

بسم الله الرحمن الرحيم
و صل الله على محمد و آل بيته الطاهرين

فصلنامه
مطالعات راهبردی

شماره ۴۶ • زمستان ۱۳۸۸

صاحب امتیاز: پژوهشکده مطالعات راهبردی

مدیر مسئول: دکتر سیامک ره‌پیک

سر دبیر: دکتر امیرمحمد حاجی یوسفی

دبیر: فرزاد پورسعید

فصلنامه مطالعات راهبردی، بنا بر نامه شماره ۳/۱۱/۳۷۳۸ مورخ
۱۳۸۹/۳/۱۲ وزارت علوم، تحقیقات و فناوری - کمیسیون
نشریات علمی کشور، دارای درجه علمی - پژوهشی است.



نشانی: تهران، خیابان کریمخان، خیابان آبان جنوبی، خیابان رودسر، پلاک ۷

صندوق پستی: ۵۱۸۹-۱۴۱۵۵ تلفن: ۸۸۸۰۲۴۷۷ دورنگار: ۸۸۹۶۵۶۱

پست الکترونیک: quarterly@risstudies.org

هیأت تحریریه (بر اساس حروف الفبا)

- دکتر اصغر افتخاری / استادیار دانشگاه امام صادق (ع) (دکتری علوم سیاسی)
دکتر امیرمحمد حاجی یوسفی / دانشیار دانشگاه شهید بهشتی (دکتری علوم سیاسی و روابط بین‌الملل)
دکتر سیدجلال دهقانی / استاد دانشگاه علامه طباطبائی (دکتری علوم سیاسی)
دکتر سیامک ره‌پیک / دانشیار دانشکده علوم قضایی (دکتری حقوق خصوصی)
دکتر محمود سریع‌القلم / استاد دانشگاه شهید بهشتی (دکتری روابط بین‌الملل)
دکتر سعیده لطفیان / دانشیار دانشگاه تهران (دکتری علوم سیاسی)
دکتر ابراهیم متقی / دانشیار دانشگاه تهران (دکتری روابط بین‌الملل)
دکتر قدیر نصری / استادیار دانشگاه تربیت معلم (دکتری علوم سیاسی گرایش اندیشه)
دکتر احمد نقیب‌زاده / استاد دانشگاه تهران (دکتری علوم سیاسی)

فصلنامه مطالعات راهبردی از کلیه محققان و مترجمان محترم که علاقه‌مند به درج مطالب خویش در

این فصلنامه هستند، با رعایت شرایط زیر دعوت به همکاری می‌کند:

- * مقالات در حوزه مطالعات راهبردی و مسایل ایران باشد.
- * نام و نام خانوادگی مؤلف همراه با نشانی کامل و شماره تلفن در پایان مقاله ذکر شود.
- * خلاصه‌ای از مقاله به زبان فارسی و انگلیسی تهیه و ارسال شود.
- * مقالات بر یک روی صفحه و با فاصله مناسب با خطی خوانا نوشته شود.
- * طول مقالات از ۲۰ صفحه تا پپی (و یا معادل دست‌نویس آن) فراتر نرود.
- * در نگارش مقالات اصول علمی - پژوهشی رعایت شود.
- * مطالب ارسالی بازگردانده نمی‌شود.
- * فصلنامه در ویرایش مقالات پذیرفته شده آزاد است.

مطالب مندرج در فصلنامه مطالعات راهبردی بیانگر دیدگاههای پژوهشکده مطالعات راهبردی نمی‌باشد.

نقل مطالب با ذکر منبع جایز است.

کلیه حقوق برای پژوهشکده مطالعات راهبردی محفوظ است.

فهرست مطالب

مقالات

مطالعات پایه

- دولت‌های شکننده و امنیت انسانی
محمود یزدان‌فام
۵-۳۶
- مفهوم و ماهیت قدرت منطقه‌ای
عبداله قنبرلو
۳۷-۶۶
- بیماری هلندی و ضرورت استفاده درست از درآمدهای نفتی
محمد خضری
۶۷ - ۸۲

مطالعات منطقه‌ای

- تحول مفهوم شناسایی بین‌المللی دولت‌ها، با تأکید بر شناسایی بین‌المللی
اوستیای جنوبی و آبخازیا
طیبه واعظی
۸۳ - ۱۱۳
- چشم‌انداز توازن قدرت در قفقاز در پرتو تحول در روابط ترکیه - ارمنستان
میرقاسم بنی‌هاشمی
۱۱۵-۱۴۴

مطالعات بین‌الملل

- تحول تروریسم در روابط بین‌الملل
فرزاد پورسعید
۱۴۵-۱۷۰
- سیاست هسته‌ای آرژانتین و دلایل تغییر آن در دهه ۱۹۹۰
رحمن قهرمانپور
۱۷۱-۱۹۹

نقد و بررسی کتاب

ایران در سیاست جهانی: مروری بر کشاکش فهم‌ها
آرشین ادیب مقدم / داود غرایاق زندی
۱۳۹۲-۱۳۹۱

دولت‌های شکننده و امنیت انسانی

تاریخ دریافت: ۱۳۸۸/۷/۱۵

تاریخ تأیید: ۱۳۸۸/۹/۲۵

محمود یزدان‌قام*

چکیده

در طول یک دهه اخیر، مفهوم دولت‌های شکننده به یکی از مفاهیم مهم سیاست بین‌الملل تبدیل شده است. امنیت انسانی نیز از دهه پایانی قرن بیست وارد ادبیات این حوزه شده بود. این مقاله، درصدد پردازش تأثیر دولت‌های شکننده بر امنیت انسانی است. برای این منظور، مفهوم دولت‌های شکننده، شاخص‌های این نوع دولت‌ها و چگونگی پیدایش و پیامدهای آنها بر امنیت بررسی شده است. همچنین، چگونگی به خطر افتادن امنیت انسانی و سازوکار تأثیرگذاری دولت‌های شکننده، بر آن به تفصیل بیان شده است. دولت‌های شکننده، به دلیل ناتوانی در ارائه خدمات عمومی و انجام کارکردهای رایج حکومتی در حوزه امنیت و توسعه به بحران امنیت انسانی در جوامع تحت حکومت خود دامن می‌زنند.

در این نوشتار، تغییر در نظریه‌های شناخت امنیت، تأکید بر کارکردهای دولت ملی و برجسته‌شدن اصل حمایت و نقش و کارکرد جامعه بین‌المللی در برخورد با مشکل دولت‌های شکننده، مورد ارزیابی قرار گرفته است.

کلیدواژه‌ها: دولت‌های شکننده، امنیت انسانی، جامعه بین‌المللی، کارکردهای دولت، حاکمیت

* دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل دانشگاه تهران و مدرس دانشگاه بین‌المللی امام خمینی (ره) قزوین

مقدمه

هدف امنیت ملی مقابله با تهدیداتی است که به امنیت کشور و دولت معطوف است، در حالی که تمرکز اصلی امنیت انسانی بر حمایت از افراد است. امنیت ملی به خودی خود به معنای وجود امنیت برای مردم نیست. حمایت از شهروندان در برابر حملات خارجی شرط لازم برای امنیت افراد است ولی شرط کافی نیست. آمار و ارقام نشان می‌دهند در قرن گذشته، افراد بیشتر در منازعات بین دولتی و از سوی حکومت‌ها کشته شده‌اند.^(۱)

در حال حاضر، مفهوم امنیت انسانی به صورت گسترده برای توصیف همه تهدیدهایی به کار می‌رود که در اثر جنگ‌های بین‌دولتی، جنگ داخلی، نسل‌کشی و بی‌خانمان شدن مردم از یک سو و ناکارآمدی نظام‌های سیاسی و اجتماعی در تأمین نیازهای اولیه افراد از سوی دیگر، به وجود می‌آیند.^(۲) امنیت انسانی به صورت محدود به معنای رهایی از خشونت و رهایی از ترس است. در گزارش توسعه انسانی برنامه توسعه سازمان ملل در سال ۱۹۹۴، امنیت انسانی بر دو پایه رهایی از نیاز و رهایی از ترس استوار شده بود. به معنای موسع، مفهوم امنیت انسانی، امنیت غذایی، برخورداری از حمایت کافی، رهایی از فقر و رهایی از تهدید نسبت به شأن انسانی را شامل می‌شود.^(۳) هر دوی این رویکردها نشان‌دهنده مردم - محور بودن امنیت انسانی است. آنها بیش از اینکه در تعارض با یکدیگر باشند، مکمل هم هستند.

گزارش کمیسیون امنیت انسانی بر این عقیده است که «تأمین امنیت انسانی به معنای حمایت از آزادی‌های اساسی و حمایت از کسانی است که در معرض خطر و در شرایط نابسامان قرار دارند. امنیت انسانی انواع گونه‌گون آزادی را به یکدیگر مرتبط می‌سازد و پیوند می‌زند: رهایی از نیاز، رهایی از ترس و آزادی برای اقدام بنا به خواست و سود خویش.»^(۴)

با فروپاشی شوروی و پایان جنگ سرد، امکان اقدام نظامی در قالب شورای امنیت در کشورهای دیگر افزایش یافت و موضوع حق مداخله بشردوستانه^۱ به محملی برای مداخلات قدرت‌های بزرگ در کشورهای دیگر و استفاده آنها از زور در روابط بین‌الملل تبدیل شد.^(۵) ایالات متحده آمریکا و اتحادیه اروپا بعد از رویداد ۱۱ سپتامبر، در سال ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳، به بازنگری در راهبردهای دفاعی و امنیتی خود اقدام کرده و دو پدیده جدید تروریسم فراملی و

1 . right of humanitarian intervention

دولت‌های شکننده را به عنوان تهدید امنیتی در نظر گرفتند و با تجدید نظر در راهبرد دفاعی خود، درصدد مقابله با تهدیدهای جدید برآمدند. (۶)

پرسش اساسی این است که دولت شکننده چه ارتباطی با امنیت انسانی دارد؟ اما قبل از پاسخ به این پرسش، لازم است مشخص شود دولت شکننده به چه نوع دولتی اطلاق می‌شود؟ شاخص‌ها و معیارهای دولت‌بودن و دولت شکننده کدام است؟ امنیت انسانی چیست و چگونه به خطر می‌افتد؟ و در نهایت، اگر وجود دولت شکننده به از بین رفتن امنیت انسانی منجر شود، چه کشور و سازمانی حق مداخله در این منازعه را دارد؟

برای پاسخ به پرسش‌های فوق، ابتدا در بحثی کوتاه، پیدایش دولت ملی، حقوق و وظایف آنها بر اساس دو نگاه متفاوت معرفت‌شناسی بررسی می‌شود. شاخص‌های دولت شکننده، مصادیق آن و عملکرد این دولت‌ها در حوزه امنیت انسانی و پیامدهای آنها بحث بعدی است. مداخله جامعه بین‌المللی در این موارد، موضوع سوم است و نشان می‌دهد این سازوکار به چه میزان مفید است و چه تأثیری بر حاکمیت ملی دولت‌ها دارد و در آینده ممکن است چه فرایندی را طی بکند.

الف. تمهیدات نظری

در مطالعات روابط بین‌الملل و بررسی موضوعات گوناگون این حوزه، دو مکتب نسبتاً متفاوت وجود دارد که بهره‌گیری از هر کدام از آنها در برداشت ما از جهان تأثیر بنیادی می‌گذارد. مکتب نخست شامل واقع‌گرایان، آرمان‌گرایان و اثبات‌گرایان است که تصریح دارند واقعیت‌ها مستقل از مشاهده و ارزش‌های ما وجود دارند. جهان برای انسان‌ها قابل شناخت است. هدف علم، فراهم آوردن بنیان تجربی عینی برای دانش است تا بر اساس آن، روابط علی رویدادها و فرایندها در جهان مشخص شود. می‌توان جهان را آن گونه که هست مورد مطالعه قرار داد و شناخت. بین علم تجربی و اجتماعی تفاوتی وجود ندارد. همه علوم از این اصول تجربی پیروی کرده و اساساً معیار علم همین است. (۷)

بر اساس مکتب نخست، دولت‌ها جدا از برداشت ما وجود دارند. آنها واقعیاتی عینی هستند که جدا از ذهن فاعل شناسا وجود دارند و افراد می‌توانند با مشاهده یا با استفاده از

روش‌های مشخص دیگر، به شناخت دولت و ویژگی‌هایی آن اقدام کنند. سنت‌گرایان و رفتارگرایان به رغم همه تفاوت‌ها و ادعاها، در طیف واحد قرار می‌گیرند.

در برداشت دوم، دولت‌ها برساخته هستند. استقلال، حاکمیت و امنیت، مفاهیمی اجتماعی هستند که ما از آنها درک می‌کنیم. واقعیت‌ها با تأویل و تعبیر هم‌نشین هستند و بدون آن معنی ندارند. در واقع، این گفتمان‌ها و تعبیرها هستند که به آنها شکل می‌دهند. مفاهیم سیاسی امور بین‌ذهنی هستند که درون گفتمان‌ها و سنت‌ها، به صورت اجتماعی شکل گرفته و قوام می‌یابند. این «ما» هستیم که به عنوان شناسا به امنیت و ناامنی معنا می‌بخشیم و بر اساس آن به تعریف دولت‌های دوست و دشمن می‌پردازیم. مهم این است که «ما» چگونه شکل می‌گیرد و چگونه به مفاهیمی چون دولت، حاکمیت و امنیت شکل می‌دهد. (۸)

فمینیسم، مارکسیسم، پست‌مدرنیسم، نظریه‌های انتقادی و هنجاری و نحله‌ای از سازه‌انگاری در این چهارچوب قرار دارند. از نظر آنها، دولت امری برساخته است که در ذهن انسان‌ها شکل گرفته و تعبیر و تفسیر می‌شود. حاکمیت و دولت، واقعیتی طبیعی و امری ازلی نیستند. (۹) دولت، حاکمیت و امنیت، اموری تاریخی و زمینه‌مند هستند که با توجه به تحول و فهم و شناخت اجتماعی، از ظرفیت بالایی برای دگرگونی برخوردار می‌باشند. در این سنت، به جای تأکید بر رویه و رفتار دولت‌ها در گذشته و امروز، بر فهم و درک جامعه جهانی از آنارشی، حاکمیت و امنیت تأکید می‌شود. (۱۰)

مسئله اساسی در بحث نظری این است که در سنت پسااثبات‌گرایی، تأکید بر فهم جامعه جهانی از امنیت است که به واقعیت دولت و حاکمیت شکل می‌دهد. رویه دولت‌ها و قواعد و قوانین، متأثر از شناخت و فهم جامعه جهانی از حاکمیت و امنیت دگرگون می‌شود. در این دگرگونی، آن جوامع و صاحب‌نظرانی نقش مؤثرتر ایفا می‌کنند که از توان تولید فکر و نظریه شناختی قوی‌تری برخوردارند.

در حال حاضر، رویکرد دوم در مباحث روابط بین‌المللی از جمله حاکمیت دولت‌های ملی، امنیت انسانی و جامعه بین‌المللی یا جامعه جهانی، موقعیت تأثیرگذار و رو به رشدی دارد. این نگرش به شکل فزاینده در شکل‌دادن به فهم مراکز تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری نقش مؤثری ایفا می‌کند. پسااثبات‌گرایی از چنان ظرفیتی برخوردار است که به تعبیرها و تفسیرهای

متفاوت امکان طرح می‌دهد، ولی در نهایت، قدرت اصلی در اختیار مراکزی خواهد بود که از توان بیشتری در تولید فکر و اندیشه برخوردار هستند. این مکتب امکان طرح معیارهای گوناگون را در درون خود و در موضوعات متعدد دارد. فرهنگ‌های حاشیه‌ای امکان طرح شدن را دارند و می‌توانند نگاه و تعبیر و تفسیر خود را از موضوعات جهانی بیان کنند. در عین حال، این مکتب به لحاظ نظری متناقض‌نماست و به همان صورتی که به نفع طرح دیدگاه‌های کشورهای جهان سوم در جهان است و در مطرح شدن آنها مؤثر می‌باشد، می‌تواند با برهم‌زدن اصول و قواعد بنیادی، به ضرر آنها نیز عمل کند، به شکل‌گیری استانداردهای دوگانه، سیال و تفسیرپذیر در جهان منجر گردد و به هرج‌ومرج معنایی در مفاهیم اساسی سیاسی و روابط بین‌المللی منتهی شود. (۱۱)

ب. دولت‌های شکننده

دولت شکننده موضوع جدیدی نیست، اما چیزی که موجب شد در دوره اخیر به آن توجه شود، پایان جنگ سرد است. در دوره جنگ سرد، دولت‌های مختلف در جهان به نوعی با یکی از دو بلوک در ارتباط بودند و رقابت سنگین موجود بین دو ابرقدرت، موجب می‌شد آنها اجازه ندهند رژیم‌های دوست، شکننده شوند. (۱۲) با فروپاشی شوروی و از بین رفتن رقابت‌ها و حساسیت‌های دوره جنگ سرد، برخی کشورها شاهد نوعی بازگشت به وضعیت دوره پساستعمار بودند. دوره‌ای که دولت‌ها از انجام وظایف حکومتی ناتوان بودند و مبارزه‌ای خشونت‌آمیز بین گروه‌ها و موجودیت‌های سیاسی و اجتماعی در مورد کنترل حکومت و مرزها وجود داشت. پس از جنگ سرد نیز این وضعیت در برخی مناطق جهان تکرار شد. (۱۳)

عامل دومی که موجب طرح گسترده موضوع دولت‌های شکننده شد، اهمیت یافتن و فراگیر شدن برخی معیارهای حیاتی جدید برای زندگی بشری بود. امروزه، دموکراسی و حقوق بشر به معیارهای اساسی تمدن انسانی تبدیل شده‌اند و عملکرد دولت‌ها با این معیارها سنجیده می‌شود. حساسیت انسان‌ها به این موضوعات به شدت افزایش یافته و به نحوی آنها را به ارزش‌های جهان‌شمول تبدیل نموده است. عملکرد دولت‌ها و دولت‌بودن آنها با توجه به این شاخص‌ها ارزیابی می‌شود. (۱۴)

عامل سوم، وجود نیروهای متعارض در فرایند جهانی شدن است. جهانی شدن نقش دولت‌ها را متحول کرده، تمایز بین امور داخلی و خارجی را به هم ریخته و فرایندی را که در آن سیاست بین‌المللی یا جهانی عمل می‌کرد، تغییر داده است. در محیط سیاسی جدید، فرایند جهانی شدن و پیدایش بازیگران جدید، بیش از پیش، ضعف و ناتوانی دولت‌ها را در جهان آشکار ساخته است. جهانی شدن حاکمیت‌های ملی را تحت تأثیر قرار داده و رسوخ‌پذیری مرزهای ملی را به دنبال داشته است. در دهه اخیر، تمایز داخل و خارج کم‌رنگ شده و کنترل دولت‌ها بر افراد، سازمان‌ها و نهادهای داخلی و خارجی، برای تعامل با یکدیگر به شدت کاهش یافته است. در این دوره، جهان شاهد بروز و ظهور بازیگران جدیدی در عرصه بین‌المللی است که قبل از آن چندان مطرح نبودند. این بازیگران موقعیت دولت‌های ملی را که برای چندین قرن تنها بازیگر مهم روابط بین‌الملل بودند، به مخاطره انداخته‌اند. این موضوع در مورد کشورهای عقب‌مانده بیش از دیگران آشکار است. بازیگران غیردولتی و جریان فراملی سرمایه، کالاها، اطلاعات، عقاید و مردم، چالش‌ها / فرصت‌های سیاسی و نظری قابل توجهی برای دولت سرزمینی و برداشت‌های سنتی از سیاست بین‌الملل به همراه داشته‌اند. (۱۵)

آخرین، اما نه کم‌اهمیت‌ترین عامل در مطرح شدن دولت‌های شکننده، رویداد ۱۱ سپتامبر است که در نتیجه آن، دولت‌های غربی متوجه شدند دولت‌های شکننده برای امنیت ملی این کشورها بسیار خطرناک هستند. در حال حاضر، امنیت به مفهوم سنتی آن به شدت دگرگون شده است. ابزارهای تهدید دگرگون گشته و مقابله با آنها نیازمند رویکردها، راهبردها و ابزارهای جدیدی است. دیگر نمی‌توان با استفاده از نیروی دفاعی مستقر در مرزها به دفاع از تمامیت سرزمینی، مرزها و مردم کشور اقدام و با راهبردهای دفاعی، تروریست‌ها را نابود کرد. ۱۱ سپتامبر نشان داد مسایل، جهانی شده و امنیت کشورها به هم پیوند خورده است. فقر، توسعه‌نیافتگی و ناامنی می‌تواند به سرعت پیامدهای غیرقابل کنترل بر دیگر مناطق داشته باشد. جهان امروز، جهان به هم تنیده‌ای است که در آن، امنیت جوامع از هم جدا نیست و منازعات محلی لزوماً محلی باقی نمی‌مانند. (۱۶) بعد از این بود که دولت‌های شکننده مورد توجه قرار گرفت و مراکز مطالعاتی و تصمیم‌گیری به صورت نظری و عملی به شناخت بیشتر آن اقدام کردند.

ج. دولت‌های شکننده و شاخص‌های آن

به لحاظ نظری، بررسی دولت‌های شکننده نیازمند نگرش و درک عمیق‌تر حاکمیت، دولت، جامعه سیاسی و جامعه بین‌المللی و جهانی است. همچنانکه امنیت انسانی مفهوم سنتی امنیت را با چالش روبرو ساخته است، دولت‌های شکننده نیز مفهوم دولت، حاکمیت و نقش جامعه جهانی را به چالش کشیده است.

اگر در گذشته، امنیت و ناامنی به دولت‌ها معطوف بود و جنگ‌ها اغلب در میان دولت‌ها به وقوع می‌پیوست و دولت‌ها با موضوعی به نام معمای امنیت روبرو بودند، اکنون جنگ در میان دولت‌ها در حال کم‌رنگ‌شدن است و در میان کشورهای ضعیف یا شکننده اهمیت بیشتری یافته است.

معمایی که اکنون در برابر جامعه بین‌المللی قرار دارد، مداخله یا عدم مداخله در امور این نوع کشورها و منازعات است. مداخله بین‌المللی دارای مبانی خاص خود است و برخی پیامدهای مثبت و منفی را با هم دارد. عدم مداخله نیز نافی برخی ارزش‌های جهان‌شمولی است که اکنون مورد پذیرش اکثریت جامعه جهانی است و ممکن است پیامدهایی داشته باشد که نمی‌تواند مورد قبول افکار عمومی و جامعه جهانی باشد. حل این دو موضوع متناقض‌نما، معمایی است که جورج سورنسن از آن با عنوان معمای ارزشی یاد می‌کند. (۱۷) درک دولت‌های شکننده و امنیت انسانی، بدون اشاره به مفاهیم فوق و سیر تاریخی و دگرگونی آنها میسر نیست.

برای درک دولت‌های شکننده، نگاهی به تحول تاریخی دولت می‌تواند روشن‌گر باشد. دولت سازمانی طبیعی و غیرقابل تغییر نیست و همانند سایر سازمان‌های بشری، از سوی انسان‌ها برای تأمین هدفی به وجود آمده و در صورت ناتوانی در انجام کارویژه خود می‌تواند به وسیله سازمانی دیگر جایگزین شود.

از این منظر، شکننده‌شدن دولت به معنای این است که نهادهای رسمی دولت جایگاه و مفیدبودن خود را به عنوان مرکز تخصیص منابع و ثروت و اعمال قدرت مشروع از دست بدهند. دولت‌های ضعیف دولت‌هایی هستند که قادر به تأمین امنیت برای مردم نیستند، کنترلی بر منابع ندارند یا مهمتر از همه، مردم حکومت آنها را برای جامعه مفید و مناسب نمی‌دانند و

از خواسته آنها در برابر رقبا حمایت نمی‌کنند. وقتی رقبا سیاسی در جامعه‌ای توان جلب نظر مردم و در نتیجه، به دست گرفتن همه ارکان قدرت را از طریق انتخابات و یا سایر سازوکارها ندارند، دولت شکننده در جامعه نمود و ظهور می‌یابد، نهادهای دولتی از هم می‌پاشند و مردم مرکزیتی برای ابراز وفاداری، ارائه خدمات و تولید و توزیع ثروت و قدرت نمی‌یابند. مرجع اعمال زور مشروع از بین رفته و رقابت بین گروه‌های مختلف در جامعه برای کسب این حق برتر ابعاد وسیع‌تری می‌گیرد. بهره‌گیری از قدرت و زور برای وادار ساختن طرف‌های مقابل به تمکین تشدید می‌شود و گروه‌های مسلح در جامعه گسترش می‌یابند، بدون آنکه یکی از آنها از چنان توانی برخوردار باشد که بتواند بر رقبا غلبه کرده و تمام ارکان قدرت را در اختیار بگیرد و به انجام وظایف ذاتی دولت‌ها در برابر مردم پردازد.

در چنین شرایطی است که مردم قربانی وضعیت ناهنجار سیاسی در جامعه و ناکارآمدی دولت در انجام وظایف خود می‌شوند. کشمکش‌های خشونت‌آمیز و سازمان‌یافته، امنیت افراد را به خطر انداخته و به تولید فقر و ناداری در جامعه کمک می‌کنند. (۱۸)

سازمان‌ها و صاحب‌نظران، مفاهیم متعددی برای توصیف دولت‌های شکننده به کار برده‌اند. بانک جهانی آنها را کشورهایی می‌داند که درآمد بسیار اندک دارند؛ برنامه توسعه سازمان ملل آنها را کشورهای اعلام می‌کند که نیازمند توجه ویژه هستند. درآمد این کشورها بسیار پائین، اصلاح در دولت‌ها بسیار ناچیز و توسعه انسانی بسیار ضعیف است. (۱۹) با توجه به هر کدام از این معیارها، تعداد کشورهای شکننده و مصادیق آن در جهان متفاوت خواهد بود.

مجله سیاست خارجی^۱ سه سال است با تعیین ۱۲ شاخص برای دولت‌های شکننده در ابعاد اجتماعی، اقتصادی و سیاسی، به تعیین مصادیق و درجه‌بندی این دولت‌ها در میان همه کشورهای جهان اقدام می‌کند. آنها بر این باورند که این ویژگی‌ها کم‌وبیش در میان همه کشورهای جهان یافت می‌شود. آنچه دولت‌های شکننده را از دیگر دولت‌ها جدا می‌سازد، میزان این ویژگی‌هاست. شاخص‌های دوازده‌گانه مزبور به شرح زیر است.

