

# ساخت دولتی امنیت ملی

اصغر افتخاری

معاون پژوهشی پژوهشکده مطالعات راهبردی

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال چهارم • شماره سوم • پاییز ۱۳۸۰ • شماره مسلسل ۱۳

## مقدمه

«اگر کشوری در وضعیتی قرار داشته باشد که به صورت نسبی یا کامل از تهدید احتمالی نظامی، سیاسی و یا اقتصادی دیگر کشورها به دور باشد، در آن صورت دارای امنیت ملی است. با این تلقی، تأمین امنیت ملی از مسؤلیتهای اولیه و بنیادین دولت به شمار می‌آید. [به همین دلیل است که] در نظامهای سیاسی فدرال - از قبیل ایالات متحده آمریکا - قانون اساسی تصریح دارد که حکومت‌های فدرال برای تأمین امنیت ملی لازم است تا در قالب مجموعه واحدی عمل نموده و نظام دفاع مشترک<sup>۱</sup> را پیشه سازند.» (۱)

اگر چه تعریف جفری ام. الیت<sup>۲</sup> و رابرت ریجینالد<sup>۳</sup> از «امنیت ملی» از زمان انتشار کتاب ارزشمند «فرهنگ کنترل تسلیحاتی، خلع سلاح و امنیت نظامی» به سال ۱۹۸۹ تا به حال به شدت مورد نقد و جرح و تعدیل قرار گرفته است، اما بخش دوم ادعای آنها که بر وجه «دولتی» امنیت نظر دارد، به نظر می‌رسد که همچنان صادق بوده و می‌طلبد تا درباره آن تأمل و دقت بیشتری صورت پذیرد. آنچه نوشتار حاضر در پی بیان آن می‌باشد، تبیین وجهی از امنیت ملی است که به طور مشخص ضرورت صیانت از «نظام سیاسی» را شامل می‌شود. بر این اساس، یک نظام سیاسی با هدف تأمین امنیت شهروندان و تحصیل منافع ملی شکل می‌گیرد، اما پس از تأسیس، وجود و تعریفی «مستقل» نیز می‌یابد که کلیه بازیگران خرده ملی از قبیل افراد، گروهها و کلیه نهادهای مدنی را وامی‌دارد تا «حفظ نظام» را یکی از حدود اصلی تصمیم‌سازیه‌ها، سیاستها و برنامه‌های اجرایی خود به شمار آورند. به عبارت دیگر، مقتضای امنیت ملی آن است که شهروندان و

1. Common defense

2. Jeffrey M. Elliot

3. Robert Reginald

نهادهای مدنی ضرورت وجودی دولت (نظام سیاسی) را بپذیرند و بدین وسیله در کنار «امنیت شهروندان» بعد مکمل آن یعنی «امنیت دولت» نیز لحاظ گردد. «امنیت دولت» غالباً در قالب طرح «اصول بنیادینی» تعریف می‌گردد که بازیگران خرده ملی به نحوی «حجیت» آنها را گردن نهاده و می‌پذیرند که از نقد، نفی یا نقض آنها احتراز جویند. ویژگی بارز این اصول «از پیش پذیرفته شدگی»<sup>۱</sup> آنهاست؛ بدین معنا که طی یک تحول «انقلابی» - که به شکل سالم اجماع عمومی یا نادرست تغلب معمولاً رخ می‌دهد - این مبادی وضع می‌گردند و پس از آن رابطه شهروندان با آن اصول خاص (فقط)، به صورت «پذیرش» و «تبعیت» تعریف می‌شود. بدیهی است که هرگونه تغییر و یا تحولی در این مبادی از آنجا که یک نظام را به صورتی بنیادین دگرگونه می‌سازد، مورد تأیید نظام سیاسی نبوده و «مشروع» تلقی نمی‌گردد و از این رو تحولات در این حوزه پیوسته با وقوع «انقلاب» همراه و ممکن می‌باشند.

تلقی بالا از «ساخت دولتی امنیت» از آنجا که بر «از پیش پذیرفتگی» و «غیرقابل نقد، نفی و یا نقض بودن» این اصول مبتنی می‌باشد، با مفهوم «منافع ملی» ارتباط می‌یابد؛ توضیح آن که اگر منافع ملی را چنان که جیمز روزنا<sup>۲</sup> اظهار داشته، مشتمل بر اهدافی بدانیم که یک نظام سیاسی تحصیل و پاسداشت آنها را با این توجیه که دربردارنده «خیر عموم» است، در سرلوحه سیاست خارجی خود قرار می‌دهد؛ آنگاه می‌توان فهرست بلند و بالایی از «منافع ملی» را تهیه دید که در یک تقسیم بندی کلان مفاد آن به دو دسته اصلی قابل تفکیک هستند: (۲)

### ۱. منافع غیرحیاتی

اکثر مواردی که در ذیل منافع ملی می‌آید از این قبیل می‌باشند و دلالت بر منافی دارند که تحصیل آنها کم و بیش برای واحد سیاسی مربوطه دارای اهمیت و اولویت است اما ناکامی در دست‌یابی به آنها به هیچ وجه به معنای تغییر نظام سیاسی نیست. برای مثال معمولاً این دسته از منافع را به چند گروه فرعی «مصالحه ناپذیر»، «قابل چانه‌زنی» و «مصالحه‌پذیر» تقسیم می‌کنند که دلالت بر میزان اهمیت و اولویت هر یک از این منافع دارد. با این حال چنانچه مورد با اهمیتی از قبیل «تمامیت ارضی» - که منفعتی مصالحه ناپذیر تلقی می‌گردد - نقض شود، نتیجه آن ضرورتاً تغییر نظام سیاسی نمی‌باشد. این موضوع در خصوص مصادیق دیگر منافع ملی در این دسته صادق است. در مجموع این منافع اگرچه می‌توانند بسیار مهم یا با اهمیت کمتر باشند، اما در هیچ حالت تغییر نظام سیاسی را در بر ندارند و از این رو «غیرحیاتی» ارزیابی می‌گردند.

1. Pre-acceptance

2. James N. Rosenau

## ۲. منافع حیاتی

در این تفسیر، منافع حیاتی منطبق بر «ساخت دولتی امنیت» می‌باشد و معرّف اصول اندکی است که تحول در آن غیرقابل پذیرش بوده و از این رو با حساسیت تمام نسبت به آن واکنش نشان داده می‌شود. با این تفکیک مشخص می‌شود که ساخت دولتی امنیت بیانگر حوزه‌ای خاص از منافع ملی است که ناظر بر «حیات» نظام سیاسی بوده و از این حیث از سایر موارد منافع ملی - که ناظر بر خواسته‌های نظام سیاسی است - متمایز می‌شود.

اگر چه به موضوع «منافع ملی» در گفتمان سیاسی بسیار پرداخته شده است اما تفکیک امنیتی بالا و سنجش جوهره امنیتی منافع ملی - علی‌رغم تمام اهمیتی که دارد - کمتر مدنظر قرار گرفته است. البته رگه‌هایی از این ایده را می‌توان در نظرات اندیشه‌گرانی که به بررسی جایگاه «دولت» در جوامع انسانی عطف توجه نموده‌اند مشاهده کرد؛ اندیشه‌گرانی از قبیل هانتینگتون، میگدال، کلمن، واینر، آلموند، پاول و بوزان که اگرچه هر یک در بستری متفاوت - توسعه، امنیت ملی و یا تحلیل قدرت سیاسی - به طرح موضوع پرداخته‌اند، ولی در نهایت به نتیجه یکسانی رسیده‌اند و آن این است که: امنیت ملی افزون بر امنیت شهروندان، بر حفظ نظام نیز دلالت دارد.

