قانع‌کننده، یعنی به کار گرفتن یک دیپلماسی پخته و سنجیده و کارا، نقشی بس مهم‌تر از آنچه بسیاری کسان می‌پندارند، برای جلب نظر موافق و همکاری دیگر دولتها دارد. جامعه جهانی به هیچ‌رو در وضعی شبیه «وضع طبیعی» (State of Nature) که در آن تنها زور فرمان می‌راند - نیست. گذشته از این، همان‌گونه که درباره سودمندی تشویق و تنبیه دیدیم، هر چه در راه اجبار یا زور پیشتر رویم بها و آثار پیش‌بینی نشده آن بیشتر می‌شود و گاه سخت‌افزایش می‌یابد.

از این رو باید دانست که پیروزی کامل در زمینه سیاست خارجی، کمیاب و نیازمند فراهم شدن عوامل گوناگون است؛ یعنی یک سیاست تنها اگر تا جای ممکن بر ارزیابی دقیق واقعیات استوار باشد، اگر نیروها و عوامل داخلی آنرا در یابند و از آن پشتیبانی کنند، اگر پشتوانه‌ای کافی از قدرت داشته باشد، اگر همخوان با نیازهای کشور باشد، اگر تا آنجا که سرشت سیاست خارجی اجازه می‌دهد برکنار از تعارض باشد، و سرانجام اگر بخت یار آن باشد، می‌تواند به همه هدفهای خود دست یابد و با پیروزی کامل روبه‌رو گردد.^۹

بند دوم - هدفهای سیاست خارجی

در بررسی سیاست خارجی، پیش از هر چیز باید

○ عواملی چند می‌تواند کاربرد زور را دشوار یا حتی ناممکن سازد، مانند دلایل اخلاقی یا قانونی، ترس از گسترش دامنه برخورد، بیم از مداخله دیگر کشورها یا تلاش برای نشان دادن سیمایی صلح‌دوست از خود به دیگران. از این گذشته، در جهان امروز پیچ و خمهای قانونی برای کاربرد زور، واهمه‌آلا گرفتن دامنه دشمنی‌ها، وجود نظام پیمانهای امنیتی جمعی، وجود سازمانهای بین‌المللی و بویژه حساس شدن افکار عمومی جهانی به زورگویی یک کشور بزرگ، کاربرد نیروی نظامی بعنوان ابزاری در خدمت سیاست خارجی را سخت محدود کرده است.

است.

برخی از کارشناسان هدفهایی بنیادین را که به گونه معمول شالوده سیاست خارجی کشورهاست چنین برشمرده‌اند:

۱. حفظ تمامیت ارضی و یکپارچگی کشور، یا یکپارچگی جغرافیایی (Geographic Unity)؛
۲. امنیت ملی (National Security)؛
۳. رفاه ملی (National Welfare)؛
۴. حیثیت ملی (National Prestige)؛

۵. به دست آوردن قدرت (Acquisition of Power).
 ۱. مهمترین هدف سیاست خارجی هر کشور حفظ یکپارچگی سرزمینی و وحدت کشور (یا یکپارچگی جغرافیایی) آن است و دیگر هدفها به تبع این هدف بنیادی تعیین می‌شود. این هدف به گونه معمول، نگهبانی از مرزها و سرزمین و نیز پشتیبانی از شهروندان را دربرمی‌گیرد.

درباره کشوری که تنها خواهان حفظ مرزهای سرزمینی خود و تثبیت اوضاع بین‌المللی به گونه‌ای که هست باشد، گفته می‌شود که «سیاست حفظ وضع موجود» (Policy of the status quo) را دنبال می‌کند؛ و چنانچه کشوری خواستار بازنگری در مرزهای موجود یا اوضاع و احوال بین‌المللی باشد گفته می‌شود که آن کشور پیرو «سیاست بازنگری» (Revisionist Policy) است. روشن است که سیاست بازنگری ممکن است از دوره پیاپیاده شود؛ آشتی جویانه یا با کاربرد زور.