• شاخص‌های اجتماعی

۱. افزایش فشارهای جمعیتی
۲. جریان وسیع آوارگان یا جابه‌جایی افراد در داخل کشور همراه با پیدایش وضعیت اضطراری بشردوستانه
۳. وجود گروه‌های انتقام‌جو یا گروه‌های ایجادکننده ترس و وحشت
۴. فرار افراد به صورت مداوم و پایدار

• شاخص‌های اقتصادی

۱. توسعه اقتصادی ناموزون گروه‌ها
۲. سقوط اقتصادی سریع و شدید

• شاخص‌های سیاسی

۱. وجود تلقی مجرمانه از دولت و مشروعیت‌زدایی از آن
۲. افول سریع ارائه خدمات عمومی
۳. تعلیق یا کاربرد دلخواهانه قانون و گسترش خشونت علیه حقوق بشر
۴. وجود نیروهای امنیتی و اقدام آنها به شکل دولت در دولت
۵. ظهور نخبگان برای تفرقه‌سازی
۶. مداخله دولت‌های دیگر و بازیگران سیاسی خارجی

بر اساس این شاخص‌ها، بیشتر دولت‌های شکننده در کمربند جنوبی صحرای آفریقا قرار دارند. (۲۰)

طبق برآورد مجله سیاست خارجی، در سال ۲۰۰۸، ده کشور اول دولت‌های شکننده در جهان به ترتیب عبارتند از سومالی، سودان، زیمباوه، چاد، عراق، جمهوری دموکراتیک کنگو، افغانستان، ساحل عاج، پاکستان و جمهوری آفریقای مرکزی. در این فهرست، در مقایسه با سال قبل، پاکستان با سه پله سقوط از رتبه دوازده به رتبه ۹ رسیده که نشان‌دهنده بدتر شدن اوضاع در این کشور اتمی است. سومالی شکننده‌ترین دولت در سال ۲۰۰۸ است که جای سودان را گرفته است. در کل این تحقیق، ۳۵ کشور در جهان در ردیف کشورهای شکننده عنوان شده است که امتیاز منفی آنها بین ۹۰ تا ۱۱۴ است. (۲۱)

تغییرات به وجود آمده در ارزیابی سال ۲۰۰۹ این مجله نشان می‌دهد کشور سومالی همچنان مقام نخست را در میان تمام دولت‌های شکننده جهان حفظ کرده است. زیمباوه، سودان، چاد، جمهوری دموکراتیک کنگو، عراق، افغانستان، جمهوری آفریقای مرکزی، گینه و پاکستان به ترتیب رتبه‌های یک تا ده را به خود اختصاص داده‌اند. وضعیت سه کشور همسایه ایران در قیاس با سال‌های گذشته نشان‌دهنده بهبودی نسبی در مورد عراق و پاکستان و بدتر شدن وضعیت افغانستان است. (۲۲)

به لحاظ جغرافیایی، دولت‌های شکننده عمدتاً در نیم‌کره جنوبی قرار دارند. اغلب آنها در جنوب صحرای آفریقا هستند. در خاورمیانه، آسیای مرکزی، آسیا و آمریکای لاتین نیز تعدادی دولت شکننده وجود دارد. ویژگی مشترک بیشتر این کشورها این است که به لحاظ تاریخی، اساساً جزو مناطقی هستند که استعمار در آنها حضور بلندمدتی داشته است. آنها از وجود نهادهای دولتی ناکارآمد رنج می‌برند، اقتصاد آنها ضعیف است و نظام سیاسی‌شان در برابر مردم غیرپاسخگو است. در این کشورها، دولت ملی هنوز نتوانسته به طور کامل مستقر شود. آنها با بحران‌های متعددی روبرو هستند و جهانی شدن پایه‌های قدرت آنها را بیش از دیگر کشورها تضعیف کرده است. بین توسعه دولت‌ها و توانایی آنها در تأمین امنیت برای کشور و شهروندان، ارتباط مستقیم وجود دارد.

برخی برآوردها نشان می‌دهد ۱۴٪ از جمعیت جهان در کشورهای شکننده زندگی می‌کنند که یک سوم مردم فقیر جهان را تشکیل می‌دهند. در همین حال، ۴۱٪ از کودکانی که در جهان می‌میرند در این کشورها قرار دارند. جلوگیری از مرگ و میر آنها و فراهم کردن زندگی مناسب برای آنها، بدون پیشرفت در امر حکومت‌داری غیرممکن است. (۲۳)

د. دولت‌های شکننده و امنیت انسانی

بین دولت و امنیت چه به مفهوم ملی و چه به مفهوم فردی، ارتباط وثیقی وجود دارد. وظیفه اصلی دولت برقراری امنیت است. طبق اندیشه‌های هابز و لاک، افراد برای تأمین امنیت بخشی از آزادی‌های خود را به دولت واگذار می‌کنند تا دولت امنیت را در جامعه فراهم کرده و مانع تجاوز افراد به یکدیگر و دیگر کشورها و گروه‌ها به سرزمین آنها شود. (۲۴)

تصور وضع طبیعی، آناارشی آغازین را مسلم می‌گیرد که شرایط زیست برای افراد دخیل با سطوح بالاتری از تهدیدات اجتماعی غیرقابل قبول، مثل هرج و مرج، مشخص می‌شود. هرج و مرج غیرقابل قبول به انگیزه‌ای برای فداکردن آزادی برای بهبود سطوح امنیت تبدیل می‌شود و در این فرایند، حکومت و دولت متولد می‌شود. به تعبیر هابز، افراد دولت‌ها را برای «دفاع از آنها در برابر تهاجم بیگانگان و صدمه‌زدن به یکدیگر» می‌خواهند.^{۲۵} دولت حافظ امنیت داخلی کشور و کارگزار مقابله با تهدیدهای خارجی احتمالی از سوی دیگر کشورها و بازیگران دیگر است، اما پرسش اساسی این است که مرجع نهایی امنیت، فرد است یا دولت؟ در این مورد، دو برداشت حداقلی و حداکثری نسبت به دولت وجود دارد. برداشت حداقلی مبتنی بر مفهوم قرارداد اجتماعی جان لاک است که در آن، دولت بیشتر گرایش به افراد تشکیل‌دهنده آن دارد. پی.ای. رینولدز^۱ به صراحت معتقد است ارزش‌های فردی، مرجع اولیه داور رفتار دولت است. اگر این نگرش مورد پذیرش باشد، لاجرم منجر به تفسیری از امنیت ملی می‌شود که تأکید عمده آن بر ارزش‌هایی است که مستقیماً از منافع فردی شهروندان برمی‌خیزد. همچنین، این نگرش نیازمند حکومتی است که رضایت حکومت‌شوندگان نقش مهمی در آن دارد. در این دولت، رویارویی منافع دولت و شهروندان چندان جایی برای تظاهر نمی‌یابد.^{۲۶}

در برداشت حداکثری که در آن دولت متغیر مستقل است، با هرگونه نگرش تقلیل‌دهنده دولت به اجزای تشکیل‌دهنده آن، مخالفت و تفسیر تقلیل‌گر از امنیت ملی و بین‌المللی به واسطه امنیت فردی نفی می‌شود. این برداشت، کاملاً تحت تأثیر رویکرد واقع‌گرایی است که در آن، تهدیدات امنیتی به نسبت امنیت دولت ملی سنجیده می‌شود. تهدیدات اساساً از خارج است و حتی اگر از داخل هم باشد، به گونه‌ای بیان می‌شود که ریشه خارجی دارد. برقراری امنیت به معنای دفاع از دولت، سرزمین، مردم، نهادها و ارزش‌های آنهاست.

برداشت دوم، نوعی برداشت متعارف است که بر پایه سه مفروض اساسی واقع‌گرایی استوار شده است. نخست اینکه، دولت بازیگر اصلی روابط بین‌المللی است و نماینده مشروع

^۱ P.A. Reynolds

اراده جمعی ملت محسوب می‌شود. دولت به عنوان منافع ملی تعریف و مورد حمایت قرار می‌گیرد. در درازمدت، دولت به هدف جمعی ملت تبدیل می‌شود.

دوم اینکه، وظیفه اولیه رهبران، تأمین بقای دولت در جهان فاقد اقتدار مرکزی است. این اصل نظم‌دهنده، دولت‌ها را وادار می‌سازد برای تأمین امنیت خود به تقویت خود و ائتلاف با متحدان اقدام کنند. بنابراین، در روابط بین‌الملل، منازعه امری اجتناب‌ناپذیر و پایان‌ناپذیر است. سوم اینکه، دفاع از حوزه و سرزمین، اغلب با محدودکردن آزادی‌های مدنی همراه است؛ بخصوص در مواردی که خواسته این گروه‌ها و افراد با منافع ملی در تعارض ارزیابی شود. تهدید منافع ملی تهدیدی علیه مرزها، نهادها، اهداف و ارزش‌های دولت از خارج است. (۲۷)

در هر دو برداشت، امنیت افراد به طرز غیرقابل بازگشتی به دولت مرتبط است و امنیت دولت و جامعه به طور فزاینده‌ای از هم تفکیک‌ناپذیرند. این وضعیت غیرقابل برگشت است. هیچ گزینه واقعی برای برگشت به وضع بدون دولت وجود ندارد و بنابراین، امنیت افراد به طرز جدانشدنی با امنیت دولت گره خورده است. (۲۸) به ویژه، با توجه به تعریف جدیدی که از دولت و امنیت انسانی می‌شود، این ارتباط به شکل بسیار برجسته‌ای آشکار شده است.

در نگرش‌های جدید، دولت به معنای خاص مطرح است. دولت به معنای سنتی آن نیست که در آن برخورداری از قدرت و کنترل امور، جوهره دولت را تشکیل می‌داد. در این نگاه، امنیت انسانی موضوع کلیدی است که در آن، دولت وظیفه ایجاد بستر مناسب برای توسعه مناسب کشور را برعهده دارد و در صورت ناتوانی در انجام آن، مشروعیت و موضوع دولت‌بودن آن با تردید روبرو می‌شود. مؤثر و کارآمدبودن نهادها در توسعه موضوع اساسی است. دولت یا حکومت خوب و مجریان خوب، شرط لازم برای دولت‌بودگی و تأمین امنیت انسانی است. نهادهای مناسب و اراده سیاسی لازم، دو شرط اساسی برای دولت‌های امروزی در زمینه توسعه و تأمین امنیت انسانی هستند. (۲۹)

در رویکردهای جدید امنیتی، امنیت افراد جایگاه بسیار بالاتری دارد. امنیت یکی از حقوق اولیه انسانی ارزیابی می‌شود که باید به هر طریقی تأمین شود. واحد امنیت، دولت ملی نیست. انسان‌ها ارزش ذاتی دارند. امنیت انسان از کانال دولت ملی عبور نمی‌کند، بلکه دولت ملی برای تأمین امنیت انسان‌ها به وجود آمده است. اصل اساسی، برقراری امنیت برای مردم است.

معیار ارزیابی موفقیت دولت در برقراری امنیت برای خود نیست. معیار، میزان موفقیت آن در تأمین امنیت افراد است. در این مفهوم، امنیت در زندگی افراد جامعه بازتاب می‌یابد نه در حیات دولت. حیات دولت در خدمت تأمین امنیت افراد قرار می‌گیرد. به هر میزان که امنیت برای افراد جامعه بیشتر تأمین شود، دولت موفق‌تر است. بنابراین، مبارزه با تروریسم نباید به نقض حقوق بشر از جمله ناامنی برای افراد منجر شود. بین امنیت انسانی و امنیت دولت روابط متقابل وجود دارد که تأمین یکی بدون دیگری ممکن نیست. به لحاظ نظری، هرچند امنیت فردی منبای امنیت در جامعه است، اما به صورت عملی، فقدان دولت و نقصان در کارکردهای آن می‌تواند به ناامنی انسانی شدیدتر در جامعه منجر می‌شود. (۳۰)

در نگرش‌های جدید به امنیت، نگاه به مرجع امنیت و رشد اقتصادی متفاوت است. رشد اقتصادی برای رهایی افراد از فقر و نیاز ضرورت امنیت انسانی است، اما رشد اقتصادی کشور نباید دلیلی بر گسترش نیاز در بخش دیگر جامعه باشد یا به جنبه‌های دیگر امنیت انسانی لطمه بزند. رشد اقتصادی با لحاظ کردن همه ابعاد انسانی از جمله محیط زیست قابل قبول است. (۳۱) از این‌رو، طرفداران امنیت انسانی بیش از رشد اقتصادی بر توسعه پایدار تأکید دارند که در آن، هم نیازهای انسانی همه افراد در نظر گرفته می‌شود و هم ابعاد زیست‌محیطی که نیازی اساسی برای جامعه انسانی است، در سیاست‌گذاری و اجرا لحاظ می‌گردد. (۳۲)

در عین حال، در نگاه نوکانتی‌هایی مثل جان راولز، امنیت صرفاً در قالب دولت ملی تعریف نمی‌شود. دولت ملی به دلیل آنکه حاکمیت دارد، نمی‌تواند رفتاری غیرمسئولانه در قبال امنیت مردم خود داشته باشد. همچنین، دولت‌های دیگر و جامعه جهانی نباید در قبال ناامنی افراد در جوامع دیگر بی‌تفاوت باشند. آنها به لحاظ اخلاقی و قانونی در مورد امنیت مردم در سراسر جهان مسئولند. برخلاف ادعای واقع‌گرایان، حاکمیت نمی‌تواند مانعی برای اعمال اصل حمایت جامعه جهانی از امنیت برای مردم در داخل دولت‌های ملی باشد و یا دولت‌ها با توسل به اصل حاکمیت، از اقدام جامعه جهانی جلوگیری کنند. (۳۳)

از این منظر، هم مفهوم و هم ابزارها و شیوه‌های برقراری امنیت نیز متفاوت است. در امنیت انسانی، انسان موضوع امنیت است. همانگونه که قبلاً نیز اشاره شد، رهایی از ترس و

رهایی از نیاز دو مفهوم اساسی در تعریف امنیت انسانی به شمار می‌رود. امنیت از دریچه سلاح تعریف نمی‌شود. به نوشته گزارش برنامه توسعه سازمان ملل:

«برای مدت‌های مدید، مفهوم امنیت به امنیت قلمرو کشورها از تهاجمات داخلی، یا حمایت از منافع ملی در سیاست خارجی، یا امنیت جهانی در برابر تهدید قتل عام هسته‌ای... محدود می‌شد. آنچه بیش از همه فراموش شده بود، نگرانی‌های قانونی مردم عادی بود که در پی برخورداری از امنیت در زندگی روزمره خود بودند.» (۳۴)

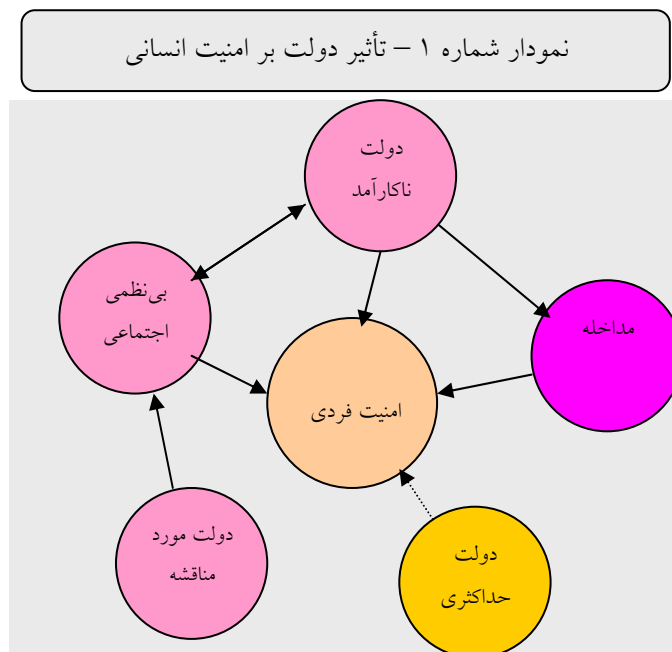
گزارش توسعه انسانی سازمان ملل در سال ۱۹۹۴، امنیت انسانی را با عنوان «رهایی از ترس و رهایی از نیاز» تعریف می‌کند و آن را معادل «برخورداری از امنیت در برابر تهدیدات مقطعی مانند گرسنگی، بیماری، و سرکوب و همچنین حمایت در برابر اختلالات ناگهانی در روند طبیعی زندگی روزمره (چه در خانه، در محل کار، یا در اجتماعات مختلف) می‌داند. (۳۵) در سطح بین‌المللی نیز مفهوم امنیت بین‌المللی از مفهوم سنتی آن که در پیوند با دولت و حاکمیت دولتی و اقدام نظامی بود، به سمت امنیت انسانی و در ارتباط با امنیت افراد در درون دولت‌ها حرکت می‌کند و فراهم‌آوردن شرایط مناسب برای زیست خوب شهروندان و انسان‌بودن را به عنوان معیار امنیت انسانی در نظر می‌گیرد. به این مفهوم، شرط امنیت نه فراهم‌بودن محیط عاری از ترس برای افراد، بلکه فراهم‌بودن شرایط مناسب حیات انسانی است که با توسعه و رشد جوامع و فراهم‌شدن نیازهای ضروری برای رعایت شأن انسانی ممکن است. (۳۶)

در هر حال، چه امنیت به مفهوم سنتی در نظر گرفته شود و چه امنیت انسانی از آن مراد باشد، با دولت‌های شکننده ارتباطی وثیق دارد. بنابراین، نه فقط کارآمدی یا ناکارآمدی دولت در برقراری نظم اجتماعی و دفاع گروهی در برابر خارجی‌ها به امنیت فرد مربوط است، بلکه ممکن است دولت خود به منبع مناقشه و تهدید بدل شده و به ناامنی‌های بیشتر برای افراد دامن بزند. (۳۷)

تهدیدات دولت علیه امنیت افراد می‌تواند به صورت مستقیم یا غیرمستقیم باشد. در صورتی که دولت از انسجام بالایی برخوردار باشد و حوزه قدرت آن به سوی دولت حداکثری

گرایش داشته باشد، امکان تبدیل شدن دولت به عنصر تهدیدگر امنیت انسانی زیاد است، اما در تهدید غیرمستقیم، این دولت ناکارآمد است که به عاملی برای تهدید تبدیل می‌شود. دولت ناکارآمد که از آن به دولت شکننده تعبیر می‌شود، در سه حالت به تهدید امنیت انسانی در جامعه کمک می‌کند.

نخست زمانی است که دولت از انجام وظایف اولیه خود در برقراری نظم اجتماعی ناتوان است. در این شرایط، دولت به دلیل ناتوانی در انجام وظیفه ذاتی خود نمی‌تواند مانع تهدید گروه‌ها و افراد علیه یکدیگر باشد. افراد و گروه‌های زورگو با استفاده از فرصت به دست آمده علیه دیگران اقدام و امنیت آنها را از بین می‌برند.



دوم اینکه، در شرایطی که دولت از توان لازم برای تحکیم مبانی قدرت خود برخوردار نیست و از درون آسیب‌پذیر است، احتمال هجوم خارجی افزایش یافته و در نتیجه، اتباع

کشور مورد تعرض قرار گرفته و امنیت انسانی آنها از بین می‌رود. این نوع تهدید امنیت انسانی، هم ریشه در ناکارآمدی دولت ملی دارد و هم از ساختار نظام بین‌المللی ناشی می‌شود که در آن اقتدار متمرکزی وجود ندارد تا مانع تجاوز گروه‌ها و کشورها به یکدیگر شده یا در صورت وقوع تجاوز، متجاوز را تنبیه کند.

در نهایت، آخرین و البته نه کم‌اهمیت‌ترین شکل ارتباط امنیت انسانی با دولت، به موضوع دستیابی به قدرت سیاسی برمی‌گردد. در کشورهایی که دولت ملی به صورت کامل شکل نگرفته و موضوع انتقال قدرت از طریق صندوق‌های رأی نهادینه نشده است، دستیابی به قدرت سیاسی و دولتی، به موضوع رقابت‌های خشونت‌آمیز تبدیل می‌شود که عملاً روی دیگر سکه دولت حداکثری است. در این کشورها، تهدید ناشی از بی‌نظمی سیاسی و کشمکش برای کنترل امور نهادهایی دولتی است.

تا کنون، تنها بخشی از دولت‌ها سازوکار منظم و باثباتی را برای انتقال قدرت سیاسی پدید آورده‌اند. در بقیه موارد، کشمکش‌های خشونت‌بار بر سر دستیابی به مقام‌های دولتی، تهدیدات متناوب و غالباً جدی برای بخش‌هایی از جمعیت آن کشورها پدید می‌آورد. (۳۸)

در این جوامع، نظام سیاسی به شکل دموکراتیک اداره نمی‌شود. انتقال قدرت با رأی و نظر مردم صورت نمی‌گیرد. ضعف‌های نهادی و فکری و فرهنگی موجب می‌شود سازوکار قانونی برای حل و فصل منافع متعارض گروه‌ها، یا به وجود نیاید و یا در صورت ایجاد، دوام چندانی نداشته باشند. حوزه دولت و بخش خصوصی در این جوامع چندان شفاف نیست، وظایف و اختیارات دولت نامعلوم و نحوه رسیدن به موقعیت‌های دولتی تابع قوانین پذیرفته شده نمی‌باشد. در این وضعیت، خود دولت و تلاش برای دستیابی به موقعیت‌های سیاسی و دولتی، به موضوع مناقشه بین گروه‌ها و اقوام و طبقات مختلف تبدیل می‌شود. (۳۹)

در چنین جوامعی، نه تنها دولت از انجام وظایف ذاتی خود در تأمین امنیت و ارائه خدمات ساختاری ناتوان است، بلکه با تبدیل شدن به موضوع رقابت و درگیری خشونت‌آمیز، به درگیری داخلی و در نتیجه، از بین رفتن امنیت انسانی در آن کشور کمک می‌کند. کشمکش بر سر قدرت سیاسی در جامعه، علاوه بر تضعیف هرچه بیشتر قدرت مرکزی یا ایجاد دولت

حداکثری در جامعه، ممکن است به هجوم خارجی یا مداخله جامعه بین‌المللی نیز منجر شود. مداخله‌ای که از نظر برخی اندیشمندان، به جای برقراری امنیت به ناامنی بیشتر می‌انجامد. (۴۰) یکی از عوامل مؤثر در شروع جنگ‌ها و وقوع تجاوزات خارجی، بی‌ثباتی دولت‌ها و فقدان دولت قدرتمند مرکزی است. بر اساس نگرش واقع‌گرایی، در این وضعیت، موازنه قدرت در بین کشورها به هم خورده و با توجه به اختلافات سرزمینی و اهداف توسعه‌طلبانه که در میان جوامع امری رایج و فراگیر است، قدرت‌های خارجی به انگیزه دستیابی به موقعیت بهتر و تأمین منافع حداکثری خود، ادعاهای سرزمینی یا قومی را مطرح کرده و به بهانه‌های گوناگون، به شکل آشکار یا پنهان، به اقدام نظامی علیه کشور مورد مناقشه دست می‌زنند.

تجربه بشری نشان می‌دهد هجوم خارجی، یکی از بدترین شرایط نقض امنیت انسانی در جوامع گوناگون بشری است. جوامع، ثبات خود را از دست داده و با بی‌قانونی یا قوانین ظالمانه قدرت‌های مهاجم اداره می‌شوند. در چنین شرایطی، افراد نه فقط امنیت به معنای رهایی از نیاز را از دست می‌دهند، بلکه در وضعیتی قرار می‌گیرند که در آن زندگی با ترس و هراس همراه است و امیدی به بهبود وضعیت در آینده قابل پیش‌بینی نمی‌رود.

در شرایط کنونی، لازمه امنیت انسانی، «توسعه انسانی» و وجود حاکمیت ملی به عنوان مسئول حمایت از امنیت ملی و امنیت شهروندان است، اما در زمانی که دولت در داخل موضوع مناقشه است یا محوریت دولت از سوی بازیگران جدید در معرض تهدید قرار گرفته و جهانی شدن نقش آن را کم‌رنگ ساخته، مسئولیت دفاع از امنیت انسانی با چه مرجعی است؟ دولت ملی در شرایط جدید از چند سو تحت فشار است: پیدایش بازیگران جدید در روابط بین‌الملل و رقابت با دولت ملی، افزایش انتظارات از دولت ملی در حمایت از امنیت انسانی، شکسته شدن انحصار حاکمیت ملی در داخل مرزها و مداخله بازیگران دیگر در امور داخلی کشورها، موجب شده عملکرد دولت‌ها در انجام وظایف ذاتی خود، بیش از همیشه در معرض دید، داوری و فشار مردم و دیگر بازیگران عرصه جهانی باشد.

۵. جامعه بین‌المللی، دولت شکننده و امنیت انسانی

در شرایطی که انتظار از دولت ملی در تأمین امنیت انسانی در حال افزایش بوده و دولت ملی در جامعه، به دلایلی از انجام وظایف خود ناتوان باشد و یا به موضوع مناقشه و کشمکش در بین گروه‌های بدل شده و امنیت انسانی عملاً در جامعه از بین رفته باشد، دیگر افراد و جوامع انسانی در برابر این وضعیت چه وظیفه‌ای دارند؟ آیا مداخله بین‌المللی برای جلوگیری از بروز فاجعه انسانی و گسترش ناامنی‌های انسانی به دیگر جوامع و کشتار مردم بی‌گناه از مشروعیت لازم برخوردار است؟ آیا این مداخلات در عمل می‌توانند امنیت انسانی را در حد قابل قبولی تأمین نمایند؟

پاسخ به این پرسش‌ها به نوع نگاه و نگرش افراد به دولت، امنیت انسانی و جامعه بین‌المللی برمی‌گردد.

در دو دهه اخیر، در این سه حوزه، به لحاظ نظری و عملی، تحولات قابل توجهی بروز یافته است. پایان جنگ سرد، تشدید روند جهانی‌شدن و در نتیجه، افول حاکمیت دولت‌ها، نفوذپذیری مرزهای ملی و افزایش حساسیت جوامع به رعایت حقوق بشر و امنیت انسانی در دیگر جوامع، موجب شده است نگرش به جامعه بین‌المللی و مداخله آن در جوامع دولت‌های شکننده با تغییرات اساسی روبرو شود.

جهانی‌شدن تأثیری ماندگار در همه ابعاد حیات بشری دارد: ارتباطات در جهان گسترش یافته است، ارزش‌های جهان‌شمول در حال تعمیق و گسترش در جهان است، آگاهی جوامع از یکدیگر سریع‌تر شده است، تهدیدات جهانی‌شده و امنیت به راه‌حل‌های جهانی نیاز دارد. انسان‌ها به سرعت از حوادث و رویدادهای مختلف در سراسر جهان مطلع شده و با احساس و واکنش خود، سخن حکیم سعدی شیرازی را در مورد گوهر واحد انسانی - «بنی‌آدم اعضای یک پیکرند» - با تمام وجود درک کرده و بازگو می‌کنند.