## الف. چارچوب نظری

«بومیان سرزمین احساس ایمنی نمی‌کنند؛ چون در روستاهای کوچک و پراکنده به سر می‌برند و به علت موقعیت روستاها و قلت جمعیت، ساکنان هر روستا نمی‌توانند در برابر حملات دشمنان از خود دفاع کنند و هنگامی که دشمنی حمله‌ور می‌شود وقت کافی ندارند تا برای دفاع، همه در یک جا گرد آیند و اگر وقت کافی هم داشته باشند بیشترشان مجبور می‌شوند روستاهای خود را رها کنند و در این صورت آن روستاها بی‌درنگ طعمه دشمن می‌گردند. مردمان برای رهایی از این خطر به خواست خود یا به صوابدید مردمی که در نظرشان حرمت و اعتبار خاصی دارد جایی را برمی‌گزینند که در آن به راحتی بتوانند زندگی را بگذرانند و به آسانی حمله دشمن را دفع کنند. بسیاری از شهرها، از جمله آتن و ونیز، بدین سان پدید آمده‌اند.» (۳)

تفسیر ماکیاوولی از چگونگی پیدایش جوامع بشری و انتقال آنها به «وضعیت مدنی»<sup>۱</sup> آشکار و مبتنی بر ملاحظات امنیتی می‌باشد که «دولت» متولی تامین و بسط آن است. به همین خاطر است که پژوهشگران حوزه «دولت‌شناسی» با تمام ایراداتی که بر این «نهاد» از حیث وضع محدودیتهای بی‌شمار برای افراد وارد می‌دانند، اقتدار آن را خواستار بوده و بر این باورند که حیات اجتماعی ایمن

بدون وجود دولتی کارآمد اساساً ناممکن می‌باشد. به گفته اندرو وینست<sup>۱</sup> در «نظریه‌های دولت»: «همه کسانی که دل‌نگران زندگی اجتماعی در حال و آینده هستند می‌باید به صورتی نقادانه درباره دولت بیندیشند. امروزه ما در دوران اعجاب‌انگیزی از رشد و گسترش دولت‌ها به سر می‌بریم... دولت چارچوبی از ارزش‌هاست که در درون آن زندگی عمومی جریان می‌یابد و خود قدرت عمومی را در جهت تحقق آن ارزش‌ها به کار می‌برد... دولت [را] نمی‌توان نادیده گرفت و یا از میان برداشت...» (۴)

اندیشه‌گران متعددی بر این معنا توجه کرده‌اند که از جمله مهم‌ترین آنها می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

#### ۱. هانتینگتون؛ دولت مقتدر

ساموئل هانتینگتون در «سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی» این بعد را مورد توجه قرار داده و با عنایت به وضعیت کشورهای جهان سومی اظهار می‌دارد که: سامان سیاسی در این جوامع از ناحیه ضعف یا نبود اصول بنیادینی که محور فعالیت کلیه بازیگران و مورد اجماع ایشان باشد، معمولاً تهدید شده و ما شاهد تعرض پیوسته بازیگران خرده ملی و یا فراملی به بنیادهای نظام سیاسی و در نتیجه وقوع بی‌نظمی در حیات اجتماعی می‌باشیم که راه را برای بروز ناامنی هموار می‌سازد. به همین علت است که وجود «حاکمیتی مقتدر» از دیدگاه وی به مثابه پیش شرط تحقق «امنیت» مورد توجه قرار گرفته و اظهار می‌دارد که:

«پراکنندگی اقتدار با نوسازی سیاسی سازگار نیست. نوسازی برای ایجاد دگرگونی به اقتدار نیاز دارد.» (۵)

و چنین اقتداری بدون پذیرش عمومی اصول بنیادینی که تعرض به آنها به مثابه تهدید ملی تلقی شده و همگان متعهد به صیانت از آنها می‌باشند، غیرممکن است؛ به عبارت دیگر اقتدار مورد نظر هانتینگتون از رهگذر اطاعت و پذیرش قطعی اصولی حاصل می‌آید که بنیاد و جوهره نظام سیاسی را شکل می‌دهند و همین امر منجر می‌شود تا «قدرت سیاسی» به واسطه «پذیرش و اطاعت» عمومی به «اقتدار» بدل شود و موتور محرکه فرآیند خطیر نوسازی گردد.

#### ۲. میگدال: دولت قوی

جوئل اس. میگدال<sup>۲</sup> در «جوامع قوی و دولتهای ضعیف» با بررسی آسیب‌شناسانه وضعیت کشورهای جهان سومی به ویژه در منطقه خاورمیانه، به این نتیجه می‌رسد که دولتهای مزبور از «ظرفیت» پایینی برای پاسخ‌گویی به نیازهای فزاینده جوامع‌شان برخوردارند و از این‌رو نوعی از

1. Andrew Vincent

2. Joel S. Migdal

نامانی از درون این جوامع شکل گرفته که طرفین آن دولت و ملت هستند. نکته‌ای که در تفسیر می‌گدال جلب توجه می‌نماید، فراروی بازیگران ملی از مرزهای مصوب پیشینی در جریان فعالیت‌های سیاسی‌شان است که چارچوب نظام را تهدید نموده و دولت را دچار بحران می‌سازد. به زعم وی نقطه آغازین شکل‌گیری «دولت ضعیف» زمانی است که اعتبار اصول بنیادین نظام به زیر سؤال می‌رود و به بازیگران سیاسی حق می‌دهند - و امکان آن را در مقام عمل می‌یابند - که به نقد، نفی و یا نقض این اصول همت گمارند. (۶) به همین خاطر است که در مقام تعریف دولت بر این وجه تأکید ورزیده اظهار می‌دارد:

«دولت، نهادی است که از کاربردزبیهای متعددی شکل گرفته و تماماً تحت نظر رهبری دولت هدایت می‌شوند. این نهاد توانایی و اقتدار لازم برای وضع و اجرای مجموعه‌ای از قوانین برای همگان - اعم از افراد و نهادهای اجتماعی موجود در قلمروش - را دارا می‌باشد و نظر به اهمیت [اصول بنیادین] دولت می‌تواند از زور برای پیشبرد اهدافش در صورت نیاز [در مواقعی که اخلاقی در اصول پدید آید] استفاده ببرد.» (۷)

### ۳. آلموند و پاول: دولت توسعه یافته

آلموند و پاول نظام‌های سیاسی را با توجه به میزان توسعه‌یافتگی‌شان به پنج دسته تقسیم می‌نمایند که در هر یک، ساخت دولتی امنیت به گونه‌ای خاص تعریف می‌شود؛ آن چه «دولت توسعه یافته» را در این تقسیم‌بندی از سایر موارد جدا می‌سازد، نگرش «حداقلی» در مقام طرح «ساخت دولتی امنیت» است که مجال را برای فعالیت سایر بازیگران سیاسی باز می‌نماید؛ حال آن که در گونه‌های دیگر معمولاً «ساخت دولتی امنیت» غلبه دارد و عملاً نظام را به نفع دولت، نفوذناپذیر می‌سازد. الگوهای چهارگانه مورد نظر ایشان عبارتند از: (۸)

#### یک - نظام‌های سیاسی کاملاً نفوذناپذیر

این الگو متعلق به دوره حیات غیرمدنی انسان می‌باشد که ثبات و ایمنی کاملاً با وضعیت «حاکمان» پیوند خورده و مخاطبان هیچ‌گونه حقی برای پرداختن به مسایلی که به نوعی با قدرت سیاسی مربوط می‌شد، نداشتند. در این رویکرد، امنیت کاملاً دولتی تفسیر می‌شود و هرگونه تعرضی به دولت - اعم از سازمان آن یا افراد آن - به معنای تهدید می‌باشد.

#### دو - نظام‌های سیاسی نسبتاً نفوذناپذیر

نظام‌های سیاسی سنتی نزد این دو محقق به خاطر خارج کردن ساخت قدرت از حالت بسیط «حاکمیت یک فرد واحد» به نفع الگوی «تفکیک قوا»، عملاً به شکل‌گیری حوزه‌هایی در درون

قدرت سیاسی کمک کرده‌اند که می‌توانند در عین «دولتی بودن» موضوع «تهدیدات امنیتی» نباشند؛ برای مثال اگرچه قوه مجریه همچنان از حساسیت امنیتی کامل برخوردار است اما قوه مقننه وارد عرصه رقابتهای سیاسی شده و از حساسیت امنیتی آن کاسته می‌شود. بر این اساس «ساخت دولتی امنیت» در بخشی از نظام سیاسی تعدیل شده، صورت واقع‌بینانه به خود می‌گیرد در عین حالی که در بخشهای دیگر نظام - به ویژه حکومت - این تلقی هنوز مورد پذیرش واقع نشده است؛ نظامهای پدرشاهی، توارثی و فئودالی از جمله مصادیق این الگو هستند.

#### سه - نظامهای سیاسی قابل نفوذ غیرنهادینه و نامحدود

نظامهای سیاسی دموکراتیک ماقبل بسیج و اقتدارگرایی ماقبل بسیج، دو الگوی حکومتی‌ای به شمار می‌آیند که در آنها فضای سیاسی باز شده و حساسیتهای دولتی امنیت به میزان قابل توجهی کاهش یافته است اما به علت نبود نهادهای میانی که بتوانند هدایتگر این جریان باشند عموماً به صورت کودتا و آشوب آشکار می‌شوند که در نهایت ناامنی - گرچه در دوره‌ای اندک و موقتی - را در پی می‌آورند. آن چه این الگو را آسیب‌پذیر می‌نماید ضعف اجماع عمومی نسبت به اصول بنیادین نظام است که واکنشهایی از قبیل کودتا را به دنبال دارد. به عبارت دیگر، ساخت دولتی امنیت در این الگو رو به ضعف گذارده و همین امر به بروز ناامنی در داخل دامن می‌زند.

