



فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ششم، شماره ۲۰، پائیز ۹۵

## دولت‌های کارآمدتر در منطقه قوی‌تر: رویکرد اعتدالی در سیاست منطقه‌ای جمهوری اسلامی ایران<sup>۱</sup>

حسام‌الدین آشنا

بسم الله الرحمن الرحيم

خدمت همه اساتید، پژوهشگران، دانشجویان و میهمانان اندیشمند حاضر در این جلسه سلام عرض می‌کنم. لازم می‌دانم تا از دانشگاه علامه طباطبایی و ریاست محترم و فرهیخته آن به دلیل همه تلاش‌ها برای برگزاری این همایش مهم و نیز بابت دعوت از اینجانب تشکر نمایم. دعوت از من در این جلسه با عنوان رئیس مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری صورت گرفته است؛ این مرکز کوچک و چابک وظیفه خطیر ارائه مشاوره‌های راهبردی به شخص رئیس‌جمهور در حوزه‌های مختلف از جمله سیاست خارجی را برعهده دارد. آنچه که امروز در این دقایق کوتاه با شما در میان می‌گذارم حاصل مطالعات، مباحثات و پژوهش‌هایی است که طی ماه‌های گذشته در این مرکز با همفکری و مشورت شبکه‌ای از متخصصان سیاست خارجی و منطقه‌ای انجام گرفته است.

«نظام بین‌الملل، تحولات منطقه‌ای و سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران» سه موضوع جدا از هم نیستند بلکه سه لایه متفاوت از یک تحلیل واحد و جامع را تشکیل می‌دهند که همانا باید به یک سؤال اساسی پاسخ بدهد: سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در بستر شرایط جدید منطقه و نیز با توجه به تحولات نظام بین‌الملل چه مسیری را برای رسیدن به چه هدفی باید طی کند؟

از چند زاویه می‌توان به تحلیل رابطه این سه لایه با یکدیگر پرداخت. در یک دیدگاه، تصور می‌شود که همه معادلات منطقه و نیز سرنوشت ایران در گرو توافقات قدرت‌های بزرگ است. به عبارت بهتر، روابط بین‌الملل چیزی جز روابط میان قدرت‌های بزرگ و بازی بزرگ میان آنها نیست. از این جهت، ما به عنوان

۱- این سخنرانی در همایش "نظام بین‌الملل، تحولات منطقه‌ای، و سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران" در اول آذر ماه ۱۳۹۵ در دانشگاه علامه طباطبایی ایراد شده است.



یک قدرت متوسط نمی‌توانیم تأثیر چندانی برای روندهای جاری میان قدرت‌های بزرگ داشته باشیم و تنها ناظر منفعلی هستیم که باید در انتظار تعیین سرنوشت خود در جریان معادلات کلان و توازن قدرت میان کشورهای بزرگتر بمانیم. در دیدگاه مقابل، ما نباید هیچ اعتنایی به معادلات و نظامات قدرت در سطح جهانی و نحوه تقسیم یا تضاد منافع میان قدرت‌های بزرگ داشته باشیم بلکه باید سیاست خارجی خود را صرفاً در جهت مقابله و نفی نظام موجود به پیش ببریم. در این چهارچوب، ولو به صورت بالقوه ایران برابر با همه قدرت‌های جهانی در نظر گرفته می‌شود که می‌باید سهمی مشابه آنها در مدیریت جهان داشته باشد. بر خلاف دیدگاه اول که قدرت و جایگاه ایران را در نظام جهانی دست کم می‌گیرد، دیدگاه دوم درباره اهمیت ایران در تعیین معادلات نظام بین‌الملل به مبالغه‌گرایی و خیال‌پردازی دچار می‌شود و می‌تواند هزینه‌های فراوانی را بر کشور تحمیل نماید. علی‌رغم تفاوت ماهوی میان این دو دیدگاه، ماحصل هر دو می‌تواند به سرخوردگی و تحقیر ملی بینجامد.