به طور خلاصه، جهانی‌شدن امنیت و ناامنی را جهانی ساخته است. برقراری امنیت به همکاری جهانی نیاز دارد. کشورها دیگر نه جزیره‌های جدا از هم، بلکه ظرفی مرتبط هستند که ناامنی در یکی می‌تواند به سرعت به مناطق دیگر نیز گسترش یابد. جهانی‌شدن مرزهای مربوط به امور داخلی و خارجی را به هم ریخته است. تمایز داخل و خارج بسیار سخت و

شاید غیرقابل تشخیص باشد. دولت‌ها دریافته‌اند که در عصر جهانی شده، ابتکارات و اقدامات انفرادی کشورها نمی‌تواند در تأمین امنیت چندان مؤثر باشد. آنها به همکاری با یکدیگر نیاز دارند. مقابله با ناامنی به راه‌کارهای پیچیده، مداوم و همه‌جانبه نیاز دارد. دیگر نمی‌توان به شیوه سنتی گروه‌های تروریستی را از انجام حملات بازداشت. (۴۱)

در جهان امروز، ارزش‌ها نیز جهانی شده‌اند. حفظ حرمت و شأن انسانی ارزشی جهانی است. اکثریت مردم جهان در مورد نقض حقوق بشر و نادیده‌گرفتن حرمت انسان‌ها در جوامع مختلف، به شیوه‌های گوناگون واکنش نشان می‌دهند. بیش از ۱۵۰ کشور جهان در نشست مجمع عمومی سازمان ملل در سال ۲۰۰۰ در اعلامیه سده، بر این ارزش‌ها تصریح کردند. در این اعلامیه آمده است:

ارزش‌های بنیادی مشخص، جوهره روابط بین‌الملل در قرن بیست و یکم را تشکیل می‌دهند: آزادی (حکومت مردم‌سالاری و مشارکتی مبتنی بر اراده مردم)؛ برابری (فرصتی برای بهره‌مندی از توسعه، حقوق برابر زن و مرد)؛ همبستگی (انصاف و عدالت اجتماعی؛ کسانی مستحق هستند از کمک افراد بهره‌مند برخوردار باشند)؛ تساهل و مدارا (احترام به تفاوت باورها، فرهنگ و زبان)؛ احترام به طبیعت (الگوهای نامناسب تولید و مصرف باید عوض شوند)؛ و مسئولیت مشترک (در مدیریت توسعه اقتصادی و اجتماعی و تهدید علیه صلح و امنیت که در مورد اخیر سازمان ملل نقش محوری دارد). (۴۲)

واکنش کشورها به نقض حقوق بشر یا نقض امنیت انسانی، هم جنبه انسانی دارد و هم جنبه واقع‌گرایانه. جنبه انسانی آن به افزایش حساسیت انسان‌ها به سرنوشت هم‌نوعان خود در جوامع دیگر برمی‌گردد. افکار عمومی جهان دیگر صرفاً بر اساس ارزش‌های ملی یا ارزش‌های قومی و مذهبی به رویدادها در دیگر مناطق جهان واکنش نشان نمی‌دهند. آنها عمدتاً بر پایه ارزش‌های جهان‌شمول انسانی که در حال گسترش است، عمل می‌کنند. به همین دلیل، در موارد زیادی، واکنش دولت‌ها به رویدادها با واکنش مردم و به ویژه واکنش گروه‌های حقوق بشری و جامعه مدنی متفاوت است. دولت‌ها بیشتر در قالب اصول واقع‌گرایی و سیاست قدرت‌مندانه عمل می‌کنند، در حالی که جامعه مدنی بین‌المللی با نگرش‌های جدید همسویی بیشتر دارد. (۴۳)

جنبه واقع‌گرایانه این واکنش‌ها که بیشتر به دولت‌ها برمی‌گردد و بعد از رویداد ۱۱ سپتامبر گسترش یافت، به جهانی‌شدن امنیت معطوف است. در همان سال‌های اول قرن ۲۱، زمامداران کشورها و مردم دریافتند که امنیت دیگر بدون توجه به امنیت سایر مناطق جهان قابل تأمین نیست. امنیت ماهیتی جهانی یافته است. ناامنی در هر جامعه می‌تواند پیامدهایی گسترده‌ای برای دیگر جوامع داشته باشد و آنها را از ابعاد گوناگون روانی و احساسی تا مادی و فیزیکی، تحت تأثیر قرار دهد. بازیگران جدیدی در جهان به وجود آمده‌اند که مقابله با آنها نیازمند روش‌ها و راهبردهای جدید است. آنها را نمی‌توان با نیروهای سنتی و بستن مرزهای ملی و استفاده صرف از نیروی نظامی کنترل کرد یا شکست داد. (۴۴)

در نگرش‌های جدید روابط بین‌المللی و مطالعات امنیتی، همانند سازه‌انگاری و نظریه انتقادی، حاکمیت و دولت ملی نه اموری طبیعی و ازلی، بلکه واقعیتی اجتماعی و ساخته بشری و زمینه‌مند هستند که به مرور و در طول تاریخ به وجود آمده و در صورت از دست رفتن کارآیی و اعتبارشان ممکن است جای خود را به دیگر نهادهای بشری بدهند. (۴۵)

در نگرش سنتی، امنیت به معنا و مفهوم امنیت ملی به کار می‌رفت. دولت ملی موضوع و عامل امنیت بود و مرجع امنیت قلمداد می‌شد. هدف، تأمین و حفظ امنیت ملی بود و کارگزار این امنیت دولت ملی بود. به تدریج، باشگاهی از دولت‌ها در سطح بین‌المللی به وجود آمد که وظیفه برقراری صلح و امنیت بین‌المللی را بر عهده گرفتند. در حال حاضر، این دگرگونی هم در حوزه مرجع و هم کارگزار امنیت صورت می‌گیرد. (۴۶)

دولت‌هایی که از توان و ثبات لازم برای اعمال حاکمیت و برقراری امنیت برخوردار نیستند، مردمشان بیش از مردمان سایر مناطق در معرض تهدید قرار دارند و امنیت انسانی در آنها بیش از سایر مناطق به خطر می‌افتد. به هنگام مواجهه با دولت‌های شکننده آیا جامعه جهانی می‌تواند در آنجا مداخله کرده و به برقراری امنیت اقدام کند؟

از نظر مفهومی، تحولات در حوزه حاکمیت ملی، امنیت، مرجع و موضوع امنیت، و امنیت انسانی، موجب شده گرایش به سوی مداخله بین‌المللی برای برقراری امنیت در مناطقی که با دولت‌های شکننده روبرو هستند، افزایش یابد. در دوره پس از جنگ سرد و به ویژه بعد از حملات ۱۱ سپتامبر، جامعه بین‌المللی نسبت به دولت‌های شکننده و مناطق بی‌ثبات حساسیت

بیشتری یافته است. در عین حال، امنیتی‌شدن موضوع، ترویج وطن‌پرستی و دفاع از سرزمین آمریکا از سوی دولت جورج بوش و اتخاذ سیاست‌های یک‌جانبه‌گرایانه، نظامی و ملی‌گرایانه از سوی دولت او، به کم‌رنگ‌شدن جنبه انسانی، فردی و چندبعدی امنیت در جهان منجر شده است. (۴۷)

برای جلوگیری از نقض امنیت انسانی در دولت‌های شکننده و نقش جامعه بین‌المللی، سه عنصر کارگزار امنیت، عامل نقض امنیت انسانی و نحوه تأمین آن بررسی می‌شود. در کلیت این موضوع که امنیت انسانی نباید نقض شود، اجماع قابل توجهی وجود دارد و به نظر می‌رسد حفظ امنیت انسانی در حال تبدیل‌شدن به ارزش جهانی است، اما در مورد میزان و نحوه مداخله جامعه بین‌المللی اختلاف نظر اساسی وجود دارد.

در مورد اینکه آیا در عرصه بین‌المللی چیزی به نام جامعه بین‌المللی وجود دارد یا نه، از سوی نظریه‌پردازان مکتب انگلیسی سه دیدگاه متفاوت مطرح شده است. این سه دیدگاه، ریشه در اندیشه‌های هابز، گروسیوس^۱ و کانت دارند. مارتین وایت از این سه دیدگاه به عنوان سه سنت واقع‌گرایی، خردگرایی و انقلاب‌گری نام می‌برد.

دیدگاه نخست که به واقع‌گرایی معروف است، وجود هرگونه جامعه در عرصه بین‌المللی را رد کرده و از نظام بین‌المللی برای نشان‌دادن توزیع قدرت در بین کشورها استفاده می‌کند. دولت‌های ملی بازیگران اصلی روابط بین‌الملل هستند و ساختار آنارشی نظام بین‌المللی، ویژگی محوری نظریه واقع‌گرایی است. از منظر واقع‌گرایی، نوعی نظم در عرصه جهانی وجود دارد، اما این نظم اساساً بر پایه موازنه قدرت استوار است. آنها ترجیح می‌دهند برای بیان این نظم از واژه نظام بین‌المللی استفاده کنند.

سنت دوم که به خردگرایی معروف است، جامعه بین‌المللی را قبول دارد. از نظر این سنت، منافع و هویت مشترک و نهادینه‌شده‌ای بین دولت‌ها در عرصه بین‌المللی وجود دارد که موجب ایجاد و تداوم هنجارها، قواعد و نهادها در روابط میان دولت‌ها می‌شوند. سازمان‌ها و رژیم‌های بین‌المللی، فراتر از خواست و اراده مؤسسان آنها عمل می‌کنند و موجودیتی نسبتاً مستقل می‌یابند. دولت‌ها در عرصه جهانی چنان به هم پیوند خورده‌اند که آنها را به صورت

1 . Grotius

اعضای یک جامعه درآورده است. از نظر این سنت، دولت‌ها مهمترین اعضای این جامعه هستند. از این رو، آنها از عنوان جامعه بین‌المللی استفاده می‌کنند.

سنت سوم برای توصیف روابط بین‌الملل، از عنوان جامعه جهانی استفاده می‌کند. این سنت که در اندیشه کانت ریشه دارد و به انقلابی‌گری معروف شده است، از افراد، سازمان‌های غیردولتی و در نهایت، از جمعیت جهان به عنوان اعضای جامعه جهانی یاد می‌کند. طرفداران این سنت، از نظام دولت‌محور فراتر رفته و مردم جهان را اعضای واقعی جامعه جهانی می‌دانند. آنها به ارزش‌ها و قواعد جهان‌شمول باور دارند و این ارزش‌ها را پیونددهنده این جامعه جهانی می‌دانند. در اندیشه کمونیسم و لیبرالیسم نیز چنین گرایشی به جامعه جهانی وجود دارد. (۴۸) این سنت ریشه در اندیشه‌های هنجاری روابط بین‌الملل دارد. (۴۹)

در مجموع، در جهان امروز، دولت‌ها بازیگران اصلی روابط بین‌الملل هستند، اما تنها بازیگران این عرصه نیستند. سازمان‌های بین‌المللی دولتی و غیردولتی و افراد، در حال تبدیل شدن به بازیگران پرنفوذ هستند. در عصر جهانی شدن، پیوندها عمیق‌تر شده و قواعد و هنجارهای جهان‌شمول روز به روز دقیق‌تر و قوی‌تر می‌شوند. در موضوعاتی که اجماع جهانی بیشتر است و سازمان‌های بین‌المللی و قدرت‌های بزرگ خواستار اجرای آن هستند، معمولاً از عنوان اراده، خواست و تصمیم جامعه بین‌المللی استفاده می‌شود. (۵۰)

در خصوص دولت‌های شکننده نیز اجماع نظر کاملی وجود ندارد. به صورت عادی، مردمان هیچ کشوری تمایل ندارند کشورشان به عنوان دولتی شکننده اعلام شود. دولت‌های شکننده عموماً از نظر سیاسی و اقتصادی، عقب‌مانده هستند و شکنندگی آنها به خودی خود گویای فقدان نظام سیاسی کارآمد و نخبگان سیاسی توانمند در رسیدن به توافق است. البته، این به معنای فقدان شاخص‌های مشخص برای ارزیابی این نوع دولت‌ها نیست.

در مورد کشورهایی که دولت آنها به صورت کامل از هم گسسته است و گروه‌های گوناگون در داخل کشور در حال کشمکش مسلحانه خونینی هستند یا حکومت مرکزی کنترل ملموسی بر کل قلمرو کشور ندارد، شکننده بودن دولت بیشتر مورد اجماع است؛ مثل دولت سومالی یا دولت سودان. در مقابل، در مواردی که دولت مرکزی وجود دارد و میزان شکننده بودن آن با کارآمدی‌اش مورد سنجش قرار می‌گیرد و امید می‌رود با کمک جامعه

بین‌المللی وضعیت اصلاح شود، اطلاق دولت شکننده با تردیدهایی روبرو می‌شود؛ مثل دولت اتمی پاکستان در مرزهای شرقی ایران.

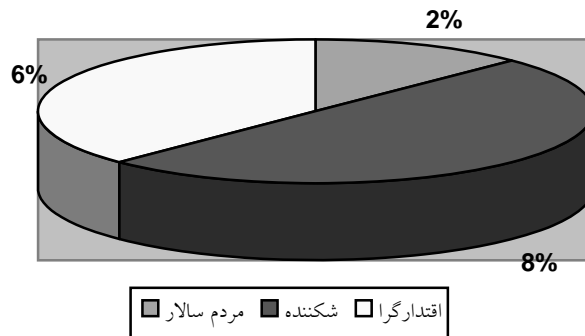
سومین موضوعی که لازم است بررسی شود، نحوه رویارویی جامعه بین‌المللی با دولت‌های شکننده است. در مواردی که دولت شکننده پیامدهای خطیر امنیتی برای کشورهای دیگر دارد و احتمال می‌رود در آینده خطرات ناشی از آن متوجه کشورهای قدرتمند جهان شود، تلاش برای ایجاد اجماع و انجام اقدامات بین‌المللی علیه آن کشور افزایش می‌یابد.

عملکرد جامعه جهانی در دو دهه اخیر در خصوص دولت‌های شکننده، نشان می‌دهد در مواردی که نقض امنیت انسانی آشکار، گسترده و در ارتباط با مردم و فرهنگ کشورهای قدرتمند غربی بوده و یا برای آنها پیامدهای امنیتی مشخصی داشته است، جامعه بین‌المللی به سرعت وارد عمل شده و به شیوه‌های گوناگون به ایجاد دولت جدید اقدام کرده است. بحران کوزوو در بالکان و اقدام نظامی گسترده ناتو علیه صربستان، اقدام آمریکا و متحدین در عراق و افغانستان بعد از حملات ۱۱ سپتامبر و مسکوت گذاشتن نقض حقوق و امنیت انسانی در بسیاری از کشورهای آفریقایی، گویای این واقعیت است. (۵۱)

با وجود این، شدت و نحوه نقض امنیت انسانی، نقش اساسی در ایجاد همدلی و همراهی افکار عمومی و جامعه مدنی جهانی، دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی با اقدامات دولت‌های بزرگ دارد. در دارفور، مسیحی‌بودن به عاملی مهم در افزایش حساسیت کشورهای غربی نسبت به نقض امنیت انسانی در این منطقه تبدیل شد، در حالی که قرارگرفتن کوزوو در اروپا، در ایجاد حساسیت نسبت به روند تحولات و اقدامات غیرانسانی دولت صربستان مؤثر بود. (۵۲)

تا کنون، جامعه بین‌المللی برای تأمین امنیت انسانی در دولت‌های شکننده اقدامات متعددی از کمک‌های مستقیم نظامی و غیرنظامی گرفته تا مداخله مستقیم نظامی را انجام داده است. یکی از مفروضات اساسی در این موارد، این است که وجود دولت بهتر از فقدان آن است. دولت‌های مردم‌سالار در تأمین امنیت انسانی موفق‌تر از دولت‌های اقتدارگرا عمل می‌کنند.

نمودار شماره ۲ - میزان کشته‌های غیرنظامی در منازعات با توجه به نوع دولت
۱۹۸۹ تا ۲۰۰۵



Source: Joakim Kreutz, 'The Nexus of Democracy, Conflict and the Targeting of Civilians, 1989-2005', Patterns of major armed conflicts 1990-2005, p. 184. available at: www.ucdp.uu.se

در مورد نوع دولت‌ها و تعهد آنها به تأمین امنیت افراد در قلمرو سرزمینی خود، سه نوع دولت طرح شده است: دولت‌های پاسخ‌گو، دولت‌های غیرپاسخ‌گو و دولت‌های ناتوان. در دو مورد دولت‌های غیرپاسخ‌گو و دولت‌های ناتوان، موضوع امنیت انسانی با بحران بیشتر روبرو است، اما در مورد دولت‌های نوع اول، دولت از توان لازم برای اعمال حاکمیت برخوردار است و در صورت نیاز می‌تواند اقداماتی را در جهت تأمین امنیت انجام دهد. در عین حال، این گروه از دولت‌ها امنیت را بیشتر از منظر امنیت ملی و نظامی در نظر می‌گیرند و مرجع امنیت را دولت ملی می‌دانند. این گروه توان نهادی لازم برای ایجاد امنیت را دارند، اما فاقد نگرش و اراده لازم در مورد امنیت انسانی هستند. اگر امنیت انسانی در راستای امنیت ملی باشد، تأمین می‌شود و اگر در تعارض با آن تعریف شود، به نفع امنیت ملی قربانی خواهد شد. دولت‌های شکننده به نوع سوم این دولت‌ها برمی‌گردد. این دولت‌ها نه تنها در مورد امنیت انسانی حساس نیستند و توجهی به آن نمی‌کنند، بلکه ناتوان از ایجاد نهادها و ترتیبات لازم برای برقراری امنیت در قلمرو سرزمینی خود می‌باشند. آنها از انجام وظیفه خود ناتوان هستند و در نهایت، نمی‌توانند از بروز بی‌ثباتی سیاسی و درگیری‌های خشونت‌آمیز جلوگیری کنند و

در راستای ایجاد بسترهای لازم برای توسعه مناسب کشور اقدام نمایند. حمله به مردم غیرنظامی در مناطقی که دولت با بحران اعمال حاکمیت روبرو است، بیشتر از دیگر مناطق است. به همین صورت، میزان حملات به غیرنظامیان از سوی دولت‌های اقتدارگرا بیشتر از دولت‌های مردم‌سالار است. (۵۳)

جامعه بین‌المللی در سال‌های اخیر، در مورد دولت‌های شکننده تلاش کرده است با پیش‌گیری از بروز خشونت در میان طرف‌های درگیر، تأمین ثبات و برقراری صلح و آرامش، تقویت دولت مرکزی و افزایش کارآمدی آن، فشار بین‌المللی بر دولت مرکزی، سرنگونی حکومت‌های اقتدارگرا و دولت‌سازی در این کشورها، در جهت حفظ امنیت انسانی اقدام کند. (۵۴)

کمیسیون امنیت انسانی سازمان ملل در گزارش خود، ضمن تأکید بر حذف مصونیت ناقضان امنیت انسانی، راه‌های زیر برای تقویت آن مورد تصریح قرار می‌دهد:

۱. حمایت از مردم در کشمکش‌های خشونت‌بار
۲. حمایت از مردم در برابر گسترش بازار فروش اسلحه
۳. تأمین امنیت مهاجران
۴. تأسیس نهادهای کمک مالی و تدارک بودجه دوران گذار برای تأمین امنیت انسانی در دوران پس از جنگ
۵. تشویق روابط تجاری و اقتصادی عادلانه به سود مردمانی که در زیر خط فقر به سر می‌برند
۶. تلاش برای به وجود آوردن حداقل استانداردهای زندگی در سراسر جهان
۷. تخصیص اولویت خاص به امر دستیابی عموم مردم جهان به امکانات و مراقبت‌های اولیه بهداشتی
۸. توسعه نظامی کارآمد و عادلانه برای دفاع از حقوق مادی و معنوی اختراع
۹. گسترش توانمندی‌های عموم مردم جهان از طریق آموزش پایه همگانی
۱۰. روشنگری در مورد ضرورت برخورداری از هویت جهانی انسانی، در عین احترام به آزادی افراد در گزینش و پذیرش هویت‌ها و گرایش‌های گوناگون (۵۵)

مداخله جامعه بین‌المللی با رعایت اصول و قواعد مورد قبول جامعه جهانی در مواردی که امنیت انسانی به صورت آشکار و به شکل گسترده نقض شده است، مورد پذیرش اکثریت کشورها و سازمان‌های بین‌المللی دولتی و غیردولتی است. مطابق استدلال طرفداران این دیدگاه، اولاً، وقتی حکومتی حقوق انسانی شهروندان تحت قیمومیت خود را به نحو گسترده و سازمان‌یافته نقض می‌کند، مشروعیت خود را در مقام حکمرانی از دست می‌دهد. ثانیاً، حکومتی که فاقد مشروعیت ملی باشد، مشروعیت بین‌المللی خود را نیز از دست می‌دهد و دیگر از «حق مصونیت از تهاجم خارجی» برخوردار نیست. (۵۶) ثالثاً، در شرایطی که حکومتی توان اعمال حاکمیت در قلمرو خود را نداشته باشد و از انجام وظایف اولیه حکومت‌داری عاجز باشد، خودبه‌خود شرط لازم را برای برخورداری از حقوق دولت‌ها در عرصه بین‌المللی از دست داده و عملاً دولت نیست تا اصل عدم مداخله در امور داخلی دولت‌ها در مورد آن رعایت شود. بنابراین، در چنین شرایطی، دولت شکننده «حق مصونیت از تهاجم خارجی» را از دست می‌دهد، و دخالت بشردوستانه جامعه بین‌المللی با رعایت شرایط معین مجاز خواهد بود. (۵۷)

صلح‌سازی و دولت‌سازی، راه‌کارهای جامعه جهانی برای حفظ و تأمین امنیت انسانی در برابر دولت‌های شکننده در مناطق بحران‌زده است. سازمان ملل و به طور کلی جامعه جهانی، در دهه ۱۹۹۰ به این نتیجه رسیدند که بدون مداخله در امور داخلی کشورهای شکننده و مناطق بحران‌زده، امکان مقابله با تهدیدات امنیت انسانی وجود ندارد. آنها دریافتند که با نگاه سنتی به حاکمیت و امنیت نمی‌توان جلوی فاجعه انسانی را در برخی مناطق گرفت. تأمین امنیت انسانی نیازمند همکاری فراملی^۱ همه اعضای جامعه جهانی است. (۵۸)

در عین حال، میان خواستن و توانستن فاصله بسیار زیاد است. ترکیب خشونت گسترده و ساختار فروریخته دولتی، جامعه بین‌المللی را با دو مسأله روبرو می‌کند. نخست، همه ابزارهای بین‌المللی قابل دسترس برای جامعه بین‌المللی بر وجود دولت مؤثر استوار است، اما در این موارد، فشار بر دولت رسمی برای اقدام در داخل تأثیر اندکی دارد. دوم، موقعیت امنیتی به هم‌ریخته، کار را - بدون وجود پشتیبانی نظامی - برای اقدام جامعه بین‌المللی در این کشورها

1 . Transnational Corporations (TNCs)

مشکل می‌کند. حتی در مواردی، توزیع غذا در میان مردم غیرنظامی برای نجات آنها، بدون حمایت نظامی ممکن نیست. در چنین شرایطی، جامعه بین‌المللی با مغایرت اهداف، ارزش‌ها و اصول اساسی خود روبرو می‌شود.

طبق برخی برآوردها، برای حفظ صلح و امنیت در کشورهای شکننده و بی‌ثبات، سازمان ملل نیازمند بیش از ۱۵۰ تا ۲۰۰ هزار نیروست که ایجاد، حفظ و نگهداری آنها، هزینه‌های بسیار سنگین و از نظر سیاسی مسأله‌ساز دارد. (۵۹) جامعه جهانی ابزار لازم برای مداخله در این کشورها را در اختیار ندارد و قدرت‌های بزرگ مثل آمریکا، به ویژه قبل از ۲۰۰۱، یا تمایلی به مداخله نداشتند یا مداخلات آنها بر اساس معیارهای ملی خود بود و حقوق انسانی اهمیت چندانی نداشت. در چنین شرایطی، جامعه بین‌المللی برای حل بحران امنیت انسانی در وضعیت مناسبی قرار ندارد.

مایکل اوهانلن کوشش کرده است به این مشکل جامعه بین‌المللی پاسخ دهد و راهبرد مناسبی برای افزایش تقویت توان نظامی جامعه جهانی در برخورد با مشکل دولت‌های شکننده و بروز بحران امنیت انسانی در این کشورها، ارائه نماید. او خواستار تهیه فهرستی از توانمندی کشورهای اروپایی، آسیایی و آفریقای برای فراهم‌آوردن مقدمات و هماهنگی‌های لازم است تا بدون افزایش بودجه نظامی کشورها، در صورت نیاز به مداخله فوری، این نیروها وارد عمل شده و از بروز فاجعه انسانی جلوگیری نموده و عملیات حفظ و برقراری صلح را انجام دهند. (۶۰) با وجود این، اجرای چنین برنامه‌ای هم به لحاظ نظری و هم به شکل عملی، با مشکلات زیادی روبروست.

نتیجه‌گیری

دولت‌های شکننده و امنیت انسانی، مفاهیمی جدید و سیال هستند که مورد توجه جامعه بین‌المللی می‌باشند. امنیت انسانی مورد قبول جامعه مدنی بین‌المللی است و اجماع نسبتاً بالایی در مورد مفیدبودن آن وجود دارد. امنیت انسانی با همه سیالیتی که دارد، با تأکید بر امنیت مردم در برابر جریان اصلی، به ویژه واقع‌گرایی قرار دارد که بر امنیت دولت‌ها تأکید می‌کند. دولت‌های شکننده، تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی هستند. هیچ کشوری

نمی‌تواند از پیامدهای آن در امان باشد. تهدیدات جهانی شده و تأثیرات دولت‌های شکننده، محدود به سرزمین اصلی نیست.

وظیفه اصلی و اولیه هر دولتی، تأمین امنیت برای کشور و شهروندان آن است. در نگاه سنتی، به جای امنیت مردم بر امنیت کشور تأکید می‌شد. در امنیت انسانی، مرجع امنیت مردم هستند. امنیت انسانی به تهدید نظامی از سوی کشورهای دیگر خلاصه نمی‌شود. امنیت به معنای رهایی از ترس، رهایی از نیاز، آزادی در انتخاب روش و شیوه زندگی و احترام به این انتخاب است. امنیت انسانی ممکن است ناشی از اقدام نظامی گروه‌ها و کشورهای دیگر یا متأثر از عملکرد حکومت حاکم باشد. همچنین، امنیت انسانی به واسطه ناکارآمدی دولت‌ها، بلایای طبیعی، بیماری‌های فراگیر، اقدامات نادرست کشورهای دیگر و در کل، فقر و نداری تهدید می‌شود.

امنیت انسانی به دلیل ارتباط مستقیم با عملکرد دولت‌ها در ارتباط با دولت‌های شکننده است. آنها به صورت مستقیم و غیرمستقیم بر امنیت انسانی تأثیر می‌گذارند. دولت‌های شکننده به دلیل ناتوانی در ارائه خدمات و انجام وظایف اصلی خود در حوزه امنیت و توسعه به بحران امنیت انسانی دامن می‌زنند. همچنین، در دولت‌های شکننده، به دلیل آنکه سازوکار انتقال مسالمت‌آمیز قدرت از بین می‌رود، تسلط بر دولت و بهره‌گیری از فرصت‌های آن به نفع شخص یا گروه خاص موضوع منازعه قرار گرفته و موجب ناامنی بیشتر در جامعه و بحران امنیت انسانی می‌شود.

جامعه بین‌المللی مقابله با تهدیدات امنیت انسانی و از جمله، مقابله با دولت‌های شکننده و پایان‌دادن به بحران آنها را امری ضروری می‌داند و برخی مداخله جامعه بین‌المللی در این کشورها را امری اخلاقی می‌دانند. در عین حال، جامعه بین‌المللی برای مقابله با این بحران و برقراری امنیت انسانی در سراسر جهان از توان اندکی برخوردار است و به نظر می‌رسد به موازات افزایش حساسیت افکار عمومی جهان نسبت به امنیت انسانی، جامعه بین‌المللی از توان تغییر و اقدام لازم برخوردار نیست و این شکاف مدت‌ها ادامه خواهد یافت.

