

# ۶

## سیاست خارجی در عصر پسا سیاست: گذار از کوتاه مدت گرایی به عمق استراتژیک

دکتر وحید ذوالفقاری<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup>. مدرس دانشگاه بامبرگ مونیخ Zolfaghari.vahid@gmail.com

## چکیده

شکستن دیواره‌های مقاومت ملت-دولت و ستفالیایی، فرسایش تدریجی سازمان سرزمینی زیست اجتماعی، جابه‌جایی کانون‌های قدرت ملی، تغییر صحیفه سیاست بین‌المللی و ظهور شبکه‌های نوین اقتدار به مثابه شناسه‌های بر سازنده سیاست خارجی نوین در عصر پساسیاست هستند. ملهم از این تحول، سیاست خارجی به معنای تصمیم نیست، بلکه محصول تصمیم است. اما منتقدان با الهام از منظومه شناختی سنتی، چنین خوانشی را به معنای مرگ سیاست خارجی، اعلام برائت از سیاست مدرن و آیتی بر گفتمان ضد-سیاست خارجی می‌پندارند. حال آن‌که حامیان با درک محیطی هوشمندانه و عمل‌گرا، این خوانش نوین را نوید ظهور دکترین تغییر سیاست خارجی و گذار از سیاست قدرت به سیاست تغییر تلقی می‌کنند. ملهم از این امر، تحلیل نحوه سیاست‌گذاری خارجی در عصر وابستگی متقابل به‌عنوان اهتمام اصلی نوشته جاری است. این‌که آیا سیاست خارجی حکومتی هم‌چنان پایدار ماند یا ظهور گفتمان‌های نوین، آیتی بر مرگ آن است؟ فرضیه پژوهش با نكوهش خشک‌اندیشی متعصبان و تأکید بر منطق فرآیندی، سیاست خارجی را یک امر بسترپرورده و زمانمند می‌داند. این پژوهش با کاربرد نظریه جامعه‌شناسی کثرت‌گرا، روش‌شناسی تحلیلی و منطق تحول‌گرای هم‌افزا دست به فرضیه‌آزمایی می‌زند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که تحولات شناختی و فناورانه در عصر پساسیاست لزوماً منجر به مهجوریت سیاست خارجی نشد، بلکه تغییر در الگوها، رویه‌ها و راهبردهای سیاست خارجی را به یک ضرورت بدل ساخت.

● واژگان کلیدی

سیاست خارجی، جهانی شدن، عمق راهبردی، سیاست تغییر، کوتاه‌مدت‌گرایی.

ظهور دولت مدرن به مثابه خاستگاه سیاست خارجی، با توجه نیروهای اجتماعی فروملی، سیاست گذاران و نظام بین الملل باعث شد تا سیاست خارجی بدل به هنر ممکنات شود که بیش از منطق نتایج، به منطق تناسب سیاست توجه می کند. چنین قرائتی از سیاست خارجی با تقدس زدایی از علم سیاست و روابط بین الملل، آنها را از برج عاج انتزاعیات به زیر می کشاند و ضمن نمایش کمبودهایشان و زمزمه انفعال و ایستایی سیاست داخلی و بین الملل، آیتی برای محرومیت علوم سیاسی و روابط بین الملل از غنای لازم جهت فهم رفتار دولت ها در صحیفه سیاست بین الملل عرضه می کند. مزید بر آن، خوانش های متعدّد از سیاست خارجی، آن را در حلقه مفاهیم سیّال و مبهم می نشانند. طبق این فهم، تحلیل سیاست خارجی با قالب علوم سیاسی محض منجر به تأکید بر حکومت و رفتارهای تصمیم گیران داخلی می شود، حال آن که استفتای دیپلماسی و سیاست بین الملل از نصّ سیاست خارجی ناشی از فتوای علمای روابط بین الملل از آن به مثابه تنها زیرشاخه روابط بین الملل است. لیکن تحوّل شناختی سیاست خارجی در سده بیست و یکم به مثابه مولود پیوند سیاست داخلی و خارجی از یک سو و حلقه اتصال بازیگران فروملی، ملی و فراملّی از سوی دیگر، باعث شد تا مرجعیت و قداست سیستم بین الملل جهت تحلیل موضوعات سیاسی به چالش کشیده شود. به گواه تاریخ، گرچه سیاست خارجی به مثابه یک پدیده اجتماعی، مولود حرفه ای شدن سیاست گذاری و مشق دیپلماسی است، اما در پرتو فرآیندهای جهانی شدن و گذار به عصر پساسیاست، گونه جدیدی از سیاست گذاری خارجی ظهور یافت. این گونه نوین به مثابه زاییده گذار از سیاست قدرت به سیاست تغییر، ضرورتاً آیتی بر ظهور نسل سوم سیاست خارجی نیست، بلکه تکمله ای برای نسل دوم است که سیاست بین الملل را با منطق رئالیستی قدرت و امنیت نمی سنجد (Amadi, 2020: 2-6). گفتمان سازی های نسل جدید سیاست گذاری خارجی با الهام پذیری از کنش ورزی نیروهای اجتماعی بازی ساز در فرآیند تصمیم گیری، آینده سیاست خارجی حکومتی، حاکمیت سرزمینی و ایده ملت- دولت را به پرسش کشانید. اما ناگفته پیداست که بازخورد این گونه نوین سیاست خارجی لزوماً به معنای مرگ حاکمیت ملی نیست، بلکه نادى گذار به سوی حکمرانی و سیاست گذاری فراملّی است.

به بیان پیداتر، تعریض قلمرو فاعلیت سیاسی و تکثیر بازیگران دارای قدرت و تو در سیاست داخلی و بین الملل در پرتو فرآیندهای جهانی شدن و انقلاب شناختی، فرصتی برای کنش گری

نیروهای مختلف فروملی و فراملی در کنار نیروهای ملی به وجود آورد. چنین تحوّل با انتقاد از نگاه ساختاری علمای روابط بین‌الملل از یک سو و درک سیاست خارجی به‌عنوان 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. موضوعات بنیادین<sup>۱</sup> به‌عنوان هسته اصلی سیاست خارجی در منظومه شناختی کلاسیک با موضوعات غیربنیادین<sup>۲</sup> و عمومی<sup>۳</sup> در قرائت نوین هم‌نشین شدند. در بیان پیداتر، سیاست خارجی الیتستی در رهیافت کلاسیک با سیاست خارجی سازمانی-اجرایی و پلورالیستی در رهیافت نوین پیوند یافت. بر این اساس، ظهور بازیگران مختلف دارای قدرت و تو در سیاست خارجی و هم‌افزایی موضوعات مختلف آن، شکاف سه‌گانه هستی‌شناختی، معرفت‌شناختی و روش‌شناختی پیشین را در تحلیل سیاست خارجی نوین کاهش داد. با تأمل در ملاحظات بالا، گذار از مرجعیت سیاسی ملت-دولت به سوی اقتدار شبکه‌ای از یک سو و تحوّل شناختی و تغییر مختصات سیاست‌گذاری خارجی از سوی دیگر، فهم نحوه برساختگی سیاست خارجی در عصر جهانی‌شدن را مقرون به تحلیل ساخت. حال پرسش اصلی پژوهش جاری این است که سیاست‌گذاری خارجی در عصر وابستگی متقابل و دوران پساسیاست چگونه میسر است؟ آیا سیاست خارجی حکومتی هم‌چنان پایدار مانده است یا ظهور گفتمان ضد-سیاست خارجی آیتی بر مرگ آن است؟ فرضیه پژوهش با نكوهش قرائت جانبدارانه و تأکید بر قرائت فرآیندی، ضمن درک بسترپروردگی سیاست خارجی، آن را اقدام بر اساس درک از واقعیت تفسیر می‌کند. این پژوهش با کاربرد نظریه جامعه‌شناسی کثرت‌گرا، روش‌شناسی تحلیلی و منطق تحوّل‌گرای هم‌افزا به آزمون فرضیه مبادرت می‌کند.

