

تصمیم‌گیری در سیاست خارجی ایران

رهیافتی تجربی

تاریخ دریافت: ۸۱/۷/۴

تاریخ تأیید: ۸۱/۱۱/۲۵

نویسنده: عباس ملکی

ترجمه: ابوذری گوهری مقدم*

جمهوری اسلامی ایران سازوکار اجرایی منحصر به فردی، جهت سازوکار کردن سلسله مراتب مقامات مذهبی و دموکراسی پارلمانی خود، اتخاذ نموده است. فرآیند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی و روابط بین الملل موجب می‌گردد نهادهای اجرایی مهمی هم از دولت و هم از مقامات مذهبی وارد عمل شوند. این نهادهای مختلف در وصول به مصالحه در مورد نظام کنترل و تعدیل بین سطوح اساسی فرآیند مشورتی که عبارتند از: وزارت خارجه، شورای عالی امنیت ملی، ریاست جمهوری و رهبری، کمک می‌کند. همچنین شاهد وجود تصمیم‌گیران منفردی تحت عنوان جناح‌گرایی کارگزار - محور هستیم که گرچه به طور غیررسمی ولی نقش مهمی در این فرآیند داشته‌اند.

واژه‌های کلیدی: تصمیم‌گیری، سیاست خارجی ایران، رهیافت تجربی، جمهوری اسلامی ایران، ایران.

مقدمه

ماهیت کلی ساختار قدرت در جمهوری اسلامی ایران واضح ولی فهم پیچیدگی‌های آن دشوار است.

* دانشجوی دکتری علوم سیاسی دانشگاه امام صادق (ع) اصفهان.

از سویی، بخشی از فلسفه حکومتی در ایران با فلسفه حکومتی دیگر ملتها مشترک است و ایران دارای قوای مقننه، قضاییه و مجریه حکومتی می‌باشد و از سوی دیگر، فرآیندهای سیاسی در ایران ساختار سلسله مراتبی مختلفی داشته که این امر در مقاله حاضر مورد بررسی قرار می‌گیرد.

