

شبکه مسائل راهبردی ایران و نقش عوامل ساختاری در شکل‌گیری آنها

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۱/۲۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۰۱

محمود یزدان‌فام*

حسن صدرانیا**

چکیده

بر اساس اصول علمی برنامه‌ریزی و مطالعات راهبردی طرح عناوین گسترده از مسائل فراروی دولت‌ها، نه تنها راه‌گشا نیست، بلکه ممکن است موجب سردگمی در تصمیم‌گیری و از بین رفتن منابع محدود و کمیاب کشور در تخصیص و اقدام شود. در این پژوهش تلاش شده است که با استفاده از نظرات کارشناسان مختلف و بهره‌گیری از نرم‌افزار میک‌مک و سنجش درهم‌کنشی این مسائل بر همدیگر، مسئله‌ها را از منظر جایگاه تأثیرگذاری و تأثیرپذیری مشخص و راهی پیش پای تصمیم‌گیرندگان برای اولویت‌بندی و تصمیم‌گیری قرار داد. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که سه مسئله «ناسازگاری سیاست خارجی ایران با نظام بین‌الملل»، «پرونده هسته‌ای» و «مناسبات ایران و آمریکا» مهم‌ترین مسائلی هستند که در شکل‌گیری و تشدید سایر مسائل، نقش تأثیرگذار برجسته‌ای دارند و بیش از سایر مسائل بر امنیت ملی ایران تأثیرگذارند.

واژگان کلیدی: نظام مسئله‌شناسی، امنیت ملی، سیاست خارجی، تحریم‌های بین‌المللی.

* عضو هیأت علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی yazdanfam@gmail.com

** عضو هیأت علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی

مقدمه

به‌طور مشخص همه کشورها با مسائل و چالش‌های متعددی روبرو هستند. شکل‌گیری دولت مدرن بر بنیان مقابله با مسائل و ایجاد فضای مناسب برای فعالیت‌های فردی و اجتماعی استوار است. طبق نظریه‌های «قرارداد اجتماعی دولت» اصل بنیادی در شکل‌گیری دولت ملی مقابله با مسئله ناامنی و برقراری نظم و امنیت در جامعه است (Lessnoff, 1990). ناامنی مهم‌ترین مسئله‌ای است که انسان‌ها از همان پیدایش خلقت با آن روبرو بودند. راه‌حل جوامع ایجاد دولت بود، اما دولت‌ها نیز همچنان با مسائل و مشکلات متعددی روبرو هستند. برخی از دولت‌ها می‌توانند به شکل مؤثری با این مسائل روبرو شده و برخی دیگر از حل و فصل آنها ناتوان هستند و برخورد آنها با مسائل پرهزینه و کم‌بازده است.

جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک دولت ملی از این قاعده استثنا نیست و همانند کشورهای دیگر با مسائل راهبردی گوناگون در عرصه داخلی و خارجی روبرو است. صاحب‌نظران و کارشناسان هر ساله ده‌ها و در مواقعی صدها مسئله را در کنار هم فهرست کرده و آنها را برای برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری ارائه می‌دهند و اغلب بر این نظرند که تداوم این مسائل که گاهی به شدت بحرانی است، می‌تواند امنیت ملی را متزلزل نموده و موجب فروپاشی نظام سیاسی شود. به‌رغم اهمیت بسیار بالای همه این مسائل و تأثیرگذاری‌شان بر امنیت ملی هیچ سیاست‌مداری نمی‌تواند با همه آنها به یکسان برخورد کرده و به حل و فصل آنها بپردازد. هیچ کشوری منابع نامحدود در اختیار ندارد که به هر میزان و شکل در اختیار کارگزاران قرار گیرد تا با دستی باز برنامه‌ریزی و نسبت به حل و فصل مسئله اقدام شود؛ به‌ویژه اینکه در همه سازمان‌ها افراد گرایش دارند، مسائل و مأموریت‌های خود را برجسته کرده و منابع بیشتری را دریافت نمایند. در چنین وضعیتی هر کارگزار و سازمانی ممکن است که موضوعی را امنیتی تلقی کرده و خواستار تخصیص میزان قابل توجهی از منابع به مسائل و موضوعات مورد نظر شود. با توجه

به اینکه جمهوری اسلامی ایران مانند سایر دولت‌ها منابع محدودی در اختیار دارد، بررسی دقیق مسائل و جایگاه آنها در اثرگذاری بر امنیت ملی و انتخاب راهبرد بهینه در برخورد با آنها امری حیاتی به شمار می‌آید. حال پرسش اساسی این است که از میان ده‌ها مسئله مطرح شده، کدام یک از این مسائل در امنیت ملی ایران تأثیر اساسی دارند و حل و فصل آنها می‌تواند آثار و پیامدهای بزرگی بر تأمین امنیت و منافع ملی برجای بگذارد؟

برای پاسخ به این پرسش ابتدا چارچوب مفهومی موضوع و بنیان‌های نظری آن طرح و سپس روش تحلیل داده‌ها به اختصار تشریح می‌شود تا زمینه برای طرح مسائل مؤثر بر امنیت ملی ایران بیان شود. مسائل امنیت ملی ایران بر اساس مبانی نظری و روش تحلیل در قالب پنج گروه مسئله‌های تأثیرگذار، مسئله‌های نتیجه، مسئله‌های تقویت‌کننده، مسئله‌های مستقل و مسئله‌های خوشه‌میان‌ی تقسیم‌بندی و تحلیل می‌شوند. گروه‌بندی مسائل به جامعه معرفتی کمک می‌کند که شناخت خود را از مسائل عمیق‌تر و منظم‌تر نماید و به نظام سیاست‌گذاری کمک می‌کند با شناخت دقیق‌تر مسائل، منابع کشور را به شکل بهینه‌ای تخصیص دهند.

الف) مبانی نظری و چارچوب مفهومی

امنیت به‌رغم اینکه امری حیاتی بر جوامع بشری است و از همان ابتدای خلقت انسان و پیدایش جوامع انسانی موضوع و مسئله آن بوده است، اما این موضوع تنها در سده گذشته بود که به شکل آگاهانه مورد بررسی قرار گرفت. در همین حال به‌رغم این که امنیت مفهومی پرتکرار در متون علوم سیاسی و عرصه عمومی است، اما مفهومی به شدت مناقشه‌آمیز به شمار می‌آید و محل اختلاف بین صاحب‌نظران است و با ارائه جدولی از مسائل و طرح شاخص‌های قابل سنجش پایان نمی‌یابد. در مطالعات راهبردی چهار پرسش بنیادی در خصوص امنیت مطرح

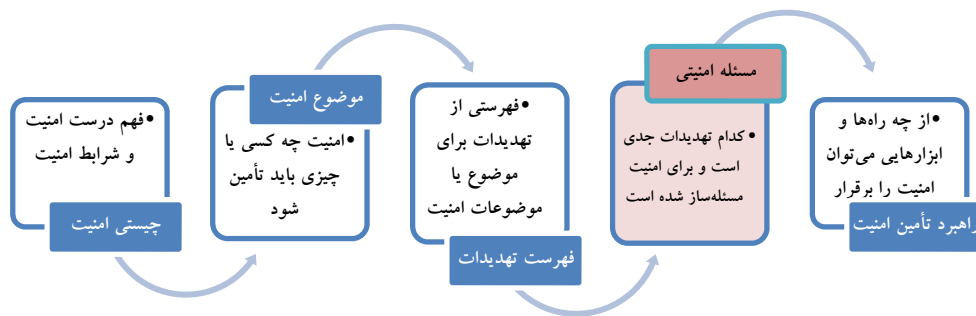
است که نحوه پاسخ به آنها می‌تواند نشان‌دهنده نگرش و بنیان‌های فکری مکاتب و نظام‌های سیاسی به شمار آید. امنیت چیست؟ موضوع امنیت کدام است؟ کدام مشکل مسئله امنیتی است؟ و چگونه می‌توان امنیت را تأمین کرد؟

در بیان چپستی امنیت نظرات گوناگونی وجود دارد و تعریف‌های مختلفی ارائه شده است. همه آنها در قالب دو نگاه فلسفی قابل جمع است: در نگاه نخست امنیت با انباشت قدرت مترادف است و از این نظر امنیت یک کالا است که با قدرت به دست می‌آید. بازیگران برای اینکه امنیت داشته باشند، باید چیزهای دیگر مانند پول، سلاح، ارتش ... داشته باشند. در نگاه دوم امنیت بر بنیان رهایی استوار است و با رعایت عدالت و تأمین حقوق بشر به دست می‌آید. امنیت نه کالا بلکه رابطه میان بازیگران است. اولی سلبی است (نبود تهدید) دومی ایجابی است (متضمن پدیده‌هایی است که توانایی ایجاد می‌کنند و امور را امکان‌پذیر می‌سازند). تمایز این دو مفهوم در «آزادی از» و «آزادی برای» جلوه‌گر است. در نگاه‌های متأخر، امنیت و رهایی دو روی یک سکه تلقی می‌شوند. امنیت با کاهش تهدیدها به ارزش‌ها و دارایی‌هایی گران‌قدر مرتبط است. اگر این تهدیدها مهار نشوند، بقای موضوع مورد نظر در آینده نزدیک به خطر می‌افتد. البته صرفاً بقا نیست؛ بقا به علاوه چیزی دیگر. آن چیز دیگر دوربودن از تهدیدهای مرگ‌بار نابودکننده و برخورداری از برخی انتخاب‌ها در زندگی است (ویلیامز، ۱۳۹۰: ۴۰).

پرسش دوم به موضوع امنیت مربوط است. امنیت چه کسی یا چه چیزی باید تأمین شود؟ اگر موضوع امنیت نباشد، عملاً سخنی از امنیت نخواهد بود. مکاتب و نظام‌های سیاسی گوناگون پاسخ‌های متفاوتی به این پرسش دارند که از فرد انسانی تا گروه و طبقه خاص، جامعه، دولت ملی، جامعه بین‌المللی و کره زمین را شامل می‌شود. پاسخ به این پرسش نیز جهت‌گیری نظام

امنیتی دولت‌ها را مشخص می‌سازد. نظام امنیتی کشورها بر بنیان موضوع امنیت شکل می‌گیرد. در جوامعی که زمامدار یا طبقه خاصی موضوع امنیت باشد، تمام جهت‌گیری‌ها و سیاست‌ها در راستای تأمین امنیت آن خواهد بود. از سوی برخی افراد ممکن است همه موارد فوق موضوع امنیت تلقی شوند، اما مشکل زمانی آشکار می‌شود که سیاست‌ها مستلزم انتخاب بین یکی از دو مورد باشد. در این شرایط آنها ناگزیر به انتخاب بین یکی از آنها خواهند بود و جهت‌گیری اصلی خود را آشکار خواهند ساخت (ویلیامز، ۱۳۹۰: ۴۱).

جدا از چپستی امنیت و موضوع امنیت، پرسش بنیادی دیگر در مطالعات راهبردی مسئله امنیتی^۲ است که موضوع اصلی این پژوهش است. پرسش بنیادی این است که برای موضوع امنیت چه چیزی یک مسئله امنیتی تلقی می‌شود؟ پاسخ به اینکه مسئله امنیتی چیست، مستلزم درک مشخص از امنیت و موضوع امنیتی است. بدون لحاظ کردن موضوع امنیت نمی‌توان بنیانی برای فهرست کردن تهدیدات امنیتی و در نتیجه مسئله امنیت فراهم آورد. شکل ۱ به صورت نمادین جایگاه مسئله امنیتی را در سؤالات بنیادین و چرخه رسیدن به آن را مشخص می‌کند.



شکل ۱- روند مفهومی تعیین مسئله امنیتی و جایگاه آن در نظام سیاست‌گذاری

تمرکز اصلی این نوشته بر مسئله یا مسائل امنیتی از یک سو و میزان تأثیرگذاری و تأثیرپذیری آنها از همدیگر از سوی دیگر است تا جایگاه و نوع آنها مشخص شود. پاسخ به این که مسئله‌های امنیتی یک کشور چیست، مستلزم تحلیل روندها، محیط راهبردی و تهیه فهرست تهدیدهاست. در نگاه بری بوزان مسائل کشورها بر روی طیفی قرار می‌گیرند که یک طرف آن امور غیرسیاسی، در وسط آن امور سیاسی و در سمت دیگر آن امور امنیتی واقع است. دولت‌ها کاری به امور غیرسیاسی ندارند؛ امور سیاسی امر همگانی است و مستلزم تصمیم‌گیری و تخصیص منابع دولت است؛ امور امنیتی به صورت تهدید وجودی برای موضوع امنیت بروز می‌یابند و نیازمند اتخاذ تمهیدات اضطراری و اتخاذ اقداماتی بیرون از رویه‌های عادی سیاسی است. در امور امنیتی شیوه‌های تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری به ورای قواعد جاافتاده بازی می‌رود و مسئله به صورت ویژه مورد بررسی قرار می‌گیرد. اینکه چه چیزی در زمره کدام یک از سه عرصه قرار می‌گیرد، از کشوری به کشور دیگر متفاوت است (بوزان، ویور و ویلد، ۱۳۹۵: ۵۱)؛ با این حال در همه آنها مسائل امنیتی اهمیت زیادی دارند و به صورت ویژه مورد بررسی قرار گرفته و منابع دولتی به شکل خاص به آنها تخصیص می‌یابد و به همین دلیل در معرض آن هستند که مورد سوءاستفاده قرار گیرند و با نام مسائل امنیتی اهداف و منافع دیگر پیگیری شود.

