



پویشگران آینده امیدبخش

گزارش سیاستی

ادراک تاخیرسی نظام سیاسی در بزنگاه‌های بین‌المللی

آترین اسکندری

دوم اردیبهشت یکهزار و چهارصد و پنج

www.paiab.org

پایاب دانشگاهی

دیدگاه‌ها و نظرات مطرح شده در مقالات این بخش، بیانگر دیدگاه‌های نویسندگان آن‌هاست و لزوماً منعکس کننده مواضع موسسه پایاب نیست.

باسمه تعالی

تحولات بزرگ در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران معمولاً در بستر بحران‌هایی شکل گرفته‌اند که هم زمان ابعاد امنیتی، اقتصادی و سیاسی داشته‌اند و تصمیم‌گیری در آنها صرفاً یک انتخاب مقطعی نبوده، بلکه نتیجه فرایندی تدریجی، پرتنش و چندلایه بوده است. دو تجربه مهم در این زمینه، پایان جنگ ایران و عراق با پذیرش قطعنامه ۵۹۸ شورای امنیت و همچنین توافق هسته‌ای (برجام) در سال ۱۳۹۴ است. این دو رخداد، اگر چه از نظر ماهیت بحران متفاوتند؛ اما از منظر سیر تصمیم‌گیری، شباهت‌های قابل توجهی دارند: هر دو پرونده نشان می‌دهند که جمهوری اسلامی ایران در مواجهه با فشارهای فزاینده، ابتدا بر مقاومت تأکید کرده، سپس با انباشت محدودیت‌ها و هزینه‌ها به بازنگری تدریجی روی آورده و نهایتاً در شرایطی که گزینه‌های جایگزین محدود شده، تصمیم به پذیرش توافق گرفته است. بررسی دقیق روند تصمیم‌گیری در این دو تجربه می‌تواند برای مدیریت بحران‌های سیاست خارجی راهگشا باشد.

در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷، کشور در شرایطی وارد نظم سیاسی جدید شد که هنوز بسیاری از نهادهای اداری، نظامی و امنیتی در حال بازسازی و تثبیت بودند. بی‌ثباتی‌های داخلی، فعالیت‌های تجزیه‌طلبانه در نقاطی از کشور، خروج بخشی از مدیران و فرماندهان نظامی پیشین، تنش‌های مرزی و رقابت‌های منطقه‌ای، محیطی پیچیده و سیال ایجاد کرده بود. لذا در چنین بستری، حمله رژیم بعث عراق به رهبری صدام حسین در شهریور ۱۳۵۹ آغاز شد و جنگی هشت ساله را رقم زد که نه تنها معادلات امنیتی منطقه، بلکه مسیر تصمیم‌گیری کلان در جمهوری اسلامی ایران را نیز تحت تأثیر قرار داد. پایان این جنگ با پذیرش قطعنامه ۵۹۸ از سوی ایران در سال ۱۳۶۷ رقم خورد؛ تصمیمی که در زمان خود بسیار دشوار و پر هزینه تلقی می‌شد، اما به توقف روند فرسایشی جنگ انجامید. در سال‌های نخست جنگ، فضای عمومی و تصمیم‌گیری رسمی بر مقاومت حداکثری و تداوم نبرد تا تحقق اهداف اعلامی استوار بود. آزادسازی خرمشهر در سال ۱۳۶۱ و برخی پیش‌روی‌های بعدی، این برداشت را تقویت کرد که امکان تحمیل اراده نظامی بر عراق وجود دارد. هدف‌هایی چون تنبیه متجاوز، دریافت غرامت و حتی سقوط حکومت بعث در ادبیات رسمی مطرح می‌شد. در چنین شرایطی، هرگونه پیشنهاد آتش‌بس یا میانجی‌گری با سوءظن نگریسته می‌شد.

در سال‌های پایانی این جنگ، زمانی که شورای امنیت سازمان ملل متحد در سال ۱۹۸۷ میلادی اقدام به تصویب قطعنامه ۵۹۸ کرد، وضعیت میدانی به‌گونه‌ای بود که ایران در موضع برتر قرار داشت. در واقع، در مقطعی پیش از آن، جمهوری اسلامی ایران با انجام عملیات‌هایی نظیر فتح فاو و تثبیت موقعیت خود در بخش‌هایی از جبهه جنوب، ابتکار عمل نظامی را در دست گرفته بود. تصرف شبه جزیره فاو اهمیت راهبردی داشت، زیرا دسترسی عراق به

