

## رویکردهای نوین تصمیم‌گیری در سیاست خارجی

محمدجعفر جوادی ارجمند<sup>□</sup>

استادیار گروه علوم سیاسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

سکینه ببری گنبد

دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل، دانشگاه آزاد واحد علوم تحقیقات اصفهان

(تاریخ دریافت: ۱۹/۹/۹ - تاریخ تصویب: ۱۹/۱۲/۲)

چکیده:

کتاب «تصمیم‌گیری در سیاست خارجی»<sup>۱</sup> که از شاخه‌های اصلی تحلیل سیاست خارجی (FPA) است در نیمه نخست جنگ سرد به چاپ رسید. در آن دوره طرح نظاممند دولت‌ها جریان مسلط در نظریه روابط بین‌الملل بود. اما پایان جنگ سرد باور به استحکام، ثبات و پیش‌بینی‌پذیری نظام‌ها را متزلزل کرد. موج جدید برساخته‌گرایی در دهه آخر قرن بیستم تلاش کرد نشان دهد انگاره‌ها نحوه برداشت از قدرت و ساختار نظام را تغییر می‌دهند. بدین ترتیب، اسنادر نقطه تلاقی نظریه روابط بین‌الملل را دولت نمی‌داند بلکه قائل به انسان تصمیم‌گیرنده است. این نقد و بررسی به مقالات این کتاب از چاپ نخست آن در نیمه قرن بیستم و آخرین نسخه آن در هزاره سوم اشاره دارد.

واژگان کلیدی:

تحول در روابط بین‌الملل، رویکرد تصمیم‌گیری، تجزیه و تحلیل در سطح انسانی

Email: mjjavad@ut.ac.ir

فکس: ۶۶۴۰۹۵۹۵

\* مسئول مقاله:

برای اطلاع از دیگر مقالات منتشر شده این نویسنده در این مجله، به صفحه پایانی همین مقاله نگاه کنید.

<sup>1</sup> Foreign Policy Decision- Making (Revisited), by: Richard C. Snyder, H.W. Bruck, Burton Sapin, with New Chapter by: Valerie M. Hudson, Derek H. Chollet and James M. Goldgeier, first Published 2002 by Palgrave Macmillan.

## مقدمه

کتاب «تصمیم‌گیری در سیاست خارجی» اثر ریچارد اسنایدر، برتون سپین و اچ دبلیو براک است که در چاپ جدید فصل‌هایی از والری هادسن، درک کالت و جیمز گلدگیر به آن افزوده شده است. کتاب مزبور ترجمه دکتر محمد جعفر جوادی ارجمند و مجید فرهام در تابستان ۱۳۸۹ بوسیله نشر میزان چاپ شده است. این کتاب یکی از منابع در خور مطالعه برای درس‌های تحلیل سیاست خارجی و اصول روابط بین‌الملل در میان دانشجویان علوم سیاسی به شمار می‌رود. منشا تصمیم‌گیری در سیاست خارجی به تلاش‌های اولیه اسنایدر برای توسعه بخشیدن به مطالعه روابط بین‌الملل بر می‌گردد. قسمت عمده این کتاب ابتدا در سال ۱۹۵۴ و به شکل رساله‌ای کوچک و با عنوان تصمیم‌گیری به منزله رویکردی به مطالعه سیاست بین‌الملل بوسیله بخش رفتار سازمانی در دانشگاه پرینستون منتشر شد. این رساله در سال ۱۹۶۲ با افزوده شدن مقالات جدید به آن با عنوان تصمیم‌گیری در سیاست خارجی بوسیله انتشارات فری پرس دوباره به چاپ رسید. با توجه به تحولات بین‌المللی بعد از دهه ۱۹۹۰ از جمله: حمله عراق به کویت، فروپاشی رژیم اتحاد جماهیر شوروی در روسیه، بحران بوسنی و نسل‌کشی در رواندا، کتاب با اضافه شدن دو گفتار جدید در سال ۲۰۰۲ بوسیله انتشارات مک میلان منتشر و روانه بازار شد. چاپ مجدد این کتاب در زمانی مناسب صورت گرفت، زیرا بیشتر آنچه اسنایدر و همکارانش در سال ۱۹۶۲ به آن اعتقاد داشتند دقیقاً همان چیزی است که اکنون در نظریه روابط بین‌الملل مورد نیاز است. از این منظر تصمیم‌گیرندگان از میان تمامی پدیده‌هایی که ممکن است به نوعی با موقعیت مورد نظر مرتبط باشند تنها برخی را حایز اهمیت قلمداد می‌کنند. به این ترتیب، درک تحول در نظریه روابط بین‌الملل پس از جنگ جهانی دوم نیز تا حدودی امکان‌پذیر است.

