

سازمان‌های اطلاعاتی و سیاست خارجی: چارچوبی برای تحلیل

تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۵/۲۸

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۰/۶/۱۹

مهدي ميرمحمدی *

چکیده

سازمان‌های اطلاعاتی چه نقشی در سیاست خارجی دارند؟ و رابطه اطلاعات و سیاست خارجی چگونه است؟ نویسنده در پاسخ به این پرسش‌ها، به بررسی دو نقش شناختی و اجرایی برای اطلاعات در سیاست‌گذاری خارجی پرداخته و مدعی رابطه دوسویه میان سیاست خارجی و اطلاعات است.

از یک سو نوع سیاست خارجی و نیازمندی‌های سیاست‌گذاران خارجی، دستور کار و سیاست اطلاعاتی را تعیین می‌کند و از سوی دیگر، سازمان‌های اطلاعاتی با محصولات شناختی خود، در شکل‌گیری برداشت سیاست‌گذاران و موضوعات و مسائل سیاست خارجی تأثیر می‌گذارند.

کلیدواژه‌ها: سیاست خارجی، سیاست‌گذاری، اطلاعات، سازمان‌های اطلاعاتی، نقش شناختی، نقش اجرایی.

* دکتری روابط بین‌الملل از دانشگاه تهران

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال چهاردهم • شماره سوم • پاییز ۱۳۹۰ • شماره مسلسل ۵۳

مقدمه

یکی از اولین پرسش‌های هستی‌شناختی درباره سازمان‌های اطلاعاتی که پاسخ به آن فلسفه وجودی اطلاعات را تبیین می‌کند و این پدیده را تبدیل به یکی از بازیگران مورد توجه مطالعات سیاسی و بین‌المللی می‌گرداند، چیستی نقش و جایگاه این بازیگر در سیاست‌گذاری به عنوان مهمترین کارویژه دولت است. اگرچه سیاست‌گذاری در تمام حوزه‌ها و ابعاد آن حائز اهمیت است، اما رویه تاریخی موجود درخصوص سازمان‌های اطلاعاتی، نشان می‌دهد این نهادها بیش از همه در سیاست‌گذاری امنیتی و خارجی مورد استفاده بوده‌اند (میرمحمدی، ۱۳۹۰ الف: فصل دوم و Ludecke, 1929). از این رو، با توجه به شباهت‌های فرایند عمومی سیاست‌گذاری در ابعاد و حوزه‌های مختلف، به نظر می‌رسد اگر بتوان تشریح قابل قبولی از نقش سازمان‌های اطلاعاتی در سیاست‌گذاری خارجی (که عملاً باید آن را بخشی از راهبرد امنیت ملی هر کشور به شمار آورد که ترکیبی از ابعاد فرهنگی، سیاسی و اقتصادی را همزمان مورد توجه قرار می‌دهد) ارائه کرد، این چارچوب برای تبیین نقش‌ها و مأموریت‌های اطلاعاتی در حوزه‌های دیگر سیاست‌گذاری نیز قابل استفاده خواهد بود.

بدین ترتیب، مقاله حاضر به دنبال ارائه چارچوبی برای پاسخ به این پرسش است که «سازمان‌های اطلاعاتی چه نقشی در سیاست‌گذاری خارجی دارند؟». فرضیه‌های نویسنده در برابر این پرسش نیز بدین شرح است:

(۱) سیاست خارجی و اطلاعات، رابطه‌ای متقابلاً قوام‌بخش دارند و اگرچه نوع سیاست‌گذاری، تعیین‌کننده نقش و مأموریت سازمان‌های اطلاعاتی است، اما کارکرد سازمان‌های اطلاعاتی نیز عامل مهمی در تداوم یا تغییر سیاست خارجی کشورهاست.

(۲) سازمان‌های اطلاعاتی، به عنوان ابزار کشورداری بین‌المللی بازیگران، ممکن است دو نقش شناختی و اجرایی را در سیاست‌گذاری خارجی ایفا نمایند.

با توجه به سؤال و فرضیه‌های مطرح‌شده، نویسنده ابتدا تلاش می‌کند برای ایجاد ادبیات مشترک به تعریف اطلاعات و سازمان‌های اطلاعاتی بپردازد. بخش بعدی مقاله به بررسی رابطه «سیاست خارجی» و «سازمان‌های اطلاعاتی» اختصاص خواهد داشت و تلاش می‌کند با ارائه نظریه نقش و مأموریت اطلاعات، این ارتباط را نشان دهد. بخش سوم نوشتار، با واکاوی

فرایند سیاست‌گذاری خارجی، حضور سازمان‌های اطلاعاتی در مراحل پنج‌گانه این فرایند را نشان می‌دهد. بخش پایانی مقاله نیز ضمن بررسی فرضیات طرح‌شده، نگاهی به آینده رابطه اطلاعات و سیاست خارجی، با استفاده از چارچوب نظری به دست آمده خواهد داشت.

الف. اطلاعات و کارکردهای آن

برای تعریف اطلاعات ابتدا باید آن را از واژه‌های هم‌پیوند، شامل داده^۱ و اخبار یا معلومات^۲ تفکیک کرد. داده به رویدادها، کلمات، اعداد و ارقام و اشکال غیرمرتبط و خام درباره هر پدیده گفته می‌شود که فاقد چارچوب نظری قابل استناد هستند و پیامد دسترسی به آنها، آگاهی اولیه آزمون‌نشده از وجود یا عدم پدیده است. به عبارت دیگر، به هر گونه عنصر آگاهی‌بخش درباره هر پدیده، داده می‌گویند. معلومات یا اخبار، به مجموعه‌ای از داده‌ها در مورد پدیده گفته می‌شود که در اثر پردازش اولیه، روابط آنها با یکدیگر مشخص شده و توصیف اولیه‌ای از آن پدیده به دست می‌دهند، اما همچنان در مورد علت وقوع آن یا چگونگی تحول آن در طول زمان، ساکت‌اند. ویژگی دیگر معلومات آن است که وجود یا عدم هر پدیده، در این عنصر آگاهی‌بخش به شکل معتبری تأیید شده است. این درحالی است که اطلاعات^۳ به مجموعه‌ای از داده‌ها و اخبار در مورد پدیده اطلاق می‌شود که توسط روش‌های آشکار یا پنهان، جمع‌آوری و تحلیل شده و هدف آن، پاسخ‌گویی به نیاز سیاست‌گذار است. با وجود اطلاعات درباره هر پدیده، مشاهده‌گر نه تنها توصیفی کامل از آن دارد، بلکه امکان تبیین و پیش‌بینی آن را نیز به دست می‌آورد.

به بیان واتسون (Watson & et. al, 1990: 296)، اطلاعات، محصولی است که پس از ارزیابی و پردازش اخبار و معلومات به دست می‌آید و به تولید شناخت درخصوص موضوعی خاص میانجامد. به عبارت دیگر، محصول به دست آمده از جمع‌آوری، پردازش، ترکیب،

1. Data
2. Information
3. Intelligence

ارزیابی، تحلیل و تفسیر اخبار در دسترس درخصوص کشورهای بیگانه، عناصر، پدیده‌ها و نیروهای بالقوه تهدیدزا علیه امنیت ملی یا فرصت‌زا برای منافع ملی را اطلاعات می‌گویند. منظور از اطلاعات، کسب اخبار به وسیله ابزارهای پنهان، فرایند ارزیابی، ترکیب و تبدیل اخبار به برآورد و فعالیت‌های سرویس‌های اطلاعاتی مانند مداخله پنهانی در امور سایر کشورهاست. اطلاعات، اغلب به عنوان حرفه جمع‌آوری اسرار خارجی به وسیله ابزارهای پنهان تعریف می‌شود (Warner, 2002) و وظیفه آن، فراهم کردن شناختی است که پیش‌درآمد تصمیم و اقدام سیاست‌گذاران می‌باشد (Central Intelligence Agency, 1999, VII). بنابراین، اطلاعات، شناخت یا شناختی پیشینی از جهان اطراف ماست. از چشم‌اندازی بسیار تقلیل‌گرایانه، منظور از اطلاعات اشاره به رویدادها و شرایط مربوط به میدان جنگ است، اما برداشت نوشتار حاضر از اطلاعات، تلاش سیاست‌مداران برای درک و شناخت خطرات علیه امنیت ملی در هر دو سطح داخلی و بین‌المللی است. اطلاعات، اخباری مناسب برای حمایت از سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان و مجریان دولتی است (McCartney, 1995).

بنابراین، اطلاعات محصول فعالیت خاص توسط کنش‌گر است. در ادبیات اطلاعاتی، فعالیت‌هایی که منجر به تولید اطلاعات با تعریف فوق می‌شود را فعالیت‌های اطلاعاتی و کنش‌گر مولد اطلاعات را سازمان‌اطلاعاتی می‌گویند (میرمحمدی، ۱۳۷۸؛ Department of Defense, 2001: 268; Johnson, 1996: Ch. 1). در واقع، سازمان‌های اطلاعاتی، نهادها و ساختارهای اداری دولتی هستند که وظیفه آنها انجام فعالیت‌های اطلاعاتی و تولید اطلاعات است. سرویس‌های اطلاعاتی، به سازمان‌هایی اشاره دارند که به طور تخصصی برای جمع‌آوری اطلاعات پنهان سازمان یافته‌اند (مکلین، ۱۳۸۷: ۴۸۱؛ Taylor, 2007). سازمان‌های اطلاعاتی، به عنوان بخشی از ساختار اداری دولت مدرن، چهار کارکرد اصلی دارند که عبارتند از: (۱) جمع‌آوری اطلاعات، (۲) بررسی اطلاعات، (۳) ضد اطلاعات و (۴) اقدام پنهان. جمع‌آوری اطلاعات و سپس بررسی آن، مهمترین کارکرد سازمان‌های اطلاعاتی هستند و باید آنها را ویژگی‌های ذاتی و ماهوی سازمان‌های اطلاعاتی به شمار آورد. منظور از جمع‌آوری اطلاعات، کلیه اقداماتی است که سازمان‌های اطلاعاتی با استفاده از ابزارهای پنهان و آشکار برای گردآوری و ایجاد دسترسی به اخبار یا اطلاعات طبقه‌بندی شده و پنهان انجام

می‌دهند. هلت (Holt, 1995: 3) جمع‌آوری را گردآوری اخبار از هر نوع منبع تعریف می‌کند. کارکرد بررسی نیز به کلیه اقداماتی که سازمان‌های اطلاعاتی برای تبدیل داده‌ها و اخبار به اطلاعات انجام می‌دهند، اطلاق می‌شود. این اقدامات شامل تحلیل، ترکیب، ارزیابی و تفسیر است. بررسی، فرایند معنی‌دار کردن داده‌ها و اخبار مختلفی است که در مورد هر پدیده گردآوری شده‌اند (Holt, 1995: 3). آنچه از آن با عنوان «اطلاعات» یا محصول سازمان اطلاعاتی یاد می‌شود و در سیاست‌گذاری نقش دارد، نتیجه فرایند بررسی است. اگر سازمان اطلاعاتی را با بدن انسان مقایسه کنیم، اطلاعات به دست آمده از کارکرد جمع‌آوری به مثابه خون برای بدن انسان، خون سازمان اطلاعاتی است. بخش بررسی اطلاعات در سازمان‌های اطلاعاتی نیز همزمان، کارکرد قلب (توزیع خون) و مغز (تجزیه و تحلیل) بدن انسان را انجام می‌دهد که با معنی‌دار کردن کنش‌های مختلف انسان، محصولی منطقی از آن به دست می‌دهند.

ضد اطلاعات، کلیه فعالیت‌هایی است که سازمان‌های اطلاعاتی برای جلوگیری از اقدامات اطلاعاتی دولت‌ها و سازمان‌های خارجی (Holt, 1995: 4; Lowenthal, 2003: 113) و کنش‌گران غیردولتی، حفاظت از اطلاعات و اماکن راهبردی و طبقه‌بندی شده (Taylor, 2007) یا مقابله با اقدامات براندازانه علیه نظام سیاسی کشور انجام می‌دهند. فعالیت‌های ضد اطلاعاتی، به سه زیرمجموعه ضدجاسوسی (جلوگیری از فعالیت‌سرویس‌های اطلاعاتی دشمن)، حفاظت (تأمین امنیت افراد، اسناد و اماکن راهبردی) و ضد براندازی (مقابله با جریان‌ات برانداز نظام سیاسی) تقسیم می‌شوند. کارکرد ضد اطلاعات، شبیه‌ترین بعد سازمان‌های اطلاعاتی به فعالیت‌های پلیسی است، اما واقعیت آن است که هدف اصلی از این کارکرد نیز جمع‌آوری اطلاعات امنیتی (شناخت امنیتی) و ارائه آن به سیاست‌گذاران امنیت داخلی کشور است و انجام فعالیت‌های پلیسی، مانند دستگیری جاسوسان یا براندازان، بخشی فرعی آن به شمار می‌آید. از سوی دیگر، ضد اطلاعات با کمک به مخفی ماندن سیاست‌های کشور، اجرای موفقیت‌آمیز آن را تضمین می‌کند.