در شکل‌گیری و تکوین مسئله امنیتی علاوه بر کنش‌گران عرصه رسمی و ساختاری که شامل رهبران سیاسی، سازمان و دیوان‌سالاران است، باید به نقش کنش‌گران جامعه مدنی از جمله احزاب سیاسی، رسانه‌ها و گروه‌های فشار توجه کرد. به غیر از نظام‌های توتالیتر، نقش عرصه رسمی و غیررسمی قدرت در شکل‌گیری و تکوین مسئله امنیتی کم‌وبیش قابل توجه است. هرچند تصمیم‌گیرندگان نهایی در درون ساختار رسمی و سازمان‌های دولتی به‌ویژه در سطح

بالای حکومتی قرار دارند و در نهایت آنها هستند که تصمیم می‌گیرند که چه چیزی مسئله امنیتی است یا در حوزه امور سیاسی و حتی عمومی قرار دارد، اما در روند تکوین این موضوع نمی‌توان نقش و تأثیرگذاری عرصه عمومی جامعه، کنش‌گران گوناگون داخلی و بیرونی؛ و مخالف و موافق را نادیده گرفت. بی‌توجهی به کنش‌گران عرصه عمومی و تکرار آن می‌تواند به جدایی دولت و ملت و بروز بحران مشروعیت نظام سیاسی و پرهزینه‌شدن حل‌وفصل مسائل امنیتی کشور منجر شود. نوع تأثیرگذاری در عرصه رسمی و غیررسمی قدرت در تبدیل موضوع به یک مسئله امنیتی یا سیاسی متفاوت است. تأثیرگذاری حوزه رسمی و ساختاری قدرت مستقیم و بخش مدنی و غیررسمی عموماً غیرمستقیم است (See Balzacq, 2011).

در عرصه بین‌المللی روند امنیتی‌سازی تا حدودی متفاوت است. در سطح ساختاری و به شکل رسمی در درون شورای امنیت سازمان ملل و به شکل غیررسمی در جامعه جهانی صورت می‌گیرد. در فضای عمومی و رسمی، امنیتی‌سازی در قالب کنش‌های کلامی و بازنمایی از اقدامات بازیگر امنیتی شده صورت می‌گیرد. امنیتی‌سازی با بازنمایی تهدیدات طرف مقابل علیه جامعه جهانی همراه است. در صورتی که کنش‌گفتاری بازیگر امنیت‌ساز با روال پذیرفته‌شده هم‌خوانی داشته باشد و موجب هم‌دلی و همراهی سایر کنش‌گران بین‌المللی از موضوع و همراهی با بازیگر امنیتی‌کننده باشد، امنیتی‌سازی به سرعت پیش خواهد رفت یا موضوعی از حوزه امور و مسائل امنیتی خارج شده و مسئله امنیتی پایان خواهد گرفت. دولت‌ها، رسانه‌های گروهی، سازمان‌های بین‌المللی دولتی و غیردولتی در زمره کنش‌گران امنیتی‌ساز هستند. آمریکا و رسانه‌های گروهی غرب در دهه پایانی قرن بیستم در امنیتی‌سازی عراق نقش اساسی ایفا کردند؛ آنها با پیوند توسعه و رفاه عراق به امنیت، از یک سو حمله نظامی آمریکا به عراق را توجیه کرده و از سوی دیگر با نشان‌دادن اینکه جنگ راهبرد نتیجه‌بخش و مؤثر برای توسعه یک کشور است، راه‌حل‌های کارآمد و قابل‌اعتماد برای مقابله با فقر و بی‌ثباتی را پنهان کردند (Stein, 1992: 147-179).

کنار عراق، دولت آمریکا نزدیک به دو دهه است که در پرونده هسته‌ای ایران، سیاست امنیتی‌سازی در پیش گرفته است که در سال ۲۰۰۶ موفق به انجام رسمی آن شد، اما آشکارشدن بنیان‌های غیرواقعی سیاست آمریکا در قبال عراق و سیاست‌های هوشمندانه ایران موجب ناکامی آمریکا در این مورد گشت (قرشی، ۱۳۹۳: ۱۵۰-۱۰۳).

در عرصه بین‌المللی امنیتی‌شدن کاملاً منفی است. اما امنیتی‌کردن یک کشور یا گروه به بازیگران بین‌المللی کمک می‌کند که مسئله را با بسیج امکانات جامعه بین‌المللی، تشکیل ائتلاف‌های گوناگون و با هزینه کمتر و دستاورد بیشتر حل و فصل نمایند. مسئله برای کشور امنیتی‌شده بسیار سخت و ناگوار است و هزینه‌های آن را به شدت افزایش داده و گزینه‌های حل مسئله را محدود می‌نماید. امنیتی‌شدن منافع حیاتی کشور را به خطر انداخته، زمامداران آن را در دوراهی انتخاب راهبردی قرار داده و در بسیاری موارد آن‌ها را ناگزیر می‌کند که از خواسته‌های خود عقب‌نشینی کرده و منافع ملی را نادیده بگیرند. امنیتی‌شدن هر کشوری در عرصه بین‌المللی یکی از مهم‌ترین مصداق‌های مسائل امنیتی در داخل است.

امنیتی‌کردن مسائل در داخل کشور، بیشتر در اختیار دولت و ساختارهای سازمانی است. آنها به تناسب نظام فکری و سیاسی اهمیت و جایگاه مسائل را مورد ارزیابی قرار می‌دهند. به طور معمول برآورد آنها از خطر تهدیدات بر موضوع امنیت نقش تعیین‌کننده در امنیتی‌سازی مسائل دارد. یک دیدگاه قائل به آن است که تحلیل‌گران امنیت باید تلاش‌های خود را روی مسائل مرتبط با منازعات مسلحانه و تهدید کاربرد نیروی نظامی متمرکز نمایند (Walt, 1991). از این دیدگاه نه تنها منازعه مسلحانه در دوران سلاح‌های هسته‌ای از فوری‌ترین چالش‌هایی است که در برابر بشریت قرار دارد، بلکه فراخ‌ترساختن حوزه مسائلی امنیتی موجب کاهش تمرکز بر مسائل مهم و اصلی امنیتی خواهد شد و دولت‌های ملی را از پرداختن به وظایف اصلی بازخواهد داشت. داخلی‌کردن مسائل امنیتی خود عملاً در بلندمدت نقض فلسفه وجودی

دولت ملی به شمار می‌آید. مخالفان دیدگاه فوق بر این باورند که محدودکردن مسائل امنیتی به مسائل منازعات مسلحانه نادیده گرفتن عوامل اصلی تهدید دارایی‌های حیاتی جوامع بشری است. زندگی و جان انسان‌ها مهم‌ترین موضوع امنیت است. نبود نظام مؤثر مراقبت بهداشتی و نادیده گرفتن عوامل تخریب زیست‌محیطی بزرگ‌ترین تهدید برای زندگی انسان‌ها و کره زمین است. امنیت چیزی بیش از وجود تهدید خشونت‌آمیز است؛ به‌ویژه اگر موضوع امنیت انسان باشد. امنیت انسانی تنها آزادی از ترس نیست، بلکه آزادی از خواستن و در امان بودن از مخاطرات طبیعی نیز لازمه امنیت است و هر چیزی که تهدیدی جدی علیه آن‌ها باشد، مسئله امنیتی به شمار می‌آید و لازم است دولت‌ها با قراردادن آن‌ها در زمره امور امنیتی به حل و فصل فوری آن اقدام کنند (کر، ۱۴۰۰: ۲۲۷).

امنیتی کردن نامناسب امور خود می‌تواند موجب شکل‌گیری چالش‌ها و مسائل امنیتی شود. به طور طبیعی امور غیرسیاسی به شکل کم‌هزینه از سوی کارشناسان هر حوزه بررسی و با راهکارهای مفید و مؤثر برطرف می‌شوند. زمانی که مسائل عمومی به حوزه امور سیاسی یا امنیتی منتقل می‌شوند، در گام نخست بسیج امکانات دولتی برای حل و فصل آنها مفید به نظر می‌رسد، اما تداوم آن ممکن است روند امور را از دست کارشناسان حوزه مربوطه خارج کرده و در بلندمدت به پرهزینه شدن سیاست‌ها و اقدامات بیانجامد؛ به‌ویژه اگر انتقال حوزه‌ای از امور عمومی به سیاسی و از حوزه سیاسی به امنیتی بدون فرایند اقناع جمعی انجام و در پشت درهای بسته و با مشارکت نظرات اندک هم‌سو تصمیم‌گیری شده باشد. بنابراین امنیتی کردن به آن معنا نیست که مسئله به طور خودکار از حوزه سیاسی وارد حوزه امنیتی شود. وجود اجماع و شکل‌گیری و تثبیت یک تهدید باید به میزانی باشد که آثار سیاسی ملموسی را ایجاد کند. در مرحله دوم کنش‌گر امنیتی‌ساز باید بتواند مخاطبان مربوطه از جمله افکار عمومی، سیاست‌مداران، فرماندهان نظامی یا سایر نخبگان را متقاعد کند که موجودیت موضوع امنیت در معرض خطر

جدی است. تنها در صورت تحقق این شرایط است که می‌توان از تدابیر فوق‌العاده بهره گرفت. فوری‌بودن تهدید باید برای شهروندان ملموس و انجام اقدامات مقابله‌ای ضروری تلقی شود (امرس، ۱۴۰۰: ۲۷۳). نکته سوم این است که موضوع امنیت مورد اجماع هر دو عرصه عمومی و رسمی قدرت باشد. زمامدارانی که امنیت خود را به امنیت ملی گره زده یا جایگزین آن می‌شوند، در زمانی که از مقبولیت بالایی برخوردارند، با مشکلی جدی مواجه نمی‌شوند، اما زمانی که شکاف دولت-ملت تشدید و مشروعیت رهبران با مشکل مواجه است، موضوع امنیت نمی‌تواند مورد اجماع باشد و این واقعیت ممکن است مانع شکل‌گیری اجماع در مورد مسئله امنیتی شود. به بیان دیگر ممکن است وضعیتی به وجود بیاید که در آن تهدید علیه رهبران با تهدید علیه دارایی‌های حیاتی جامعه متفاوت باشد. در این وضعیت، گروه‌های تصمیم‌ساز و مؤثر در جامعه در خصوص وجود تهدید علیه موضوع امنیت رأی یکسانی نداشته و ممکن است با امنیتی‌کردن مسئله مخالفت کنند. بنابراین یک کنش امنیتی‌سازی بسته به قدرت اقناعی گفتمان، می‌تواند با شکست یا موفقیت روبرو شود (امرس، ۱۴۰۰: ۲۷۶).

موضوع مهم دیگری که در نظام مسئله‌شناسی اهمیت زیادی دارد، نوع مسئله‌ها در شبکه علی و معلولی یا شبکه انواع متغیرهاست. در نرم‌افزار میک‌مک دست‌کم پنج نوع متغیر از همدیگر تفکیک شده‌اند که نشان‌دهنده میزان تأثیرگذاری و تأثیرپذیری آنهاست.

گونه نخست از متغیرهای مطرح که در بخش بالای سمت چپ شبکه قرار می‌گیرند، متغیرهای تعیین‌کننده یا مستقل^۳ هستند. متغیرهای تعیین‌کننده در شبکه متغیرها بیشترین تأثیرگذاری و کم‌ترین تأثیرپذیری را دارند. به همین جهت آنها نقش اصلی را در ساختن کل سیستم ایفا کرده

و جهت‌گیری توسعه سیستم را تحت تأثیر قرار می‌دهند. این متغیرها درون‌داده‌های شبکه نیز تلقی می‌شوند.

نوع دوم متغیرهای تقویت‌کننده یا رله‌کننده^۴ هستند. این متغیرها که در سمت بالای شبکه قرار دارند که نشان‌دهنده نفوذ و در عین حال وابستگی زیاد آنها است. این متغیرها تأثیرگذاری زیادی بر متغیرهای دیگر دارند و از متغیرهای تعیین‌کننده یا مستقل به شدت تأثیر می‌پذیرند. در نتیجه این گروه از متغیرها می‌توانند نقش تنظیم‌کننده عوامل خارجی سیستم باشند. از آنجایی که این متغیرها ناپایدار هستند از آنها به عنوان متغیرهای مشروط نیز نام می‌برند.

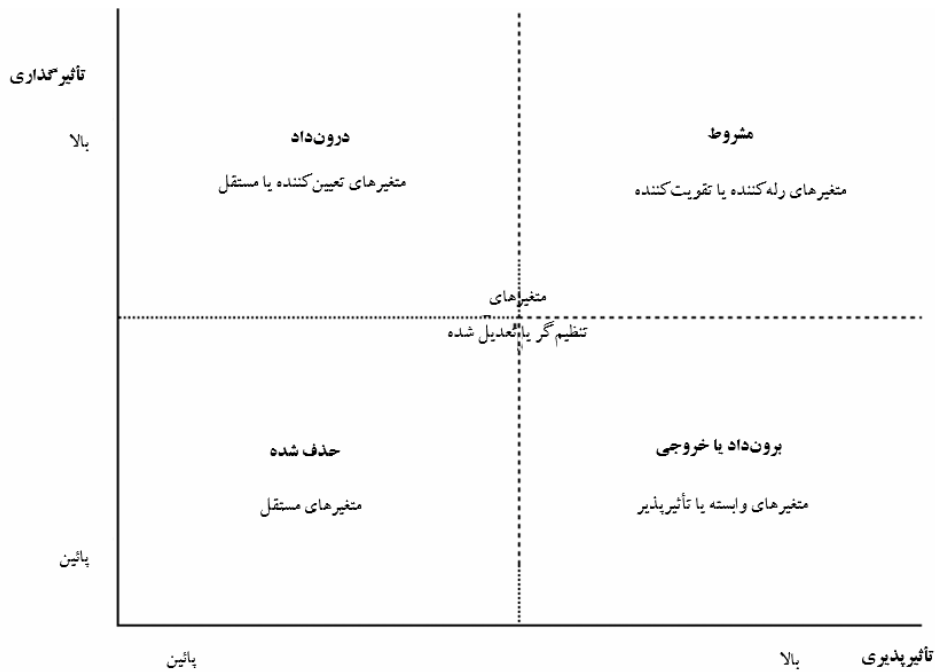
گروه سوم از متغیرها که در بخش پائین سمت چپ شبکه قرار دارند، به متغیرهای مستقل معروفند. آنها بر خلاف متغیرهای رله‌کننده، کم‌ترین تأثیرپذیری و همچنین کم‌ترین تأثیرگذاری را نسبت به سایر متغیرها دارند. مقادیر این متغیرها به مبدأ توزیع شده بسیار نزدیک هستند و به همین دلیل هیچ تأثیری بر تغییرات دینامیکی کلی سیستم ندارند. با این حال، اگر مقادیر یک متغیر نزدیک به ناحیه نفوذ بالا توزیع شود، آن‌گاه تأکید بر این است که این نوع از متغیرها می‌توانند کارایی سیستم را افزایش دهند. این گروه از متغیرها را متغیرهای مستقل یا حذف‌شونده^۵ نیز می‌نامند. در درون این بخش، هر قدر متغیر به تقاطع زاویه پائین نزدیک‌تر باشد، برون‌گذارتر و هر قدر به وسط شبکه نزدیک شود، تأثیرگذاری و تأثیرپذیری آن افزایش می‌یابد.