اسنایدر و همکارانش چند موضوع مهم را مورد بحث قرار می‌دهند که عبارتند از مشکل کارگزار-ساختار، توجه به تأثیرات فرهنگی در موضوعات بین‌المللی، رابطه میان انتخاب عقلانی و مدل‌های تصمیم‌گیری و ایجاد ارتباط میان عوامل داخلی و خارجی موثر بر کنش دولت - ملت. با گذشت بیش از نیم قرن نه تنها روابط بین‌الملل به مباحث اسنایدر نزدیک‌تر شده است؛ بلکه شاهد پیشرفت‌های روش‌شناختی بیشتر نیز بوده است.

در کتاب «تصمیم‌گیری در سیاست خارجی» با استفاده از تجزیه و تحلیل در سطح انسانی تعریف دولت به مثابه تصمیم‌گیرندگان رسمی آن - یعنی کسانی که اقدامات مقتدرانه آن با هر قصد و هدف، اقدامات دولت تلقی می‌شود - یکی از اصول در روش‌شناسی این کتاب است. منظور از واکنش‌های دولت همان واکنش‌هایی است که افراد به نام دولت انجام می‌دهند.

### ساختار کتاب

کتاب «تصمیم‌گیری در سیاست خارجی» از مقدمه مترجمان، پیشگفتار و سه گفتار اصلی تشکیل شده که مباحث مطرح در هر کدام از آنها در ۲۷۷ صفحه شرح داده شده است: گفتار اول: تصمیم‌گیری در سیاست خارجی معیاری برای نظریه روابط بین‌الملل در قرن بیست و یکم؛

گفتار دوم: تصمیم‌گیری به منزله رویکرد در مطالعه سیاست بین‌الملل؛  
گفتار سوم: دانش تصمیم‌گیری آیا ما از چگونگی تصمیم‌گیری‌های خود آگاهیم؟  
در بخش مقدمه و پیشگفتار کلیاتی درباره هدف از انتخاب و ترجمه این اثر و نیز سیر انتشار کتاب را ارائه می‌دهد. مترجمان این اثر به پژوهشگرانی که علاقه مندند سنت اسنایدر را تداوم بخشند، توصیه می‌کنند تا اثر متقابل شناخت و احساس، نقش سخنرانی‌ها در فرآیندهای سیاسی، درک فرصت‌ها و نقش محدودیت‌های زمانی در فرآیند تصمیم‌گیری را مورد توجه قرار دهند.

### گفتار اول: تصمیم‌گیری در سیاست خارجی معیاری برای نظریه‌ی روابط

#### بین‌الملل در قرن بیست و یکم

والری هادسن نویسنده گفتار اول کتاب و بخش انضمامی جدید بر آن نظر است که اگر نظریات روابط بین‌الملل جایی برای انسان‌ها قایل نباشند به اشتباه جهانی را برای ما به تصویر خواهند کشید که در آن نشانی از تغییر خلاقیت، متقاعد کردن و مسئولیت‌پذیری نخواهد بود. هادسن با اقتباس از اسنایدر و قبول امکان تلفیق نظری در روابط بین‌الملل، نقطه کانونی این تلفیق نظری را فرد تصمیم‌گیرنده می‌داند. بدین ترتیب، تصمیم‌گیرندگان به منزله افرادی تلقی می‌شوند که در موقعیتی دوجبه‌ی عمل می‌کنند و از این رو عوامل درونی و بیرونی که در ظاهر با یکدیگر ارتباطی ندارند در کنش‌های تصمیم‌گیرندگان ارتباطی معنادار می‌یابند.