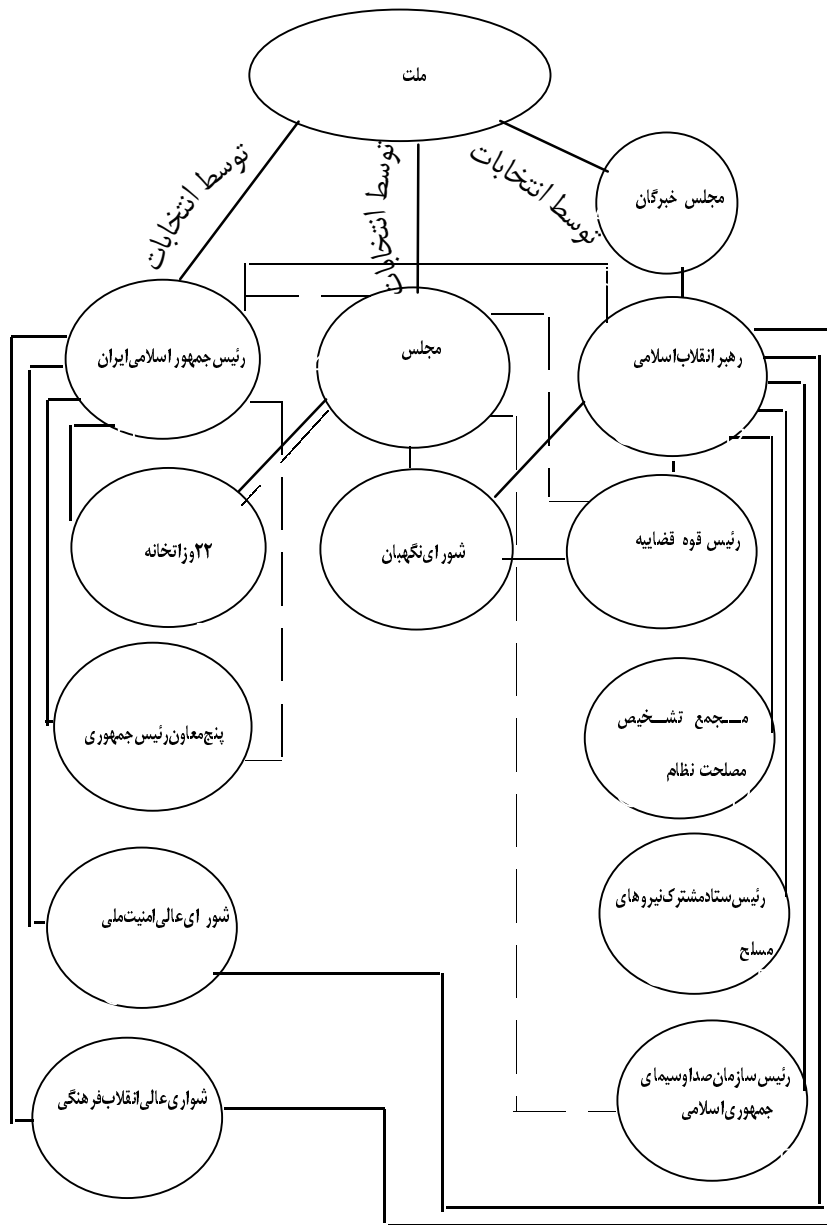
ساختار رسمی مردم‌سالاری دینی

در نظام پارلمانی ایران، ۲۹۰ نماینده برای دوره‌ای چهار ساله انتخاب می‌شوند. رئیس‌جمهور را مردم مستقیماً هر چهار سال یک بار انتخاب می‌کنند که بیش از دو دوره نمی‌تواند در قدرت باقی بماند. رئیس‌جمهور به عنوان رئیس قوه مسؤؤل اداره امور روزمره کشور است. وی ۲۲ وزیر را معرفی می‌کند که نیازمند کسب رأی اعتماد مجلس بوده و مستقیماً در برابر مجلس مسؤولیت دارند. آنچه در نظام حکومتی ایران متفاوت و منحصر به فرد است صبغه دینی آن است. ۸۶ روحانی توسط مردم برای دوره‌ای هشت ساله به عضویت مجلس خبرگان انتخاب می‌شوند. این نهاد رهبر انقلاب اسلامی را تعیین کرده و بر نحوه فعالیت آن نظارت دارد. رهبر، رئیس قوه قضاییه را که بر دادگاه‌های عمومی، انقلاب و نظامی نظارت دارد منصوب می‌کند. در نهایت رهبر فرماندهی نیروهای مسلح را نیز بر عهده دارد. جز رهبری و مجلس خبرگان، شورای نگهبان مسؤولیت ارزیابی تطابق قوانین مجلس با قوانین شرع را بر عهده دارد. همچنین این نهاد وظیفه تفسیر قانون اساسی و نظارت بر انتخابات ریاست‌جمهوری، مجلس و مجلس خبرگان را نیز عهده‌دار است.

مجمع تشخیص مصلحت نظام، بر اساس اصلاحیه جدید قانون اساسی که در سال ۱۹۸۸ تصویب شد تشکیل گشت. همه ۳۸ عضو این نهاد از احزاب و جناح‌های مختلف سیاسی ایران^۱ را رهبر منصوب می‌کند.^۲ وظایف این مجمع عبارتند از: ۱. حل اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان؛ ۲. دادن مشورت به رهبری؛ ۳. تعیین خط مشی کلی جمهوری اسلامی.

شورای عالی امنیت ملی نیز بر اساس اصلاحیه قانون اساسی ایجاد گردید. رئیس‌جمهور ریاست شورای عالی امنیت ملی را، که نهادهای قدرت را به هم نزدیک می‌کند، بر عهده دارد. این شورا از افراد زیر تشکیل می‌شود: ۱. دو نماینده از جانب رهبر؛ ۲. رؤسای سه قوه (رئیس مجلس، رئیس‌جمهور، رئیس قوه قضاییه)؛ ۳. وزرای امور خارجه، کشور، اطلاعات، دفاع و فرماندهان ارتش و سپاه. شورای عالی امنیت ملی سیاست‌های خارجی، نظامی و امنیتی ایران را شکل می‌دهد. هر تصمیم شورا که به تصویب رهبری برسد قابل اجراست. نمودار بخش‌های اصلی نظام جمهوری اسلامی را نشان می‌دهد.