متغیرهای نوع چهارم در سمت راست پائین شکل قرار دارند که گویای تأثیرگذاری اندک و تأثیرپذیری بالای آنهاست. این متغیرها نسبت به تغییرات در متغیرهای تعیین‌کننده و تقویت‌کننده حساسیت بالایی دارند و به نوعی فاکتورهای خروجی سیستم به شمار می‌آیند. از آنجایی که این

۴. relay variables

۵. independence or excluded variables

متغیرها می‌توانند تأثیر متغیرهای تأثیرگذار را منعکس کنند، می‌توانند به عنوان عوامل شاخص برای ارزیابی اثربخشی کل سیستم در نظر گرفته شوند.



شکل ۱- شبکه تأثیرگذاری و تأثیرپذیری متغیرها

گروه پنجم متغیرهایی هستند که در وسط شبکه قرار می‌گیرند و به آنها متغیرهای تنظیم‌گر یا تعدیل‌شده می‌گویند. به دلیل اینکه آنها در مرکز شبکه نفوذ و وابستگی قرار دارند، خودشان را با سایر بخش‌ها تنظیم می‌کنند و حالت خودکنترلی دارند (Chen, 2018: 87-88).

در عرصه سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری راهبردی چیزی که اهمیت زیادی دارد، تعیین اولویت و اهمیت هر کدام از مسائل امنیتی است. طبق یک اصل بنیادی مطالعات راهبردی، دولت‌ها منابع نامحدودی ندارند که به همه مسائل بپردازند، آنها ناگزیرند منابع محدود خود را به حل و فصل مسائل و تأمین اهداف و منافع تخصیص دهند که کم‌ترین هزینه و بیشترین دستاورد را داشته باشد. برای رسیدن به این هدف، نظام مسئله‌شناسی هر سازمان و دولتی باید مشخص کند که هر یک از مسائل در کدام یک از این گروه‌های پنجگانه قرار دارد. مسائلی که تحلیل‌گران و سیاست‌مداران طرح می‌کنند، مسائل واقعی^۶ تعیین‌کننده و تأثیرگذار است یا در گروه مسائل اسمی^۸ و ظاهری قرار دارند و به‌رغم اینکه مسئله ملموس و مشهودی است و موجب شکل‌گیری مباحث و مناظرات مختلف در جامعه شده است، اما در زمره مسائل حذف‌شونده یا وابسته قرار می‌گیرند. بر اساس تجارب بشری و یافته‌های علمی تمرکز روی این نوع مسائل و تخصیص منابع محدود و کمیاب دولت به آنها، به معنای پرداختن به سایه‌ها و مبارزه با معلول‌ها است که در نهایت به از بین رفتن منابع محدود کشور می‌انجامد. تمرکز نظام سیاست‌گذاری کشور باید بر مسائلی که تأثیرگذاری زیادی دارند و به عنوان مسائل ریشه‌ای و واقعی از آنها یاد می‌شود، باشد. این نوع مسائل نقش تعیین‌کننده در شکل‌گیری، تقویت یا تضعیف سایر مسائل ایفا می‌کنند. بدون تفکیک و تمایز بین مسائل نمی‌توان اولویت‌بندی درستی بین آنها انجام داد. هنر تصمیم‌گیرندگان راهبردی شناخت اهمیت مسئله در شبکه تأثیرگذاری و تأثیرپذیری مسئله‌هاست تا با تمرکز بر مسائل تعیین‌کننده و تخصیص بهینه منابع، از هدررفت آنها جلوگیری کرده و اقدامات آنها دستاوردها قابل توجهی به همراه داشته باشد.

ب) روش پژوهش

yreal

λnominal

تمرکز این پژوهش، شناخت مسئله‌های راهبردی جمهوری اسلامی ایران و جایگاه هر کدام از آنها در شبکه تأثیرگذاری و تأثیرپذیری و در نهایت عوامل مؤثر در شکل‌گیری آنهاست. برای درک درست مسائل علاوه بر شناسایی مسائل از متون، با گروهی از صاحب‌نظران حوزه مطالعات راهبردی مصاحبه شده و با استفاده از روش دلفی در چند نوبت نظرات آنها اصلاح شده است. فرض اساسی در انتخاب روش یادشده، این است که ضمن بررسی مسائل راهبردی کشور، نگاهی به مسائل احتمالی آینده هم داشته باشد. بر اساس چنین برداشتی از روش دلفی برای شناسایی مسائل استفاده شده است.

روش دلفی، روش تحلیل ساختاری و شبکه تأثیرگذاری متغیرها یکی از پربسامدترین روش‌های به کارگرفته‌شده در تحلیل‌های راهبردی و پژوهش‌های آینده‌پژوهانه جدید است. اهمیت روش‌های فوق در تحلیل، تمرکز این روش‌ها بر برون‌آوری نظرات از کارآزمودگان در زمان کوتاه بوده و دستاوردها بسته به تخصص افراد در دانش مورد نظر، کیفیت و صحت پاسخ‌ها و همکاری و درگیری مداوم آنها در دوره مطالعه است. از این رو، جامعه آماری در این پژوهش به صورت هدفمند از میان متخصصانی که از دانش کافی در زمینه موضوع مورد نظر برخوردارند، انتخاب شده است. جامعه آماری پژوهش حاضر شامل تعداد ۱۵ نفر از اعضای هیئت علمی با گرایش‌های تحصیلی مختلف در حوزه‌های حقوق، علوم سیاسی، سیاست‌گذاری، تاریخ، جامعه‌شناسی فرهنگی، جامعه‌شناسی سیاسی، روابط بین‌الملل و جغرافیای سیاسی است.

جمع‌آوری داده در چند مرحله با استفاده از نرم‌افزار میک‌مک^۹ پردازش شده است. این نرم‌افزار که توسط میشل گوده و فرانسوا بورس^{۱۰} توسعه یافته، یک جدول ماتریسی است که در آن تأثیر متقابل و مستقیم متغیرها بر همدیگر از خبرگان دریافت و تأثیر و تأثر غیرمستقیم آنها بر یکدیگر

9Matrice d'Impacts croisés multiplication appliquée à un classement (MICMAC)

10Michel Godet and François Bourse

از طریق نرم‌افزار سنجیده می‌شود. این روش یک تحلیل ساختاری آینده‌نگرانه است که بر مطالعه روابط غیرمستقیم متغیرها استوار است و روش تحلیل ساختاری را به عنوان یک واقعیت، پذیرفته و بر اساس آن سیستمی را طراحی کرده و عناصر و متغیرهای مؤثر را مورد بررسی قرار داده و وابستگی متقابل آنها بر همدیگر را می‌سنجد. در این روش با در نظر گرفتن متغیرهای کیفی، کاوش آینده‌های متعدد و نامطمئن فراهم می‌شود. روش از تعریف مسئله شروع شده، سپس فهرستی از متغیرهای داخلی و خارجی شناسایی می‌شود و به تجزیه و تحلیل رابطه بین متغیرهایی که در سیستم ساخته شده است، می‌پردازد و آن رابطه‌ها را با توجه به میزان توان پیش‌برنده و وابستگی بین متغیرهای موجود می‌سنجد. وزن این متغیرها با توجه به میزان تأثیرگذاری آنها به شکل کم، متوسط و زیاد یا با اعداد صفر تا سه مشخص می‌شود که صفر یعنی عدم تأثیر و بقیه به ترتیب کم، متوسط و زیاد است. این ورودی ماتریس عموماً کیفی است و بر اساس نظرات خبرگان مشخص می‌شود (Benjumea-Arias, Castañeda & Valencia-Arias, 2016: 13). در این نرم‌افزار در یک رابطه غیرمستقیم، می‌توان سه متغیر و اثرات مستقیم و غیرمستقیم آنها را مشاهده کرد: متغیر X بر Y ؛ و متغیر Y بر متغیر Z تأثیر می‌گذارد. دو متغیر X و Z تأثیر مستقیمی بر متغیر Z ندارند، اما رابطه آنها با Y یک همبستگی متقابل است؛ به گونه‌ای که هر تغییری در X روی متغیر Z تأثیر خواهد گذاشت. تجزیه و تحلیل میک‌مک شامل توسعه یک نمودار است که مولفه‌ها را بر اساس قدرت پیش‌برنده و میزان وابستگی متغیرها طبقه‌بندی می‌کند. این روش با طبقه‌بندی عوامل و اعتبارسنجی آنها یک مدل ساختاری تفسیری ارائه می‌دهد و شبکه تأثیرگذاری و نوع متغیرها و میزان ارتباط آنها با همدیگر را آشکار می‌نماید.

ج) مسائل راهبردی ایران

جمهوری اسلامی ایران با مسائل و چالش‌های متعددی روبرو است. طبق روش دلفی که مبتنی بر یک فرایند ساختاری جمع‌آوری و ترکیب اطلاعات از افراد خبره است، پرسش‌نامه طراحی شده در میان گروهی از کارشناسان توزیع و از آنها خواسته شد که بر اساس دانش و حوزه تخصصی خود، مهم‌ترین مسائل راهبردی کشور را در ابعاد گوناگون امنیت ملی اعلام کنند. پرسش‌نامه قالب نیمه‌ساختاریافته بود و اعلام شد که مواردی که به نظرشان مطرح نشده را نیز اضافه نمایند. بر اساس اطلاعات استخراج شده از پرسش‌نامه‌ها، ۹۹ مسئله از سوی خبرگان عنوان شده بود که در جدول شماره ۱ آمده است. این مسائل اولیه و قابل ترکیب بود.

جدول ۱. فهرست مسائل راهبردی کشور

ردیف	مسائل
۱	کم‌توجهی به تولید
۲	کاهش سرمایه اجتماعی نظام سیاسی
۳	تقویت وحدت ملی (انسجام اجتماعی)
۴	کاهش اعتماد به صندوق رأی و انتخابات
۵	اختلاف بین قوا
۶	ضعف مدیریت بحران آب
۷	افت تحصیلی دانش‌آموزان
۸	مدیریت بحران کرونا
۹	مطالبات کارگری
۱۰	فشارهای معیشتی
۱۱	رادیکال‌سازی تجمع‌های اعتراضی توسط دشمنان و گروه‌های اپوزیسیون
۱۲	ضعف زیرساخت‌های کشور در حوزه امنیت انسانی
۱۳	درمان بیماران کرونایی
۱۴	واکسیناسیون سراسری مردم
۱۵	موازی‌کاری، ناهماهنگی و ضعف انسجام بین نهادی

ضعف در حوزه ضد اطلاعات	۱۶
تعدد نهادها در حوزه اقدامات پیشگیرانه	۱۷
نبود شبکه جامع یکپارچه اطلاعات از وضعیت زیرساخت‌ها	۱۸
کاهش فرزندآوری	۱۹
روند فزاینده بیکاری	۲۰
گرانی مسکن	۲۱
گرانی مایحتاج اولیه مردم	۲۲
عدم توزیع مناسب ارزاق	۲۳
مهاجرت ایرانیان به خارج از کشور	۲۴
افزایش هزینه‌های نظامی کشور	۲۵
ضعف نظام آموزش عالی در حل مسائل کشور	۲۶
سیاست‌زدگی مسئولان	۲۷
اولویت منافع حزبی جریانات سیاسی بر منافع ملی	۲۸
کاهش اعتماد نهادی	۲۹
کاهش مشارکت مردم در انتخابات ۱۴۰۰	۳۰
روند رو به رشد آسیب‌های اجتماعی	۳۱
واگرایی‌های قومی	۳۲
تورم فزاینده	۳۳
کم‌توجهی به توسعه مناطق قومی- مذهبی	۳۴
افزایش مخاطرات طبیعی (سیل، زلزله، آتش‌سوزی، خشک‌سالی و...)	۳۵
تأمین سوخت نیروگاه‌های تولید برق کشور	۳۶
نبود یکپارچگی حکمرانی در مدیریت فضای مجازی کشور	۳۷
افزایش فعالیت اپوزیسیون	۳۸
تأثیرپذیری فضای علمی از فضای سیاسی	۳۹
موج جدید مهاجرت نخبگان به خارج از کشور	۴۰
نهادهای موازی قانونگذاری	۴۱
فقدان قانون خاص راجع به وضعیت‌های اضطراری	۴۲
ضعف بسترهای حکمرانی فرهنگی	۴۳
فعالیت‌های اقتصاد ناسالم (کول‌بری- قاچاق و...)	۴۴