#### بازنمود مفهوم کارگزار و فرهنگ در امور بین‌المللی

هادسن در این گفتار متذکر می‌شود تعقیب و محاکمه افرادی که مرتکب جنایت علیه بشریت شده‌اند حاکی از آن است که جامعه بشری تشنه‌ی چارچوب‌های نظری است که بتواند نقش و جایگاه کارگزاران در موضوعات بین‌المللی را نمودار سازد و چرخش به سمت دیدگاه اسنایدر و همکارانش، پژوهشگران روابط بین‌الملل را قادر می‌سازد تا نقشی ارزنده در این زمینه ایفا کنند. در بخشی دیگر از این گفتار آمده است سبک پژوهشی اسنایدر که در مرکز چارچوب نظری آن، انسان تصمیم‌گیرنده قرار دارد مباحثی همچون جمع‌آوری اطلاعات

درباره افراد تصمیم گیرنده، بافت سازمانی ای که تصمیمات در آن اتخاذ می شوند، شبکه ارتباطاتی مرتبط با تصمیمات در حال بررسی، موقعیت فرهنگی و انگاره های دخیل در اتخاذ تصمیم را نیز در بر می گیرد که هادسن این شیوه را سبکی میان رشته ای می انگارد. او در این راستا نتیجه می گیرد نباید به دنبال فهم کلیت یک رویداد تصمیم گیری بود. درعوض باید مهم ترین عوامل زیر سطح موثر در فرآیند تصمیم گیری را به شکلی تعمیم پذیر بیان کرد. هادسن تلاش کرد تا چگونگی ساخت معنا و بازنمود مسایل سیاست خارجی را مورد کنکاش قرار دهد. او بدین منظور افق تخیل موجود در فرهنگها را مورد بررسی قرار داد. نتایج تحقیق نشان داد نگرش افراد در هر فرهنگ از الگوهایی متمایز برخوردار است.

### **نقش فهم، معنا و تغییر و یادگیری در تعامل و تقابل نیروها و کارگزاران روابط بین الملل**

هادسن برای تحلیل تعاملات میان طرفهای رقیب به سراغ نمونه های تاریخی رفته است و به چگونگی پذیرش پیمان تجارت آزاد آمریکای شمالی (NAFTA) بوسیله جامعه آمریکا اشاره دارد: اغلب آمریکایی ها از مکزیکی برداشتی بعنوان یک کشور خارجی داشتند در صورتیکه برداشت آنها درباره کانادا این گونه نبود. اما مناظره گور- پروت در سال ۱۹۹۳ توانسته بود نقشی به سزا در شکل گیری آرای آمریکایی های مردد ایفا کند. ادبیات مورد استفاده در این مناظره نشان داد گور و پروت چگونه برداشت هایی متفاوت از هویت ملی آمریکا را دستمایه خود قرار دادند. گور این گونه وانمود کرد که پیمان نفتا مصداق واقعی این رویاست و بدین ترتیب پروت را از صحنه خارج ساخت، سرانجام این استدلال موثر واقع شد و پیمان نفتا به تصویب رسید.

هادسن در همین راستا توانست با اشاره به بهره برداری پژوهشگران از روش نقشه برداری شناختی، ظهور ساختارهای شناختی جدید در ذهن کندهی و خرووشچف در جریان مذاکرات مربوط به معاهده ی منع آزمایش های هسته ای در سال ۱۹۶۳ را شناسایی کنند. این ساختار شناختی جدید باعث بهبود فهم متقابل و افزایش انعطاف پذیری در تعاملات این دو شخصیت سیاسی شد.

### **گفتار دوم: تصمیم گیری به منزله رویکرد در مطالعه سیاست بین الملل**

گفتار دوم کتاب « تصمیم گیری در سیاست خارجی » بوسیله اسنایدر، براک و سپین نوشته شده است. نویسندگان در این بخش که از قسمت های اولیه کتاب است به طرح مفروضاتی جدید می پردازند. آنها بر این نظرند که در حال حاضر حوزه سیاست بین الملل نیازی اساسی به مفهوم سازی کارآمدتر و شفاف تر دارد. هر تلاشی برای توصیف و توضیح رفتار انسان