یادداشت‌ها

1. Joakim Kreutz, 'The Nexus of Democracy, Conflict and the Targeting of Civilians, 1989-2005', "Patterns of Major Armed Conflicts 1990-2005", p. 182. available at: www.ucdp.uu.se.
2. Ralph Sundberg, 'Human Security Project', Uppsala Conflict Data Program, January 2002. http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/ucdp_projects/HumSec_index.htm
3. World Bank and the Human Security Report Project, MiniAtlas of Human Security, http://www.miniatlasofhumansecurity.info/en/files/miniAtlas_human_security.pdf
4. سازمان ملل متحد، "فشرده گزارش کمیسیون امنیت بشری"، بی‌تا، بی‌نا، ص ۶. نک:
http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/Outlines/outline_persian.pdf
5. در مورد مداخلات آمریکا در دهه ۱۹۹۰ در کشورهای پاناما، سومالی، هائیتی و بوسنی به کتاب زیر نک:
Karin von Hippel, *Democracy by Force: US Military Intervention in the Post-Cold War World*, UK: Cambridge University Press, 1999.
6. در مورد راهبرد امنیت ملی آمریکا به کتاب زیر مراجعه کنید: محمود یزدان‌فام (به اهتمام)، *راهبرد امنیت ملی آمریکا*، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۷؛ و در مورد راهبرد اتحادیه اروپا به منبع زیر مراجعه شود:
Marlies Glasius and Mary Kaldor (eds.), *A Human Security Doctrine for Europe: Project, Principles, Practicalities*, New York: Routledge, 2006.
7. Peter Burnham and others, *Research Methods in Politics*, Macmillan: Palgrave, 2004, p. 23
8. Maria Stern, "We' the Subject: The Power and Failure of (In)Security", *Security Dialogue*, Vol. 37, no. 2, June 2006, p. 187-205.
9. دیوید مارش و جری استوکر، *روش و نظریه در علوم سیاسی*، ترجمه امیرمحمد حاجی یوسفی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۷، بخش سوم.
10. Alexander Wendt, 'Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power politics', *International Organization*, Vol. 46, No. 2, Spring 1992, p. 391-425.
۱۱. نگاهی به راهبرد امنیت ملی آمریکا و اتحادیه اروپا در مورد تهدیدات تروریستی و نحوه مقابله با آن نشان می‌دهد چگونه با تکیه بر این گونه مفاهیم، تفسیرهای سیالی از این گونه موضوعات ارائه می‌دهند. در مورد آمریکا به کتاب زیر نک: محمود یزدان‌فام (به اهتمام)، *راهبرد امنیت ملی آمریکا*، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۷. در مورد راهبرد امنیتی اتحادیه اروپا نک:
Marlies Glasius and Mary Kaldor (eds.), *A Human Security Doctrine for Europe: Project, Principles, Practicalities*, New York: Routledge, 2006.
12. Louise Anderson 'What to Do?', The Dilemmas of International Engagement in Fragile States'; In, Louise Andersen, Bojrn Moller, and Finn Stepputat, *Fragile States and Insecure People?* Macmillan: Palgrave, 2007, p. 22.

13. Stephen J. Solarz and Michael E. O'Hanlon, "Humanitarian Intervention: When Is Force Justified?" *The Washington Quarterly*, (Autumn 1997), p. 5.
14. Jane McAdam, *Forced Migration, Human Rights and Security*, US: Hart Publishing, 2008, Ch. 6.
15. Robert Hsu, 'Humanitarian Intervention: A Post Cold War Misnomer', *The International Relations Journal*, fall 2003, p 5-16.
16. Karin Christiansen, "Failed and Fragile States: How Can the MDGs Be Achieved in Difficult Environments?" 2 March 2005, p. 23.
17. George Sorensen, 'After the Security Dilemma: The Challenges of Insecurity in Weak States and the Dilemma of Liberal Values', *Security Dialogue*, Vol. 38, No. 3, September 2007, p. 357-378.
18. Paul Collier and al, *Breaking the Conflict Trap*, World Bank Policy Research Report, Washington: Oxford University Press, 2003, P. 73.
19. UNDP, HDR, "Human Rights and Human Development" 2000. Available at: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2000/>
20. 'The Failed States Index 2008', *Foreign Policy*, January 2009. http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4350&page=1
21. The Fund for Peace and the Carnegie Endowment for International Peace, 'The Failed States Index 2008', *Foreign Policy*, July/August 2008. http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?page=1 &story_id=4350
22. Karin Christiansen, 'Failed and Fragile States: How Can the MDGs Be Achieved in Difficult Environments?' 2 March 2005.
۲۴. نک: آندرو وینسنت، *نظریه‌های دولت*، ترجمه حسین بشیریه، تهران: نشر نی، ۱۳۷۱.
۲۵. باری بوزان، *مردم، دولت و هراس*، ترجمه داود غرایاق زندگی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، (زیر چاپ) ص ۷۹.
۲۶. همان، ص ۸۱.
27. Giorgio Shani, Makoto Sato and Mustapha Kamal Pasha (eds.), *Protecting Human Security in a Post 9/11 World*, New York: Palgrave, 2007, p. 2.
۲۸. *مردم، دولت و هراس*، پیشین، ص ۸۰.
29. Victoria Levin and David Dollar, *The Forgotten States: Aid Volumes and Volatility in Difficult Partnership Countries (1990- 2002)*, Washington: World Bank, 2005.
30. Benjamin J Goold and Liora Lazarus (eds.), *Security and Human Rights*, US: Hart Publishing, 2007, p. 307-308.
31. Giorgio Shani, Makoto Sato, and Mustapha Kamal Pasha (eds.), *Protecting Human Security in a Post 9/11 World*, Macmillan: Palgrave, 2007, p. 169.
32. Benjamin J Goold and Liora Lazarus (eds.), *Security and Human Rights*, US: Hart Publishing, 2007, p. 112.
33. Robert Jackson, *Classical and Modern Thought on International Relations from Anarchy to Cosmopolis*, Macmillan: Palgrave, 2005, P. 159
34. UNDP, 1994:22.
35. UNDP, 1994:23

36. Benjamin J Goold and Liora Lazarus (eds.), *Security and Human Rights*, US: Hart Publishing, 2007, p. 19.
۳۷. بوزان، پیشین، ص ۸۰.
۳۸. همان، ۸۹.
۳۹. همان، ص ۸۰.
40. See Karin von Hippel, *Democracy by Force: US Military Intervention in the Post-Cold War World*; UK: Cambridge University Press, 1999.
41. Victor D. Cha, 'Globalization and the Study of International Security', *Journal of Peace Research*, Vol. 37, No. 3, 2000, 391-403.
42. United Nations; "United Nations Millennium Declaration", A/RES/55/2, New York: United Nations, 2000.
43. David Armstrong, "Law, Justice and the Idea of a World Society", *International Affairs*, Vol. 75, No. 3, 1999, p. 547-561.
44. Marlies Glasius and Mary Kaldor (eds.), *A Human Security Doctrine for Europe: Project, Principles, Practicalities*, New York: Routledge, 2006, p. 329.
45. Wayne Sandholtz, "Globalization and the Evolution of Rules," in Assem Prakash and Jeffrey A. Hart (eds.), *Globalization and Governance* (New York: Routledge, 1999), p. 83.
۴۶. نک: محمود یزدان‌فام، "دگرگونی در نظریه‌ها و مفهوم امنیت بین‌المللی"، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، زمستان ۱۳۸۶، شماره ۳۸، ص ۷۵۰-۷۲۵.
47. Giorgio Shani, Makoto Sato, and Mustapha Kamal Pasha (eds.), *Protecting Human Security in a Post 9/11 World*, Macmillan: Palgrave, 2007, P. 34-35.
48. Ole Waver, 'International Society - Theoretical Promises Unfulfilled?' *Cooperation and Conflict*, Vol. 27, No.1, 1992, p. 98.
49. Barry Buzan, *From International to World Society?*, New York: Cambridge University Press, 2004, p. 9.
۵۰. در این مورد می‌توان به قطعنامه‌های شورای امنیت و یا بیانیه‌های اجلاس سران کشورها در مجمع عمومی سازمان ملل اشاره کرد که در آنها از عنوان جامعه جهانی یا جامعه بین‌المللی مورد استفاده قرار گرفته است. نک: Boutros Boutros Ghali, an Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, UN, 17 June 1992. <http://www.un.org/docs/Sg/agpeace.html>; and Evans, Gareth, *Cooperating for Peace: the Global Agenda for the 1990's and beyond*. Australia: Allen & Unwin, 1993.
۵۱. کشتارهای گسترده در اوگاندا و روندا و کم‌توجهی جامعه جهانی به آن نمونه‌ای از این موضوع است.
۵۲. در این مورد به کتاب زیر نک:
- Tonny Brems Knudsen and Carsten Bagge Laustsen (eds.), *Kosovo between War and Peace*, New York: Routledge, 2006.
53. Joakim Kreutz, 'The Nexus of Democracy, Conflict and the Targeting of Civilians, 1989-2005', *Patterns of major armed conflicts 1990-2005*; p. 184. available at: www.ucdp.uu.se
54. Edward Newman and Oliver P. Richmond (eds.), *The United Nations and Human Security*, Macmillan: Palgrave, 2001.

۵۵. سازمان ملل متحد، "فشرده گزارش کمیسیون امنیت بشری"، بی تا، بی نا، ص ۶. نک:
- http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/Outlines/outline_persian.pdf
۵۶. آرش نراقی، "مبانی اخلاقی حق دخالت بشردوستانه"، *فصلنامه مدرسه*، شماره ۲، پاییز ۱۳۸۴، ص ۱۸.
57. Robert Jackson, *Classical and Modern Thought on International Relations from Anarchy to Cosmopolis*, Macmillan: Palgrave, 2005, Ch. 1.
58. Boutros Boutros Ghali, an Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, UN, 17 June 1992. <http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>; and Evans, Gareth, *Cooperating for Peace: the Global Agenda for the 1990's and beyond*. Australia: Allen & Unwin, 1993.
59. Michael E. O'Hanlon, *Expanding Global Military Capacity for Humanitarian Intervention*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003, p. 48.
60. O'Hanlon, op. cit. P. 14.

مفهوم و ماهیت قدرت منطقه‌ای

تاریخ دریافت: ۱۳۸۸/۸/۲۰

تاریخ تائید: ۱۳۸۸/۹/۱۳

عبداله قنبرلو*

چکیده

قدرت منطقه‌ای اگرچه ظاهراً به معنی قدرتمندترین دولت در سطح منطقه یا سیستم تابعه منطقه‌ای است، اما رسیدن به چنین موقعیتی در جهان امروز مستلزم رعایت قواعد ظریفی است که ریشه در اهمیت یافتن قدرت نرم دارد. تثبیت موقعیت هر دولت مدعی رهبری منطقه مستلزم پذیرش این نقش نه فقط از سوی دولت‌های منطقه، بلکه سایر بازیگران فرامنطقه‌ای ذی‌نفع در منطقه است. کمک به تثبیت امنیت منطقه و فعالیت در راستای رونق‌دهی به فرایند رشد و توسعه اقتصادی کشورهای منطقه، دو نمونه از کارکردهای مهمی است که هر دولت مدعی رهبری منطقه ملزم به در دستور کار قرار دادن آنهاست. قدرت منطقه‌ای باید مروج و حامی اصول، قواعد و هنجارهایی باشد که هم در سطح منطقه مقبولیت دارند و هم در سطح سیستم بین‌الملل، متعارف شمرده می‌شوند.

کلیدواژه‌ها: قدرت منطقه‌ای، سیستم تابعه منطقه‌ای، قدرت نرم، رهبری، امنیت

* دکترای روابط بین‌الملل از دانشگاه تهران و مدرس دانشگاه بین‌المللی امام خمینی (ره) قزوین

مقدمه

«قدرت منطقه‌ای» واژه‌ای است که استفاده از آن در تجزیه و تحلیل‌های مربوط به امور بین‌المللی بسیار رایج است. این واژه که بنیان نظری خاصی در ادبیات روابط بین‌الملل دارد، گویای نوع خاصی از تقسیم‌بندی دولتهاست که در آن، قدرت ملی به مثابه معیار اصلی مورد توجه قرار می‌گیرد.

دولتها را به انحاء مختلف می‌توان تقسیم‌بندی کرد؛ برای مثال اگر سطح توسعه ملاک باشد، تقسیم‌بندی رایجی وجود دارد که طبق آن، دولتها به دو دسته توسعه‌یافته و توسعه‌نیافته (یا کمتر توسعه‌یافته) تقسیم می‌شوند. به لحاظ سطح فضای باز سیاسی نیز در تقسیم‌بندی دولتها با مفاهیمی چون دولتهای دموکراتیک، دولتهای اقتدارگرا و دولتهای توتالیتر برخورد می‌کنیم. حال اگر معیار تقسیم‌بندی، سطح قدرت ملی باشد، به مفاهیمی چون ابرقدرت‌ها، قدرت‌های بزرگ، قدرت‌های میانی و قدرت‌های منطقه‌ای می‌رسیم.

ابرقدرت‌ها به تبع موقعیت برتری که در گستره جهانی دارند، منافع و حوزه‌های نفوذ و دخالت خود را در کل جهان تعریف کرده‌اند، به گونه‌ای که اگر سیستم بین‌الملل تک‌قطبی باشد، فقط ابرقدرت موجود در گستره جهان اعمال نفوذ و دخالت می‌کند، اما اگر دوقطبی یا چندقطبی باشد، ابرقدرت‌ها در مورد کم‌وکیف اعمال نفوذ به نحوی توافق کرده یا ناگزیر از پذیرش نوعی تفاهم می‌شوند. تقریباً همان نقشی را که ابرقدرت‌ها در سطح جهانی ایفا می‌کنند، قدرت‌های منطقه‌ای در سطح منطقه‌ای خاص اعمال می‌نمایند.

قدرت‌های بزرگ و قدرت‌های میانی، حالت بنیابین دارند. آنها اگرچه قدرت مانورشان فراتر از منطقه خاص است، اما قدرت و قابلیت اعمال نفوذشان، محدودتر از گستره جهانی است و در عین حال، به سمت کنارآمدن با ملاحظات ابرقدرت‌ها سوق داده می‌شوند.

این مقاله، تلاش دارد بررسی نسبتاً جامع و عمیقی در باب مؤلفه‌ها و ویژگی‌های قدرت‌های منطقه‌ای داشته باشد.

قدرت منطقه‌ای در چارچوب سیستم منطقه‌ای عمل می‌کند و سیستم منطقه‌ای نیز تحت تأثیر منطق حاکم بر سیستم جهانی می‌باشد. از این رو، قدرت منطقه‌ای نمی‌تواند نسبت به

ملاحظات قدرت‌های فرامنطقه‌ای بی‌اعتنا باشد. به منظور فهم دقیق مسأله باید نحوه پیوند مفاهیم قدرت ملی، سیستم و سیستم منطقه‌ای (یا زیرسیستم) را شناسایی کنیم.

الف. سیستم و زیرسیستم در روابط بین‌الملل

برخی تئوری‌پردازان، در تحلیل پدیده‌های اجتماعی با رویکردهای کل‌گرایانه وارد شده و آنها را در قالب سیستم مورد بررسی قرار می‌دهند. استدلال آنها این است که موضوعات مورد مطالعه به قدری متکثر و پیچیده‌اند که با تمرکز روی اجزاء آنها نمی‌توان شناخت صحیحی از پدیده اجتماعی تحت مطالعه به دست آورد. راه حل جایگزین آن است که اجزاء پدیده را در ارتباط و پیوستگی متقابل بررسی کنیم و آنها را در قالب کلی‌ای قرار دهیم که منطبق مشخصی بر آن حاکم است. برای مثال، به منظور درک سیاست بین‌الملل، تمرکز بر امور سیاسی و روابط خارجی تک‌تک دولت‌ها، نه تنها وقت‌گیر است، بلکه نتایج قابل قبولی از آن حاصل نمی‌شود. در عین حال، اگر سیستم بین‌المللی موجود و قواعد آن را بشناسیم، فهم سیاست و روابط خارجی دولت‌ها برآیند آسان می‌شود. بنابراین، جهان را باید به مثابه سیستمی دانست که دولت‌ها اجزاء آن هستند و در چارچوب قواعد و الزامات آن عمل می‌کنند.

سیستم، اگرچه به مجموعه اجزاء خود وابسته است، اما هویتی مستقل از آنها دارد. سیستم بنا به تعریف آناتول راپوپورت^۱، «کلیتی است که به واسطه وابستگی متقابل اجزایش به صورت کل عمل می‌کند.»^(۱) هر سیستم از اجزایی تشکیل شده که میان آنها روابطی وجود دارد و برآیند این روابط در عملکرد سیستم به نتیجه می‌رسد. پیش از به کارگیری مفهوم سیستم در بررسی پدیده‌های اجتماعی، این مفهوم در علوم طبیعی استفاده می‌شد. محققان علوم اجتماعی، مفهوم سیستم را از علوم طبیعی اخذ کردند. آنها در کنار مفاهیمی چون سیستم ارگانیکی و سیستم مکانیکی، از مفهوم سیستم اجتماعی صحبت به میان آوردند که اجزاء آن انسان‌هایی‌اند که دارای روابط اجتماعی‌اند و بر روابطشان منطق یا منطق‌های خاصی حاکم است. تعاملات انسان‌ها در عرصه سیاست، موجد سیستم سیاسی، در عرصه اقتصاد موجد سیستم اقتصادی و در عرصه فرهنگی، موجد سیستم فرهنگی می‌شود. سیستم‌های اجتماعی ممکن است متشکل

1 . Anatol Rapoport

از چند سیستم کوچک‌تر بوده و یا خود زیرسیستمی از سیستم بزرگ‌تر باشند. هر دولتی دربردارنده سیستم‌های مختلف سیاسی، اقتصادی و مانند آن است. تعاملات دولت‌ها در عرصه بین‌الملل به شکل‌گیری سیستم بین‌الملل منجر می‌گردد.

سیستم بین‌المللی به لحاظ ماهوی، متشکل از لایه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی و امنیتی است و در عین حال، به لحاظ جغرافیایی قابل تقسیم‌بندی به سیستم‌های منطقه‌ای است. نظریه‌پردازان روابط بین‌الملل، در تحلیل سیستم بین‌الملل از زوایای مختلفی وارد شده‌اند. برای مثال، کنت والتس^۱ در تحلیل ماهیت سیستم بین‌المللی به بعد امنیتی آن محوریت داده و آن را به ساختار آنارشیک سیستم بین‌الملل نسبت می‌دهد.^(۲) ایمانوئل والرشتاین، بعد اقتصادی سیستم بین‌الملل را کلیدی تلقی کرده و بر نقش تعیین‌کننده سیستم سرمایه‌داری تأکید می‌کند. وی که ترجیح می‌دهد به جای سیستم بین‌الملل از واژه «سیستم جهانی» استفاده کند، بر آن است که اولویت ساختار انباشت سرمایه در سیستم جهانی مدرن باعث شده در تعاملات دولت‌ها، اقتصاد به مثابه زیربنای سیستم اقتصادی نقش ایفا کند.^(۳)

این مقاله، برای تعریف سیستم بین‌الملل متکی به تعریف نظریه‌پرداز خاصی نیست. سیستم بین‌المللی به مفهوم کلی، برآیندی از تعاملات دولت‌هاست. دولت‌ها به تبع توانمندی‌هایی که در عرصه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، امنیتی و غیره دارند، جایگاه خاصی در سلسله‌مراتب قدرت پیدا می‌کنند. در اینجا، موضوعاتی چون رضایت از وضع موجود یا عدم آن اهمیت چندانی ندارد، بلکه مهم آن است که دولت‌ها، به سبب موقعیت خاصی که به لحاظ قدرت ملی دارند، حوزه‌های منافع، نفوذ و دخالت خاصی را دارا هستند.

نکته مهمی که در این گفتار بر بررسی آن تأکید داریم، نقش و جایگاه زیرسیستم‌ها یا سیستم‌های تابعه منطقه‌ای است. در ابتدا، این سؤال مطرح است که معیارهای تمایز سیستم‌های منطقه‌ای از همدیگر چه می‌باشند؟ منطقه^۲ در اینجا دربرگیرنده یک یا مجموعه‌ای از کشورهاست که در فضای جغرافیای خاص، در جوار همدیگر به سر می‌برند. در عین حال، صرف همجواری جغرافیایی برای تعریف منطقه کافی نیست. منطقه یا سیستم منطقه‌ای، در

1. Kenneth Waltz

2. Region

تعریف با برخی پیچیدگی‌ها و ابهامات مواجه است. بنا به تعریف لوئیس کانتوری و استیون اسپینگل، سیستم بین‌الملل متشکل از چند سیستم تابعه منطقه‌ای است که هریک از آنها متشکل از «یک، دو یا چند کشور همجوار تعامل‌گر با همدیگر است که پیوندهای مشترک قومی، زبانی، فرهنگی، اجتماعی و تاریخی با همدیگر دارند و گاه احساس همانندی و هویت آنها با اقدامات و طرز تلقی کشورهای که خارج از این سیستم تابعه هستند، تشدید می‌شود.» بنا به این تعریف، گاه کشورهای شبه‌قاره‌ای نظیر استرالیا، به تنهایی سیستم منطقه‌ای را تشکیل می‌دهند. (۴)

کانتوری و اسپینگل، چهار متغیر الگویی را معرفی می‌کنند که تبیین‌کننده جریان‌های مختلف منطقه‌ای و متمایزکننده آنها از همدیگر می‌باشند؛ ۱. ماهیت و سطح انسجام یا میزان تشابه و یا مکمل‌بودن ویژگی‌های واحدهای سیاسی که متمایل به همگرایی هستند و میزان مبادلات بین آنها؛ ۲. ماهیت ارتباطات درون منطقه‌ای؛ ۳. سطح قدرت در سیستم تابعه و ۴. ساختار روابط درون منطقه‌ای. چنان‌که مشاهده می‌گردد، کانتوری و اسپینگل، سیستم منطقه‌ای را در قالب همگرا تعریف می‌کنند. از نظر آنها، هر منطقه همگرا شده، سه بخش دارد: ۱. بخش مرکزی که توجه اصلی سیاست بین‌الملل در هر منطقه به آن معطوف است؛ ۲. بخش حاشیه‌ای که در سیاست منطقه نقش جانبی دارند و ۳. سیستم مداخله‌گر که گویای نفوذ و شراکت کشورهای خارجی در امور منطقه است. (۵) البته، ممکن است این تصور ایجاد شود که تعریف کانتوری و اسپینگل از سیستم تابعه منطقه‌ای، مصداق عملی مشخصی ندارد. کانتوری و اسپینگل نیز می‌پذیرند که نمی‌توان برای سیستم بین‌الملل زیرسیستم‌هایی با مرزهای مشخص و در عین حال، واجد کلیه ویژگی‌های مذکور در نظر گرفت، اما با تسامح و به صورت کلی می‌توان وجود چندسیستم تابعه را تأیید کرد.

بروس راست^۱، ضمن اذعان به وجود ابهامات گریزناپذیر در تعریف منطقه، پنج معیار را برای تمایز سیستم‌های منطقه‌ای از همدیگر مشخص می‌کند: ۱. تجانس اجتماعی و فرهنگی؛ ۲. ایستارهای سیاسی و رفتار خارجی؛ ۳. نهادهای سیاسی؛ ۴. وابستگی متقابل اقتصادی؛ و ۵. همجواری جغرافیایی. (۶)

ویلیام تامپسون نیز سه شرط ضروری و کافی برای تعریف زیرسیستم منطقه‌ای می‌آورد که با شرایط مورد نظر کانتوری واشپیگل و نیز راست، هم‌پوشانی دارند. این سه شرط که در بردارنده برخی ابهامات تحلیلی هستند، عبارتند از: ۱. همجواری جغرافیایی کلی؛ ۲. درجات معینی از قاعده‌مندی تعاملات و ۳. بعد ادراکی سیستم منطقه‌ای که گویای شناخت هر منطقه به صورت سیستم منطقه‌ای مجزا از دیگران می‌باشد. (۷)

هرچه در تعریف سیستم منطقه‌ای بخواهیم روی شرایط جزئی‌تر تمرکز کرده یا بر تعداد آنها بیافزاییم، از مصادیق واقعی فاصله می‌گیریم. امروزه، اتحادیه اروپا بارزترین نمونه سیستم تابعه منطقه‌ای است و اکثریت قریب به اتفاق شرایط مورد نظر صاحب‌نظران امور منطقه‌ای را داراست، اما این بدان معنی نیست که تنها سیستم منطقه‌ای موجود می‌باشد.

سیستم بین‌الملل، متشکل از سیستم‌های منطقه‌ای متعددی است، اما اولاً همه آنها حایز کلیه شرایط لازم برای سیستم منطقه‌ای منسجم و همگرا نیستند و ثانیاً، نمی‌توان مرزهای دقیقی میان مناطق ترسیم کرد. در شرق آسیا، دو کشور کره شمالی و کره جنوبی، بسیاری از شرایط لازم برای فرارگرفتن در سیستم منطقه‌ای را دارند (مثل همجواری جغرافیایی و پیوندهای تاریخی و فرهنگی)، اما نبود همگرایی سیاسی و اقتصادی که حاکی از عدم تحقق شرایط انسجام سیاسی و اقتصادی در آن منطقه است، باعث می‌شود سیستم منطقه‌ای مذکور شکل خاصی به خود بگیرد و دارای برخی متغیرهای بحران‌ساز و ثبات‌زدا باشد.

سیستم منطقه‌ای ضرورتاً به معنی وجود همگرایی در آن منطقه نیست، کما اینکه، تنازع در عرصه بین‌المللی مانع تحقق سیستم بین‌المللی خاص نمی‌شود. برای شکل‌گیری هر سیستم منطقه‌ای، وجود سه شرط مهم است: ۱. همجواری جغرافیایی؛ ۲. تشابه تقریبی میان شرایط فرهنگی - اجتماعی سیاسی و اقتصادی کشورها و ۳. پذیرفته‌شدن به صورت سیستم منطقه‌ای نسبتاً مجزا، به گونه‌ای که ناظران منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای تأیید کنند که در منطقه، صحنه ویژه‌ای از تعاملات جریان دارد. البته، ممکن است در یک حوزه جغرافیایی، لایه‌های مختلفی از تعاملات جریان داشته باشد و به تبع آن، سیستم‌های مختلفی به صورت هم‌پوش شکل گرفته باشد. برای مثال، در منطقه جنوب خلیج فارس، اعضای شورای همکاری خلیج فارس با برقراری مجموعه‌ای از روابط نسبتاً همگرا با رهبری عربستان سعودی، نوعی سیستم

منطقه‌ای شکل داده‌اند. فراتر از آن، اعضای شورای همکاری خلیج فارس در کنار ایران و عراق، به سیستم منطقه‌ای مجزا شکل داده‌اند. هرچه گستره جغرافیایی منطقه افزایش می‌یابد، بر تنوعات آن افزوده شده و پتانسیل‌های همگرایی کاهش می‌یابد.

نکته دیگر اینکه، نظم و منطق حاکم بر زیرسیستم‌ها، از نظم و منطق حاکم بر سیستم‌ها جدا نیست، بلکه قویاً تحت تأثیر آن است. اشاره شد که ابرقدرت‌ها و قدرت‌های بزرگ جهانی، حوزه نفوذ و منافع فرامنطقه‌ای دارند. ابرقدرت‌ها در گستره جهانی پی‌گیر منافع هستند و از دخالت در امور مناطق مختلف خودداری نمی‌کنند.

