

۳. اهداف ملی

مقوله «اهداف ملی» را که از یک طرف به منافع ملی مرتبط است (عنوان مبحث بعدی ما خواهد بود) و از طرفی به قدرت ملی مربوط می‌شود (عنوان مبحث گذشته ما را تشکیل می‌داد) تحت دو عنوان بررسی می‌کنیم: الف) اهمیت و اولویتها در اهداف ملی. ب) انواع هدفهای ملی

الف) اهمیت و اولویتها در اهداف ملی

در آخرین مبحث مطروحه در عنوان قبلی به ارزیابی قدرت ملی پرداختیم و در اهمیت آن گفتیم که غیرقابل اندازه‌گیری بودن قدرت ملی از اهمیت و لزوم برآورد و تخمین قدرت ملی کم نمی‌کند. در اینجا جنبه دیگری از اهمیت قدرت ملی را طرح می‌کنیم و آن اینکه بین دو مقوله قدرت ملی و اهداف ملی، ارتباط محکم و غیرقابل صرف‌نظر کردن وجود دارد.

«مورگنتا» در این باره تحت عنوان لزوم توازن میان منابع و سیاست (خارجی)، اینگونه اصرار و تأکید می‌کند که: «یک حکومت خوب، باید اهداف و روشهای سیاست خارجی را برای حداکثر شانس موفقیت، با توجه به قدرت موجود تعیین کند. دولتی که اهداف کم‌اهمیتی انتخاب می‌کند از سیاستهای خارجی که در دسترس قدرت آن هستند صرف‌نظر می‌کند. دولتی ممکن است بکوشد نقش یک قدرت بزرگ را بدون داشتن وسایل لازم آن ایفا کند، ولی چنین دولتی با فاجعه روبرو خواهد بود. بدین ترتیب، قدرت ملی موجود، حدود سیاست خارجی را تعیین می‌کند. تنها یک استثناء بر این قاعده وجود دارد که آن در مواردی است که موجودیت یک ملت در معرض خطر است. در این صورت از ملت خواسته می‌شود همه منافع دیگر را تابع بقای ملی کند و به تلاشی ملی دست یازد که منطقی‌اً انتظار آن نمی‌رود. این کاری بود که بریتانیا در پاییز و زمستان ۴۱-۱۹۴۰ انجام داد.» (۷۰)

هالستی نیز رابطه بین منابع و اهداف ملی را به نحو زیر طرح می‌کند:

«چگونگی استفاده دولتها از منابعشان بستگی به هدفهای خارجیشان دارد، اما کمیت منابع در دسترس، برگزیدن هدفها و ابزارهای دستیابی به آنها را محدود می‌گرداند یا تحت تأثیر قرار می‌دهد.» (۷۱)

اما اینطور نیست که اهداف ملی صرفاً و فقط تابع منابع و قدرت ملی باشند. جنبه دیگر مسئله در ماهیت هر دولت و وظایف آن نهفته است. «مونتسکیو می نویسد: دولتها در عین اینکه همه یک هدف عمومی را دنبال می کنند و آن حفظ خودشان است، هر دولتی هدف و مقصودی مخصوص به خود دارد. هدف اختصاصی رَم گسترش و توسعه بود. هدف مخصوص «لاسه دمن» جنگ بود. هدف خاص «مارسی» تجارت بود»^(۷۲)

اهداف ملی چگونه اولویت بندی می شوند؟ می توان گفت در هر شرایط: «امنیت یکی از هدفهای مهم سیاست خارجی هر کشور است» و اگر تهدیدی برای آن به نحوی جدی مطرح باشد، قطعاً اولین هدف خواهد بود. زیرا «هدف عمده سیاست خارجی (کشور) در درجه اول، حفظ موجودیت و بقای کشور است و سایر هدفها به تبع اصل مذکور تعیین می گردد»^(۷۳) بنابر این در صورت ضرورت، سطح زندگی نیز در این راه فدا خواهد شد و به اصطلاح توپ مقدم بر کره شمرده خواهد شد. در این بحث، رابطه قدرت و امنیت ملی دارای اهمیت است. می توان گفت که فقدان قدرت لازم برای دفاع تام و تمام از امنیت ملی، اولویت بندی اجرایی امنیت را لازم می آورد و یکی از اجزاء آن، به تناسب، در صدور اولویت بندی اهداف قرار داده می شود.

در وضع کنونی، جهان در کنار امنیت و بقاء، که همچنان اولویت خود را حفظ کرده است، هدف دیگری را نیز که در جهان معاصر اهمیتی رو به رشد دارد، می طلبد و آن تأمین سطح نسبتاً مطلوبی از رفاه و شرایط زندگی روزانه عموم مردم است. اهمیت بُعد مزبور، از نظر بعضی آنقدر زیاد است که از تبدیل آن به یک هدف حیاتی سخن می گویند. با همه اینها به نظر نمی رسد اهمیت سنتی «امنیت ملی» چشم انداز جایگزین زود هنگامی داشته باشد. مگر آنکه اساساً در «دولت ملی» و «ملت - کشور» تغییرات و تحولات اساسی کیفی حادث شود.