اصل وحدت ملی، وظیفه پشتیبانی از شهروندان یک کشور در خارج را نیز دربرمی‌گیرد. این وظیفه به دست نمایندگان سیاسی و کنسولی انجام می‌پذیرد. اصل وحدت ملی گاهی برای توجیه ادعاهای سرزمینی هم به کار گرفته شده است، چنانکه آلمان نازی و ایتالیای فاشیست در پی آن بودند که همه سرزمین‌هایی را که دارای مردمان آلمانی‌نژاد یا ایتالیایی زبان بودند به خاک خود بپیوندند؛ و نیز ژاپن، آلمان و ایتالیا دست‌اندازی به سرزمین‌های تازه را برای اسکان جمعیت اضافی را حق خود می‌دانستند.

۲. تأمین امنیت ملی، بی‌گمان یکی از مبانی تعیین یا یکی از مهمترین هدف‌های سیاست خارجی هر کشور

○ طرح‌ریزی و اجرای سیاست خارجی را همواره باید کوششی پیوسته با هدف گسترش همکاری بین‌المللی با روشی نرمش‌پذیر برای از میان برداشتن مسائل گوناگون دانست. بی‌گمان این همکاری را با ابزارهای قانونی نمی‌توان تحمیل کرد و جز در مواردی نادر، با کاربرد زور نیز فراهم‌شدنی نیست. از این رو، توضیح و استدلال قانع‌کننده، یعنی به کار گرفتن یک دیپلماسی پخته و سنجیده و کارا، نقشی بس مهم‌تر از آنچه بسیاری کسان می‌پندارند، برای جلب نظر موافق و همکاری دیگر دولتها دارد.

در هر دوران و زمان به‌شمار می‌رود. لزوم دفاع از کشور در برابر تجاوز احتمالی، از اولویت ویژه برخوردار است. تنها هنگامی ممکن است از اهمیت این عامل کاسته شود که موازین حقوق بین‌الملل چنان در جامعه جهانی مورد احترام قرار گیرد که هیچ کشوری سودای تجاوز به دیگری را در سر نپروراند یا سازمانهای بین‌المللی از چنان نیروی فراملی (Supranational) برخوردار شوند که بتوانند از هر تجاوز در هر جا و به هر گونه جلوگیری کنند.

از دید برخی از کارشناسان، مفهوم امنیت ملی از جنگ جهانی دوم به این سو دگرگونی بسیار یافته و امروزه دست کم آمادگی سه‌گانه‌ای را دربرمی‌گیرد: آمادگی سیاسی، آمادگی اقتصادی و آمادگی نظامی.

آمادگی سیاسی را می‌توان از راههای زیر فراهم کرد: الف. بستن پیمانهای دفاعی به منظور رویارویی با تجاوز و به‌انزوا کشاندن دشمن؛

ب. گفتگو به منظور جلوگیری از فراهم آمدن اوضاع و احوالی که ممکن است سرانجام به جنگ

به خوبی جنگ افزارهای پیشرفته را به کار گیرد؛
پ. امکان فراهم سازی سریع خواربار و ابزارهای
ترابری برای بسیج نیروهای نظامی؛
ت. داشتن طرحهای لازم برای ایجاد هماهنگی
میان غیرنظامیان و نیروهای نظامی در مواقع بحرانی و
جنگ؛
ث. آماده بودن روحی شهروندان خواه به گونه
طبیعی، خواه بر اثر تبلیغات.

۳. تأمین رفاه ملی، از وظایف اصلی حکومتها و در
نتیجه از پایه های طرح ریزی سیاست خارجی کشورها
است. با توجه به چنین وظیفه ای، دولتها ناگزیرند با
دیگر کشورها روابط اقتصادی و بازرگانی داشته باشند
تا نیازهای اقتصادی خود را برای رفاه شهروندان
بر آورند. در جهان امروز، حتی بزرگترین و داراترین
کشورها از نظر منابع طبیعی نیز نمی توانند بی همکاری
دولتهای دیگر به هدفهای اقتصادی خود برسند.

