

عبدالرسول دیوسالار پژوهشگر اندیشکده مؤسسه خاور میانه در گفت و گو با هم میهن مطرح کرد:

مانع ساختاری مقابل تدوین سند راهبردی سیاست خارجی

چرا در نظام جمهوری اسلامی سند مشخصی برای تعیین راهبردی بلندمدت سیاست خارجی تدوین و منتشر نشده است؟ عبدالرسول دیوسالار، پژوهشگر غیرمقیم اندیشکده مؤسسه خاور میانه معتقد است که به دلایل مختلف ساختاری در نظام جمهوری اسلامی ایران از جمله تعدد بازیگران، رقابت های سیاسی داخلی، تعارض منافع، موازی کاری و تهدیدهای فوری خارجی، امکان نگارش و اجرای اسناد بلندمدت راهبرد سیاست خارجی ممکن نمی شود. به اعتقاد این پژوهشگر، شکست در رسیدن به اهداف سند چشم انداز ۲۰ ساله ۱۴۰۴ درسی برای دست اندکاران حاکمیت ایران بود که امکان توفیق در اجرای چنین اسنادی وجود ندارد. در ادامه متن کامل گفت و گو «هم میهن» را با عبدالرسول دیوسالار، پژوهشگر غیرمقیم اندیشکده مؤسسه خاور میانه مطالعه می کنید:

داشتن یک استراتژی مدون و مشخص در سیاست خارجی و امنیت ملی چه ضرورت و اهمیتی دارد؟

تدوین اسناد سیاست خارجی و امنیت ملی یک روش جا افتاده در بسیاری از کشورهای جهان به خصوص کشورهایی که حکومت دموکراتیک دارند؛ از جمله ایالات متحده آمریکا و بسیاری از کشورهای اروپایی است. این اسناد عمدتاً جهت گیری های آینده دستگاه سیاست خارجی کشور را برای چند سال آینده، عمدتاً تا زمانی که یک رئیس حکومت جدید انتخاب شود و نگاه خاص خودش را به سیاست خارجی تدوین کند، نمایش می دهند و تبیین می کنند. چنین اسنادی تلاشی است برای هماهنگ و همراستا کردن تمام سازمان ها و بازیگرانی که در حوزه سیاست خارجی فعال هستند تا در راستای اصول تعیین شده سیاست خارجی حرکت کنند. به عبارت دیگر کارکرد چنین اسنادی معمولاً علاوه بر شفاف سازی جهت گیری ها و اهداف سیاست خارجی، این است که هم افزایی لازم را میان بازیگرانی که در سیاست خارجی و امنیت ملی یک کشور دخیل هستند، ایجاد کنند.

چنین اسنادی زمانی موفق هستند که نظام سیاسی، به ویژه نهادهای مرتبط با سیاست خارجی و امنیت ملی، از ظرفیت هم افزایی و همراستا شدن برخوردار باشند. یعنی باید نظام حکومتی به صورتی باشد که وقتی یک رئیس حکومت در رأس امور قرار دارد، دستور او برای تمامی نهادهای لازم الاجرا باشد. در چنین شرایطی امکان همراستا شدن و هماهنگ شدن تمامی نهادهای مرتبط با سیاست خارجی از جمله نهادهای نظامی به وجود می آید.

آیا در ایران چنین ساختاری وجود دارد؟

این وضعیت در کشورهایی مانند ایران ممکن نیست، چرا که تمام نهادهای سیاست خارجی زیر نظر ریاست جمهوری نیستند و البته تمام نهادهای نظامی و امنیتی هم به صورت مستقیم توسط رهبری اداره نمی شوند، چرا که برخی از بخش های اطلاعاتی کشور زیر نظر رئیس جمهور هستند. در نتیجه در ایران دو سیستم موازی و جداگانه ایجاد شده است که گهگاه با هم رقابت می کنند و یا حتی متناقض با یکدیگر رفتار می کنند. در چنین شرایطی ایجاد هم راستایی و هماهنگی به یک چالش بزرگ تبدیل می شود.

چالش بزرگ نظام های سیاسی مشابه جمهوری اسلامی، بر اساس تجربه ای که در بیش از ۴ دهه گذشته به دست آمده است، این است که قادر به ایجاد همگرایی میان نهادهای سیاست خارجی و امنیتی خودش در راستای یک هدف مشخص نیست. رقابت های درونی و موازی کاری ها و فقدان هماهنگی میان نهادهای مختلف باعث می شود که نظامی مانند جمهوری اسلامی از دست یافتن به اهداف سیاست خارجی خود بازماند.