ب) انواع هدفهای ملی

در دوران ما، واحدهای سیاسی در پی دستیابی به مجموعه کاملی از هدفهای ملی هستند. البته در برخی مناطق هنوز هم نمی توان منافع دولت و حکمرانان را از هم تمیز داد. به هر حال آنچه

پیش روی ما قرار دارد، سلسله مراتبی چند بعدی از اهداف است که احتمالاً بطور دائم تغییر می‌کند میان هدفهای ملی داخلی و هدفهای ملی که اثر بین‌المللی پیدا می‌کنند حدفاصل و خط مشخصی وجود ندارد، به طوری که گاهی تمیز میان آنها از برای محققین مشکل می‌شود. بایستی تعریف نسبتاً روشنی از آنچه تحت عنوان هدفهای ملی در سیاست خارجی منظور داریم، ارائه کنیم. زیرا بسیاری از سیاستهای ملی داخلی خواه ناخواه می‌تواند جنبه بین‌المللی نیز داشته باشد.

به هر صورت در ارائه انواع هدفهای ملی، تقسیمات مختلفی ذکر شده است. در اینجا از سه نظریه پرداز، مختصراً چند نوع تقسیم بندی که انواع هدفهای ملی را از زوایای مختلف نشان می‌دهد ارائه می‌کنیم: ریمون آرون، ارگانسکی و هالستی.

ریمون آرون پیشنهاد کرد مقاصد مجرد از مقاصد عینی به موازات یکدیگر تمیز داده شود. هونتزیگر با اتکاء به نظریه کلی آرون و با اندک تفاوتی نسبت به آن، صورت زیر را پیشنهاد

کرد:

سری مجرد: قدرت - ثروت - ارزشها.

سری عینی: فضا - طلا - نفوس.

مفاهیم مذکور در موارد مخصوص با یکدیگر ترتیب می‌گردند»^(۷۴) به نظر وی، غالباً،

اهداف موجود به صورت عینی، مختلف و در هم آمیخته از دو سری فوق است.

ارگانسکی نیز به نحو زیر، انواع مختلف اهداف ملی را نشان می‌دهد. وی در ابتدا توجه

می‌دهد که: «می‌توانیم کلیه اهداف ملی را به چهار دسته تقسیم کنیم: قدرت - ثروت - صلح و امنیت -

ترقی و بسط فرهنگ. ممکن است ملتی در کلیه این چهار نوع دارای هدفهای مشخصی باشد و همه

آنها را دنبال کند. ممکن است وصول به یکی از هدفها مستلزم وصول به هدف دیگری باشد و یا

اینکه اقدام و عمل واحدی در عین حال چندین هدف را تعقیب کند.»^(۷۵)

ارگانسکی، سپس اهداف مبتنی بر چهار دسته فوق را به دو دسته «مستقل» و «رقابتی» تقسیم

می‌کند با این توضیح که: «پاره‌ای از مقاصد ملی ممکن است بنفسه مطلوب باشند. یعنی در اتخاذ آن

کاری به اینکه سایر ملل با آن چه می‌کنند، نداشته باشند، اینگونه هدفها را می‌توانیم هدفهای

«مستقل» بدانیم. هدفهای دیگر وقتی معنی پیدا می‌کند که در روابط میان ملل مورد ملاحظه قرار گیرد. هدفهای ملی همیشه رقابتی یا مستقل باقی نمی‌ماند و در شرایط مختلف از یک نوع مذکور به نوع دیگر تبدیل می‌شود.»^(۷۶)

ارگانسکی می‌افزاید: «برای اینکه بتوانیم هدفهایی را که موجب بروز اقدامات بین‌المللی می‌گردد، بشناسیم تعیین اینکه هدفهای ملی رقابتی یا مستقل است یا از نوع هدفهای اصلی تحصیل قدرت یا ثروت یا هدفهای فرهنگی و صلح می‌باشد، کافی نخواهد بود.» وی سپس دسته بندی زیر را ارائه می‌کند: «هدفهای متحد و متفرق»، «هدفهای فوری و طویل‌مدت»، «هدفهای کلی و هدفهای مشخص»، «هدفهای ظاهری و هدفهای واقعی»، «هدفهای حفظ وضع موجود و تغییر وضع.»^(۷۷)

آخرین دسته از این تقسیم بندیها که طرح خواهیم کرد، از هالستی می‌باشد. وی اهداف ملی را در انواع زیر تقسیم بندی می‌کند: هدفهای «ضروری و اختیاری»، هدفهای «حیاتی و غیرحیاتی» و هدفهای «کوتاه مدت، میان مدت و دراز مدت». درباره هر یک توضیح مختصری از هالستی می‌آوریم:

هدفهای ضروری و اختیاری: «هدفهایی اختیاری هستند که شکست در توافق با حکومتهای دیگر برای چنین مسائلی، به ندرت امنیت و رفاه دولت را به مخاطره می‌اندازد.»^(۷۸) اما «نمی‌توان مسائلی را که دربرگیرنده منافع حیاتی مانند تأمین امنیت مرزهای مهم و استراتژیک و ... هستند، بی‌اهمیت تلقی کرد و آنها را برای مدتی نادیده گرفت. اینگونه هدفها ضروری هستند نه اختیاری»^(۷۹) به این ترتیب خودبخود وارد تقسیم بندی دوم می‌شویم.

هدفهای حیاتی و غیرحیاتی: «مواردی را منافع یا هدفهای «حیاتی» می‌نامیم، که برای موجودیت یک واحد سیاسی اساسی هستند و بدون آنها دولت نمی‌تواند دیگر انواع هدفها را دنبال کند. در واقع، بدون استقلال و خودمختاری و یک مبنای معقول اقتصادی؛ دولت احتمالاً بازیگر مهمی در سیاست بین‌الملل نخواهد بود و به علاوه، یک معیار ضمنی زمان نیز وجود دارد (از نظر زمان، کوتاه مدت خواهد بود).