تهدید امنیت غذایی	۴۵
آلودگی هوا	۴۶
آلودگی منابع آبی	۴۷
ضعف زیرساخت‌های ارتباطی در حوزه فضای مجازی	۴۸
نبود راهبرد سایبری جامع و کارآمد	۴۹
ضعف نهادی در حوزه سایبری	۵۰
ضعف قدرت دفاع سایبری کشور	۵۱
گسترش جرائم و حملات سایبری (هک و فیشینگ و...)	۵۲
گسترش پوشش اینترنت ماهواره‌ای	۵۳
تسلط و ترویج سرمایه‌های فرهنگی مهاجم و غیر بومی	۵۴
تبدیل فضای مجازی به میدان اصلی فرهنگی	۵۵
شکاف میان جریان‌های سیاسی و اقشار اجتماعی	۵۶
ضعف در فرایند شکل‌گیری احزاب اندام وار	۵۷
نبود قانون جامع انتخابات در کشور	۵۸
نبود چارچوب‌های مشخص برای اجرایی‌کردن راهبردهای سند تحول قضایی و سند امنیت قضایی	۵۹
بی‌توجهی به بسترهای تشدید فساد به ویژه تحریم‌ها، بحران‌های اجتماعی و نارضایتی همگانی	۶۰
فساد	۶۱
وجود قوانین معارض و موازی‌کاری نهادها در حوزه مالکیت اسنادی	۶۲
تداوم غافلگیری از اقدامات فعال دشمن در داخل کشور	۶۳
همراه‌شدن مسئله تحریم با بحران پاندمی کرونا	۶۴
کسری بودجه	۶۵
جابه‌جایی کارگزاران نظام	۶۶
تحریم‌ها	۶۷
موانع پیش رو برای همکاری بلندمدت با چین	۶۸
موانع توسعه روابط ایران و هند	۶۹
بی‌ثباتی و منازعه در افغانستان	۷۰
موانع توسعه روابط راهبردی با پاکستان	۷۱
تداوم منازعه و گسترش نفوذ رقبا در قفقاز	۷۲
سیاست خارجی توسعه‌طلبانه ترکیه در محیط راهبردی ایران	۷۳

بی‌ثباتی و فاصله‌گرفتن دولت عراق از ایران	۷۴
حضور نظامی آمریکا در محیط راهبردی ایران	۷۵
کاهش نقش و جایگاه منطقه‌ای ایران	۷۶
مدیریت سیاست منطقه‌ای ایران	۷۷
تداوم تنش ایران و عربستان	۷۸
شکاف توسعه اقتصادی میان ایران و رقبای منطقه‌ای	۷۹
موانع تبدیل همکاری راهبردی به روابط راهبردی ایران و روسیه	۸۰
تداوم بحران سوریه	۸۱
عدم توسعه مناسبات با کشورهای همسایه	۸۲
تداوم تنش با اروپا بر سر احیا و اجرای برجام	۸۳
عدم پایبندی اروپا به تعهدات برجامی	۸۴
همگرایی اروپا و آمریکا در دوره بایدن	۸۵
نبود تعادل در شرق‌گرایی و غرب‌گرایی در سیاست خارجی	۸۶
فرسایش ظرفیت‌های ژئوپلیتیک	۸۷
عادی‌سازی روابط اسرائیل با کشورهای حاشیه خلیج فارس	۸۸
تداوم فعالیت گروه‌های تروریستی و تکفیری در محیط پیرامونی ایران	۸۹
امنیتی‌سازی ایران	۹۰
ناسازگاری سیاست خارجی با نظم بین‌الملل	۹۱
تضعیف محور مقاومت	۹۲
قرارگرفتن ایران در فهرست سیاه FATF	۹۳
ناهماهنگی و عدم اجماع داخلی در حوزه سیاست خارجی	۹۴
فشار آمریکا برای گسترش موضوعات مذاکره	۹۵
تنظیم مناسبات با آمریکا	۹۶
پیشبرد دیپلماسی اقتصادی در سایه تحریم‌ها و FATF	۹۷
تشدید تقابل ایران با رژیم صهیونیستی	۹۸
پرونده هسته‌ای	۹۹

طی دو مرحله نظرسنجی از خبرگان، مسائل کم‌اهمیت پالایش و تنها مسائلی که امتیاز بالاتری از میانگین کل امتیازات در محاسبات دلفی کسب کرده بودند و در روش تحلیل ساختاری مورد

ارزیابی قرار گرفته بودند، باقی ماندند. در نتیجه مسائل از ۹۹ مورد به ۳۷ مورد کاهش یافت. عناوین کوتاهی برای هر کدام از این مسائل انتخاب شد تا در نرم افزار میک مک وارد شود.

جدول ۱. نتایج حاصل از روش دلفی

ردیف	عنوان	عنوان کوتاه
۱	کاهش سرمایه اجتماعی نظام سیاسی	سرمایه اجت
۲	کاهش اعتماد به صندوق رأی و انتخابات	انتخابات
۳	اختلاف بین قوا	اختلاف قوا
۴	مدیریت بحران کرونا	کرونا
۵	فشارهای معیشتی	فشار معیشتی
۶	موازی کاری، ناهماهنگی و ضعف انسجام بین نهادی	موازی کاری
۷	روند فزاینده بیکاری	بیکاری
۸	گرانی مسکن	گرانی مسکن
۹	سیاست زدگی مسئولان	سیاست زدگی
۱۰	روند رو به رشد آسیب های اجتماعی	آسیب اجتما
۱۱	تورم فزاینده	تورم
۱۲	شکاف میان جریان های سیاسی و اقشار اجتماعی	شکاف ج.اجت
۱۳	ضعف در نظام حکمرانی	ض. حکمرانی
۱۴	فساد	فساد
۱۵	کسری بودجه	کسری بودجه
۱۶	تبدیل نارضایتی عمومی به اعتراض اجتماعی	اعتراض اجت
۱۷	عدم اجماع در سیاست خارجی	عدم اجماع
۱۸	نبود یکپارچگی امنیتی - اطلاعاتی	ن. یکپارچگی
۱۹	شکاف دولت - ملت	ش. دولت ملت

ردیف	عنوان	عنوان کوتاه
۲۰	تحریم‌ها	تحریم‌ها
۲۱	کاهش نقش و جایگاه منطقه‌ای ایران	ح. منطقه‌ای
۲۲	مدیریت سیاست منطقه‌ای ایران	س. منطقه‌ای
۲۳	تداوم تنش ایران و عربستان	تنش‌ای. عرب
۲۴	شکاف توسعه اقتصادی میان ایران و رقبای منطقه‌ای	شکاف توسعه
۲۵	عدم توسعه مناسبات با همسایگان	همسایگان
۲۶	همگرایی اروپا و آمریکا در قبال ایران	اروپا آمریکا
۲۷	فرسایش ظرفیت‌های ژئوپلیتیک ایران	فرسایش
۲۸	امنیتی سازی	امنیتی ساز
۲۹	کم توجهی به تولید	تولید
۳۰	تنظیم مناسبات با آمریکا	ت. م. آمریکا
۳۱	قرارگرفتن ایران در لیست سیاه FATF	FATF
۳۲	تشدید تقابل رژیم صهیونیستی با ایران	صهیونیست
۳۳	تضعیف محور مقاومت	محور مقاومت
۳۴	ناسازگاری سیاست خارجی با نظم بین‌الملل	ناسازگاری
۳۵	پرونده هسته‌ای	هسته‌ای
۳۶	نبود تعادل در شرق‌گرایی و غرب‌گرایی در سیاست خارجی	نبود تعادل
۳۷	جابه‌جایی کارگزاران نظام	جابه‌جایی

در مرحله بعد به منظور بررسی روابط متقابل بین مهم‌ترین مسائل شناسایی شده، ماتریس دوبعدی موسوم به ماتریس اثرات متقابل به ابعاد ۳۷*۳۷ تشکیل شد. در این ماتریس، میزان تأثیرگذاری مسئله‌های موجود در سطرها بر مسئله‌های موجود در ستون‌ها در نشست خبرگی مورد ارزیابی قرار گرفت. در این جدول ماتریسی مجموع امتیاز سطرها، میزان تأثیرگذاری و مجموع امتیاز ستون‌ها، میزان تأثیرپذیری مسئله‌ها را نشان می‌دهد. برای هر دو مسئله پرسش زیر مطرح است:

جدول ۲. تحلیل اولیه ماتریس تأثیر متقابل

مقدار	شاخص‌ها
۳۷	اندازه ماتریس
۲	تعداد چرخش
۸۰۳	تعداد صفر
۲۰۱	تعداد یک
۲۰۹	تعداد دو
۸۲	تعداد سه
۵	تعداد P
۵۶۶	مجموع روابط
٪ ۴۱	پرشده‌گی

آیا رابطه‌ای از نوع تأثیر مستقیم بین مسئله ۱ و مسئله ۲ وجود دارد؟ اگر پاسخ منفی باشد عدد صفر در هر یک از سلول‌ها قرار می‌گیرد. عدد ۱ برای تأثیر کم، عدد ۲ برای تأثیر متوسط و در نهایت، عدد ۳ برای تأثیر زیاد در سلول قرار می‌گیرد. به منظور انجام محاسبات پیچیده ماتریس تحلیل تأثیر متقابل و تسهیل انجام تحلیل ساختاری از نرم‌افزار میک‌مک استفاده شد. نرم‌افزاری که بر خلاف نرم‌افزارهای قبلی فاصله صفر و یک

را محاسبه می‌کند. تحلیل اولیه داده‌های ماتریس و تأثیرات متقاطع نشان‌دهنده آن است که با توجه به ابعاد ماتریس از مجموع ۱۳۶۹ رابطه، ۵۶۶ رابطه بین مسئله‌ها شناسایی شده و ماتریس حدود ۴۱ درصد پرشده‌گی دارد. بیشترین روابط بین مسئله‌ها، مربوط به تأثیر متوسط و تأثیر ضعیف است. همچنین، پنج رابطه تأثیر بالقوه نیز بین مسئله‌ها شناسایی شده که حاکی از آن است که با وجود رابطه بین آن‌ها، جامعه آماری نتوانسته شدت آن را مشخص کند. همچنین، ماتریس بعد از دو بار چرخش، به مطلوبیت و بهینه‌شدگی، ۹۹ درصد رسیده است.

در روش تحلیل ساختاری، کارشناسان در جلسات خبرگی تنها تأثیر مستقیم مسائل بر یکدیگر را مورد سنجش قرار می‌دهند و در ادامه نرم‌افزار، تأثیرات غیرمستقیم مسائل بر یکدیگر محاسبه می‌شود. برای این منظور هر یک از مسئله‌ها توسط نرم‌افزار به توان‌های ۲، ۳، ۴، ۵ و غیره رسانده و بر این اساس، تأثیرات غیرمستقیم روابط مسئله‌ها سنجیده می‌شود. تفاوت روابط مستقیم و غیرمستقیم در این است که در روابط مستقیم تنها رابطه دو مسئله بدون دخالت دیگر مسائل بررسی می‌شود، اما در رابطه غیرمستقیم تأثیر متغیرهای واسطه نیز در نظر گرفته می‌شود. از آنجا که تأثیرات متقابل مسائل در شبکه‌ای درهم‌تنیده با یکدیگر قرار دارند، در این نوشتار تأثیرات

غیرمستقیم مسائل بر یکدیگر، محور تحلیل قرار گرفته است تا جایگاه هر کدام از مسائل مشخص شود.

در جدول ۳ تأثیر غیرمستقیم مسئله‌ها بر یکدیگر نشان داده شده است. بر اساس داده‌های این جدول، به ترتیب «عدم اجماع در سیاست خارجی»، «ناسازگاری سیاست خارجی با نظم بین‌المللی»، «تنظیم مناسبات با آمریکا»، «اختلاف بین قوا» و «تحریم‌ها» تأثیرگذارترین مسئله‌ها شناخته شده‌اند. همچنین، به ترتیب «کاهش سرمایه اجتماعی نظام سیاسی»، «کاهش نقش و جایگاه منطقه‌ای ایران»، «مدیریت سیاست منطقه‌ای ایران»، «تنظیم مناسبات با آمریکا» و «پرونده هسته‌ای» تأثیرپذیرترین مسئله‌ها هستند.

جدول ۳. جدول تأثیرگذاری و تأثیرپذیری غیر مستقیم مسائل

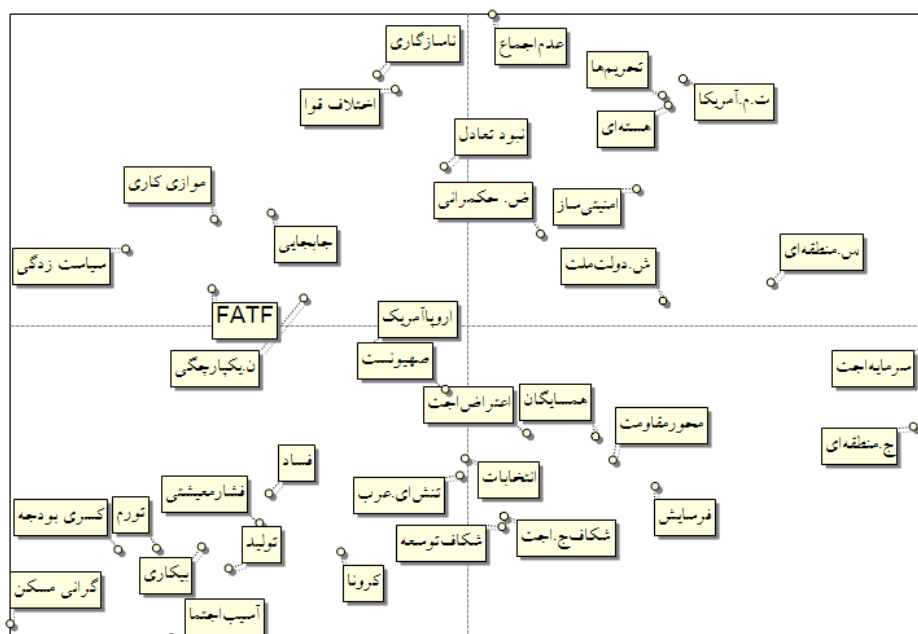
میزان تأثیر پذیری	میزان تأثیر گذاری	مسئله	ردیف
۹۵۷۴۶۴	۵۰۲۴۹۳	کاهش سرمایه اجتماعی نظام سیاسی	۱
۵۰۸۲۸۲	۳۳۵۳۲۴	کاهش اعتماد به صندوق رأی و انتخابات	۲
۴۴۰۳۱۱	۵۷۱۵۹۶	اختلاف بین قوا	۳
۳۸۷۵۰۷	۱۹۹۱۱۶	مدیریت بحران کرونا	۴
۳۰۸۴۷۲	۲۴۱۷۳۳	فشارهای معیشتی	۵
۲۶۴۴۳۴	۶۸۲۷۸۷	موازی‌کاری، ناهماهنگی و ضعف انسجام بین نهادی	۶
۲۵۲۱۲۰	۲۰۷۱۶۹	روند فزاینده بیکاری	۷
۶۶۰۵۴	۹۵۴۲۱	گرانی مسکن	۸
۱۷۸۲۷۳	۶۳۹۶۴۰	سیاست‌زدگی مسئولان	۹
۲۲۲۸۲۲	۷۴۵۲۰	روند رو به رشد آسیب‌های اجتماعی	۱۰

