

ماهیت متحول سیاست خارجی

تألیف:

کریستوفر هیل

ترجمه:

علیرضا طیب

دکتر وحید بزرگی

(استادیار مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی)

پژوهشکده مطالعات راهبردی

۱۳۸۷

Hill, Christopher

هیل، کریستوفر، ۱۹۴۸

ماهیت متحول سیاست خارجی / تألیف کریستوفر هیل؛ ترجمه علیرضا طیب، وحید بزرگی. -- تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۷.

۴۰۶ ص: نمودار (پژوهشکده مطالعات راهبردی؛ ۹۱. سیاست؛ ۳۰)

ISBN: 978-964-6946-95-8 : ۵۲۰۰۰ ریال

فهرستویسی براساس اطلاعات فیا.
به صورت زیرنویس
عنوان اصلی:

The changing politics of foreign policy

۱. روابط بین‌المللی -- جنبه‌های سیاسی -- جنبه‌های روانشناسی. الف. طیب، علیرضا، ۱۳۳۹ -- مترجم، بزرگی، وحید، ۱۳۴۱ -- مترجم. ب. پژوهشکده مطالعات راهبردی. ج. عنوان.

۳۲۷/۱

م ۹ ۱۲۵۳/ JZ

۱۱۶۱۰۲۸

کتابخانه ملی ایران

این کتاب ترجمه‌ای است از:

Christopher Hill, The Changing Politics of Foreign Policy, Palgrave, 2003.

ماهیت متحول سیاست خارجی

تألیف: کریستوفر هیل

مترجمان: علیرضا طیب، وحید بزرگی

ناشر: پژوهشکده مطالعات راهبردی

نوبت چاپ: اول، ۱۳۸۷

تیراژ: ۲۰۰۰

طراحی جلد: امور هنری سرمشق

حروفچینی و صفحه‌آرایی: مرضیه خطیبی

چاپ و صحافی: متیران

بها: ۵۲۰۰۰ ریال

ISBN: 978-964-6946-95-8

شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۶۹۴۶-۹۵-۸

حق چاپ محفوظ است

نشانی: تهران- صندوق پستی ۵۱۸۹-۱۴۵۵

فهرست مطالب

۹	 سخن ناشر
۱۱	 سخن مترجمان
۱۳	 مقدمه

بخش اول: کارگزاری

	فصل اول- سیاست خارجی در روابط بین‌الملل
۲۳	 تعریف اولیه
۲۷	 رویکردهای گوناگون
۳۴	 تغییر بافت بین‌الملل
۴۰	 دشواری پیش روی تحلیل سیاست خارجی
۴۴	 استدلال و ساختار

فصل دوم- ابعاد سیاسی سیاست خارجی

۵۲	 کنشگری و ساختار
۵۷	 دولت، حاکمیت و سیاست خارجی
۷۰	 سیاست خارجی برای چه کسی؟
۷۴	 انتظارات ما از سیاست خارجی
۷۵	 ۱. حمایت از شهروندان در خارج
۷۵	 ۲. ترویج هویت در خارج
۷۶	 ۳. خود ایستایی
۷۶	 ۴. افزایش رفاه

۵. تصمیم‌گیری درباره مداخله در خارج..... ۷۶
۶. مذاکره درباره یک نظم بین‌المللی با ثبات..... ۷۷
۷. حفاظت از میراث مشترک جهانی..... ۷۷
- تنوع دولتها..... ۷۸

فصل سوم- بازیگران، تصمیم‌گیران مسئول

- چه کسی در سیاست خارجی حکومت می‌کند؟..... ۸۳
- مجری یا گرداننده سیاست خارجی..... ۸۷
- هیئت دولت، شورای امنیت و دفتر سیاسی حزب کمونیست..... ۹۶
- اطلاعات یک مورد خاص..... ۱۰۱
- رهبری مسئولانه..... ۱۰۴