در میان سلسله مراتب اهداف، همچنین انواع مسائل متعددی وجود دارند که در برگیرنده هدفهایی کم اهمیت تر هستند و آنچنان تلقی نمی شوند که بیشتر ناظران و شهروندان، شکست در «تأمین اهداف مزبور» را مصیبت بار بدانند. اینگونه اهداف را از لحاظ زمان تحقق می توان میان مدت خواند. البته: «ممکن است تعابیر ارزشهای «حیاتی» یا «منافع حیاتی» در اوضاع و احوال مختلف گوناگون باشد. در ۱۹۴۵ تنگناهای اقتصادی و نظامی برای حفظ امپراتوری بریتانیا آنچنان عظیم بود که بسیاری از رهبران انگلستان پذیرفتند که دیگر نمی توانند مستعمرات را به عنوان منافع «حیاتی» که باید به هر قیمت حفظ شود، تلقی کنند»^(۸۰)

توجه به آنچه درباره منافع حیاتی و غیر آن ذکر شد، خودبخود لزوم نوعی تقسیم بندی مبتنی بر زمان را یادآورد می شود.

اهداف کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت: هالستی در توضیح اهداف کوتاه مدت می گوید: «منافع و ارزشهای «حیاتی» غالباً با حفظ موجودیت یک واحد سیاسی بیشترین ارتباط را دارند. این منافع و ارزشها، هدفهای کوتاه مدت به شمار می روند، زیرا آشکار است که واحدهای سیاسی بدون حفظ موجودیت خود نمی توانند به دیگر هدفها دست یابند. تعیین دقیق ارزش منافع «حیاتی» در کشوری خاص، بستگی به ایستارهای سیاستگزاران آن کشور دارد. برای مثال، تفسیرهای گوناگونی از «حفظ موجودیت خود» به عمل می آید.»^(۸۱)

اهداف میان مدت نیز، با استفاده از نظرات ذیل از هالستی قابل توضیح است: «دولتهای رو به رشد ممکن است برنامه های توسعه گسترده ای را عمدتاً به خاطر افزایش حیثیت بین المللی دولت به اجرا درآورند. توسعه، به صورت یک هدف ملی بزرگ عصر ما درآمده است. این هدف میان مدت، محدودیت زمانی خاصی ندارد، اما بیشتر رهبران امروزی درکشورهای در حال توسعه امیدوارند در طول حیات خود بتوانند گام نخست را برای رسیدن به سطح کشورهای از نظر اقتصادی پیشرفته تر بردارند.»^(۸۲)

وی هدفهای بلند مدت را به نحو زیر توضیح می دهد: «تفاوت بین هدفهای بلند مدت و میان مدت، تنها به تفاوت در عامل زمان که ذاتی آنهاست مربوط نمی شود، بلکه همچنین میان آنها

تفاوت مهمی از لحاظ دامنه وجود دارد. دولتها به هنگام پافشاری بر هدفهای میان مدت، درخواستهایی خاص از دولتهایی خاص دارند، اما در تعقیب هدفهای بلند مدت، درخواستهای دولتها معمولاً جهانی است، زیرا هدف آنها از بازسازی کل نظام بین‌المللی طبق یک طرح جهانی چیزی کمتر نیست.»

پس: «هدفهای بلند مدت عبارتند از: طرحها، رؤیاهای پندارهای مربوط به سازمان سیاسی یا ایدئولوژیک غایی نظام بین‌المللی، قواعد حاکم بر روابط درون نظام مزبور و نقش دولتهای خاص در این نظام» (۸۳)

«در عمل دولتمردان به ندرت برای هدفهای بلند مدت، که شاید بهتر است «آرزوها» نامیده شود، بالاترین ارزش را قائلند. در نتیجه توانایی یا سیاستهای ملی زیادی را برای دستیابی به آنها اختصاص نمی‌دهند. مگر آنکه هدفهای مزبور برای فلسفه سیاسی یا ایدئولوژی آن دولت اهمیت داشته باشد که در این صورت، ممکن است هدفهای «حیاتی» یا میان مدت تلقی شوند. هدفهای مزبور (دراز مدت) بیشتر در حوزه انتخاب قرار دارند تا ضرورت.» (۸۴)

نظر هالستی درباره اهداف کوتاه مدت، میان مدت و دراز مدت چه بسا به تمامه مورد قبول دیگران نباشد، مثلاً تأکیدهای وی درباره منطبق بودن اهداف دراز مدت با تغییر شکل نظام جهانی، لزوماً منطبق با واقعیات به شمار نمی‌روند. شاید مهمترین اهداف بلند مدت را بتوان به این ترتیب توصیف کرد، اما اطلاق آن، به نظر قابل دفاع نمی‌رسد.

در پایان، این تأکید هالستی بد نیست یادآوری شود که: «آرزوهای بلند مدت در مورد شکل نهایی نظم جهان، تنها مورد توجه معدودی از دولتهاست» (۸۵) و آنچنانکه در فصول مربوطه خواهد آمد، جمهوری اسلامی ایران نیز از جمله این معدود دولتهاست، با این توضیح که به دلیل ماهیت این نظام، این هدف دراز مدت ضمناً هدف حیاتی آن نیز محسوب می‌گردد. زیرا برای موجودیت آن، اساسی است و بدون آن هدف، بقای نظام، در شأن اسلامی آن، متصور نیست.