همانطور که اشاره شد، هدف و وظیفه اصلی سازمان‌های اطلاعاتی، جمع‌آوری و تولید اطلاعات است. مهمترین پرسشی که در این جا مطرح می‌شود، آن است که سازمان‌های اطلاعاتی باید چه اطلاعاتی را تولید و درباره چه چیزهایی شناخت ایجاد کنند؟ پاسخ به این

پرسش، در یک جمله کوتاه این است: سازمان‌های اطلاعاتی باید نیازمندی‌های اطلاعاتی سیاست‌گذاران را مرتفع کنند. بنابراین، سازمان‌های اطلاعاتی کارکردهای خود را در راستای نیازمندی‌های شناختی سیاست‌گذاران به کار می‌گیرند و بر اساس دستور کار و مأموریت‌هایی که سیاست‌گذاران بر اساس نیازمندی‌های شناختی خود ارائه می‌کنند، دست به فعالیت اطلاعاتی می‌زنند. سازمان‌های اطلاعاتی، در واقع، ابزاری شناختی در دست سیاست‌گذاران، برای مشاهده بهتر دنیای اطراف هستند و در بهترین حالت، مشاورانی امین و جامع برای آنها محسوب می‌شوند. با این وجود، گاهی اوقات سیاست‌گذاران از سازمان‌های اطلاعاتی برای مقاصدی غیر از تولید شناخت و پشتیبانی شناختی از سیاست‌گذاری استفاده می‌کنند. اقدامات پنهان، به آن دسته از فعالیت‌های سازمان اطلاعاتی اطلاق می‌شود که برای اجرای سیاست خاص ملی، به طور خاص در حوزه سیاست خارجی و امنیت ملی، انجام می‌شوند. هدف اقدام پنهان، تأثیرگذاری بر شرایط سیاسی، اقتصادی و نظامی در خارج کشور و گاهی اوقات، داخل کشور است، به نحوی که نقش سازمان اطلاعاتی در آن آشکار نشود یا هیچ سند قابل استنادی برای اثبات آن وجود نداشته باشد. این اقدامات، شامل تبلیغات، حمایت از گروه‌های سیاسی خاص در خارج یا داخل، ارسال کمک‌های مالی و نظامی به حکومت‌های مورد نظر، براندازی حکومت‌های خارجی و اجرای عملیات‌هایی برای مقابله با تهدیداتی مانند تروریسم، آدم‌ربایی و مانند آنها در خارج کشور می‌باشد (Polmar & Allen, 1997: 139). همانطور که مشخص است، هیچ‌کدام از این فعالیت‌ها جزو وظایف اصلی سازمان‌های اطلاعاتی محسوب نمی‌شوند و ساختار اداری دولت، نهادهای تخصصی دیگری برای انجام این وظایف را ایجاد کرده است؛ مانند پلیس برای مقابله با تروریسم، رسانه‌ها و سازمان‌های فرهنگی برای تبلیغات و وزارت امور خارجه، برای اجرای تصمیم‌های سیاست خارجی، مانند براندازی یا حمایت از حکومت خارجی. در عین حال، گاهی اوقات سازمان‌های متعارف اداری کشور، توانایی کافی برای انجام این وظایف را ندارند و از این رو، انجام این وظایف به دلیل ابزارها و توانمندی‌های خاص سازمان‌های اطلاعاتی، به طور ویژه به این دستگاهها محول می‌شود. بنابراین، اقدام پنهان تنها کارکرد سازمان‌های اطلاعاتی است که بر خلاف سایر کارکردهایش که در خدمت

تأمین نیازمندی‌های اطلاعاتی سیاست‌گذاری هستند، در خدمت اجرایی کردن سیاست‌هاست.^۱ اقدام پنهان، در واقع، اجرای سیاست است نه فعالیت اطلاعاتی. مثال عینی از نقش اجرایی سازمان‌های اطلاعاتی در عملیاتی کردن سیاست خارجی، نقش سازمان اطلاعات مرکزی آمریکا در براندازی دولت دکتر محمد مصدق در سال ۱۳۳۲ در راستای عملیاتی شدن سیاست این کشور مبنی بر تغییر نخست‌وزیر ایران (با هدف جلوگیری از توسعه کمونیسم) است. همانطور که اسناد تاریخی این واقعه نشان می‌دهند، تلاش برای تغییر مصدق، به عنوان سیاست خارجی بریتانیا و در ادامه، ایالات متحده، از دو سال پیش از آن با اقداماتی مانند مذاکره، تحریم نفتی، فشار اقتصادی و فشار نظامی شروع شده بود و پس از آنکه این اقدامات که توسط نهادهای تخصصی مجری سیاست خارجی این کشورها (وزارت امور خارجه) به نتیجه نرسید و نهادهای متعارف سیاست خارجی موفق به حفظ منافع ملی غرب در ایران نشدند، سیاست‌گذاران بریتانیایی و آمریکایی، برای عملی کردن تصمیم خود، به سازمان‌های اطلاعاتی متوسل شدند (کینزر، ۱۳۹۰: ۱۸۹-۲۱۶؛ بلوم، ۱۳۷۶: ۱۰۸-۱۲۰).

ب. سیاست خارجی و نقش و مأموریت‌های اطلاعات

تشریح رابطه سیاست خارجی و اطلاعات، بدون اشاره به تنها نظریه منسجم در مطالعات اطلاعاتی، یعنی «وابستگی اطلاعات به سیاست»، ناقص است. طبق این نظریه، اطلاعات بخشی از سیستم سیاسی و سازمان اداری دولت است. بنابراین، کارکردها و مأموریت‌های آن کاملاً در خدمت دولت و نظام سیاسی حاکم خواهد بود. اطلاعات در عام‌ترین برداشت از آن، متغیری وابسته به سیاست (حکومت) است. سیاست، اطلاعات را سازمان‌دهی، هدایت و در صورت نیاز، تغییر می‌دهد.^۲ سیاست، اطلاعات را به دلیل نیاز به کنترل مؤثرتر و کامل‌تر جامعه تحت

۱. با توجه به هدف اصلی پژوهش حاضر، از تشریح بیشتر چیستی اطلاعات و کارکردهای آن خودداری می‌شود. برای مطالعه بیشتر و عمیق‌تر این بحث، نک. (میرمحمدی، ۱۳۸۷).

۲. همانطور که شرم‌من کنت می‌گوید: اطلاعات هدف‌گذار، سیاست‌گذار، طراح یا مجری عملیات نیست، بلکه کارکردی خدماتی برای سیاست دارد. برای اطلاعات بیشتر درباره رابطه میان سیاست و اطلاعات، نک. (Shukman, 2000, 95-179).

نظرش، ایجاد می‌کند. در طول تاریخ اطلاعات همواره زیر نظر سیاست بوده و نخبگان اطلاعاتی در نقش خادمان سیاستمداران ظاهر شده‌اند.

سیاست، زمینه‌ای است که اطلاعات در آن قرار دارد و در بستر آن عمل می‌کند. اطلاعات، به خودی خود، موجودیت ندارد و بخشی از نظام سیاسی به شمار می‌رود. اطلاعات پدیده وابسته است و در عمل، شریک کوچک سیاست است. به بیان والتر لاکوئر، «اطلاعات پیش‌نیاز سیاست‌گذاری مؤثر است، اما هیچگاه جایگزینی برای آن نیست. در صورت فقدان سیاست‌گذاری مؤثر، بهترین اطلاعات هم به هیچ دردی نمی‌خورد» (De Valk, 2003: 33).

اطلاعات در خلاء عمل نمی‌کند، بلکه بخشی از فرایند بزرگتر تصمیم‌سازی است. مرور ادبیات اطلاعاتی نشان می‌دهد نیازمندی‌ها و اولویت‌های تصمیم‌گیران، مبنای جمع‌آوری و تحلیل سازمان‌های اطلاعاتی قرار می‌گیرد. به قول مایکل ترنر «عقل سلیم می‌گوید اولویت‌های تحلیلی در سازمان‌های اطلاعاتی توسط سیاست‌گذاران مشخص می‌شود و کار اطلاعات، تبدیل نیازهای سیاست (نیازهایی که به زبان سیاست گفته شده است) به پرسش‌های اطلاعاتی مناسب (در واژگان اطلاعاتی) است» (Turner, 1996).

در این بخش، برای ارائه نظریه اطلاعاتی که بتواند نقش‌های اطلاعات و مأموریت‌های آن را تبیین کند، از سیاست خارجی به عنوان هدایت‌کننده نیازمندی‌های اطلاعاتی استفاده می‌کنیم. هر کنش‌گری، از طریق انواع مختلفی از روابط، با دیگر کنش‌گران مرتبط است. بدین ترتیب، فرایند تصمیم‌سازی شامل رصد روابط داخلی و خارجی و مقایسه وضعیت جاری این روابط با هنجارها و معیارهای در نظر گرفته شده برای روابط است. اگر نتیجه رصد روابط، نشان‌دهنده ناسازگاری هنجارها با وضعیت موجود باشد، آنگاه اقداماتی برای برطرف کردن این تفاوت در دستور کار قرار می‌گیرد. در این تصویر پیچیده از روابط کنش‌گران، هر توصیفی از روابط، تنها تصویر مقطعی از روابط پویای دنیای واقعی است که دائما در حال دگرگونی در اثر نیروهای داخلی و خارجی هستند. سازمان‌های اطلاعاتی، شناخت لازم برای فهم و تغییر این روابط را برای کنش‌گران فراهم می‌کنند. سیاست خارجی، در واقع، ترکیبی از صدها یا حتی هزاران سیاست کوچک در هر حوزه تخصصی و خاص است که به صورت ترکیبی، به سمت کنش‌گران بین‌المللی مرتبط جهت‌گیری شده است. در واقع، هر سیاست خارجی، شبکه‌ای از

روابط است و مانند سیاست‌های نظامی، قراردادهای تجاری و مذاکره سیاسی، نیازمند نوع خاصی از اخبار و اطلاعات برای تأمین نیازهای شناختی تصمیم‌گیران و سیاست‌گذاران حوزه مربوطه، برای کمک به تأمین منافع کشور می‌باشد.

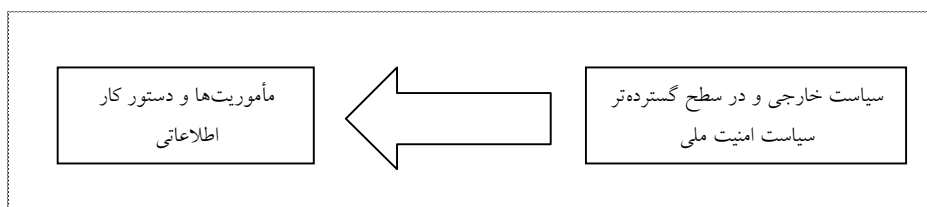
درخصوص سیاست خارجی، سازمان‌های اطلاعاتی روابط خارجی کشور را رصد می‌کنند و شناخت به دست آمده از آنها را در اختیار سیاست‌گذاران قرار می‌دهند و در صورت تفاوت و تعارض روابط خارجی با هنجارها و معیارهای ملی، هشدارهای لازم را برای تغییر در وضعیت روابط، در اختیار سیاست‌گذاران قرار می‌دهند.

ویکرز معتقد است سازمان‌های اطلاعاتی در این فرایند، همانند «سگ‌های نگهبان در زنجیری هستند که فقط می‌توانند پارس کنند و به صاحب‌خانه هشدار دهند، اما توانایی گازگرفتن مهاجم را ندارند» (Vickers, 1995: 225-226). به عبارت دیگر، تحلیل‌گران اطلاعاتی تنها قادرند درباره تهدیدات به سیاست‌گذاران هشدار دهند، اما این سیاست‌گذاران هستند که برای برخورد با تهدیدات شناسایی‌شده توسط سازمان‌های اطلاعاتی تصمیم می‌گیرند. تصمیم‌گیری کارآمد و مؤثر، نیازمند هماهنگی و ارتباط مؤثر میان تحلیل‌گران اطلاعاتی که وقایع را تفسیر می‌کنند و تصمیم‌گیران که درباره اهمیت این وقایع تصمیم می‌گیرند، است.