#### چهار - نظامهای سیاسی قابل نفوذ نهادینه محدود

وصف «نهادینه محدود» نزد آلموند و پاول حکایت از میزان قابل توجهی از توسعه یافتگی دارد که در نظامهای اقتدارگرایی محافظه‌کار و نوگرا و برخی از نظامهای دموکراتیک می‌توان از آن سراغ گرفت. با این حال آن چه در این میان قابل توجه می‌نماید، غلبه نگرش «دولتی» بر ملاحظات امنیتی می‌باشد به گونه‌ای که علی‌رغم وجود عرصه مشارکت و نفوذ در درون ساخت قدرت، اما حضور اصول بنیادین نظام بسیار پررنگ بوده، مانع از آن می‌شود تا مشارکت به صورت گسترده و همه‌جانبه تجلی یابد. چنین به نظر می‌رسد که غلظت «ساخت دولتی» امنیت به نوعی قدرت سیاسی را بر سایر بازیگران برتری داده و بدین وسیله توسعه‌یافتگی مورد نظر نویسندگان محقق نمی‌گردد.

#### پنج - نظامهای سیاسی قابل نفوذ نهادینه گسترده

در این الگو از حکومت داری چنان که مؤلفان اظهار داشته‌اند بین دو اصل «حضور همه‌جانبه مردم در اداره حکومت» و «ضرورت پاسداشت از نظام سیاسی» جمع شده است. بدین ترتیب که

از رهگذر نگرش «حداقلی»، اصولی چند به مثابه مبادی نظام سیاسی پذیرفته شده و در ورای آن مشارکت گسترده مردمی معنا و مفهوم یافته است. آن چه در تفسیر آلموند و پاول قابل توجه می‌نماید، تعدیل نگرش افراطی نسبت به ساخت دولتی امنیت است که در نهایت آن را با اصل مشارکت عمومی همسان و قابل جمع می‌سازد. چنان که ملاحظه می‌شود، الگوی توسعه یافته مورد نظر ایشان نه صرفاً بر مبنای مشارکت عمومی بلکه پذیرش اصول بنیادینی استوار گشته که ساخت دولتی امنیت را تایید می‌نماید.

#### ۴. باری بوزان: دولت امنیت‌ساز

باری بوزان در «مردم، دولتها و هراس» با قرار دادن «دولت» در قلب مفهوم «امنیت» دو چهره متفاوت «دولت تهدیدگر» و «دولت امنیت‌ساز» را از یکدیگر تمییز داده، به وجود تناقضی بین دو سطح «فردی» و «ملی» در بحث از امنیت اشاره می‌نماید که به گمان وی طی ارتباطی متقابل در نهایت به نفع سطح ملی باید حل و فصل شود تا بتواند با به ارمغان آوردن «اقتدار» برای نظام سیاسی، پیدایش سامان سیاسی را در جامعه ممکن سازد و بدین ترتیب همگان از آن منتفع شوند: «هیچ‌گونه هماهنگی الزامی بین امنیت فردی و ملی وجود ندارد... در حالی که دولت تا حدودی برای فرد تامین امنیت می‌کند ولی این کار را صرفاً با تحمیل میزانی از تهدید به انجام می‌رساند... اگر چه مسأله امنیت داخلی و خارجی که دولت آن را تامین می‌کند باعث ایجاد توازن قدرتمندی می‌شود ولی این تهدیدات و در نهایت تناقض بین امنیت فردی و ملی اجتناب ناپذیر هستند... اجتناب ناپذیری تناقض بین امنیت فردی و ملی باید مورد تاکید قرار گیرد... کاری که ما در پی انجام دادن آن هستیم، ثبت این تناقض به مثابه یک مسأله اساسی در مفهوم امنیت و مشاهده پیامدهای آن بر سطوح دیگر مسأله است. این کار به منزله رد اهمیت سیاسی امنیت فردی نیست، بلکه تاکید بر اهمیت مستقل سطوح دولت و سیستم در تحلیل امنیتی و قرار دادن آنها در کانون تحلیل می‌باشد.» (۹)

نتیجه‌چنین تلاشی و قرار دادن دولت در کانون تحلیل امنیتی، پذیرش ساخت دولتی امنیت می‌باشد که مطابق تحلیل بوزان از رهگذر وضع اصول بنیادین مربوط به نظام سیاسی و پذیرش حجیت آنها در میان کلیه بازیگران - ولو به قیمت هزینه کردن برخی از امتیازات و امنیت‌شان سبه دست می‌آید. (۱۰)

#### ۵. لئونارد بایندر: دولت اداری

گذار از بحرانهای پنجگانه در فرآیند توسعه این پرسش را پدید آورده است که آیا نظامهای سیاسی در این مسیر دچار تحولات بنیادین و کلی می‌گردند یا این که دگرگونیها در حیطه

فرآیندهای سیاسی بوده و به ماهیت آنها لطمه‌ای وارد نمی‌آورد؟ اگرچه بایندر پاسخ این پرسش را چندان روشن نمی‌داند (۱۱) اما بررسی الگوهای چهارگانه حل بحران بایندر و انتخاب الگوی ارایه شده «متأخرین خوش‌بین» که مبتنی بر ایده پیشرفت خیرخواهانه تاریخ است، حکایت از آن دارد که «ماهیت» یک نظام سیاسی به منظور ایجاد سامان سیاسی باید پاس داشته شود و در غیر این صورت نوسازی با ناامنی همراه خواهد بود. نتیجه چنین فرآیندی شکل‌گیری «دولتهای اداری» است که ویژگی بارز آن دورگشتن مبادی آن از حساسیتها و رقابتهای سیاسی می‌باشد:

«[پیروان این الگو] عموماً خواهان تمرکز هر چه بیشتر کنترل، عقلانیت فزاینده و خودکاری فزاینده، تصمیم‌گیری و اجرا هستند. در این جا با حرکت سریع‌تر به سوی آرمان شهر با ظهور بحران مقابله می‌شود. دیالکتیک بحران و واکنش سیاسی گامی به سوی ایجاد یک دولت کاملاً اداری است که سیاست در آن جایی ندارد.» (۱۲)

بدیهی است که چنین تلقی‌ای راه را بر شکل‌گیری ساخت دولتی امنیت، در معنایی تازه باز می‌نماید که در آن، اصل بر غیرسیاسی کردن اصول بنیادین نظام سیاسی حاکم (که رسالت اداری یافته است) به منظور ایجاد ثبات و ایمنی در جامعه می‌باشد. لوسین پای، جیمز کلمن، جوزف لاپالومبارا و سیدنی وربا از جمله اندیشه‌گران بنامی هستند که این معنا از ساخت دولتی امنیت را به بحث گذارده‌اند. (۱۳)

## ۶. مایرون واینر: دولت توانا

واینر پس از بررسی وضعیت دولت در کشورهای جهان سومی بدان جا می‌رسد که بسیاری از ناامنیها و بی‌ثباتیها در این جوامع ریشه در «کم ظرفیتی» دولت دارد و این که توانایی دولت در حد پاسخ‌گویی به خواستههای فزاینده شهروندان نیست؛ برای مثال وی با تاکید بر بحث «مشارکت سیاسی» علت بروز بحران از این ناحیه در جوامع جهان سومی را چنین تبیین می‌نماید:

«[در کشورهای جهان سوم] رشد سریع میزان مشارکت مردمی در نهایت به بروز بحران منجر می‌شود، چرا که نخبگان حاکم [ظرفیت لازم را نداشته] به وحشت می‌افتند و از این رو برای حفظ خود به سرکوب و مقابله روی می‌آورند. مشارکت در چنین وضعیتی به قیمت هدر رفتن منابع دولتی تمام می‌شود و این امر [به ویژه] برای نظامهای تازه تاسیس شده‌ای که از امکانات مالی و اداری محدودی برخوردارند، می‌تواند مشکل‌ساز باشد.» (۱۴)

با این توضیح مشخص می‌شود که امنیت ملی با توانایی دولت در ارتباط مستقیم است و از این روی واینر از تواناییهای دولت به مثابه یکی از عوامل موثر در معادلات امنیتی یاد می‌نماید که مؤید ساخت دولتی امنیت می‌باشد.