فصل چهارم- کارگزاران: دیوان سالاری و افزایش مناسبات خارجی

- کارگزاران و کنشگری..... ۱۰۸
- دیوان سالاری و سیاست خارجی..... ۱۱۱
- وزارت امور خارجه..... ۱۱۳
۱. گردآوری اطلاعات جاری..... ۱۱۳
۲. سیاست‌گذاری..... ۱۱۳
۳. حافظه نظام..... ۱۱۴
۴. بی‌کفایتی فنی..... ۱۱۶
۵. گسترش دفاتر خارجی..... ۱۱۶
۶. فقر منابع..... ۱۱۷
۷. نداشتن موکلان داخلی..... ۱۱۷
- افزایش شمار رقیبان..... ۱۲۰
- نظریه سیاست دیوان سالارانه..... ۱۲۴
- اصل مسئله- فرایند سازمانی..... ۱۳۲
- سیاستمداران و کارکنان: آیا می‌توان این دو را از هم جدا دانست؟..... ۱۳۷

فصل پنجم- عقلانیت در سیاست خارجی

- عقلانیت در سیاست‌گذاری..... ۱۴۰
- عقلانیت شکلی و عقلانیت گوهری..... ۱۴۲

۱۴۳.....	عقلانیت فردی و عقلانیت جمعی
۱۴۴.....	کارایی و مردم سالاری
۱۴۵.....	عقلانیت هنجاری و عقلانیت اثباتی
۱۴۶.....	عقلانیت محدود
۱۵۳.....	بی‌تصمیمی در سیاست خارجی
۱۵۵.....	عامل روان‌شناختی
۱۶۷.....	قدرت تفکر تاریخی
۱۶۹.....	اهداف خودی
۱۷۶.....	پرهیز از بدترین‌ها

فصل ششم - اجرا: ترجمان تصمیمات و توانایی‌ها در سیمای اقدامات

۱۸۲.....	چیزی بیش از جزئیات فنی
۱۸۴.....	قدرت و سیاست خارجی
۱۹۱.....	پیوستار وسیله‌ها
۱۹۷.....	دیپلماسی
۲۰۳.....	بازوی نظامی
۲۱۱.....	سیاستمداری اقتصادی
۲۱۶.....	فرهنگ
۲۱۹.....	برقراری موازنه

بخش دوم: محیط بین‌المللی

فصل هفتم - زندگی در جامعه هرج و مرج زده

۲۲۴.....	جهان بیرونی
۲۳۳.....	شرایط مادی
۲۳۹.....	شرایط نیمه مادی یا جنبه‌های سیاسی جغرافیای انسانی
۲۴۳.....	به هم وابستگی سیاسی
۲۵۵.....	کناره‌گیری و دیگر اشکال مقاومت
۲۵۹.....	تغییر نظام

فصل هشتم - صورت بندیهای جدید فراملی

۲۶۳	محیط فراملی
۲۷۱	گونه شناسی بازیگران
۲۸۳	سیاست خارجی و بازیگران فراملی: یک الگو
۲۹۰	سیاست پیوند
۲۹۷	آشفته شدن مسئولیتها

بخش سوم: مسئولیت

فصل نهم - سرچشمه های داخلی سیاست خارجی

۳۰۴	سرچشمه ها، محدودیت ها و بازیگران
۳۱۰	پیچیدگی های ناشی از رویدادهای داخلی
۳۱۸	ساختارهای قانونی
۳۲۵	طبقه، توسعه یافتگی و سیاست خارجی
۳۳۷	سیاست خارجی چونان برون داد و انتخاب

فصل دهم - موکلان سیاست خارجی

۳۴۱	پاسخگویی یا دولت امنیتی
۳۵۰	افکار عمومی
۳۶۰	گروه های نفوذ و بسیج جامعه مدنی
۳۶۷	رسانه ها در نقش دربان
۳۷۵	پیدایش دیپلماسی مردمی
۳۷۹	نتیجه گیری