بدین ترتیب، نقش اطلاعات برآوردن نیازهای فرایند سیاست‌گذاری خارجی است. البته، میزان نیازمندی اطلاعاتی سیاست‌گذاران در کشورهای مختلف، متناسب با میزان درگیری بین‌المللی آنها (راهبردهای سیاست خارجی)، متفاوت است. سیاست خارجی انزواگرایانه، نیازمند اخبار و اطلاعات کمتری است، درحالی که سیاست خارجی مداخله‌گرایانه، نیازمندی اطلاعاتی بیشتری دارد. نوع اطلاعات مورد نیاز نیز بر حسب نوع سیاست خارجی، مورد پیگیری متفاوت است. سیاست خارجی نظامی‌گرایانه نیازمند اطلاعات نظامی است (مانند نیازمندی آمریکا در زمان جنگ جهانی دوم و جنگ با عراق و نیازمندی اطلاعاتی ایران در زمان جنگ ۸ ساله). نیازمندی اطلاعاتی سیاست خارجی تجاری، اخبار و داده‌های اقتصادی است (مانند نیازمندی‌های چین برای تسخیر بازارهای جهانی). سیاست حفظ وضع موجود نیز برای جلوگیری از تغییر در الگوهای نظم بین‌المللی و حفظ سلطه گفتمان مسلط، نیازمند اخبار

و اطلاعات سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و نظامی است. سیاست خارجی انقلابی هم به عنوان مخالف حفظ وضع موجود، نیازمند اطلاعات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی از گفتمان مسلط برای به چالش کشیدن آن است.

بنابراین، می‌توان گفت مأموریت‌ها و نقش‌های سازمان‌های اطلاعاتی، به طور مستقیم تحت تأثیر سیاست خارجی هر کشور هستند و نوع سیاست خارجی کشور است که در تعیین نقش و مأموریت سازمان‌های اطلاعاتی مؤثر است. سیاست خارجی، متغیر مستقلی است که نیازمندی‌های اطلاعاتی را تعیین و تعریف و پیش‌بینی می‌کند. بنابراین، با شناخت راهبردهای سیاست خارجی و امنیتی هر کشور می‌توان نیازمندی‌های اطلاعاتی و به عبارت دیگر، دستور کار و مأموریت‌های سازمان اطلاعاتی آن را بازشناخت. بدین ترتیب، نظریه نقش و مأموریت اطلاعات را می‌توان به شکل زیر به تصویر کشید:



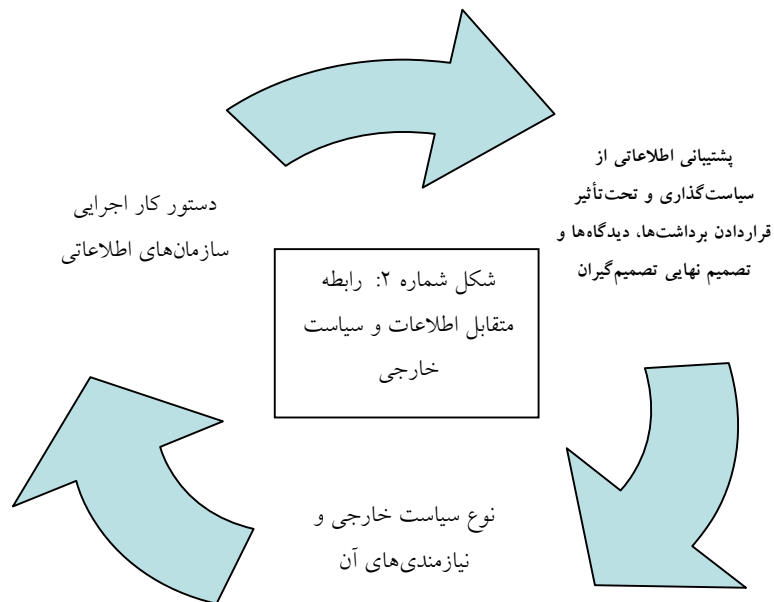
شکل ۱: سیاست خارجی به عنوان متغیر تعیین‌کننده دستور کار اطلاعاتی

البته باید توجه داشت هرچند نقش و مأموریت سازمان‌های اطلاعاتی وابسته به نیازمندی‌های فرایند سیاست‌گذاری در سطوح داخلی و خارجی است و چپستی و چگونگی این نیازمندی‌ها نیز به نوبه خود، بستگی به نوع نگاه کشورداران به امنیت و استراتژی امنیت ملی آنان دارد، اما افسران و مدیران اطلاعاتی نیز می‌توانند در شکل‌گیری دستور کار اجرایی و مأموریت‌های سازمان نقش‌آفرینی کنند.

مایکل ترنر معتقد است دو بردار تصمیم‌گیری درباره تعیین اولویت‌های کاری سازمان اطلاعاتی وجود دارد. یک بردار از بالا به پایین است و در شکل راهبردها، بیانیه‌های سیاسی، راهنمایی‌ها و دستورالعمل‌های کاری از مقامات بالاتر حکومتی صادر می‌شود. بردار دوم، از پایین به بالاست و از طریق تحلیل‌های کارشناسی که در شکل محصولات روزانه اطلاعاتی به

دست مقامات بالاتر می‌رسد، در شکل‌گیری اولویت‌های کاری در نزد مقامات تصمیم‌گیر تأثیر می‌گذارد (Turner, 1996). بدین ترتیب، می‌توان گفت اطلاعات عملاً یکی از متغیرهای مستقل مهم در روند ساخته‌شدن سیاست خارجی دولت‌هاست. از سوی دیگر، نظریه ارائه‌شده درباره نقش و مأموریت اطلاعات و ماهیت وابسته چرخه اطلاعات به نیازمندی‌های فرایند سیاست‌گذاری، پیشاپیش سیاست خارجی را یکی از متغیرهای مستقل مؤثر بر اطلاعات معرفی می‌کند. بنابراین، به نظر می‌رسد ارتباط میان اطلاعات و سیاست خارجی هیچگاه ارتباطی یک‌طرفه نیست، بلکه رابطه‌ای متقابل و دوطرفه است. از یک طرف، نوع سیاست خارجی و نیازمندی‌های آن، دستور کار اطلاعات در حوزه مسائل خارجی را شکل می‌دهد و حتی بر ساختار اداری و نحوه سازمان‌دهی آن تأثیر می‌گذارد و از طرف دیگر، سازمان‌های اطلاعاتی، با تأمین نیازمندی‌های اطلاعاتی سیاست‌گذاران و شکل‌دادن به نگرش‌ها و دیدگاه‌های آنان درباره موضوعات بین‌المللی، تأثیری سازنده بر سیاست خارجی می‌گذارند. شکل شماره ۲، رابطه واقعی سیاست خارجی و اطلاعات را بازنمایی کرده است.

سیاست خارجی، عرصه مدیریت رقابت کشور در صحنه بین‌المللی است. در بسیاری موارد، سیاست‌گذار نمی‌داند به شناخت چه چیزی در آینده نیاز خواهد داشت. به همین خاطر، سازمان‌های اطلاعاتی با تمرکز بر جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات درباره روندها و وقایع و رویدادهای خارجی و ارائه آن به سیاست‌گذاران، بر اولویت‌های اطلاعاتی و سیاست‌گذاری تأثیر مستقیم می‌گذارند. بدین ترتیب، تحلیل‌گران، مدیران و افسران اطلاعاتی، اولویت‌های آتی سیاست‌گذاران و برداشت آنها نسبت به وقایع و روندهای موجود در محیط بین‌المللی را شکل می‌دهند. اگر قرار است جامعه اطلاعاتی داده‌هایی را در اختیار سیاست‌گذار قرار دهد که او نیاز به دانستن آنها دارد، آنگاه شناخت صحیح از مسائل خاص و مورد توجه سیاست‌گذار، شرط اساسی است. در غیر این صورت، تلاش اطلاعاتی به کوشش فکری مجزا و نامربوط تبدیل می‌شود که درحالی‌که انجام می‌گیرد و این به معنی جستجوی بی‌هدف اطلاعات، بدون تمرکز بر تهیه داده‌های مورد نیاز تصمیم‌گیری است.



اگر جامعه اطلاعاتی نداند قرار است با اطلاعات چه کاری انجام شود، نمی‌تواند بفهمد دقیقاً چه اطلاعاتی باید ارائه دهد. بنابراین، سازمان اطلاعاتی باید از اهداف و نیت سیاست‌گذار و نهادهای سیاست‌گذار در موضوعات مربوطه مطلع باشد. وظیفه سازمان اطلاعاتی است که درباره نتایج و پیامدهای سیاست خاص به سیاست‌گذاران هشدار دهند، به ویژه اگر مشخص شده باشد که این سیاست تأثیر مضر بر منافع کشور دارد. این امر، مستلزم ارتباط نزدیک و متقابل اطلاعات و سیاست است.

ج. تصمیم‌گیری: پلی میان اطلاعات و سیاست‌گذاری خارجی

سیاست خارجی به عنوان سیاست‌های کشور و تعاملات آن با محیط بیرون از مرزهای ملی تعریف می‌شود (Breuning, 2007: 5; Gerner, 1995) و مطالعه سیاست خارجی نیز در واقع، تلاش برای فهم و درک کنش کشورها و رفتار آنها در قبال کشورهای دیگر و محیط بین‌المللی است. از نظر کارلز نیس، سیاست‌های خارجی، آن دسته از کنش‌ها هستند که در قالب

دستورالعمل‌های صریح بیان شده و توسط نمایندگان حکومتی، به نمایندگی از دولت متبوعه، اجرا می‌شوند. این دستورالعمل‌ها، مستقیماً در رابطه با اهداف، شرایط و کنشگران-دولتی و غیردولتی- خارج از حوزه سرزمینی تحت حاکمیت دولت هستند (Carlsnaes, 1987: 70). چارلز هرمان، سیاست خارجی را کنش‌های هدفمندی تعریف می‌کند که ناشی از تصمیم‌های سیاسی افراد یا گروهی از افراد است. از نظر او، سیاست خارجی محصول ملموس تصمیم‌های سیاسی است و خود تصمیمات، سیاست خارجی به شمار نمی‌آیند (Neack, 2008: 9). ورنر لوی، سیاست خارجی را تعریف حکومت از اهداف بین‌المللی دولت به همراه نوعی طرح اقدام برای دستیابی به اهداف تعریف‌شده می‌داند و معتقد است سیاست خارجی نیازها و خواسته‌های دولت را منعکس می‌کند (Levi, 1970).

پژوهش‌گران، در تعریف سیاست خارجی، غالباً به تعریف کوهن و هریس، به عنوان تعریف مورد اجماع، ارجاع می‌دهند. بر این اساس، سیاست خارجی عبارت است از «مجموعه اهداف، دستورالعمل‌ها یا نیات که توسط مقامات رسمی یا نهادهای حاکمیتی، در رابطه با کنش‌گران یا شرایط محیطی خارج از حاکمیت دولت- ملت طراحی شده و هدف آن، تأثیرگذاری بر هدف به شیوه مورد نظر سیاست‌گذاران است» (Cohen & Harris, 1975).

تحلیل‌گران سیاست خارجی معمولاً از واژه‌های «انتخاب^۱»، «گزینه‌ها^۲»، «تصمیم^۳»، «رفتار^۴» و «پیامد یا نتیجه^۵» برای صحبت از سیاست خارجی استفاده می‌کنند. منظور از گزینه، اشاره به انتخاب‌های ممکن متعددی است که احتمالاً در برخورد با موضوع یا پدیده خاص می‌توان از آنها استفاده کرد. واژه تصمیم نیز به گزینه انتخاب‌شده، یعنی همان انتخاب، دلالت می‌کند. رفتار سیاست خارجی، کنش‌هایی هستند که هر کشور به دنبال تصمیم اتخاذشده انجام می‌دهد. رفتار سیاست خارجی شامل کنش‌هایی است که به منظور تأثیرگذاری بر رفتار کنش‌گر خارجی یا تأمین منافع کشور خودی انجام می‌شود. بدین ترتیب، مشخص است که تمام

-
1. Choice
 2. Options
 3. Decision
 4. Behavior
 5. Outcome

واژگان تخصصی مورد استفاده در ادبیات سیاست خارجی، به گونه‌ای مرتبط با تصمیم هستند و تصمیم، واژه محوری ادبیات سیاست خارجی است. در عرصه عملی سیاست خارجی نیز به گفته هیلزمن (Hilsman, 1952)، تمام فعالیت‌های مربوط به سیاست خارجی را می‌توان به اتخاذ تصمیم توسط افراد تقلیل داد.

یکی از موضوعات پربسامد در ادبیات تحلیل سیاست خارجی، «متغیرها یا عوامل مؤثر بر ساخته‌شدن سیاست خارجی» است. تحلیل سیاست خارجی، آن را متغیر وابسته‌ای (معلول) فرض می‌کند که ساخته‌شدن و تغییر آن، ناشی از متغیرهای مستقل (علت) است. علت‌ها، فاکتورهایی هستند که منجر به ایجاد گزینه‌های مختلف سیاست خارجی در فرایند تصمیم‌گیری شده و تصمیم‌گیر را مجبور به انتخاب یکی از آنها، به عنوان بهترین گزینه برای دستیابی به نتیجه مطلوب، می‌نمایند.