۴. منافع ملی

در مباحث قبل، به تناسب موضوعات ملی گرای، قدرت ملی و اهداف ملی، خودبخود مفهوم منافع ملی تا حدی مطرح گردید و در مباحث آتی نیز به تناسب، مورد بحث واقع خواهد شد، اما به دلیل اهمیت آن و لزوم بررسی جوانب مسأله، مستقلاً نیز باید به آن پرداخت که در اینجا تحت سه عنوان زیر، بررسی می شود:

الف) تعریف، پیدایش و پیچیدگی مفهوم. ب) «منافع ملی» در «سیاست خارجی» و «روابط بین الملل». ج) منافع ملی و مقولات ارزشی عام بشری.

الف) تعریف، پیدایش و پیچیدگی در مفهوم

تعریف: «هر واحد سیاسی جهت دفاع از موجودیت و حرکت خود منافی را تعیین می کند و در مقام ایجاد امنیت برای آنها برمی آید.»^(۸۶) طبیعی است که لازمه انجام چنین کاری، وجود میزانی از انسجام درونی است. «وقتی از انسجام درونی، صحبت می شود، یعنی اینکه همه نهادها، خواه اختصاصاً در حوزه اجتماع عمل کنند و خواه در حوزه سیاست، در خدمت پیشبرد هدفهای کلی جامعه سیاسی هستند. امروزه، به دلیل رشد و قوام مفهوم وفاداری به موطن قومی و کشور، از این هدف کلی به «منافع ملی» تعبیر می شود»^(۸۷)

در یک توصیف گفته می شود: «نخستین هدفی که هر دولت تعقیب می کند، نگهداری خویش است. هر دولتی می کوشد، لااقل بقای خود را تأمین کند و به این منظور امنیت جسمی و مادی خود را سازمان بخشد.»^(۸۸) و نیز: «منافع ملی عبارت است از هدفهای اساسی و تعیین کننده نهایی سیاست خارجی که طی آن تصمیم گیرندگان دولت را در این فرآیند، راهنمایی و ارشاد می کند. این مفهوم، حیاتی ترین نیازهای یک دولت را شامل می شود که دربرگیرنده حفظ و بقاء، استقلال، تمامیت ارضی، امنیت و رفاه اقتصادی است»^(۸۹)

«در دنیای کنونی، منافع ملی کشورها مهمترین معیار برای تصمیم گیری است (با اینکه معمولاً هیئتهای حاکمه هستند که منافع ملی و موارد تقدم و تأخر را در آنها تعریف می کنند)»^(۹۰) و

نیز غالباً: «رهبران کشورها منافع ملی را به طریقی که خود تفسیر می‌کنند، مافوق همه می‌دانند.»^(۹۱) با این حال به نظر هونتزینگر، «منافع ملی در مفهوم جامعه‌شناسی کلمه، واقعیتی عمومی و دائمی است که از سوی کشورهایی که خواهان حفظ هویت خود در چارچوب مرزها، مردم و حکومت خویش هستند، عنوان می‌شود. این توصیف را می‌توان به عنوان یک توصیف عام، پذیرفت. زیرا از رفتاری صحبت می‌کند که در مورد مجموعه کشورهای، با هر سیاست خارجی، هر وسعت و هر گونه جاه‌طلبی صادق است»^(۹۲) باید افزود که با وجود این عمومیت: «دولتهای قوی، حوزه منافع ملی گسترده‌تری دارند و همین امر، موجب بروز تعارضات بیشتری در صحنه سیاست بین‌المللی می‌شود. در حالی که گستره منافع دولتهای ضعیف معمولاً محلی، منطقه‌ای و محدود است»^(۹۳)

پیدایش: «مفهوم منافع ملی، اولین بار توسط «چارلز بیرد» وارد متون تخصصی روابط بین‌الملل شد. وی در کتاب «اندیشه منافع ملی: مطالعه‌ای تحلیلی در سیاست خارجی آمریکا» منافع ملی را تبلور و جلوه خارجی منافع عمومی در داخل می‌شمارد»^(۹۴)

اما: «نفع ملی» به عنوان مفهوم مخالف «نفع شهریار» با پیدایش حس ملی تکوین یافت و با تکامل نظامهای دموکراتیک نضج و قوام گرفت. اندیشه نفع ملی از کجا سرچشمه می‌گیرد؟ آیا از این اعتقاد برآستی مبهم می‌توان هدفهایی را که ملتی باید در آینده دور و نزدیک دنبال کند، به طور عینی و به نحو مسلم تعیین کرد؟

«اگر تاریخ را به طور خیلی ساده تلخیص و مرور کنیم، رژیمهای قدیم را می‌بینیم که در آن سلطانی هدفهای خصوص و منافع شخصی خودش را بدون توجه به جان و مال اتباعش دنبال می‌کند.»^(۹۵) از سلاطین اروپایی که جزء سلاطین چندان قدیمی نیز محسوب نمی‌شوند، مثالی می‌زنیم: فردریک کبیر پادشاه پروس (۱۷۸۶-۱۷۴۰) که با تلاش فراوان، کشورش را به یکی از بزرگترین قدرتهای نظامی اروپا تبدیل نمود، انگیزه خود را برای انجام این امر چنین عنوان می‌کند: «در جوانی آتش غرور و حلاوت فتح و پیروزی، آری صادقانه بگویم حتی کنجکاوی و بالاخره یک غریزه مرموز، مرا از لذت آرامش منحرف کرد. ارضاء دیدن نامم در روزنامه‌ها و سپس در تاریخ مرا