رفاه ملی یا رفاه اقتصادی با فراهم بودن دو گروه از
عوامل تأمین شدنی است: گروه نخست، ثروت طبیعی
و منابع ملی، موقع جغرافیایی و دسترسی به مراکز
صنعتی جهان، و اندازه و کیفیت جمعیت را
در بر می گیرد. گروه دوم در برگیرنده عواملی است که به
چگونگی بهره برداری از منابع و امکانات - که در
حقیقت بازتاب میزان پیشرفت در زمینه دانشها و فنون و
صنعت است - مربوط می شود.

از آنجا که هدفهای سیاست خارجی از عوامل
گوناگون و شرایط درونی هر کشور اثر می پذیرد،
گروههای فشار یا ذینفوذ اقتصادی در تعیین آنها نقشی
برجسته دارند.

تأمین رفاه اقتصادی از گذرگاه سیاست خارجی، با
توجه به شرایط هر کشور، می تواند گونه هایی داشته
باشد. برای نمونه، برخی از کشورها هدفهای اقتصادی
خود را با بستن قراردادهای بازرگانی برای جبران
کمبودهای داخلی در زمینه مواد اولیه مانند نفت، آهن،
مس، مواد خوراکی و... دنبال می کنند. پاره ای دیگر،
سرمایه های خارجی را به درون کشور می خوانند و
گروهی نیز می کوشند به کمکهای مالی و فنی دست
یابند و از دادوستدهای علمی و فرهنگی و کاربردهای

○ پیروزی کامل در زمینه سیاست
خارجی، کمیاب و نیازمند فراهم شدن عوامل
گوناگون است؛ یعنی يك سیاست تنها اگر تا
جای ممکن بر ارزیابی دقیق واقعیات استوار
باشد، اگر نیروها و عوامل داخلی آنرا دریابند و
از آن پشتیبانی کنند، اگر پشتوانه ای کافی از
قدرت داشته باشد، اگر همخوان با نیازهای
کشور باشد، اگر تا آنجا که سرشت سیاست
خارجی اجازه می دهد بر کنار از تعارض باشد،
و سرانجام اگر بخت یار آن باشد، می تواند به
همه هدفهای خود دست یابد و با پیروزی
کامل روبه رو گردد.

بینجامد؛

پ. بهره گیری از نظام بین المللی موجود برای دفاع
جمعی؛

ت. طرح ریزی و پیشبرد هدفهای سیاسی به گونه ای
که از پشتیبانی بیشتر شهروندان برخوردار باشد؛
ث. بهره گیری از اوضاع، گرایشها و رویدادهای
بین المللی برای رسیدن به هدفهای سیاسی.

آمادگی اقتصادی عبارت است از:

الف. دارا بودن منابع طبیعی مهم و مواد خوراکی و
نیز دیگر مواد خام یا دست کم امکان دسترسی به آنها؛
ب. داشتن توانایی صنعتی و مهارت فنی به منظور
تولید جنگ افزارهای لازم برای عملیات نظامی؛

پ. داشتن بنیه مالی کافی برای پرداخت هزینه های
تولید یا دستیابی به خواربار، مواد خام و جنگ افزار
بی آنکه به بحران اقتصادی بینجامد.

آمادگی نظامی یعنی:

الف. داشتن طرح درازمدت استراتژیک و دفاعی
برای رویارویی با دشمن؛

ب. داشتن نیروی نظامی کارآموده که بتواند

تکنولوژی بهره‌ور گردند.

۴. به همان گونه که فرد در جامعه خود به آبرویش پایبند است، در پهنه بین‌المللی هم دولت‌ها همواره می‌خواهند احترام و حیثیت و منزلتشان محفوظ بماند. بر کسی پوشیده نیست که در پهنه سیاست بین‌المللی، حتی بیش از هر جای دیگر، همه چیز بر پایه قدرت می‌چرخد. از این رو شگفت‌آور نیست که اعتبار یا حیثیت ملی کشورهایی بالاتر باشد که از قدرت بیشتری - بویژه از دید نظامی - برخوردارند. تا هنگامی که زور داور نهایی در حل و فصل اختلافات بین‌المللی است، کشور نیرومندتر از ارج و اعتبار بیشتری برخوردار خواهد بود.