با این حال، تمامی متغیرهای مؤثر در سیاست‌گذاری، از طریق مداخله در روند تصمیم‌گیری بر سیاست‌گذاری تأثیر می‌گذارند. افکار عمومی داخلی و جامعه بین‌المللی، با تأثیرگذاری بر تصمیم‌گیران کشورها، قادر به نفوذ در سیاست‌گذاری خارجی می‌شوند. چون افراد و تصمیم‌های آنان، مهمترین عامل تعیین‌کننده سیاست خارجی هستند (Hudson, 2005)، درک تصمیم‌ها و رفتارهای سیاست خارجی، مستلزم شناخت و درک تصمیم‌گیران (شخصیت؛ برداشت‌ها و انگیزه‌های آنان)، شیوه‌های تصمیم‌گیری و عناصر مؤثر بر آن است.

بدین ترتیب، تصمیم، تصمیم‌گیری و تصمیم‌گیران (یا سیاست، سیاست‌گذاری و سیاست‌گذاران)، محور اصلی مباحث مربوط به تحلیل سیاست خارجی است. به سخن دیگر، تصمیم‌گیران و تصمیم‌گیری، اساس و مبنای روابط بین‌الملل هستند (Hudson, 2005) و فهم رفتار سیاست خارجی و پیامدهای آن، مستلزم شناخت تصمیم‌گیران و تصمیم‌گیری در کشور و موضوع مورد مطالعه است. به همین منوال، اسمیت (Smith, 1988) نیز بر آن است که دستور کار اصلی برنامه‌های پژوهشی در تحلیل سیاست خارجی، تمرکز بر تصمیم و تصمیم‌گیران است. در واقع، تحلیل سیاست خارجی به عنوان زیررشته روابط بین‌الملل، به دنبال توصیف، تبیین، تفسیر و پیش‌بینی سیاست‌ها و تصمیم‌هایی است که توسط سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران در قبال پدیده‌ها و بازیگران خارجی اتخاذ می‌شود.

با توجه به مطالب فوق، بررسی نقش سازمان‌های اطلاعاتی در سیاست خارجی، مستلزم مشخص کردن نقش آن در تصمیم‌گیری‌های خارجی کشورها خواهد بود. در واقع، متغیرهای مؤثر در سیاست‌گذاری خارجی، آن دسته از متغیرهایی هستند که به شکل مستقیم یا غیرمستقیم، در شکل‌گیری تصمیم مداخله کنند. از این رو، تنها زمانی می‌توان از نقش سازمان‌های اطلاعاتی در سیاست خارجی صحبت کرد که جایگاه این نهادها در فرایند سیاست‌گذاری خارجی (که تصمیم‌گیری در قلب آن جای دارد)، تعیین شود.

قبل از آنکه به تصمیم‌گیری در سیاست خارجی بپردازیم، لازم است تعریفی از مفهوم تصمیم‌گیری و مهمتر از آن، واژه سیاست‌گذاری که غالباً به جای یکدیگر مورد استفاده قرار می‌گیرند، ارائه شود. سیاست‌گذاری عبارت از فرایندی است که طی آن، دولت مجموعه اقداماتی را برای شناسایی مسائل و موضوعات، ارائه بهترین راه حل برای حل و پیگیری آنها و اجرای راه حل انتخاب‌شده، انجام می‌دهد. بنابراین، که تصمیم‌گیری بخشی از سیاست‌گذاری است. طبق تعریف، سیاست‌گذاری را می‌توان به سه مرحله کلی مسأله‌یابی، تصمیم‌گیری و اجرای تصمیم تقسیم کرد. البته، در ادبیات تحلیل سیاست خارجی معمولاً سیاست‌گذاری خارجی با تصمیم‌گیری مترادف فرض شده است. برای مثال، اسنایدر و رابینسون، تصمیم‌گیری در سیاست خارجی را شامل این مراحل می‌دانند: (۱) شناسایی مشکل یا موضوع تصمیم، (۲) جستجو برای گزینه‌های مختلف، (۳) انتخاب گزینه (تصمیم) و (۴) اجرای گزینه انتخاب‌شده (Robinson and Snyder, 1965: 437). این در حالی است که تصمیم‌گیری تنها یکی از مراحل این فرایند، یعنی مرحله سوم است و مراحل فوق را باید سیاست‌گذاری خارجی نامید.

از سوی دیگر، تصمیم‌گیری به عنوان بخشی از روند سیاست‌گذاری، فرایندی فکری و اجتماعی است که مستلزم شناخت، ادراک و آگاهی تصمیم‌گیر از مسأله یا موضوع تصمیم و مقتضیات زمانی و مکانی است تا بتواند شیوه عمل خاصی را برای حل مسأله یا پیگیری موضوع^۱ انتخاب یا ارائه کند. مهمترین ویژگی تصمیم‌گیری، طبق این برداشت، آن است که

۱. منظور از مسأله، پدیده‌ها، تحولات و چیزهایی است که تأمین منافع و امنیت ملی را با مانع مواجه می‌کند و دولت را از دستیابی به اهداف خود در حوزه‌های خاص بازمی‌دارد (رضاییان، ۱۳۷۹: ۱۴۸). منظور از موضوعات

تصمیم‌گیری به عنوان فرایند، نیازمند شناخت و آگاهی است. حل مشکلات به عنوان هدف تصمیم‌گیری، مستلزم شناسایی آنهاست و سرانجام عمل انتخاب از میان گزینه‌های موجود یا طرح یک راه حل بدیع توسط تصمیم‌گیر نیز بدون پشتوانه شناختی ممکن نیست. دال و اشتاینبریکر هم با جایگزین کردن فرایند تصمیم‌گیری به جای فرایند سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری را شامل مراحل زیر می‌دانند:

۱. مواجه شدن با مسأله (یا موضوع)
۲. مشخص کردن اهداف، آرمان‌ها و ارزش‌های مرتبط با مسأله
۳. تهیه فهرستی کامل از تمام راه‌حل‌های (سیاست‌های) ممکن برای حل مسأله
۴. ارزیابی پیامدهای مثبت و منفی تک‌تک گزینه‌ها
۵. مقایسه پیامدهای گزینه‌ها با یکدیگر بر اساس اهداف تعیین شده
۶. انتخاب گزینه یا سیاستی که پیامدهای آن بیشترین انطباق با اهداف را دارد (Dahl and Stinebrickner, 2002: 155).

همانطور که مشخص است، فرایند فوق توجهی به اجرای تصمیم نداشته است. این در حالی است که دستیابی به اهداف، مستلزم اجرای تصمیم‌های اخذ شده است. علت این غفلت آن است که تصمیم‌گیری که تنها یکی از مراحل سیاست‌گذاری خارجی است، به عنوان فرایند مستقل نگریسته شده است. بنابراین، سیاست‌گذاری خارجی را می‌توان به مراحل زیر تقسیم کرد:

۱. شناخت مسائل و مشکلات
۲. شناسایی روش‌های مختلف برطرف کردن مسائل و برخورد با آنها (شامل پیش‌بینی پیامدهای مثبت و منفی هر روش).
۳. انتخاب مناسب‌ترین آنها یا ارائه راه‌حلی برای مسائل و موضوعات (تصمیم‌گیری).
۴. اجرای تصمیم گرفته شده.
۵. ارزیابی پیامدهای مثبت و منفی تصمیم اجرا شده.

سیاست خارجی نیز آن دسته از روابط، پدیده‌ها یا چیزهایی است که پرداختن به آنها و پیگیری آن در روابط خارجی کشور، می‌تواند در تأمین منافع ملی مفید باشد.

بخش بعدی مقاله، با تطبیق میان چرخه اطلاعات و فرایند سیاست‌گذاری و مشخص کردن ارتباط کارکردهای چهارگانه اطلاعات با هر یک از فرایندهای سیاست‌گذاری، نقش سازمان‌های اطلاعاتی در سیاست‌گذاری خارجی را تبیین خواهد کرد.

د. فرایند سیاست‌گذاری و چرخه اطلاعات

چرخه اطلاعات، فرایندی است که طی آن، داده‌ها و اخبار جمع‌آوری و تبدیل به اطلاعات شده و در دسترس سیاست‌گذاران قرار می‌گیرد. چرخه اطلاعات، معمولاً چهار مرحله دارد که شامل سیاست‌گذاری اطلاعاتی (مشخص کردن نیازمندی‌های اطلاعاتی و شیوه‌های برآوردن آنها)، جمع‌آوری اطلاعات، تحلیل و پردازش اطلاعات، تولید محصولات اطلاعاتی و انتشار محصولات در میان مشتریان است (Polmar and Allen, 1997: 283). همانطور که از مراحل چرخه اطلاعات برمی‌آید، هدف اصلی این فرایند، تولید محصولاتی شناختی برای پشتیبانی از سیاست‌گذاری بر اساس نیازمندی‌های سیاست‌گذاران است. از این رو، به نظر می‌رسد تطبیق مراحل سیاست‌گذاری با چرخه اطلاعات و کارکردهای اطلاعات، چارچوب نظری مناسبی در خصوص نقش سازمان‌های اطلاعاتی در سیاست‌گذاری خارجی ارائه خواهد کرد.

سیاست‌گذاری خارجی، فرایندی است که از لحاظ نظری می‌توان آن را به پنج مرحله کلی شناسایی موضوع یا مشکل، سیاست / تصمیم‌سازی^۱، تصمیم‌گیری، اجرا و بازخورد، تفکیک کرد. در دنیای واقعی سیاست خارجی، شناسایی موضوع یا مشکل به سه شیوه کلی اتفاق می‌افتد: گاهی اوقات مدیران ارشد کشور با توجه به رویکردها و سلايق مدیریتی خود، موضوعات و مسائلی را در دستور کار سیاست‌گذاری خارجی قرار می‌دهند؛ در مواردی، کارشناسان و پرسنل شاغل در دستگاه‌های مرتبط با مسائل خارجی کشور در حین تجربیات عملی موضوعات و مشکلات را شناسایی و در دستور کار سلسله‌مراتب برای تصمیم‌گیری

۱. منظور از سیاست‌سازی یا تصمیم‌سازی، همان شناسایی گزینه‌ها و راه‌حل‌های مختلف برای برخورد با موضوع

یا مشکل و ارائه آن به سیاست‌گذاران است.

قرار می‌دهند و در پاره‌ای اوقات، مشاوران مدیران اجرایی و نخبگان علمی، توجه کشورداران را به موضوعات و مشکلات سیاست خارجی، جلب می‌کنند (Turner, 1996).

سازمان‌های اطلاعاتی، که وظیفه ذاتی‌شان تولید اطلاعات پنهان و پشتیبانی اطلاعاتی از سیاست‌گذاری است، یکی از عوامل شناسایی موضوعات و مسئله‌یابی در عرصه سیاست خارجی دولت‌ها هستند. افسران اطلاعاتی، به دلیل آگاهی از جریان‌ات و روندهای پشت صحنه و غیرعلنی مسائل بین‌المللی، قادرند پیش از وقوع مشکلات، آنها را پیش‌بینی و اطلاع‌رسانی کنند. بنابراین، اولین کارکرد سازمان‌های اطلاعاتی در سیاست‌گذاری خارجی، پیش‌بینی مسائل یا مسئله‌یابی در سیاست خارجی است.

پس از آنکه یک موضوع در دستور کار قرار گرفت، سیاست‌گذاران خارجی برای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری درباره آن، معمولاً با سه پرسش روبرو هستند: (۱) وضعیت فعلی موضوع تحت تصمیم چگونه است؟، (۲) این وضعیت چه تأثیری بر منافع ملی و امنیت ملی دارد؟ (یا چه تفاوتی با وضعیت مطلوب دارد؟) و (۳) چه کاری برای برخورد با آن باید انجام شود؟ (بهترین کار برای مقابله با آن چیست؟)

بدیهی است پاسخ به این سؤالات نیازمند شناخت و اطلاعات است. این سؤالات مستقیماً مربوط به مرحله دوم و سوم سیاست‌گذاری هستند. تصمیم‌سازی، مرحله‌ای از سیاست‌گذاری است که بیشترین نیاز به شناخت و اطلاعات را دارد. در این مرحله، تصمیم‌سازان با استفاده از اطلاعات آشکار و ترکیب این اطلاعات با اخبار پنهان، اقدام به شناسایی یا طراحی گزینه‌های مختلف برای برخورد با موضوع مورد نظر می‌نمایند.

سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران، برای آگاهی از وضعیت جاری امور جهانی و دسترسی به اخبار سیاست خارجی و امنیت ملی، دو دسته از نهادهای اجرایی را در اختیار دارند:

دسته اول نهادها یا وزارت‌خانه‌های تخصصی مانند وزارت دفاع یا وزارت امور خارجه هستند. این نهادها، علاوه بر تهیه اطلاعات آشکار و البته، مقداری اطلاعات پنهان، مستقیماً در تصمیم‌سازی حاضرند و تصمیم‌های عملیاتی و تاکتیکی برای اجرای ابعاد مختلف سیاست را اتخاذ می‌کنند.