مستلزم آن است که رویدادهای گذشته دوباره باز آفرینی شوند. هر چارچوب فکری می‌تواند به «پرده‌ای» تبدیل شود که به ناظر اجازه خواهد داد تنها آنچه را دوست دارد ببیند و آنچه را به دنبال آن است، بیابد. مفروض دیگر نویسندگان اولیه این کتاب آن است که هر طرح تحقیقی باید با برخی آزمون‌ها محک زده شود. آنها معتقدند تمامی نظام‌های تحلیلی بر دو نوع داوری ارزشی استوار هستند: ۱- داوری‌های ارزشی که بر نحوه انتخاب داده‌ها، موضوعاتی که باید مورد تایید قرار بگیرند یا اصولی که باید تدریس شوند، تاثیر گذارند؛ و ۲- داوری‌های ارزشی که نحوه ساخت و شکل‌گیری نظام‌های تحلیلی را تحت تاثیر قرار می‌دهند. در مورد اول دانشجویان برای تدریس راه‌های برقراری صلح توجه را به علل وقوع جنگ معطوف می‌کنند و در مورد دوم برای بررسی پیش‌شرط‌های برقراری صلح از مفهوم اجتماعی امنیتی استفاده می‌شود.

آنها فرض سوم خود را بر این مبنا قرار داده‌اند که در حال حاضر امکان ارایه نظریه‌ای جامع در زمینه سیاست بین‌الملل وجود ندارد و طرح تحلیلی در بردارنده «نشانه‌هایی» آشکار از یک نظریه جامع است که به آن چارچوب «ارجاع» می‌گویند.

#### ارایه چارچوب ارجاع برای مطالعه سیاست بین‌الملل

اسنایدر و همکارانش هدف نخستین خود را از چارچوب ارجاع، نظم‌بخشی می‌دانند. شناسایی یا مرزبندی، پیش‌نیاز ایجاد ارتباطی سودمند و معنادار میان مطالعه سیاست بین‌الملل و حیطه‌های دیگر علوم سیاسی است. نویسندگان گفتار دوم کتاب معتقدند یک چارچوب ارجاع منسجم باید بتواند مجموعه ارزش‌های حاکم بر اهداف فکری و اجتماعی ناظرانی را که از آن استفاده می‌کنند آشکار سازد. آنها در همین مورد سوالی را طرح می‌کنند که می‌تواند بیانگر پژوهشی مستقل باشد: تحت چه شرایطی برداشت رییس‌جمهور از نقش خود می‌تواند در پیش‌بینی رفتار او مهم‌تر از قوانین مکتوب باشد که او را ملزم می‌کنند؟ و در پاسخ اشاره دارند که یک چارچوب ارجاع مناسب باید بتواند کاربران خود را از تعارض احتمالی اهداف آگاه سازد. نویسندگان معتقدند هدف اصلی هر چارچوب ارجاع را باید، افشای صریح موضع کلی ناظر در برابر موضوع مورد مطالعه - اینکه چگونه ناظر، پدیده‌های مورد نظر را درک می‌کند و چگونه به بررسی این پدیده‌ها می‌پردازد - در یک چارچوب ارجاع هم‌تفاوت‌های فرهنگی و هم‌تسلیحات مقولاتی مهم تلقی می‌شوند.

اسنایدر و همکارانش در بخشی از کتاب با مروری بر رویکردهای معاصر به مطالعه سیاست بین‌الملل در می‌یابند در سی سال گذشته در حوزه سیاست بین‌الملل، جدا از گرایش به سمت تحلیل‌های نظام‌مندتر، گرایشاتی جدید شکل گرفته است. نخست آنکه تمایلی قابل

توجه به سمت ایجاد توازن میان رویکردهای نهادی و رویکرد جدیدتر رفتاری به چشم می‌خورد. دوم آنکه علاقه از توجه صرف به تعامل میان دولت‌ها به سمت تحلیل چرایی این تعاملات سوق یافته است. سوم آنکه تلاشی در جریان است تا این حوزه را از تاثیرات محدودکننده‌ی رویکرد دوقطبی واقع‌گرایی - آرمانگرایی رها سازد. رویکردی که می‌توان ریشه آن را در واکنش به اصلاح طلبی آرمانگرایانه دهه ۱۹۳۰ و ظهور رویکرد قدرت در دهه ۱۹۴۰ جستجو کرد.