مجدوب و از خود بیخود می‌کرد.» (۹۶)

در هر حال، منشأ پیدایش این مفهوم، به همان پیدایش دولت ملی بازمی‌گردد و می‌توان گفت: «از هنگام عقد قرارداد «وستفالی» در سال ۱۶۴۸، منافع ملی جایگزین منافع دیگر شد.» (۹۷)

ابهام و پیچیدگی: مفهوم منافع ملی در عمل، اشکالی جدی پیش می‌آورد که پیچیده‌تر از مثال فردریک کبیر است و آن اینکه: «چطور می‌توان در اظهارات و نوشته‌های زمامداران، صدق را از کذب تمیز داد؟ به عبارت دیگر چطور می‌توان دریافت آنچه را که او «نفع ملی» می‌خواند در واقع سرپوشی بیش نیست که بر منافع خصوصی و خودخواهانه خود و یا نزدیکانش می‌گذارد؟ در رژیم قدیم فرانسه، این مسأله برای سلطان مطرح نبود چون نفع دولت اصولاً با نفع او توأم و یکی بود. لویی چهاردهم که قید و حدی نمی‌شناخت به آسانی تصور می‌کرد که هر چه به نفع اوست، خیر و صلاح ملتش هم می‌باشد. «حق من» و «شرافت من» اصطلاحاتی بود که لاینقطع بکار می‌برد. او به پسرش می‌گفت: «امیدوارم قدرت عظیمی بیشتر از آنچه دارم از برای شما به جا بگذارم» اما: «نفع آنی یک نخست وزیر در رژیم دموکراسی پارلمانی، خاصه اگر قوه مجریه در آن متزلزل باشد، این است که مقام خود را از دست ندهد. برای این کار می‌تواند از پاره‌ای اقدامات لازم که ممکن است موجب سقوط او گردد احتراز جوید. نمونه‌های زیادی از این طرز عمل پیدا می‌شود.» (۹۸)

با این حال، همانطور که «هونتزینگر» می‌گوید: «به رغم کلیه انتقادهایی که غالب اوقات مناسب و بجاست، درباره حد و مرز مفهوم منفعت ملی باید با کمال اطمینان وجود حداقل منفعت مشترک برای مجموعه کشورهای دنیا را تأیید کرد که تشکیل کوچکترین منخرج مشترک کلیه سیاستهای ملی را می‌دهد.» (۹۹)

غالباً فقط اظهار نظرهای کلی درباره منافع ملی یک کشور مقدور است، زیرا: «هدفهای ملتها دائماً در حال تغییر است. هیچ مفهومی به تنهایی نمی‌تواند منافع ملی را توضیح دهد.» (۱۰۰) یک دلیل مهم، این است که: «در بررسی منافع ملی نیز مانند اهداف ملی به سلسله مراتب منافع برمی‌خوریم. بدین معنا که معمولاً در هر دوره و عصری با اولویتهایی خاص از منافع ملی دولتها

روبرو می‌شویم و پس از گذشت زمان و تغییر شرایط و اوضاع و احوال بین‌المللی، احتمالاً اولویتهای جدیدی جایگزین پیشین می‌شوند.^(۱۰۱) دلیل دیگر: عاملی عمده است که باید در مطالعه منافع ملی مورد توجه قرار داد و آن: «نقش قدرت و عناصر تشکیل دهنده آن است، زیرا رفتارها و داده‌های سیاست خارجی دولتها به میزان قابل ملاحظه‌ای تحت تأثیر قدرت هر دولت شکل می‌گیرد و قدرت واحدهای سیاسی نیز در یک میزان ثابت باقی نمی‌ماند.»^(۱۰۲)

ژوزف فرانکل معتقد است که: «اصطلاح» منافع ملی «در کاربرد سیاسی آن، مبهم، بحث‌انگیز و مورد سوءاستفاده بوده است.»^(۱۰۳) اما با این حال وی اذعان می‌کند که: «بیش از هر اصطلاح دیگری به عنوان توصیف مختصر و روشن کلیه عناصر هدفدار سیاست خارجی بکار رفته است.»^(۱۰۴) در تلاش برای توضیح و روشنی بیشتر این مفهوم که به قول فرانکل مفهومی آشفته و قابل سوء استفاده قرار گرفتن می‌باشد، وی آن را به سه سطح «آرزویی یا آرمانی»، «اجرایی یا عملیاتی» و «جدلی» تقسیم می‌کند. توضیح فرانکل درباره هر یک از این سه سطح که وی هر سه را کاربردی می‌خواند چنین است:

«منافع ملی» در سطح آرزویی نشانگر رؤیای زندگی خوب یا به عبارتی مجموعه‌ای از اهداف آرمانی است که دولتها در صورت امکان خواستار تحقق بخشیدن به آنهایند. عدم تعقیب فعال این «منافع ملی» نباید موجب انکار اهمیت سیاسی آنها شود، زیرا با بروز تحولات مطلوبی در محیط یا قدرت دولت مربوطه، این منافع ممکن است به سطح عملیاتی راه یابند.

منافع ملی در سطح اجرایی حاکی از مجموع منافع و سیاستهایی است که بطور بالفعل تعقیب می‌گردند. تمایز اصلی این دو سطح آن است که منافع آرزویی معمولاً بلند مدت بوده و ریشه در تاریخ و ایدئولوژی دارند و لازم هم نیست کاملاً صریح یا هماهنگ باشند، بلکه می‌توانند متناقض هم باشند. این منافع بیشتر تابع خواستهای سیاسی‌اند تا توانایی‌ها. اما در مورد منافع سطح اجرایی این امر غالباً برعکس است.