دسته دوم، نهادهای اطلاعاتی هستند که با رصد تحولات جهانی و پویایی‌های درونی کشورهای مختلف، اخبار خاصی را که به شیوه پنهانی جمع‌آوری شده‌اند در دسترس تصمیم‌گیران قرار می‌دهند و با تجزیه و تحلیل معنی آن اخبار و تأثیر آنها بر منافع و امنیت ملی، در تصمیم‌سازی تأثیر می‌گذارند.

در فرایند سیاست‌گذاری خارجی و امنیتی، جمع‌آوری اخبار، ارزیابی آن و فعالیت‌های مربوط به سیاست‌سازی و اجرای سیاست‌های اتخاذشده، جدای از یکدیگر انجام می‌شوند و از این نظر، میان واحدهای سیاست‌گذاری و سازمان‌های اطلاعاتی، تفاوت کارکردی وجود دارد. سازمان‌های اطلاعاتی کارکرد خدماتی و سفارشی دارند و تلاش می‌کنند با جمع‌آوری اطلاعات، شناختی از وضعیت جاری و احتمالاً آتی امور مورد نظر سیاست‌گذاران به دست آورده و معنی آن را تفسیر (تحلیل) کنند. از طرف دیگر، تصمیم‌گیران در هر چهار مرحله از سیاست‌گذاری، فعالانه نقش دارند، ولی تمرکز آنها بر مرحله سوم و چهارم، یعنی یافتن پاسخی برای پرسش «در وضعیت فعلی چه باید کرد؟» و برنامه‌ریزی است. سازمان‌های اطلاعاتی، صرفاً پشتیبانی اطلاعاتی از تصمیم‌سازی را برعهده دارند و مسئولیت انتخاب گزینه‌ای از میان گزینه‌های مختلف (تصمیم‌گیری) برعهده سیاست‌گذاران است.

توجه به این نکته مهم است که سیاست‌گذاری خارجی، به دو مرحله کلی سیاست‌سازی^۱ و اجرا^۲ تقسیم می‌شود.

در واقع، یکی از معیارهای کارآمدی سازمان‌های اطلاعاتی به عنوان بازوی شناختی دولت مدرن، میزان تأثیرگذاری آن در مراحل مختلف سیاست‌گذاری است. بررسی مراحل مختلف سیاست‌گذاری، از مسأله‌یابی تا اجرا، نشان می‌دهد اولین نیازمندی سیاست‌گذاران، در تمام مراحل، نیاز به دانستن و آگاهی از مشکلات و موضوعات، محیط تصمیم‌گیری، گزینه‌های مختلف موجود برای برخورد با مشکل، پیامدهای احتمالی مطلوب و نامطلوب گزینه‌ها و دست آخر، اطلاع از تأثیر اجرای تصمیم بر محیط پیرامونی و پیامدهای واقعی حاصل از آن است.

1. policy making
2. implementation

این نکته، نشان می‌دهد نقش اولیه و اصلی سازمان‌های اطلاعاتی در سیاست‌گذاری، دست کم از لحاظ نظری، پشتیبانی شناختی و تأمین نیازمندی‌های اطلاعاتی فرایند سیاست‌گذاری است. سازمان‌های اطلاعاتی، پشتیبانی اطلاعاتی و شناختی از سیاست‌گذاری را با استفاده از کارکردهای جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات به دست آمده و ارسال محصولات اطلاعاتی به سیاست‌گذاران انجام می‌دهند.

چنانکه گفته شد، سیاست‌گذاری خارجی به دو بخش کلی سیاست‌سازی و اجرا^۱ تقسیم می‌شود (Holt, 1995: 10). منظور از سیاست‌سازی، مراحل مسأله‌یابی، شناسایی گزینه‌ها و انتخاب یکی از گزینه‌ها (تصمیم‌گیری) است و مرحله اجرا و بررسی بازخوردهای آن، در بخش اجرای فرایند سیاست‌گذاری جای می‌گیرند. سیاست‌سازی، تصمیم‌گیری درباره «چه باید کرد؟» است و اجرا عملی کردن آن تصمیم در صحنه واقعی است. سازمان‌های اطلاعاتی، به استثنای مواقعی که دست به اقدام پنهان می‌زنند، تنها در سیاست‌سازی نقش دارند. همانطور که مشخص است، سیاست‌گذاری در دو مرحله قبل از تصمیم و مرحله پس از اجرا (بازخورد)، مستلزم پشتیبانی شناختی است.

علاوه بر نیازمندی شناختی، سیاست‌گذاری مطلوب، مستلزم توانمندی عملیاتی کردن تصمیم اخذشده نیز هست. این نیازمندی، معمولاً از سوی نهادهای اجرایی با عملیاتی کردن تصمیم اتخاذشده برطرف می‌شود. در این میان، در صورتی که نهادهای اجرایی متعارف، به هر دلیلی قادر به انجام وظایف اجرایی خود نباشند، سازمان اطلاعاتی، به دلیل توانمندی ویژه خود در مسائل برون‌مرزی و خارجی، در صورت خواست سیاست‌گذاران، می‌تواند مسئولیت اجرای سیاست خاص را برعهده بگیرد.

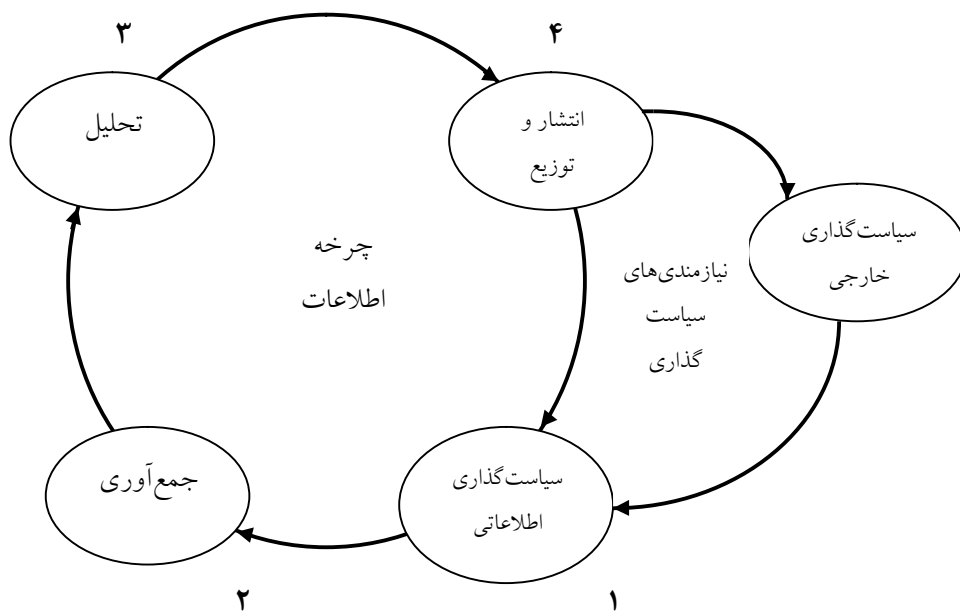
نقش سازمان اطلاعات مرکزی آمریکا (سیا) در براندازی دولت مصدق به سال ۱۹۵۳ یا جیکوب آربنز در سال ۱۹۵۴ (کینزر، ۱۳۹۰: ۱۸۹-۲۴۹)، از مصادیق نقش اجرایی سازمان‌های اطلاعاتی در عملیاتی کردن سیاست خارجی کشور نسبت به دیگر بازیگران به شمار می‌آید.

محصولات اطلاعاتی تولیدشده توسط جامعه اطلاعاتی آمریکا برای سیاست‌گذاران، از مصادیق کارکرد شناختی این نهادها هستند. برای نمونه، بولتن چکیده صبحگاهی وزیر^۱ که توسط دفتر اطلاعات و تحقیقات وزارت خارجه برای وزیر امورخارجه آمریکا تهیه می‌شود یا بولتن توجیه روزانه رئیس جمهور^۲ که توسط مدیر اطلاعات ملی برای رئیس جمهور و چند تن از سیاست‌گذاران ارشد آمریکا با نظر رئیس جمهور ارسال می‌شود، از نمونه‌های نقش شناختی این نهاد به شمار می‌روند.

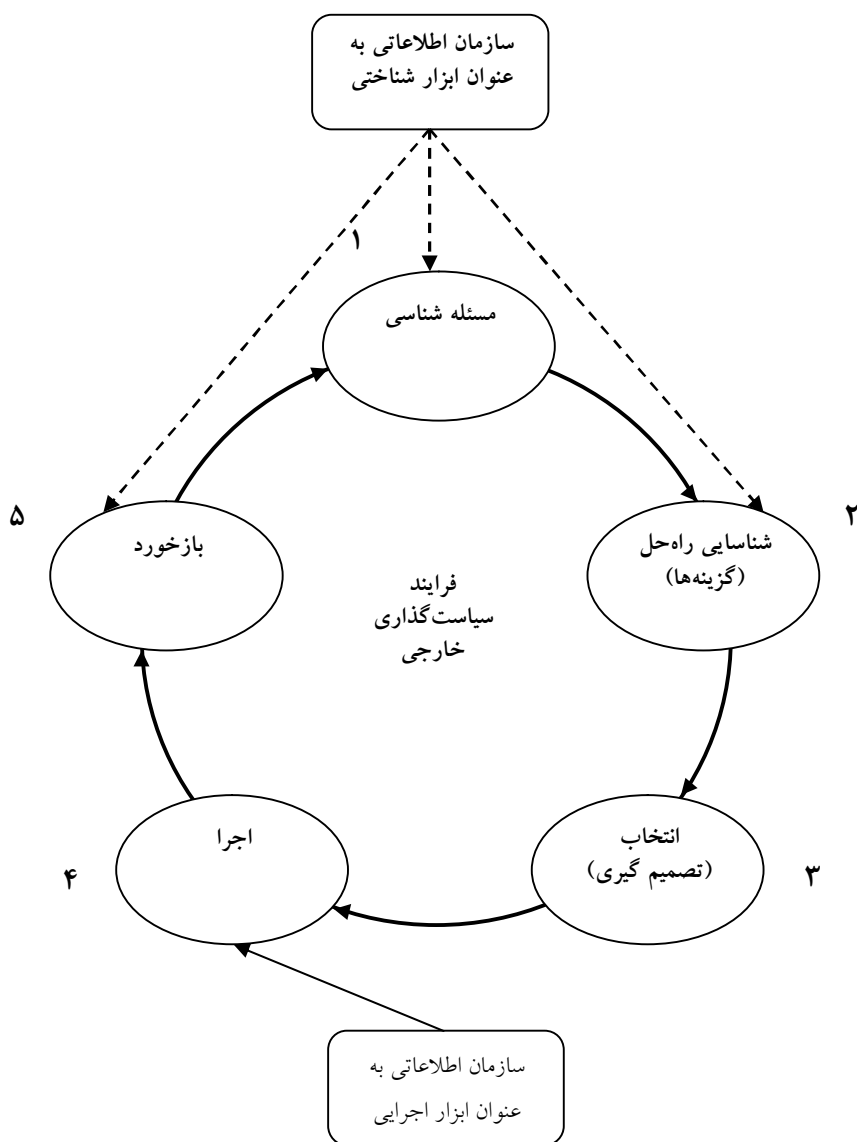
هر کدام از کارکردهای اطلاعات نیز برای برطرف کردن دو نیازمندی شناختی و اجرایی سیاست‌گذاری طراحی شده‌اند. جدول زیر و شکل‌های ۳ و ۴، نقش سازمان‌های اطلاعاتی در مراحل مختلف سیاست‌گذاری و رابطه چرخه اطلاعات با سیاست‌گذاری خارجی را نشان می‌دهند:

کارکردهای اطلاعات	مراحل سیاست‌گذاری
جمع‌آوری و تحلیل	مسئله‌یابی
تحلیل	شناسایی گزینه‌های تصمیم
مشاور در تصمیم‌گیری در صورت درخواست سیاست‌گذاران	تصمیم‌گیری (انتخاب گزینه‌ها)
اقدام پنهان	اجرا
جمع‌آوری و تحلیل	بازخورد

1. Secretary's Morning Summary
2. President's Daily Brief



شکل ۳: چرخه اطلاعات بر اساس نیازمندی‌های فرایند سیاست‌گذاری خارجی، پشتیبانی شناختی از تصمیم‌های سیاست‌گذاری را به انجام می‌رساند.