### دولت به منزله کنشگری در موقعیت

گفتار دوم این کتاب موضوعات کانونی اسنایدر و همکارانش را در خود جای داده است. آنها با طرح نموداری از ساختار داخلی دو دولت و نوع تعاملات آن دو با یکدیگر در کنار پذیرش مفهوم دولت بعنوان مجموعه‌ای معطوف به اهداف، به امکانات و موقعیت آن دو نیز توجه دارند. نویسندگان سه ویژگی برای تمامی جهت‌گیری‌های دو بازیگر قائل می‌شوند که برداشت، انتخاب و توقع است. معمولاً از عوامل و شرایطی که موقعیت درونی نامیده می‌شود با اندکی تسامح تحت عناوینی چون سیاست داخلی، افکار عمومی یا موقعیت جغرافیایی نیز یاد می‌شود. بنابراین، رفتار هر دولت در برابر جهان ریشه در چگونگی شکل‌گیری جامعه و کارکردهای آن، سرشت و رفتار مردمان آن و زیستگاه فیزیکی آن دارد. در گفتار دوم، تحلیل موقعیتی نیز از اهمیت ویژه برخوردار است. به نظر نویسندگان کتاب، موقعیت مفهومی تحلیلی است که به الگویی از روابط میان رویدادها، موضوعات، شرایط و کنشگران دیگر اشاره دارد که پیرامون یک کانون شکل گرفته‌اند.

### رویکرد تصمیم‌گیری

نویسندگان کتاب با تعیین عوامل اصلی کنش به بحث در باره تصمیم‌گیری می‌پردازند. آنها مناسب‌ترین راه برای بررسی واحد سازمانی یا همان نظام تصمیم‌گیری را بررسی مجموعه‌ای از توانایی‌ها و روابط میان آنها می‌دانند. آنها برای توضیح بیشتر به حیطه توانایی بازیگران وارد شده و برداشت کنشگر از توانایی خود را بررسی می‌کنند. سپس به تفکیک توانایی از اقتدار، میزان عام یا خاص بودن توانایی و ماهیت مشارکت می‌پردازند. اسنایدر و همکارانش به عواملی همچون ارتباطات و اطلاعات نیز اشاره دارند. در اینجا است که مفهوم بازخورد نیز مطرح می‌شود. آنها معتقدند بخشی از اطلاعات بازخوردی مربوط به وضعیت نظام تصمیم‌گیری است. بازخوردی که می‌توان آن را نوعی نظارت مستمر برای آگاهی از وضعیت نظام تصمیم‌گیری قلمداد کرد.

نقش انگیزه‌عاملی دیگر است که اسنایدر و همکارانش در رویکرد تصمیم‌گیری بر آن توجه دارند. آنها در بحث در باب انگیزه بازیگران به شخصیت تصمیم‌گیرنده نیز اشاره دارند. به نظر آنها کنشگر را باید فردی اجتماعی تلقی کرد که شخصیت او با توجه به تعاملاتش با کنشگران دیگر و جایگاهش در نظام تصمیم‌گیری شکل می‌گیرد.

### گفتار سوم: دانش تصمیم‌گیری آیا ما از چگونگی تصمیم‌گیری‌های خود آگاهیم؟

درک کالت و جیمز گلدگیر در گفتار پایانی خود تلاش می‌کنند تا نشان دهند چگونه موضوعاتی که نخستین بار اسنایدر و همکارانش مطرح کردند در نهایت به شکل‌گیری گزاره‌هایی قابل تعمیم درباره سیاست دیوانسالارانه، رویه‌های سازمانی و نحوه پاسخ به افراد به موقعیت بیرونی منجر شدند. آنها در این گفتار کوتاه و تکمیلی که با آغاز هزاره سوم به این کتاب اضافه کردند، یادآور می‌شوند تجزیه و تحلیل مبتنی بر تصمیم‌گیری در شرایط بحرانی ممکن است درک ما از فرآیند کلی تصمیم‌گیری را منحرف سازد. بخشی عمده از پژوهش‌های مرتبط با تصمیم‌گیری در طول جنگ سرد شکل گرفت و یکی از مهم‌ترین موضوعات سیاست خارجی در دوران جنگ سرد خطر تشدید بحران مربوط بود. این بحران در قضیه کوبا در سال ۱۹۶۲ به اوج خود رسید و توجه بسیاری از پژوهشگران را به خود معطوف کرد. اما همانگونه که اسنایدر و همکارانش خاطر نشان کردند بحران‌ها بخشی کوچک و نامتعارف در سیاست خارجی هستند و در اغلب موقعیت‌های سیاست خارجی نه میزان خطر بالاست و نه محدودیت و فشار زمانی دیده می‌شود. در واقع این تصمیم‌گیری‌های عادی هستند که از نظر نتایج دراز مدت از اهمیت بیشتر برخوردارند.