نمودار ۱: بخش‌های عمده نظام جمهوری اسلامی ایران



تصمیم‌گیری در سیاست خارجی ایران: رهبرانی تجربی / ۳۱

- تأیید مسؤلیت
- - - - - انتصاب
- مسؤول در برابر

سیاست خارجی ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی، اولویت‌های سیاست خارجی را مشخص کرده است. چهار دسته از کشورها بر آن اساس اولویت‌بندی شده‌اند: ۱. همسایگان ایران؛ ۲. کشورهای اسلامی؛ ۳. کشورهای جهان سوم؛ ۴. کشورهایی که نیازهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و یا نظامی ایران را تأمین می‌کنند.

از نظر جغرافیایی ایران در میان کشورهای غنی نفتی خاورمیانه و کشورهای منطقه آسیای میانه و قفقاز قرار دارد. در محیط پس از جنگ سرد ایران به عنوان واسطه مهم قدرت ظاهر شد و هنگامی که مسائل ژئواستراتژیک خارجی مطرح می‌گردید ایران استراتژی‌های خود را در هر دو منطقه معین می‌کرد. در سطح کلی، سیاست‌های ایران نیازهای اقتصادی و امنیتی منطقه را مورد تأکید قرار داده است؛ از این جهت اقدامات دو جانبه و چند جانبه متوازن و متداخلی به منظور تضمین منافع ایران در هر دو منطقه صورت گرفت. مشخصاً، تعاملات ایران با کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس ماهیتی دو جانبه داشته است (روابط با قطر و عربستان سعودی)؛ از سویی دیگر، در آسیای مرکزی ایران ترجیح داده است همکاری‌های چند جانبه از طریق شورای همکاری‌های اقتصادی (ECO) انجام دهد. بعلاوه در حالی که ایران وارد همکاری‌های امنیتی با کشورهای مشخصی از شورای همکاری خلیج فارس شده، سیاست‌های آن در مورد اکو، همچنان صیغه اقتصادی دارد.^۳

مدل‌های متناقض تصمیم‌گیری در سیاست خارجی

به لحاظ سنتی، تحلیل سیاسی از میان گزینه‌های مختلف، بر نحوه انتخاب تصمیم‌گیرنده، متمرکز است.^۴ در این خصوص، سه مدل تصمیم‌گیری در سیاست خارجی را که در سال‌های اخیر به طور گسترده مورد بحث قرار گرفته، ذکر می‌کنیم. اولین مدل را گراهام آلیسون^{*} مطرح کرده است. وی مدل عقلانی^{**} را به دو جنبه روند سازمانی و چانه‌زنی حکومتی (یا سیاست دیوان‌سالاری) تقسیم می‌کند؛^۵ دومین مدل، عقلانیت محصور^{***} است که هربرت سایمون^{****} ارائه کرده است؛^۷ مدل سوم، تمامیت‌گرایی^{*****} مبتنی بر روش تجربی در روان‌شناسی معرفت تجربی می‌باشد.^۸ می‌توان بین دو رهیافت غالب در تصمیم‌گیری سیاست خارجی یعنی انتخاب عقلایی

* Graham Allison.

** Rational Model.

*** Bounded rationality.

**** Herbert Simon.

***** Poliheuristic.

وروان‌شناسی معرفت، تمایز قائل شد و آن را با رهیافت تمامیت‌گرایی که این دو را به هم نزدیک می‌کند سنجید. تمامیت‌گرایی، فرآیند و نتیجه تصمیمات را توجیه کرده و به نحو مؤثری سطوح مختلف تحلیل (فرد، زوج و گروه)^۹ را گرد می‌آورد. مسائل مورد نظر اعم از این که فرآیند تصمیم‌گیری توسط رهبران سیاسی صورت گرفته باشد یا خیر، شامل یکی از موارد ذیل می‌شود: ۱. حداکثر کردن یا به حد رضایت رساندن سود؛ ۲. تتبع جامع؛ ۳. انجام محاسبات فصل؛ ۴. ساده‌سازی روش تجربی که توسط تأثیرات ساختاری محدود شده است.^{۱۰}

سیاست‌گذاران به منظور پرداختن به این مسائل، در تصمیم‌گیری باید راه‌های خاص و علایم کنار جاده را در نظر بگیرند. این راه‌ها عبارتند از:

الف) اخذ هیچ تصمیمی بدون در نظر گرفتن قواعد مشخص، ممکن نیست؛

ب) قواعد و استراتژی‌ها. استفاده از قواعد مختلف تصمیم‌گیری (تحلیلی، سبیرنتیکی یا شناختی) یا استراتژی‌های ترکیبی (مانند تحلیلی - سبیرنتیکی) بر نتیجه تأثیر دارد؛