میزان تأثیر پذیری	میزان تأثیر گذاری	مسئله	ردیف
۲۰۸۲۳۱	۲۰۵۱۷۵	تورم فزاینده	۱۱
۵۴۶۰۵۳	۲۵۱۳۴۹	شکاف میان جریان‌های سیاسی و اقشار اجتماعی	۱۲
۵۸۱۶۹۳	۶۶۱۵۲۲	ضعف در نظام حکمرانی	۱۳
۳۱۷۷۴۹	۲۸۴۶۱۳	فساد	۱۴
۱۷۰۹۲۶	۲۰۲۹۷۲	کسری بودجه	۱۵
۵۶۸۳۳۱	۳۷۲۲۶۰	تبدیل نارضایتی عمومی به اعتراض اجتماعی	۱۶
۵۳۴۷۹۳	۹۸۰۳۱۷	عدم اجماع در سیاست خارجی	۱۷
۳۵۱۳۵۰	۵۶۸۲۹۹	نبود یکپارچگی امنیتی - اطلاعاتی	۱۸
۷۰۰۹۴۵	۵۶۴۱۹۲	شکاف دولت- ملت	۱۹
۷۰۰۱۸۶	۸۶۲۷۸۲	تحریم‌ها	۲۰
۹۴۴۲۲۸	۳۸۱۶۳۰	کاهش نقش و جایگاه منطقه‌ای ایران	۲۱
۸۰۵۷۵۶	۵۹۱۰۸۲	مدیریت سیاست منطقه‌ای ایران	۲۲
۵۰۳۳۰۶	۳۱۰۸۹۱	تداوم تنش ایران و عربستان	۲۳
۵۴۴۲۳۸	۲۶۳۱۷	شکاف توسعه اقتصادی میان ایران و رقبای منطقه‌ای	۲۴
۶۳۸۲۲۸	۳۶۷۳۰۵	عدم توسعه مناسبات با همسایگان	۲۵
۴۱۱۹۸۰	۴۹۷۸۹۷	همگرایی اروپا و آمریکا در قبال ایران	۲۶
۶۹۳۱۷۴	۲۹۴۸۷۰	فرسایش ظرفیت‌های ژئوپلیتیک ایران	۲۷
۶۷۵۰۵۷	۷۹۶۲۲۸	امنیتی‌سازی	۲۸
۲۷۸۴۸۷	۱۷۵۸۰۵	کم‌توجهی به تولید	۲۹
۷۲۰۱۵۶	۸۸۶۶۵۴	تنظیم مناسبات با آمریکا	۳۰
۲۶۲۱۱۲	۵۸۱۸۸۷	قرارگرفتن ایران در لیست سیاه FATF	۳۱

ردیف	مسئله	میزان تأثیر گذاری	میزان تأثیر پذیری
۳۲	تشدید تقابل رژیم صهیونیستی با ایران	۴۳۵۹۳۱	۴۸۹۱۱۹
۳۳	تضعیف محور مقاومت	۳۳۳۲۰۸	۶۵۲۱۳۲
۳۴	ناسازگاری سیاست خارجی با نظم بین‌الملل	۸۹۳۰۴۲	۴۲۲۵۶۰
۳۵	پرونده هسته‌ای	۸۴۸۲۳۶	۷۰۵۹۷۳
۳۶	نبود تعادل در شرق‌گرایی و غرب‌گرایی در سیاست خارجی	۷۵۹۴۹۸	۴۸۷۸۵۶
۳۷	جابه‌جایی کارگزاران نظام	۶۹۱۹۴۰	۳۱۹۸۵۵
	جمع کل	۹۳۴	۹۳۴

برای شناسایی مسئله‌های مهم، موقعیت آن‌ها در نمودار تأثیرگذاری و تأثیرپذیری رسم می‌شود. نرم‌افزار نموداری مشابه را ارائه می‌دهد.

بر این اساس، مسئله‌های احصاشده در پنج گروه به نام مسئله‌های تأثیرگذار و تعیین‌کننده (واقع در سمت چپ بالا)، مسئله‌های نتیجه‌ای یا تأثیرپذیر (سمت راست پائین)، مسئله‌های تقویت‌کننده یا رله‌کننده (سمت راست بالا)، مسئله‌های مستقل یا حذف‌شونده (سمت چپ پائین) و مسئله‌های تنظیم‌گر که در وسط شبکه قرار دارند، تقسیم‌بندی و تحلیل می‌شوند.



شکل ۳. پراکندگی مسئله‌ها و جایگاه آن‌ها در محور تأثیرگذاری - تأثیرپذیری غیر مستقیم

مسئله‌های تأثیرگذار: مسئله‌های تأثیرگذار که در بخش درون‌دادها قرار دارند، تأثیرگذارترین مسئله‌های امنیتی به شمار می‌آیند. این مسائل به دلیل اینکه در زمره متغیرهای مستقل هستند و دگرگونی سیستم به آن‌ها وابسته است، اهمیت زیادی دارند. اهمیت دیگر آنها به این است که این مسئله‌ها عموماً توسط سیستم (مجموعه کنش حاصل از دیگر مسئله‌ها) قابل کنترل نیستند و بیشتر به عنوان عوامل مستقل از سیستم عمل می‌کنند. از این رو، کنترل این مسائل اهمیت زیادی دارد و در صورت موفقیت آثار و پیامدهای آن در سایر بخش‌ها نیز آشکار می‌شود. بر اساس این مسئله‌ها عبارت‌اند از:

- ناسازگاری سیاست خارجی با نظم بین‌الملل؛
- اختلاف بین قوا؛
- نبود تعادل در شرق‌گرایی و غرب‌گرایی در سیاست خارجی؛
- موازی‌کاری، ناهماهنگی و ضعف انسجام بین نهادی؛
- جابه‌جایی کارگزاران نظام و
- سیاست‌زدگی مسئولان.

بخش عمده‌ای از این مسائل از جنس آسیب‌پذیری‌هاست که به دلیل دیرینگی، پایداری و درونی‌شدن به بخشی از ساختار سیستم تبدیل شده‌اند و تغییر آنها به همان میزان نیازمند تغییرات ملموس در سیاست‌ها، شیوه حکومت‌داری و پایداری در اصلاح امور است.

مسئله‌های تقویت‌کننده یا رله‌کننده: این مسئله‌ها هم‌زمان به صورت بسیار تأثیرپذیر و بسیار تأثیرگذار عمل می‌کنند. طبیعت این مسئله‌ها با نبود پایداری آمیخته است، زیرا هر عمل و تغییری بر روی آنها واکنش و تغییر بر دیگر مسئله‌ها را به دنبال دارد. این‌گونه نتایج و واکنش‌ها اثر بومرنگی به همراه دارد که در نهایت باعث تشدید یا میرایی اثر و علامت اولیه می‌شود. این مسئله‌ها عبارت‌اند از:

- تنظیم مناسبات با آمریکا؛
- تحریم‌های بین‌المللی و یک‌جانبه آمریکا؛
- پرونده هسته‌ای؛
- عدم اجماع در سیاست خارجی؛
- امنیتی‌سازی جمهوری اسلامی ایران در عرصه بین‌المللی؛
- ضعف نظام حکم‌رانی؛
- مدیریت سیاست منطقه‌ای و
- شکاف دولت-ملت.

این مسئله‌ها ظرفیت بسیار بالایی برای تبدیل شدن به بازیگران کلیدی در سیستم را دارند، زیرا به علت ماهیت ناپایدارشان، توانش تبدیل شدن به نقطه انفصال را در سیستم دارند. آنها از متغیرهای تعیین‌کننده تأثیر پذیرفته و به همان سرعت و میزان بر روی متغیرهای وابسته تأثیرگذارند. از این جهت، مسئله‌های موجود در این بخش را متغیرهای رله‌کننده هم می‌گویند. آنها ریسک و سیالیت بالایی دارند و معمولاً در سیاست‌گذاری جزو مسئله‌هایی هستند که مورد توجه قرار گرفته و تلاش می‌شود که نسبت به حل و فصل آنها اقدام شود. این مسائل هرچند بخشی از سیستم تلقی می‌شوند، اما نقش کارگزاران در تغییر آنها می‌تواند پررنگ‌تر باشد. از این منظر این گروه از مسئله‌ها به هدف مهم سیاست‌گذاری برای تغییر تبدیل می‌شوند.

مسئله‌های وابسته یا تأثیرپذیر؛ مسئله‌های وابسته، تأثیرگذاری پائین و تأثیرپذیری بسیار بالایی دارند. آنها در سمت چپ پائین شبکه قرار دارند و نسبت به تغییر در مسئله‌های تأثیرگذار حساسیت بسیار بالایی دارند. آنها به دلیل اینکه تأثیرپذیر هستند و تأثیری روی سیستم ندارند، خروجی‌های سیستم می‌باشند. در پژوهش حاضر موارد زیر در گروه مسئله‌های وابسته قرار گرفتند:

- کاهش سرمایه اجتماعی نظام سیاسی؛
- کاهش نقش و جایگاه منطقه‌ای ایران؛
- عدم توسعه مناسبات با همسایگان؛
- تضعیف محور مقاومت و
- فرسایش ظرفیت‌های ژئوپلیتیک.

این گروه از مسئله‌ها به‌رغم اینکه نمود بیرونی زیادی دارند و معمولاً در جامعه و نظام سیاست‌گذاری بیش از موارد دیگر مورد توجه قرار می‌گیرند، اما بیشتر از جنس مسائل معلول هستند تا علت. بنابراین تمرکز روی آنها نمی‌تواند با اصول سیاست‌گذاری و یافته‌های مطالعات راهبردی هم‌خوانی داشته باشد. تخصیص منابع محدود کشور به این گروه از مسئله‌ها نمی‌تواند

نتایج لازم را به همراه داشته باشد. البته این گزاره به معنای نادیده گرفتن آنها یا کم‌اهمیت بودن آنها نیست. گزاره فوق اشاره به این اصل بنیادی دارد که تمرکز سیاست‌گذار باید بر مسئله‌های تعیین‌کننده باشد که حل و فصل آنها می‌تواند آثار مثبتی روی گروه مسئله‌های تأثیرپذیر داشته باشد. مسئله‌های وابسته بیشتر از جنس مسئله‌های اسمی هستند، تا واقعی. به همین دلایل تغییر مثبت در دو گروه از مسئله‌های تعیین‌کننده و مسئله‌های تقویت‌کننده، آثار مثبت خود را روی مسئله‌های وابسته که به خروجی‌های سیستم معروف‌اند، آشکار خواهد کرد.

مسئله‌های مستقل یا حذف‌شونده: این مسئله‌ها نه تأثیرگذاری بالایی دارند و نه تأثیرپذیری بالا. به همین دلیل این گروه از مسئله‌ها اهمیت زیادی نداشته و حذف آنها از تحلیل پیامدی برای تحلیل نخواهد داشت. بدین‌سان، با توجه به تأثیرگذاری کم و تأثیرپذیری پائین این مسئله‌ها، آنها ارزش قابل‌اعتنایی برای صرف امکانات و منابع نخواهند داشت. البته این به معنای بی‌اهمیت بودن این مسائل نیست، بلکه گویای مستقل بودن آنهاست. آنها به توجه جداگانه و مستقل از سایر مسئله‌ها نیاز دارند. برای حل و فصل آنها لازم است سازوکار مناسبی در نظر گرفته شود. در واقع، هر گونه کنش و یا تغییری در دیگر مسائل، تغییر چندانی در وضعیت آنها ایجاد نخواهد کرد. این مسئله‌ها شامل این موارد زیر است:

- گرانی مسکن
- کسری بودجه عمومی دولت
- تورم فزاینده
- روند فزاینده بیکاری
- کم‌توجهی به تولید
- روند رو به رشد آسیب‌های اجتماعی
- مدیریت بحران کرونا
- فساد و فشارهای معیشتی.

مسئله‌های میانی یا تنظیم‌گر: مسئله‌های تنظیم‌گر که به آنها مسئله‌های خوشه‌ای نیز گفته می‌شود، در میانه شبکه مسائل راهبردی کشور قرار دارند. این مسئله‌ها نه به اندازه کافی تأثیرگذارند و نه به اندازه مسئله‌های وابسته تأثیرپذیرند. به همین دلیل آنها در هیچ‌کدام از چهار خانه اصلی شبکه مسائل قرار نمی‌گیرند. در مورد این مسئله‌ها و تأثیر آنها بر روی سیستم نمی‌توان نتیجه‌گیری قطعی داشت. این مسائل از این قرارند:

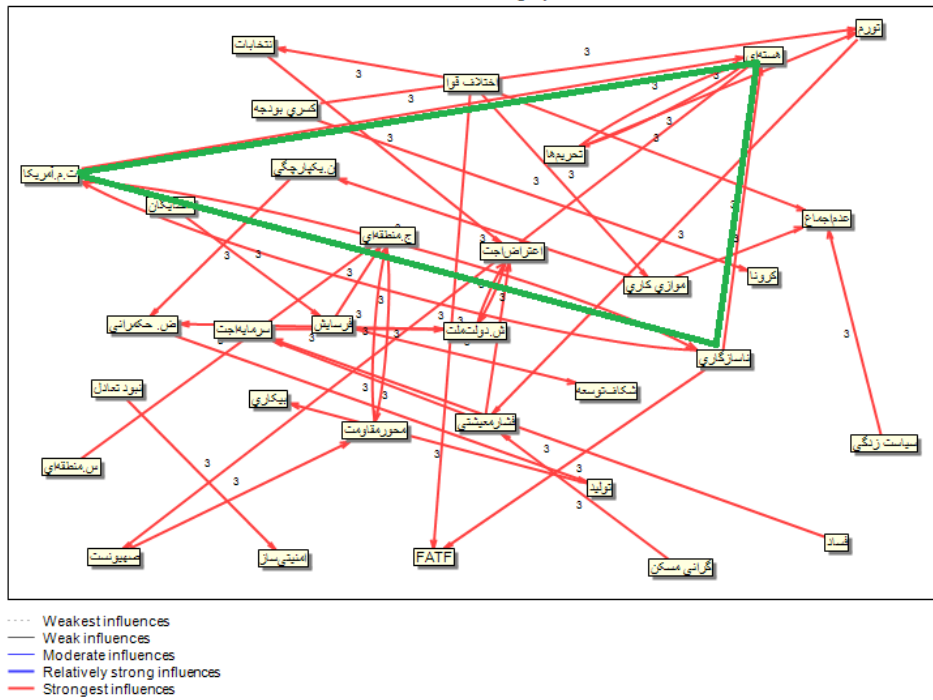
- قرارگرفتن ایران در فهرست اقدامات تقابلی گروه ویژه اقدام مالی
- نبود یکپارچگی امنیتی - اطلاعاتی
- تشدید تقابل با رژیم صهیونیستی
- کاهش اعتماد به صندوق رأی و انتخابات و
- تداوم تنش ایران و عربستان.