شکل ۴: فرایند سیاست گذاری خارجی و نقش‌های سازمان‌های اطلاعاتی

همانطور که از اشکال و مطالب فوق برمی آید، معمولاً دستگاه‌های تصمیم‌گیری در سیاست خارجی، مانند رییس‌جمهور، وزارت خارجه یا شورای امنیت ملی، با ابزارها و اختیاراتی که دارند، موضوعات را انتخاب کرده و پشتیبانی اطلاعاتی آن را از سازمان‌های اطلاعاتی تقاضا می‌کنند. این روند، به ظاهر، نقشی منفعل و صرفاً پاسخ‌گو به نهادهای اطلاعاتی می‌دهد، اما سازمان‌های اطلاعاتی، به دلایل زیر، نقشی فعال و پویا در سیاست‌گذاری ایفا می‌کنند:

- با پیش‌بینی مسائل و موضوعات سیاست خارجی و هشدار آن به سلسله‌مراتب تصمیم‌گیری در کشور، این سازمان‌ها نقشی سازنده و جهت‌دهنده ایفا می‌کنند.
- اطلاعات و تحلیل‌های سازمان‌های اطلاعاتی، در اکثر موارد، یکی از مهمترین منابع سازنده نگرش، برداشت و دیدگاه تصمیم‌گیران نسبت به موضوع و البته، جلوگیری از سوءبرداشت‌ها در نزد آنان است (Dunn, 1985: 220-234). بنابراین، در منفعل‌ترین وضعیت هم، نهادهای اطلاعاتی جزو سازندگان اصلی نگرش ملی کشور نسبت به موضوع یا مشکل سیاست خارجی هستند. سازمان‌های اطلاعاتی، با گزارش‌ها و بولتن‌های روزانه خود، می‌توانند موضوع ساده را امنیتی جلوه دهند یا از اهمیت آن در دستور کار اجرایی سران کشور بکاهند. این نقش سازمان‌های اطلاعاتی، با عنوان «مدیریت برداشت» تصمیم‌گیران شناخته می‌شود. سازمان‌های اطلاعاتی، با توجه به جایگاه‌شان در تأمین نیازمندی‌های اطلاعاتی، قادر به مدیریت برداشت تصمیم‌گیران خودی‌اند و فراتر از آن، با عملیات فریب و استفاده از مأمور تأثیرگذار، امکان مدیریت برداشت تصمیم‌گیران رقیب درباره موضوعات خاص را نیز دارند.
- در درون واحد تصمیم‌گیری، کنش‌گران مختلف، دیدگاه‌های متکثر و بعضاً متناقضی درباره دستورکار تصمیم‌گیری دارند. این اختلاف نظر، به ویژه در شرایطی که هیچ‌کدام از اعضای واحد تصمیم در مقایسه با سایرین، برتری خاصی برای «زدن حرف آخر» نداشته باشد، مانعی مهم در برابر اجماع و تصمیم‌گیری نهایی است. در این وضعیت، دیدگاه سازمان اطلاعاتی وزنه‌ای سنگین برای ایجاد اجماع یا برتری‌دادن به یکی از دیدگاه‌های مطرح در درون واحد تصمیم‌گیری خواهد بود. سازمان اطلاعاتی، به عنوان «کسی‌که حرف آخر را می‌زند»، به ویژه در کشورهایی که سازمان‌های اطلاعاتی جایگاه بالایی در ساختار سیاسی کشور دارند، می‌تواند عاملی در ایجاد اجماع و تصمیم‌گیری ملی باشد.

• پس از آنکه اتخاذ تصمیم، حتی اگر تصمیمی بسیار خوب و کارآمد باشد، برای تأثیرگذاری مثبت بر منافع و امنیت ملی، نیازمند اجرای درست است. گاهی اوقات، بوروکراسی‌های عادی مسئول سیاست خارجی مانند وزارت خارجه یا نهادهای نظامی، توانایی اجرای به موقع و بدون تبعات منفی تصمیم اتخاذشده را ندارند. در چنین شرایطی، سازمان‌های اطلاعاتی، با کمک به اجرای درست تصمیم‌ها، نقشی مستقیم در سیاست خارجی ایفا می‌کنند. این نقش سازمان‌های اطلاعاتی، با عنوان اقدام پنهان شناخته می‌شود. علاوه بر این، یکی از ملزومات مرحله اجرا، اخذ بازخوردهای اجرای تصمیم است. نهادهای اطلاعاتی با کمک به تسهیل و تسریع فرایند بازخوران نیز قادر به تعدیل، توقف یا تسریع اجرای تصمیم هستند.

ح. سازمان‌های اطلاعاتی: چشم یا بازو

با بررسی ادبیات اطلاعاتی، می‌توان دو رهیافت نظری عمده را در مورد نقش اطلاعات در سیاست‌گذاری بازشناخت. رهیافت اول، اطلاعات را به عنوان ابزاری در جهت راهنمایی و هدایت سیاست‌گذاری معرفی می‌کند و رهیافت دوم، آن را ابزاری برای اجرای سیاست می‌داند (Jackson and Siegle, 2005: 12; Gates, 1987; Hilsman, 1952). اگر سیاست خارجی را کلیه کنش‌های کشور در برخورد با بازیگران دیگر به حساب آوریم، باید گفت تلاش برای شناخت برداشت‌ها، چشم‌اندازها، اهداف و راهبردهای پیش روی سایر کنش‌گران، در قلب سیاست خارجی کشورها جای دارد (میرمحمدی، ۱۳۹۰ ب). به قول سان تزو، پیروزی در بازی بین‌المللی، نیازمند شناخت دشمن یا رقیب است. به بیان وی: «اگر کسی دشمن و خودش را بشناسد، در هزار جنگ هم که وارد شود، خطری متوجه او نخواهد بود. اگر تنها خودش و نه دشمن را بشناسد، گاهی برنده و گاهی بازنده خواهد بود. اگر نه دشمن و نه خودش را بشناسد، در هر نبردی شکست خواهد خورد» (Tsu, 1971: 84). گفته سان تزو را می‌توان تعمیم داد و ادعا کرد که دگرشناسی (اعم از دشمن، رقیب یا متحد)، عنصر محوری سیاست‌گذاری خارجی بازیگران بین‌المللی است.

جیمز بروس، اطلاعات را دانش و پیش‌شناخت درباره دنیای پیرامون می‌داند که رهبران نظامی و غیرنظامی را قادر می‌سازد گزینه‌ها و نتایج مختلف را در فرایند تصمیم‌گیری مورد

بررسی قرار دهند (Bruce, 2008). بدین ترتیب، می‌توان ادعا کرد سازمان‌های اطلاعاتی اساساً به عنوان ابزاری شناختی برای سیاست‌گذاران به شمار می‌روند و هدف دولت‌ها از تخصیص منابع هنگفت در سازمان‌های اطلاعاتی‌شان، عمدتاً این است که آنها انتظار دارند محصولات اطلاعاتی، ارزیابی عینی و دقیقی از شرایط سیاسی - امنیتی در اختیار آنان گذارده و بدین ترتیب، منجر به بهبود روند سیاست‌گذاری ملی شوند (Leslau, 2010).

علاوه بر تأمین نیازمندی‌های سیاست‌گذاری، اخبار یا اطلاعات می‌توانند استفاده از قدرت (به عنوان هدف اصلی سیاست‌گذاری در عرصه خارجی) را کارآمدتر و مؤثرتر نمایند. نقش اطلاعات، جمع‌آوری اخبار و تحلیل آن برای تولید شناخت درباره رقیب یا دشمن است. مزیت اصلی اطلاعات این است که سیاست‌مداران را قادر به کاربست دقیق‌تر قدرت می‌کند و در عین حال، امکان پیش‌بینی و کنترل عوارض جانبی توسل به قدرت را فراهم می‌آورد. به قول دیوید کان (Kahn, 2001)، کارکرد اطلاعات، فراهم‌آوردن امکان استفاده بهینه از منابع است. شناختی که توسط سازمان‌های اطلاعاتی از توانمندی‌ها و نیت رقیب و زمینه‌ای که رقیب در آن قرار دارد، به دست می‌آید، می‌تواند کاربست قدرت را دقیق‌تر و کارآمدتر نموده و کشور را در مقایسه با رقیب، در موقعیت برتری قرار دهد.^۱ از این رو، می‌توان اطلاعات را به چشم نظام سیاسی تشبیه کرد.

مهمترین و اساسی‌ترین نقش سازمان‌های اطلاعاتی در سیاست خارجی تأمین نیازمندی‌های اطلاعاتی تصمیم‌گیران، هشداردادن در خصوص مشکلات جاری و پیش‌رو و شکل‌دادن به برداشت سیاست‌گذاران در مورد پدیده‌ها و تحولات بین‌المللی است. این نقش،

۱. عملیات هوایی «حمله به الولید» توسط نیروی هوایی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۹، یکی از نمونه‌هایی است که نشان‌دهنده نقش اطلاعات در کاربست دقیق‌تر و کارآمدتر قدرت توسط سیاست‌گذاران است. الولید، مجموعه پایگاه‌های هوایی عراق در منطقه مرزی این کشور با اردن است که انهدام آن در ابتدای جنگ ۸ ساله ایران و عراق، نه تنها یکی از تأثیرگذارترین کارکردهای نیروی هوایی جمهوری اسلامی ایران است، بلکه یکی از شاهکارهای عملیات کارآمد هوایی در جهان به شمار می‌رود. گذشته از طراحی و اجرای موفقیت‌آمیز عملیات، آنچه زیربنا و عامل اولیه طراحی آن به شمار می‌رفت، اطلاعاتی است که توسط عوامل ارتش جمهوری اسلامی ایران به نیروی هوایی منتقل شد، این اطلاعات آنقدر جذاب و باارزش بود که بلافاصله امکان انجام عملیاتی مؤثر علیه دشمن را به ذهن فرماندهان جنگ متبادر کرد (مهرنیا، ۱۳۸۹).

به اختصار، نقش شناختی سازمان‌های اطلاعاتی در سیاست خارجی نامیده می‌شود. دنیای سیاست‌گذاری خارجی، دنیایی پر از ابهام، تاریکی و تردید است و سازمان‌های اطلاعاتی، با نقش‌شناختی خود (که ریشه در کارکردهای جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات دارد)، به مثابه نورافکن‌هایی هستند که مسیر پریپیچ و خم و پرسنگلاخ سیاست خارجی را برای حرکت تیم سیاست‌گذاری نورافشانی می‌کنند. هر قدر برد نورافکن بیشتر باشد، مسیر پیش رو، شفاف‌تر و بیشتر دیده می‌شود و تردیدها کاهش می‌یابند و نورافکن ضعیف، یا نبود آن، به معنی گام‌نهادن در تاریکی است. از این رو، گفته می‌شود سازمان اطلاعاتی قدرتمند، البته با وجود سایر شرایط، می‌تواند قدرت ملی کشور در عرصه سیاست خارجی را افزایش دهد. ارزیابی‌ها و بولتن‌های اطلاعاتی، نیروی نامرئی یا دست نامرئی تصمیم‌گیری هستند. اطلاعات، تردیدها را می‌زداید و ترس از جهان پیش روی را از بین می‌برد. انسان از آنچه نمی‌داند و نمی‌شناسد، می‌ترسد و اطلاعات دانسته لازم برای شناخت (ایجابی یا سلبی) را در اختیار ما می‌گذارد. پس می‌توان گفت حتی شجاعت در عرصه سیاست خارجی نیز نیازمند شناخت و اطلاعات است. در حالت آرمانی، اطلاعات سیاست را می‌سازد. با استفاده از اطلاعات، تصمیم‌ها بر اساس شناختی عینی، دقیق و خردگرایانه از وضع موجود، ساخته، به گونه‌ای که می‌توان گفت اطلاعات خوب سیاست‌گذاری خوب، را به دنبال خواهد داشت (Prados, 1985: 324).