مجموع ملاحظات بالا مؤید مدعای اولیه نگارنده است، مبنی بر این که: دولتها برای تأمین نیاز شهروندان - که امنیت مهم‌ترین آنهاست - پدید می‌آیند، اما پس از تأسیس، خود موضوع امنیت ملی قرار می‌گیرند و با وضع اصول بنیادینی که چارچوب اصلی «ایده دولت» را تشکیل می‌دهند، عملاً خطوط و حدودی را وضع می‌کنند که هرگونه تعرضی به آنها به مثابه تعرض به امنیت ملی تلقی می‌شود. این معنا از امنیت ملی را به مفهوم «ساخت دولتی امنیت» در این نوشتار مورد تأکید قرار داده‌ایم که در عرف سیاسی از آن به «خطوط قرمز نظام» نیز یاد می‌شود. خطوط قرمز در واقع شاخصهای دولتی امنیت ملی هستند و بدین خاطر توقع می‌رود که کلیه بازیگران نسبت به پذیرش و قبول حجیت آنها در مقام سیاستگذاری یا رفتار سیاسی، کوتاهی نوزند.

شایان گفتن است که «ساخت دولتی امنیت» را نباید با سیاستهای قدرت‌طلبانه «حکومتها»<sup>۱</sup> خلط نمود. بدین معنا که پیوند زدن امنیت ملی یک نظام سیاسی با بود یا نبود یک «حکومت» خاص از جمله خطاهای استراتژیکی می‌باشد که احتراز از آن، چونان یک اصل امنیتی در مقام سیاستگذاری امنیتی، پیوسته توصیه می‌شود. چنان که جوزف نای<sup>۲</sup> در «زوال اعتماد به حکومت» بیان داشته است، برقراری چنین ارتباطی منجر می‌شود تا مردم به تدریج اعتماد خود را نسبت به حکومت از دست داده و بدین ترتیب زمینه بروز ناامنی مهیا گردد. (۱۵)

البته بیان این ادعا به معنای نفی هرگونه نقش و جایگاهی برای «حکومت» در امنیت ملی نمی‌باشد بلکه صرفاً بر تفکیک آن از ساخت دولتی امنیت دلالت دارد. واقع امر آن است که امنیت ملی با حکومت ملی رابطه‌ای وثیق و ظریف دارد که در ذیل عنوان «ساخت حکومتی امنیت» می‌آید و لازم است تا به صورت مستقل بدان پرداخته شود. (۱۶)

## ب. تحلیل مصداقی

چنان که ذکر شد «ساخت دولتی امنیت» اگر چه مفهومی عام است که در کلیه نظامهای سیاسی قابل طرح و بررسی می‌باشد اما در مقام تحلیل محتوای آن به شدت «زمینه‌وند»<sup>۳</sup> بوده و لازم می‌آید تا محقق برای دست‌یابی به محتوای آن به مصداق مشخص و معینی از نظامهای سیاسی، عطف توجه نماید. به همین خاطر در ادامه نوشتار با مبنا قرار دادن نظام جمهوری اسلامی ایران که در حوزه نظر مستند به تئوری ولایت فقیه امام(ره) بوده و از حیث حقوقی در چارچوب قانون اساسی قرار دارد به بررسی و تشریح این بعد از امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران خواهیم پرداخت. بدیهی است که شفاف شدن این ساخت می‌تواند در مقام تعریف و طراحی سیاست امنیت

1. Governments

2. Joseph S. Nye

3. Contextual

ملی جمهوری اسلامی ایران، با مشخص ساختن دلالت‌های امنیتی مفهوم «حفظ نظام» هم برای بازیگران خرده ملی و هم حکومت مؤثر افتد.

تجربه تأسیس دولت اسلامی در ایران از آن حیث که به بررسی وضعیت امنیتی جامعه با نظر به بعد دولتی آن می‌پردازد، غنی و در خور توجه است. فراز و فرودی که در درک جامعه از «ساخت حکومتی امنیت» حاصل آمد به طور مستقیم بر ضریب امنیتی جامعه تاثیرگذار بوده و بدین ترتیب کاهش یا افزایش آن را به دنبال داشته است. این دوره تاریخی مهم در حیات سیاسی مردم ایران را می‌توان به مراحل پنجگانه زیر تقسیم‌بندی نمود: (۱۷)

#### مرحله نخست: دوران گذار (بهمن ۱۳۵۷ تا فروردین ۱۳۵۸)

پیروزی انقلاب و تأسیس نظام جمهوری اسلامی ایران با رای قاطع مردم، در واقع تأیید اصول بنیادین تازه‌ای بود که با عنوان عام «جمهوریت» و «اسلامیت» به جای «سلطنت» شناخته می‌شد. البته رسمیت یافتن این اصول و پذیرش تعریف تازه از ساخت دولتی امنیت، گذشت زمان را می‌طلبد تا طی آن دولت بتواند با باز تعریف قانونی مبادی دولت اسلامی، حدود امنیتی مورد نظر نظام تازه تأسیس را برای کلیه بازیگران مشخص سازد. این دوره تاریخی کوتاه از بهمن ماه ۱۳۵۷ یعنی زمان پیروزی انقلاب آغاز و در فروردین ماه ۱۳۵۸ با برگزاری همه‌پرسی جمهوری اسلامی به پایان می‌رسد.

در این دوران چون اصول بنیادین رسمی وجود ندارد، مشاهده می‌شود که تعارض‌هایی جدی بین افراد و گروه‌های مختلف در خصوص ماهیت دولت رخ می‌دهد که به تقابل جناح‌ها و گروه‌ها با یکدیگر و حتی با امام خمینی (ره) منتهی می‌شود. تعارض‌های پدید آمده بین گروه‌های داخلی، هزینه سنگینی برای انقلاب اسلامی داشت به گونه‌ای که برخی انقلاب را با توجه به بروز این رخدادها امری ناپایدار و محکوم به شکست می‌دانستند که قادر به نظام‌سازی نخواهد بود. آن چه در این دوران از حیث امنیتی، خطیر می‌نماید نبود اصول بنیادینی است که معرف ماهیت نظام تازه تأسیس باشند. به عبارت دیگر انقلاب اسلامی پیروز شده بود اما نظام اسلامی مورد نظر هنوز مشخص نگردیده بود و از این روی امنیت ملی به شدت از این وجه آسیب‌پذیر می‌نمود. راهبرد حضرت امام (ره) برای برگزاری «همه‌پرسی» و سپس تدوین «قانون اساسی» راه‌حل موفقی بود که توانست بر این معضل فایق آید و ضریب امنیتی جامعه را افزایش دهد. شایان ذکر است که مشی دولتمردان انقلابی در این دوره بیشتر مبتنی بر «تساهل» می‌باشد چرا که تعارض‌های پدید آمده، ناشی از نبود اصول بنیادین مشخصی است که بتواند حدود دولتی فعالیت‌های سیاسی را به بازیگران بنمایاند.

### مرحله دوم: دوران اثبات (فروردین ۱۳۵۸ تا آذر ۱۳۵۸)

نظر به اهمیت تبیین ساخت دولتی امنیت برای ایجاد ثبات و آرامش در درون جامعه است که با مشخص شدن نوع نظام مورد قبول مردم (یعنی جمهوری اسلامی)، گام بعدی در تبیین و تعریف مصداقی این ساخت برداشته می‌شود و با تاسیس مجلس خبرگان قانون اساسی و در نهایت برگذاری همه‌پرسی قانون اساسی، کلیه ابعاد دولت - از آنجمله ساخت دولتی امنیت آن - به اثبات می‌رسد. نکته حائز اهمیت برخورد قاطع دولت به رهبری امام خمینی (ره) با کلیه افراد یا گروههایی است که به نوعی سعی در به مبارزه خواندن اصول مصوب را داشتند که نمود بارز آن صدور پیام هشتم مرداد ماه ۱۳۵۸ امام (ره) در مقابله با افراد یا گروههایی است که در پی کارشنکی و ایجاد مانع برای تاسیس و عملکرد مناسب مجلس خبرگان بودند، حمایت قاطع امام (ره) از این مجلس و طرد مخالفان حکایت از حساسیت امنیتی این موضوع دارد که در عبارات زیر قابل مشاهده است:

«مجلس خبرگان با رأی اکثریت ملت مشغول به کار است. حال می‌بینیم که یک دسته چند نفری دور هم جمع می‌شوند و می‌گویند مجلس خبرگان باید منحل شود. من نمی‌دانم که این آقایان چه کاره هستند و چرا مجلس خبرگان باید منحل شود؟... مجلس منحل نمی‌شود و کسی حق انحلال ندارد و خود ملت حق دارند...»