## ۱. چارچوب نظری

قرائت سیاست خارجی به‌عنوان توزیع اقتدارآمیز حقوق سیاست‌گذاری و رهاندن قلمرو آن از حصار تنگ حاکمیتی از یک سو و تأکید بر انتخاب نیروهای مختلف اجتماعی از سوی دیگر، لزوم توجه به سطوح مختلف تحلیلی را ایجاب می‌کند. در بیان دیگر، رشد کنش‌ورزی و تکثیر بازیگران

<sup>۱</sup>. High Politics

<sup>۲</sup>. Low Politics

<sup>۳</sup>. Sectoral Politics

سیاسی دارای قدرت و تو بر سیاست داخلی و بین‌المللی باعث شد تا تصمیم‌گیری در سیاست خارجی تنها به‌عنوان امتیاز انحصاری حکومت نباشد، بلکه به حقی برای نیروهای اجتماعی جدید بدل شود. طبق این فهم، سیاست خارجی مولود سیاست داخلی-بین‌المللی، حلقه اتصال بازیگران فراملی، ملی و فراملی، و فرآیند پیچیده‌ای از ارتباطات است.

برخلاف هستی‌شناسی ساختارگرا و معرفت‌شناسی تصمیم‌انگار 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 و تغییرات محیطی 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، گفتمان دیگر تحلیل رفتار سیاست خارجی را بدون سنجش اثرات نیروهای اجتماعی داخلی عقیم می‌داند. به سخن دیگر، 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 به سوی 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، همت بازیگران مختلف برای اثرگذاری بر فرآیند تصمیم‌گیری را مضاعف می‌سازد (ذوالفقاری، ۱۳۹۹: ۴۳-۶۴).

تأثیرگذاری نیروهای مختلف اجتماعی بر سیاست خارجی تا حدودی تابع مفروضه مارکسیستی است که طبق آن، گرایش‌های سیاسی گروه‌های اجتماعی تابع وضعیت طبقاتی آنهاست. طبق منطق

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 مینی‌ماکسی 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 درآمد 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 توجه به مرجع حلّ این اختلاف، قرائت پلورالیستی قائل به اهمّیت و نقش‌آفرینی نیروهای مختلف اجتماعی در سیاست‌گذاری خارجی است. ناگفته پیداست که هر یک از نیروهای اجتماعی علاوه بر تلاش برای کسب نمایندگی و هویت سیاسی در فرآیند تصمیم‌گیری، تأمین منافع متبوع خود را در عداد منافع ملّی قلمداد خواهد کرد. گذشته از آن، پویایی و زیایی نظام بین‌الملل و تأثیرپذیری سیاست‌گذاری خارجی نوین از تاریخ، رفتارهای نهادی و محیطی باعث می‌شود تا علاوه بر تحوّل شناختی، زنجیره‌ای از بازیگران و نهادهای مشارکت‌جو در محیط پیچیده سیاست خارجی، به سهم‌خواهی در فرآیند تصمیم‌گیری قیام نمایند.

این گونه قبض و بسط وجودی، روشی و معرفتی را می‌توان در نسل سوم سیاست خارجی با عنوان سیاست خارجی فراگیر هم سراغ گرفت که از دهه ۸۰ به بعد ضمن آن که ضمانتی جهت تحلیل چندلایه موضوعات سیاسی و رفتارهای تصمیم‌گیران به‌وجود آورد، بلکه اهتمام سیاست‌شناسان و علمای سیاست جهت درآمدن از زیر یوغ نظریات ساختاری روابط بین‌الملل را موجب گردید. در بیان دیگر، تحوّلات شناختی و جابه‌جایی قرائت‌های ساختارگرا با رهیافت‌های پساتجربی در عصر پساجنگ سرد، فرصت مہیایی برای تحلیل نوین فرآیندهای سیاست‌گذاری خارجی به‌وجود آورد. در واقع، تلاش اندیشه‌ورزان جهت نظرورزی در حوزه سیاست خارجی نوین، 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. چنین قرائتی از سیاست خارجی نوین، آیتی بر تلاش برای ارائه تحلیل نوین و اهتمامی جهت تکمیل نظریات روابط بین‌الملل است.

## ۲. تحوّل سیاست خارجی در عصر پسا سیاست

جهانی‌شدن به‌مثابه انباشتی از فرآیندها برای تغییر سازمان فضایی ارتباطات اجتماعی، ضمن ایجاد پیوندهای فرامرزی، روابط اجتماعی را از آشکال سرزمینی به ماوراءسرزمینی یا حتی بی‌سرزمینی هدایت کرد. این تحوّل، فرصت مهیایی برای ظهور دکترین تغییر سیاست خارجی<sup>۱</sup> به‌وجود آورد که با رهاندن فرآیند سیاست‌گذاری خارجی از حصار تنگ سرزمینی و حکومتی، دکترین ساختارگرایانه علمای روابط بین‌الملل را به تیغ انتقاد سپرد. این نوع دگردیسی لزوماً به‌معنای انکار یا ارتداد ابزارهای مادی و منطق رئالیستی نیست، بلکه ملهم از شبکه‌ای شدن قدرت و فرآیندهای تصمیم‌گیری در عصر وابستگی متقابل، نفوذ سیاسی، دسترس‌پذیری و ارتباطات به سیاست‌گذاری خارجی جهت می‌دهد (Webber & Smith, 2002: 22). در پرتو تحولات شناختی و دگردیسی‌های کلان، سیاست‌گذاری خارجی با سه شناسه «چندقطبی»، «چندسطحی» و «فرآیندی» تعین می‌یابد. طبق این فهم، سیاست خارجی به‌عنوان یک مفهوم سده بیست‌ویکمی و ملهم از فرآیند دموکراسی‌سازی (Leira, 2019: 195-196)، تنها از دریچه منافع ملی نگرینسته نمی‌شود، بلکه تحت تأثیر موضوعات بنیادین، غیربنیادین و عمومی است. ماهیت چندسطحی سیاست خارجی نوین و سهم‌خواهی، کنش‌گری و حضور نیروهای مختلف اجتماعی در صحیفه حکمرانی جهانی در حال ظهور به‌معنای ضرورت درک جدید از سیاست خارجی و بازیگران اصلی آن است. مزید بر آن، نیروهای اجتماعی اثرگذار بر سیاست خارجی نه‌تنها بر اساس منطق و منظومه معرفتی خودشان در فرآیند تصمیم‌گیری مشارکت می‌کنند، بلکه بعنوان پاره‌ای جدانشدنی از ساختارهای بزرگ‌تر هم در این عرصه نقش‌آفرینی می‌کنند. در بیان دیگر، تحوّل معرفت‌شناختی و هستی‌شناختی در سیاست خارجی نوین باعث شد تا بازیگران غیردولتی هم نقش به‌سزایی در سیاست جهانی ایفا نمایند. اما ناگفته پیداست که هر یک از این نیروها لزوماً با منطق و رفتار قرینه ظاهر نمی‌شوند، بلکه اقتضائات زمانی، محیط و موضوع تصمیم باعث می‌شود تا آنها به گونه‌های مختلفی حضور یابند. در یک نگاه کلی، شناسه‌ها و شالوده‌های اصلی سیاست خارجی نوین و وجوه تمایز آن با منطق ارتدوکس و سنتی را می‌توان در جدول زیر به خوبی مشاهده کرد.