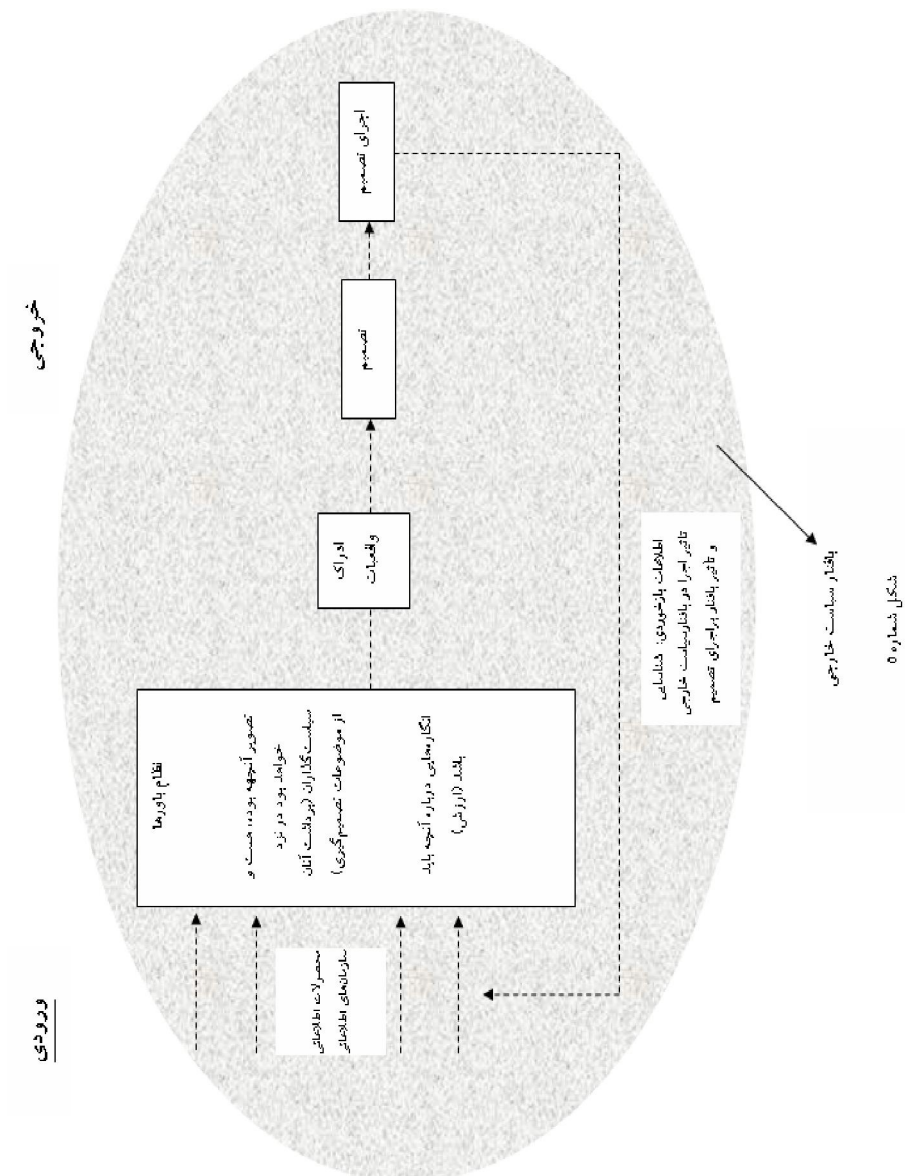
البته، محصولات اطلاعاتی، همواره منجر به اقدام نمی‌شوند یا لزوماً در تصمیم‌گیری استفاده نمی‌شوند، بلکه بخش قابل توجهی از تأثیرات آنها، شکل‌دادن به تفکر و برداشت عمومی تصمیم‌گیران نسبت به پدیده‌ها و موضوعات بین‌المللی و امنیتی است. به عبارت دیگر، یکی از ابعاد نقش شناختی اطلاعات، کارکرد آن به عنوان کانال آموزشی برای سیاست‌گذاران است. یادگیری و آموزشی که با مطالعه محصولات اطلاعاتی در نزد سیاست‌گذاران شکل می‌گیرد، با گذر زمان، تبدیل به زمینه شناختی آنان از موضوعات شده و در میان‌مدت، برداشت آنان نسبت به موضوعات را شکل می‌دهد. تصمیم‌گیران در هنگام سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری درباره موضوعات مختلف، معمولاً بر برداشت‌ها و دانسته‌های پیشین خود تکیه می‌کنند. از این رو محصولات اطلاعاتی، حتی اگر در کوتاه‌مدت و بلافاصله، منجر به تصمیم‌گیری نشوند، در بلندمدت، تأثیری غیرقابل انکار در ساخته‌شدن تصمیم‌ها بر جای

می‌گذارند. با وجود این، دان (Dunn, 1985:220-221) معتقد است اطلاعات برای تصمیم‌گیری ضرورت ندارد، تصمیم‌گیران آگاه، اغلب بدون دسترسی به اخبار و اطلاعات اضافی نیز قادر به تصمیم‌گیری هستند. نقش اطلاعات در تصمیم‌گیری، بهبود توانایی انتخاب تصمیم‌گیر است. اطلاعات، شناخت و درک تصمیم‌گیران از تصمیم‌هایشان را از طریق بهبود شناخت آنها از گزینه‌های مختلف یا افزایش شناخت از زمینه و بافتار مسئله در دست بررسی، افزایش می‌دهد. اطلاعات با تأیید، رد یا تغییر گزینه‌های موجود برای تصمیم‌گیری و پیش‌بینی پیامدهای هر کدام از گزینه‌ها، موجب افزایش شناخت تصمیم‌گیران از تصمیم‌های خود می‌شود. اطلاعات ممکن است با معرفی گزینه‌های جدید، منجر به افزایش گزینه‌های مختلف برای انتخاب شود یا با ارائه شناخت از پیامدهای منفی برخی گزینه‌ها و مخالفت با آنها، منجر به کاهش گزینه‌های تصمیم‌گردد. در نهایت، سازمان‌های اطلاعاتی، با بهبود شناخت تصمیم‌گیران از موضوع و مسئله تصمیم و گزینه‌های مختلف برخورد با آن، می‌توانند بر میزان اعتماد به نفس تصمیم‌گیر تأثیر بگذارند. البته، تأثیر در اعتماد به نفس، فقط در شرایطی که اطلاعات گزینه مورد نظر تصمیم‌گیر را تأیید می‌کند اتفاق نمی‌افتد، بلکه اطلاعات، در هنگام مخالفت با گزینه‌های مورد نظر تصمیم‌گیر نیز با کاستن از احتمال تصمیم اشتباه، منجر به افزایش اعتماد تصمیم‌گیر به تصمیم خود می‌شود. در واقع، این نقش، نقش کلاسیک سازمان‌های اطلاعاتی در تصمیم‌گیری است (Dunn, 1985:222).

نقش دوم سازمان‌های اطلاعاتی، نقش اجرایی است. پس از آنکه سیاستی اتخاذ می‌شود، تا زمانی که اجرا نگردد، پیامدهای مورد نظر تصمیم‌گیران را به بار نخواهد آورد. سازمان‌های اطلاعاتی می‌توانند یکی از ابزارهای اجرای سیاست خارجی باشند. این نقش، طیف وسیعی از گزینه‌ها از تبادل اطلاعاتی، دیپلماسی پنهان و میانجی‌گری گرفته تا اقدامات براندازانه سخت و نرم را شامل می‌شود. در ادبیات اطلاعاتی، نقش سازمان‌های اطلاعاتی در اجرای سیاست خارجی، در قالب مفهوم اقدام پنهان، نظریه‌پردازی شده است.

شکل شماره (۵)، به اختصار نقش سازمان‌های اطلاعاتی در سیاست خارجی را نشان می‌دهد. البته، همانطور که شکل نشان می‌دهد، محصولات اطلاعاتی از فیلتر نظام باورهای تصمیم‌گیران رد می‌شوند و بعد از آن در شکل‌گیری تصمیم‌ها تأثیر می‌گذارند. با این حال،

شناخت اطلاعاتی همزمان با عبور از فیلتر نظام باورهای تصمیم‌گیران بر آنها نیز تأثیر می‌گذارد و ممکن است به تدریج باورهای غلط را تغییر داده و باورها و برداشتهای واقعی‌تری را که مبتنی بر داده‌های اطلاعاتی هستند، جایگزین آنها کند.



باید خاطر نشان کرد که توازن میان دو نقش فوق، در مقاطع زمانی و وضعیت‌های بافتاری مختلف (نظام‌های سیاسی گوناگون، شرایط سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی مختلف)، متفاوت است. اگرچه این نوشتار بر آن است که نقش شناختی، اساسی‌ترین و اصلی‌ترین نقش سازمان‌های اطلاعاتی در سیاست‌گذاری خارجی است، اما مطالعه سازمان‌های اطلاعاتی کشورهای مختلف (همانند آمریکا) (میرمحمدی، ۱۳۹۰ الف)، نشان می‌دهد نقش‌های فوق همواره به ترتیبی که در این پژوهش آمده‌اند، عملیاتی نمی‌شوند و گاهی اوقات، نقش اجرایی پررنگ‌تر از نقش شناختی است. پارادوکس چشم یا بازو نیز ریشه در این واقعیت دارد که سازمان اطلاعاتی، قرار است تنها ابزاری برای مشاهده بهتر جهان اطراف باشد یا به عنوان بازویی نامرئی، جهت مداخله در روند پدیده‌های پیرامونی مورد استفاده قرار گیرد.

نقش شناختی، مهمترین و پایدارترین نقش اطلاعات در سیاست‌گذاری است، اما درکنار آن، انجام وظایف اجرایی در فرایند سیاست‌گذاری نیز نقش دیگری است که سازمان‌های اطلاعاتی گاهی اوقات برعهده می‌گیرند. در واقع، نقش اطلاعات در سیاست‌گذاری را می‌توان در طیفی تصور کرد (شکل شماره ۶) که از نقش شناختی تا نقش اجرایی را در بر می‌گیرد. نقش شناختی، فلسفه وجودی و شاخص هستی‌شناختی اطلاعات است و نهادهای اطلاعاتی، در شرایط متعارف و باثبات، اکثر توانمندی خود را در راستای تولید محصولات شناختی صرف می‌کنند. در واقع، هر قدر میزان محصولات شناختی و نقش شناختی سازمان‌های اطلاعاتی در نظام سیاسی در مقایسه با نقش اجرایی بیشتر باشد، وضعیت امنیتی و فرایند سیاست‌گذاری در آن کشور، عادی و باثبات است. بالعکس، هر قدر در طیف نقش، نقش اجرایی پررنگ‌تر باشد، می‌توان مدعی بی‌ثباتی و نقص در فرایند سیاست‌گذاری و محیط امنیتی آن کشور بود. به عنوان نمونه، چون اسرائیل همواره با محیط امنیتی پرتنش و بی‌ثبات در عرصه سیاست خارجی روبروست، سازمان‌های اطلاعاتی این رژیم، همواره به عنوان بازوی اجرایی سیاست خارجی مورد استفاده قرار گرفته‌اند. مصداق این ادعا را می‌توان در نقش سرویس‌های اطلاعاتی این کشور در امضای موافقتنامه امنیتی با اردن در سال ۱۹۹۴ و ایجاد روابط دیپلماتیک رسمی با کشورهای پیرامونی مانند ترکیه و اندونزی مشاهده کرد (میرمحمدی، ۱۳۹۰ الف: ۲۲۱-۲۳۹). بدین ترتیب، می‌توان پیش‌بینی کرد که ثبات در محیط امنیتی پیرامونی نظام سیاسی، منجر به

افزایش نقش شناختی سرویس‌های اطلاعاتی و بی‌ثباتی در آن، موجب افزایش نقش اجرایی آنها خواهد بود. عکس این گزاره نیز صحیح است: وقتی سرویس‌های اطلاعاتی به نقش شناختی خود مشغولند و انعکاسی از عملکرد آنان در افکار عمومی دیده نمی‌شود (این موضوع به علت پنهان‌کاری حاکم بر روند تولید شناخت اطلاعاتی است)، می‌توان از آن به عنوان شاخصی برای اشاره به ثبات نظام سیاسی استفاده کرد و هرگاه حضور سرویس‌های اطلاعاتی در افکار عمومی، به دلیل توسل سیاست‌گذاران به بهره‌برداری از این بازوی نامرئی افزایش یابد، نشان‌گر بی‌ثباتی نظام سیاسی است.