وضعیتی مشابه را می‌توان در جریان تصویب اصول قانون اساسی مشاهده کرد که در نهایت با گرفتن هزینه‌های سنگینی از نظام، به نفع جریان پیرو امام خمینی ره، پایان می‌پذیرد و قانون اساسی به مثابه میثاق ملی‌ای که خطوط و مبانی رسمی نظام را بیان می‌دارد، تهیه و تصویب می‌شود.

### مرحله سوم: دوران چالش (دی ۱۳۵۸ تا خرداد ۱۳۶۰)

از آنجا که هنوز ضرورت اطاعت از اصول بنیادین نظام و عدم تعرض به آنها به مثابه یک ملاحظه امنیتی برای کلیه افراد و گروههای شریک در جریان انقلابی آشکار نشده بود و ملاحظات جناحی بر ملاحظات ملی ترجیح داشت، پس از شکل‌گیری ساخت دولتی امنیت، شاهد تعرضهای قابل توجهی به این ساخت می‌باشیم که هر یک واکنش سریع و قاطع نظام را به دنبال دارند. از جمله مصادیق بارز این دوره می‌توان به مواردی چون: مخالفت با برخی از اصول بنیادین نظام در مقام اجرا (همچون عدم پذیرش شرط اسلامیت برای نامزدهای ریاست جمهوری)؛ اختلاف وزارت خارجه و ریاست جمهوری با حزب جمهوری، شورای انقلاب و مجلس شورای اسلامی؛ بروز آشوبهای متعدد هواداران گروههای مختلف در داخل (همچون واقعه ۱۷ شهریور ۵۹، ۵۹/۸/۲۸ میدان آزادی، ۵۹/۸/۲۹ حسینییه ارشاد، ۵۹/۱۱/۲۲ میدان آزادی، ۵۹/۱۲/۱۴

دانشگاه تهران)؛ تعطیلی ۲۶ نشریه به دست دادستانی انقلاب و به جرم اقدام علیه امنیت ملی، منع سخنرانی سیاسی رییس جمهور و نخست وزیر و رؤسای دیوان عالی کشور و مجلس وقت به دستور امام (ره) برای حفظ ثبات و امنیت جامعه و عزل و فرار بنی صدر، اشاره داشت. در مجموع این دوران طولانی و پرفراز و نشیب، ضرورت امنیتی صیانت از دولت را به همگان شناساند و به همین خاطر می‌باشد که امام (ره) از حفظ نظام به مهم‌ترین واجب سیاسی یاد نموده و همگان را نسبت به این مهم آگاهی می‌دهند.

#### مرحله چهارم: یکسان سازی (۱۳۶۰ تا ۱۳۷۴)

هرج و مرج‌گرایی ناشی از عدم پذیرش حجیت بُعد دولتی امنیت ملی، منجر به آن شد تا رهبری نظام سیاسی به منظور ایجاد ثبات و جلوگیری از بسط ناامنیها سیاست یکسان سازی را به مرحله اجرا گذارد که هدف از آن تثبیت مبانی نظام در عرصه عمل سیاسی و پذیرش آنها در میان گروهها و افراد مختلف به مثابه حدود رفتارها و سیاستهایشان بود. در نتیجه این سیاست است که مشاهده می‌شود گروههای معارض و یا مخالف از صحنه سیاست عملی به کناری زده می‌شود و تحولات مهمی چون انتخابات دومین دوره ریاست جمهوری و انتخاب شهید محمد علی رجایی برای این مقام (۶۰/۵/۲)، سومین دوره انتخابات ریاست جمهوری و انتخاب آیت‌الله خامنه‌ای برای این مقام (۶۰/۷/۱۰)، انتخابات اولین دوره مجلس خبرگان (۶۱/۹/۱۹)، انتخابات دومین دوره مجلس شورای اسلامی (۶۳/۱/۲۶)، انتخابات سومین دوره مجلس شورای اسلامی (۶۷/۱/۱۹)، همه‌پرسی بازنگری قانون اساسی (۶۸/۶/۶)، دومین دوره مجلس خبرگان (۶۹/۷/۱۶)، انتخابات چهارمین دوره مجلس شورای اسلامی و دوره‌های چهارم، پنجم و ششم ریاست جمهوری تماماً در وضعیتی نسبتاً آرام و بدون تعارضهای جدی نسبت به اصول بنیادین نظام به انجام می‌رسد. اگرچه این سیاست کاهشی درصدی در مشارکتها را به دنبال داشت اما از آن روی که به آرام‌سازی فضای جامعه و استقرار مقتدرانه نظام کمک می‌نمود، توانست نظام اسلامی را از درافتادن در بحرانهایی که ماهیت و هویت آن را به مخاطره می‌افکند حفظ نماید؛ برای مثال انتخاب شهید رجایی به ریاست جمهوری برخلاف دور قبل در فضایی به دور از رقابت منفی و صرفاً در مقابل افرادی چون آقایان شبیبانی، پرورش و عسگر اولادی با کاهش چهاردرصدی میزان مشارکت به پایان رسید و یا در انتخاب آیت‌الله خامنه‌ای عملاً اجماعی مبنی بر اصلاح بودن ایشان در میان تمامی گروههای حاضر در صحنه وجود داشت که بیانگر نوعی «همکاری انتخاباتی» تا «رقابت انتخاباتی» بود. همین وضعیت در خصوص انتخاب آقای هاشمی رفسنجانی نیز قابل مشاهده است که در نهایت نوعی از آرامش را به واسطه تثبیت بعد دولتی امنیت ملی برای جامعه به ارمغان می‌آورد.

### مرحله پنجم: واگرایی (۱۳۷۶ تا ۱۳۸۰)

متعاقب تثبیت وجه دولتی امنیت و پذیرش عمومی این اصل مهم، جامعه مستعد آن می‌شود که با تفکیک دو مقوله «ساخت حکومتی امنیت» و «ساخت دولتی امنیت» از یکدیگر، ضمن اتخاذ اطاعت در مقابل بُعد دوم، در عرصه نخست از راهبرد بررسی و نقد استفاده برد. بر این اساس نوعی واگرایی متعهدانه شکل می‌گیرد که می‌تواند به مثابه الگوی مطلوب<sup>۱</sup> در حوزه فعالیت‌های سیاسی مطرح باشد. از این منظر افراد و گروهها اگرچه در خصوص اصول بنیادین نظام همداستان و یکصدا هستند، اما امکان آن را می‌یابند تا در عرصه «حکومت داری» به رقابت و مبارزه پرداخته الگوهای مختلفی را پیشنهاد و در صورت تایید به اجرا گذارند. تاکید حجت‌الاسلام خاتمی بر این دو بعد و تلاش برای جمع بین این دو راهبرد از جمله نکات مثبتی است که در صورت نهادینه شدن و پرهیز از افراط‌گرایی بازیگران سیاسی در مقام اجرا - یعنی تمایل مجدد به مبارزه فراخواندن مبادی دولتی امنیت ملی - می‌تواند برونشویی ایمن را فراسوی جامعه قرار دهد. جهت تبیین هرچه بهتر ماهیت این دوران می‌توان مؤلفه‌های اصلی راهبرد مطلوب آقای خاتمی را به صورت زیر فهرست کرد:

#### اول - ساخت دولتی امنیت، مشتمل بر:

##### ۱. جایگاه مرکزی ولایت فقیه:

«نظام ما همچون خیمه‌ای است که تیرک آن ولایت فقیه است. هر کس بخواهد در این خیمه زندگی کند، باید به نظام ولایت فقیه اعتقاد داشته باشد.» (۱۸)

##### ۲. صیانت از اسلامیت نظام:

«دولت جمهوری اسلامی موظف است سیاستها و برنامه‌های خود را بر اساس هدفها و روح اسلام و عدم مغایرت آنها با موازین شرع بنا نهد.» (۱۹)

##### ۳. رعایت اصل استقلال:

«تقویت روحیه عزت‌طلبی و ... پاسداری از استقلال و تمامیت ارضی و هر چه نیرومندتر خواستن [ملت]... وظیفه دولت است.» (۲۰)

#### ۴. اقتدار دولت:

«امنیت شرط پیشرفت است و برای رسیدن به این امر وجود دولتی مقتدر و با حمایت همه‌جانبه مردم ضروری است.» (۲۱)