ج) شیوه‌ای که رهبران سیاسی یا مخالفان، مسائل را برای مردم طرح یا طرد می‌کنند؛

د) قوانین ناظر بر چگونگی نزدیک کردن اولویت‌های افراد به نظری جمعی؛

ه) جامعیت اطلاعات موجود؛

ز) نحوه پردازش اطلاعات؛

مدل بازیگر عقلانی، بهینه‌سازی درون حوزه تعاملات جهانی را مفروض می‌پندارد (با مفروضات اقتصاد بازاری به هدایت جامعه/حکومت می‌پردازد). در تئوری سودگرایی،^{*} تصمیم‌گیرندگان نتایج ناشی از انتخاب‌های موجود و نیز احتمالات بروز نتایجی که به وقوع می‌پیوندد را پیش‌بینی کرده و سپس تقریباً بهترین گزینه ممکن را انتخاب می‌کنند.^{۱۱} مدل عقلایی در رشته‌های بسیاری مورد بحث قرار گرفته است؛ از این رو تعجبی ندارد که هر کدام این بحث را از منظر رشته خود نگریسته‌اند: روان‌شناسان معرفت بر چگونگی انتخاب رفتارهای هنجاری توسط افراد تأکید دارند؛ جامعه‌شناسان بر ساختارهای اجتماعی، ارزش‌ها و هنجارها تأکید می‌کنند؛ انسان‌شناسان در مورد اقتصاد رسمی^{**} (عقلانیت) در برابر اقتصاد اساسی^{***} (که در آن ارزش‌های مذهبی و ملاحظات اجتماعی بر دستاوردهای اقتصادی و سیاسی غلبه می‌کنند) بحث می‌کنند؛ دانشمندان علوم سیاسی بر غلبه عوامل سیاسی و نهادهای سیاسی در فرآیند تصمیم‌گیری تأکید دارند؛ اقتصاددانان بر پیشینه‌سازی ثروت در حالی که در معرض محدودیت‌های متعددی است، تأکید می‌کنند؛

* Utility theory.

** Formalist Economics.

*** Substantive Economics.

نظریه پردازان مسائل مالی بر رفتار ناقص بازار و ظرفیت سوددهی در حین آشفتگی بازار تأکید دارند. استراتژیست‌های مربوط به بازاریابی، انتخاب‌های مصرف کننده را که منجر به رفتار عقلانی می‌شود را شکل می‌دهند؛

مدل عقلانی سودگرایی رفتار را روان‌شناسان معرفت به چالش کشیده‌اند.^{۱۲} نتایج آزمایشگاهی نشان می‌دهد مردم صرفاً تصمیمات را بر اساس آنچه در مدل عقلانیت توصیف می‌شود، اتخاذ نمی‌کنند. آنها عموماً دچار محدودیت‌های ساختاری هستند تا این که به دنبال پیشینه‌سازی سود باشند. آنها به ندرت وارد مرحله تتبع همه جانبه می‌شوند. همچنین آنها از انجام محاسبات پیچیده به علت محدودیت‌های عملکرد فرآیند شناخت، اجتناب می‌کنند.^{۱۳} آیا این محدودیت‌ها مشابه محدودیت‌های مفروض در تحلیل عقلانیت محصورند؟ توانایی افراد در محاسبه و استنتاج محدود است؛ از این رو عقلانیت محصور به ندرت به نحو دقیقی تعریف می‌شود. وقتی عقلانیت محصور به وضوح بیان می‌شود، می‌تواند مانند برخی مدل‌های انتخاب عقلانی، رفتار هنجاری را پیش‌بینی کند.^{۱۴} وقتی بازیگران اجتماعی هزینه‌های جست و جو و ارزیابی می‌کنند اولین گزینه قابل قبول را می‌پذیرند. از این جهت بسیاری از شناخت‌شناسان، تئوری سودگرایی را هنجاری و تجویزی می‌شمارند. این امر بدین معناست که تئوری سودگرایی یک ایده‌آل نیست، بلکه واقعاً نمی‌تواند فرآیند تصمیم‌گیری را توصیف کند. گزینه دیگر، مدل تئوری احتمال‌گر است.* در روزگار ساختارزدایی** تقریباً در روان‌شناسی معرفت کوبیدن نظریه انتخاب عقلانی مرسوم بوده و محدودیت‌های کاربردی آن بدون تردید مورد پذیرش قرار می‌گیرد. با این وجود، تئوری سودگرایی با محدود کردن مشکل و افزایش گزینه‌ها سروکار ندارد. بر اساس چنین استدلال، افراد به جای طرح‌های کلی که سودمندترند، طرح‌هایی را برمی‌گزینند که در دسترس‌ترند. این امر صرفاً چشم‌انداز بدیلی از روان‌شناسی معرفت است.