نقش شناختی

نقش اجرایی



ثبات در سیاست ← بی‌ثباتی در سیاست خارجی

شکل شماره ۶

از سوی دیگر، سازمان‌های اطلاعاتی، همیشه مهم‌ترین کارگزار شناختی برای سیاست‌گذاری نیستند. مطالعه موردی ایالات متحده آمریکا نشان می‌دهد نقش مسلط سازمان‌های اطلاعاتی، به عنوان کارگزار شناختی سیاست‌گذاری خارجی، در طول زمان و تحت تأثیر تحولات سیاسی، اجتماعی و فن‌آورانه، به چالش کشیده شده است. سیاست‌گذاران آمریکایی، در دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، آگاهی چندانی از توانمندی‌های شوروی در اختیار نداشتند. اخباری که از طریق منابع آشکار از شوروی به دست می‌آمد، بسیار اندک بود و در اکثر مواقع، اعتبار و ارزش اطلاعاتی چندانی نداشت تا سیاست‌گذاران آمریکایی با اطمینان خاطر از آنها در سیاست خارجی بهره‌برداری کنند. از سوی دیگر، شرایط بسته جامعه شوروی و سایر کشورهای بلوک شرق، که مهم‌ترین اهداف و موضوعات سیاست خارجی آمریکا به شمار می‌رفتند، امکان دسترسی به شناختی معتبر، با استفاده از کانال‌های شناختی آشکار، مانند دیپلمات‌ها و منابع خبری رسمی را از بین می‌برد. در چنین شرایطی، سازمان‌های اطلاعاتی

آمریکا، با توجه به توانایی ویژه آنها در جمع‌آوری اطلاعات، از پشت پرده آهنین، تنها کانال کسب شناخت از موضوعات سیاست خارجی به شمار می‌رفتند. به همین دلیل، در طول جنگ سرد، سیاست‌گذاران به این نتیجه رسیدند که سازمان‌های اطلاعاتی، بهترین و قابل اعتمادترین کانال شناختی در موضوعات سیاست خارجی به شمار می‌آیند (Teitelbaum, 2005). در عین حال، پس از جنگ سرد، گسترش و توسعه فن‌آوری‌های ارتباطی و شکل‌گیری منابع اطلاعاتی آشکار متعدد و با کیفیت، مانند شبکه‌های تلویزیونی، اینترنت و مانند آنها، کانال‌های شناختی رقیبی در کنار سازمان‌های اطلاعاتی ایجاد کرده که سلطه سازمان‌های اطلاعاتی، به عنوان مهمترین کانال شناختی سیاست‌گذاران را به چالش کشیده‌اند. از این رو، سیاست‌گذاران، اکنون به کانال‌های شناختی غیراطلاعاتی نیز برای تأمین نیازهای شناختی تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری خارجی متوسل می‌شوند (Teitelbaum, 2005: 1-6). این واقعیت، نشان می‌دهد نقش شناختی سازمان‌های اطلاعاتی در سیاست خارجی، بیش از گذشته به چالش کشیده و محدود شده است. با این حال، سازمان‌های اطلاعاتی، هنوز هم به چند دلیل، نقشی محوری در سیاست‌گذاری خارجی دارند:

- ارزش اطلاعات در نظر سیاست‌گذاران، بستگی به سه عامل دارد: (۱) موضوعی که سیاست‌گذار درباره آن به اطلاعات و اخبار نیاز دارد، (۲) سازمانی که سیاست‌گذار در آن کار می‌کند و (۳) ویژگی‌های شخصیتی سیاست‌گذار. برخی از نهادها، ارتباط بهتر و بیشتری با جامعه اطلاعاتی دارند و این موضوع تأثیر زیادی بر نگرش و استفاده سیاست‌گذاران از اطلاعات دارد. از سوی دیگر، ماهیت رویداد بین‌المللی موضوع تصمیم نیز بر نقش اطلاعات در سیاست‌گذاری در آن موضوع تأثیر دارد. در رویدادهایی که به سرعت در حال دگرگونی باشند و سیاست‌مداران نیز نیازمند آگاهی روزآمد از آن باشند، سیاست‌گذاران تکیه بیشتری بر سازمان اطلاعاتی خواهند داشت (Teitelbaum, 2005: iii). در مجموع تأثیر اطلاعات بر سیاست‌گذاری، وابسته به جایگاه و اعتبار نهادی آن و روابط شخصی تصمیم‌گیران با نهادهای اطلاعاتی است.

- فهم نیت، انگیزه‌ها، فرایند تصمیم‌گیری و سیاست خارجی کشورهای رقیب، نیازمند شناخت و لمس بافتار سیاست خارجی آنهاست. شناخت بافتاری و زمینه‌مند نیز مستلزم

حضور و درک بلاواسطه محیط سیاست‌گذاری است. هرچند کارگزاران و کانال‌های شناختی غیراطلاعاتی، در برخی موارد، به شکل موردی توانایی کسب چنین شناختی را دارند، اما به علت ماهیت طبقه‌بندی‌شده و حفاظت‌شده سیاست‌گذاری خارجی، هر کارگزاری (مانند خبرنگاران، روزنامه‌ها و سایر منابع آشکار اطلاعات)، امکان دسترسی و شناخت آن را ندارد. این در حالی است که سازمان‌های اطلاعاتی با استفاده از اطلاعات انسانی (منابع و عوامل انسانی خود در ساختار سیاست‌گذاری خارجی کشورهای هدف)، قادر به تولید شناختی بافتاری و زمینه‌مند از سیاست‌گذاری خارجی کشورهای هدف هستند. علاوه بر آن، سازمان‌های اطلاعاتی، با استفاده از مأمورین تأثیرگذار، قادر به تأثیرگذاری در فرایند سیاست‌گذاری خارجی کشورها نیز هستند و این مزیت، نقشی ویژه به این کارگزاران شناختی در سیاست خارجی می‌بخشد.

• سیاست‌گذاری خارجی و امنیتی، مقوله‌ای بسیار حساس است که در تمام کشورها و نظام‌های سیاسی دنیا، مبتنی بر عناصری همچون اعتماد و اطمینان سیاست‌گذاران به عوامل مؤثر بر شکل‌گیری تصمیم می‌باشد. اگرچه کارگزاران شناختی غیراطلاعاتی در دنیای جهانی‌شده امروز قادرند اطلاعات بهنگام و سریعی از موضوعات و تحولات بین‌المللی منعکس نموده و در دسترس سیاست‌مداران قراردهند، اما به علت اعتماد و اطمینانی که به سازمان‌های اطلاعاتی وجود دارد، منابع غیراطلاعاتی، هرگز (یا حداقل در میان‌مدت) جایگزین منابع شناختی اطلاعاتی نخواهند شد. اعتماد به سازمان‌های اطلاعاتی، به عنوان موثوق‌ترین کانال شناختی، محصول رویه‌های تاریخی ریشه‌دار در زندگی انسانی است و به آسانی امکان تغییر آن وجود نخواهد داشت. این رویکرد، به ویژه در کشورهای درحال توسعه و غیرمردم‌سالار، اهمیت بیشتری دارد.

فراتر از دلایل فوق، نقش ویژه سازمان‌های اطلاعاتی، در پرکردن خلاء اجرایی در نظام سیاست‌گذاری است. جهان پیش رو، بر اساس شاخص‌های ملموس و قابل مشاهده، دنیایی بی‌ثبات و ناآرام است. هم‌اکنون، تمام مناطق استراتژیک جهان شاهد بی‌نظمی‌های متعدد هستند: اروپا شاهد بی‌نظمی‌های مالی و تردید افکار عمومی برای ادامه فرایند هم‌گرایی است و همین، آینده‌ای کمترقابل پیش‌بینی را برای این منطقه ایجاد کرده است؛ خاورمیانه شاهد بهار

عربی و تحولات بنیادین در نظام‌های سیاسی است؛ شبه‌جزیره کره با بی‌ثباتی ناشی از مسائل کره شمالی مواجه است؛ مهمتر اینکه، تمام نقاط جهان بر اثر بی‌ثباتی اقتصادی با آینده‌ای متحول روبروست و آمریکا، به عنوان کشوری که منافع و امنیت ملی خود را جهانی تعریف کرده است، بر اثر بی‌ثباتی مناطق مختلف، به ویژه خاورمیانه، دچار بی‌ثباتی در سیاست خارجی شده است. از این رو، می‌توان انتظار داشت در چشم‌انداز آینده، شاهد نقش اجرایی سازمان‌های اطلاعاتی در سیاست‌گذاری خارجی دولت‌ها باشیم.

منابع

- بلوم، ویلیام (۱۳۷۶): *سرکوب امید: دخالت‌های نظامی آمریکا و سازمان سیا از جنگ جهانی دوم تا کنون*، ترجمه: عبدالرضا هوشنگ مهدوی، تهران: البرز.
- رضاییان، علی (۱۳۷۹): *میانی سازمان و مدیریت*، تهران: سمت.
- کینزر، استفن (۱۳۹۰): *براندازی: روایت یک قرن عملیات تغییر رژیم توسط آمریکا از هاوایی تا عراق*، ترجمه: محمد حسین آهویی، تهران: ثالث.
- مک‌لین، ایان (۱۳۸۷): *فرهنگ علوم سیاسی*، ترجمه: حمید احمدی، تهران: میزان.
- مهرنیا، احمد (۱۳۸۹): *حمله هوایی به الولید*، تهران: سوره مهر.
- میرمحمدی، مهدی (۱۳۹۰ ب): «کنش‌های اطلاعاتی نوشتاری ایالات متحده: حرکت به سوی بازتعریف دگر»، *کتاب آمریکا*، شماره ۱۰، تهران: مؤسسه مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران.
- میرمحمدی، مهدی (۱۳۹۰ الف): *نقش سازمان‌های اطلاعاتی در سیاست خارجی: مطالعه موردی نقش سازمان سیا در سیاست خارجی آمریکا*، پایان‌نامه دکتری، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- Breuning, Marijke (2007); *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*, New York: Macmillan.
- Bruce, James B. (2008); *Making Analysis More Reliable: Why Epistemology Matters to Intelligence, Analyzing Intelligence*, New York: George Washington University Press.
- Carlsnaes, Walter, (1987); *Ideology and Foreign Policy: Problems of Comparative Conceptualization*, New York: Blackwell.
- Central Intelligence Agency (1999); *A Consumer's Guide to Intelligence*, Washington D.C.: CIA Office of Public Affairs.
- Cohen, B. C. and Harris, S. A. (1975); "Foreign Policy", in F. I. Greenstein and N. Polsby, (eds.), *Handbook of Political Science*, Reading: Addison Wesley.
- Dahl, Robert and Stinbricker, Bruce (2002); *Modern Political Analysis*, N.J.: Prentice Hall.
- De Valk, Giliam (2005); *Dutch Intelligence: Toward a Qualitative Framework for Analysis*, Rotterdam: BJU.
- Department of Defense (2001); *Dictionary of Military and Associated Terms*.
- Dunn, William (1985); "Intelligence and Decision- Making", in Maurer, Alfred, Tunstall, Marion, Keagle, James (1985); *Intelligence: Policy and Process*, Boulder: West view Press.
- Gates, Robert (1987); "The CIA and American Foreign Policy", *Foreign Affairs*, Vol. 66, No. 2, pp. 215-230.

- Gerner, Debora (1995); "The Evolution of the Study of Foreign Policy", in Laura Neack, Jeanne Hey and Patrick Haney (eds.); *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in it's Second Generation*, N.J.: Prentice Hall.
- Hilsman, Roger (1952); "Intelligence and Policy Making in Foreign Affairs", *World Politics*, Vol. 5, No. 1, pp. 1-45.
- Holt, Pat M. (1995); *Secret Intelligence and Public Policy: A Dilemma of Democracy*, Washington: CQ Press.
- Hudson, Valerie (2005); "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations", *Foreign Policy Analysis*, Vol. 1, No. 1, pp. 1-30.
- Jackson, Peter, Siegel, Jennifer, eds. (2005); *Intelligence and Statecraft: the Use and Limits of intelligence in International Society*, London: Pager.
- Johnson, Loch K. (1996); *Secret Agencies: U.S. Intelligence in a Hostile World*, Newhaven, CT: Yale University Press.
- Kahn, David (2001); "An Historical Theory of Intelligence", *Intelligence and National Security*, Vol. 16, No. 3, pp. 79-92.
- Leslau, Ohad (2010); "The Effect of Intelligence on the Decision-making Process", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 23, No. 3, pp. 426-448.
- Levi, Werner (1970); "Ideology, Interest, and Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, Vol. 14, No. 1, pp. 1-31.
- Lowenthal, Mark M. (2003); *Intelligence: From Secrets to Policy*, Washington D.C.: CQ Press.
- Ludecke, Winfried (1929); *The Secrets of Espionage: Tales of the Secret Service*, Philadelphia: J. B. Lippincott Company.
- McCartney, John (1995); "How Do You Define Intelligence?", *Intelligencer*, vol. 6, No. 1, pp.3-4.
- Neack, Laura (2008); *The New Foreign Policy: Power Seeking in a Globalised Era*, New York: Row man & field Publishing, Inc.
- Polmar, Norman, Allen, Thomas B. (1997); *The Encyclopedia of Espionage*, New York: Gramercy Books.
- Prados, John (1985); "Central Intelligence and Arms Race", in Maurer, Alfred, Tunstall, Marion, Keagle, James (1985); *Intelligence: Policy and Process*, Boulder: West view Press, pp. 324-330.
- Smith, Steve (1988); "Belief Systems and the study of International Relations", in Richard Little and Steve Smith (eds.); *Belief Systems and International Relations*, New York: Basil Blackwell, 11-36.
- Taylor, Stan A. (2007); "Definitions and Theories of Counterintelligence", *Johnson*, Vol. 4, pp. 1-13.
- Teitelbaum, Lorne (2005); *The Impact of Information Revolution on Policy Maker's Use of Intelligence Analysis*, CA: Rand.
- Tsu, Sun (1971); *The Art of War*, Translator: Samuel B. Griffith, London: Oxford University Press.

- Turner, Michael (1996); "Setting Analytic Priorities in US Intelligence", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 9, No. 3, pp. 313-315.
- Vickers, Geoffrey (1995); *The Art of Judgment: A Study of Policy Making*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Warner, Michael (2002); "Wanted: A Definition of Intelligence", *Studies in Intelligence*, Vol. 46, No. 3.
- Watson, Bruce, Watson, Susan, and Hopple, Gerald (1990); *United States Intelligence: An Encyclopedia*, New York: Garland Publishing, INC.