#### ۵. التزام به قانون:

«بدون اجرای قانون در هیچ عرصه‌ای امکان پیشرفت وجود ندارد.» (۲۲)

دوم. واگرایی در عرصه حکومتداری که از حقوق و آزادیهای مشروع بازیگران سیاسی برای فعالیت در چارچوب اصول بنیادین بالا سخن گفته و از تحمیل یک روش حکومتی خاص مانع می‌شود: «در باره اداره جامعه، نظریه‌های مختلفی وجود دارد و نباید تنها یک دیدگاه را در حکومت بپذیریم.» (۲۳)

### ج: عملیاتی کردن مفهوم «ساخت دولتی امنیت»

ماهیت نظام سیاسی ایران مطابق تعریف به عمل آمده مبتنی بر سه اصل بنیادین می‌باشد که حدود امنیتی فعالیت‌های سیاسی در جامعه را مشخص می‌سازند:

#### ۱. ملیت

جمهوری اسلامی ایران از آن جا که یک واحد سیاسی در درون گفتمان «دولت - کشوری» به حساب می‌آید، نمی‌تواند نسبت به مؤلفه‌هایی که معرّف «ملیت» آن هستند، بی‌اعتنا باشد. به گفته واشنگتن، دولتها همانند افراد می‌باشند که در خصوص منافع حیاتی‌شان مصالحه نمی‌نمایند و در این خصوص بین نظامهای دموکراتیک و غیر آن تفاوتی نیست. (۲۴) دیوید کلیتون<sup>۱</sup> بر همین تفسیر تأکید کرده و مؤلف با غور در ماهیت و عملکرد واحدهای ملی از فردای امضای قرارداد وستفاليا تا به امروز چنین نتیجه می‌گیرد که گونه‌ای از منافع ملی، مواردی را شامل می‌شوند که دربرگیرنده هستی یک نظام سیاسی هستند و از این رو در صورت هر گونه تعرضی، واحد مربوطه به قیمت هزینه‌های مالی و جانی در مقام دفاع از آنها برمی‌آید. (۲۵) استقلال و التزام عملی به میثاق ملی از جمله این منافع هستند که هر نظام سیاسی صیانت از آن را به مثابه بخشی از رسالت امنیتی خود تلقی می‌نماید. به همین خاطر است که در اصل نهم قانون اساسی، پاسداری از استقلال و تمامیت

1. David W. Clinton

ارضی به مثابه رسالت اصلی دولت جمهوری اسلامی دانسته شده و هر فعالیتی، که به نوعی به این دو لطمه وارد آورد «غیرمشروع» و «غیرقانونی» خوانده شده است که دولت حق مقابله با آنها را دارد. در اصل بیست و ششم نیز تصریح شده که اصل آزادی احزاب، مقید به حد «استقلال» می‌باشد و تحزب نباید به این اصل لطمه‌ای وارد آورد. در زمینه «میثاق ملی» نیز مشاهده می‌شود که در مقدمه قانون اساسی، پیروی از آن شرط اول در ایجاد ثبات قلمداد شده و قانونگذار تصریح دارد که:

«پیروی از اصول چنین قانونی که آزادی و کرامت ابناء بشر را سرلوحه اهداف خود دانسته و راه رشد و تکامل انسان را می‌گشاید بر عهده همگان است.»

## ۲. اسلامیت

هرگونه تلاشی برای طرح و حاکم ساختن الگوی حکومتی‌ای که «غیراسلامی» باشد از آن جا که با جوهره ارزشی نظام سیاسی حاکم در تعارض است، عملی ضد امنیتی به شمار می‌آید که با استناد به اصول اول و دوم قانون اساسی در حکم تهدید بوده و مقابله با آنها ضروری می‌نماید. در این زمینه دولت نهادهای معرف اسلامیت نظام را به مثابه موضوع امنیتی تلقی کرده و صیانت از اصل آنها در دستور کار «حکومت» قرار می‌گیرد. تأکید بر جایگاه «ولایت فقیه» و «شورای نگهبان» در ساختار سیاسی «جمهوری اسلامی» بر همین مبنا بوده و متأثر از تفسیر سیاسی امام خمینی (ره) می‌باشد که در حکم پشتوانه تئوریک نظام سیاسی مورد پذیرش عمومی واقع شده‌اند. (۲۶) تأکید جناب آقای خاتمی دلالت بر همین امر دارد، آن جا که شأن امنیتی این نهاد را مورد توجه قرار داده، می‌گویند:

«ظمانینه، ثبات و استقرار نظام ما بر محور رهبری است و پشتوانه این ظمانینه و ثبات خیرگان است... در قانون اساسی ما رهبری و ولایت فقیه اصل و مبنای نظام است.» (۲۷)

## ۳. جمهوریت

مطابق نص صریح قانون اساسی و اسلام سیاسی مورد نظر امام خمینی (ره)، اراده مردم در اداره امور جامعه باید دخیل باشد و بدون ابتدای حکومت بر خواست عمومی، مشروعیت نظام مورد تأمل خواهد بود.

«اصل پنجاه و ششم: حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند و یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق را از طرفی که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند.»

بر این اساس تحقق اصل «مردم سالاری دینی» از جمله رسالتهای حکومت می‌باشد که هرگونه کاستی در آن می‌تواند به ثبات سیاسی جامعه لطمه وارد آورد. همین امر است که صیانت از «جمهوریت» را در مقابل گرایشهایی که به نوعی در پی تضعیف یا طرد آن هستند، به مثابه یک سیاست امنیتی توجیه و ضروری می‌سازد. (۲۸)

چنان که بیان شد «ساخت دولتی امنیت» عنوان لغزنده‌ای است که قابل بهره‌برداری ناصواب بوده و به شکل‌گیری دولتهای اقتدارطلبی که مجالی را برای حضور فعال و مؤثر سایر بازیگران فراهم نمی‌آورند، کمک می‌کند. جهت احتراز از این وضعیت، راهبرد پنج پایه‌ای زیر پیشنهاد می‌شود که در نهایت به طرح تصویری معقول از ساخت دولتی امنیت کمک می‌نماید:

### رکن اول - قانون سازی

اگرچه جایگاه ملاحظات دولتی در معادلات امنیتی با توجه به آن چه آمد امری قطعی می‌باشد اما این بدان معنا نیست که دولت با استعانت از توانمندیها و ظرفیتهای خود، می‌تواند در ورای اصول قانونی عمل کرده و حضور خود را به صورت غیر ضابطه‌مند تعریف نماید. به عبارت دیگر، گذشته از حداقلی یا حداکثری بودن حضور دولت، نظام سیاسی موظف است که «ایده» خود را در لباس قانون طرح و عرضه کرده و بر اساس «قانون» اعمال نفوذ نماید. ساخت دولتی امنیت اگر به صورت قانونی تعریف و تبیین نشود، در نهایت یا «هرج و مرج‌گرایی» و یا «استبداد» حاکم می‌شود که در هر دو مورد، امنیت آسیب‌پذیر می‌نماید؛ چنان که حجت‌الاسلام خاتمی نیز اظهار داشته است:

«اگر قانون نباشد دو حالت بیشتر پیش نخواهد آمد: حالت اول این است که جامعه دچار هرج و مرج شود. در آن صورت، هیچ موجودی امنیت ندارد و بدیهی است که هرج و مرج مغایر با رشد انسان و سعادت جامعه است... حالت دوم، استبداد است.» (۲۹)

بر این اساس تلاش برای تعریف قانونی ساخت دولتی امنیت، گام مؤثری برای تعدیل این مفهوم و ثمربخشی آن به شمار می‌آید. (۳۰)

### رکن دوم - سلبی‌نگری

«ساخت دولتی امنیت» باید ناظر بر «نه»‌های حوزه عمل سیاسی باشد و از ورود به «چه باید کرد»‌ها احتراز جوید تا از این طریق ضمن تبیین «حدود»، آزادی عمل بازیگران را نیز پاس دارد. از حیث منطقی قلمرو عمل در دو حالت بالا یکسان نیست، چرا که در تفسیر سلبی، موارد «ممنوع» ذکر گردیده و در سایر حالات اصل بر «آزادی» عمل می‌باشد؛ حال آن که در تفسیر دوم،



اصل بر پذیرش یک الگوی بیانی خاص و نفی آزادی عمل می‌باشد. از آن جا که راهبرد «ایجابی» انعطاف‌پذیری لازم را ندارد معمولاً به شکل‌گیری نظامهای متصلبی منتهی می‌شود که آرمان آنها ایجاد «جوامع قالبی» می‌باشد که مطابق استانداردهای آنها تعریف شده‌اند و هرگونه تخطی از الگوی آنها به معنای رفتاری ضدامنیتی تلقی می‌شود. (۳۱) دقیقاً به همین خاطر نگرش «سلبی» مورد تایید قرار می‌گیرد، چرا که از انعطاف لازم برخوردار است و امکان طراحی و پیشنهاد روشهای متفاوت اداره جامعه را با عنایت به «نه»های نظام سیاسی برای بازیگران فراهم می‌آورد.