<sup>۱</sup>. Foreign Policy Change

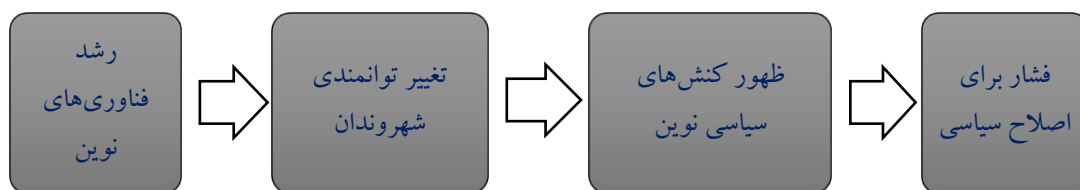
## جدول شماره ۱. رهیافت‌های نظری قدیم و جدید در خصوص سیاست خارجی

رهیافت جدید و مغفول	رهیافت سنتی	واحد تحلیل	
بازیگران حکومتی، غیرحکومتی و اجتماعی	دولت، نخبگان، بازیگران حکومتی	بازیگران	عرصه داخلی
تنوع منافع و تکثر موضوعات	عقلانیت (محدود)، تعریف منافع ملی بر اساس اولویت داخلی	منافع و اهداف	
رقابت متکثر نیروهای اجتماعی داخلی و خارجی	رقابت نیروهای اجتماعی در فضای نامحدود سرزمینی	تصمیم‌سازی	
قدرت ساختاری و رابطه‌ای، دیپلماسی عمومی، رفتار ارتباطی، استدلالی و مشورتی	قدرت رابطه‌ای، دیپلماسی سنتی، اجبار و چانه‌زنی	ظرفیت‌ها و ابزارها	
سطوح مختلف تحلیل، دولت، سازمان‌های مردم‌نهاد، جنبش‌های دینی، رسانه‌ها و جوامع	دولت، سازمان‌های غیرحکومتی	بازیگران	عرصه بیرونی
هندسسه مختلف نهادی، شبکه‌ها و قواعد رسمی و غیررسمی	نهادهای بین‌المللی، قانون بین‌المللی	ساختارها	
بازیگران مختلف در سطوح مختلف، ساختارهای حکمرانی	بازیگران مختلف	اهداف	اجرای سیاست خارجی

مداقه در جدول بالا و بررسی شناسه‌های سیاست خارجی نوین و وجوه تمایز آن از رهیافت سنتی نشان می‌دهد که سیاست زیستی و جهانی شدن لزوماً منجر به مهاجرت یا منسوخیت سیاست خارجی حکومتی نشده است، بلکه تغییر و تحولات گوناگونی در آن ایجاد کرد. اول، تحولات تکنولوژیکی باعث تقویت وجه اقتصاد سیاسی رفتارهای شهروندان و جامعه شده است. به این معنا که برخلاف منظومه شناختی سنتی، کنش‌ورزی و بازیگری سیاسی شهروندان بیشتر تحت تأثیر متغیرهای اقتصادی درآمده است. دوم، رشد تکنولوژی‌های ارتباطی و فناوری‌های اطلاعاتی باعث تجهیز شناختی جامعه و رشد آگاهی سیاسی آنها شد. سوم، افزایش توانمندی‌های ارتباطی شهروندان باعث ظهور گونه‌های نوینی از کنش‌ورزی و رفتارهای سیاسی و اثرات آن بر



سیاست‌گذاران گردید. چهارم، الهام‌گیری سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران از نیروهای اجتماعی، ضمن اثرگذاری بر رفتارهای سیاسی تصمیم‌گیران، ساخت سیاست را هم تغییر داد. پنجم، علاوه بر منافع ملی، ترجیحات سیاسی و اولویت‌های اقتصادی نیروهای مختلف اجتماعی هم تأمین شده است. ظهور رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی نوین ضمن تجهیز شناختی افکار عمومی، به‌مثابه یک ساختار فرصت‌نویین جهت تشکیل حکومت الکترونیکی عمل می‌کند. در این وضعیت، آگاهی جامعه از تحولات مستحدث در سیاست داخلی و خارجی، شکاف اطلاعاتی بین سیاست‌گذاران و شهروندان را کاهش می‌دهد. در بیان دیگر، برخلاف تلقی رسانه‌ها به‌عنوان منبع قدرت تصمیم‌گیران و نیروی بی‌کنش و ابزاری در منظومه شناختی سنتی، شبکه‌های اجتماعی به منبع شناختی و نیروی اثرگذار بر سیاست خارجی در صحیفه معرفتی نوین بدل شدند که با پُر کردن خلاء شناختی بین جامعه و تصمیم‌گیران از یک سو و برجسته‌سازی نوع تصمیمات از سوی دیگر، ضمن افزایش هزینه‌های رفتار دولت در سیاست‌گذاری، موقعیت تصمیم‌گیران را تحت‌الشعاع قرار می‌دهند. گذشته از آن، این فناوری‌های نوین به‌مثابه ساختار فرصت‌سیاسی جدید، ضمن تکوین جنبش افکار عمومی، بستری برای تغییر رفتار سیاست خارجی به وجود می‌آورند (Tomz et al., 2020: 122-128). ملهم این تحولات شناختی و فناورانه در عصر پسا‌سیاست از یک طرف و ظهور فرآیندهای جهانی‌شدن از طرف دیگر، فرصتی برای ظهور سیاست خارجی نوین به‌وجود آمد که در تصویر زیر به خوبی قابل مشاهده است.



تصویر شماره ۱. نحوه ظهور سیاست خارجی نوین

ملهم از تصویر بالا، مطالعه سیاست خارجی در عصر پسا‌سیاست به‌عنوان 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 بیان دیگر، ملهم از تحولات مستحدث در سیاست داخلی و بین‌المللی، قدرت از دولت به‌سوی بازیگران

فروملی، فراملی و غیردولتی منتقل شد. این محیط جدید در خوانش جُرج فریدریش<sup>۱</sup> و جان راپلی<sup>۲</sup> به‌عنوان «قرون وسطاگرایی نوین»<sup>۳</sup> شناخته می‌شود که با تعهدات چندلایه و کانون‌های متعدّد قدرت شناخته می‌شود (ذوالفقاری، ۱۳۹۹: ۳۳۱). حال آن‌که این محیط جدید در قرائت توماس فریدمن و فرید زکریا به ترتیب با «جهان مسطح» و «جهان پساآمریکایی» تعین می‌یابد.

خروجی تحولات و دگردیسی‌های مستحدث در سیاست داخلی و بین‌الملل باعث تغییر رفتار و اهداف سیاست خارجی کشورها شده است. اما چنین بازخوردهایی ناشی از دو منطق فلسفی و پراگماتیک بوده است. طبق منطق فلسفی، چرخش‌های هستی‌شناختی، معرفت‌شناختی و روش‌شناختی در عصر پساچنگ سرد منجر به توجّه 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 ایدئولوژیکی گردید. مزید بر آن، پیشوایی منطق رئالیسم محافظه‌کار، دافعه سیاست بین‌الملل، قدرت‌طلبی و امنیت‌جویی دولت‌ها با خوانش‌های پساوستفالیایی، کانتی و لیبرالی جابه‌جا شده است که به‌جای استخدام سیاست مشت آهنین، از قدرت نرم هم استمداد طلبید (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.