در نهایت، نظر جامعه‌شناسانی چون جیمز کولمن و آمیتای اتزیونی را مورد توجه قرار می‌دهیم که معتقدند عوامل فرهنگی و اجتماعی تنوع تصمیم‌گیری را توجیه می‌کند. اتزیونی اشاره می‌کند که تصمیم‌گیری واقع‌ای فردگرایانه (بر اساس صرف تمایلات فردی) نیست که مستقل از شرایط اتفاق بیفتد. توصیف فرآیند تصمیم‌گیری نیازمند در نظر گرفتن شرایط فرهنگی و شناخت تأثیر عوامل زیر است: ۱. عوامل اجتماعی یعنی اتحادهای گروهی؛^{۱۵} ۲. سازمان اجتماعی (که در جامعه‌شناسی کارکردگرا، ساختار اجتماعی خوانده می‌شود)؛^۳ تعهدات و ارزش‌های اخلاقی ایدئولوژی خاص؛^۴ احساسات شخصیتی افراد.

* Prospect theory.

** Destructionism.

علاوه بر این، اتریونی معتقد است افراد کارویژه‌های سودگرایانه متعددی دارند؛ زیرا اهداف متعددی دارند و این کارویژه‌ها درون کارویژه‌های سودگرایانه بزرگ‌تری گرد هم نیامده‌اند،^{۱۶} بلکه بازیگران سیاسی شبکه‌ای از افراد متداخل هستند که برای رسیدن به یک هدف، در یک لحظه آمل مشترکی پیدا می‌کنند. جناح‌ها که گروه‌های غیر رسمی هستند و در کنار ساختار نهادی حکومت حضور دارند، مورد اهتمام این مقاله هستند. برامفیلد* و فاکس** فعالیت افراد خاص با اهدافی چند بُعدی را عملکرد کارگزار - محور*** می‌خوانند.^{۱۷}

علی‌رغم همه نکاتی که ذکر شد، تصمیمات سیاست خارجی را نوعاً نه مدل بازیگر عقلانی و نه مدل‌های روان‌شناسی معرفت آغاز می‌کنند. روان‌شناسان سیاسی سعی در تمایز و مطالعه نخبگان یا رفتارهای جمعی سیاسی دارند؛ به عبارت دیگر، آنها خود را در بالاترین نقطه سلسله مراتب سیاسی محدود به بازیگران (واسطه‌ها) کرده یا بر تعریف نظرها و گرایش‌های کلی بخش وسیع‌تری از عامه مردم تمرکز می‌کنند.^{۱۸} انسان‌شناسان این امر را دیدگاه نمادین «انسان بزرگ تاریخ»*** می‌دانند که در مقابل دیدگاه مبتنی بر قانون منطق فرهنگی^(۱) قرار داد. (این دیدگاه قانونی، همچنین با الگوهای گسترده‌ای که علوم اجتماعی تعریف و تبیین می‌کنند، رابطه دارد)^{۱۹} مدل‌های عقلانی یا شناختی بهترین توصیف از شکل‌گیری سیاست خارجی در ایران یا جاهای دیگر ارائه نمی‌کنند. بهتر آن است که تصمیم‌گیران استراتژی‌های انتخاب (تحلیلی، سبیرنتیکی و شناختی) را جهت رسیدن به یک تصمیم ترکیب کرده و استراتژی‌ها را در حین فرآیند تصمیم‌گیری تغییر دهند.^{۲۰} این امر مشابه تئوری هرج و مرج و پیچیدگی در علوم اجتماعی و فیزیکی است.