خلیج فارس را محدود می‌کرد و برگ برنده‌ای در معادلات جنگ محسوب می‌شد. در چنین فضایی، بسیاری از تصمیم‌گیران بر این باور بودند که با تداوم فشار نظامی می‌توان امتیازات بیشتری کسب کرد و شرایط مطلوب‌تری را برای پایان جنگ رقم زد. به همین دلیل، زمانی که قطعنامه ۵۹۸ تصویب شد، ایران از پذیرش آن خودداری کرد. از نگاه تهران، متن قطعنامه به روشنی متجاوز را مشخص نمی‌کرد و تضمین‌های کافی برای جبران خسارت‌ها ارائه نمی‌داد. افزون بر این، تصور غالب (به‌ویژه در بین فرماندهان سپاه) آن بود که هنوز امکان بهبود موقعیت میدانی و تحصیل امتیازهای بیشتر با یک عملیات نظامی بزرگ وجود دارد. اما تحولات سال‌های بعد نشان داد که موازنه جنگ در حال تغییر است. عراق با حمایت گسترده مالی و تسلیحاتی برخی کشورهای عربی و پشتیبانی اطلاعاتی قدرت‌های بزرگ، توانست نیروهای خود را بازسازی کند. استفاده گسترده از سلاح‌های شیمیایی، تشدید جنگ شهرها و افزایش حملات به زیرساخت‌های نفتی ایران، فشار نظامی و اقتصادی را افزایش داد. در سال ۱۳۶۷، عراق موفق شد فاو را باز پس گیرد و در جبهه‌های دیگر نیز پیشروی‌هایی انجام دهد. از دست رفتن فاو و برخی مناطق دیگر مانند جزایر مجنون، نه تنها ضربه‌ای نظامی، بلکه ضربه‌ای روانی و سیاسی بود، زیرا یکی از مهم‌ترین اهرم‌های چانه‌زنی ایران از میان رفت. هم‌زمان، فشارهای بین‌المللی تشدید شد؛ حضور نظامی ایالات متحده در خلیج فارس افزایش یافت و تنش‌های مستقیم‌تری رخ داد. حادثه حمله به هواپیمای مسافربری ایران نیز فضای امنیتی را پیچیده‌تر کرد.

در کنار فشارهای نظامی، شرایط اقتصادی کشور نیز به شدت تحت تأثیر جنگ قرار گرفته بود. کاهش درآمدهای نفتی، افزایش هزینه‌های نظامی، فرسایش زیرساخت‌ها و دشواری تأمین ارز و تجهیزات، توان کشور را محدود می‌کرد. جامعه نیز از نظر انسانی و اجتماعی متحمل خسارات سنگینی شده بود. در چنین شرایطی، ادامه جنگ مستلزم بسیج منابعی بود که تأمین آن‌ها روز به روز دشوارتر می‌شد. مجموعه این عوامل باعث شد که ارزیابی هزینه و فایده در سطح عالی نظام به صورت جدی تری مطرح شود. نتیجه این بازنگری آن بود که ایران در تیر ۱۳۶۷، در شرایطی که فاو و برخی سرزمین‌های دیگر را از دست داده و فشارهای بین‌المللی و اقتصادی به اوج رسیده بود، قطعنامه ۵۹۸ را پذیرفت. این تصمیم عملاً امکان تمرکز کشور بر بازسازی داخلی و تثبیت امنیت را فراهم کرد.

تفاوت مهم میان زمان تصویب قطعنامه و زمان پذیرش آن در این بود که در هنگام تصویب، ایران هنوز بخشی از ابتکار عمل را در اختیار داشت و تصور می‌کرد می‌تواند شرایط بهتری ایجاد کند؛ اما هنگام پذیرش، پس از از دست رفتن دستاوردهای میدانی و افزایش فشارها، گزینه‌های عملی به شدت محدود شده بود و پذیرش قطعنامه به انتخابی ناگزیر تبدیل شد. این تجربه نشان می‌دهد که فاصله زمانی میان «تصویب» یک توافق بین‌المللی و «پذیرش» آن می‌تواند به تغییر شرایط به زیان طرفی منجر شود که تصمیم را به تعویق می‌اندازد. هرچند دلایل

سیاسی و حقوقی برای عدم پذیرش فوری قطعنامه وجود داشت، اما تحولات میدانی و اقتصادی بعدی موجب شد که شرایط پذیرش نسبت به زمان تصویب، دشوارتر و پرهزینه‌تر شود. از این رو، یکی از درس‌های عملی این مقطع آن است که ارزیابی فرصت‌ها و تهدیدها باید با نگاه به شرایط میدانی و روندهای آینده انجام شود، نه صرفاً بر اساس آمال‌ها و آرزوها.