مطلب دیگر اینکه هرگونه تجدید نظر در مضمون منافع ملی لازم نیست که در هر دو سطح

به طور همزمان صورت پذیرد.

در حالی که دو مقوله اول صرفاً تحلیلی‌اند، مقوله سوم یعنی سطح تبیینی و جدلی بر کاربرد مفهوم «منافع ملی» در مباحث سیاسی جهت تبیین، ارزشیابی، توجیه و یا نقد رفتارهای بین‌المللی دلالت می‌کند. این سطح به جای توصیف یا تجویز، بیشتر به اثبات صحت و سقم نظرات افراد می‌پردازد. از آنجا که بخش اعظم رفتارهای سیاسی، شفاهی است، مباحثه و استدلال مهمترین منبع اطلاعات است، اما ارتباط آن با رفتارهای غیرشفاهی مشکلات بزرگی در تجزیه و تحلیل ایجاد می‌کند. با این حال تفکیک سه سطح مذکور به حل پاره‌ای از این مشکلات کمک می‌کند. اختلاف میان گفتار و کردار سیاستمداران همواره ناشی از ریاکاری و به معنی یاوه‌گویی نیست. برعکس، این اظهارات همواره به نوعی از یک سو با آرزوها و از سوی دیگر با سیاستهای مورد تعقیب بالفعل و شدنی رابطه دارد و تحلیل آنها می‌تواند برای تبیین رابطه این دو با یکدیگر مفید باشد. (۱۰۵)

ب) «منافع ملی» در «سیاست خارجی» و «روابط بین‌الملل»

با وجود همه ابهامات مطروحه، آنگونه که در جهان و سیاست معاصر مطرح است: «سیاست در سطح جهان، یعنی بررسی تلافی یا تراحم منافع ملی کشورها در موضوعات مختلف» (۱۰۶) «تعارضات بین‌المللی به عنوان بازتاب برخورد و تصادم منافع ملی بازیگران گوناگون مورد بررسی قرار می‌گیرد. اتحادها و ائتلافهای بین‌المللی محصول تجمع و تلافی موقت منافع ملی هستند و شکل اتحادها و مناقشات بین‌المللی، تابع منافع ملی به شمار می‌روند.» (۱۰۷)

منافع ملی معیاری است که با آن: «می‌توان به توفیق یا ناکامی سیاست خارجی پی برد و شاید تنها طریق قضاوت بی‌طرفانه آن است که ببینیم سیاست خارجی دولت مورد نظر تا چه اندازه در دستیابی هدفهای اعلام شده و نیز تحقق منافع ملی، موفق بوده است. در سیاست بین‌الملل، معیار «مطلوب و نامطلوب بودن» تابعی از تعاریفی است که از منافع ملی بدست داده می‌شود.» (۱۰۸) «جان ویک لین» در کتاب «مبانی دیپلماسی» در این باره می‌گوید: «معیار و ضابطه اصلی در تنظیم سیاست خارجی همانا منافع ملی و علائق ملی است. ممکن است علائق ملی در اشکال سیاسی و اقتصادی به عنوان ارزش طبیعی یا معیار قضاوتی متناسب با آن سیاست خاصی که اعمال می‌شود مورد توجه

قرار گیرد. اکثر سیاستمداران مسأله منافع ملی را در صدر کار خود قرار می‌دهند. از نظر جورج کنان تنها از طریق منافع ملی می‌توان سایر مسائل سیاسی را درک کرد. بر این اساس نباید در مورد ادعاهای سیاستمداران تحت عنوان دفاع از حقوق بشر یا دفاع از مسیحیت یا سیاستهای ضد کمونیزم و یا بودیسم برای برقراری دموکراسی در جهان و امثالهم دچار گمراهی شد. اهداف سیاسی بر مبنای علائق ملی در چهارچوب قدرت موجود تعیین می‌گردند.» (۱۰۹)

آنچنانکه «هونتزینگر» در کتاب درامدی بر روابط بین‌الملل آورده است: «سیاست بین‌المللی در واقع نظام وسیع تنظیم منافع ملی متقابل است. سیاست بین‌المللی نه عرصه‌ای است طبیعتاً صلح آمیز و هماهنگ و نه میدان کارزاری دائمی. بلکه تنظیم پیوسته خصومتهاست از طریق عمل سیاسی. هر ملت منافع ملی خود را تعقیب می‌کند، ولی سیاست در هر لحظه، نه هماهنگی و آشتی، بلکه تنظیم منافع را میسر می‌سازد. روابط بین‌المللی چیزی نیست جز رقابت میان مجموعه دولت‌ها. زیرا هر یک به گونه‌ای عقلانی ارضای منافع خود را تعقیب می‌کند. اما این روابط ضرورتاً تعارض آمیز نیستند.» (۱۱۰)

«آرنولد ولفرز» نیز برداشت جالب توجهی از منفعت ملی در روابط بین‌المللی معاصر، پیشنهاد کرده است «در این برداشت، «روابط بین‌المللی روندی خواهد شد که اجازه تنظیم دائمی منافع ملی را خواهد داد. مفهوم منفعت ملی مشخص می‌کند که نه هماهنگی طبیعی و دنیای آرام وجود دارد و نه به عنوان پیامد تعقیب منفعت ملی از سوی تمامی دولت‌ها، جنگ اجتناب ناپذیر. کاملاً برعکس، مفهوم منفعت ملی می‌انگارد که رویارویی، دائمی است و تهدید جنگ وجود دارد، اما با تنظیم دائمی منافع به صورت رویارویی از طریق اقدام دیپلماتیک، آنها را کم اهمیت می‌کند.» (۱۱۱)