فصل یازدهم - هدف سیاست خارجی: اقدام، انتخاب و مسئولیت

۳۸۵	اقدام
۳۹۲	انتخاب
۳۹۹	مسئولیت
۴۰۳	امیدها و چشم اندازها

سخن ناشر

نویسنده در کتاب حاضر دو هدف را دنبال می‌کند: نخست آنکه، دست‌اندرکاران و خوانندگان عمومی که کتاب حاضر را مطالعه می‌کنند، بدانند یک چارچوب تحلیل سودمند وجود دارد که می‌تواند به آنها در فهم و شناخت پدیده‌ها و رویدادهای خاص و مسائل ناشی از آن - نظیر نقش رسانه‌ها یا تأثیر سیاست داخلی - کمک کند و دوم اینکه، به افراد دانشگاهی نشان می‌دهد سیاست خارجی از مهمترین حوزه‌های سیاسی و نظری است که مطالعات جدیدی می‌طلبد.

در این میان، اهمیت سیاست خارجی در زندگی سیاسی امروز بیش از هر زمان دیگری شده است. در واقع می‌توان گفت این حوزه به یکی از حوزه‌های اصلی مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی مردم سالارانه تبدیل شده است. این اهمیت در کشور ما نیز روشن و پیداست. پژوهشکده مطالعات راهبردی با توجه به درک و اهمیت این موضوع برای تصمیم‌گیران حوزه سیاست خارجی کشورمان، تلاش می‌کند متونی علمی، دانشگاهی و کاربردی را تولید و ترجمه کند. کتاب حاضر نیز نوشته کریستوفر هیل از متخصصان این حوزه است. این پژوهشکده ضمن تشکر و قدردانی از مترجمان که تلاش کرده‌اند ترجمه روان و دقیقی از متن ارائه دهند، از آثار تولیدی اندیشمندان این حوزه برای دریافت و انتشار استقبال می‌کند.

معاونت پژوهشی

سخن مترجمان

وجود مقدمه ناشر و مقدمه نویسنده، مترجمان را از نوشتن یک پیشگفتار جداگانه بی‌نیاز می‌سازد. از این رو، فقط به ذکر چند نکته درباره نحوه ترجمه کتاب حاضر بسنده می‌کنیم. نخست اینکه مقدمه و فصلهای اول تا سوم به خامه وحید بزرگی و بقیه کتاب نیز به قلم علیرضا طیب ترجمه شده است. در ترجمه نیز مترجمان برای یکدست شدن متن فارسی و برابر نهادهای به کار رفته، تا حد امکان باهم تبادل نظر مستمر داشته‌اند. برای اطلاع خوانندگان و رفع ابهامات احتمالی نیز هرجا لازم بوده، برابر نهادهای انگلیسی در پایین صفحات آورده شده است. از این گذشته مترجمان در روند ترجمه متن کتاب، برای رعایت کامل امانت در ترجمه از هرگونه دخل و تصرف در نظرات نویسنده کتاب پرهیز نموده‌اند که مسلماً این به معنی تأیید کلیه دیدگاهها و نظرات نویسنده نیست.

در پایان امیدواریم ترجمه این کتاب کمکی هرچند کوچک به شناخت علمی عرصه سیاست خارجی و برطرف شدن کاستی‌های بارزی کند که در سیاست میهن عزیزمان وجود دارد.

علیرضا طیب - وحید بزرگی

مقدمه

از نظر اهل مطالعه، سیاست خارجی موضوع قلم فرسایی روزنامه‌نگاران، دیپلماتهای بازنشسته و وزیرانی است که می‌خواهند نامشان در تاریخ ثبت شود. قطعاً، از نوشته‌های این افراد با تجربه که در کوران نشستها، کشمکش‌ها و تبادلات بین‌المللی قرار داشته‌اند، مطالب زیادی می‌توان آموخت. ولی از میان منابع دانشگاهی هم متونی وجود دارند که کاملاً به سیاست خارجی اختصاص دارند. این متون در پنجاه سال اخیر تحت عنوان "تحلیل سیاست خارجی" بسیار توسعه یافته و در حوزه عمومی "روابط بین‌الملل" - یکی از بستگان نزدیک علم سیاست - جای خود را باز کرده‌اند.