### رکن سوم - عام‌نگری

حضور دولت در عرصه امنیت نباید به صورت موردی و در تمامی عرصه‌ها باشد، چرا که این روش به «امنیتی کردن» کلیه موضوعات منتهی شده و چنان که باری بوزان به درستی اظهار داشته، در عرصه عمل جز ناامنی نتیجه دیگری به دنبال نخواهد داشت. (۳۲) بر این اساس تفکیک بین امور عادی و روزمره که از طریق قوانین عادی به آنها رسیدگی می‌شود، با اصول و مبادی بنیادینی که بر کلیه فعالیتها و رفتارها حاکم هستند، گام مهمی است که «ساخت دولتی امنیت» را تعدیل نموده با «فرازمانی» و «فرامکانی» کردن آنها، عملاً نوعی ثبات و اطمینان خاطر را برای مردم و دولت در مقام تعیین وظایف و حقوق‌شان به دنبال می‌آورد. پیوند زدن «ساخت دولتی امنیت» به ملاحظات سیاسی - اجتماعی روزمره، منجر به تحول‌پذیری مداوم آنها می‌شود که به اعتبار آنها در مقام عمل لطمه زده و در نهایت «ناکارآمدی» - و به دنبال آن وضعیت ناامن - را به دنبال خواهد داشت. (۳۳)

### رکن چهارم - نگرش حداقلی

اگر چه حضور دولت در عرصه امنیت ضروری است اما اتخاذ نگرش حداکثری و تأسیس دولتی که دارای حضوری پررنگ در تمامی عرصه‌ها باشد، خود سیاستی «ضدامنیتی» به شمار می‌آید. به عبارت دیگر، «نه»های هر نظام سیاسی باید با دقت و تامل لازم تعریف و بیان شوند، چرا که طرح هر «حدی» زمینه مناسب برای آسیب‌پذیری را نیز فراهم می‌آورد. از این رو بیان «مهم‌ترین» و «کمترین» تعداد از «نه»ها در یک نظام سیاسی که در عین اختصار از جامعیت لازم نیز برخوردار باشند، خود هنر بزرگی است که به تعدیل حضور دولت در عرصه سیاست و اجتماع منجر می‌شود. (۳۴)

### رکن پنجم - عمل قاطع

در نهایت آن چه که «ساخت دولتی امنیت» را معنادار می‌سازد عمل به موقع و قاطع دولت در مواجهه با موارد نقض یا تعرض به ساخت دولتی امنیت می‌باشد که ضمن مقابله با تهدید از حساسیت و جدیت موضوع نیز حکایت داشته و بدین ترتیب مانع از بروز و تکرار مواردی از این قبیل خواهد شد. هرگونه تساهل و رواداشتی در این بُعد، از آن جا که به اعتبار و اقتدار نظام سیاسی لطمه وارد می‌آورد مردود بوده و اقدامی ضدامنیتی تلقی می‌گردد. (۳۵)

### نتیجه‌گیری

امنیت ملی مقوله‌ای حساس و مستقل به شمار رفته و با توجه به چند عامل و بازیگر اصلی قابل تعریف و شناسایی می‌باشد؛ از آن جمله می‌توان به «دولت»، «حکومت»، «ملت» و «بازیگران فراملی» اشاره داشت که هر کدام بُعدی از جوهره «امنیت ملی» را تبیین می‌نمایند. «ساخت دولتی امنیت ملی» عنوانی است که بر جوهره دولتی امنیت نظر دارد و از ضرورت «حفظ نظام سیاسی» به مثابه یک رسالت امنیتی سخن می‌گوید؛ به عبارت دیگر این ساخت مکمل ساخت شهروندی امنیت به شمار می‌رود که طبق آن تامین و پاسداری از حقوق و اموال شهروندان به مثابه بعدی مهم از امنیت ملی به شمار می‌آید.

البته ساخت دولتی امنیت ملی با ساخت حکومتی متفاوت است و ناظر بر اصول بنیادینی می‌باشد که هستی یک نظام سیاسی برپایه آنها قرار دارد. از این رو هرگونه نقد، نفی و یا نقضی نسبت به این اصول تحمل نشده، نظام در مقابل آن واکنش نشان می‌دهد. اما «ساخت حکومتی» به وظیفه حکومت در تامین امنیت ملی اشاره دارد و از آن جا که یک دولت نمی‌تواند - در شرایط عادی - محمل «امنیت ملی» قرار گیرد، نه تنها امکان بررسی و نقد آن وجود دارد بلکه توصیه بر تغییر و گردش نخبگان در این مقام می‌شود.

مطابق تعریف بالا، ساخت دولتی امنیت از آن جا که در ارتباط مستقیم با امنیت ملی می‌باشد، بیانگر اصول بنیادینی است که وظیفه کلیه بازیگران - اعم از داخلی و خارجی - پذیرش و همدلی با آنها می‌باشد. به منظور تعدیل این معنا از «ساخت دولتی امنیت ملی» و جلوگیری از تبدیل شدن آن به روشی برای حاکمیت نظامهای اقتدارطلب و مستبد، راهبردی پنج پایه‌ای پیشنهاد شد که در آن دولت با عنایت به پنج اصل «قانون سازی»، «سلبی نگری»، «عام‌نگری»، «نگرش حداقلی» و سرانجام عملکرد قاطع و به موقع، موفق خواهد شد در عین پاس داشتن حقوق شهروندی و اصول روابط بین‌الملل، تصویری مطلوب و مناسب از خود در عرصه مناسبات امنیتی عرضه نماید. آن چه که نمی‌توان از آن غفلت نمود آن است که: هر نظام سیاسی مبتنی بر «ایده‌ای» می‌باشد که

«هویت» و «ماهیت» آن را شکل می‌دهد، از این رو طبیعی است که «امنیت ملی» نسبت به صیانت و حاکمیت این «ایده» حساس بوده، آن را نیز شامل شود. با این تفسیر، «ساخت دولتی امنیت ملی» فقط جزئی از - و نه تمام - امنیت ملی به شمار می‌آید که نه می‌توان آن را «نادیده» انگاشت و نه شایسته است که امنیت ملی را در آن منحصر کرد.

## یادداشتها

1- Elliot, Jeffrey & Robert Reginald, *The Arms Control, Disarmament & Military Security Dictionary*, California: ABC -CLIO, Inc & Oxford: Clio Press Ltd., 1989, p.71.

۲- روزنا، جیمز، منافع ملی، در: *گزیده مقالات سیاسی امنیتی*، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۸، صص ۳۵۴ - ۳۳۷.

۳- ماکیاولی، نیکولو، *گفتارها*، محمدحسن لطفی، تهران، خوارزمی، ۱۳۷۷، ص ۳۷.

۴- وینسنت، اندرو، *نظریه‌های دولت*، حسین بشیریه، تهران، نی، ۱۳۷۱، ص ۳۲۲.

۵- هانتینگتون، ساموئل، *سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی*، محسن ثلاثی، تهران، نشر علم، ۱۳۷۰، ص ۱۵۰. در این زمینه به آثار زیر مراجعه شود که در طرح و بسط ایده هانتینگتون موثر می‌باشند:

Lerner, Daniel, *The Passing of Traditional Society*, Glencoe III, Free Press, 1958; Deutsch, Karl, "Social Mobilization & Political Development, *American Political Science*, 55 (Sep. 1961); Emerson, Rupert, *From Empire to Nation*, Cambridge, Harvard University Press, 1960; Brecher, Michael, *The New States of Asia*, London, Oxford U.P., 1963; Black, Cyril, *The Dynamics of Modernization*, New York, Harper & Row, 1966.

6- See Migdal, Joel *Strong Societies & Weak States; State Society Relations & State Capabilities in the Third World*, New Jersey, Princeton, Princeton U.P., 1988.

7- Ibid, p.19.

8- See Almond, Gabriel & G. Pawell, *Comparative Politics*, Boston & Toronto, 1978; Also Blondel, Jean, *Comparative Government: An Introduction*, Philip Allan, 1990.