«هانس مورگنتا، نظریه‌پرداز سرشناس روابط بین‌المللی در نظریه موازنه قدرت، مفهوم منافع ملی را محور اصلی مباحثش قرار داد. وی تصریح نمود که منافع ملی «معیاری همیشگی است که با آن باید اقدام سیاسی را ارزیابی کرد.» و نیز «معیار قدرت کشورها را قادر می‌کند تا فقط به دنبال یک ستاره راهنما، یک معیار فکری، یک قاعده اقدام و در یک کلام در خدمت منافع ملی، باشند.» (۱۱۲)

به نظر مورگنتا «آن رجل سیاسی که باید در زمینه سیاست خارجی دست به انتخاب زند و به

گونه‌ای منطقی اقدام کند، با توجه به «منافع خود که با کلمه قدرت توصیف می‌شود» به تفکر و اقدام می‌پردازد. همین مفاهیم منفعت و قدرت است که اجازه درک سیاست خارجی دولتها را می‌دهد. در واقع ورای ویژگیهای آرمانی و مرامی، فرهنگی یا اجتماعی بسیار متفاوت دولتها و ورای نطقها و ظاهر امور، اساس سیاست خارجی هر دولت عبارت از منافع ملی است که با کلمه «قدرت» توصیف می‌شود.» (۱۱۳)

اما: «آیا غایت هر اقدام بین‌المللی تأمین منافع ملی است؟ در این جا «آرون» از «مورگنتاو» فاصله می‌گیرد. آرون شخصاً ترجیح می‌دهد در هر مورد خاص انگیزه‌هایی را جستجو کند که توانسته‌اند به رهبران دولتها در هدایت روابط بین‌المللی، الهام بخشند، به جای اینکه همه چیز را به منافع ملی ادعایی وابسته بدانند. در امور دیپلماتیک میان دولتها، آن اندازه الهام وجود دارد که نمی‌توان کلیه واقعیتهای بین‌المللی را به منافع ملی ادعایی که به گونه‌ای معقول قابل توصیف باشد، محدود کرد. چگونه می‌توان دیوانگی هیتلر، جاه طلبیهای ناپلئون یا سیاستهای استالین را تنها با منافع ملی توجیه کرد؟» (۱۱۴)

به نظر «ژوزف فرانکل» نیز هر چند در بین نظریه‌های مختلف روابط بین‌الملل تنها نظریه قدرت است که در ارائه روشی برای شناخت منافع ملی، از صراحت برخوردار است، اما این نظریه نیز: «برای تشخیص معقول و نهایی منافع ملی چندان سودمند نیست.» (۱۱۵) «فرانکل» فی‌الواقع نظر «ریمون آرون» را در ضعف نظریه قدرت، در اینجا تأیید می‌کند.

با توجه به نقش اصلی مکتب واقع‌گرایی در «تجلی بخشیدن به مفهوم منفعت ملی» و قرار دادن آن به عنوان یکی از ملاک‌هایی که «به فراوانترین وجه برای توجیه سیاست خارجی دولتها به کار رفته است» (۱۱۶) عدم پذیرش این نظریه، آنچنانکه فوقاً ذکر شد، بر ابهام و ناروشنی این مفهوم و کاربرد عملی آن می‌افزاید.

با این همه بر این مسئله تأکید و اجماع نظر وجود دارد که: «منافع ملی از جمله مفاهیمی است که به رغم پیچیدگی و ابهاماتی که در تبیین آن وجود دارد، اهمیت فوق‌العاده‌ای را در توصیف، توضیح و پیش‌بینی رفتار بین‌المللی، استراتژی و هدفهای سیاست خارجی دولتها، واجد

است.»^(۱۱۷) تا جایی که یکی از مشکلات ساختاری - سیاسی جهان سوم در روند توسعه محسوب شده است و تأکید می‌شود: «در شرایطی توسعه جدی خواهد بود که از اجزاء لاینفک منافع ملی محسوب گردد.»^(۱۱۸)

در اهمیت جایگاه منافع ملی در روابط بین‌الملل و سیاست خارجی، همین بس که گفته می‌شود: «ملتهایی که منفعت ملی خود را نشانند، خطر نابودی خودشان را بوجود می‌آورند. ملتها همانند انسانها می‌توانند خودکشی کنند.»^(۱۱۹)

ج) منافع ملی و مقولات ارزشی عام بشری

منافع ملی از بعدی دیگر نیز قابل بررسی است و آن اینکه جهان سکیولار کنونی، برای منافع ملی، از لحاظ اهمیت و اولویت، حد و مرزی نمی‌شناسد و حتی مرزهای ارزشی عام بشری نیز در صورت لزوم پشت سر گذاشته می‌شود. نظام ملت - کشور معاصر به این صورت شکل گرفته است که به گفته مورگنتا: «آنچه دولتهای حاکم، منافع ملی خود تلقی می‌کنند، انگیزه اقدامات آنها را تشکیل می‌دهد و نه اعتقاد به خیر عامه. در جامعه (کنونی) ملل وفاداری به خیر عامه به عنوان معیار عام دولت معنی ندارد.»^(۱۲۰) از این رو: «زمانی که سخن پیرامون منافع کل بشریت به میان می‌آید، تمام دولتها نمی‌توانند در حل و فصل معضلات جهانی، برای همیشه از منافع خودخواهانه خودشان چشم‌پوشند. به همین جهت منافع ملی و منافع برخی از گروههای حاکم یا طبقات دیگر بر منافع کل بشریت ارجحیت پیدا می‌کند.»^(۱۲۱)