برخی از مفاهیم به کاربرد در تحلیل سیاست خارجی به واژگان سیاست عمومی راه یافته‌اند (مفاهیمی چون "مهار و مدیریت بحران"، "بدهی یا سوءبرداشت" و حتی "تفکر گروهی")^۱، ولی تحلیل سیاست خارجی تا حد زیادی ملک طلق عده‌ای خاص باقی مانده است. شگفت این که تحلیل سیاست خارجی در حدود یک دهه اخیر تاوان این درون‌گرایی خود را پس داده است و بسیاری از محققان نسل جدید، سیاست خارجی را منحصر به نظام منسوخ و ستفالیایی متشکل از دولتهای ملی و اهمیت نظری آن را رو به زوال دانسته‌اند.

در کتاب حاضر استدلال می‌شود که این تصور، قابل درک ولی نادرست است و اکنون اهمیت سیاست خارجی برای زندگی سیاسی ما از هر زمان دیگری بیشتر است. دلیل این است که در دنیایی که واقعیت و افسانه جهانی شدن باعث محو و پنهان شدن مراکز تصمیم‌گیری و آشفته شدن بحث درباره مشارکت مردم سالارانه گشته است، سیاست خارجی یکی از

1. Crisis- management

2. misperception

3. groupthink

حوزه‌های اصلی مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی مردم سالارانه است. بنابراین، کتاب حاضر دو هدف دارد: نخست، دست‌اندرکاران و خوانندگان عمومی که کتاب حاضر را می‌خوانند، قانع شوند پیشاپیش یک چارچوب تحلیل سودمند وجود دارد که می‌تواند به آنها برای فهم و شناخت پدیده‌ها و رویدادهای خاص و مسائل ناشی از آنها- مانند نقش رسانه‌ها یا تأثیر سیاست داخلی- کمک کند و دوم؛ به افراد محافل دانشگاهی نشان داده شود سیاست خارجی از مهمترین حوزه‌های سیاسی و نظری است که مطالعه جدیدی می‌طلبد.

سیاست خارجی در مفهوم گسترده آن به این مسئله اساسی می‌پردازد که گروه‌های سازمان‌یافته- و حداقل تا حدودی بیگانه با یکدیگر- چگونه با هم ارتباط برقرار می‌کنند. طبیعی است ماهیت این گروه‌ها و روابط متقابل میان آنها تغییر می‌کند و کتاب حاضر در پی بررسی تأثیر تحولات اخیر است؛ ولی در مورد مسئله محوری شیوه همزیستی جوامع- جدایی و پیوند همزمان آنها و آمیختگی همزمان خصومت شدید و همکاری منظم میان آنها- تداوم و شباهت زیادی در تاریخ مکتوب دیده می‌شود. به دلایل زیادی می‌توان گفت این مسئله که مضمون اصلی حوزه گسترده‌تر روابط بین‌الملل نیز هست، در آینده مضمون اصلی بسیاری از داستانها، وقایع و دستاوردهای بزرگ نیز خواهد بود، درست همان طور که وجه مثبت آن را در گذار مسالمت‌آمیز از عصر پیمان ورشو و وجه منفی آن را در حوزه بالکان دیدیم. تا زمانی که "حکمرانی یا مدیریت جهانی"^۱ شکلی پایدار و یکپارچه نیابد و نهادهای بین‌المللی به راستی مسئولیت تأمین رفاه یک جامعه واقعی را به عهده نگیرند، هر دو گروه شهروندان و سیاستمداران به اشکال مختلف و به درجات متفاوت همچنان با مشکلات و معضلات ناشی از وجود ویژگی "خارجی بودن"^۲ درگیر خواهند بود.