چنان‌که در بررسی نظرات کانتوری واشپینگل اشاره شد، هر سیستم منطقه‌ای متشکل از سه بخش مرکزی، پیرامونی و خارجی است. دخالت فعالانه قدرت‌های منطقه‌ای در امور منطقه‌ای، به معنی فعال مایشاء بودن آنها نیست. فعالیت قدرت‌های منطقه‌ای، به طور مستمر تحت نظارت و تأثیر قدرت‌های فرامنطقه‌ای است. اینکه نحوه توزیع قدرت در سطح سیستم چگونه بر دخالت قدرت‌های فرامنطقه‌ای در امور مناطق تأثیر می‌گذارد، سؤال است که پاسخ‌های متنوعی به آن داده شده است. برخی، سطح مداخلات در سیستم چندقطبی را شدیدتر می‌دانند؛ برخی سیستم دوقطبی را مستعدترین نوع سیستم برای مداخله‌گرایی قدرت‌ها تلقی می‌کنند و برخی دیگر روی سیستم تک‌قطبی تأکید دارند. (۸) مهم این است که نظم حاکم بر مناطق، صرفاً محصول بازیگران منطقه نیست، بلکه بازیگران فرامنطقه‌ای، به خصوص قدرت‌های سطح سیستم نیز در جهت‌دهی به نظم زیرسیستم‌ها مؤثرند.

وقتی قدرت‌های برتر در نظم منطقه دخالت می‌کنند. ظهور یکی از پنج نظم زیر محتمل به نظر می‌رسد:

۱. **نظم همژمونیک** که در آن، قدرت برتر به تنهایی نقش اصلی را ایفا کرده و روابط و مناسبات امنیتی منطقه‌ای را اداره می‌کند.
۲. **نظم موازنه‌ای**، که در آن، قدرت‌های مداخله‌گر همدیگر را متوازن و متعادل می‌کنند.
۳. **نظم کنسرتی** که در آن، دو یا چند قدرت توافق می‌کنند در مورد حفظ نظم و امنیت منطقه با همدیگر همکاری و هماهنگی داشته باشند.

۴. **نظم امنیت دسته‌جمعی**، شامل نظم امنیتی چندجانبه‌ای که کشورها در مجموعه امنیتی منطقه‌ای تعقیب می‌کنند. فرق آن با نظم کنسرتی این است که در نظم امنیت دسته‌جمعی، مدیریت، حق و امتیاز ویژه قدرت‌های برتر به تنهایی نیست و قدرت‌های کوچکتر نیز مشارکت دارند.

۵. **نظم جامعه امنیتی تکثرگرا** که در آن، به خاطر به حداقل رسیدن امکان خشونت، ترتیبات امنیتی رسمی وجود ندارد. در چنین شرایطی، معمولاً همگرایی گسترده‌ای در سطح منطقه وجود دارد. (۹)

البته، ممکن است ابرقدرت یا یک قدرت بزرگ در یک منطقه به عنوان قدرت منطقه‌ای نیز فعال شود. ایالات متحده در آمریکای شمالی و روسیه در آسیای مرکزی، چنین نقشی را دارند. در چنین مناطقی، شاهد تحقق نوعی نظم هژمونیک هستیم. البته، در مورد نظم سیستم منطقه‌ای آمریکای شمالی، شاید نظم امنیت دسته‌جمعی نیز تا حدی صادق باشد، چرا که احتمال توسل به خشونت و اجبار در روابط سه کشور کانادا، ایالات متحده و مکزیک بسیار پایین است و نیازی به ترتیبات امنیتی رسمی وجود ندارد. (۱۰) در آسیای مرکزی، گرچه نقش تعیین‌کننده روسیه آشکار است، اما شواهدی از دخالت برخی قدرت‌های فرامنطقه‌ای مثل ایالات متحده در این منطقه وجود دارد.

در مناطقی که قدرت‌های بزرگ یا ابرقدرت‌ها به عنوان بازیگر منطقه‌ای حضور ندارند، به صورت یک یا چند قدرت مداخله‌گر فرامنطقه‌ای بر سیستم منطقه‌ای اثر می‌گذارند. در دوره جنگ سرد، قدرت‌های فرامنطقه‌ای مختلفی در منطقه خلیج فارس فعال بودند، اما نقش محوری ایالات متحده کاملاً آشکار بود. در مناطق دیگری چون شرق آسیا و آمریکای لاتین نیز نفوذ ایالات متحده غالب بود. تنها منطقه‌ای که به صورت غالب تحت نفوذ اتحاد شوروی قرار داشت، اروپای شرقی بود. در هر یک از این مناطق، برخی دولت‌ها به صورت قدرت‌های منطقه‌ای، در امور منطقه فعال بودند. نحوه ارتباط قدرت‌های فرامنطقه‌ای با قدرت‌های منطقه‌ای بستگی به سطح هم‌سویی سیاست‌های منطقه‌ای آنها داشت. قدرت‌های منطقه‌ای ناهمسو (نظیر ایران پس از انقلاب اسلامی) از سوی قدرت‌های فرامنطقه‌ای تحت فشار قرار داشتند. چنین منطقی در سیستم‌های منطقه‌ای دوره پس از جنگ سرد نیز کاملاً صادق است.

ایران و عراق دوره صدام حسین، به دلیل اتخاذ سیاست‌های منطقه‌ای ناهمسو با قدرت‌های ذی‌نفوذ فرامنطقه‌ای در خلیج فارس، با فشارهای خارجی مواجه شدند. سیستم‌های منطقه‌ای یا زیرسیستم‌ها، به رغم تنوعاتی که دارند، همواره تحت الزامات ساختاری سیستم بین‌الملل قرار دارند و نمود عینی آن در دخالت قدرت‌های برتر فرامنطقه‌ای در امور مناطق مشهود است که جهت‌گیری بازیگران منطقه‌ای به خصوص قدرت‌های منطقه‌ای را به سمت همسویی با استراتژی‌های قدرت‌های مداخله‌گر سوق می‌دهد. از این‌رو، سیستم‌های منطقه‌ای به سیستم‌های تابعه مشهورند.

ب. منطق قدرت و تحولات نوین آن در مناطق

منطق قدرت در سطح مناطق یا سیستم‌های تابعه، مشابه منطق قدرت در سطح سیستم بین‌الملل است که در چارچوب آن، رقابت فراگیری بر سر قدرت وجود دارد. برای درک عمیق موضوع لازم است نگاهی به مفهوم قدرت ملی و لوازم آن داشته باشیم. در تعاملات اجتماعی انسان‌ها، نقش متغیر قدرت بسیار محسوس است. اگر نگوئیم زندگی اجتماعی عرصه تلاش افراد و گروه‌ها برای کسب قدرت است، حداقل جذابیت قدرت را می‌توان فراگیر دانست. با این وجود، افراد و گروه‌ها معمولاً از ابراز آن خودداری می‌کنند. ویلیام هزلیت^۱ تعبیر گویایی در این مورد دارد. به گفته وی، «عشق به قدرت همان عشق به خودمان است.» (۱۱) فریدریش نیچه نیز می‌گوید «هرجا موجود زنده‌ای یافتم، میل به قدرت را نیز دیدم.» (۱۲) با اینکه تمایل به قدرت، یکی از خصایل شایع بشری است، اما شدت تمایل و نیز میزان تلاش عملی انسان‌ها در جهت کسب و توسعه قدرت همسان نیست. به عبارت دیگر، برخی عطش شدیدتری به قدرت دارند و برای رسیدن به آن، گام‌های جدی‌تر و پریسک‌تری برمی‌دارند، اما معمولاً سعی می‌کنند شیفتگی به قدرت را به دلایلی از دید دیگران پنهان نگه دارند. قدرت چیزی است که همگان جذابیت آن را حس می‌کنند، اما درک مفهوم قدرت امر ساده‌ای نیست.

1 . William Hazlitt

به نظر جوزف نای، قدرت مشابه عشق است، از این حیث که تجربه آن از تعریف یا سنجش ساده‌تر است. وی که به ویژه، مفهوم قدرت در عرصه سیاست بین‌الملل را مورد بررسی قرار می‌دهد، بر آن است که قدرت در سیاست بین‌الملل، مشابه آب و هواست که همه در مورد آن صحبت می‌کنند، اما تعداد معدودی آن را درک و فهم می‌کنند. همان‌طور که درک و پیش‌بینی تحولات جوی برای گروه‌هایی چون کارشناسان هواشناسی و کشاورزان اهمیت ویژه‌ای دارد، درک و فهم تحولات قدرت نیز برای گروه‌هایی چون تحلیل‌گران امور سیاسی و سیاستمداران مهم‌تر است. (۱۳)

اشاره شد که تلاش برای قدرت، پدیده‌ای رایج در میان جوامع بشری است. انسان‌ها چه به صورت فردی و چه به صورت گروهی، برای کسب و توسعه قدرت تلاش می‌کنند. یکی از جلوه‌های مهم مبارزه برای قدرت، مبارزه دولت‌ها در عرصه سیاست بین‌الملل است. دولت‌ها به انحاء مختلف تلاش می‌کنند با تقویت عناصر و مؤلفه‌های مختلف قدرت ملی‌شان، موقعیت خود در عرصه بین‌المللی را ارتقا دهند. بدیهی است صرف آگاهی از اهمیت قدرت نمی‌تواند پشتوانه مطمئنی برای صعود از نردبان قدرت باشد، بلکه لازم است درک صحیحی از مفهوم قدرت، عناصر قدرت و سازوکارهای تقویت موقعیت قدرت وجود داشته باشد.

اهمیت قدرت ملی در عرصه سیاست بین‌الملل، دو منشأ مهم دارد: ۱. ساختار امنیتی سیاست بین‌الملل و ۲. ماهیت و کارکرد سودمندانه قدرت. ویژگی مهم ساختار سیاست بین‌الملل که به قدرت ملی اهمیت ویژه‌ای می‌دهد، فقدان اقتدار فائده یا آنارشیک‌بودن آن است. در داخل مرزهای ملی، با وجود دولت و سایر نهادهای قانونی، افراد و گروه‌ها همچنان به مقوله مبارزه برای قدرت بها می‌دهند. در عرصه سیاست بین‌الملل نیز که اقتدار فائده‌ای مشابه دولت وجود ندارد، به طریق اولی، مبارزه برای قدرت اهمیت می‌یابد. تئوری‌پردازان رئالیست روابط بین‌الملل، یکی از عوامل کلیدی محوریت قدرت در روابط بین‌الملل را ساختار آنارشیک سیستم بین‌الملل می‌دانند. در چنین ساختاری، فرض بر این است که هر دولتی که موقعیت قدرت بالاتری داشته باشد، امنیت بیشتری دارد.

منشأ دیگر اهمیت قدرت ملی، ماهیت و کارکرد سودمندانه آن است. در روابط بین‌الملل، به قدرت، هم به صورت وسیله و هم به صورت هدف نگریسته می‌شود. دولت‌ها در پی

قدرت‌اند، چون هم منافع خود را در قالب آن تعریف می‌کنند و هم آن را وسیله‌ای برای پی‌گیری منافع می‌دانند. قدرت متشکل از عناصری است که این عناصر، منافع ملی دولت‌ها را تشکیل می‌دهند. صنعت، درآمد، ثبات سیاسی، بازدارندگی نظامی، پرستیژ و وحدت ملی، همگی عناصر قدرت را تشکیل می‌دهند. دولت‌ها برای قدرتمند شدن باید پی‌گیر چنین عناصری باشند. این عناصر، در واقع، تشکیل‌دهنده منافع ملی کشورها هستند. از این رو، دولتی که در پی قدرت است، در واقع در پی منافع ملی می‌باشد. از سوی دیگر، همین قدرت می‌تواند پشتوانه‌ای برای پی‌گیری بهتر منافع ملی باشد. کشوری که قدرتمندتر است، بهتر از کشوری که ضعیف‌تر است می‌تواند منافع ملی خود را پی‌گیری کند.

برآیند عینی قدرت ملی در تأثیرگذاری بر دیگران خود را نشان می‌دهد. تأثیرگذاری ممکن است جنبه تنبیهی داشته باشد یا ترغیبی. بر این اساس، نوعی تقسیم‌بندی از نحوه تأثیر قدرت وجود دارد که طبق آن، قدرت به کیفردهنده و پاداش‌دهنده تقسیم می‌شود. (۱۴)

قدرت کیفردهنده، دیگران را به پذیرش خواسته‌ها و می‌دارد؛ چرا که در غیر این صورت، آنان با اقدامات تنبیهی مواجه می‌گردند. دولت ایالات متحده در سال‌های اخیر، برای به تبعیت کشاندن دولت‌های مخالف، به کرات از چنین روشی استفاده کرده است. قدرت پاداش‌دهنده، دیگران را به پذیرش خواسته‌ها سوق می‌دهد، به این خاطر که در ازای آن پاداش می‌گیرند. دولت ایالات متحده در کنار سیاست‌های تنبیهی، از سیاست‌های تشویقی نیز استفاده کرده است. برای مثال، این کشور چین را با سازوکارهایی چون تهدید به اقدام نظامی، از اشغال و ضمیمه‌سازی تایوان بازداشته، اما در عین حال، چین به خاطر هماهنگی نسبی با هژمونی آمریکا، از ابزارهای تشویقی نظیر بازار بزرگ ایالات متحده بهره‌مند شده است.

تبعیت و هماهنگی دیگران با اعمال‌کننده قدرت ممکن است با اکراه صورت پذیرد یا از روی رضایت. معمولاً، تبعیت اکراهی در قبال سازوکارهای تنبیهی صورت می‌گیرد و تبعیت رضایتمندانه، در نتیجه سازوکارهای تشویقی تحقق می‌یابد. بدیهی است دولت‌ها به تبعیت رضایتمندانه بیشتر بها می‌دهند، چرا که به نحو بهتری می‌توانند به بازتولید قدرت و ثبات موقعیت اعمال‌کننده قدرت کمک کنند، اما در صورت لزوم، دولت‌ها ناگزیر از به کارگیری روش‌های تنبیهی هستند. به عبارت دیگر، دولت‌ها ترجیح می‌دهند خواسته‌های خود در قبال

دیگران را با استفاده از هویج تحقق ببخشند، اما ممکن است در صورت اثربخش نبودن، به استفاده از چماق روی بیاورند. یکی از نگرانی‌های دولت‌ها این است که طرف‌های ضعیف برای مقابله یا غلبه بر آنها دست به اتحاد بزنند. این سناریو، زمانی احتمال تحقق بیشتری می‌یابد که اعمال‌کننده قدرت با رویکرد تنبیهی، اعمال قدرت کند. از این روست که معمولاً سیاستمداران ترجیح می‌دهند تا جای ممکن ابزارهای تنبیهی خود را به صورت بازدارنده حفظ کنند. در اینجا، بحث مشروعیت اعمال قدرت مطرح می‌شود که خود ممکن است به صورت یکی از عناصر بنیادی قدرت قلمداد شود.

بازتولید اعمال قدرت، قویاً نیازمند مشروعیت اعمال آن است. ابرقدرت‌ها به منظور حفظ موقعیت خود تلاش می‌کنند در نگاه دولت‌های دیگر به صورت قدرت هژمون دیده شوند تا قدرت مهاجم و سرکوب‌گر. فرق آنها در این است که اعمال قدرت توسط هژمون با رضایت طرف‌های مقابل همراه است. برای ایجاد رضایتمندی، علاوه بر به کارگیری ابزارهای تشویقی، سازوکارهای دیگر چون اخلاقی‌کردن و بهنجارسازی قدرت نیز لازم است. (۱۵)

عرصه روابط بین‌الملل، اگرچه عرصه مبارزه بر سر قدرت است، اما کم و کیف چنین مبارزه‌ای به تبع مقتضیات و شرایط مختلف ناهمسان بوده است. سیستم بین‌الملل، چه در دهه ۱۹۳۰ و چه در دهه اخیر، آنارشیک بوده و در هر دوی آنها، مبارزه بر سر قدرت جریان داشته، اما بی‌تردید، شرایط متفاوتی بر آنها حاکم بوده است. در حال حاضر، چه در اروپای غربی و چه در خاورمیانه، منطق رقابت بر سر قدرت جریان دارد، اما بی‌شک، این منطق‌ها کیفیت همسانی ندارند.

الکساندر ونت^۱ در نقد رویکرد برخی رئالیست‌ها نظیر کنت والتس به سیاست بین‌الملل که آن را به صورت نزاع هابزی بر سر قدرت و امنیت به تصویر می‌کشند، از سه منطق آنارشی متمایز صحبت می‌کند:

۱. **منطق هابزی:** در وضعیت هابزی، نوعی «جنگ همه علیه همه» جریان دارد، چرا که هر کسی نکشد، کشته می‌شود. نوعی بی‌اعتمادی فراگیر حاکم است؛ به گونه‌ای که هیچ کس نمی‌تواند روی وعده کمک دیگران حساب کند. از این رو، قدرت نیز به صورت سخت‌افزاری

1 . Alexander Wendt

تعریف می‌شود. این تصویر فرضی از تعامل انسانی، شاید هیچ‌گاه به طول مطلق مصداق عملی نداشته باشد، اما شاید شرایط زندگی انسان‌ها در برخی جوامع بدوی تا حدی به آن نزدیک باشد. در عرصه سیاست بین‌الملل نیز نمی‌توان برهه‌ای را تصور کرد که در آن رقابت بر سر امنیت و قدرت میان دولت‌ها به طور مطلق هابزی باشد؛ به این معنی که دولت‌ها یا عده‌ای از آنها، هیچ‌گونه اعتمادی حتی به متحدانشان نداشته باشند و با تمرکز بر رقابت تسلیحاتی برای حفظ خود، در پی حذف کامل دیگران برآیند. در عین حال، در بخش‌هایی از تاریخ روابط بین‌الملل، مثل اروپای دوره جنگ جهانی دوم، وضعیتی حاکم بوده که با تسامح می‌توان آن را هابزی دانست.

در سیستم هابزی، بقا صرفاً وابسته به قدرت نظامی است. امنیت امری عمیقاً رقابت‌آمیز و حاصل جمع صفری است، به این معنی که افزایش امنیت دولت A، لزوماً امنیت دولت B را کاهش می‌دهد. در عین حال، دولت B هرگز نمی‌تواند مطمئن باشد توانمندی‌های دولت A تدافعی هستند. وجه شاخص سیاست بین‌الملل، غالباً خشونت فراگیر، گرایش به هم‌شکلی در میان واحدها، نرخ بالای نابودی و تحکیم واحدها، ایجاد موازنه در صورت ضرورت و امکان محدود برای اتخاذ موضع بی‌طرفانه می‌باشد. شرایط حاکم بر اروپای دهه ۱۹۳۰ و دوره جنگ جهانی دوم، تا حدی متمایل به چنین وضعیتی بوده است. (۱۶)

۲. **منطق لاکِی:** در منطق لاکِی، به جای اصل خصومت حاکم بر منطق هابزی، اصل رقابت حاکم می‌شود. رقبا از همدیگر انتظار دارند به گونه‌ای عمل کنند که حاکمیتشان به عنوان حق پذیرفته شود. رقبا تلاش نمی‌کنند همدیگر را تحت سلطه درآورده یا مغلوب سازند. دولت قوی می‌تواند از ظرفیت نظامی لازم برای دفاع از حاکمیت خود در مقابل دیگران برخوردار باشد، اما دولت ضعیف نیز در صورتی که حق حاکمیتش به رسمیت شناخته شود، در معرض تهاجم دیگران نیست. بنابراین، رابطه «خود» و «دیگری»، خصمانه نیست. ممکن است جنگ‌هایی به صورت محدود وجود داشته باشد، اما مشروع و بهنجار است. در این نوع جنگ‌ها، موجودیت دولت‌ها در معرض خطر قرار نمی‌گیرد، بلکه نزاع بر سر مشکلات یا امتیازهای خاص است. اگر دولت‌ها بتوانند اختلافاتشان را حل کنند، ضرورتی برای رقابت نظامی وجود ندارد. گرایش‌هایی چون بی‌طرفی یا عدم تعهد، به رسمیت شناخته می‌شوند.

در نظم لاکي، خويشتن‌داري و بهنجاربودن دولت‌ها باعث مي‌شود ضعف امنيت داشته باشند. امکان اينکه دولت‌ها به موازنه قدرت روي آورند، وجود دارد، اما اين موازنه با شناسايي متقابل حاکميت‌ها همراه است و با به هم خوردن آن، وضعيت ضرورتاً جنگي نمي‌شود.

به نظر ونت، در بخش غالب تاريخ روابط بين‌الملل، منطق لاکي حاکم بوده است. وي بر آن است که آنارشي‌اي که والتس به تصوير مي‌کشد، در واقع، بيشتري ويزگيهاي سيستم لاکي را دارد تا هابزي، اما والتس به اين تفاوت‌هاي جزئي توجه نکرده و کل تاريخ سياست بين‌الملل را هابزي مي‌داند. (۱۷)

۳. منطق کانتی: ونت بر اين نظر است که بر روابط دولت‌هاي حوزه آتلانتیک شمالي و برخي دولت‌هاي ديگر پس از جنگ جهاني دوم، منطقي حاکم بوده که ملايم‌تر و مسالمت‌آميزتر از منطق لاکي است. در اين منطق که استفاده از عنوان فرهنگ کانتی براي آن مناسب‌تر است، دولت‌ها براي حل و فصل اختلافاتشان به زور و خشونت و جنگ متوسل نمي‌شوند. اصل دوستي بر روابط «خود» و «ديگري» حاکم است و دولت‌ها، در قالب‌هايي چون اجتماعات امنيتي کثرت‌گرا و امنيت دسته‌جمعي متشکل مي‌شوند. جنگ ميان دولت‌ها منطقي‌امري ممکن است، اما راه مشروعی براي حل اختلافات نيست و نهادهايي در اين راستا ايجاد شده‌اند. در اجتماع امنيتي کثرت‌گرا، اين اطمینان وجود دارد که اعضا وارد جنگ فیزیکی با همدیگر نخواهند شد و اختلافات به شکل ديگري حل و فصل مي‌شوند. مذاکره، داوري و رسيدگي قضايي، از شيوه‌هاي رايج حل اختلافات مي‌باشند. همچنين، دولت‌ها به سيستم امنيت دسته‌جمعي روي مي‌آورند که در آن، اصل کمک متقابل يا «همه براي يکي، يکي براي همه» حاکم است. هنگامی که متجاوزي امنيت يکي از اعضاي سيستم را تهديد مي‌کند، انتظار مي‌رود همه اعضا به دفاع از آن برخيزند، حتی اگر امنيت فردي آنها در معرض تهديد نباشد.

امروزه، ممکن است امنيت دسته‌جمعي به عنوان سيستم جهان‌شمول که دربردارنده کليه دولت‌ها باشد، غير عملي به نظر آيد، اما روابط برخي دولت‌ها در مناطق خاصي، چنين سيستمي دارد. در روابط بين‌الملل، امنيت دسته‌جمعي، به طور سنتي به عنوان سيستمي جهان‌شمول تعريف مي‌شود، به گونه‌اي که اگر عضويت جهاني فراگيري نداشته باشد، به اين معناست که موازنه قدرت و رقابت در جريان است.

در عین حال، ونت بر آن است که چنین تعریفی به شدت مضیق است و دولت‌ها می‌توانند در قالب خرده‌سیستم‌ها یا مجموعه‌های امنیتی منطقه‌ای، امنیت دسته‌جمعی تشکیل دهند. (۱۸)

نگاه ونت به سیاست بین‌الملل، حاکی از آن است که وی اصل مبارزه برای قدرت را می‌پذیرد، اما تحلیل ساختارگرایانه هابزی از سیاست بین‌الملل را بسیار ناقص و نارسا می‌داند. ممکن است در بستر آنارشیسم بین‌الملل، دولت‌ها به این تصور رسیده باشند که باید برای قدرتمندشدن تلاش کرد و اگر دولتی تلاش نکند، دیگران به کمک آن نخواهند شتافت، اما این تصور که اگر به فکر تحکیم قوای نظامی نباشیم، در معرض خطر حذف‌شدن هستیم، صرفاً در شرایط خاصی و برای دولت‌های خاصی اتفاق افتاده و برداشت رایج و فراگیری نبوده است. تحلیل ونت نشان می‌دهد مبارزه برای قدرت می‌تواند در بستر مسالمت‌آمیز و دوستانه صورت گیرد. وی به روابط دولت‌های آتلانتیک شمالی از جمله ایالات متحده و کانادا طی دهه‌های اخیر اشاره می‌کند که احتمال خشونت و جنگ را تقریباً به صفر رسانده‌اند. در عین حال، این بدان معنی نیست که اصل رقابت برای قدرت وجود ندارد. اولاً، در ترکیب عناصر و مبانی قدرت ملی تحولاتی ایجاد شده و ثانیاً، سازوکارهای رقابت بر سر قدرت تغییر کرده است.

امروزه، منطق مبارزه برای قدرت، چه در سطح سیستم بین‌الملل و چه در سطح زیر سیستم‌ها، تغییراتی کرده است. شرایط حاکم بر تعاملات نوین میان چین و آمریکا با شرایط حاکم بر تعاملات آمریکا و شوروی در دوره جنگ سرد تفاوت اساسی دارد.

در سطح مناطق نیز این تفاوت‌ها بسیار آشکار است، هرچند باز محدود دولت‌هایی هستند که خود را با شرایط نوین تطبیق نداده‌اند. کره شمالی و کره جنوبی، هر دو برای تبدیل‌شدن به قدرت منطقه‌ای تلاش کرده‌اند. کره جنوبی الزامات جدید مبارزه برای قدرت را درک کرده و با آن هماهنگ شده، اما کره شمالی همچنان با شرایط و قواعد گذشته فعالیت می‌کند.

در ادبیات روابط بین‌الملل، معمولاً عناصری نظیر جمعیت، سرزمین، منابع طبیعی، اندازه اقتصاد، توانایی‌های نظامی، ثبات سیاسی و روحیه ملی، به عنوان عناصر و منابع قدرت ملی به شمار می‌روند. امروزه، در ارزیابی قدرت ملی، عواملی چون اندازه اقتصاد، رشد اقتصادی، سطح آموزش، تکنولوژی و مشروعیت سیاسی در مقایسه با گذشته اهمیت بیشتری پیدا کرده و

در عوض، عواملی نظیر سرزمین، جمعیت، مواد خام و نیروی نظامی، اهمیت و جذابیت سابق را ندارند. به علاوه، امروزه اکثر کشورهای بزرگ جهان دریافته‌اند که به کارگیری نیروی نظامی در مقایسه با گذشته پرهزینه‌تر شده است. این مسأله به ویژه از خطر تشدید مناقشه و ایجاد جنگ هسته‌ای ناشی می‌شود. امنیتی‌شدن روابط بین‌الملل، علاوه بر تقویت احتمال جنگ هسته‌ای، باعث اختلال یا قطع روابط سودمند دولت‌ها در حوزه‌های دیگر می‌شود. (۱۹)

نکته دیگر اینکه، در سازوکارهای اعمال قدرت نیز تغییراتی مشاهده می‌شود. این امر از آنجا ناشی می‌شود که جایگاه قدرت نرم در مقایسه با گذشته مهم‌تر شده است. قدرت نرم هر کشور، ریشه در توانایی آن در رسمیت‌بخشیدن به برخی هنجارها، ارزش‌ها و نهادهاست. در اینجا، فراتر از به کارگیری ابزارهای تنبیهی یا حتی تشویقی (چماق و هویج)، جلب اعتماد با تکیه بر منابع فرهنگی اهمیت می‌یابد. اعمال‌کننده قدرت به این خاطر بر دیگران تأثیر می‌گذارد که آنها ارزش‌ها و هنجارهایش را پذیرفته‌اند و با رضایت تن به خواسته‌ها می‌دهند. به تعبیر نای این چهره قدرت را می‌توان قدرت غیرمستقیم یا رفتار جذب‌کننده قدرت نامید.