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که جمهوری اسلامی ایران با سه مسئله راهبردی روبرو است که در منتهی‌الیه شبکه متغیرهای تقویت‌کننده قرار دارند؛ تنظیم مناسبات با آمریکا، تحریم‌های بین‌المللی و پرونده هسته‌ای. این سه مسئله به دلیل اینکه بیشترین تأثیرپذیری از متغیرهای مستقل را دارند و همچنین به خاطر اینکه تأثیرگذاری بیشتری بر مسئله‌های وابسته دارند، جزو آن گروه از مسائلی قرار می‌گیرند که باید هدف سیاست‌گذار باشد. این سه مسئله در انتهای محوری قرار می‌گیرند که از زاویه پائینی سمت چپ به سوی گوشه منتهی‌الیه سمت بالای راست ترسیم می‌شود. این محور نشان‌دهنده هدف‌گذاری سیاست‌مدار برای برخورد با مسائل است. این سه مسئله راهبردی بیش از مسئله‌های ساختاری دیگر قابلیت تأثیرپذیری از تصمیم و رفتار حکومت را دارند. اراده کارگزاران در مسائل تقویت‌کننده می‌تواند نمود بیشتری داشته باشد. بر اساس نتایج مسئله‌های مهم مسائلی هستند که در میان مسئله‌های تأثیرگذار و تأثیرپذیر مشترک بوده و در هر دو بخش از جایگاه بالایی برخوردار بوده‌اند. مسئله‌های راهبردی، مسئله‌هایی هستند که هم قابل دست‌کاری و کنترل و هم بر پویایی و تغییر سیستم تأثیرگذار باشند.

د) تحلیل شبکه نظام مسئله‌ها

برای بررسی میزان و چگونگی درهم‌تنیدگی مسئله‌ها با یکدیگر، شبکه نظام مسئله‌ها مورد تحلیل قرار گرفته است. در این تحلیل، شدت و جهت تأثیرگذاری مسئله‌ها بر یکدیگر بررسی شده است. اینکه شبکه مسئله‌ها ساختار بهم‌پیوسته‌ای دارد یا از روابط زنجیروار بهم‌پیوسته یا جدا از هم، تشکیل شده و جهت تأثیرگذاری هر مسئله بر دیگر مسئله‌ها و شدت آن به چه میزان است، از مهم‌ترین مواردی است که در تحلیل شبکه نظام مسئله‌ها مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. بر اساس داده‌های حاصل از تجزیه و تحلیل شبکه نظام مسئله‌ها، جمهوری اسلامی ایران با مسائلی روبرو است که در سطوح بالای شدت تأثیرگذاری مبتنی بر روابط زنجیروار و جدا از هم قرار دارند. در این نوع رابطه، تعدادی از مسائل، رابطه زنجیره‌ای با یکدیگر تشکیل می‌دهند که بعضاً کوتاه بوده و قطع می‌شود. در این حالت، سیاست‌گذار مجبور می‌شود برای یافتن سازوکار مناسب به مسائل متعددی توجه کند. تعدد روابط با در اختیار قراردادن زمینه‌های مختلف حل مسئله، مانع ایجاد بن‌بست در امر کشورداری می‌شود.

شکل ۴. نمودار نظام مسائل کشور در وضعیت تأثیرات مستقیم

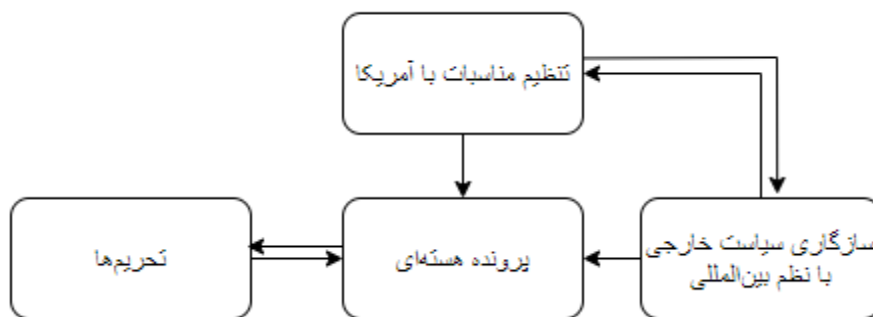


بر اساس آنچه در نشان داده شده، تنها رابطه شبکه‌ای موجود در این سطح از رابطه مربوط به سه مسئله «ناسازگاری سیاست خارجی با نظم بین‌المللی»، «تنظیم رابطه با آمریکا» و «پرونده هسته‌ای» است. از هم‌گسستن این شبکه با تمرکز بر دو مسئله «ناسازگاری سیاست خارجی با نظم بین‌المللی» و «تنظیم رابطه با آمریکا» امکان‌پذیر است. حل این شبکه علاوه بر تأثیرگذاری بر «پرونده هسته‌ای»، «تحریم‌ها» را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد.

ماهیت مسائل فوق حاکی از آن است که درک صحیح از موقعیت ژئوپلیتیک کشور اقتضا می‌کند جمهوری اسلامی ایران در تنظیم روابط خود با قدرت‌های بزرگ به گونه‌ای عمل کند که به

میدان هماوردی آنان تبدیل نشود. در این شبکه، سه مسئله راهبردی مهم در سال ۱۴۰۰ با یکدیگر ساختار شبکه‌ای را ایجاد کرده‌اند. در حال حاضر قریب به دو دهه است که پرونده هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران در آژانس بین‌المللی انرژی اتمی باز بوده و بعضاً بیانیه‌هایی نیز علیه ایران صادر شده و همچنین به صدور قطعنامه‌هایی در شورای امنیت علیه جمهوری اسلامی ایران انجامیده است. هرچند برجام تلاشی برای حل موضوع هسته‌ای ایران قلمداد شده، اما یافته‌های این پژوهش حاکی از آن است که یکی از سازوکارهای مناسب برای این موضوع، توجه به دو مسئله «تنظیم مناسبات با آمریکا» و «سازگاری سیاست خارجی کشور با نظم بین‌المللی» است. همان‌گونه که در نمودار زیر نیز نشان داده شده، این مسائل اهمیت زیادی در حل موضوع هسته‌ای و تحریم‌ها دارند. البته، ضروری است به تأثیرگذاری مسائل تأثیرگذار بر اجزای این مدل نیز توجه شود.

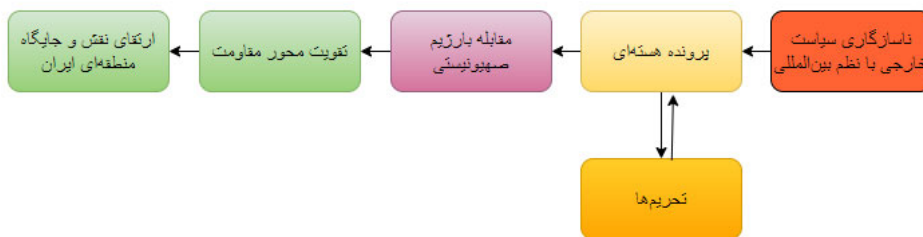
شکل ۵. مدل مفهومی مواجهه با مسائل پرونده هسته‌ای و تحریم‌ها



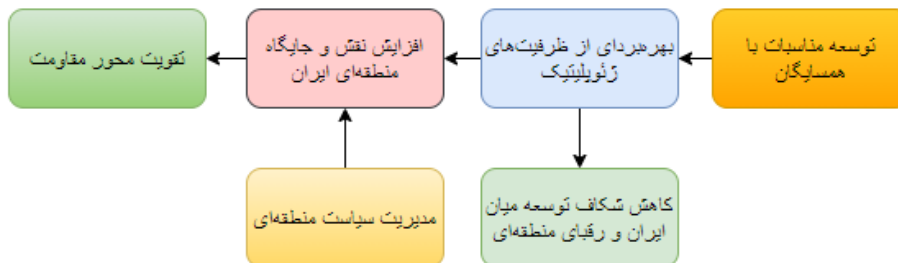
در تبیین رابطه زنجیره‌ای مسائل با یکدیگر، دو نمونه از این روابط مربوط به سازوکار تقویت محور مقاومت بر اساس یافته‌های پژوهش در شکل ۶ و

شکل نشان داده شده است. یکی از این دو زنجیره بر بنیان ناسازگاری و نفی و دیگری بر پایه رویکرد ایجابی و توسعه مناسبات با همسایگان است. رویکرد ایجابی کم‌هزینه و پربازده و رویکرد سلبی پرهزینه است و احتمال حل مسئله کمتر و نتایج آن محدود خواهد بود.

شکل ۶. روش کم‌هزینه تقویت محور مقاومت

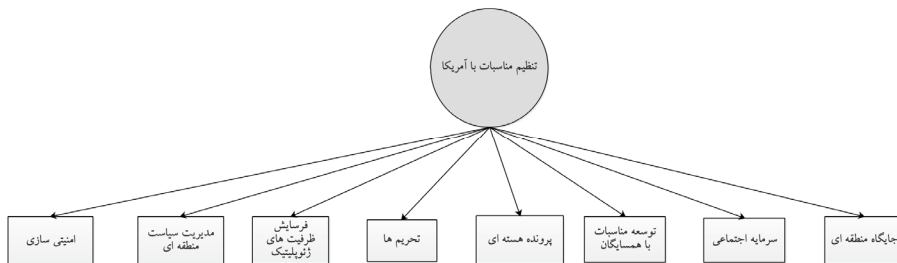
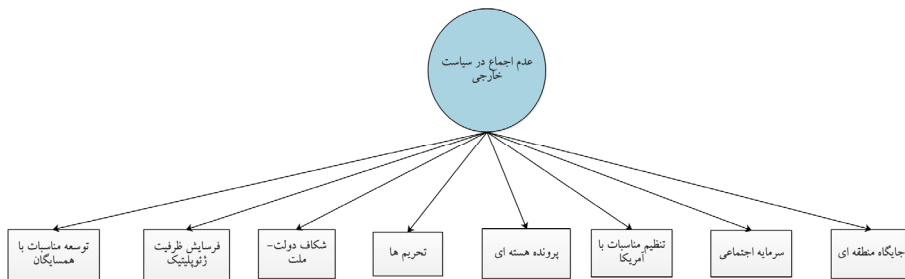
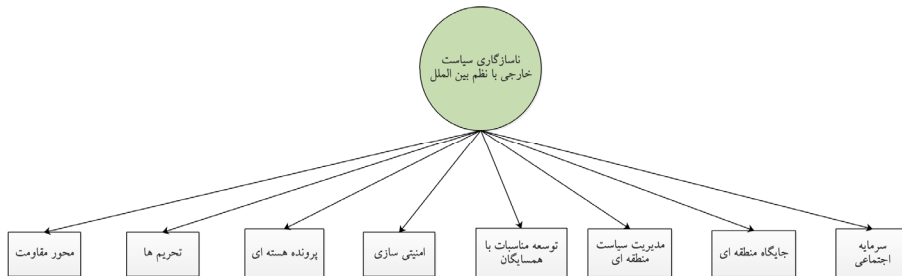


شکل ۷. روش پرهزینه تقویت محور مقاومت



شکل ۶ یکی از روش‌های توسعه درون‌زا و برون‌نگر است. در این الگو مناسبات بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران با کشورهای هم‌جوار مبتنی بر واقعیت‌های جغرافیایی و توانش‌های محیطی که در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ نیز بر آن تأکید شده است، تقویت می‌شود. با وجود این، این شبکه نیز از متغیرهای تعیین‌کننده متأثر شده و تحت تأثیر آنها قرار دارد. موضوعی که می‌تواند هزینه‌های بهبود روابط با همسایگان را افزایش داده و به کاهش دستاوردها منجر شود.

همان‌طور که در شکل ۸ مشخص است، مسئله‌ای به نام تنظیم مناسبات با آمریکا می‌تواند مناسبات ایران با همسایگان و در نتیجه، جایگاه منطقه‌ای ایران را تحت تأثیر قرار دهد. اغلب کارشناسان بر این باورند که بدون تنظیم مناسبات ایران و آمریکا، بهبود مناسبات با کشورهای منطقه به سهولت و با هزینه کم اتفاق نمی‌افتد. مداخله قدرت‌های فرامنطقه‌ای و در رأس آن آمریکا در منطقه و حضور نظامی گسترده آن در خلیج فارس یک مؤلفه مهم در شکل‌گیری مناسبات ایران و عربستان است (ن.ک: افضل‌ی و نجفی، ۱۳۹۷: ۳۱ و صادقی، ۱۴۰۰/۰۳/۱۲).