«ممکن است سیاستمداران ادعا کنند که بخاطر عدالت یا صلح یا بهتر ساختن جهان، تصمیماتی را اتخاذ می‌کنند. اما این قطعی است که معمولاً یک سیاستمدار هیچگاه مساعی لازم در به خطر انداختن منافع ملی خود، بخاطر نوع دوستی، به عمل نمی‌آورد. امکان دارد، یک سیاستمدار به سادگی به این اصل معتقد شود که به هنگامی که او برای منافع کشورش اقدام می‌کند، حقیقتاً مبادرت به یک عمل بشردوستانه نیز کرده است. احیاناً ممکن است سیاستمداری نیز باشد که ضمن تعقیب یک سیاست بشردوستانه ایده‌آلیستی از منافع ملی کشورش غافل بماند. ولی حتی اینگونه

سیاستها نیز به هنگامی که منافع ملی به طور جدی مورد تهدید واقع می‌شود، به کنار گذاشته خواهند شد. زیرا وظیفه یک سیاستمدار می‌بایستی دفاع از منافع دولت متبوعش باشد. بنا بر این امکان دارد، وی در برخی از موارد، مسائل اخلاقی را فدای منافع ملی کند.» (۱۲۲)

«دولتمردان خصوصاً در شرایط معاصر ممکن است برای جلب حمایت عمومی از سیاستهای خارجی خود، برای این سیاستها برچسب علائق فلسفی و سیاسی تهیه کنند. ولی آنها مانند «لینکلن» میان «وظیفه رسمی» که به معنای فکر و عمل برحسب منافع ملی است و «آرزوی شخصی» که به معنای توجه بر ارزشهای اخلاقی شخصی و مبانی سیاسی مقبول جهانی است، تفکیک قائل می‌شوند.» (۱۲۳)

«امکان دارد یک رهبر یا یک گروه متنفذ به ویژه در کشورهای توسعه نیافته، سیاست خارجی خویش را صرفاً بر پایه حفظ قدرت در مقابل تهدیدات داخلی، در جهت حفظ منافع ملی قرار ندهد. اما روی هم رفته برای سیاستمدارانی که سیاستهایی را در تعارض با منافع ملی تعقیب می‌نمایند، امکان شکست وجود دارد.» (۱۲۴) این تنها یک عدم کارایی صرف محسوب نمی‌شود و ممکن است تبعاتی ناخوشایندتر از شکست در یک سیاست مشخص را در پی بیاورد، تا جایی که به قول جان ویک لین: «سیاستمدارانی که بر طبق اصول اخلاقی عمل می‌کنند امکان دارد به خیانت به وطن متهم شوند.» (۱۲۵)

حتی: «هنگامی که میان منافع ملی و وظایف ناشی از یک نقش ملی با اهمیت تعارض وجود داشته باشد، اولی ممکن است کاملاً غلبه پیدا کند.» (۱۲۶) به عنوان مثال برای آمریکا، بخصوص در نظام دوقطبی، بسیار با اهمیت بود که نقش جهانی مدافع شماره یک و پر قدرت حقوق بشر را برای خود تثبیت و ترویج کند. اما واقعیت این است که به قول مورگنتا: «ایالات متحده قدرت بزرگی است که در سراسر جهان منافع گوناگونی دارد که حقوق بشر تنها یکی از آنهاست، ولی مهمترین آنها نیست. بدین ترتیب ایالات متحده نمی‌تواند بدون قرار گرفتن در موقعیتی خیال پرستانه، راه دفاع از حقوق بشر را پی گیرد. این امر در برخوردهای متفاوت ما با کره جنوبی، چین و شوروی مشهود است. به عبارت دیگر دفاع از حقوق بشر را نمی‌توان به طور ثابت در سیاست خارجی بکار گرفت،

زیرا این امر می‌تواند به تعارض با سایر منافع آمریکا، که ممکن است در مورد خاص مهمتر از آن باشند، بیانجامد و عملاً نیز چنین می‌شود.» (۱۲۷)

تبعات «منافع ملی» را حتی اگر طرفداران اخلاق و مذاهب جهانشمول و مکاتب طرفدار وحدت نوع بشر نپسندند، ناچارند آن را نه تنها تحمل بلکه تبعیت کنند، زیرا تا زمانی که «دولت ملی» و نظام ملت - کشوری وجود دارد، منافع ملی با تمام آنچه ذکر شد، جزء لایتجزای آنست.

مقولات چهارگانه «ناسیونالیزم»، «قدرت ملی»، «اهداف ملی» و «منافع ملی» در یک ارگانیزم به هم پیوسته قابل تشریح و توضیحند و پیکر واحدی که این اجزاء را در خود دارد، «دولت ملی» است. از این رو در عنوان کلی، کالبد شکافی دولت ملی، هر چند به اجمال بررسی و تشریح شد.

این کالبد شکافی و تشریح، خود مقدمه‌ای برای ورود به مبحث اصلی ما یعنی «سیاست خارجی دولت ملی» می‌باشد. «مقدمه‌ای» که از نظر اهمیت و وقوف و لزوم توجه به آن، بخشی از «متن» بایستی حساب شود و نیز مبنایی برای توضیح و درک آن.