در صورتی که دولتی بتواند قدرتش را در نگاه دیگر کشورها مشروع جلوه دهد، با مقاومت کمتری در برابر خواسته‌هایش مواجه خواهد شد. اگر آن دولت قادر باشد هنجارهایی بین‌المللی ایجاد کند که با هنجارهای جامعه‌اش هماهنگ باشد، احتمال اینکه به سمت تغییر آنها پیش برود، کاهش می‌یابد. اگر دیگران نیز چنین هنجارهایی را بپذیرند، زمینه با دوام‌تری برای اعمال قدرت باقی می‌ماند. امروزه، این وجه از اعمال قدرت، اهمیت بیشتری در سیاست بین‌المللی یافته است. (۲۰)

در چنین بستری، دولتی که برای تبدیل‌شدن یا تثبیت موقعیت خود به عنوان قدرت منطقه‌ای تلاش می‌کند، باید با ریزه‌کاری‌های منطقی نوین حاکم بر رقابت قدرت آشنا باشد. در فضای نوین جهانی، برای صعود موفقیت‌آمیز از نردبان قدرت، صرف تجهیز به سیستم‌های امنیتی و نظامی مدرن کافی نیست. امروزه، بدون رسیدن به سطح مقبولی از توسعه سیاسی و اقتصادی نمی‌توان در عرصه بین‌المللی رقابت برای قدرت، به نتایج مطلوب رسید. به علاوه، در کنار تحکیم مبانی داخلی قدرت ملی، لازم است شرایط بین‌المللی نیز مورد توجه قرار گیرد. نکته بنیادینی که توجه به آن در عرصه بین‌المللی حایز اهمیت است، بازی در چارچوب

قواعد و هنجارهای پذیرفته شده بین‌المللی است. دولتی که مخالف قواعد و هنجارهای جاافتاده بین‌المللی است، فقط در صورتی می‌تواند نفوذ و جایگاه بین‌المللی‌اش را مستحکم سازد که بتواند قواعد و هنجارهای جایگزین مقبول‌تری را ارائه کند.

نکته مهم دیگر اینکه، مبانی داخلی و بین‌المللی قدرت ملی، پیوندی عمیق با همدیگر دارند. حکومتی که از مشروعیت سیاسی لازم برخوردار نیست و یا به لحاظ اقتصادی - صنعتی، کشور را در وضعیت فقر و عقب‌ماندگی قرار داده، نمی‌تواند بازیگر لایقی در عرصه بین‌المللی تلقی شود. همچنین، کشوری که مقید به قواعد بازی پذیرفته شده بین‌المللی نیست، در پیشبرد اهداف و برنامه‌های داخلی نیز با مشکل مواجه می‌گردد.

با نگاهی کلی به سیستم‌های منطقه‌ای موجود در جهان، می‌توان آشنایی دولت‌ها با مبانی و لوازم نوین قدرت ملی را در سه سطح کلی ارزیابی کرد.

برخی مناطق از جمله اروپای غربی، شامل دولت‌هایی هستند که همگی با مؤلفه‌های نوین قدرت ملی آشنا بوده و در آن چارچوب حرکت می‌کنند. این امر باعث شده رقابت قدرت در منطقه، شکلی نرم و نامحسوس داشته باشد. با نگاهی به رقابت آلمان و فرانسه و به ویژه، مقایسه نحوه تعامل آنها در سال‌های جاری با سال‌های دهه ۱۹۳۰، تمایز چنین وضعیتی آشکارتر می‌گردد.

در رده دوم، مناطقی شامل آسیای شرقی قرار دارند که در آنها، اراده‌ای جدی برای حرکت به سمت رده اول (مشابه وضع اروپای غربی) وجود دارد، اما هنوز برخی دولت‌ها با آن موافق نیستند. از مصادیق این دولت‌ها می‌توان به کره شمالی در آسیای شرقی اشاره کرد.

در رده سوم، با مناطقی نظیر خلیج فارس مواجه می‌شویم که در آنها هنوز وجود اراده جدی برای پذیرش اقتضائات نوین قدرت ملی مشاهده نمی‌شود. هرچه از سطح اول به سمت سطوح پایین‌تر حرکت کنیم، از میزان انسجام منطقه کاسته می‌شود و رقابت قدرت منطق خشن‌تری به خود می‌گیرد.

ج. ویژگی های قدرت های منطقه ای

قدرت های منطقه ای، در واقع، قدرتمندترین دولت ها در سطح مناطق یا سیستم های منطقه ای هستند. تعداد قدرت های منطقه ای در هر منطقه، بستگی به وضع توزیع قدرت در آن منطقه دارد. بر این اساس، ممکن است منطقه شکل تک قطبی، دوقطبی یا چندقطبی داشته باشد. وضعیت تک قطبی، معمولاً در مناطقی شکل می گیرد که قدرت منطقه ای موجود، همزمان قدرت بزرگ یا ابرقدرت نیز باشد؛ مثل روسیه در آسیای مرکزی و ایالات متحده در آمریکای شمالی. توزیع قدرت در مناطقی که فاقد چنین قدرت هایی هستند، معمولاً تحت تأثیر دخالت قدرت های فرامنطقه ای است. آنها ممکن است از نقش محوری یک قدرت منطقه ای حمایت کنند (مثل ایران در خلیج فارس طی دهه ۱۹۷۰ که به تبع دکترین نیکسون موقعیت ژاندارمری پیدا کرده بود) یا به متوازن سازی قطب های قدرت تمایل داشته باشند (نظیر آنچه طی دهه های اخیر در خلیج فارس اتفاق افتاده است).

برای فهم نقش قدرت های فرامنطقه ای باید اولاً، قدرت های فرامنطقه ای دخیل در منطقه و در عین حال، وزن آنها را دریابیم؛ ثانیاً، به منافع و سیاست های آنها در منطقه توجه کنیم و ثالثاً، سطح تأثیرپذیری منطقه از نفوذ و دخالت قدرت های فرامنطقه ای را مورد توجه قرار دهیم. فراتر از اینکه قدرت های فرامنطقه ای نفوذ تعیین کننده ای داشته باشند یا نه، خود قدرت های منطقه ای ممکن است به استراتژی های متفاوتی روی آورند. در شرایط موجود در منطقه خلیج فارس، عربستان سعودی بیشتر دنبال برقراری نوعی توازن در برابر قدرت های منطقه ای دیگر یعنی ایران و عراق است، اما برای ایران، تبدیل شدن به قدرت بی رقیب در منطقه اهمیت اساسی دارد. در شرق آسیا، چین در پی اعمال نوعی نقش رهبری است، اما ژاپن به دنبال موازنه قدرت است و در همین راستا، از حمایت قدرت های فرامنطقه ای (ایالات متحده) برخوردار می باشد. در اروپا، قدرت های منطقه شامل انگلستان، فرانسه و آلمان، نه تنها از هژمونی طلبی پرهیز می کنند، بلکه درصددند با همکاری و همگرایی، نوعی بلوک منطقه ای قدرتمند تشکیل دهند. آنها اگرچه حافظ نوعی توازن قدرت در منطقه هستند، اما موازنه سازی شان با همکاری و تفاهم نزدیک همراه است. در آسیای مرکزی و قفقاز، نقش غالب روسیه کاملاً آشکار است و هیچ دولتی در پی موازنه سازی در برابر آن نیست. در عین

حال، آنها غالباً به روسیه به عنوان قدرت رهبر و هژمون نمی‌نگرند. ایالات متحده در آمریکای شمالی، هژمونی طلبی آشکاری دارد و این نقش تا حد زیادی پذیرفته شده است. در مناطق مختلف آفریقا نیز برخی قدرت‌های منطقه‌ای نظیر لیبی، نیجریه و آفریقای جنوبی، داعیه‌های برتری خواهانه دارند. در مجموع، اینکه چرا استراتژی قدرت‌های منطقه‌ای متفاوت است، بستگی به عوامل متعددی چون موقعیت قدرت آنها، برداشت آنها از موقعیت خود و نگاه آنها به محیط بین‌المللی دارد.

در اینجا، بحث خود را صرفاً به قدرت‌های منطقه‌ای بدون موقعیت قدرت فرامنطقه‌ای محدود می‌کنیم. ایویند استرود^۱، از محققان این حوزه مطالعاتی، برای قدرت منطقه‌ای یا به تعبیر وی «قدرت بزرگ منطقه‌ای»، چهار مشخصه تعریف می‌کند. به تعریف وی، قدرت منطقه‌ای دولتی است که:

۱. به لحاظ جغرافیایی در بخشی از منطقه معینی قرار گیرد.
۲. قادر به مقابله با هرگونه ائتلاف سایر دولت‌ها در منطقه باشد.
۳. نفوذ بالایی در امور منطقه‌ای داشته باشد.
۴. به واسطه منزلت و اعتبار منطقه‌ای‌اش، پتانسیل تبدیل شدن به قدرت بزرگ در مقیاس جهانی را داشته باشد. (۲۱)

در شرایط نوین جهانی، همان‌طور که انتظارات جدیدی در باب مسئولیت‌پذیری قدرت‌های جهانی شکل گرفته، قدرت‌های منطقه‌ای نیز با چنین انتظاراتی مواجهند. ساموئل هانتینگتون در مقاله «ابر قدرت تنها» و در نقد سیاست خارجی ایالات متحده، ضمن تأکید بر لزوم مسئولیت‌پذیری ابرقدرت در قبال مسایل مختلف کل اجتماع بین‌المللی، بر آن است که اعضای اجتماع بین‌المللی برای ایالات متحده، عبارتند از کشورهای آنگلو ساکسون، اسرائیل، ژاپن، آلمان، برخی کشورهای اروپای شرقی و برخی کشورهای آمریکای مرکزی. اگرچه این‌ها بخش مهمی از اجتماع بین‌الملل را تشکیل می‌دهند، اما همه آن نیستند. (۲۲)

همچنین، از قدرت‌های منطقه‌ای انتظار می‌رود با تجهیز به اقتدار معنوی نسبت به امور مختلف منطقه بی‌تفاوت نباشند و به خصوص در قبال منازعات منطقه در نقش صلح‌ساز و پلیس مقبول ظاهر شوند. این نقش مغایرتی با اصل رقابت قدرت ندارد. برای قدرت‌های منطقه‌ای، منطقه نقش حیات خلوت آنها را دارد و از این‌رو، حفظ نظم و امنیت آنها مهم است. اقتضای بقای موقعیت قدرت‌های منطقه این است که آنها به صورت مروج و حامی قواعد و هنجارهای مقبول بین‌المللی در منطقه‌شان ظاهر شوند. در غیر این صورت، قدرت و موقعیتشان در معرض تهدیدات جدی قرار خواهد گرفت.

به نظر ماکس شوومان^۱، برای اینکه قدرت منطقه‌ای بتواند در نقش رهبر منطقه‌ای عمل کند، باید حایز چهار پیش‌شرط مهم باشد:

۱. پویایی‌های داخلی^۲. پویایی‌های داخلی در اقتصاد و سیستم سیاسی دولت باعث می‌شود قدرت منطقه‌ای بتواند نقش پیش‌رو و ثبات‌دهنده را در منطقه بازی کند.

۲. تمایل^۳. قدرت منطقه‌ای باید نشان دهد علاقه‌مند به ایفای نقش رهبر و ثبات‌دهنده منطقه است. اگر تمایل به داشتن نقش حافظ صلح ندارد، حداقل لازم است رغبت خود به صلح‌سازی را نشان دهد.

۳. ظرفیت‌ها^۴. قدرت منطقه‌ای باید ظرفیت و توانایی پذیرش رهبری منطقه را داشته باشد.

۴. پذیرش^۵. قدرت منطقه‌ای لازم است از سوی همسایگان منطقه‌ای خود به صورت رهبر مسئول در قبال امنیت منطقه پذیرفته شود. البته، شاید پذیرش فرامنطقه‌ای نیز ضرورت داشته باشد، به این معنی که در بین دولت‌های خارج از منطقه مقبولیت داشته باشد. پذیرش و حمایت فرامنطقه‌ای، به ویژه از سوی قدرت‌های جهانی، بسیار بااهمیت است. (۲۳)

دیوید بالدوین، مفهوم قدرتمندی دولت را با ابعاد دیگری توصیف می‌کند که چه در سطح منطقه‌ای و چه فرامنطقه‌ای قابل بررسی‌اند. این ابعاد عبارتند از:

1 . Maxi Schoeman
2 . internal dynamics
3 . Willingness
4 . Capacity
5 . acceptance

۱. عرصه^۱. به این معنی که قدرت بازیگر منطقه‌ای در عرصه‌های مختلف اقتصادی و امنیتی متفاوت باشد.
۲. حوزه^۲. در این جا منظور، حوزه نفوذ است که به طبع، برای قدرت منطقه‌ای در حد منطقه است.
۳. وزن^۳. اشاره به اعتبار و انکارپذیری قدرت منطقه‌ای در برابر سایر دولت‌های منطقه دارد.
۴. هزینه‌ها^۴. دولتی که در موقعیت قدرت منطقه‌ای است، مثل سایر قدرت‌ها باید برای جلب پذیرش و تبعیت دیگران، مایل و قادر به پرداخت هزینه‌های لازم باشد.
۵. ابزارها^۵. ابزارها شامل کلیه سازوکارها و روش‌های سمبلیک، اقتصادی، نظامی و دیپلماتیک اعمال قدرت می‌باشد. (۲۴)

دانیل فلیمز^۶ از دیگر محققان موضوع قدرت منطقه‌ای، در تعریف و تمییز قدرت‌های منطقه‌ای از چهار معیار اساسی استفاده می‌کند. این معیارها یا پیش‌شرط‌ها عبارتند از:

۱. تدوین طرح ادعای رهبری. اولین پیش‌شرط لازم برای هر قدرت منطقه‌ای یا قدرتی که در پی ایفای نقش رهبری منطقه است، این است که دولت مدعی، به انحاء مختلف، تمایل و قابلیت خود را برای ایفای چنین نقشی نشان دهد. دو عرصه‌ای که ورود فعالانه دولت مدعی به آنها اهمیت اساسی دارد، عبارتند از اقتصاد و امنیت. دولت مدعی باید نشان دهد ثبات و امنیت منطقه برایش مهم است و در این راستا حاضر است هزینه کند. همچنین، باید نشان دهد رشد، شکوفایی و توسعه اقتصاد منطقه اهمیت اساسی دارد و حاضر است برای ایجاد نهادهای لازم فعالانه تلاش کند. به عبارت دیگر، قدرت منطقه‌ای باید به طور خیرخواهانه نشان دهد آماده رهبری تثبیت امنیت و رشد اقتصاد کشورهای منطقه است. هرچه سازوکارهای توجیه‌کننده موقعیت قدرت منطقه‌ای قابل پذیرش‌تر باشد و بتواند رضایت بیشتری جلب کند، طبیعتاً قلمرو نفوذش گسترده‌تر خواهد شد.

1 . Scope
2 . Domain
3 . Weight
4 . Costs
5 . Means
6 . Daniel Flesmes

۲. **برخورداری از منابع ضروری قدرت.** منابع قدرت به دو دسته مادی و معنوی قابل تفکیک‌اند. زمانی که صحبت از منابع مادی می‌شود، شاید در ابتدا توان نظامی به ذهن متبادر شود، اما واقعیت این است که توان نظامی خود تحت تأثیر منابع اساسی تری چون توان اقتصادی، قابلیت‌های علمی - فنی، شرایط جمعیت‌شناختی و مشخصه‌های جغرافیایی است. در این میان، به ویژه، نقش توان اقتصادی مهم است. هرچه شاخص‌های رشد و توسعه اقتصادی کشور قوی‌تر باشد، پشتوانه محکم‌تری برای قدرت دولت فراهم خواهد بود. برای تقویت و رقابت‌پذیرترساختن اقتصاد باید بخش صنعت به رشد قابل قبولی رسیده باشد. دو شاخص مهمی که در ارزیابی اقتصاد اهمیت بسیاری دارند، عبارتند از میزان رشد تولید ناخالص داخلی و به تبع آن، درآمد سرانه و سطح برابری. به طبع، با اقتصاد قوی و توسعه‌یافته، شرایط مناسب‌تری برای فراهم‌سازی منابع امنیتی و در رأس آن امکانات نظامی ایجاد خواهد شد. در حوزه منابع معنوی نیز، متغیرهایی چون مشروعیت و ثبات سیاسی، فرهنگ سیاسی و اجتماعی حاکم بر کشور مورد توجه قرار می‌گیرند. دولتی که در پی اعمال قدرت بر دیگران است، باید به اعمال قدرت خود مشروعیت دهد. برای جلب مشروعیت، صرف منابع مادی کافی نیست، بلکه سیاست خارجی چنین دولتی باید حاوی مضامین اخلاقی و فرهنگی جذاب باشد. باید به دیگران اطمینان داده شود که نظمی که به دنبال آن هستیم، عادلانه و مبتنی بر منافع همگانی است. دولتی که خود ساختار سیاسی غیرعادلانه و مستبدانه دارد، نمی‌تواند حامل مناسبی برای این شعارها باشد. ارزش‌ها و هنجارهای فرهنگی باید به گونه‌ای معرفی شوند که برای دیگران قابل قبول و معتبر تلقی شوند. البته، منابع معنوی کشور فراتر از این موارد است و حتی عناصری چون سمبل‌ها و مشخصه‌های روحی - روانی قدرت منطقه‌ای را دربرمی‌گیرند. مجموع این‌ها - که منابع قدرت نرم را تشکیل می‌دهند - اگر باعث حسن شهرت و اعتمادپذیری دولت مدعی شوند، به اعمال قدرت آن مشروعیت می‌بخشند.

۳. **به کارگیری مناسب ابزارهای سیاست خارجی.** منابع و توانمندی‌های مختلفی که قدرت منطقه‌ای دارد، زمینه‌ساز به‌کارگیری ابزارهای مختلف و در عین حال به هم پیوسته‌ای است. این ابزارها طیفی را تشکیل می‌دهند که در یک سوی آن اجبار^۱ و در سوی دیگر آن،

1 . Coercion

ترغیب^۱ قرار دارد. ابزارها ممکن است شکل مادی یا غیرمادی داشته باشند. نمود بارز ابزارهای مادی، ابزارهای اقتصادی و نظامی می‌باشند. از ابزارهای اقتصادی می‌توان به سرمایه‌گذاری خارجی، تجارت و اعطای کمک اشاره کرد که دولت اعمال‌کننده قدرت می‌تواند با افزایش یا کاهش آنها در قبال دولت‌های مورد نظر، طرف‌های مقابل را به همراهی با خود سوق دهد. ابزارهای نظامی نیز ممکن است با به‌کارگیری مستقیم اجبار نظامی علیه مخاطبان یا سازوکارهای غیرمستقیم نظیر حمایت نظامی از دشمنان دولت یا دولت‌های خاص به تحقق خواسته‌های قدرت منطقه‌ای منجر گردد، اما منظور از ابزارهای غیرمادی، ابزارهای نهادی می‌باشد که در آن، ارزش‌ها، هنجارها و قواعد و رویه‌های رسمی و غیررسمی اهمیت می‌یابند. نهادهای بین‌المللی، به ظاهر برآیند توافق‌های بین‌المللی فراگیر می‌باشند، اما در واقع، عمدتاً تحت تأثیر اراده و خواست قدرت‌ها می‌باشند. در مورد نهادهای منطقه‌ای نیز ممکن است این تصور وجود داشته باشد که آنها محصول توافق دولت‌های منطقه هستند و آزادی عمل قدرت‌های منطقه‌ای را محدود می‌کنند. در اینجا نیز بی‌توجهی به نقش اساسی قدرت در خلق، حفاظت و تنظیم اصول، هنجارها، قواعد و رویه‌های منطقه‌ای، گمراه‌کننده خواهد بود. از سوی دیگر، یکی از معیارهای مهم ارزیابی قدرت‌ها - چه جهانی و چه منطقه‌ای - سطح نفوذ آنها در چنین نهادهایی می‌باشد. بنابراین، یکی از ابزارهای مهم اعمال قدرت توسط قدرت‌ها یا رهبران منطقه‌ای، نفوذ در نهادهای منطقه‌ای است که به تبع آن، سیاست‌ها و رفتارهای دولت‌های منطقه، به نحوی تحت نظارت و تأثیر آنها قرار می‌گیرد.

۴. پذیرش نقش رهبری توسط دولت‌های ثالث. برای تثبیت موقعیت قدرت هر دولت، پذیرش آن از سوی دولت‌های ثالث اعم از دولت‌های قدرتمندتر، دولت‌های هم‌رده و دولت‌های ضعیف‌تر ضروری است. برای اینکه هر دولت به قدرت منطقه‌ای تبدیل شود، لازم است ابرقدرت‌ها و قدرت‌های بزرگ ذی‌نفوذ در منطقه، از موقعیت جدید آن دولت استقبال کنند. اگر قدرت‌های منطقه‌ای دیگری در منطقه وجود دارند، اضافه‌شدن یک دولت دیگر به قدرت‌های هم‌ردیف خود را بپذیرند و اگر قرار است دولت‌هایی تحت نفوذ یا رهبری آن درآیند، موقعیت قدرت و نقش رهبری دولت مذکور را تأیید کنند. در جهان نوین، پذیرش

صعود موقعیت قدرت هر دولت توسط سایرین، مستلزم رفتار مسئولانه آن دولت است. این مسأله، به خصوص در مورد همسایگان منطقه‌ای قدرت منطقه‌ای نوظهور ضرورت ویژه‌ای دارد، چرا که اعمال قدرت و رهبری آن در اصل متوجه کشورهای منطقه خواهد بود و اگر آنها نپذیرند، می‌توانند متفقانه و با حمایت قدرت‌های فرامنطقه‌ای بر موقعیت قدرت منطقه‌ای تأثیر منفی بگذارند. برای قدرت منطقه‌ای مهم است که بداند چرا و تحت چه شرایطی، دیگران تحت نفوذ و هدایت آن قرار می‌گیرند. در این صورت، سیاست‌ها و اقداماتش سنجیده‌تر و پذیرفتنی‌تر خواهد بود و تهدیدات احتمالی علیه موقعیت قدرت منطقه‌ای کاهش خواهد یافت. در مجموع، آنچه‌انکه در رویکرد سازه‌نگاری مطرح است، سلسله‌مراتب قدرت در روابط بین‌الملل، نوعی بنیان تفاهمی نیز دارد. در چارچوب چنین تفاهمی است که دیگران به ارتقاء موقعیت قدرت یک دولت رضایت می‌دهند. (۲۵)

مؤلفه‌های قدرت منطقه‌ای در تعریف دانیل فلیمز

شرایط کلی	اجزاء مهم
۱ طرح ادعای رهبری	رهبری امنیت و ثبات منطقه
	رهبری رشد و توسعه اقتصادی منطقه
۲ منابع ضروری قدرت	مادی (نظامی، اقتصادی، فنی، جغرافیایی و...)
	غیرمادی (اصول اخلاقی، ارزش‌ها، هنجارها و...)
۳ ابزارهای سیاست خارجی	اجباری (مادی یا غیرمادی)
	ترغیبی (مادی یا غیرمادی)
۴ پذیرش از سوی دولت‌های ثالث	دولت‌های منطقه
	قدرت‌های ذی‌نفوذ فرامنطقه‌ای

مجموع این پیش‌شرط‌ها، ارتباط منطقی با همدیگر دارند. دولتی که در صدد رسیدن به موقعیت قدرت ذی‌نفوذ و رهبری منطقه‌ای است، باید ضمن اینکه تمایل خود را نشان می‌دهد،

به رضایت و پذیرش دیگران نیز توجه کند. دولت‌های دیگر، با توجه منابع و ابزارهای دولت مذکور، در قبال خواست آن موضع می‌گیرند. منابع و ابزارهای اعمال قدرت، به دو دسته مادی و غیرمادی (یا معنوی و نهادی) قابل تقسیمند.

در حالی که منابع و ابزارهای مادی، قدرت سخت دولت را نشان می‌دهند، منابع و ابزارهای معنوی، حکایت از قدرت نرم آن دارند. این دو دسته، مکمل و مقوم همدیگرند. به ویژه، برای پذیرش موقعیت از سوی دولت‌های ثالث، برخورداری از منابع و ابزارهای معنوی مناسب اهمیت تعیین‌کننده دارند. به عنوان مثال، در منطقه خاورمیانه، در یک سو، دولت‌هایی نظیر قطر وجود دارند که به رغم تأکید بر منابع و ابزارهای معنوی و نهادی، از تحکیم متناسب بنیان‌های قدرت سخت ناتوان بوده‌اند. در سوی دیگر، رژیم‌هایی نظیر اسرائیل وجود دارند که به لحاظ مبانی قدرت نرم ناتوان هستند، اما در جهت تقویت مبانی قدرت سخت عملکرد نسبتاً موفقی داشته‌اند. هیچ‌یک از این دو گروه نتوانسته‌اند به جایگاه قدرت هژمون منطقه‌ای صعود کنند. البته، دولت‌های دسته سومی شامل ترکیه نیز وجود دارند که در تلاشند موضع متعادلی اتخاذ کرده و پروژه‌های تحکیم قدرت سخت و نرم را به موازات هم پیش ببرند. از این‌رو، دولت‌های مدعی قدرت منطقه‌ای در خاورمیانه، عمدتاً پیش‌شرط‌های رسیدن به موقعیت هژمونیک منطقه‌ای را به شکل ناقصی تحقق بخشیده‌اند.