اما دیدگاه سوم، رویکرد مبتنی بر اعتدال است که بر مبنای آن اولویت‌های سیاست خارجی ایران در تأثیر و تأثر مداوم و متقابل با تحولات نظام بین‌الملل و نیز تحولات محیط پیرامونی کشور سنجیده و ارزیابی می‌شوند. به عبارت بهتر، ما همانگونه که بی‌تردید از تغییرات در نظام بین‌الملل و محیط پیرامونی متأثر می‌شویم تا حدود زیادی نیز می‌توانیم بر جریان حوادث و روندها در منطقه خود و مآلاً در جهان تأثیرگذار باشیم؛ اما قدرت ما در این تأثیرگذاری ملزوماتی را طلب می‌کند و الزاماتی را نیز به همراه می‌آورد.

در سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران، به صراحت پیش‌بینی شده است که ایران می‌باید در سال ۱۴۰۴ به قدرتمندترین کشور منطقه از حیث توان نظامی، اقتصادی و علمی و فناوری تبدیل شده باشد. متأسفانه این هدف‌گذاری اعلامی در منطقه بسیار بد فهمیده شده است در حالی که هدف واقعی صرفاً بر خورداری از سریع‌ترین رشد در شاخص‌های فوق است بدون آنکه قصد سروری و قرار گرفتن در راس سلسله مراتبی از همسایگان را داشته باشیم. فارغ از اینکه آیا تصریح این هدف در سند چشم‌انداز به مصلحت کشور بوده است یا خیر، نکته اساسی این است که سایر کشورهای منطقه در این فاصله منفعل و منتظر نمی‌مانند تا ما بتوانیم براحتی فاصله خود را با آنها کم کرده و سپس از آنها سبقت بگیریم. بدیهی است که همه رقبای منطقه‌ای نیز هدف مشابهی را برای تبدیل شدن به قدرت نخست در منطقه دنبال می‌کنند و شاید حتی در برخی شاخص‌ها هم از ما جلوتر باشند؛ بنابراین نفس این رقابت، دشوار و نفس‌گیر است. نکته دیگر درباره بستر مناسب برای تحقق هدف اول شدن در منطقه است. آیا در شرایط آشفتگی و بی‌ثباتی و در شرایطی که آتش‌جنگ‌ها و درگیری‌های قومی و مذهبی در گوشه گوشه منطقه زبانه می‌کشد و ماشین ترور و جنایت لجام‌گسیخته روزانه جان دهها انسان بی‌گناه را می‌گیرد، بازهم سخن گفتن از قدرت اول در چنین منطقه‌ای امکان‌پذیر است؟ به عبارت بهتر در یک منطقه سوخته و ویران شده و سرشار از دولت‌های فرومانده، قدرت اول شدن اساساً چه مزیتی می‌تواند داشته باشد؟ سوم، قدرت برتر منطقه شدن فقط به تعداد ادوات و اسلحه جنگی یا میزان درآمدهای اقتصادی و یا تعداد مقالات علمی بستگی ندارد. قدرتمند شدن دولت‌ها امروز در رابطه مستقیم با میزان کارآمدی آنها در داخل کشورشان و در ارتباط با ملت‌هایشان سنجیده می‌شود. اگر دولتی بتواند کارنامه قابل‌قبولی در کارآمدی (به معنای حداکثر بهره‌وری از منابع با کمترین میزان فساد و بیشترین میزان مشروعیت و مقبولیت نزد مردم) کسب نماید، خواهد توانست مدلی برای قدرت سرآمد منطقه‌ای تعریف نماید. قدرتمند شدن یک دولت در هر منطقه به طور مستقیم به قدرتمند سازی فضای داخلی و نیز باثبات سازی کل آن منطقه بستگی دارد. تنها در یک منطقه باثبات است که یک دولت کارآمد و دارای مشروعیت داخلی امکان الگوسازی در بیرون از مرزهای خود را می‌یابد و می‌تواند احترام دیگران را جلب نماید.