فرآیند سیاست‌گذاری خارجی در ایران

سیاست خارجی در جمهوری اسلامی ایران، نتیجه تعامل پیچیده و چند بُعدی میان بازیگران متعدد حکومتی و غیر حکومتی است. این بازیگران اهداف متفاوت و اغلب متعارضی را دنبال می‌کنند. با این وصف، فرآیند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی به قدر کافی جهت تبیین واضح است. این دو گروه مجموعه‌ای از اهداف را که در خصوص هویت اسلامی حکومت و تعاملش با هویت ایرانی است، پیش می‌برند.

اولین گروه در مورد هویت اساسی انقلاب اسلامی و بازگشت به ارزش‌های اسلامی بحث

* Brumfield.

** Fox.

*** Agent - centered.

**** Great man of history.

1. Culturalogical.

می‌کنند. در ابتدای انقلاب اسلامی طبقات اجتماعی، تحت فشار فقر، سوء تغذیه، ناامنی و درگیری قومی نبودند، بلکه مردم به علت غفلت از فرهنگ اسلامی و بی‌عدالتی بین طبقات اجتماعی و بی‌عدالتی در روابط بین‌الملل - که متحد نزدیک شاه یعنی آمریکا هدایت می‌کرد - به خیابان‌ها ریختند. آنها عملی‌ترین راه برای حفظ تداوم جمهوری اسلامی را امور زیر می‌دانستند: ۱. حفظ توده‌های مسلمان به عنوان متحدان راسخ؛ ۲. ایجاد رابطه نزدیک با کشورهای اسلامی؛ ۳. اجتناب از مصالحه با ایالات متحده آمریکا به عنوان رهبر بلوک قدرتی که مسؤول تحقیر امت اسلامی است. موضع گروه دوم آن است که ایران یک دولت - ملت بوده و باید نقش محوری در حوادث بین‌المللی بازی کند. برای ایران بهتر است که در جامع بین‌المللی مانند سایر دولت‌ها و بلوک‌های سیاسی به فعالیت پردازد. آنها تأکید دارند که تجارت بین‌الملل و روابط سیاسی ابزارهای عمده حفظ منافع ملی ایران است.

برخی بین ارزش‌های اسلامی و منافع ملی ایران تعارضی نمی‌بینند. آنها معتقدند هویت اسلامی نیز بخشی از منافع ملی ایران است.^{۲۱} اما باید در نظر گرفت که در حوزه تصمیم‌گیری سیاست خارجی، تعارض بین اهداف می‌تواند باعث ایجاد نظرهای غیر قابل پیش‌بینی و مواضع متفاوت افراد واحدهای اجرایی شده و به تضعیف کارآیی سیاست خارجی ایران منجر شود.

در این میان یک مسأله همچنان لاینحل باقی مانده و آن چگونگی توسعه روابط مناسب بین ایران و آمریکاست. در این مورد خاص، اهداف مشخص شده توسط واحدهای ناشناس در زنجیره فرماندهی فرآیند تصمیم‌گیری متناقضند. مثالی می‌تواند بیانگر چند بعدی بودن تصمیم‌گیری باشد، مقاومت در برابر سیاست آمریکا و نظر بوش در خصوص محور شرارت می‌باشد که در تقابل با نظر خاتمی در مورد گفت و گوی تمدن‌ها است. علی‌رغم همگرایی نظرات مقامات ایرانی، تفاوت‌های اساسی در مورد برخی مسائل حیاتی وجود دارد. نمونه نخست آن وقتی بود که ایران و آمریکا پس از انقلاب اسلامی ۱۹۷۹ (وقتی شاه آمریکایی سرنگون شد) روابط خود را قطع کردند و دانشجویان مسلمان سفارت آمریکا را اشغال و ۴۲ آمریکایی را به گروگان گرفتند (و آنها را تا ژانویه ۱۹۸۱ نگه داشتند). اخیراً آیه‌الله خامنه‌ای - که حرف آخر را در سیاست خارجی می‌زند - بیان داشت: «آمریکا از اساس با جمهوری اسلامی مخالف است و اگر حرکتی می‌کند، حرکت تاکتیکی و فریبکارانه است... با این شرایط آیا مذاکره معنا دارد؟» با این وجود، باید یادآوری کرد که اصلاح‌طلبان متحد رئیس‌جمهور محمد خاتمی به دنبال بهبود روابط با واشینگتن هستند. هر چند که اکثر اعضای محافظه‌کار شورای امنیت ملی و مجمع تشخیص مصلحت معتقدند رابطه با آمریکا خیانت به اصول ۲۳ ساله انقلاب اسلامی است.^{۲۲}