امروزه، تجربه عملکرد قدرت‌های منطقه‌ای، نشان می‌دهد میزان کارآمدی قدرت مدعی رهبری منطقه‌ای در ایجاد و حفظ همکاری و همگرایی نهادمند - که نمود مهم قدرت نرم آن به شمار می‌آید - نه تنها در حفظ موقعیت قدرت منطقه‌ای نقش اساسی دارد، بلکه پیش‌شرطی مهم برای ورود به جرگه قدرت‌های بزرگ می‌باشد. تئوری هژمونی تعاونی^۱ به این مسأله می‌پردازد که چرا برخی دولت‌های قدرتمند منطقه‌ای به نهادسازی منطقه‌ای می‌پردازند و این‌گونه نهادسازی، چه آثاری در پی دارد. (۲۶)

استراتژی هژمونی تعاونی، قدرت منطقه‌ای را قادر می‌سازد با ایجاد هویت مشخص برای منطقه، نه تنها انسجام و همگرایی منطقه را تثبیت کند، بلکه قدرت چانه‌زنی خود را در عرصه فراملی بالا ببرد. در این راستا، قدرت منطقه‌ای باید در فرایند نهادسازی تأکید بیشتری بر

1 . Co – operative hegemony

عناصر اقتصادی داشته باشد. هرچه کشورهای منطقه از سطح توانمندی‌ها و مزیت‌های اقتصادی بالایی برخوردار باشند، مزیت‌های همکاری بالا خواهد بود. نهادینه شدن همکاری منطقه‌ای، کمک زیادی به ثبات و امنیت منطقه می‌کند و از ایجاد بلوک‌بندی‌های دردرساز جلوگیری می‌کند. در چنین شرایطی، قدرت منطقه‌ای شاهد هماهنگی رضایتمندانه دولت‌های منطقه با اصول و ایده‌های مورد حمایتش خواهد بود و به آسانی، سیاست‌های داخلی و خارجی همکاران منطقه‌ای‌اش را تحت نفوذ درخواست خواهد آورد و موقعیتش به عنوان قدرت هژمون منطقه‌ای، تحکیم خواهد شد. (۲۷)

البته، استراتژی هژمونی تعاونی، با مشکلاتی نیز همراه می‌باشد. از جمله اینکه، خود ایجاد و حفظ چنین نهادهایی برای قدرت منطقه‌ای هزینه‌بر است. به خصوص که قرار است شکل دائمی داشته و قدرت منطقه‌ای تعهدات طولانی مدت داشته باشد. همچنین، این استراتژی نوعی تسهیم قدرت در منطقه ایجاد می‌کند و قدرت منطقه‌ای، دیگران را در بهره‌برداری از قدرت خود شریک می‌کند. به عبارت دیگر، در چانه‌زنی‌ها در سطح جهانی، باید پی‌گیری‌کننده منافع منطقه‌ای نیز باشد، نه فقط منافع ملی. اینها نمودهای مهم مشکلاتی است که قدرت منطقه‌ای به تبع پی‌گیری استراتژی هژمونی تعاونی با آنها مواجه می‌شود. (۲۸) در عین حال، به نظر می‌رسد مزیت‌های آن غالب است و بسیاری از قدرت‌های منطقه‌ای مهم در جهان امروز، به چنین سمتی گرایش دارند. امروزه، استراتژی بسیاری از قدرت‌های منطقه‌ای به خصوص در مناطق توسعه‌یافته به این جهت تمایل دارد. آلمان و فرانسه در اروپا و ژاپن در آسیای شرقی، نمونه‌های بارز دولت‌هایی هستند که مرجعیت خود در منطقه‌شان را با توسعه و تعمیق همکاری‌های نهادمند منطقه‌ای تعریف کرده‌اند که با موفقیت نیز همراه بوده است. این دولت‌ها، در عین حال، تلاش داشته‌اند هزینه‌های مدیریت همگرایی منطقه‌ای را به نحوی مشارکتی کنند تا موجب سوءاستفاده دیگران، به خصوص قدرت‌های درجه دوم منطقه نشود.

نتیجه‌گیری

در عرصه بین‌الملل، همچنان اصل قدرت به عنوان محرک و جهت‌دهنده اصلی سیاست خارجی دولت‌ها عمل می‌کند، هرچند در سازوکارهای کسب و حفظ قدرت تغییراتی ایجاد

شده است. اگرچه سیاست بین‌الملل متکی بر اصل قدرت است، اما ضرورتاً وضعیت هابزی ندارد. نگاه کلی به تاریخ روابط بین‌الملل، نشان می‌دهد وضع هابزی در دوره‌های تاریخی خاص و مناطق خاصی حاکم بوده و روابط بین‌الملل، غالباً وضع لاکی داشته است. تحولات دهه‌های اخیر نیز حاکی است سیاست بین‌الملل از گفتمان هابزی فاصله بیشتری گرفته و در عوض، گفتمان لاکی و حتی کانتی تقویت شده‌اند. البته، این ضرورتاً بدان معنا نیست که روند موجود، دائمی و گریزناپذیر است، بلکه حداقل می‌توان پذیرفت شرایط فعلی سیاست بین‌الملل این گونه است. روند مذکور، گویای این واقعیت است که بر اهمیت قدرت نرم افزوده می‌شود و دولت‌ها، گرایش فزاینده‌ای به عناصر قدرت نرم پیدا می‌کنند. به علاوه، در میان عناصر قدرت سخت نیز از نقش توانمندی‌های نظامی کاسته شده و بر نقش و اهمیت توانمندی‌های اقتصادی - صنعتی افزوده می‌شود.

در چنین فضایی، سیاست قدرت دولت‌ها با پیچیدگی‌هایی همراه می‌شود. چنان‌که دولت‌ها ظرافت‌ها و منطقی‌ترین سیاست قدرت را درنیابند، طبیعتاً به رده‌های پایین‌تر سلسله‌مراتب نوین قدرت سقوط می‌کنند.

امروزه، اتکاء صرف به توانمندی‌های نظامی و اتخاذ دیپلماسی ستیزه‌جویانه و تهاجمی، سازوکار کارآمدی برای ارتقاء موقعیت قدرت ملی تلقی نمی‌شود. به عنوان نمونه، کشورهایی چون ژاپن، آلمان و ایتالیا، چه در دهه‌های اولیه قرن بیستم و چه در دهه‌های اخیر، از اصل سیاست قدرت پیروی می‌کرده‌اند، اما تفاوت در روش‌ها و سازوکارها کاملاً روشن است. در دهه‌های اولیه قرن بیستم، برای این دولت‌ها چندان اهمیتی نداشت که دیگران چه قضاوتی در مورد سیاست‌های تهاجمی آنها می‌کنند و یا اینکه آیا رضایت دارند یا نه، اما امروزه، مسأله مشروعیت سیاست‌ها و اقداماتشان بسیار بااهمیت است. در هر دو دوره، سیستم بین‌الملل، آنارشیک بوده، اما منطبق حاکم بر این وضعیت‌ها، تفاوت‌های چشمگیری دارند. آنارشی حاکم بر سیستم بین‌الملل در نیمه اول قرن بیستم، شباهت زیادی به وضع طبیعی هابز داشت، اما آنارشی دهه‌های اخیر را نمی‌توان هابزی دانست.

رقابت در عرصه زیرسیستم‌ها یا سیستم‌های تابعه منطقه نیز منطبق مشابهی دارد. سیستم بین‌الملل، همیشه سیستم‌های تابعه را به سمت هماهنگی با الزامات و قواعد خود سوق

می‌دهد. از این رو، در جهان امروز، سیستم‌های منطقه‌ای نیز ناگزیر از هماهنگی با شرایط جدید می‌باشند. در سیستم‌های منطقه‌ای، برخی دولت‌ها به عنوان قدرت‌های منطقه‌ای عمل می‌کنند، برخی در موقعیت قدرت‌های درجه دوم قرار می‌گیرند و برخی دیگر در رده‌های پایین‌تر فعالیت دارند. قدرت منطقه‌ای ممکن است به لحاظ سلسله‌مراتب بین‌المللی در رده‌ای قرار داشته باشد که به تنهایی به عنوان نماینده سیستم عمل کند یا ممکن است به انحاء مختلف تحت تأثیر و نفوذ قدرت‌های فرامنطقه‌ای قرار داشته باشد. در هر صورت، بازی قدرت در مناطق، قواعدی دارد که از سوی سیستم به آن جهت داده شده است.

در جهان امروز، دولتی که در پی تبدیل شدن به قدرت منطقه‌ای است یا در صدد حفظ موقعیت خود به عنوان قدرت منطقه‌ای یا تبدیل شدن به قدرت جهانی است، در صورتی می‌تواند انتظار موفقیت داشته باشد که در چارچوب قواعد نوین قدرت عمل کند. در این چارچوب، لازم است در کنار مؤلفه‌های قدرت سخت، دولت مدعی، به حد متناسبی از عناصر قدرت نرم متکی باشد. مهمترین ملاک ارزیابی قدرت نرم هر دولت نیز در اعتبار، اعتمادپذیری و مشروعیت جایگاه آن است. رضایت دیگران یا مشروعیت، صرفاً در مورد دولت‌های منطقه نیست، بلکه رضایت قدرت‌های فرامنطقه‌ای نماینده سیستم نیز مهم است. قدرت منطقه‌ای موفق قدرتی است که ضمن دفع فشارهای سیستم بتواند به بهترین نحو ممکن، هماهنگی و همکاری دیگر دولت‌های منطقه را حول اصول، هنجارها و قواعدی که تعریف کرده، جلب کند. به عبارت دیگر، قدرت منطقه‌ای باید در ایجاد و حفظ نهادهای منطقه‌ای - که مولد همکاری، توسعه، امنیت و ثبات منطقه هستند -، پیشگام باشد. بنابراین، عملکرد قدرت منطقه‌ای باید عملکردی مسئولانه و خیرخواهانه باشد. در چنین صورتی است که برای ثبات یا تقویت موقعیت قدرت منطقه‌ای، می‌توان چشم‌انداز مثبتی پیش‌بینی کرد.

یادداشت‌ها

۱. جیمز دوئرتی و رابرت فالتزگراف، *نظریه‌های متعارض در روابط بین‌الملل*، ترجمه علیرضا طیب و وحید بزرگی (تهران: قومس، ۱۳۷۲)، ج اول، ص ۲۲۴.
۲. در این زمینه بنگرید به:
- Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: Randon House, 1979).
۳. در این زمینه بنگرید به:
- Immanuel Wallerstein, *The Capitalist World Economy* (Cambridge: Cambridge University, 1979).
۴. سیدحسین سیف‌زاده، *نظریه‌پردازی در روابط بین‌الملل: مبانی و قالب‌های فکری* (تهران: سمت، ۱۳۷۶) صص ۳۰۲ - ۳۰۳
۵. همان، صص ۳۰۴ - ۳۰۳.
6. Peter J. Katzenstein, "Regionalism in Comparative Perspective", *ARENA Working Papers*, Wp96/1, www.arena.uio.no/publications/wp96-1.htm.
7. Ibid.
۸. در این مورد بنگرید به:
- دیوید ای. لیک و پاتریک ام. مورگان (تدوین)، *نظم‌های منطقه‌ای؛ امنیت‌سازی در جهانی نوین*، ترجمه سیدجلال دهقانی (تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۱)، صص ۱۰۳ - ۷۳ و ۱۹۸ - ۱۷۹
۹. همان، صص ۱۹۷ - ۱۸۸
۱۰. همان، صص ۱۹۷ - ۱۹۶
۱۱. جان کنت گالبرایت، *آنتاتومی قدرت*، ترجمه محبوبه مهاجر (تهران: سروش، ۱۳۷۱)، ص ۱۵.
۱۲. مایکل کوردا، *قدرت: چگونه آن را بدست آوریم و چگونه از آن استفاده کنیم*، ترجمه قاسم کبیری (تهران: ققنوس، ۱۳۷۶)، ص ۲۱.
۱۳. جوزف اس. نای، *قدرت در عصر اطلاعات، از واقع‌گرایی تا جهانی شدن*، ترجمه سعید میرترابی (تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۷)، ص ۹۵.
۱۴. گالبرایت، پیشین (۱۱)، صص ۱۱ - ۱۰.
۱۵. در مورد رابطه قدرت و مشروعیت در عرصه بین‌الملل رجوع کنید به:

-Christopher Gelpi *The power & Legitimacy: Assessing The Role of Norms in Crisis Bargaining* (New Jersey: Princeton University, 2003).

۱۶. برای مطالعه مفصل تر در مورد منطق هابزی رجوع کنید به:

- الکساندر ونت، *نظریه اجتماعی سیاست بین‌الملل*، ترجمه حمیرا مشیرزاده (تهران: وزارت امور خارجه،

۱۳۸۴)، صص ۴۰۷ - ۳۷۸.

۱۷. همان، صص ۴۱۷ - ۴۰۸.

۱۸. همان، صص ۴۴۱ - ۴۳۳.

۱۹. نای، پیشین (۱۳)، صص ۹۹ - ۹۸.

۲۰. همان، صص ۱۰۱ - ۱۰۰.

21. Daniel Flesmes, "Conceptualising Regional Power in International Relations: Lessons from the South African Case", *GIGA* Research Programme: Power, Violence and Security (Working Papers), p. 10 Available: [http:// ideas. Repec. Org.](http://ideas.Repec.Org)

۲۲. بنگرید به:

- Samuel p. Huntington, "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*, 78/2 (1999), pp. 35 - 49.

23. Maxi Schoeman, "South Africa as Emerging Middle Power: 1994 - 2003", John Daniel, Adam Habib, and Roger Southall (eds), *State of the Nation: South Africa 2003 - 2004*, (Cape town: HSRC Press, 2003), p 353

24. David A. Baldwin, "Power and International Relations", Walter Carlsnaes, Thomas Risse, and Beth Simmons (eds.), *Handbook of International Relations* (London: Sage, 2002), pp. 178 - 179.

25. Flesmes, op.cit(21), pp. 12-18.

۲۶. بنگرید به:

- Thomas Pedersen, "Cooperative Hegemony: Power, Ideas, and Institutions in Regional Integration", *Review of International Studies*, 28 (2002), pp. 677 - 696.

27. Ibid, pp. 685 - 686.

28. Ibid, pp. 687 - 692.

بیماری هلندی و ضرورت استفاده درست از درآمدهای نفتی

تاریخ دریافت: ۱۳۸۸/۱/۲۰

تاریخ تأیید: ۱۳۸۸/۲/۲۵

محمد خضری*

چکیده

این مقاله در بخش نخست به بررسی ماهیت و چرایی پدیده بیماری هلندی و نشانه‌های آن در اقتصاد ایران می‌پردازد. بخش دوم نیز راهبردهای ممکن در مدیریت درآمدهای نفتی را در دستور کار قرار می‌دهد. تبعات منفی رونق منابع طبیعی (از جمله نفت) موضوع بحث بیماری هلندی است. تشخیص ظهور و بروز بیماری هلندی در اقتصاد کار ساده‌ای نیست. با این حال، شاخص‌هایی همچون تقویت پول ملی و افزایش نرخ ارز، افزایش قیمت کالاهای غیرقابل مبادله، افزایش واردات، کاهش سهم ارزش افزوده بخش‌های صنعت و کشاورزی از تولید ناخالص داخلی و جز اینها، از جمله مواردی هستند که اقتصاددانان به عنوان نشانه‌های بیماری هلندی در اقتصاد ذکر می‌کنند.

کلیدواژه‌ها: بیماری هلندی، درآمدهای نفتی، رونق منابع طبیعی، نرخ ارز

* دکترای اقتصاد از دانشگاه اصفهان، استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال دوازدهم • شماره چهارم • زمستان ۱۳۸۸ • شماره مسلسل ۴۶

مقدمه

نحوه استفاده از عواید حاصل از منابع طبیعی، از جمله نفت، همواره مورد توجه سیاستمداران، متخصصان اقتصادی و سیاسی و نیز گروههای مختلف اجتماعی بوده است. عملکرد کشورهای مختلف برخوردار از منابع طبیعی، نشان می‌دهد این ثروت بادآورده می‌تواند هم آفریننده و هم مخرب باشد. برای مثال، ثروت حاصل از فروش نفت خام برای کشور توسعه‌یافته‌ای همچون نروژ به مثابه موهبت و نعمت عمل کرده و به شکوفایی اقتصادی و افزایش رفاه ساکنان این کشور کمک کرده است. در عوض، این ثروت در کشورهای کمتر توسعه‌یافته‌ای از قبیل نیجریه، عراق، ونزوئلا، آرژانتین و جز اینها، به مثابه نوعی بلا عمل کرده و عملکرد اقتصادی و سیاسی آنها را تحلیل برده است. (۱)

ساکس و وارنر نشان داده‌اند اقتصادهایی که در سال ۱۹۷۰ نسبت صادرات منابع طبیعی‌شان به تولید ناخالص داخلی بالا بوده است، رشد اقتصادی پایین‌تری را در خلال سال‌های ۱۹۹۰ - ۱۹۷۰ تجربه کرده‌اند. (۲) در طول سی سال گذشته، کشورهای به لحاظ منابع طبیعی غنی نظیر مکزیک، نیجریه و ونزوئلا، عملکرد اقتصادی به مراتب ضعیف‌تری از کشورهای تازه صنعتی‌شده کره جنوبی، تایوان، هنگ کنگ و سنگاپور (که به لحاظ منابع طبیعی فقیرند) داشته‌اند. (۳) میشل راس استدلال می‌کند که دولت‌های بهره‌مند از ذخایر غنی منابع طبیعی، تمایل کمتری به استقرار نهادهای دموکراتیک و حرکت به سوی حکمرانی خوب دارند. (۴)

در ایران نیز بسیاری از صاحب‌نظران اقتصادی و سیاسی بر این باورند که ثروت نفت عملکرد اقتصادی کشور را تحلیل برده و اثر سوئی بر ساختار سیاست در کشور داشته است، به گونه‌ای که برخی چنان راه اغراق را می‌پیمایند که از ثروت نفت در کشور به مثابه بلا و نفرین یاد می‌کنند؛ به این مفهوم که نحوه استفاده از ثروت نفت در کشور به گونه‌ای بوده است که نتایج رفاهی و توسعه‌ای مورد انتظار از آن را به بار نیاورده است، چنان‌که گویی اقتصاد کشور به بیماری هلندی گرفتار شده است.

در این مقاله، کوشش می‌شود ضمن تبیین چیستی بیماری (یا عارضه) هلندی و شناسه‌های آن در اقتصاد، برخی از نشانه‌های آن در اقتصاد ایران شناسایی و تحلیل شود. سپس برخی

راهکارهایی که می‌تواند به تعدیل یا حذف بیماری هلندی در کشور کمک کند، ارائه شوند. این راهکارها در واقع، همان شیوه‌ها و قواعد مناسب استفاده از درآمدهای نفتی هستند.

الف. ماهیت و چیستی بیماری هلندی

اصطلاح بیماری هلندی برای اولین بار در مجله اکونومیست لندن در نوامبر ۱۹۷۷ پدیدار شد و در واقع عنوان مقاله‌ای بود که در آن تأثیر درآمدهای ارزی حاصل از کشف و صادرات گاز طبیعی در دریای شمال (محدوده متعلق به هلند) بر اقتصاد این کشور بررسی شده است. (۵) به دنبال کشف گاز طبیعی در هلند، این کشور که واردکننده سستی گاز بود به صادرکننده آن تبدیل و در نتیجه، عواید ارزی خارجی هنگامی نصیب کشور مزبور شد. با این حال، متعاقب این رخداد، قیمت‌ها (به ویژه در بخش کالاهای غیرقابل تجارت) و نرخ ارز واقعی افزایش پیدا کرد. در نتیجه، تولیدکنندگان و صادرکنندگان هلندی قدرت رقابت‌پذیری و سهم‌شان از بازار جهانی را از دست دادند و رشد اقتصادی در این کشور، به شدت کاهش یافت. (۶)

بنابراین، بیماری هلندی به وضعیتی اطلاق می‌شود که در آن به دنبال کشف یک منبع طبیعی همچون نفت و در نتیجه افزایش عواید ارزی حاصل از آن، نرخ ارز واقعی افزایش و عملکرد صادرات آن کشور کاهش می‌یابد. (۷) کم و کیف بیماری هلندی و تبعات آن بر عملکرد اقتصادی و سیاسی کشورها به ساختار اقتصاد، کیفیت و ساختار حکومت و نیز کیفیت نهادها بستگی دارد. عملکرد کشورهای غنی از نظر منابع طبیعی نشان داده است اقتصادهای آنها به طور متوسط آهسته‌تر از اقتصادهایی رشد کرده است که از نظر منابع طبیعی فقیر بوده‌اند. برای مثال، کشورهایی همچون ایران، نیجریه، ونزوئلا، آنگولا و اکوادور (که از نظر منابع طبیعی ثروتمندند)، در چند دهه اخیر، عملکرد ضعیفی را تجربه کرده‌اند، در حالی که کشورهای آسیایی که از نظر منابع طبیعی فقیرتر بوده‌اند، از رشد سریع اقتصادی برخوردار شده‌اند. (۸)

مک ماهان نتایج هشت مطالعه مختلف در مورد کشورهای در حال توسعه را بررسی می‌کند و نتیجه می‌گیرد که بیماری هلندی به واسطه واکنش‌های سیاستی نامناسب و ناکافی به

رونق‌های منابع طبیعی ایجاد می‌شود و سرنوشت محتوم کشورهای برخوردار از آن نیست. (۹) کشور نروژ نشان داده است که در صورت اتخاذ سیاست‌های مناسب اقتصادی (از جمله سیاست‌های پولی) و نیز داشتن حکمرانی خوب می‌توان از وقوع عارضه هلندی جلوگیری کرد. (۱۰) نکته لازم به ذکر آنکه، بیماری هلندی پدیده‌ای صرفاً مختص به رونق منابع طبیعی نیست، بلکه می‌تواند در نتیجه کمک‌های خارجی^۱ و غیره نیز ایجاد شود. (۱۱)

ب. نشانه‌های بیماری هلندی

تشخیص بیماری هلندی در اقتصاد کشورها به سادگی امکان‌پذیر نیست. در واقع، اثبات این نکته که بیماری هلندی در اقتصاد وجود دارد یا این عارضه حادث نشده است، کار ساده‌ای نیست. در موارد متعدد، دیده شده است که یک یا چند محقق اعلام می‌کنند که به استناد برخی مدارک، عارضه هلندی در اقتصادی رخ داده و دیگران نیز به استناد مدارک دیگر اعلام می‌دارند که این عارضه رخ نداده است. (۱۲) برای شناسایی بیماری هلندی نه تنها باید اثبات شود که نشانه‌های بیماری وجود دارد، بلکه باید نشان داده شود که این نشانه‌ها توسط بیماری هلندی به وجود آمده‌اند نه عوامل دیگر. برای مثال، افزایش اندازه بخش خدمات (به عنوان یکی از نشانه‌های این پدیده) می‌تواند ناشی از پدیده گذار طبیعی اقتصاد مثلاً به مرحله فراصنعتی باشد و یا آنکه افزایش نرخ واقعی ارز (به مثابه نشانه دیگر بیماری هلندی) ممکن است در نتیجه تغییر در مصرف دولت یا تغییر در خالص ذخایر خارجی، تفاوت بهره‌وری یا فساد مالی بوده باشد. (۱۳) با این حال، اقتصاددانان و متخصصان امر برای پی‌بردن به ظهور و بروز بیماری هلندی در اقتصاد و نیز انتقاد از عملکرد دولت‌ها در خصوص نحوه مصرف درآمدهای حاصل از صادرات منابع طبیعی، از شاخص‌ها و نشانه‌هایی استفاده می‌کنند که عمده‌ترین آنها شامل این موارد است: ۱) تقویت پول ملی و افزایش نرخ ارز واقعی، ۲) رونق بخش خدمات، ۳) افزایش قیمت کالاهای غیرقابل مبادله (همچون زمین، مسکن و خدمات)، ۴) کاهش نسبت صادرات کالاهای غیرنفتی (به ویژه کالاهای صنعتی) به تولید ناخالص

1 . foreign aids

داخلی، (۵) افزایش واردات (به ویژه کالاهای مصرفی) و (۶) کاهش سهم ارزش ارزش افزوده بخش‌های صنعت و کشاورزی از تولید ناخالص داخلی.

بنابراین، موقعی که به دنبال رونق منابع طبیعی (به ویژه رونق نفتی) نشانه‌های مذکور در اقتصاد ظاهر شود، می‌گوییم اقتصاد مزبور به عارضه یا بیماری هلندی دچار شده است، هرچند ممکن است بخشی از این اتفاقات ناشی از عوامل دیگر بوده باشد. چه بسا خود این عوامل نیز در پی رونق نفتی به وجود آمده باشند.

ج. آثار بیماری هلندی بر عملکرد اقتصاد

رونق نفتی و به طور کلی رونق در بخش منابع طبیعی صادراتی از چند طریق عملکرد اقتصادهای برخوردار از منابع طبیعی را متأثر می‌سازد که عمده‌ترین آنها عبارتند از: (۱) تحریک رفتارهای رانت‌جویانه و فساد اقتصادی، (۲) تضعیف حکمرانی و حاکمیت خوب، (۳) اثر جابه‌جایی منابع تولید^۱ و (۴) اثر مخارج^۲. در این مقاله و در ادامه بحث، موارد سوم و چهارم توضیح داده می‌شود و بحث راجع به مورد اول و دوم را به فرصت دیگری واگذار می‌کنیم. مرسوم آن است که برای بررسی تأثیر بیماری هلندی بر عملکرد اقتصاد، کل اقتصاد را به سه بخش کلی تقسیم می‌کنند که عبارتند از: الف) بخش منابع طبیعی (مانند نفت)، ب) بخش کالاهای قابل تجارت (مانند صنعت و کشاورزی) و ج) بخش کالاهای و خدمات غیرقابل تجارت (مانند ساختمان، حمل و نقل، خدمات و جز اینها). در طرف عرضه اقتصاد، موقعی که ارزش کالاهای و تولیدات در بخش منابع طبیعی به طور برونزا افزایش می‌یابد، تولید نهایی نیروی کار در آن بخش افزایش می‌یابد و این کار موجب می‌شود نیروی کار از تمامی بخش‌های دیگر اقتصاد به این بخش رونق‌یافته حرکت کنند. این امر به نوبه خود به کاهش استفاده از عوامل تولید در بخش قابل تجارت و در نتیجه، انقباض آن می‌انجامد. این اثر به منزله جابه‌جایی منابع شناخته شده است. (۱۴)

1 . the resource movement effect

2. the spending effect

در طرف تقاضا، رونق در بخش منابع طبیعی موجب افزایش درآمد در داخل کشور مفروض و بنابراین، افزایش تقاضا برای همه کالاها خواهد شد. چون قیمت کالاهای قابل تجارت متأثر از قیمت‌های جهانی است و چه بسا در بازار جهانی تعیین می‌شود، این اضافه تقاضا و به تبع آن اضافه مخارج، قیمت‌های نسبی کالاهای غیرقابل تجارت را افزایش می‌دهد و در نتیجه، نرخ ارز واقعی افزایش می‌یابد. در واکنش به این پیامد، عوامل تولید متحرک از بخش کالاهای قابل مبادله به بخش کالاها و خدمات غیرقابل مبادله جا به جا می‌شوند. این اثر به اثر مخارج یا هزینه شناخته شده است. (۱۵)

افزایش نرخ واقعی ارز، به عنوان یکی از نشانه‌های بیماری هلندی، رقابت‌پذیری تولیدات داخلی قابل صادرات را کاهش می‌دهد و به انبساط واردات و انقباض صادرات و در نتیجه، از مزیت افتادن تولید در بخش‌های قابل تجارت می‌انجامد. علت آن است که صادرکنندگان محصولاتشان را به قیمت‌های جهانی می‌فروشند و دریافتی‌هایشان به دلار است، اما در عوض، هزینه‌های تولیدشان به پول داخلی انجام می‌شود. از این رو، افزایش قیمت کالاهای غیرقابل تجارت در داخل کشور مفروض، سودآوری صادرات را کاهش می‌دهد و به تبع آن از توان پرداختی بنگاههایی که به امر صادرات می‌پردازند (و به طور کلی بنگاههایی که در بخش کالاهای قابل تجارت فعالیت می‌کنند) به عوامل تولید می‌کاهد. در نتیجه، اشتغال و تولید در این قبیل فعالیت‌ها در قیاس با بخش‌های غیرقابل مبادله از مزیت می‌افتد. از طرف دیگر، بنگاههایی که فعالیت‌شان معطوف به عرضه کالاها در بازار داخلی است، به این نتیجه می‌رسند که اگر به جای تولید به امر واردات کالاها بپردازند، مقرون به صرفه‌تر خواهد بود. به این ترتیب، تولید و اشتغال در بخش کالاهای قابل تجارت دچار رکود می‌شود.