۵. از دیگر مبانی عمده در تعیین سیاست خارجی، کشش یا گرایش کشورها به قدرت‌یابی است. کوشش برای دستیابی به قدرت از ویژگیهای مشترک جوامع داخلی و بین‌المللی به‌شمار می‌رود. مفهوم قدرت و نیاز به کسب یا افزایش آن در جوامع داخلی در مورد افراد یا گروههای اجتماعی مصداق پیدا می‌کند و در جامعه بین‌المللی در مورد کشورها. مورگنتا می‌نویسد: «کشمکش برای دستیابی به قدرت پویای جهانی است که به زمان و مکانی ویژه محدود نمی‌شود. این واقعیتی انکارناپذیر و تجربه شده است.» هدف از دستیابی به قدرت بیشتر بر آوردن خواسته‌ها، به دست آوردن امتیازات یا توان تعیین شرایط تازه در روابط است. در پهنه بین‌المللی کوشش هر دولت بر آن است که نظراتش را به دیگر دولت‌ها بقبولاند. این کوشش تا آنجا که بشود با متقاعد ساختن از راه گفتگو و استدلال انجام می‌گیرد و در واپسین مرحله با کاربرد زور. بدین سان، قدرت را می‌توان به «توانایی امکانی یا بالقوه یک دولت برای وارد کردن فشار یا قبولاندن نظرها و خواسته‌های خود» تعریف کرد.

گرچه نقش و اهمیت قدرت در سیاست بین‌المللی جای چون و چرا ندارد، ولی برخی کسان آنرا پدیده‌ای ناخواستنی و مانعی در راه همکاری بین‌المللی و صلح جهانی دانسته‌اند. به هر رو، هر جا که سیاست باشد قدرت نیز وجود دارد و این سخن در مورد سیاست بین‌المللی حتی بیشتر راست می‌آید - زیرا کشورها

پیوسته در تکاپوی دستیابی به قدرت اند و رسیدن به آن بیشتر برای بقا و حفظ موجودیت آنها ضروری است. به گفته برخی از صاحب‌نظران، کوشش برای دستیابی به قدرت را نمی‌توان از کوشش برای زیستن جدا کرد. به سخن دیگر، این دو از یکدیگر جدا نیستند و دوروی یک سکه‌اند.

بند سوم - منافع ملی

کارشناسان امور بین‌المللی، «منافع ملی» را «محور سیاست خارجی» یا انگیزه اساسی رفتار کشورها در پهنه بین‌المللی می‌دانند. آنان بر این باورند که آنچه کشورها در پهنه بین‌المللی انجام می‌دهند برای پیشبرد یا نگهداشت منافع ملی است. ولی تعریف منافع ملی، مانند بسیاری دیگر از مفهوم‌ها در علوم اجتماعی، کار ساده‌ای نیست و نیز در مورد ارزش‌ها و پدیده‌هایی که

○ از دید مورگنتا، در جهانی که همه برای دستیابی به قدرت، نگهداشت و افزایش آن تلاش می‌کنند، هدف‌های سیاست خارجی همه کشورها دست کم باید پاسداری از یکپارچگی سرزمینی، نظام سیاسی و اجتماعی و نیز حفظ میراث‌های تاریخی، ملی و فرهنگی خود در برابر تجاوزهای خارجی باشد. به نظر مورگنتا مجموعه اینها که منافع ملی را تشکیل می‌دهد راهنما و انگیزه اصلی رفتار کشورها در روابط بین‌الملل است؛ یعنی «ملتها چاره‌ای جز این ندارند که هستی مادی، سیاسی و فرهنگی خود را در برابر تجاوز، دست‌درازی و زیاده‌خواهی دیگر ملتها پاسداری کنند.»