دگردیسی‌های متکثر در صحنه سیاست داخلی و خارجی ضمن بین‌المللی‌سازی سیاست در طی دهه‌های اخیر، شیوه‌های رفتاری و اِعمالی سیاست خارجی را هم تغییر داد. ملهم از این تحوّل، سیاست‌گذاری خارجی در عصر پسااستیاس و دوران جهانی‌شدن با شرایط دیگر متفاوت است. به این صورت که تصمیم‌سازان و سیاست‌گذاران خارجی باید ضمن تجهیز شناختی کامل، هنر مدیریت سیاسی هم‌افزایانه و هم‌نشینانه هم داشته باشند تا علاوه بر تأمین مطالبات داخلی و تضمین مشروعیت تصمیمات، حسّاسیت‌های بین‌المللی را کاهش دهند. در قرائتی دیگر، از آن‌جایی که سیاست‌گذاری خارجی به‌عنوان یک فرآیند تحلیلی-سیاسی است، ملهم از مجموعه‌ای از نیروهای سیاسی-اجتماعی هم است. از این‌رو، فهم بازیگران، توانمندی‌ها، ابزارها، اهداف، منافع و رویه‌های تصمیم‌گیری در سیاست خارجی نوین اهمیت مضاعفی دارد.

<sup>1</sup>. Jorg Friedrichs

<sup>2</sup>. John Rapley

<sup>3</sup>. New Medievalism

پرسشی که از دل تحلیل بالا برمی‌آید، این است که سیاست خارجی در عصر پسا سیاست چه تغییری یافت؟ و خروجی‌های آن چیستند؟ به بیان دیگر، با توجه به ضرورت توجه مضاعف به سیاست خارجی در عصر جهانی‌شدن، این پرسش بی‌پاسخ مانده است که آیا وجهت سیاست خارجی در دنیای جهانی‌شده، از دست رفت؟ برای فهم درست این معما می‌توان به سه دکترین توسل جست. طبق دکترین فراجهان‌گرایان<sup>۱</sup>، سیاست خارجی تابع فرآیندهای اقتصادی و فضایی است. طبق این منطق هستی‌شناختی، بسیاری از رفتارهای سیاسی حکومت‌ها محکوم به شکست است. از این‌رو، سیاست خارجی سنتی با اولویت‌بخشی به موضوعات سیاسی، کارکردی در جهان معاصر نخواهد داشت. مزید بر آن، این رهیافت با اقامه نگرش‌های سلبی، انتخاب رفتاری حکومت‌ها را محدود می‌کند (Hill, 2003: 190-191). حسب این قرائت مینی‌ماکسی، جهانی‌شدن در حال برپایی اشکال نوینی از سازمان‌های اجتماعی است که جایگزین ملت-دولت‌ها به‌عنوان واحد سیاسی و اقتصادی جامعه جهانی می‌شوند.

دکترین تحوّل‌گرای هم‌افزا<sup>۲</sup> با استخدام هستی‌شناسی نئووبری، سیاست خارجی را یک فرآیند چندقطبی، چندبُعدی و دیالکتیکی می‌انگارد که علاوه بر متغیرهای سیاسی و نظامی، عناصر اقتصادی، فنی، زیست‌محیطی و اجتماعی را اشمال می‌یابد. این‌گونه هستی‌شناسی نئووبری با دوری از اولویت‌بخشی به یک متغیر و رهیدن از منطق تک‌ساحتی، سیاست خارجی را یکی از الگوهای رفتاری در عصر جهانی‌شدن تلقی می‌کند (Barkawi, 2004: 158-163). طبق این فهم، جهانی‌شدن منجر به تضعیف سیاست خارجی نمی‌شود، بلکه به تحوّل گونه‌های مختلف سیاست‌گذاری منجر می‌شود که از سطح جهانی تا منطقه‌ای، ملی و فروملی را اشمال می‌یابد. برای مثال، پارادایم‌سازی قدرتمند و سیاست خارجی شهری<sup>۳</sup> با آماج‌گیری نهادهای مختلف و همکاری بین اتحادیه اروپا و ایالت کالیفرنیا در مسائل زیست‌محیطی، به تسهیل در سیاست خارجی شهری منجر شده است (ذوالفقاری، ۱۳۹۹: ۳۰۲-۳۱۵). هم‌چنین، تغییر ماهیت سازمان ملل از سیستم بین-دولتی به سیستم حکمرانی جهانی چندقطبی، ضرورت اتخاذ گونه‌های جدیدی از سیاست خارجی، سیاست‌گذاران و دیپلمات‌ها را ایجاب کرده است. حسب این تحولات، سیاست خارجی شبکه‌ای به‌مثابه اصلی‌ترین گونه رفتار در عصر پسا سیاست، با تلاش برای تبدیل جوامع به یک موضوع سیاسی، اثرات بسیاری بر فرآیند تصمیم‌گیری دارد. به بیان دیگر، ظهور بازیگران غیردولتی،

<sup>۱</sup>. Hyper-Globalist

<sup>۲</sup>. Synergetic Transformationalist

<sup>۳</sup>. Urban Foreign Policy

فرودولتی و تأثیرات گسترده آنها، به «غیرحکومتی‌سازی»<sup>۱</sup> سیاست خارجی منجر شد. چنین تحوّل لزوماً به معنای فرسایش حاکمیت دولت‌ها نیست، بلکه کارکردها و ساختارهایش در حال تغییر است. به بیان دیگر، طبق این خوانش، سیاست خارجی یک فرآیند در حال شدن است که بسیاری از کارگزاران حکومتی و غیرحکومتی بر آن تأثیر دارند. یکی از بارزترین بازخوردهای این تحوّل شناختی، ظهور سیاست خارجی اخلاقی است.

### ۳. سیاست خارجی اخلاقی؛ مرگ سیاست خارجی حکومتی یا ضد سیاست خارجی؟

در پرتو تحولات سیاست بین‌الملل، سیاست خارجی با گذار از منطق ژئوپلیتیکی جنگ سرد، روبه اخلاقی-معنایی پیدا کرد. در بیان دیگر، جامعه‌محور شدن امنیت از یک سو و اجتماعی شدن سیاست از سوی دیگر، چالش‌های بسیاری برای قرائت سنتی از سیاست خارجی به بار آورد (Chandler, 2007: 162-163). اما سیاست خارجی اخلاقی در منظومه شناختی رئالیستی و قدرت‌طلبان خشک‌اندیش، نوعی کج‌فهمی واقعیات و تحولات سیاست بین‌الملل است. طبق این انتقادات، سیاست خارجی اخلاقی یک نوع خود-فریبی و رفتار دماغوژیستی است که با غفلت از واقعیات‌های سیاست و بدون توجه به هزینه و فایده، یک موضوع خنثی است. این گونه سیاست خارجی ضمن تضعیف دولت، آسیب‌هایی برای منافع ملی و هزینه‌های برای امنیت ملی دارد. چنین آسیب‌هایی ناشی از ناآگاهی از واقعیات سیاست، دگرستیزی و انکار زیست سیاسی مستقل نیروهای مختلف اجتماعی است. مزید بر آن، منتقدان و منکران سیاسی با انتقاد از سیاست خارجی اخلاقی، آن را ابزاری برای سیاست قدرت و نوعی مانور ایدئولوژیکی هوشمند می‌پندارند که تنها به دفاع از منافع ملی تظاهر می‌کند.