فقدان اسناد راهبردی سیاست خارجی چه آسیب هایی به عملکرد سیاست خارجی کشور می زند؟

نبودن چنین سند، باعث ابهام و فقدان شفافیت در خصوص تقسیم وظایف و مسئولیت ها میان دستگاه های مختلف می شود و باعث شده است که تمام بازیگران فعال در سیاست خارجی در تمام موضوع های مرتبط با سیاست خارجی به هر شکل و روشی که تمایل داشته باشند، مداخله کنند و هیچ مرزبندی دقیق و شفافی بین عملکرد آنها برای رسیدن به یک هدف مشخص در سیاست خارجی وجود نداشته باشد. به اعتقاد من موضوع بحث نباید ضرورت داشتن چنین سندی در ایران باشد چرا که ضرورت وجود چنین سندی کاملاً روشن و واضح است. در حقیقت برای مواجهه با مسائلی که در سیاست خارجی وجود دارد باید استراتژی های روشن و هدف های مشخص وجود داشته باشد و دقیقاً معلوم باشد که چه فرد یا نهادی باید چه مسئولیت و وظایفی را بر عهده بگیرد و چگونه عمل کند. این مسئله بسیار ساده و طبیعی است و ضرورت آن برای همگان روشن است. موضوعی که در مورد ایران لازم است به آن پرداخته شود، این است که وقتی بازیگران دخیل در سیاست خارجی متعدد هستند و نهادهای موازی سیاست خارجی و نظامی در موضوع های مختلف دخالت می کنند، ایجاد اجماع در مورد هدف ها و روش های حل مسئله در سیاست خارجی به یک چالش بزرگ تبدیل می شود. این مسئله بزرگ ترین چالش سیاست خارجی بیش از چهار دهه گذشته جمهوری اسلامی ایران

بود، چرا که حکومت نتوانسته است اجماع کاملی روی کلیدی ترین مسائل سیاست خارجی داشته باشد و مسائل سیاست خارجی دائم ابزار گروکنشی ها - داخلی می شد یا اینکه در زمین بازی سیاست داخلی به اهرمی برای امتیازگیری بین گروه های سیاسی تبدیل می شد. به این دلیل که خیلی از بازیگران داخلی احساس می کنند که می توانند منافع مشخصی را برای به قدرت رسیدن یا در قدرت ماندن با

استفاده از دخالت در سیاست خارجی به دست بیاورند، سیاست خارجی قربانی سیاست داخلی شده است. در برابر، وقتی یک گروه اقدام هایی را در سیاست خارجی در پیش می گیرد، رقبای داخلی این گروه به دلیل نگرانی از توفیقش در سیاست خارجی، به مخالفت با آن بر می خیزند. نهادهای موازی نظامی و امنیتی هم بخشی از مطالبه گران و بازیگران سیاست خارجی هستند که در خیلی از موارد با گروه های سیاسی اختلاف نظر دارند. در نتیجه رقابت گروه های سیاسی با یکدیگر و عملکرد موازی نهادهای امنیتی و نظامی باعث شده است که رسیدن به یک هدف و نظامی از بازیگران منسجم که برای رسیدن به یک هدف مشخص عمل می کنند، در نظام جمهوری اسلامی سخت باشد. جمهوری اسلامی به صورت ساختاری نشان داده است که قابلیت نگارش و اجرای چنین سندی را ندارد. به همین دلیل است که چنین اسنادی حتی اگر نگاشته شوند، باز هم چندان مورد توجه قرار نمی گیرند.

به هر حال نهادهای بالادستی مانند شورای عالی امنیت ملی در ساختار نظام سیاسی جمهوری اسلامی تعریف شده اند که مسئولیت سیاست گذاری بالادستی در سیاست خارجی دارند. فکر می کنید که اسناد و راهبردهای تدوین شده توسط این نهادها تا چه اندازه اثر گذار بوده است؟

با توجه به موانع و چالش هایی که برای اجرای اسناد راهبردی اشاره کردم، آنچه تاکنون در ایران انجام شده است، بیشتر اسناد بالادستی در خصوص دکترین نظامی کشور است و یکسری اصول کلی در مورد استراتژی امنیت ملی کشور است. اما در مورد سیاست خارجی تاکنون چیزی مشابه سند استراتژی امنیت ملی ندیده ام.