این مفهوم مجموعه آنها را در بر می گیرد، اتفاق نظر وجود ندارد.

از دید مورگنتا، در جهانی که همه برای دستیابی به قدرت، نگهداشت و افزایش آن تلاش می کنند، هدف های سیاست خارجی همه کشورها دست کم باید پاسداری از یکپارچگی سرزمینی، نظام سیاسی و اجتماعی و نیز حفظ میراث های تاریخی، ملی و فرهنگی خود در برابر تجاوزهای خارجی باشد. به نظر مورگنتا مجموعه آنها که منافع ملی را تشکیل می دهد راهنما و انگیزه اصلی رفتار کشورها در روابط بین الملل است؛ یعنی «ملتها چاره ای جز این ندارند که هستی مادی، سیاسی و فرهنگی خود را در برابر تجاوز، دست درازی و زیاده خواهی دیگر ملتها پاسداری کنند.»

پادلفورد و لینکلن در کتاب خود به نام پویایی روابط بین الملل اظهار عقیده می کنند که مبنا و انگیزه اصلی رفتار و سیاست کشورها در پهنه بین المللی، چیزی است که منافع ملی خوانده شده است.^{۱۰}

این دو دانشمند مفهوم منافع ملی را به «ارزش های اساسی» (Core Values) جامعه تعریف کرده و نگاهبانی از یکپارچگی سرزمینی و حاکمیت کشور، تأمین رفاه عمومی، حفظ انگارگان سیاسی و پاسداری از راه و روش زندگی ملی را عناصر سازنده آن دانسته اند. از دید این دو پژوهشگر، کشورها برای تأمین منافع ملی خود ممکن است در صحنه سیاست بین المللی هدف ها، روش ها و تدبیرهایی گوناگون را دنبال کنند. برخی از کشورها از سیاست حفظ «وضع موجود» و برخی دیگر از سیاستهای استعماری، توسعه جویی و ایجاد «منطقه نفوذ» (Zone of influence or sphere of influence) پیروی می کنند. کشورها همچنین، باز به منظور تأمین منافع ملی خود، ممکن است بر کشورهای ضعیف یا همسایه های خود نفوذ و چیرگی پیدا کنند.

گروهی از کشورها از سیاستهای بی طرفی، عدم تعهد یا بستن قراردادهای نظامی دو جانبه و چندجانبه در صحنه بین المللی پیروی می کنند. این تدبیرها همه در راستای تحصیل، تأمین یا حفظ منافع ملی صورت می گیرد.^{۱۱}

فشرده سخن اینکه منافع ملی عبارت است از هدف های بنیادینی که ملت و دولت همواره در پی به دست آوردن یا نگهداشت آنها در پهنه بین المللی هستند. در نتیجه، نخستین وظیفه طراحان سیاست خارجی آن است که منافع ملی را مشخص سازند و آنها را به ترتیب اهمیت نسبی که دارند در جدول یا زنجیره هدف های سیاست خارجی رده بندی کنند. نوع و ترتیب منافع در اوضاع و احوال گوناگون تغییر می کند ولی در مورد بیشتر کشورها این منافع و ترتیب آنها چنین است: برتر از هر چیز «حفظ یکپارچگی سرزمینی و وحدت کشور» است و همه هدف های دیگر در واقع به تبع آن مشخص و منظم می شوند. در مرتبه دوم تأمین امنیت ملی است که در اینجا به مفهوم استقلال گرفته می شود و مراد از آن برکناری نسبی از مداخله کشورهای دیگر در امور است که يك کشور آنها را در حوزه صلاحیت داخلی خود می داند. این هدف تا اندازه ای توانایی اتخاذ اعمال يك سیاست مستقل در روابط خارجی را نیز در بر می گیرد. ناگفته پیداست که گرچه در جهان امروز کشورها بیش از پیش به هم وابسته شده اند، هنوز برای استقلال خود ارزش بسیار قائلند و برای پاسداری از آن حاضرند بهای گران بپردازند. در مراحل بعد هدفهایی مانند رفاه اقتصادی، نگهداشت و

○ منافع ملی عبارت است از هدف های

بنیادینی که ملت و دولت همواره در پی به دست آوردن یا نگهداشت آنها در پهنه بین المللی هستند. در نتیجه، نخستین وظیفه طراحان سیاست خارجی آن است که منافع ملی را مشخص سازند و آنها را به ترتیب اهمیت نسبی که دارند در جدول یا زنجیره هدف های سیاست خارجی رده بندی کنند.