نکته‌ای که در اینجا لازم به یادآوری است اینکه، موقعی که بهره‌وری، تولید و درآمد کشور مفروضی نسبت به بقیه دنیا افزایش می‌یابد، قیمت نسبی کالاها و خدمات غیرقابل تجارت آن کشور نسبت به قیمت کالاهای قابل مبادله‌اش (یعنی نرخ ارز واقعی) زیاد می‌شود. چون این افزایش نرخ ارز واقعی، حاصل و پیامد منطقی افزایش بهره‌وری و تولید درآمد است، شهروندان نیز در وضعیت رفاهی بهتری قرار می‌گیرند و بیشتر مصرف می‌کنند، (۱۶) اما در مورد بیماری هلندی، قبل از آنکه بهره‌وری و تولید در کل اقتصاد افزایش یابد، نرخ ارز واقعی

افزایش می‌یابد. به عبارت دیگر، ثروت منابع طبیعی موجب می‌شود مصرف و سرمایه‌گذاری کلان به سطحی بالاتر از توان و ظرفیت اقتصادی کشور مفروض افزایش پیدا کند؛ به این مفهوم که افزایش نرخ ارز واقعی، ارتباطی به بهره‌وری و توان تولیدی اقتصاد ندارد. یکی دیگر از پیامدهای بیماری هلندی، عقب‌گرد صنعتی^۱ و عقب‌گرد کشاورزی^۲ است. در واقع، در پی کاهش درآمدهای منابع طبیعی (مثلاً به دلیل تنزل بهای نفت)، دولت‌ها در کشورهای در حال توسعه برخوردار از منابع طبیعی، از حجم یارانه‌ها و دامنه اقدامات حمایتی خود کم می‌کنند و در نتیجه، تولیدکنندگان داخلی کشور مفروض در شرایط ضعف و رنجوری به رقابت دشوارتر در بازار جهانی کشانده می‌شوند. نتیجه این امر، ورشکستگی و تعطیلی صنایع و از مزیت افتادن فعالیت‌های کشاورزی خواهد بود. (۱۷)

د. بیماری هلندی در اقتصاد ایران

همان‌گونه که خاطر نشان شد، بیماری هلندی بیشتر در کشورهای غنی از نظر منابع طبیعی ولی ضعیف به لحاظ ساختارها و نهادها اتفاق می‌افتد. بنابراین، انتظار این است که ایران که از منبع طبیعی نفت به وفور بهره‌مند است و در عین حال، محدودیت‌های سفت و سختی بر نحوه استفاده از درآمدهای نفتی اعمال نمی‌شود^۳، بیشتر در معرض بیماری هلندی قرار داشته باشد. صاحب‌نظران اقتصادی در کشور بر این باورند که عوارض بیماری هلندی در ایران از همان ابتدای شروع صادرات نفت در اقتصاد بروز کرد، به گونه‌ای که تقریباً عمده فعالیت‌های سنتی،

1 . deindustrialization

2 . deagriculturalization

۳. در ایران همواره بخش زیادی از دلارهای نفتی صرف مخارج دولت شده است. در بودجه ۱۳۸۷ حدود ۶۷/۴ درصد درآمدهای عمومی دولت از محل درآمدهای نفتی تأمین شده است. همچنین، پیش‌بینی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی حاکی از آن است که عملکرد این شاخص در سال ۱۳۸۸ معادل ۵۸/۴ درصد خواهد بود. هرچند از سال ۱۳۸۳، حساب ذخیره‌ای ارزی برای مدیریت درست بخشی از دلارهای نفتی تشکیل شد، اما دولت به شیوه‌های مختلفی (تقدیم متمم بودجه به مجلس و غیره) از این حساب برداشت کرده است. در واقع، این حساب به میزان زیادی از کارویژه‌های اصلی‌اش فاصله دارد و وجوه آن بیشتر صرف کسری‌های بودجه دولت، پرداخت یارانه‌ها و سرمایه‌گذاری‌های دولتی شده و در نهایت، با تزریق نقدینگی به اقتصاد، آن را دچار بی‌ثباتی کرده است.

صنعتی و تولیدی کشور، تحت تأثیر آن قرار گرفت و به تدریج دچار زوال و نابودی گردید. از جمله این فعالیت‌ها می‌توان صنعت منسوجات سنتی، صنعت کاشی سنتی، صنعت شیشه‌گری سنتی، صنعت خراطی چوب و صنعت فلزکاری سنتی را نام برد که یا به کلی از بین رفتند و یا به صورت صنایع دستی و تزئینی در مقیاس‌های بسیار کوچک، به حیات خود ادامه دادند. (۱۸)

مرور تاریخ اقتصاد ایران نشان می‌دهد همواره در پی رونق جهانی قیمت نفت و در نتیجه، افزایش درآمدهای ارزی حاصل از صدور نفت خام (که مستقیماً و به طور تمام و کمال در اختیار دولت است)، نشانه‌های بیماری هلندی پدیدار شده است. افزایش درآمدهای نفتی کشور در پی رونق قیمت نفت (از ۳ به ۱۰ دلار بین سال‌های ۷۴ - ۱۹۷۰ و در سال‌های بعد از ۱۹۸۰ که قیمت نفت به مرز ۴۰ دلار رسید) دولت‌های وقت را تحریک کرد اهداف جاه‌طلبانه‌ای را دنبال کنند و با افزایش هزینه‌های دولت و تزریق دلارهای نفتی به اقتصاد، موجبات نابسامانی در اقتصاد کشور فراهم شد. به عنوان مثال، پهلوی دوم اندیشه «تمدن بزرگ» را در سر می‌پروراند و با هزینه‌کردن دلارهای نفتی در مراکز حکومتی و شهرهای کشور، مهاجرت روستائیان به شهرها را تشویق و تحریک کرد. (۱۹) شواهد آماری نشان می‌دهند به دنبال رونق نفتی، روند مهاجرت روستائیان به شهرهای کشور تشدید شده است.^۱

همچنین، طی دوره ۸۵-۱۳۷۵ بخش صنعت و کشاورزی کمترین رشد تعداد شاغلین را در بین بخش‌های مولد داشته‌اند. (۲۰) افزون بر این، طی سال‌های ۸۵ - ۱۳۳۸، ضریب همبستگی بین نسبت ارزش افزوده بخش نفت و نسبت ارزش افزوده بخش‌های کشاورزی، معدن، صنعت و ساختمان، به ترتیب برابر ۰/۵۴-، ۰/۱۹-، ۰/۲۱- و ۰/۰۵+ بوده است که نشان

۱. شواهد آماری (سالنامه‌های مرکز آمار ایران در سال‌های مختلف) حاکی از آن است که طی ۵۰ سال گذشته، نرخ رشد جمعیت روستاها بجز مقطع ۶۵-۱۳۵۵ سیر نزولی داشته است. نرخ رشد سالانه جمعیت روستاهای کشور در دهه ۴۵ - ۱۳۳۵ حدود ۲/۰۹ درصد، در دهه ۵۵-۱۳۴۵ حدود ۱/۱۱ درصد، در دوره ۶۵-۱۳۵۵ معادل ۲/۲۷ درصد و در دوره ۷۵-۱۳۶۵ حدود ۰/۲۸ درصد و طی سالهای ۸۵ - ۱۳۷۵ معادل ۰/۴۴- درصد بوده است. همچنین، طی سال‌های ۸۵ - ۱۳۷۵، روستاهای خالی از سکنه به میزان ۱۰ درصد رشد یافته است. متوسط رشد سالانه جمعیت روستاهای کشور در سال ۱۳۸۵ در استان‌های اصفهان، مرکزی، تهران و همدان، به ترتیب معادل ۲/۷۸-، ۲/۳۱-، ۲/۰۷- و ۱/۸۱- درصد بوده است.

می‌دهد بیماری هلندی آثار مخرب خود را به ترتیب بر بخش‌های کشاورزی، صنعت و معدن داشته و باعث رونق بخش ساختمان شده است. (۲۱)

بررسی اصابت نرخ تورم بر بخش‌های مختلف اقتصاد نیز گویای بیماری هلندی در اقتصاد کشور است. به عنوان مثال، در فاصله سال‌های ۸۴ - ۱۳۷۸ نرخ متوسط تورم کشور ۱۳/۷ درصد بوده، در حالی که رقم این شاخص در بخش‌های خدمات و مسکن^۱ به ترتیب معادل ۱۸/۱ و ۱۷/۹ درصد در سال بوده است. این در حالی است که در این دوره، میانگین افزایش قیمت‌ها برای پوشاک و کالاهای مورد استفاده در منزل (کالاهای قابل تجارت و وارد شدنی) به ترتیب کمتر از ۷/۵ و ۱۰ درصد بوده است.^۲ (۲۲) افزون بر این، افزایش چشم‌گیر قیمت مسکن در تهران و شهرهای بزرگ طی سال‌های اخیر (متعاقب رونق جهانی قیمت نفت و در نتیجه افزایش درآمدهای ارزی نفتی و سپس تزریق این دلارهای نفتی به اقتصاد ایران از طریق بودجه عمومی)، نمونه آشکار حرکت نقدینگی به سمت بخش مسکن به انگیزه ذخیره ارزش است.

بررسی روند واردات کشور نیز نشان از وجود بیماری هلندی در اقتصاد دارد. طی دوره ۸۶ - ۱۳۷۸ همراه با افزایش قیمت نفت، واردات کشور از ۱۳/۴ میلیارد دلار به حدود ۶۰ میلیارد دلار در سال ۱۳۸۶ رسید که اگر واردات قاچاق کالا را نیز به حساب بیاوریم، رقم واردات حتی بیش از این هم خواهد شد. پیش‌بینی‌ها حاکی از آن است که رقم این شاخص در سال ۱۳۸۷ به حدود ۶۸/۵ میلیارد دلار بالغ خواهد شد. (۲۳)

همان‌طور که خاطر نشان شد، یکی از نشانه‌ها و پیامدهای بیماری هلندی، تحلیل‌رفتن صادرات غیرنفتی و از رونق افتادن بخش صنعت است. با این حال، آمارهای رسمی نشان از رونق صادرات غیرنفتی و همچنین رشد صنعت (هرچند با نرخ آهسته) دارند. در این خصوص، چند موضوع قابل تأمل وجود دارد. نخست، آنکه، در شرایطی که بر اثر تورم داخلی

۱. البته باید تاکید شود که نرخ تورم در بخش مسکن صرفاً به افزایش اجاره مسکن مربوط می‌شود و افزایش قیمت خرید مسکن (که دارایی محسوب می‌شود) در محاسبه شاخص تورم منظور نمی‌گردد.

۲. قیمت کالاهای غیرقابل مبادله نسبت به کالاهای قابل مبادله از ۰/۷۱ در سال ۱۳۷۹ به ۱/۰۷ در سال ۱۳۸۵ افزایش یافته است (جوادی، ۱۳۸۷)

و تثبیت نرخ ارز رسمی کالاهای کشور هر سال برای خارجی‌ها گران‌تر می‌شود، انتظار جهش صادراتی (از ۴/۶ میلیارد دلار در سال ۱۳۸۱ به حدود ۲۱ میلیارد دلار در سال ۱۳۸۶) به نظر غیرواقع‌بینانه می‌رسد.^۱ ملاحظه ترکیب صادرات غیرنفتی کشور بیانگر آن است که تقریباً نیمی از صادرات غیرنفتی کشور را مشتقات و میعانات گازی و محصولات پتروشیمی (بنگرید به جدول ۱) تشکیل می‌دهد که در واقع، منشاء نفتی دارند و قاعدتاً نمی‌توان آنها را در عداد صادرات غیرنفتی طبقه‌بندی کرد.

جدول ۱) صادرات غیرنفتی کشور
میلیون دلار

	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷*
میعانات گازی	---	---	۴۹۳	۴۸۶۲	۵۸۶۱	۴۳۲۷
محصولات پتروشیمی	۱۴۶۸	۱۵۲۴	۲۰۴۴	۲۴۶۳	۴۲۵۶	۶۵۶۰
سایر کالاها	۴۵۰۴	۵۳۲۳	۸۴۳۰	۱۰۵۳۴	۱۱۰۵۵	۸۸۳۳

مأخذ: سایت گمرک ج.ا. ایران

نکته دیگر آنکه، بسیاری از صنایع کشور تحت تأثیر قیمت نفت قرار دارند و به موازات آن رشد می‌کنند. برای مثال، به دلیل پرداخت یارانه پنهان انرژی، صنایع انرژی بر کشور (از جمله فولاد، مس، سرب، روی و غیره) در زمان رونق‌های نفتی از دو جهت سود می‌برند. از یک سو یارانه بیشتری دریافت می‌دارند و از سوی دیگر، قیمت محصولات آنها به موازات افزایش بهای انرژی افزایش می‌یابد. به همین دلیل است که می‌بینیم در بخش صنعت کشور به موازات

۱. البته باید این نکته را مدنظر داشت که رشد صادرات غیرنفتی کشور از یک سو ناشی از جهش شدید بهای فرآورده‌های پتروشیمی و از سوی دیگر، ناشی از اظهارنامه‌های خلاف واقع صادرکنندگان در مورد ارزش صادرات برای گرفتن جوایز صادراتی است. در واقع، ده قلم عمده از اقلام صادراتی کشور شامل کالاهای پایه نفتی و مشتقات آن است که در صورت افزایش قیمت‌های آنها رقم صادرات غیرنفتی کشور هم افزایش می‌یابد. بسیاری از صاحب‌نظران کشور بر این باورند که اگر رقم صادرات میعانات گازی و پتروشیمی را از رقم کل صادرات غیرنفتی حذف کنیم، رشد صادرات غیرنفتی کشور صفر خواهد شد.

* این آمارها مربوط به ده‌ماهه نخست سال ۱۳۸۷ هستند.

رونق بخش نفت، بخش صنعت هم تا حدودی رشد^۱ و آثار بیماری هلندی را خفیفتر می‌کند. (۲۴)

نکته دیگری که لازم به ذکر است، آنکه اثر جابه‌جایی عوامل تولید در ایران چندان مهم نیست. علت آن است که شاغلان بخش نفت در ایران اندک و قابلیت تحرک نیروی کار در کشور به طور کلی کم است. افزون بر این، در بخش نفت کشور سرمایه‌گذاری کافی برای افزایش تولید صورت نگرفته و میزان تولید این بخش در سال‌های اخیر کم و بیش ثابت بوده است (۲۵)، و گرنه تقاضای جمعیت فعال کشور برای اشتغال در بخش نفت بیش از سایر بخش‌ها بوده و بسیار بالاست.

۵. راهبردهای ممکن در مدیریت درآمدهای نفتی

وفور منابع طبیعی در هر کشوری موهبت محسوب می‌شود نه بلا. آنچه موجب می‌شود منابع طبیعی به مثابه آفت یا بلا عمل کنند، نحوه استفاده از درآمدهای ارزی حاصل از فروش و صادرات آنهاست. هرچند شواهد غیرقابل انکاری در مورد اثرات مخرب درآمدهای حاصل از صدور نفت خام، به ویژه در کشورهای در حال توسعه وجود دارد، اما کشورهایی نظیر نروژ وجود دارند که با بهره‌گیری خردمندانه از این موهبت توانسته‌اند از دستاوردهای مثبت آن بهره‌مند شوند.^۲ بنابراین، نحوه برخورد با درآمدهای ارزی حاصل از صدور نفت خام است که می‌تواند در ظهور و بروز بیماری هلندی مؤثر باشد. در این خصوص لازم است سیاست‌هایی اتخاذ و تدابیری اندیشیده شود که از انتقال افزایش تقاضای کل ناشی از رونق قیمت نفت به بازار کالاها و خدمات جلوگیری کند. عمده‌ترین تدابیر و راهبردهایی که می‌توان در این مورد اتخاذ و ارائه کرد عبارتند از:

۱. بر اساس آمارهای مرکز آمار ایران نرخ رشد ارزش افزوده صنعت طی سال‌های ۸۶ - ۱۳۸۱ به ترتیب برابر ۱۱، ۱۴/۱، ۹، ۷/۱، ۵/۵ و ۸/۴ درصد بوده است.

۲. در این زمینه بنگرید: کارل، تری لین، *معمای فراوانی؛ رونق‌های نفتی و دولت‌های نفتی*، ترجمه جعفر خیرخواهان، نشر نی، ۱۳۸۸.

۱. ایجاد حساب یا صندوق ذخیره ارزی که از ابتدای برنامه سوم در ایران دنبال شده است. بر اساس سیاست‌های کلی برنامه پنجم، حساب ذخیره ارزی از سال ۱۳۸۹ به صندوق توسعه ملی تغییر نام پیدا خواهد کرد. بر اساس مفاد این صندوق، دولت موظف است سالیانه ۲۰ درصد از درآمدهای ارزی حاصل از فروش و صادرات نفت خام را به صندوق واریز کند و وجوه آن صرف پرداخت تسهیلات به بخش‌های غیردولتی (خصوصی، تعاونی و نهادهای عمومی و غیردولتی) شود.

۲. صرف درآمدهای ارزی نفت برای طرح‌های تولیدی دارای توجیه فنی، اقتصادی و زیست‌محیطی. قاعده بهینه مصرف در این خصوص این است که الف) نسبتی از درآمدها به گونه‌ای هزینه شود که ثروت بین نسلی سرانه نفت در درازمدت ثابت باشد، ب) رفتار مالی دولت نباید ثبات اقتصاد کلان را دچار اختلال کند و ج) ظرفیت جذب این درآمدها توسط اقتصاد مورد ملاحظه قرار گیرد. (۲۶)

۳. سرمایه‌گذاری درآمدهای نفتی در کشورهای دیگر (به صورت خرید سهام و اوراق بهادار) و استفاده از سود حاصل از این سرمایه‌گذاری‌ها (کاری که نروژ انجام می‌دهد). این راهبرد مبتنی بر این اندیشه است که نفت ثروت بین نسلی و همچون درخت است که باید از ثمرات و میوه‌های آن استفاده کرد و نه از خود درخت.

۴. توزیع دلارهای نفتی در میان همه افراد و گرفتن مالیات از آنها. در این راهبرد، دلارهای نفتی به جای واریز به خزانه دولت، به طور مساوی میان افراد تقسیم می‌شوند و سپس دولت بر آنها مالیات وضع می‌کند. طرفداران این راهبرد استدلال می‌کنند که این راهبرد متضمن دو پیامد یا اثر مثبت برای اقتصاد است. اولی اثر تخصیص و دیگری اثر اطلاعاتی مالیات‌ستانی است. اثر تخصیص، مردم را وادار می‌سازد فشار بیشتری به دولت بر سر پایبندی به اصول حکمرانی خوب بیاورند، چرا که هزینه‌های تخصیص‌یافته را مانند پولی می‌دانند که از جیب خودشان رفته است. اثر اطلاعاتی نیز مردم را مجبور می‌کند نسبت به اهمیت جریان‌های درآمدی و توانایی دولت در بهبود شرایط زندگی‌شان آگاه‌تر باشند. (۲۷) هر دوی این پیامدها موجب می‌شود مردم به دولت فشار بیاورند تا بسترهای لازم برای حکمرانی خوب و افزایش رشد اقتصادی و درآمد سرانه را فراهم کند.

نتیجه گیری

موضوع نفت و نحوه استفاده از درآمدهای ارزی حاصل از صدور آن، همواره مورد بحث اقتصاددانان و متخصصان امر بوده است. به طور کلی، دو رویکرد به نفت و درآمدهای ارزی حاصل از صدور آن وجود دارد. رویکرد نخست با استناد به عملکرد اقتصادی و سیاسی ضعیف و نامطلوب کشورهای برخوردار از منابع غنی نفت، نفت را به مثابه بلا و پدیده شوم می‌نگردد که اثرات مخربی بر اقتصاد و سیاست کشورهای بهره‌مند از آن خواهد داشت. رویکرد دوم نیز با استناد به عملکرد اقتصادی کشورهایی همچون نروژ و نیز با بررسی و مقایسه ساختارهای سیاسی و اقتصادی کشورها و کیفیت نهادهای آنها، نفت را به عنوان موهبت می‌بیند که در صورت استفاده درست از درآمدهای ارزی حاصل از صدور آن و همچنین، ایجاد و تقویت نهادهای مربوطه، می‌توان از دستاوردهای مثبت این موهبت بهره‌مند شد.

بنابراین، نحوه برخورد با درآمدهای ارزی حاصل از صدور نفت خام و همچنین، کیفیت نهادها و ساختار اقتصادی و سیاسی هر کشور است که می‌تواند در ظهور و بروز بیماری هلندی مؤثر باشند.

در ایران نیز نحوه درست استفاده از درآمدهای ارزی حاصل از صدور نفت خام همواره مورد بحث و چالش اقتصاددانان و دولت‌مردان بوده است. اکثر اقتصاددانان و متخصصان امر بر این باورند که نحوه برخورد دولت‌های وقت با نفت و درآمدهای حاصل از آن به گونه‌ای بوده است که این موهبت را به میزان زیادی از کارکرد توسعه‌ای دور کرده و با دامن‌زدن به بیماری هلندی، آثار سوئی بر اقتصاد و ساختار حکومت در کشور داشته‌اند. از طرف دیگر، دولت‌مردان با بی‌اعتنایی به ظهور و بروز بیماری هلندی، به تزریق بی‌رویه درآمدهای ارزی حاصل از صدور نفت خام کشور به اقتصاد داخلی از طریق تأمین کسری‌های بودجه مازاد، پرداخت یارانه‌ها و سرمایه‌گذاری‌های دولتی نموده‌اند. در این میان، حتی برخی دولت‌ها با استناد ناقص به شواهدی مخدوش، ضمن رد حادث‌شدن بیماری هلندی در اقتصاد ایران، اقدام به تزریق و هزینه‌کردن دلارهای نفتی کرده‌اند.

در این مقاله نیز با استناد به برخی شواهد و نشانه‌های بیماری هلندی، استدلال شد که اقتصاد ایران نیز با این پدیده دست به گریبان بوده است. هرچند تشخیص و تأیید اینکه بیماری هلندی در اقتصاد کشور وجود دارد یا اینکه حادث نشده، کار ساده‌ای نیست، اما با استفاده درست از دلارهای نفتی و رعایت قواعد بهینه مصرف آنها نه تنها می‌توان از ظهور و بروز پدیده بیماری هلندی جلوگیری کرد، بلکه مردم را از اثرات رفاهی موهبت نفت بیشتر بهره‌مند ساخت.

یادداشت‌ها

۱. در این زمینه بنگرید:

کارل، تری لین، *معمای فراوانی؛ رونق‌های نفتی و دولت‌های نفتی*، ترجمه جعفر خیرخواهان، انتشارات نی، ۱۳۸۸.

- Robinson, James A. & Torvik, Ragnar and Verdier (2006), "Political Foundations of Resource Curse", *Journal of Development Economics*, 79, 447-468.

- Sachs, Jeffery D. and Warner, Andrew (1995). Natural Resource Abundance and Economic Growth. Harvard Institute for International Development, *Development Discussion Paper*, No. 517

- Sachs, Jeffery D. and Warner, Andrew (1999), "The Big push, Natural Resource Booms and Growth", *Journal of Development Economics*, 59, 43- 76.

2. Sachs, Jeffery D. and Warner, Andrew (1995). Ibid.

3. Ibid.

۴. در این زمینه بنگرید:

- Ross, Michael L. (1999), "The political Economy of the Resource Curse", *World Politics*, 51, 297-322.

- Ross, Michael L. (2001), "Does Oil Hinder Democracy?", *World Politics*, 53, 122-162.

5. The Dutch Disease. *The Economist*, November 26, 1977, pp. 82 – 83.

6. De Silva, K. Migara O. (1994), *The Political Economy of Windfall: The Dutch Disease (Theory and Evidence)*, Center in Political Economy. Washington University.

7. Barder, Owen (2006), "A Policymakers Guide to Dutch Disease. Center for Global Development", Working Paper No 91. available at www.cgdev.org

8. Gylfason, Thorvaldur (2001), "Lessons from the Dutch Disease: Causes, Treatment and Cures", Faculty of Economics and Business Administration, University of Iceland.

9. Mc Mahon, G. (1997), "The Natural Resource Curse: Myth or Reality?", Economic Development Institute, the World Bank, Washington, D.C.

10. Powell, Bill (2008), "Curing the Dutch Disease", Time Magazine, vol. 171, No.12

۱۱. برای مثال بنگرید:

Mckinley, Terry (2005), "Why is the Dutch Disease always a Disease?", The Macroeconomic Consequences of Scaling up ODA. *UNDP Working paper*, No. 10, International Poverty Center, Newyork.

۱۲. خلعت بری، فیروزه (۱۳۸۷)، «پیچیدگی روش‌های بررسی بیماری هلندی و ضرورت اجتناب از تصمیمات

غیرکارشناسی»، *بولتن دفتر مطالعات برنامه و بودجه*. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

۱۳. زنوز، بهروز هادی (۱۳۸۷)، «روش‌شناسی و چارچوب نحوه بررسی وجود بیماری هلندی در اقتصاد ایران»، *بولتن دفتر مطالعات برنامه و بودجه*. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
14. Stijns, Jean- philippe (2002), "An Emprical Test of Dutch Disease Hypothesis Using Gravity Model of Trad. University of California at Berkeley", *Department of Economics*.
15. Barder, Owen (2006). Ibid.
16. Ibid.
۱۷. قبادی، فرخ، «پیامدهای بیماری هلندی در اقتصاد ایران»، *روزنامه دنیای اقتصاد*، ۸۷/۱/۲۵.
۱۸. صمیمی، احمد (۱۳۸۶)، «نگاهی دیگر به اقتصاد ایران و بیماری هلندی»، سایت رستاک (www.rastak.com)، ۱۴ اسفند ۸۶.
۱۹. طبیبیان، محمد (۱۳۸۷)، «نفرین نفت یا سوءاستفاده از منابع»، سایت رستاک (www.rastak.com)، ۲۹ اردیبهشت ۱۳۸۷.
۲۰. همان
۲۱. جوادی، شاهین (۱۳۸۷)، «علائم وجود بیماری هلندی و ضرورت انضباط مالی»، *گزارش دفتر مطالعات برنامه و بودجه*. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۲. قبادی، فرخ (۱۳۸۷)، پیشین
۲۳. *ماهنامه اقتصاد ایران*، اقتصاد ایران در یک نگاه. آبان ماه ۱۳۸۸، شماره ۱۲۹.
۲۴. زنوز، بهروز هادی (۱۳۸۷)، پیشین.
۲۵. همان
۲۶. همان
۲۷. سندبو، مارتین (۱۳۸۷)، «دفاع از تقسیم دلارهای نفتی»، ترجمه محمد امین صادقزاده و محمد صادق الحسینی، سایت رستاک (www.rastak.com)، ۲ آذر ۱۳۸۷.