چرا در حوزه نظامی امکان تدوین چنین اسنادی وجود دارد اما در حوزه سیاست خارجی این امکان وجود ندارد؟

اشاره کردم که ساختار فرماندهی و سلسله مراتب در حوزه نظامی در جمهوری اسلامی مشخص تر است و ایجاد هم افزایی میان بازیگران وجود دارد. در حوزه نظامی ساختاری وجود دارد که در آن تعداد بازیگران مشخص است، روابط میان آنها معلوم است و امکان تعیین هدف و تفویض وظایف و اختیارات به مجموعه ای از ساختارها با کارویژه مشخص، وجود دارد. در چنین شرایطی تدوین دکترین نظامی وجود دارد و ذی نفعان حوزه نظامی می دانند که در چه زمانی باید چه هدفی را پیگیری کنند. اما در حوزه سیاست خارجی به دلایلی که ذکر شد، این مسئله امکان پذیر نیست و توافق بین همه بازیگران برای اینکه هدف چه باشد و چه کسی چه کارویژه ای را بر عهده بگیرد و چه مسیری باید برای رسیدن به یک هدف طی شود، به دست نیامده است. شاید واضح ترین نمونه از چالش های اجرای اسناد بالادستی در ایران، سند چشم انداز ۲۰ ساله ایران ۱۴۰۴ باشد. این سند یک تجربه کوچک ولی مهم بود که نشان داد تا چه اندازه صرف نوشتن اسناد راهبردی بدون ایجاد زمینه همکاری و هم افزایی بین بازیگران ناممکن است. شکست سند چشم انداز درسی برای همه نهادهایی بود که در این فرآیند بود که چنین مدلی در جمهوری اسلامی موفق نیست و اجرای اسناد بالادستی به دلیل شرایط ساختاری حکومت امکان پذیر نیست.

تحولات خارجی تا چه اندازه در فقدان راهبردی منسجم در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران مؤثر است؟

این هم یکی از عواملی است که در کنار تعدد بازیگران، موازی کاری و رقابت های داخلی از اهمیت بالایی برخوردار است. تحولات سریع بین المللی به ویژه برای ایران شکل تهدید آمیز پیدا می کند و فوریت تهدیدها باعث می شود که اجرای اسناد و راهبردهای بلندمدت تحت تاثیر قرار بگیرد و همواره این استدلال مطرح می شود که برای مقابله با تهدید فوری نیاز به نادیده گرفتن محتوای اسناد بالادستی و اقدام هایی خلاف راهبرد جاری ضروری شده است. من فکر می کنم مجموعه این شرایط کشور را به سمتی برده است که به سمت نوشتن چنین اسنادی نرود، چون تجربه موفقی در این زمینه نداشت و خیلی از بازیگران در داخل به این نتیجه رسیده اند که قابلیت اجماع در اغلب موضوع ها وجود ندارد و اساساً نباید به سمت نگارش چنین اسنادی رفت.

با توجه به اینکه بسیاری از اندیشمندان بین المللی از گذار در نظام جهانی سخن می گویند و در ایران نیز بسیاری از مقام ها از گذار نظم جهانی از نظم تک قطبی به نظام چندقطبی استقبال می کنند، آیا به نظر شما، ایران استراتژی مشخص و مدونی برای ورود به یک نظم جدید جهانی و بهره برداری از فرصت های بالقوه دارد؟

به نظر من خیر! ایران یک بازیگر واکنش گرا است. استراتژی معینی که خارج از چارچوب حفظ نظام جمهوری اسلامی و فراتر از حفظ نظام باشد، دست کم از نظر من در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران دیده نمی شود. سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران یک سیاست خارجی محافظه کار است که بتواند حداقل های بقای کشور را در چارچوب موجود حفظ کند و این دستگاه سیاست خارجی هیچ نوآوری و خلاقیتی در چارچوب محافظه کارانه خودش و حل برخی از مسائل بنیادین کشور ندارد. به دلیل مجموعه چالش هایی که وجود دارد، از جمله رقابت های داخلی و هزینه هایی که نگاه خارج از چارچوب ممکن است برای بازیگری که چنین خلاقیتی را پیشنهاد می دهد، در پی داشته باشد، عملاً تمایلی برای نوآوری و خلاقیت در حوزه سیاست خارجی از بین رفته است. نمونه اش را ما در دولت حسن روحانی به عینه مشاهده کردیم. محمد جواد ظریف، وزیر امور خارجه وقت به دلیل نگاه های خلاقانه و نوآورانه تا چه اندازه متحمل حملات شخصی شد. نگاه های خارج از چارچوب و آوانگارد در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران می تواند عواقب فردی و شخصی برای بازیگران در پی داشته باشد و باعث حذف این بازیگران از صحنه سیاست شود. نه ساختار موجود چیزی بیشتر از بقای نظام و تطبیق پذیری با شرایط موجود می خواهد و نه بازیگرانی که در این سیستم نقش بازی می کنند، چندان آزادی عمل، انگیزه یا شهامتی برای ورود به این عرصه دارند.