در واقع اکنون به همان میزان که امور بین‌الملل بیش از گذشته در زندگی روزمره مردم تأثیر می‌گذارد، احتمالاً تقابل امور "داخلی"^۳ و "خارجی" باعث بروز مسائلی بیشتر- و نه کمتر- از گذشته خواهد شد.

کاری که می‌خواهیم انجام دهیم، کار سنگین و دلهره‌آوری است، چرا که با گستردگی زیاد و در عین حال با خطر فدا شدن عمق و ژرفا همراه است. کار ما مقایسه‌ای و جهانشمول

1. global governance

2. foreignness

3. domestic

خواهد بود، گو این که هر تلاشی برای نوشتن در مورد سایر پدیده‌های اجتماعی مهم مانند جنگ یا فقر نیز چنین خصلتی خواهد داشت. اولویت نخست، باید استفاده از یک چارچوب تحلیلی مرجع^۱ باشد که در مورد کلیهٔ حالت‌های پدیده مورد مطالعه به کار رود، گرچه این چارچوب ما را بیشتر به سوی تفاوت‌ها و نه شباهت‌های موجود در شیوه‌های مختلف هدایت سیاست خارجی سوق می‌دهد، باید در مرحلهٔ نخست به تجزیه و تحلیل مفاهیم و فرآیندهای ضروری این چارچوب پردازیم. در واقع نباید دچار انتزاع بیش از حد شویم و به همین دلیل در سرتاسر کتاب از مثال‌های واقعی در مورد بسیاری از کشورها و دوره‌ها استفاده خواهد شد. برگرفتن یک رویکرد تاریخی اجتناب‌ناپذیر است، ولی مضمون کتاب حاضر را ماهیت متحول سیاست خارجی معاصر تشکیل می‌دهد.

بر این اساس، هرچند به وقایعی از کل قرن بیستم اشاره می‌کنیم، عمدتاً روی دورهٔ پس از جنگ جهانی دوم تکیه خواهیم کرد؛ یعنی دوره‌ای که در آن دولتهای جدید بسیاری در پی استعمارزدایی پدید آمدند و دولتهای قدیمی روشهای تازه‌ای برای هماهنگی سیاست خارجی خود در پیش گرفتند. حوزه تخصصی نویسنده و مضمون متون جدید طبعاً باعث می‌شود مثال‌های ما غالباً به اروپای غربی و آمریکای شمالی مربوط باشد، ولی درعین حال سعی شده است به مناطق دیگر نیز اشاره شود.

با توجه به گستردگی موضوع و دور شدن تدریجی متون روابط بین‌الملل از تکیه بر دولت، آن قدر هم تعجب ندارد که پس از شروع تحلیل سیاست خارجی با کتاب شکل‌گیری سیاست خارجی نوشته جوزف فرانکل^(۱) در سال ۱۹۶۳، کتابهای عمومی معدودی درباره سیاست خارجی نوشته شده است. آثار جالب توجه چندی نوشته شده است (به ویژه آثار جنسون در آمریکا و آثار کلارک و وایت در انگلیس)، ولی کسانی که سیاست خارجی را به تفصیل بررسی کرده‌اند، عمدتاً به مطالعه یک کشور پرداخته یا بر یک نظریه "میانبرد"^۲ خاص تکیه کرده‌اند.^(۲) در حدود سی سال اخیر، آثار موشکافانه و مفصل زیادی از هر یک از این دو نوع نوشته شده است و در کتاب حاضر هم از بسیار از آنها- اگرچه نمی‌گوییم از همه آنها- استفاده کرده‌ایم. جدای از آنها که تاکنون نام برده‌ایم، پژوهشگران بسیاری به درک و شناخت ما از سیاست

1. frame of reference

2. middle-range

خارجی، چه در موارد خاص و چه به شکلی کلی‌تر، کمک کرده‌اند.^(۳) آنها نیز خود از آثار دانشمندان بزرگ سایر رشته‌های علوم اجتماعی مانند کنث بولدینگ^۱ یا هربرت سایمون^۲ بهره برده‌اند.