سال‌ها بعد، پرونده هسته‌ای ایران نیز از نظر الگوی تصمیم‌گیری مسیری مشابه را طی کرد. برنامه هسته‌ای ایران در دهه ۱۳۸۰ به موضوعی پرتنش در روابط جمهوری اسلامی ایران و غرب تبدیل شد. ارجاع پرونده به شورای امنیت و صدور مجموعه‌ای از قطعنامه‌های تحریمی، محدودیت‌های گسترده‌ای در حوزه‌های مالی، نفتی و صنعتی ایجاد کرد. در مرحله نخست، رویکرد رسمی بر حفظ کامل ظرفیت‌های هسته‌ای و مقاومت در برابر تحریم‌ها استوار بود. تحریم‌ها بی‌اثر یا قابل مدیریت توصیف می‌شدند و ادامه فعالیت‌های غنی‌سازی به عنوان نماد استقلال علمی و سیاسی معرفی می‌گردید.

با گذشت زمان، آثار اقتصادی تحریم‌ها عمیق‌تر شد. کاهش صادرات نفت، دشواری دسترسی به شبکه بانکی بین‌المللی، نوسانات شدید ارزی و افزایش تورم، فشار قابل توجهی بر اقتصاد و معیشت عمومی وارد کرد. فعالان اقتصادی با محدودیت در واردات مواد اولیه و فناوری مواجه شدند و رشد اقتصادی کاهش یافت. در سطح بین‌المللی نیز اجماع گسترده‌تری علیه ایران شکل گرفت و پرونده هسته‌ای در چارچوب فصل هفتم منشور سازمان ملل تثبیت شد. لذا این شرایط نشان داد که استمرار مسیر پیشین هزینه‌های فزاینده‌ای به همراه دارد و نیازمند بازنگری است. در این مقطع، بازنگری در مسیر پیشین و بررسی گزینه‌های دیپلماتیک با جدیت بیشتری دنبال شد. مذاکرات محرمانه در اواخر دولت احمدی‌نژاد و سپس به صورت رسمی در اوایل دولت روحانی رسمی با گروه ۱+۵ آغاز گردید و در نهایت، توافقی با عنوان برجام در تیر ۱۳۹۴ حاصل شد. این توافق با تصویب قطعنامه ۲۲۳۱ مبنای حقوقی یافت و بخشی از تحریم‌های هسته‌ای لغو شد. تصمیم به پذیرش این توافق در شرایطی اتخاذ شد که اقتصاد کشور تحت فشار شدید قرار داشت و گزینه‌های جایگزین محدود و توافق اجتناب شده بود.

بر این اساس، نخستین پیشنهاد راهبردی آن است که جمهوری اسلامی ایران باید دیپلماسی را نه به عنوان ابزار ثانویه، بلکه به عنوان یکی از ارکان اصلی قدرت ملی تعریف کند. دیپلماسی، زمانی مؤثر است که فعال و مبتنی بر محاسبه دقیق منافع باشد. استفاده از ظرفیت‌های میدانی، نظامی یا فنی بدون آنکه به موقع به دستاورد سیاسی و حقوقی تبدیل شود، می‌تواند به اتلاف منابع بینجامد. تجربه جنگ ایران و عراق، نشان داد که برتری مقطعی در میدان، اگر به توافقی در شرایط مناسب تبدیل نشود، ممکن است در اثر تغییر موازنه از دست برود. بنابراین، لازم

است هر زمان که کشور دارای «کارت» مؤثر در عرصه منطقه‌ای یا بین‌المللی است، سازوکار مشخصی برای تبدیل آن به دستاورد پایدار سیاسی تعریف شود، پیش از آنکه تاریخ مصرف آن کارت به پایان برسد.

دومین نکته اساسی، ضرورت شکل‌گیری اجماع پایدار پیرامون منافع ملی است. در شرایط بحران، اختلاف نظر طبیعی است، اما اگر این اختلاف‌ها به سطحی برسد که سیاست خارجی را تحت الشعاع قرار دهند، قدرت چانه‌زنی کاهش می‌یابد. منافع ملی باید در قالبی شفاف، قابل‌سنجش و فراتر از رقابت‌های جناحی تعریف شود. هنگامی که تصمیمی راهبردی مانند پذیرش یک توافق بین‌المللی اتخاذ می‌شود، لازم است پشتوانه‌ای از اجماع داخلی آن را حمایت کند تا از نوسان‌های بعدی جلوگیری شود. نبود چنین اجماعی می‌تواند دستاوردهای دیپلماتیک را آسیب‌پذیر کند و هزینه‌های اجرای آن را افزایش دهد. ایجاد سازوکاری نهادمند برای گفت و گوی منظم میان نهادهای تصمیم‌گیر، کارشناسان مستقل و نمایندگان جریان‌های سیاسی می‌تواند به تقویت این اجماع کمک کند.