موضع آمریکا در باره انتخابات ایران

معاون نماینده ویژه آمریکا در امور ایران همزمان با برگزاری انتخابات مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان در ایران و مشارکت ایرانیان در اظهاراتی مداخله جویانه، تلاش کرد مشروعیت این انتخابات را زیر سوال ببرد و از جانب مردم ایران سخن بگوید. «آرام بیلی» معاون نماینده ویژه آمریکا در امور ایران در واکنش به برگزاری انتخابات مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان در ایران در روز جمعه ۱۱ اسفندماه ۱۴۰۲ مدعی شد: «حکومت ایران به دنبال استفاده از این انتخابات به عنوان نمایشی از دموکراسی است اما تاکنون هزاران نامزد را رد صلاحیت کرده است. مردم ایران به خوبی می دانند که این انتخابات، هر نتیجه ای که داشته باشد، نماینده آنها نیست و ما نیز با آنها هم عقیده هستیم.» معاون نماینده ویژه آمریکا در امور ایران ادعا کرد: «همانطور که برخی از ایرانیان امروز در اولین انتخابات پارلمانی پس از آخرین سرکوب خشونت آمیز حکومت رای می دهند، جهان می داند که مردم ایران در پای صندوق های رای حرف واقعی را نمی توانند بزنند.» بیلی همچنین درباره حکم صادره برای شروین حاجی پور نیز گفت: «رفتار ضد دموکراتیک حکومت ایران امروز نیز در دادگاه ها ادامه دارد، جایی که شروین حاجی پور، خواننده پس از تبدیل شدن آهنگش [بسیار... به عنوان سرود جهانی اعتراضات مردم ایران به سال ها زندان محکوم شده است.» این مقام وزارت خارجه آمریکا مدعی شد: «ایالات متحده آمریکا همچنان به شفاف سازی نقش مقامات حکومت ایران در نقض حقوق بشر ادامه خواهد داد و ما همچنان در کنار ایرانی ها در مبارزه برای آینده ای آزاد و دموکراتیک خواهیم ایستاد.» مقامات آمریکایی از روز گذشته با اظهاراتی مداخله جویانه در تلاش هستند سیستم انتخاباتی ایران را زیر سوال ببرند. متیو (مت) میلر، سخنگوی وزارت خارجه آمریکا نیز روز پنجشنبه به وقت محلی مدعی شد: «من انتظار ندارم و گمان می کنم که تعداد زیادی از مردم ایران انتظار ندارند که این انتخابات، آزاد و منصفانه باشد.» سخنگوی وزارت خارجه آمریکا ادعا کرد: «همانطور که می دانید، هزاران نامزد قبلاً در فرآیند غربت شفاف رد صلاحیت شده اند و جهان از مدت ها قبل می داند که نظام سیاسی ایران دارای سیستم اجرایی، انتخاباتی و قضایی غیر دموکراتیک و غیر شفاف است.»



رتبه ۱۴ قدرت نظامی برای ایران

«گلوبال فایرپاور» که یک وبسایت تخصصی نظامی برای رده بندی قدرت نظامی ۱۴۵ کشور بر مبنای بیش از ۶۰ شاخص است، ایران را در رتبه چهاردهم قرار داد. در این رده بندی ایالات متحده آمریکا، روسیه، چین، هند، کره جنوبی، انگلیس، ژاپن، ترکیه، پاکستان و ایتالیا به ترتیب در رتبه های ۱ تا ۱۰ جای گرفته اند. این رتبه بندی بر اساس کمیته موسوم به «شاخص قدرت آتش باری جهانی» انجام می شود که خود با در نظر گرفتن بیش از ۶۰ عامل اعم از کمیت یگان های نظامی، جایگاه اقتصادی، توانمندی های لجستیک و عوامل جغرافیایی محاسبه شده است. شاخص قدرت نظامی ایران ۰/۲۲۶۹ محاسبه شده است. به دست آوردن نمره صفر در این شاخص، عالی ترین عملکرد نظامی محسوب می شود. شاخص های قدرت برای قدرت های اول تا چهارم به ترتیب ۰/۰۷۰۲۶، ۰/۰۷۰۲۳، ۰/۰۱۰۲۳ و ۰/۰۱۰۲۳ بوده اند. بعد از ایران، در این رتبه بندی، مصر، استرالیا، اسرائیل، اوکراین، آلمان و اسپانیا در رتبه های ۱۵ تا ۲۰ قرار گرفته اند. مقایسه قدرت نظامی ایران و اسرائیل در وبسایت گلوبال فایرپاور نشان می دهد ایران در شاخص های قدرت انسانی، قدرت زمینی، قدرت دریایی، منابع طبیعی، منابع مالی و لجستیک نسبت به اسرائیل برتری دارد و در مقابل، اسرائیل تنها از لحاظ قدرت هوایی و جغرافیا در برابر ایران مزیت است. اندیشکده اسرائیلی «مؤسسه مطالعات امنیت ملی» بعد از انتشار این رتبه بندی از اینکه اسرائیل با افت ۶ پله ای نسبت به سال گذشته به رتبه ۱۱ سقوط کرده است، انتقاد کرد.