اجازه دهید نگاهی به وضعیت منطقه غرب آسیا و شمال آفریقا (همان خاورمیانه) بیندازیم:

۱- هم‌اکنون جنگ‌های داخلی و خشونت‌افزار گسیخته‌بخش‌های وسیعی از خاورمیانه را در نور دیده



است و این منطقه در حال حاضر رکورد پر خشونت ترین منطقه جهان را به خود اختصاص داده است. پدیده جنگ به امر عادی در خاورمیانه تبدیل شده و کشتار انسان‌ها نه تنها دیگر تابو نیست بلکه از دید بسیاری به عنوان راه حل مسائل در نظر گرفته می‌شود ممکن است بگوئیم مقصر اصلی این وضعیت پدیده تروریسم تکفیری است که در سال‌های اخیر همانند ویروس خطرناکی در منطقه ما منتشر شده است. دخالت قدرت‌های بزرگ و به ویژه اشغال عراق توسط آمریکا را نیز زمینه لازم برای رشد و تکثیر این پدیده را فراهم ساخت. اینها البته برخی از دلایل وضعیت آشفته و نابسامان منطقه ماست؛ اما توجه داشته باشیم که قبل از اشغال عراق و قبل از ظهور تروریسم تکفیری نیز منطقه ما سابقه درخشانی در کنترل جنگ و خشونت نداشت. به علاوه اینکه آیا دولت‌های منطقه می‌توانستند عملکرد بهتری برای جلوگیری از تشدید بحران در سال‌های اخیر ایفا نمایند و آیا همه اعضاء منطقه به وظایف خود در این رابطه به درستی عمل کرده‌اند یا خیر، یک سوال جدی است.

۲- بحران آوارگان دیگر مسأله مبتلا به منطقه ماست که به سرعت در حال افزایش است. امروزه بیشترین تعداد آوارگان در جهان از کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا هستند. مطابق آمار سازمان ملل، ۶۵ درصد از کل آوارگان جهان در سال ۲۰۱۵ از این منطقه بوده‌اند. بسیاری از مردم منطقه ما دیگر هیچ چشم انداز روشنی برای آینده خود نمی‌بینند و مشخص است که انسان‌های «بی آینده» گزینه‌های چندانی پیش روی خود ندارند. یا باید از این کویر وحشت بگذرند و یا باید به لشکر افراط‌گرایی و ترور بپیوندند. به همین جهت، هر چه بیشتر می‌گذرد هم به تعداد آوارگان و هم به تعداد تروریست‌ها در منطقه ما افزوده می‌شود.

۳- بحران کارآمدی دولت‌ها معضل بسیار جدی دیگر در منطقه ماست. متأسفانه برخی از دولت‌های منطقه در آستانه فروپاشی قرار دارند. آنها هم که هنوز از ثبات نسبی برخوردارند با ناکارآمدی فزاینده و فساد گسترده روبرو هستند. اکنون در خاورمیانه از یک سو با پدیده دولت‌های ورشکسته و یا دولت‌های ضعیف (مانند عراق، سوریه، افغانستان، لیبی و یمن) و از سوی دیگر با ضعف ساختاری و بی‌ثباتی بالقوه دولت‌های ظاهراً باثبات (نظیر ترکیه، مصر و عربستان سعودی) مواجه هستیم. با توجه به ناکارآمدی دولت‌ها از یک سو و تشدید گسل‌های فرقه‌ای و قومی در کشورها از سوی دیگر، به نظر می‌رسد بنیان دولت-ملت‌ها در این منطقه دچار لرزش شده و این موضوع دستیابی به امنیت پایدار در منطقه را به چالشی دشوار تبدیل ساخته است. جمهوری اسلامی ایران از بی‌ثباتی همه کشورهای منطقه بیزار است و اولویت اول منطقه را تثبیت و تأمین امنیت پایدار در همه آن‌ها می‌داند.