### تلفیق سطوح فردی و ساختاری در سیاست خارجی

نویسندگان گفتار پایانی کتاب با اقتباس از اسنایدر به طرح حیطه‌هایی برای تحقیق می‌پردازند: ۱- تاثیر متقابل شناخت و احساس؛ ۲- روابط شخصی و اعتماد؛ ۳- نقش سخنرانی‌ها و سیاست‌پیشه‌گان در فرآیند سیاسی؛ ۴- درک فرصت‌ها؛ و ۵- نقش محدودیت‌های زمانی در فرآیند تصمیم‌گیری. نویسندگان برای توضیح تاثیر متقابل شناخت و احساس به مفهوم معمای امنیتی اشاره دارند؛ معمایی که سیاست‌گزاران در هنگام انتخاب یکی از دو راهبرد بازدارندگی و یا اعتمادسازی با آن مواجه می‌شوند. آنها در بخش دیگر به تاثیر عمیق شکل‌گیری اعتماد از طریق روابط شخصی در نتایج سیاسی اشاره دارند. برای مثال جیمز بیکر وزیر امور خارجه سابق آمریکا، بیش از همکاران خود به شوروی اعتماد کرده بود. دلیل اصلی این اعتماد او به ادوارد شوارد نادره روابط شخصی آنها بود. نویسندگان این بخش

از کتاب به نقش ارتباطات همگانی نیز اشاره دارند. از نگاه آنها در جهان سیاست، سخنرانی‌ها به منزله رویدادهایی تلقی می‌شوند که کنشی را تحمیل می‌کنند و به مجادلات داخلی پایان می‌دهند.

درک کالت و جیمز گلدگیر معتقدند زمانی که پژوهشگران اشتباهات در عرصه روابط بین‌الملل را مورد توجه قرار می‌دهند اغلب بر درک تهدیدات متمرکز می‌شوند؛ زیرا ناتوانی در ایجاد توازن مناسب با قدرت‌های در حال ظهور ممکن است پیامدهایی وخیم به همراه داشته باشد. آنها پایان جنگ سرد و عکس‌العمل‌های محتاطانه غرب در قبال دگردیسی اتحاد جماهیر شوروی را یکی از این موارد می‌دانند.

در بخش انتهایی کتاب نویسندگان متذکر می‌شوند پژوهشگران حوزه تصمیم‌گیری همچنان نیازمند تلاش برای درک بهتر این موضوع هستند که رهبران و مقامات ارشد دولتی هر روزه تحت فشارهای زمانی مجبورند تصمیمات فوری بسیار اتخاذ کنند. این تلاش‌ها برای درک چارچوب تصمیم‌گیری ضروری است.

#### از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در همین مجله منتشر شده است:

"برخی مسائل نظری و روندهای تجربی در مطالعه میانجی‌گری موفق در روابط بین‌الملل"، ش ۴۳، بهار ۷۸- "جهانی شدن اقتصاد و پیامدهای آن بر سیاست‌گذاری خارجی جمهوری اسلامی ایران"، دوره ۳۷، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۶ - "بررسی نقش حل و فصل منازعه در روابط بین‌الملل"، دوره ۳۸، شماره ۱، بهار ۱۳۸۷؛ "سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ و سیاست خارجی ج.ا.ا در دستیابی به قدرت برتر منطقه‌ای"، دوره ۳۹، شماره ۱، بهار ۱۳۸۸؛ "هویت و شاخص‌های سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران"، دوره ۴۰، شماره ۱، بهار ۱۳۸۹؛ "آسیب شناسی مواضع ج.ا.ا ایران نسبت به تعیین رژیم حقوقی دریای خزر از منظر ساختار-کارگزار"، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۰