صورت مورد به مورد تهیه شده است. «ابراهیم رحیم پور معتقد است که حتی همین سیاست گذاری های مورد به مورد و پرونده به پرونده هم گهگاه توسط مقام ها و نهادهای مختلف کشور اجرایی نمی شوند. وی می گوید: «واقعیتی که در مورد سیاست خارجی ایران وجود دارد، این است که طراحی های ما با حوادث و اتفاقات یا تغییر صلاحیت مسئولان ارشد کشور، به سادگی دچار تغییر می شود. هیچ گاه اسناد راهبردی برای همه مقام های لازم الاتباع تلقی نشده است. گرچه ذات و طبیعت این اسناد مستلزم این است که توسط همه اجرا شود، اما به طرق مختلف شاهد بودیم که آنچه تصویب می شود، اجرا نمی شود. این موضوع فقط در حوزه سیاست خارجی نیست و ما در همه حوزه ها شاهدیم که اسناد راهبردی و بالادستی به دلایل مختلف توسط مسئولان اجرایی نادیده گرفته می شوند.»

آیا سیاست خارجی جمهوری اسلامی از راهبرد خاصی پیروی می کند؟

هر چند سند راهبردی مشخصی برای تعیین خط مشی سیاست خارجی ایران منتشر نشده است، اما در طول ۴۵ سال گذشته، دولت های مختلف و دستگاه سیاست خارجی کشور بر اجرای برخی از اصول در روابط خارجی وحدت رویه داشته اند. مسائلی مانند آمریکا ستیزی، حمایت از فلسطین و حمایت از گروه های مقاومت منطقه ای از جمله مسائلی هستند که کم بیش توسط دولت های مختلف بعد از انقلاب رعایت شده اند. ابراهیم رحیم پور می گوید: «در برخی موارد اصولی سیاست خارجی با عوض شدن دولت ها شاهد تغییر نبودیم، اما در یکسری هم شاهد تغییرهای متناوب و جدی بودیم. می توان گفت که راهبردهای اصلی سیاست خارجی از گذشته وجود داشت و تغییر اساسی نکرده است، اما تاکتیک ها حتی متناقض با آن راهبردهای اصلی اجرایی شده اند.»

هر چند در برخی از کلیات شاهد انسجام و وحدت رویه در سیاست خارجی جمهوری اسلامی بوده ایم، اما دولت ها در اجرای جزئیات سیاست خارجی و رسیدن به اهداف شان در روابط خارجی به دلایل مختلف، از جمله تعدد مراکز تصمیم گیری و سیاست گذاری، رقابت نهادهای داخلی، اثرگذاری رقابت های سیاست داخلی بر سیاست خارجی و فقدان سند راهبردی، ناتوان بوده اند. دولت های مختلف در جمهوری اسلامی اهدافی مانند نگاه به شرق، اولویت به همسایگان و رفع تحریم ها را به عنوان رویکرد اصلی دولت خود تعیین کرده اند، اما از آنجا که هماهنگی میان نهادهای متنوع و رقیب در حکمرانی وجود نداشت و جزئیات دقیق و راهکارهای رسیدن به این اهداف مشخص و مدون نشده بود، در رسیدن به اهداف شان بازماندند.

ابراهیم رحیم پور، معاون پیشین وزیر امور خارجه معتقد است که برخی از این شعارها، اساساً حتی در جایگاه استراتژی با هدف سیاست خارجی هم نیستند. اومی گوید: «شعار اولویت دادن به همسایگان به اعتقاد من چندان معنایی ندارد. در همه جهان کشورها با همسایگان شان مشکل ها، همکاری ها و تعارض منافع دارند. اولویت در همه جای جهان بر اساس عقلانیت در سیاست خارجی در سیاست همسایگی است.»