با وجود این نقّادی‌ها، سیاست خارجی اخلاقی در طی دو دهه اخیر با رشد شتابنده‌ای همراه شد. این نوع تحوّل ایجابی به همراه اقبال بسیاری از کشورها به‌سوی چنین گونه‌ای از سیاست خارجی، فهم منطق اصلی ظهور سیاست خارجی اخلاق‌مدار را به یک ضرورت دانش‌ورانه و عمل‌گرایانه بدل ساخت. 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 یک سو و رشد تمایلات انسان‌دوستانه در میان جوامع مختلف، رشد احساس مأموریت جهانی در میان نخبگان سیاسی متأثر از بحران هویت به‌ویژه در عصر پساجنگ سرد و کاهش سطح تخصّصات از سوی دیگر، بستر ظهور سیاست خارجی اخلاقی را به‌وجود آورد (Heins & Chandler, 2007: 8).

<sup>۱</sup>. Degovernmentalization

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 نارس‌سستی است که ضمن تمرکز بر موضوعات تشریفاتی و تزئینی، در حوزه‌هایی با مسئولیت و منافع کمتر ظهور می‌یابد. صرف‌نظر از منطق اصلی ظهور، سیاست خارجی اخلاقی آیتی بر برائت از سیاست مدرن نیست. طبق این خوانش، جایگزینی «خود» با «دگر» در منظومه شناختی حامیان سیاست خارجی پسا‌ملمی اخلاق‌مدارانه، گامی به سوی تکوین نظم جهان-وطنی است. در واقع، این گونه نوین سیاست خارجی بازتاب گسترش و تکثیر فراسرزمینی جامعه سیاسی است که طبق آن، سیاست «پرستیژ معنایی» جایگزین سیاست «قدرت» و منبع مشروعیت سیاست داخلی شده است. با وجود این تحولات ایجابی، دگرپذیری و اذعان به زیست سیاسی مستقل نیروهای مختلف در منطق سیاست خارجی اخلاقی، آن را بدل به گفتمان «ضد-سیاست خارجی» می‌کند که بر کناری نخبگان مجرب و سیاست‌گذاران کهنه‌کار به‌عنوان دستاورد آن خواهد بود (Kampfner, 2004). طبق این خوانش سلبی، سیاست خارجی به نوعی از سیاست‌گذاری برآمده از گرایش‌های نارس‌سستی اطلاق می‌شود که تنها بر موضوعات تشریفاتی و آزینی تمرکز می‌کند.

سیاست خارجی نئوویلسونی ایالات‌متحده آمریکا در عصر پسا‌جنگ سرد با اولویت‌بخشی به سیاست زیستی و تلاش برای دوری از امنیت‌جویی محض، لزوماً به معنای بیداری وجدان اخلاقی لیبرال، تحلیل رئالیستی یا ضد-امپریالیستی نبوده است. در بیان دیگر، نئوویلسونیسیم با تلاش برای رهایی‌بخشی و دغدغه‌مندی برای حل و فصل چالش‌ها، ضرورتاً باعث فرسایش جهت‌گیری راهبردی و آینده‌نگاری جهت تأمین امنیت ملی در سیاست خارجی آمریکا نشده است. با این وجود، ملهم از دکترین «هدفمندی قدرت»، سیاست خارجی اخلاقی به‌مثابه یک روایت آینده‌گرایانه و ایدئولوژیک، اهتمامی جهت افزایش نقش اخلاق در سیاست خارجی است (Coker, 2001: 153). با وجود خوانش‌های گوناگون و متضاد، سیاست خارجی اخلاقی به یکی از اصول رفتاری آمریکا در عصر پسا‌جنگ سرد بدل شد. چنین انتخابی مولود محیط بین‌المللی پسا‌سیاسی بود که به تبع آن، ایالات‌متحده آمریکا نه‌تنها در نمایندگی منافع، بلکه حتی در شناسایی و تعقیب آنها با چالش‌های گوناگونی مواجه شد.

چنین وضعیتی را ژنرال ولسلی کلارک<sup>۱</sup> - مشاور کلینتون و فرمانده ارشد ناتو در اروپا در زمان مبارزان یوگسلاوی سابق - به خوبی بیان کرد. بر اساس نظر کلارک، به دنبال پایان جنگ سرد، ایالات‌متحده نه‌تنها دشمن دیرینه خودش، بلکه استراتژی و اهدافش در نظام بین‌الملل را هم از

<sup>۱</sup>. Wesley Clark

دست داده است (Clark, 2001: xxxi). حتی کاندولیزا رایس<sup>۱</sup> هم قبل از این که به عنوان مشاور امنیت ملی در دوران زمامداری جورج بوش منصوب شود، در مقاله‌ای در مجله فارین افرز<sup>۲</sup> نوشت که نبود شوروی سابق، ایالات متحده را در تعریف منافع ملی با چالش‌هایی مواجه ساخت (Rice, 2000: 45). البته چنین ادعایی لزوماً به معنای 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 این فهم، 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 در صد 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 کوتاه‌مدت‌گرایی است. به این معنا که برخلاف قرائت ارتدوکس، تنها در انحصار دولت و در صدد 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 به دست آورد. حسب چنین قرائتی، این پرسش مطرح می‌شود که با فرض سیاست خارجی اخلاقی، جایگاه امنیت ملی کجاست و چگونه می‌توان به تأمین امنیت ملی دست زد؟ این معما به یکی از جدی‌ترین مناقشات در میان قاریان رئالیستی و اخلاقی از سیاست خارجی بدل شده است.

#### ۴. پیوند سیاست خارجی نوین و امنیت ملی در عصر پساسیاست

تبدیل امنیت و توسعه به دو روی سکه سیاست، به ضرورتی برای موازنه‌بخشی به رفتار سیاست خارجی در عصر پساجنگ سرد بدل شد. در واقع، ظهور کارگزاران مختلف و تغییر صحیفه سیاست

<sup>۱</sup> Condoleezza Rice

<sup>۲</sup> Foreign Affairs

بین‌الملل باعث شد تا سیاست خارجی، اهمتامی در راستای تأمین و تضمین امنیت و توسعه بدل شود. اهمیت این هم‌نشینی در رفتار سیاست خارجی دولت‌ها تا حدی وجاهت یافت که از پایان دهه ۱۹۹۰ به‌ویژه در عصر پسا-یازده سپتامبر، به مکانیسم نوین همگرایی سیاست‌گذاری ملی و بین‌المللی تبدیل شد. با تبدیل اخلاق‌مداری به‌مثابه یکی از ارکان سیاست خارجی نوین، تلاش برای تضمین پیوند بین امنیت و توسعه دوچندان اهمیت یافت. برخلاف سیاست خارجی امنیتی-توسعه‌گرا، سیاست خارجی اخلاقی به‌مثابه یک برنامه سیاسی خودبنیاد، از بی‌هدفی سیاسی در رنج است. چنین شناسه‌ای ضمن مهجوریت فرآیند سیاست‌گذاری، منابع سیاست‌گذاری راهبردی را مغفول می‌گذارد (Cunliffe, 2007). حسب این فهم، سیاست‌گذاران ضمن تغییر مفهوم قدرت سیاسی، نگرش‌ها و ایستارهای سیاسی ثابتی ندارند و به‌جای مسئولیت‌پذیری، از زیر بار مسئولیت‌شانه خالی می‌کنند و سیاست‌گذاری را به دیگر بازیگران محوّل می‌کنند. چنین چرخشی محصول ضعف حکومتی و گسست از جامعه است. در این وضعیت، سیاست‌گذاری و هر گونه پیوند راهبردی بین امنیت و توسعه به‌عنوان یک رهیافت بی‌منطق و منحصر به‌فرد انگاشته می‌شود. در پرتو این تغییر و تحولات، تکوین نظم‌های نوین به‌مثابه دکترین جدید ضرورت یافت. یکی از اصلی‌ترین موضوعات این نظم نوین، بازاندیشی در مفهوم امنیت است که به نوبه خود، سیاست خارجی را به تمرین امنیت بدل کرد.