۹- بوزان باری، *مردم، دولت‌ها و هراس*، مترجم: ناشر، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۸، صص ۶۸-۹.

10- See Buzan, Barry, *Security: A New Framework For Analysis*, 1998.

۱۱- بایندر، لئونارد، «بحران‌های توسعه سیاسی»، در: پای، لوسین و دیگر نویسندگان، *بحران‌ها و توالی‌ها در توسعه سیاسی*، غلامرضا خواجه سروی، پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران، ۱۳۸۰، ص ۲۷.

۱۲- همان، ص ۱۱۳.

13- See Pye, Lucian *Aspects of Political Development*, Boston, Little Brown, 1960; Lapalombara, Joseph. *The Politics Of Planning*, Syracuse, Syracuse U.P., 1967; Lapalombara, Joseph, *Alternative Strategies For Development Administrative Capabilities in Emerging Nations*, in Riggs, F.W. (ed), *Frontiers in Development Administration*, Durham, Duke University Press, 1971; Apter, D.E., *The Politics of Modernization*, Chicago, Chicago University Press, 1965.

14- Weiner, Myron, "Political Participation", in *Crises & Sequences in Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1971, p.193.

15- See Nye, Joseph, "The Decline of Confidence in Government" , in Nye, Joseph & Philip D. Zelikow & David C. King (eds), *Why People Dont Trust Government*, London, Harvard University Press, 1997, pp. 1-18.

۱۶- مبادی اولیه این بحث را در نوشتار زیر آورده‌ام:

افتخاری، اصغر، «فرهنگ امنیت جهانی»، در: مک‌کین لای، آر.دی و آر. لیتل، امنیت جهانی: رویکردها و نظریه‌ها، اصغر افتخاری، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۰؛ افتخاری، اصغر، *اقتدار ملی، جامعه‌شناسی سیاسی قدرت از دیدگاه امام خمینی (ره)*، تهران، دفتر تحقیقات سیاسی نیروی انتظامی، ۱۳۸۰.

17- See Byman, Daniel L., Shahram Chubin, Anoushiran Ehteshami & Jerrold Green, *Irans Security Policy*, RAND Institute, 2001, [Http://www.adobe.com/Products/acrobat/readstep.html](http://www.adobe.com/Products/acrobat/readstep.html).

ضمناً اطلاعات تاریخی و تحلیلی مربوط به این تقسیم‌بندی را در منابع زیر بخوانید:

عظیمی، فخرالدین، *بحران دموکراسی در ایران ۱۳۲۰ - ۱۳۳۲*، عبدالرضا هوشنگ مهدوی (تهران، البرز، ۱۳۷۴)؛ آبراهامیان، یرواند، *مقالاتی در جامعه‌شناسی سیاسی ایران*، سهیلا ترابی فارسانی، (تهران، شیرازه، ۱۳۷۶)؛ آیت، حسن، *درسهایی از تاریخ سیاسی ایران*، (تهران، حزب جمهوری اسلامی، ۱۳۶۳)؛ خلیلی، اکبر، *گام به گام با انقلاب اسلامی: یادداشتها*، (تهران، دفتر ادبیات انقلاب اسلامی حوزه هنری، ج ۲، ۱۳۷۷)؛ رضوی، مسعود، *هاشمی و انقلاب (تهران، همشهری، ۱۳۷۶)؛ شناسنامه تشکلهای و احزاب سیاسی جمهوری اسلامی*، (تهران، وزارت کشور و اداره کل سیاسی، ۱۳۷۷)؛ مرتجی، حجت، *جناحهای سیاسی در ایران امروز*، (تهران، نقش و نگار، ۱۳۷۸)؛ *چگونگی انتخاب اولین نخست وزیر جمهوری اسلامی (تهران، روابط عمومی نخست وزیری، ۱۳۶۰)؛ مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی (تهران، روابط عمومی مجله شورای اسلامی، ۱۳۶۲)؛ چگونگی انتخاب اولین نخست وزیر و مکاتبات رجایی یا بنی صدر*، (تهران، دفتر تحقیقات و انتشارات روابط عمومی نخست وزیری، ۱۳۶۰)؛ *غائله چهاردهم اسفند ۱۳۵۹: ظهور و سقوط ضد انقلاب (تهران، دادگستری جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴)؛ کارتر، جیمی، چهارصد و*

چهل و چهار روز گروگان گیری آمریکایی ها در ایران، احمد باقری، (تهران، هفته، ۱۳۶۱)

۱۸- به نقل از: همشهری، مورخه ۷۶/۱/۳۱.

۱۹- به نقل از: جامعه سالم، مورخه ۷۶/۵/۲۲.

۲۰- همان.

۲۱- به نقل از: همشهری، مورخه ۷۷/۲/۷.

۲۲- به نقل از: همشهری، مورخه ۷۶/۱/۳۱.

۲۳- به نقل از: اخبار، مورخه ۷۵/۱۲/۲.

۲۴- به نقل از: کلینتون، دیوید، دو رویه منفعت ملی، اصغر افتخاری، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۱، ص ۵۰.

۲۵- همان؛ جهت مطالعه بیشتر در این باره رک. اصغر افتخاری؛ اقتدار ملی: جامعه‌شناسی سیاسی قدرت از دیدگاه امام خمینی(ره)، تهران، دفتر عقیدتی - سیاسی نیروی انتظامی، ۱۳۸۰.

۲۶- جهت مطالعه موردی دیدگاه امام خمینی(ره) در این باره رک. اصغر افتخاری، انتظام ملی: جامعه‌شناسی سیاسی نظم از دیدگاه امام خمینی(ره)، تهران، دفتر عقیدتی - سیاسی نیروی انتظامی، ۱۳۷۹.

۲۷- خاتمی، سیدمحمد، توسعه سیاسی، توسعه اقتصادی و امنیت (مجموعه گفتارها)، تهران، طرح نو، ۱۳۷۹، صص ۸۱ - ۷۵.

۲۸- رک. جمهوریت و انقلاب اسلامی (مجموعه مقالات)، تهران، سازمان مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی، ۱۳۷۷؛ مطهری، مرتضی، پیرامون انقلاب اسلامی، تهران، صدرا، ۱۳۷۰؛ فوران، جان، مقاومت شکننده، احمد تدین، تهران، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا، ۱۳۷۸.

۲۹- خاتمی، سیدمحمد، توسعه سیاسی، توسعه اقتصادی و امنیت، پیشین، ص ۵۷.

30- See Lipschutz, Ronnie D., *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995; Waltz, Kenneth, *Man, The State, and War*, New York, Columbia University Press, 1959; Job, Brian L. (ed), *The Insecurity Dilemma: National Security Of Third World States*, Boulder, Co: LYnne Rienner, 1992.

۳۱- در این خصوص رک وینست، اندرو نظریه‌های دولت، پیشین؛ عالم، عبدالرحمن، بنیادهای علم سیاست، تهران، نی ۱۳۷۶؛ مدنی، سیدجلال الدین، مبانی و کلیات علوم سیاسی، تهران، ناشر: مولف؛ اشتراوس، لئو و جوزف کراپسی، نقد نظریه دولت جدید، احمد تدین، تهران، کویر، ۱۳۷۳؛ پوجی، جانفرانکو، تکوین دولت مدرن: درآمدی جامعه‌شناختی، بهزاد باشی، تهران، آگاه، ۱۳۷۷.

۳۲- بوزان، باری، «آشنایی با مکتب کپنهاگ در حوزه مطالعات امنیتی»، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال سوم، شماره سوم، پاییز ۱۳۷۹، شماره مسلسل ۹، صص ۱۶-۹.

33- See Ayoob, Mohammed , *The Third World Security Predicament: State Making, Regional*

*Conflict, and the International System*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 1995; Weiss, Thomas G., and Meryl A. Kessler (eds). *Third Worlds Security in the Post - Cold War Era*, Boulder CO: Lynne Rienner, 1991.

34- See Waver, Ole and Barry Buzan & Morten Kelstrup & Pierre Lemaitre, *Identity, Migration & the New Security Agenda in Europe*, London, Center For Peace & Conflict Research Copenhagen, Pinter, 1993; Smoke, Richard (ed), *Perceptions Of Security: Public Opinion and Expert Assessments in Europe's New Democracies*, Manchester, Manchester U.P., 1996.

35- Thomas, Caroline, *In Search Of Security: The Third World In International Relations*, Boulder CO: Lynne Rienner, 1987; Booth, Ken (ed), *New Thinking About Strategy and International Security*, London, Harper Collins, 1991.