۴- بحران زیست محیطی، تغییر اقلیم و کم‌آبی و خشکسالی فزاینده و مسأله ریزگردها و طوفان‌های شن معضل بسیار جدی دیگری است که دامنگیر منطقه ما شده و به نوبه خود می‌تواند هم درگیری و خصومت میان کشورها را تشدید کند و هم بر بحران آوارگان و مهاجرت‌های اجباری دامن بزند. با در نظر گرفتن مجموعه شرایط فوق می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که:

اولاً ارزش استراتژیک منطقه خاورمیانه رو به کاهش است. البته هنوز منابع سرشار نفت و گاز در این منطقه برای قدرت‌های بزرگ و به ویژه قدرت‌های نوظهور در جنوب و شرق آسیا جذابیت فراوانی دارد؛ اما می‌توان از کاهش تمایل قدرت‌های بزرگ برای درگیر شدن تمام عیار در جنگ‌های این منطقه مطمئن بود. به نظر می‌رسد حضور نظامی قدرت‌های بزرگ در منطقه از این پس احتمالاً بیشتر به صورت «نمایش اقتدار» و نشان دادن ضرب شصت خواهد بود تا عملیات کامل نظامی مشابه آنچه در عراق رخ داد. این برآورد از کاهش جایگاه استراتژیک خاورمیانه ناشی از روندهایی چون غیر استراتژیک شدن نفت در نیم قرن آینده، افزایش تصاعدی معضلات این منطقه، ناکارآمدی مخرب سیاست قدرت‌های بزرگ و بازیگران منطقه‌ای و از میان رفتن زیرساخت‌ها و نیز تغییرات جبران‌ناپذیر اقلیمی در بخش‌های وسیعی از آن است.



ثانیاً قدرت اول شدن و قدرت اول ماندن در خاورمیانه بسیار پرهزینه است. در حال حاضر تعامل با حاصل جمع صفر و تخریب زیرساخت‌ها در منطقه به روندهای پایدار تبدیل شده است. قدرت شدن و قدرت ماندن در چنین منطقه‌ای از دو مسیر برای هر کشوری هزینه سرسام آور تولید می‌کند. یکی مخالفت حداکثری قدرت‌های بزرگ و نیز سایر رقبای منطقه‌ای و دوم، هزینه‌های بازسازی منطقه که بر دوش قدرت توسعه طلب است. حتی آمریکا نیز برای مسلط شدن بر این منطقه هزینه‌های هنگفتی پرداخت و نهایتاً ناموفق ماند. هزینه‌های جنگ عراق و افغانستان برای آمریکا بالغ بر ۶ تریلیون دلار بوده است. برخی کشورهای منطقه نیز هر یک در سال‌های اخیر هزینه‌های بالایی برای تثبیت قدرت و نفوذ خود در منطقه پرداخته‌اند. به علاوه، بخش قابل توجهی از هزینه‌های بازسازی در سوریه، عراق، افغانستان، لیبی، یمن و دیگر مناطق بحران زده باید از سوی قدرت برتر در منطقه پرداخت شود البته در شرایطی که امکانی برای صلح باشد. با این وصف، به نظر می‌رسد هیچ یک از بازیگران منطقه‌ای در شرایط حاضر قابلیت هژمون شدن را ندارد و اساساً منطقه به هیچ بازیگری چنین امکانی را نمی‌دهد و هیچ بازیگری نیز به تنهایی قادر به پایان بازی یا تحمیل نظم امنیتی مطلوب خود به منطقه نیست. مدل جایگزینی که ما پیشنهاد می‌دهیم عبارت است از:

### «دولت‌های کارآمدتر در منطقه‌ای قوی‌تر»

به جای

### «قدرتمندترین در منطقه‌ای ضعیف»

این الگو بر مبنای یکی از نظریه‌های مطرح در روابط بین الملل یعنی «دستاورد مطلق»<sup>۲</sup> در مقابل «دستاورد نسبی»<sup>۳</sup> طراحی شده است. در چارچوب نظریه دستاوردهای مطلق، آنچه باعث قوی تر شدن من می‌شود لزوماً نباید به ضعیف تر شدن رقیب من بینجامد و بالعکس. ایران، ترکیه و عربستان سعودی هر یک حق دارند تا به دنبال قدرتمندتر شدن باشند اما رقابت ناشی از این قدرتمند شدن نباید به بهای تضعیف کل منطقه باشد. رقابت این سه قدرت می‌تواند از مخرب تبدیل به سازنده شود، اگر:

۱- همه کشورها در منطقه به ویژه کشورهایی که از قدرت هم عرض برخوردارند بیش از هر چیز خود را به اصل «بقا»ی منطقه متعهد بدانند. همان طور که در طول دوران جنگ سرد موازنه وحشت و بیم از نابودی متقابل به واسطه شلیک موشک‌های هسته‌ای، دو ابرقدرت را ناگزیر کرد تا به منظور اجتناب از نابودی متقابل به مذاکرات طولانی و همکاری‌های بین‌المللی تن بسپارند، اکنون در سطحی کوچکتر، خطر «نابودی دستجمعی» منطقه می‌تواند و باید برای همه ما هشداردهنده و بازدارنده باشد. همان گونه که بیم ناشی از قدرت مخرب تسلیحات هسته‌ای در دوران جنگ سرد دو ابرقدرت را به مدارا و همزیستی و حتی مذاکره و توافق وادار ساخت، در یک مقیاس منطقه‌ای، خطر فرسایش محیط زیست و تغییر اقلیم، نابودی منابع انسانی و بحران‌های ناشی از مهاجرت‌های اجباری، شیوع فقر و نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی و در نهایت درگیری مستقیم نظامی میان کشورها با یکدیگر و یا با انواع گروه‌های غیردولتی می‌تواند تشویق کننده دولت‌ها به مصالحه و رعایت حداقلی از منافع یکدیگر باشد. همه کشورهای منطقه باید بپذیرند که حفظ موجودیت کل منطقه خط قرمز آنها در درگیری‌ها و رقابت‌های نیابتی و غیر نیابتی باشد. معنای این ضرب‌المثل عمیق که «همه ما در یک قایق نشسته ایم» جز این نیست که کل منطقه یک کشتی است و از بی ثبات شدن هیچ عضو آن نباید استقبال کرد. در این نگاه فهم این که هرگونه حرکت مخرب امروز

2- Absolute Gain  
3- Relative Gain



ما علیه رقیب می تواند مانند بومرنگی به سوی خود ما بازگردد آسان می شود؛ به عبارت دیگر، اول باید کیکی وجود داشته باشد تا بتوان بر سر چگونگی تقسیم آن بحث کرد.

۲- همه قدرت های منطقه ای، اگر دراز مدت بنگرند باید قبل از تأکید بر "داشته ها"ی خود و به عوض آن که تأکید کنند باید به چه سهم و جایگاهی برسند، بر "بودن" خود متمرکز شوند. معنای این حرف آنست که قبل از اینکه هر کس بخواهد صرفاً سهم خود را از کیک افزایش دهد، باید بر افزایش کیفیت درونی کیک اصرار بوزد. داشتن سهمی بزرگ از یک کیک بی مزه و یا فاسد شده هیچ لطفی ندارد؛ به عبارت دیگر، قبل از اینکه هر دولت به دنبال توسعه مناطق نفوذ و تحت کنترل خود باشد، باید کیفیت و مشروعیت درونی خود را بالا ببرد، با فساد و ناکارآمدی مبارزه کند و شاخص های توسعه اقتصادی و اجتماعی خود را ارتقا ببخشد.