مسئله «عدم اجماع در سیاست خارجی» تأثیرگذارترین مسئله در نظام مسائل کشور است. چنانچه عرصه سیاست خارجی به سه بخش سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و اجرایی تقسیم شود، به نظر می‌رسد این ناهماهنگی در هر سه بخش می‌تواند برای کشور آسیب‌هایی جدی به همراه داشته باشد. هر چند اجماع‌سازی در سیاست خارجی مسئله‌ای بسیار دشوار است و تجربه برجام نشان

داده است که این موضوع به سهولت ممکن نیست (ن.ک: مسعودی و شرفی صدرآبادی، ۱۳۹۹: ۱۷۵-۲۲۴)، اما این مسئله ناظر بر آن است که نمی‌توان دیدگاه‌های مختلف نخبگان و نهادهای تأثیرگذار در عرصه سیاست خارجی را نادیده گرفت. اقناع‌سازی مهم‌ترین مؤلفه در اجماع‌سازی است. اقناع‌سازی در سطوح گوناگون داخلی و خارجی لازم است و در روند آن باید از توان همه کنش‌گران عرصه رسمی و غیررسمی قدرت استفاده کرد. توصیف و تشریح راهبردهای سیاست خارجی و اینکه چه اهداف و منافع را در نظر دارد و چه دستاوردهایی می‌تواند به همراه داشته باشد، ضروری است. بدون متقاعدکردن جامعه اندیشگی و افکار عمومی بر درستی سیاست خارجی و راهبرد امنیت ملی، نمی‌توان انتظار حمایت داشت. در میان اقشار گوناگون، اقناع جامعه علمی و نخبگی ضرورت بیشتری دارد. آنها می‌توانند در متقاعدکردن جامعه بر درستی سیاست خارجی نقش مهمی ایفا کنند. بدنه اجرایی سیاست خارجی و امنیت ملی هم به همان میزان اهمیت دارد. اقناع آنها می‌تواند مرحله اجرای سیاست‌های مورد نظر را کم‌هزینه‌تر نماید. لازم است آنها متقاعد شوند که اجرای این سیاست‌ها و راهبردها قرار است چه ظرفیت‌هایی را در عرصه داخلی و خارجی به ارمغان آورد به گونه‌ای که بر درستی اهداف و منافع ملی و موضوع امنیت باور داشته باشند. بی‌توجهی به این موضوع می‌تواند به عدم همراهی افکار عمومی با سیاست خارجی و در صورت تشدید شکاف به اعتراض آنها منجر شود. نمونه‌ای از تأثیر عدم اقناع‌سازی در سیاست خارجی را می‌توان در اعتراض به سیاست منطقه‌ای ایران در اعتراضات سال‌های گذشته و به قرارداد ۲۵ ساله ایران و چین و رژیم حقوقی دریای خزر در اعتراضات پراکنده در برخی شهرها مشاهده کرد. مردمی‌بودن نظام جمهوری اسلامی ایران اقتضا می‌کند در اجرای سیاست‌های کشور، مردم و بدنه اجرایی سازمان‌ها نسبت به اهداف و برنامه‌ها در حد امکان اقناع شوند.

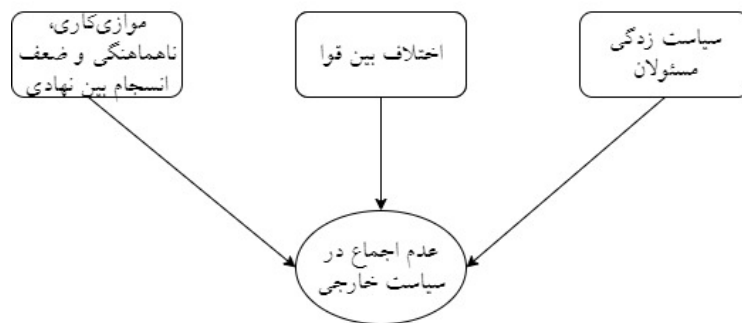
مسئله ناسازگاری با نظام بین‌المللی ناظر بر مخالفت جمهوری اسلامی ایران در سطح گفتگمانی، سیاسی و اجرایی با نظم موجود در عرصه بین‌المللی است. جمهوری اسلامی ایران نظام بین‌المللی موجود را نظامی ناعادلانه می‌داند که بر پایه اندیشه‌های غربی استوار گشته و حقوق و ارزش‌های جوامع دیگر به‌ویژه جهان اسلام را نادیده می‌گیرد. بر اساس چنین نگرشی سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران بر بنیان نفی نظام سلطه و طرد کامل استعمال و استکبار شکل گرفته است (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۲: ۱۳۲). تعارض منافع آن‌ها با اهداف انقلاب اسلامی نیز سبب شده این کشورها در طول دهه‌های گذشته به بهانه‌های مختلف از ابزارهایی مانند جنگ هشت ساله، تحریم و محدودسازی برای دستیابی به اهداف خود استفاده کنند. جمهوری اسلامی ایران در چهار دهه گذشته نه تنها حمایت هیچ یک از قدرت‌های بین‌المللی را به همراه نداشته است، بلکه در موارد متعددی با مخالفت‌ها و اقدامات خصمانه آنها نیز روبرو بوده است. این مسئله هزینه و زمان دستیابی به اهداف سیاست خارجی را برای جمهوری اسلامی ایران افزایش داده است. همچنین در طول چهار دهه گذشته مخالفت جمهوری اسلامی ایران با نظام بین‌الملل موجب شکل‌گیری و بروز مسائل و چالش‌های گوناگون برای کشور شده است. با وجود این، بروز تغییر و تحولات در نظام بین‌الملل زمینه‌ای را فراهم آورده که توجه برخی از زمامداران به بلوک‌های جدید قدرت متمایل شود. آنها بر این باورند که اگر جمهوری اسلامی ایران بتواند با قدرت‌های بزرگ یا تعدادی از آنها مانند چین، روسیه، ژاپن، اتحادیه اروپا و... سازگاری داشته باشد، هم هزینه‌های دستیابی به اهداف کاهش می‌یابد و هم توان کنش‌گری ایران در عرصه بین‌المللی افزایش می‌یابد. این گزاره مورد اجماع نیست و برخی دیگر بر عکس معتقد به حل و فصل مسائل در تعامل با قدرت‌های غربی هستند. در عمل، تقابل این دو گرایش نه تنها به حل مسئله ناسازگاری با نظام بین‌المللی منجر نشده است، بلکه در عرصه تصمیم‌گیری به

تشدید فقدان اجماع در سیاست خارجی انجامیده است که می‌تواند برای تأمین اهداف و منافع ملی بسیار زیان‌بار باشد.

ه) نظام ساختاری مسئله‌های راهبردی

بر اساس شبکه نظام مسائل در، مسئله «عدم اجماع در سیاست خارجی» تأثیرگذارترین مسئله است، اما یافته‌های موجود بیانگر آن است که این مسئله نیز خود از مسائل دیگر تأثیر می‌پذیرد. نکته جالب توجه اینکه تأثیرگذارترین مسئله و مسائل مرتبط با آن که در شکل ۲ نشان داده شده، همگی مسائل داخلی کشورند. نشان می‌دهد تمام مسائلی که به عنوان مسائل تأثیرگذار شناسایی شده‌اند، ماهیت داخلی دارند.

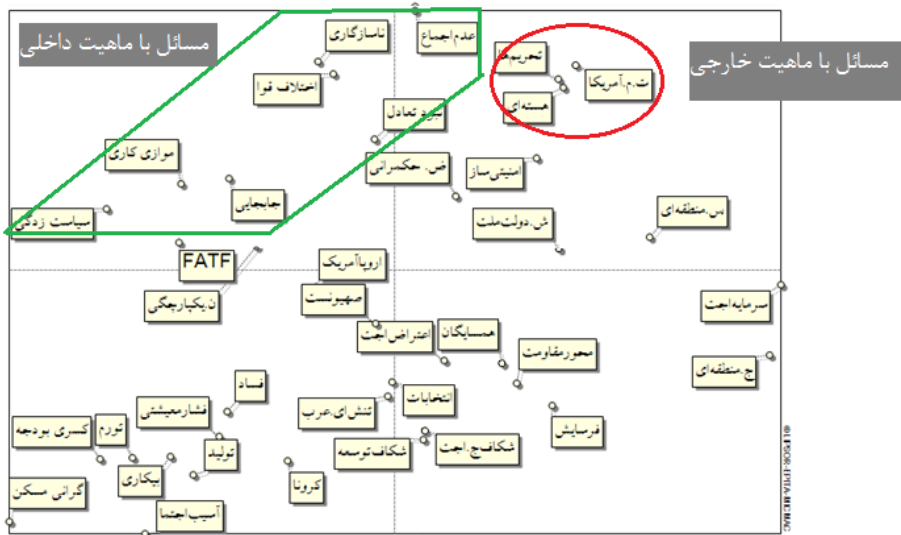
شکل ۲. نظام ساختاری مسائل تأثیرگذار



این بدین معنی است که مسئولان با فرصت‌های متعددی در عرصه کشورداری مواجهند، اما مشکلات در عرصه فرایندی، ساختاری و قانونی سبب شده این فرصت‌ها مغفول مانده و تأثیرگذاری مسائل خارجی را نیز تقویت کند. «ناسازگاری سیاست خارجی با نظم بین‌المللی»،

«اختلاف بین قوا»، «نبود تعادل در شرق گرایی و غرب گرایی در سیاست خارجی»، «موازی کاری، ناهماهنگی و ضعف انسجام بین نهادی»، «جابه جایی کارگزاران نظام»، «سیاست زدگی مسئولان» و «عدم اجماع در سیاست خارجی» از جمله این مسائل هستند.

شکل شماره ۱۰: داخلی بودن اکثر مسائل تأثیرگذار کشور



مسئله «نبود تعادل در شرق گرایی و غرب گرایی در سیاست خارجی» بیانگر کم توجهی سیاست گذار به موقعیت جغرافیایی کشور است. قبل از پیروزی انقلاب اسلامی، ایران در بلوک غرب قرار می گرفت. با پیروزی انقلاب اسلامی در فضای دوقطبی جنگ سرد، جمهوری اسلامی سیاست نه شرقی و نه غربی را در پیش گرفت و به عنوان کشوری مستقل در زمره کشورهای غیرمتعهد به شمار رفت. بعد از فروپاشی نظام دوقطبی، جهان در فضای بین نظام تک قطبی و چندقطبی در حال گذار است. ظهور چین به عنوان قدرت اقتصادی و تلاش روسیه برای بازگشت و حتی حفظ شکوه دوران جنگ سرد و فضای دوقطبی از یک سو و تلاش کشورهای همچون هند، ژاپن و اتحادهای

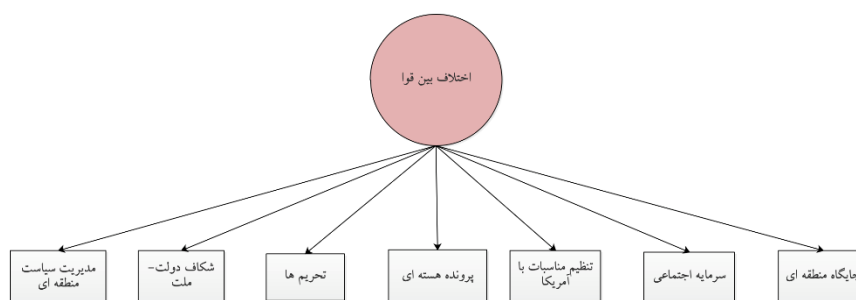
منطقه‌ای همچون آسه‌آن و... همگی گواه بر آن است که فضای اقتصادی- سیاسی جهان در حال دگرگونی است (See Kupchan & Vinjamuri, 2021). موقعیت جغرافیایی راهبردی ایران در طول تاریخ سبب شده این قدرت‌ها چنگ‌اندازی‌هایی بر آن داشته باشند. از این رو، لازمه سیاست‌گذاری مدبرانه، درک صحیح از موقعیت ژئوپلیتیک و راهبردی ایران است. موقعیت جغرافیایی ایران فراتر از موقعیت حائل و گذرگاهی، لولای منطقه‌ای و جهانی است که بازشدن و فعال‌شدن هر یک از ظرفیت‌های آن موجب پیشرفت در مقیاس ملی و افزایش نقش‌آفرینی ایران در مقیاس منطقه‌ای و جهانی خواهد شد.

نگاهی به تاریخ اعمال تحریم و محدودیت‌های بین‌المللی علیه ایران از سوی ایالات متحده، نشان می‌دهد این کشور قبل از اعمال فشار حداکثری از طریق محدودسازی ظرفیت‌های ژئوپلیتیک ایران، تلاش کرده نقاط اتصال ایران با زیرساخت‌های توسعه منطقه‌ای را محدود کند. پیوند ضعیف ایران با این زیرساخت‌ها، سبب شده نقش‌آفرینی ایران در سطح منطقه بسیار افت کند. اگر روزی مسئولان سیاست خارجی عنوان می‌کردند بدون حضور ایران مسائل و مشکلات منطقه قابل حل نیست، موضوع قفقاز نشان داد این وضعیت تداوم نداشته و رقبای منطقه‌ای در تأمین منافع خود به دنبال پیشی‌گرفتن از ایران و نادیده‌گرفتن آن در حل‌وفصل مسائل هستند.

مسئله «اختلاف بین قوا» یکی از قدیمی‌ترین مسائل کشور است و کلیدواژه بیانات مقام معظم رهبری در بیشتر دیدارهای مسئولان نظام با ایشان بوده است. متأسفانه فضای همکاری بین مسئولان در برهه‌ای به فضای هماوردی تبدیل شده و فضای اجتماعی کشور را نیز تحت تأثیر قرار داد. عمق و تداوم این مسئله سبب شده است که این روند از اختلاف بین قوا و بین نهادها فراتر رفته و دامنه آن به اختلاف رئیس دولت با اعضای کابینه نیز کشیده شود. هرچند این روند پس از انتقال دولت در تابستان ۱۴۰۰ تا حدودی تغییر کرد و در حال حاضر نوعی یک‌دستی و هم‌سویی میان مقامات جدید حاکم شده است، اما به نظر می‌رسد این وضعیت موقت بوده و

اختلاف دیدگاه‌ها و نگرش‌ها در سال‌های آینده همانند چند دهه گذشته دوباره به شکلی دیگر بروز یابد. شکل شماره ۱۱ پیامدهای اختلاف میان قوا بر مسائل کشور را نشان می‌دهد.