سومین پیشنهاد، تنظیم دقیق نسبت میان میدان و دیپلماسی است. تجربه‌های گذشته نشان داده است که اگر میدان و دیپلماسی در تعارض با یکدیگر قرار گیرند، طرف مقابل از این شکاف بهره‌برداری خواهد کرد. مطلوب آن است که دیپلماسی در خط مقدم تعریف اهداف و چارچوب‌ها قرار گیرد و میدان در خدمت پشتیبانی از آن باشد، نه آنکه مسیر آن را مسدود کند. میدان می‌تواند اهرم فشار و قدرت بازدارندگی ایجاد کند، اما تبدیل این اهرم به دستاورد سیاسی، نیازمند ابتکار دیپلماتیک است. اگر اقدامات میدانی بدون هماهنگی با مسیر مذاکرات انجام شود، ممکن است به افزایش هزینه‌ها و پیچیده‌تر شدن روند چانه‌زنی منجر شود. در مقابل، هماهنگی راهبردی میان این دو حوزه می‌تواند قدرت ملی را هم‌افزا کند.

چهارمین نکته، توجه به اقتصاد به عنوان ستون اصلی تاب‌آوری ملی است. در هر دو تجربه مورد بحث، فشار اقتصادی عاملی تعیین‌کننده در تغییر محاسبات بود. اقتصادی که وابستگی بالایی به درآمدهای محدود و کانال‌های خاص دارد، در برابر تحریم یا اختلال خارجی آسیب‌پذیرتر است. بنابراین، تنوع بخشی به منابع درآمدی، تقویت تولید داخلی، گسترش روابط اقتصادی منطقه‌ای و کاهش وابستگی به مسیرهای پرریسک باید در اولویت قرار گیرد. چنین رویکردی نه تنها قدرت چانه‌زنی را افزایش می‌دهد، بلکه امکان تصمیم‌گیری در شرایط آرام‌تر و با فشار کمتر را فراهم می‌کند.

پنجم اینکه یکی از چالش‌های مشترک در بحران‌ها، غلبه نگاه کوتاه مدت و خوش‌بینانه بر تحلیل‌های واقع‌بینانه است. لازم است در کنار سناریوهای مطلوب، بدترین حالت‌های ممکن نیز به طور رسمی و مستند بررسی شود. اگر در زمان تصویب قطعنامه ۵۹۸ سناریوی از دست رفتن برتری میدانی و افزایش مداخله خارجی با دقت بیشتری وزن دهی می‌شد، یا در قضیه هسته‌ای تاثیر تحریم‌های بین‌المللی جدی‌تر مورد توجه قرار می‌گرفت، شاید

تصمیم‌گیری در زمان متفاوتی صورت می‌پذیرفت. ششمین نکته، مدیریت افکار عمومی و روایت سازی واقع بینانه است. تصمیم‌های بزرگ در خلأ اتخاذ نمی‌شوند. اگر جامعه از پیش در جریان پیچیدگی‌ها، محدودیت‌ها و گزینه‌های پیش رو قرار گیرد، پذیرش تصمیم‌های دشوار آسان‌تر خواهد بود. در هر دو تجربه، فضای احساسی و گفتمانی نقش مهمی ایفا کرد. شفافیت نسبی، گفتگوی مستمر با نخبگان و پرهیز از دو قطبی سازی شدید می‌تواند زمینه تصمیم‌گیری عقلانی‌تر را فراهم آورد.

در نهایت، بهره‌گیری نظام مند از تجربه‌های گذشته برای تصمیم‌گیری آینده ضروری است. این بهره‌گیری نباید صرفاً در سطح روایت تاریخی باقی بماند، بلکه باید به استخراج الگوهای عملی منجر شود. دو تجربه یاد شده نشان می‌دهد که تأخیر در تصمیم‌گیری، اگر با تغییر موازنه همراه شود، می‌تواند هزینه‌ها را افزایش دهد. همچنین نشان می‌دهد که هماهنگی ابزارهای قدرت، اجماع داخلی و دیپلماسی فعال می‌تواند دامنه انتخاب‌ها را گسترده‌تر نگه دارد. اگر این درس‌ها به صورت نهادمند در فرآیند سیاست‌گذاری وارد شود، احتمال آنکه کشور در آینده ناچار به تصمیم‌گیری در شرایط حداکثر فشار شود، کاهش خواهد یافت. هدف از این بازخوانی نه سرزنش گذشته، بلکه تقویت عقلانیت راهبردی در آینده است؛ عقلانیتی که زمان، هزینه، ظرفیت و منافع ملی را به صورت هم‌زمان در نظر می‌گیرد و می‌کوشد پیش از آنکه کارت‌های راهبردی بی‌اعتبار شوند، آنها را به دستاوردهای پایدار تبدیل کند.