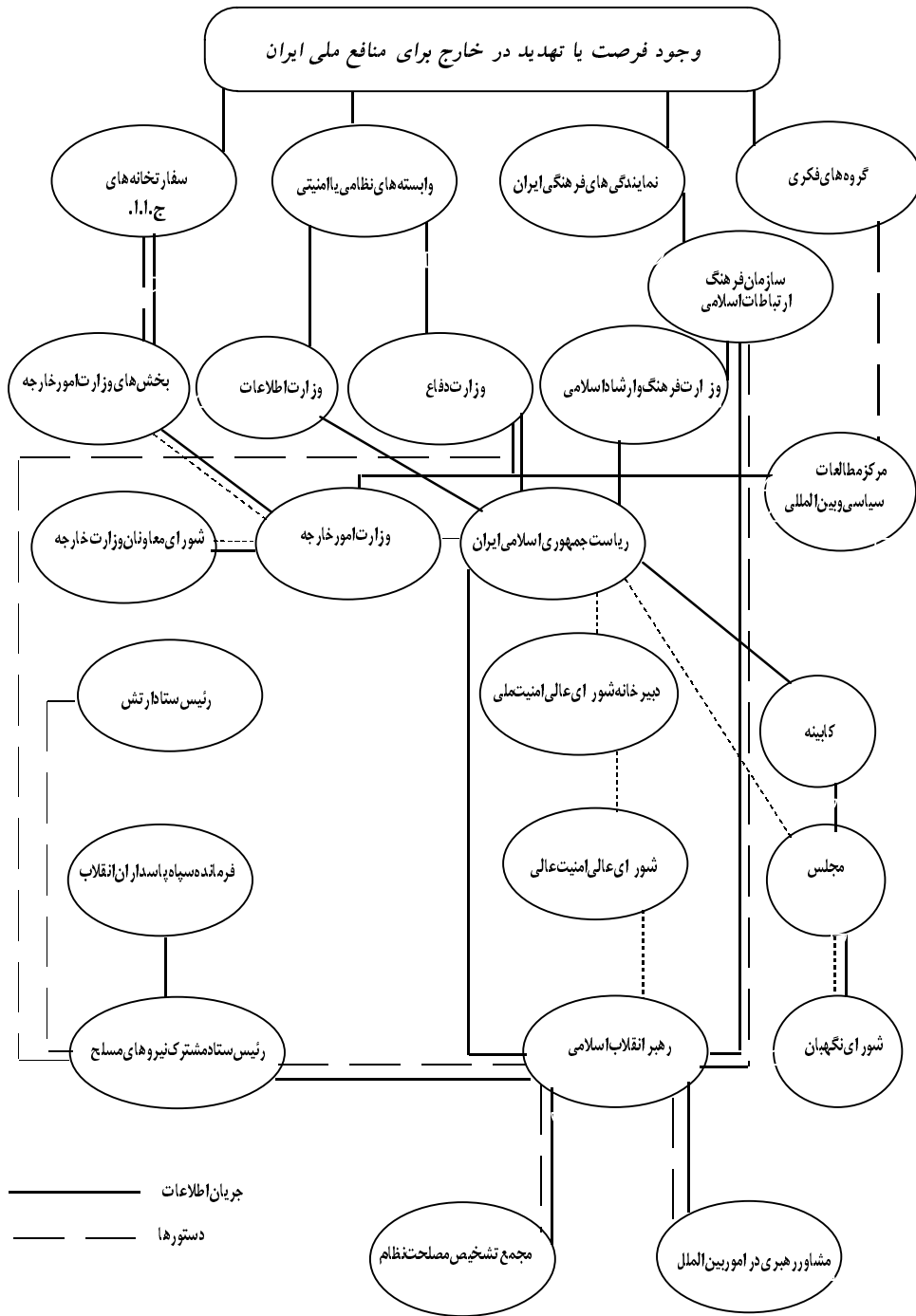
نمونه کلی دیگر را حالتی می‌توان فرض کرد که فرصت یا تهدیدی در خارج از ایران وجود دارد که

باید کسب یا خنثی شود. در زیر شیوه‌ای را بررسی می‌کنیم که طی آن اطلاعات از خارج از کشور برای سیاست خارجی ارسال و پردازش می‌شود. قبل از آن، توجه به منابع متعدد چنین اطلاعاتی مفید خواهد بود.