گام بعدی در همین راستا از تعبیر قرآنی فاستبقوا الخیرات وام گرفته می شود. رقابت کشورهای قدرتمند منطقه می تواند به سمت توانمندسازی اقتصادی و اجتماعی کشورهای دوست و متحد برای توسعه هدایت شود تا در چارچوب همکاری منطقه ای به ایجاد منطقه ای قوی تر کمک کنند. ایران و عربستان و ترکیه می توانند در سرمایه گذاری، خلق ایده های نو در اقتصاد، حل مشکلات مشترک انسانی مثل محیط زیست، توسعه نامتوازن و نهایتاً بازتعریف منطقه برای ایفای نقش مؤثر در حاشیه پرترددترین اقیانوس قرن ۲۱ با یکدیگر رقابت کنند، به این ترتیب اصل رقابت میان آنها همچنان وجود خواهد داشت اما ماهیت این رقابت از مخرب به سازنده تغییر می کند. تمام معنای این حرف این است که میزان قدرت یک کشور صرفاً با میزان داشته های آن از مناطق نفوذ سنجدیده نمی شود بلکه کیفیت شاخص های حکمرانی در خود آن کشور و نیز کیفیت دوستان و متحدان او ملاک بسیار مهمی برای قدرتمندی یا عدم قدرتمندی به حساب می آید.

۳- در آخرین مرحله و بعد از توجه به دو نکته اساسی قبلی، نوبت به تقسیم کیک می رسد. در این مرحله نیز منطقه ما نیازمند "خویشترداری استراتژیک" قدرتهای منطقه ای است. این ایده از جمله برگرفته از فرمان الهی اتقوا فتنة لا تصیبن الذین ظلموا منکم خاصة است. خویشترداری استراتژیک به این معناست که در تقسیم منافع می باید همواره به دو اصل قبلی، یعنی بقای منطقه و نیز اتقاء کیفیت شاخص های اقتصادی و اجتماعی در منطقه توجه داشت. هیچ تقسیم منافی در منطقه بدون توجه به این دو اصل از مشروعیت و امتداد برخوردار نخواهد بود و حتی بر فرض اینکه یک کشور بتواند مناطق نفوذ خود را با اقدامات سخت افزاری و استفاده از زور نظامی توسعه دهد، این اقدام در نظر مردم ساکن در همان مناطق به اصطلاح تحت نفوذ مصداق "اشغالگری" تلقی شده و هرگز در بلندمدت پایدار نخواهد ماند. نمونه بارز این موضوع را در دخالت نظامی عربستان سعودی در یمن مشاهده می کنیم.

این شرح موجز و کوتاه ایده ای است که می توان آن را تز «دولت های کارآمدتر در منطقه قوی تر» نامید و بدیلی است برای نظریه "قدرت برترین" یا "ژاندارم" منطقه ای که به نظر می رسد نه تنها راه حلی برای مشکلات منطقه نیست بلکه خود این تفکر، بخش عمده ای از مشکل را در منطقه ما شکل داده است.

امیدوارم طرح این دیدگاه پنجره تازه ای را فراروی سیاستمداران، محققان و دانشمندان برای بحث و گفتگو و مذاقه بیشتر در این باره بگشاید. یکی از سازوکارهای عملی که در راستای همین ایده برای سیاست خارجی کشورمان پیشنهاد می شود، "چندجانبه گرایی استراتژیک" در روابط با قدرتهای منطقه ای و فرا منطقه ای است که همکاران من آقایان دکتر آهویی و حسینی فردا در پنل "سیاست خارجی دولت یازدهم" به ارائه جزئیات بیشتری درباره آن خواهند پرداخت.

از صبر و حوصله شما تشکر نموده و برای شما در این همایش مهم آرزوی موفقیت می کنم.