اما نیک پیداست که سیاست‌گذاری درباره امنیت ملی در خلاء سیاسی رخ نمی‌دهد، بلکه سیاست‌گذاران بایستی به منافع و اولویت‌های مختلف جامعه توجه نمایند. حسب چنین خوانشی، برخلاف مفاهیم ارتدوکسی از سیاست خارجی و امنیت ملی، تنها به وجوه مادی توجه نمی‌شود، بلکه اخلاق‌مداری در سیاست خارجی و ظهور امنیت کپنهاگی، توجه به ابعاد غیرمادی را به یک ضرورت بدل ساخت. بنابراین، استراتژی‌های گوناگونی برای تأمین امنیت ملی از مجرای سیاست خارجی معنایی ظهور می‌یابد.

**استراتژی امنیت ملی «سیاست خارجی گرا»:** در دنیای پسا جنگ سرد، منافع ملی معیاری برای رفتار سیاست‌گذاران خارجی درآمد. این گونه راهبرد امنیتی به‌عنوان دکترین ائتلاف، تمامی موضوعات خارجی، دفاعی، دیپلماتیک، اقتصادی و امنیتی را مورد توجه قرار می‌دهد. این نوع استراتژی به‌جای برآورد مخاطرات، حذف تهدیدات و تعدیل بی‌اعتمادی، بیشتر بر اهداف و فرصت‌های بالقوه تأکید می‌کند. در واقع، استراتژی امنیت ملی سیاست خارجی گرا شامل یک چشم‌انداز راهبردی می‌شود که چارچوب مفهومی برای تبیین چگونگی تبلور سیاست و بایسته‌های آن ارائه می‌کند (Stohlberg, 2012: 3). هدفمندی این راهبرد باعث می‌شود تا اغلب توسط قوه

مجریه هدایت و توسط سیاست‌گذاران عملیاتی شود. بنابراین، این راهبرد اغلب به‌عنوان «استراتژی بزرگ» یا «استراتژی ملی» شناخته می‌شود.

**استراتژی امنیت ملی «تهدیدگرا»:** گرچه تأمین منافع ملی به‌مثابه شالوده اصلی سیاست خارجی است، اما راهبردها و رفتارهای سیاست خارجی در تلاش برای مدیریت تهدیدات درون‌زاد و برون‌زادند. راهبرد امنیت ملی تهدیدگرا با برآورد توانمندی‌های بازیگران چالش‌گر و متخاصم، قرابت ژئوپلیتیکی، اهداف و مقاصد آنها، اغلب در مواجهه با مخالفان توانمندی که دارای رفتارهای آفندی هستند، ظاهر می‌شود. طبق نظر برخی سیاست‌پژوهان، محیط سیاسی تنش‌آلود و تهدیدزا اغلب بستر مستعدی برای سیاست خارجی نوآورانه و بدعت‌گونه مهیا می‌کند که کمتر ملهم از فرآیندهای بوروکراتیک است (Posen, 1984). در این بستر سیاسی، سیاست‌گذاران دست به اولویت‌بندی راهبردی و مدیریت افکار عمومی می‌زنند. با وجود سنجش‌پذیری آسان‌تر توانمندی‌های سخت‌افزاری در رقابت‌های سیاسی، پیچیدگی سیاست داخلی و بین‌الملل از یک سو و بی‌اعتمادی دولت‌ها نسبت به یکدیگر به‌عنوان گوهره نظام بین‌الملل از سوی دیگر باعث کج‌فهمی و برداشت‌های سلبی از اهداف و مقاصد مسالمت‌آمیز دولت‌ها می‌شود (Jervis, 1987: 167-214). از این‌رو، فهم و برآورد نیت و مقاصد دولت‌ها به‌مثابه یک متغیر بسازنده درباره نحوه اندیشیدن رقبا و تفکر آنها راجع به سیاست بین‌الملل است.

با عنایت به ملاحظات مذکور، ابهام استراتژیک و هزینه‌های وافر آن به‌عنوان پاشنه آشیل راهبرد امنیت ملی تهدیدگراست. در واقع، تورم فزاینده تهدیدات و آسیب‌ها باعث تأثیرگذاری بر اولویت‌های استراتژیک می‌شود. به این صورت که در بهترین وضعیت، راهبرد سیاست خارجی را آیتی نمادین برای ژست‌گیری سیاسی و در بدترین وضعیت، تحدیدکننده آزادی‌های مدنی شهروندان می‌پندارد. گرچه راهبرد سیاست خارجی تهدیدگرا با اقبال گسترده بازیگران دولتی و غیردولتی همراه است، اما مکانیسم‌های دقیقی برای شناخت چالش‌های سیستمی امنیت ملی مانند بی‌ثباتی‌های اقتصادی، تهدیدات زیست‌محیطی و آشوب‌های سیاسی در اختیار ندارد. بر این اساس، فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی سابق و گذار به هزاره سوم میلادی باعث شد تا این راهبرد کمتر مورد استفاده بازیگران سیاسی قرار بگیرد.

**استراتژی امنیت ملی «ظرفیت‌بنیان»:** این راهبرد سیاست‌گذاری خارجی دست به برآورد اولویت‌های استراتژیک دولت‌ها بر مبنای منابع در دسترس می‌زند. طبق این فهم، ظرفیت دولت‌ها به‌مثابه انباشتی از مهارت‌ها، دارایی‌ها و توانمندی‌های فنی است که در جستجوی افزایش امتیازات



مادی و غیرمادی دولتهاست. در بیان پیداتر، تحلیل عینی نقاط ضعف و قوت بازیگران و نحوه رفتار آنها در شرایط منازعه به‌مثابه قاعده اصلی راهبرد امنیت ملی ظرفیت‌بنیان است. مزید بر آن، تعدیل شکاف‌های سیاسی و تخفیف بی‌اعتمادی میان دولت‌ها از طریق افزایش توانمندی دولت‌ها و کاهش توانمندی مخالفان به‌عنوان اهتمام اصلی این استراتژی است. حال آن‌که توسعه قابلیت‌ها و توانمندی‌ها در کارزارهای نظامی و امنیتی بالقوه به‌مثابه هدف اصلی این راهبرد در زمان نبود بازیگر متخاصم و چالش‌گر است (Fasana, 2011: 143-146). گذشته از آن، فرصت‌سازی برای سیاست‌گذاران خارجی جهت برآورد امتیازات یک دولت در برابر متحدان و مخالفان به‌عنوان یکی از نقاط قوت این راهبرد است. دکتربین دفاع هوشمند ناتو به‌مثابه مصداق این امر، حول توانمندی‌های سخت‌افزاری نسبی متحدان طراحی شد.