موجودیت کشور»، «منافع ملی» و «امنیت ملی»، در زبان روابط بین الملل بیش و کم به جای یکدیگر به کار رفته‌اند و مراد از هر سه اصطلاح تأمین و پاسداری از ارزشها و هدفهایی است که پیشتر گفتیم، یعنی پاسداری از یکپارچگی خاک کشور، جان شهروندان، استواری نظام اجتماعی و نگاهبانی از استقلال کشور. ولی امنیت ملی در سیاست خارجی به مفهوم گسترده‌تری نیز به کار می‌رود که در جای دیگر مورد بررسی بیشتر قرار خواهد گرفت.

یادداشت‌ها

۱. برای بحثی جالب در زمینه سیاست خارجی و دیپلماسی، ر.ک. به:

Hass, Ernst B. and Whiting, Allan S., **Dynamics of International Relations**, Greenwood Press, Westport, C.T., 1975, Chapter 7, pp. 135-159.

۲. برای مطالعه بیشتر در این زمینه، ر.ک. به:

Northedge, F. S. (ed.), **The Foreign Policies of the Powers**, The Free Press, New York, 1975, pp. 11-40.

3. Northedge, p. 11.

4. *Ibid.*, p. 12.

5. *Ibid.*, p. 14.

6. *Ibid.*, p. 15.

7. *Ibid.*, p. 15.

8. *Ibid.*, p. 31.

9. See Northedge, p. 40.

10. Padelford and Lincoln, **Dynamics of International Relations**, pp. 198-199.

11. *Ibid.*, pp. 10-11 and 198-199.

افزایش قدرت کشور در برابر کشورهای دیگر و حیثیت و وجهه ملی قرار می‌گیرد. آنچه پس از این زنجیره منافع می‌آید، مجموعه بهره‌وری‌های يك کشور از حفظ و پایداری نظم بین المللی است. روشن است که این نفع در واقع نفع مشترک کشورها در حفظ نظم بین المللی است، زیرا بی آن کمابیش منافع همه کشورها آسیب می‌بیند. از این رو شاید این تنها نفعی باشد که همه کشورها کم و بیش برای نگهداشت آن کوشش می‌کنند. سرانجام باید از انتظارات و خواسته‌های شهروندان برای برخورداری از زندگی بهتر و مرفه‌تر نام برد. گرچه هدف بهبود وضع زندگی شهروندان در سالهای اخیر اهمیت فزاینده یافته است، ولی باید این گونه هدف‌ها را در رده منافع ملی کشورها در سطحی پایین‌تر قرار دهیم، چون آشکار است که به هنگام ضرورت، رفاه عمومی و سطح زندگی بالاتر در راه «هدفهای عالی ملی» فدا خواهد شد. تجربه دوران جنگ جهانی دوم و حتی مسابقات تسلیحاتی پس از آن نشان داده است که در جهانی که کشورها خود باید امنیتشان را تأمین کنند، شیوه رفتار بسیاری از کشورها تأییدی بی‌چون و چرا بر این نکته بوده است و در بسیاری موارد رفاه عمومی فدای «منافع ملی» گشته و تولید جنگ افزار بر تأمین خوراک پیشی گرفته است.

منافع ملی به معنایی که آمد، در مرتبه نخستین همان مفهوم «یکپارچگی جغرافیایی» به معنی «حفظ موجودیت کشور» (Self - Preservation) در روابط بین الملل است. به سخن دیگر، سه اصطلاح «حفظ