با این حال، علاوه بر جوزف فرانکل، دو شخصیت دیگر هم سهمی اساسی در کتاب حاضر داشته‌اند. در آثار استنلی هوفمان و آردنولد ولفرز، تحلیل موشکافانه با نوعی توجه انسانی به پیامدهای غالباً ناجعه‌آمیز سیاست خارجی تلفیق شده است.^(۴) این دو طبعاً به وجود نوعی پیوند ذاتی بین بحثهای مربوط به قدرت، فرایند و ارزش باور دارند و تکیه بیش از حد روی تفکیک واقعیت و ارزش نکرده‌اند، در عین حال کاملاً زبانی بیطرفانه به کار می‌برند. از نظر آنها، برای تحلیل هوشمندانه سیاست، کار تجربی و نظریه سیاسی، هر دو لازم است و به همین دلیل کار آنها را نمی‌توان نادیده انگاشت و همچنان می‌توان از آثار آنها الهام گرفت.

تحلیل، مهارت اصلی هوفمان و ولفرز و در عین حال واژه اصلی در عبارت "تحلیل سیاست خارجی" است. تحلیل فقط به معنای تجزیه سیاست خارجی به اجزاء، مفاهیم و فرایندهای تشکیل‌دهنده آن و بررسی تأثیر محیط‌های مختلف آن نیست. تحلیل معنایی به تحلیل روانی یا روانکاوی^۵ شبیه است یعنی تلاش برای دستیابی به معانی عمیق‌تر از معانی ظاهری و شناخت اعمال و کنشها^۶ براساس بازتعریف^۷ مداوم بازیگران و کنشگران^۸ از خودشان در جریان تعامل و کنش متقابل^۹ با دیگران.

بررسی و شناخت تعامل و در واقع تداخل و همپوشی عوامل داخلی و خارجی رفتار از اهمیتی اساسی برای هرگونه شناخت نوین از عملکرد سیاست خارجی برخوردار است، درست همان طور که برای شناخت رفتار یک فرد باید به بررسی تعامل دو دنیای درون و بیرون او

1. Kenneth Boulding

2. Herbert Simon

3. psychoanalysis

4. actions

5. redefine

6. actors

7. interaction

پردازد. در عالم سیاست خارجی، آن چه مطرح است، روابط دولتها با یکدیگر و همچنین روابط دولتها با انواع گوناگون بازیگران فراملی در حوزه‌های موضوعی^۱ مختلف در یک نظام بین‌المللی چند سطحی^۲ و بسیار رنگارنگ است. درک و شناخت شیوه برگرفتن، اجرا و در نهایت تغییر تصمیمات مربوط به سیاست خارجی چیزی نیست که به کمک یک نظریه واحد-چه رسد به تعمیم براساس یک تجربه واحد-مقدور باشد. برای این کار باید پیچیدگی و غنای حوزه سیاست خارجی را دریابیم، بدون این که فرض اساسی علوم اجتماعی را فراموش کنیم؛ در جهان، نظم وجود دارد و این نظم را می‌توان به گونه‌ای منظم مشاهده کرد. پذیرش این امر بدین معناست که پویایی سیاسی سیاست خارجی از دو وجه برخوردار است: یکی نظام بین‌المللی که به آرامی ره می‌پوید و دیگری بازیگران درون این نظام که حرکاتی برق‌آسا و گاه پیش‌بینی‌ناپذیر دارند. تعامل این دو وجه است که موضوع گسترده، پیچیده ولی جذاب کتاب حاضر را تشکیل می‌دهد.

1. issue-areas

2. multi-level