**استراتژی امنیت ملی «محدودیت مالی»:** گرچه محدودیت‌های مالی و تحدیدهای اقتصادی به‌عنوان یکی از واقعیات اکثر راهبردهای امنیت ملی است، اما دستیابی به ثبات اقتصادی و رقابت‌جویی بین‌المللی، اهتمام اصلی این راهبرد امنیت ملی در حوزه سیاست‌گذاری خارجی است (Cornish & Dorman, 2011: 348). به این ترتیب، طبقه‌بندی منافع استراتژیک بر اساس منابع مالی به‌مثابه منطق اصلی سیاست‌گذاری در این نوع استراتژی امنیت ملی است. به بیان روشن‌تر، زیست اقتصادی و امنیت مالی به‌عنوان شالوده اصلی سیاست‌گذاری امنیت ملی است. طبق این فهم، در نبود تهدید هستی‌شناختی، تلاش برای گذار از مسائل دفاعی به رفاهی یک ضرورت است. اما ناگفته پیداست که علاوه بر تکانه‌های خارجی، تلاش برای تأمین امنیت جمعی و سواری‌مجانگی در اتحادها و ائتلاف‌ها باعث افزایش محدودیت‌های مالی و رشد هزینه‌های اخلاقی می‌شود.

هژمونی میلیتاریستی ایالات‌متحده آمریکا در دنیای پساجنگ سرد، فرصتی برای اتحادیه اروپا جهت کاهش هزینه‌های نظامی خود بدون تخفیف منافع ملی به‌وجود آورد. به گواه تاریخ، سواری‌مجانگی به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین چالش‌های درون-سازمانی ناتو از زمان تأسیس (۱۹۴۹) است که به دنبال پایان جنگ سرد تشدید یافت. مزید بر آن، افکار عمومی هم‌نقش مهمی در برسازگی و بازبینی سیاست‌های مالی ایفا می‌کند. به این ترتیب که فشار افکار عمومی اغلب قوی‌ترین نیروی اجتماعی در اقتصادهای رفاهی است. در سیستم‌های رفاهی، اغلب شهروندان نسبت به تغییر توجه از مسائل رفاهی به دفاعی واکنش نشان می‌دهند. حال آن‌که محدودیت‌های انتخاب در سیاست داخلی باعث تبدیل ضعف مادی-مالی به قدرت چانه‌زنی می‌شود (Schelling, 1960: 22-23). در واقع، در سیستم‌های سیاسی دموکراتیک که افکار عمومی مخالف افزایش هزینه‌های دفاعی

باشند، رهبران فرصت‌چندانی برای اعمال تغییرات ندارند. گذشته از آن، تلاش برای دوری از هزینه‌های انتخاباتی در رژیم‌های دموکراتیک به یک پوشش سیاسی جهت تداوم رفتار سواری‌مجانایی بدل خواهد شد. حال آن‌که بی‌توجهی به سیاست بوروکراتیک، صنعت و جامعه از یک سو و تلاش برای افزایش هزینه‌های دفاعی در رژیم‌های دموکراتیک از سوی دیگر، باعث‌کنندگی اجرای راهبردهای سیاست‌گذاری خارجی می‌شود. در این وضعیت، توسعه در محیط استراتژیک از راهبردهای امنیت ملی پیشی خواهد گرفت.

**استراتژی امنیت ملی «ریسکی»:** از آنجایی که خطر و ریسک به‌عنوان زائیده بی‌ثباتی و بی‌اعتمادی به اهداف سیاستی است، راهبردهای ریسکی بیش از خطرات دائمی و بالفعل، بر مخاطرات بالقوه تمرکز می‌کنند. طبق این فهم، قرائت‌ها و خوانش‌های احتمالی از سیاست توسط سیاست‌گذاران خارجی برآورد می‌شود (Edmunds, 2012: 267). ناگفته‌نماند که این مخاطرات به هر نوع تهدید از سوی بازیگران دولتی، غیردولتی و تغییرات محیطی اطلاق می‌شود. این رهیافت فراگیر به‌ویژه در عصر پساجنگ سرد که تهدیدات بازیگران چالش‌گر و قدرت‌های رقیب دول غربی افزایش یافت، مورد استفاده بیشتری واقع شد. همانند دیگر الگوهای انتخاب عقلانی، راهبرد ریسکی با استفاده از دو سازوکار خردمندانه به سنجش شدت بی‌ثباتی و عمق بی‌اعتمادی دست می‌زند. اول، تصمیم‌گیری در وضعیت شبه‌اطلاعاتی و کمبودهای شناختی در صفحه پیچیده سیاست با بی‌ثباتی و نااطمینانی ذاتی و ماهوی همراه خواهد بود. دوم، بی‌اعتمادی به توانایی محدود سیاست‌گذاران جهت آینده‌نگری سیاسی و پیش‌بینی تحولات اشعار دارد. این گونه محدودیت‌های ساختاری به تشویق بازیگران جهت تخمین مخاطرات منافع ملی می‌پردازد.

ملهم از محدودیت‌های موجود، سیاست‌گذارانی که با رهیافت ریسکی به تصمیم‌گیری دست می‌زنند، ضمن برآورد مخاطرات، در تلاش برای مدیریت آنها هستند. به بیان دیگر، سیاست‌گذاری با تلاش برای شناسایی، طبقه‌بندی و اولویت‌بندی خطرات بالقوه منافع ملی، درصدد تخصیص منابع لازم جهت کنترل و کاهش اثرات آنها برمی‌آیند (Oliver & Knuppe, 2014: 213). در این وضعیت، خطرگریزی<sup>۱</sup> یا حذف آن از طریق توسل به منافع و اهداف نهایی به یکی از منطقی‌ترین راهبردهای سیاست‌گذاری بدل خواهد شد. با وجود آن‌که خطرگریزی به‌مثابه تنها مکانیسم در دسترس سیاست‌گذاران برای دوری از مخاطرات است، اما احتمال از دست دادن دستاوردهای بالقوه باعث بی‌تمایلی سیاست‌گذاران برای کاربرد این سازوکار می‌شود. در محیط سیاسی که خطرگریزی

<sup>۱</sup>. Risk Avoidance

یا حذف مخاطرات با هزینه‌های بسیاری همراه باشد، استراتژی «کاهش خطر و تسهیم آن»<sup>۱</sup> به راهبردی عمل‌گرا جهت بسیج منابع برای کاهش خطر و تخفیف اثرات آن بدل می‌شود. هم‌چنین، طبق این راهبرد، سیاست‌گذاران با استخدام برخی مکانیسم‌ها و ابزارها، هزینه‌های رفتار سیاست خارجی را به دوش دیگر بازیگران سیاسی می‌اندازند. بنابراین، با وجود مضرت‌ها و آسیب‌های استراتژی امنیت ملی ریسکی، توانایی پیش‌بینی تهدیدات پیش از وقوع آنها به‌عنوان نقطه قوت این رهیافت است که فرصتی برای سیاست‌گذاران جهت شناسایی چالش‌های امنیت ملی فراهم می‌کند. پژوهش جاری با مذاقه در پیوند بین سیاست خارجی و امنیت ملی، وضعیت سیاست خارجی در عصر پسایست و رشد سیاست خارجی اخلاقی به این مسئله دست یافت که آن‌چه در عصر پسایست و دوران جهانی‌شدن تغییر یافت، شیوه درک و فهم از سیاست‌گذاری خارجی است. به این ترتیب که تغییر صحیفه سیاست داخلی و بین‌المللی، رشد هم‌نشینی و هم‌افزایی موضوعات بنیادین با غیربنیادین و عمومی، و ظهور نیروهای اجتماعی سهم‌خواه در صحنه قدرت ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی، آیتی بر تلاش برای ارائه فهم نوینی از سیاست‌گذاری خارجی است که ضمن دگرپذیری و اذعان به زیست سیاسی مستقل نیروهای اجتماعی، مشارکت نیروهای نوظهور در فرآیند تصمیم‌گیری در صحیفه متحول سیاست خارجی را نه امتیاز حکومتی بلکه حقی برای آنان می‌پندارد. طبق این خوانش نوین، رفتارهای سیاست خارجی علاوه بر استراتژی‌های بلندمدت، نیازمند فهم راهبردی است که با محاسبه محیط جدید، ضمن الهام‌پذیری از بازیگران و نیروهای اجتماعی جدید، عمق استراتژیکی در رفتار ایجاد نماید تا اقتضای عصر پسایست را داشته باشد. در حقیقت، عمق استراتژیک در رفتار سیاست خارجی نوین به‌معنای ضرورت گذار از کوتاهمدت‌گرایی است. به بیان دیگر، برخلاف منظومه شناختی سنتی، سیاست‌گذاری خارجی به‌مثابه امتیاز انحصاری حکومت نیست که در تلاش برای کسب منافع ملی کوتاه‌مدت باشد، بلکه با شمولیت بازیگران جدید و استخدام راهبردهای نوین، ضمن تأمین منافع ملی، مقبولیت داخلی و مشروعیت بین‌المللی را تضمین می‌کند.