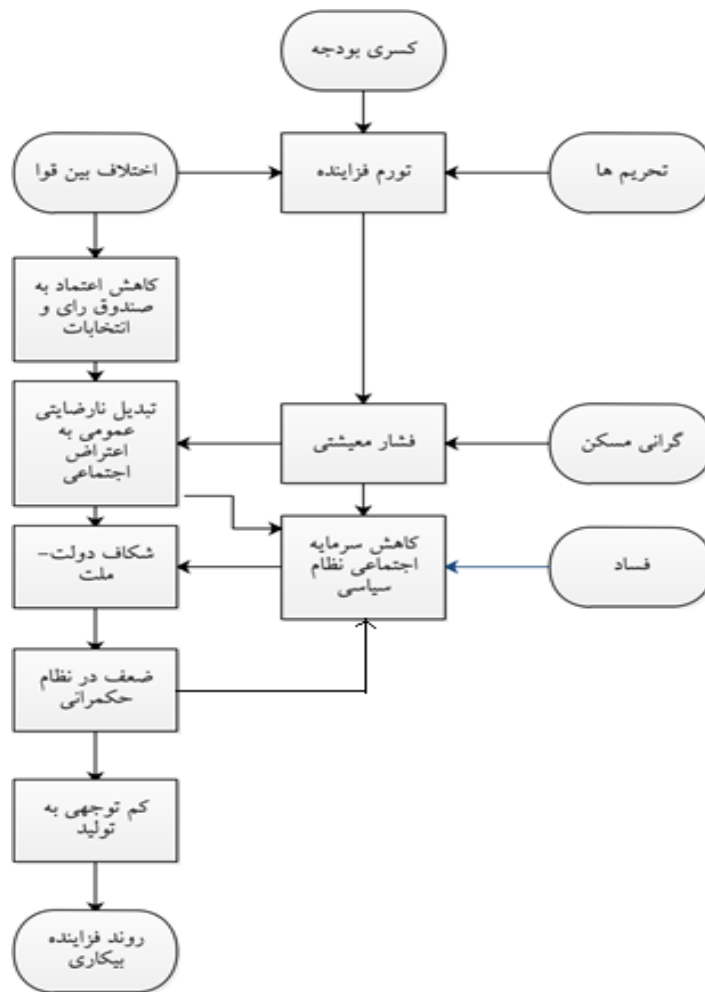
شکل شماره ۱۱: مسائل تأثیرپذیر از مسئله اختلاف میان قوا



بر بنیاد یافته‌های پژوهش، در حوزه مسائل داخلی نیز می‌توان مدلی مفهومی مطابق شکل ۱۲ ارائه داد که در آن پیوندهای آشکاری بین مسئله‌های داخلی و مسائل خارجی وجود دارد. این مدل نشان می‌دهد که تحریم‌های بین‌المللی تأثیر زیادی بر روی متغیرهای وابسته از جمله تورم، فشار معیشتی و کاهش سرمایه اجتماعی نظام سیاسی دارد. این مسائل که در بخش متغیرهای تأثیرپذیر قرار دارند، عملاً برون‌دادهای سیستم بوده و دستاورد نظام سیاست‌گذاری و اجرا تلقی شده و بیش از مسائل سه حوزه دیگر بروز و نمود خواهند داشت. بررسی ساختاری نشان می‌دهد که برای حل و فصل آنها نه بر روی خود آنها بلکه باید بر مسائل و متغیرهای تعیین‌کننده و تقویت‌کننده تمرکز کرد. به ویژه مسائل تقویت‌کننده که دست کارگزاران در حل و فصل آنها بازتر از حل و فصل مسائل تعیین‌کننده است.

مدل‌های مفهومی این بخش تنها مثال‌هایی از رابطه ساختاری نظام مسائل کشور است. بسته به اهمیت هر مسئله می‌توان روابط زنجیره‌ای آن را با مسائل مشاهده و سازوکار مناسب آن را پیش‌بینی کرد. بیانگر آن است که روابط زنجیره‌ای و وجود مسئله‌های مستقل باعث می‌شود حل

مسئله‌ای مانند بیکاری نیازمند توجه هم‌زمان به چند مسئله دیگر مانند فساد، گرانی مسکن، تحریم‌ها، اختلاف بین قوا، کسری بودجه و دیگر مسئله‌های میانی می‌باشد که به صورت زنجیروار با یکدیگر مرتبط هستند.



شکل ۱۲. رابطه ساختاری نظام مسائل کشور در حوزه داخلی

نتیجه‌گیری

شناسایی، بررسی و تحلیل مسائل و چالش‌های کشور برای سیاست‌گذاران امری ضروری است. هر گونه تصمیم‌گیری برای چگونگی اداره کشور نیازمند آن است که سیاست‌گذار با مسائل راهبردی آشنا بوده و بر نوع روابط آنها آگاه باشد. این نوشتار را می‌توان پژوهشی توسعه‌ای قلمداد کرد که تلاش کرده است مهم‌ترین مسائل و چالش‌هایی که در سال‌نمای امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران^۱ به آن‌ها اشاره می‌شود را بر اساس نظرات خبرگان تحلیل و روابط ساختاری متقابل میان آن‌ها را تبیین کند. این پژوهش در واقع راهنمایی برای سیاست‌گذار است تا او را از چگونگی هم‌کنشی مسائل کشور آگاه سازد و به آنها نشان دهد که برای حل و فصل مسائل باید از چه حوزه و بخشی شروع کنند و تمرکز اصلی‌شان بر چه مسائلی باشد. تخصیص منابع به مسائل تعیین‌کننده و تقویت‌کننده به مراتب بیشتر از تمرکز بر مسائل تأثیرپذیر می‌تواند برای کشور دستاورد داشته باشد. موفقیت یک راهبرد در شناخت دقیق اهمیت و جایگاه مسئله در شبکه مسائل گوناگون کشور است.

این پژوهش نشان داد که مسائل کشور به راحتی می‌تواند به یک درصد مسئله برسد و موجب سردگمی سیاست‌مدار، آشفتگی نظام تصمیم‌گیری و هدررفت منابع کم‌یاب کشور شود. برای این منظور از میان ۹۹ مسئله، با روش دلفی، ۳۷ مسئله به عنوان مسائل مهم کشور شناسایی شد. برای شناسایی مسائل راهبردی و همچنین شبکه نظام مسائل کشور نیز از روش تحلیل ساختاری استفاده شد. نتایج پژوهش حاکی از آن است که مسائل کلیدی کشور که عمیقاً بر امنیت ملی

۱. سال‌نمای امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران یک کتاب مرجع است که به صورت منظم از سال ۱۳۸۸ تا ۱۴۰۰ هر سال از سوی پژوهشکده مطالعات راهبردی منتشر شده است. در این کتاب مسائل و عوامل مؤثر بر امنیت ملی در دو سطح داخلی و خارجی و در ابعاد گوناگون، سیاسی، اجتماعی-فرهنگی، اقتصادی، نظامی و زیست‌محیطی مورد بررسی قرار گرفته و بر اساس تحلیل روند، چشم‌انداز سال آینده به اختصار ترسیم می‌شود.

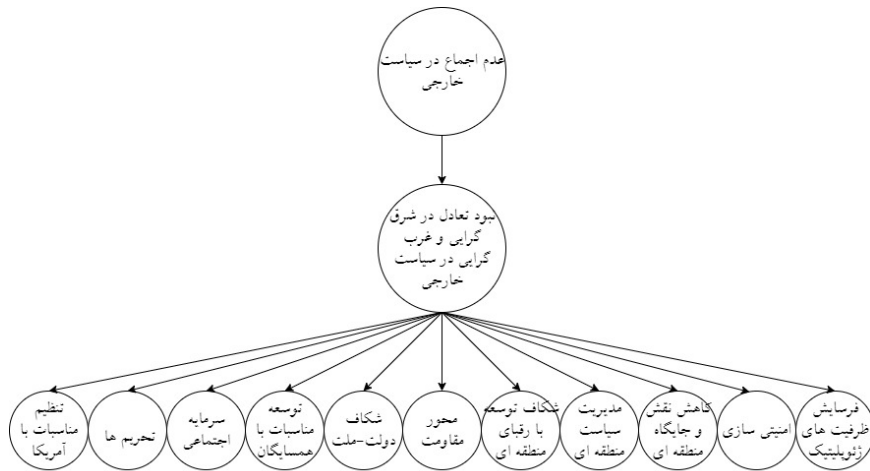
تأثیر دارند و می‌توان آنها را مسئله امنیتی تلقی کرد، در سه مسئله خلاصه می‌شوند: تنظیم مناسبات با آمریکا، تحریم‌ها و پرونده هسته‌ای. این سه مسئله در بخش متغیرهای تقویت‌کننده و رله‌کننده قرار دارند. این مسائل در قیاس با مسائل تعیین‌کننده بیشتر تحت تأثیر اراده کارگزاران نظام سیاسی هستند و سیاست‌مداران می‌توانند با تغییر رویکرد نسبت به حل و فصل آن اقدام کنند.

بررسی شبکه نظام مسئله‌شناسی کشور نشان می‌دهد که موضوعات سیاست داخلی و امور شوررداری در تأثیرگذاری بر دیگر مسائل از قدرت بیشتری برخوردارند. این مسائل عبارت‌اند از «ناسازگاری سیاست خارجی با نظم بین‌الملل»، «اختلاف بین قوا»، «نبود تعادل در شرق‌گرایی و غرب‌گرایی در سیاست خارجی»، «موازی‌کاری، ناهماهنگی و ضعف انسجام بین نهادی»، «جاب‌جایی کارگزاران نظام»، «سیاست‌زدگی مسئولان» و «عدم اجماع در سیاست خارجی» که هر کدام فرصت‌های مختلفی برای سیاست‌گذار در مدیریت نظام مسائل کشور در سال ۱۴۰۰ در اختیار قرار می‌دهد.

شبکه نظام مسائل کشور شامل یک ساختار شبکه‌ای متشکل از مسئله‌های «ناسازگاری سیاست خارجی با سیاست بین‌الملل»، «تنظیم مناسبات با آمریکا» و «پرونده هسته‌ای» است که دو مسئله اول بر مسئله سوم تأثیرگذارند. مسئله «عدم اجماع در سیاست خارجی» تأثیرگذارترین مسئله است. زنجیرواربودن ساختار نظام مسائل کشور هرچند بیانگر آن است که با صرف هزینه‌های

۲. همان‌گونه که در طول مقاله تأکید شد، مقصود از مناسبات با آمریکا یا ناسازگاری سیاست خارجی با سیاست بین‌الملل و یا نبود تعادل در شرق‌گرایی و غرب‌گرایی در سیاست خارجی، نه ایجاد رابطه یا سازش با آمریکا یا دیگر دشمنان نظام در نظام بین‌الملل، بلکه لزوم اتخاذ راهبردی است که از تأثیر این دشمنی‌ها بر امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران، به ویژه در سطح داخلی، تا حد ممکن بکاهد.

موردی می‌توان برخی مسائل را مدیریت کرد، اما حل و فصل آنها نیازمند تغییر رویکرد نسبت به سه مسئله اصلی تقویت‌کننده است که باید با تغییر نگرش و اصلاح سیاست‌ها در بخش مسائل تعیین‌کننده همراه باشد.



منابع

- افضلی، رسول و سجاد نجفی (۱۳۹۷)، «تبیین شاخص‌های کلیدی تأثیرگذار بر روابط ایران و عربستان در افق زمانی ۱۴۰۷»، *آینده پژوهی دفاعی*، سال سوم، شماره ۹، ص ۳۴-۷.
- امرس، رالف (۱۴۰۰)، «امنیتی‌سازی»، در کالینز، آلن (ویراستار). *مطالعات امنیتی معاصر*، ترجمه علیرضا نمودی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، فصل دوازدهم.
- بوزان، باری، الی ویور و پاپ دو ویلد (۱۳۹۵)، *چارچوبی تازه برای تحلیل امنیت*، ترجمه علیرضا طیب، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ سوم.
- دهقانی فیروزآبادی، سیدجلال (۱۳۹۲)، *سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: سمت.
- صادقی، حسین (۱۴۰۰/۰۳/۱۲). «هفت عامل مؤثر در روابط ایران و عربستان»، ایرنا، کد خبر: ۸۴۳۵۲۱۱۹؛ قابل دسترس: <https://www.irna.ir/news>
- قریشی، سیدیوسف (۱۳۹۳)، *امنیتی شدن و سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- کر، پائولین (۱۴۰۰). «امنیت انسانی»، در کالینز، آلن (ویراستار). *مطالعات امنیتی معاصر*، ترجمه علیرضا نمودی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، فصل دهم.
- مسعودی، حیدرعلی و مهران شرفی صدرآبادی (۱۳۹۹). «سیاست خارجی و نبود اجماع پایدار داخلی: تحلیل رمزگان عملیاتی برجام»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، شماره ۹۰، زمستان، ص ۲۲۴-۱۷۵.
- Balzacq, Thierry ed., (2011). **Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve**, New York: Routledge.
- Benjumea-Arias, Martha, Leonel Castañeda & Alejandro Valencia-Arias (2016). ' Structural Analysis of Strategic Variables through MICMAC Use: Case Study', *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 7 (4): 11-19. Doi: 10.5901/mjss.2016.v7n4p
- Chen, Jih-Kuang (2018). 'An extension of importance-performance analysis method: Integrated with fuzzy MICMAC', *International Journal of Services Operations and Informatics*, 9 (1): 83-99; DOI: 10.1504/IJSOI.2018.088518
- Kupchan, Charles A. & and Leslie Vinjamuri eds. (2021). **Anchoring the World: International Order in the Twenty-first Century**, SFS, Chatham House and CFR.

Lessnoff, Michael ed. (1990). **Social contract theory**, New York: New York University Press.

Stein, J. G. (1992). Deterrence and Compellence in the Gulf, 1990-91: A Failed or Impossible Task?

International Security, 17(2): 147-179. <https://doi.org/10.2307/2539171>

Walt, Stephen (1991). 'The Renaissance of security studies', **International Studies Quarterly**, 35(2): 211-239.