### 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

<sup>۱</sup>. Risk Reduction & Sharing

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، گسترش امواج جهانی‌شدن، شبکه‌ای شدن سیاست جهانی و رشد وابستگی متقابل میان دولت‌ها، ضمن بازبینی در مفهوم دولت‌ورزی مدرن، رفتار سیاست خارجی دولت‌ها را متأثر ساخته است. طبق این تحول، درک منافع بر اساس عضویت در جامعه ملی، به‌عنوان تنها مبنای رفتاری سیاست خارجی نیست بلکه قرائت‌های گوناگون از منافع، ضمن شمولیت بازیگران گوناگون، شالوده رفتاری سیاست خارجی معاصر را تغییر دادند. ملهم از این فهم، هویت، منافع و امنیت به‌مثابه اساسی‌ترین متغیرهای اثرگذار بر سیاست خارجی، بازخوردهای گوناگونی برای دولت‌ها دارند. بر این اساس، توجه به ابعاد درونی و بیرونی سیاست‌گذاری خارجی به یک ضرورت بدل شده است. در بیان دیگر، سیاست خارجی بر ساخته محیط پیچیده داخلی و بین‌المللی و نتیجه ائتلاف منافع بازیگران و گروه‌های مختلف است. الهام‌پذیری رفتار سیاست خارجی از محیط داخلی و بیرونی از یک سو، و بازیگران دولتی و غیردولتی از سوی دیگر، لزوماً به‌معنای تضاد منافع آنها نیست بلکه مکمل یکدیگرند.

تحولات سیاست بین‌الملل در پرتو فرآیندهای جهانی‌شدن و ظهور فناوری‌های نوین شناختی-ارتباطی، علاوه بر فرسایش شکاف بین محیط درونی و بیرونی، بستری برای ظهور دیپلماسی نوین به‌مثابه بازخورد سیاست خارجی جدید به وجود آورد. این نوع دیپلماسی لزوماً منجر به انکار رهیافت دولتی نشد بلکه گونه‌های نوینی از دیپلماسی غیرسنجی، نئودولتی، جامعه‌گرا و انطباقی را به‌وجود آورد که ضمن داشتن خاستگاه و منابع گوناگون، اثراتی بر رفتار سیاست خارجی جدید برجای می‌گذارند. در نهایت، ظهور سیاست خارجی اخلاقی در طی سال‌های اخیر، به‌مبنایی برای مشروع‌سازی رفتار سیاست خارجی بدل شده است. با وجود قرائت‌های رادیکال از این مفهوم نوین، تلاش برای بازدارندگی در برابر سیاست‌های منازعه‌گرا از یک سو و ترویج رفتارهای دموکراتیک از سوی دیگر، به شالوده اصلی سیاست خارجی اخلاقی بدل گردید. گزاره فرجامین این‌که نوع درک از سیاست خارجی و تصمیم‌گیری در عصر پساسیاست تغییر یافت. این تغییر لزوماً آیتی بر مرگ سیاست خارجی یا نارساییسیسم سیاسی نیست، بلکه نادی دیپلماسی نوینی است که 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

ذوالفقاری، وحید (۱۳۹۹)، رفتارشناسی نیروهای اجتماعی در سیاست خارجی، تهران: نشر نگاه معاصر.

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

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>.

Barkawi, T. (2004), "Connection and Constitution: Locating War and Culture in Globalization Studies", **Globalization**, 1(2): 155-170.

Chandler, D. (2007), "The Security- Development Nexus and the Rise of Anti-Foreign Policy", **Journal of International Relations and Development**, 10: 362-386.

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

Coker, C. (2001), "The United States and the Ethics of Post-Modern War", In K. E. Smith and M. Light (ed), **Ethics and Foreign Policy**, Cambridge: Cambridge University Press.

Cornish, P., and A. Dorman (2011), "Dr. Foc and the Philosopher's Stone: The Alchemy of National Defence in the Age of Austerity", **International Affairs**, 87(2): 335-353.

Cunliffe, P. (2007), "Poor Man's Ethics: Peacekeeping and the Contradictions of Ethical Ideology", In David Chandler and Volker Heins (ed), **Rethinking Ethical Foreign Policy: Pitfalls, Paradoxes, and Possibilities**, London: Routledge, pp. 70-89.

Edmunds, T. (2012), "British Civil-Military Relations and the Problem of Risk", **International Affairs**, 88(2): 265-282.

Fasana, K. G. (2011), "Using Capabilities to Drive Military Transformation: An Alternative Framework", **Armed Forces and Society**, 37(1): 141-162.

Heins, V. and David Chandler (2007), "Ethics and Foreign Policy: New Perspectives on an Old Problem", In David Chandler and Volker Heins (ed), **Rethinking Ethical Foreign Policy: Pitfalls, Possibilities and Paradoxes**, London: Routledge, pp. 3-22.

Hill, C. (2003), **The Changing Politics of Foreign Policy**, London: Palgrave Macmillan.

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

Jervis, R. (1987), "Cooperation under the Security Dilemma", **World Politics**, 30(2): 167-214.

Kampfner, J. (2004), **Blair's Wars**, London: Free Press.

Leira, H. (2019), "The Emergence of Foreign Policy", **International Studies Quarterly**, 63: 187-198.

Oliver, Tim and Austin Knappe (2014), "Britain's Strategic Culture in Context: A typology of National Security Strategies", In T. Edmunds, Jamie Gaskarth, and Robin Porter (eds), **British Foreign Policy and the National Interest: Identity, Strategy and Security**, London: Palgrave, PP. 205-224.

- Posen, B. (1984), **The Sources of Military Doctrine**, New York: Cornell University Press.
- Quirk, J. M. (2008), "Globalization at Risk: The Changing Preferences of States and Societies", **Managing Global Transitions**, 6 (4): 341–371.
- Rice, Condoleezza (2000), "Promoting the National Interest", **Foreign Affairs**, 79 (1): 45-62.
- Schelling, T. (1960), **The Strategy of Conflict**, Cambridge: Harvard University Press.
- Stohlberg, A. (2012), **How Nation-States Craft National Security Strategy Documents**, US Army War College: Strategic Studies Institute.
- 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.
- Webber, M., and M. Smith (2002), **Foreign Policy in a Transformed World**, London: Prentice-Hall..