یکی از مهم‌ترین منابع اطلاعات، کانال‌های دیپلماتیک از طریق سفارتخانه‌های ایران است. تحلیل‌های سفرا به وزارت امور خارجه می‌آید. مدیر کل‌های بخش‌های مختلف گزارش‌ها را به معاونت‌های وزارت خارجه ارسال می‌کنند. همچنین داده‌ها از مأموران امنیتی، منابع رسانه‌ای مختلف، کتابخانه‌های خارج از کشور، شهروندان کشورها و از گروه‌های فکری و متفکران مربوط به حوزه‌های مختلف، کسب می‌شود. آخرین مورد هم وابسته‌های فرهنگی هستند که بخشی از سازمان فرهنگ و ارتباطات می‌باشند که سازمانی مستقل درون حکومت است.

حال به این مسأله می‌پردازیم، که چگونه چنین اطلاعات خارجی تبدیل به بخشی از داده‌های فرآیند تصمیم‌گیری سیاست خارجی ایران می‌شود. ممکن است عوامل مختلفی را سنگ بنای فرآیند تصمیم‌گیری بدانیم. مراحل مختلفی که جهت رسیدن به تصمیم مناسب باید طی شود، عبارتند از: ۱. شناسایی مسأله؛ ۲. طبقه‌بندی مسأله؛ ۳. تعیین پاسخ‌های مسأله؛ ۴. تصمیم‌گیری در مورد آنچه بر اساس اسلام صحیح است، و نه آنچه صرفاً قابل قبول می‌باشد تا حوزه مسائل مشخص شود؛ ۵. تعیین مجموعه اقداماتی جهت حل مسائل؛ ۶. ارزیابی میزان اثر بخش تصمیم در برابر مجموعه حوادث احتمالی.^{۲۳}

بر اساس اساسنامه‌ای که وظایف وزارت خارجه در آن پیش‌بینی شده، شورای معاونان که ریاست آن بر عهده وزیر امور خارجه است، می‌تواند در برخی موارد در چارچوب مؤلفه‌های گسترده سیاست‌ها و منافع ملی ایران دست به اقدام بزند. اما در حوادث عمده، وزیر امور خارجه بر رئیس‌جمهور گزارش می‌دهد و وی تصمیم می‌گیرد آیا آن موضوع باید در هیأت وزیران بررسی شود یا در شورای عالی امنیت ملی. وقتی موردی ابعاد مختلف اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی داشته باشد، رئیس‌جمهور، گزارش را به کابینه جهت کسب نظر وزرای مختلف، ارسال می‌دارد. مورد استثنا زمانی است که مسأله صرفاً حالت دیپلماتیک، امنیتی و دفاعی داشته باشد که در آن حالت به دبیرخانه شورای عالی امنیت ارسال می‌شود. در حالت دوم، دبیرخانه شورای امنیت ملی، پس از تهیه موارد مقدماتی، آن را در جلسه اصلی مطرح می‌کند. وقتی تصمیم‌گیری در مورد مجموعه اقدامات، صورت گرفت، رئیس‌جمهور که ریاست شورای امنیت ملی را هم بر عهده دارد گزارش را به رهبری ایران ارسال می‌دارد. اگر رهبری موارد را تأیید کند، مسائل حالت عملیاتی پیدا کرده و به بخش‌های نظام و وزارت امور خارجه ارسال می‌شود. نمودار ۲ جریان کسب اطلاعات و نحوه تصمیم‌گیری بخش‌های مختلف جمهوری اسلامی را نشان می‌دهد.



نمودار ۲: تصمیم‌گیری سیاست خارجی ج.ا.ا.

تصمیم‌گیرندگان عمده در سیاست خارجی

چنان که قانون اساسی ایران معین می‌دارد، چهار نهاد عمده مسؤولیت سیاست خارجی را بر عهده دارند: رهبر، رئیس‌جمهور، رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام و وزیر امور خارجه. در ذیل کارکردهای هر کدام از آنها در سیاست خارجی ذکر می‌شود:

رهبری: پس از امام خمینی، بنیان‌گذار جمهوری اسلام ایران، مجلس خبرگان در چهارم ژوئن ۱۹۸۹ به اتفاق آرا آیه‌الله سید علی خامنه‌ای را به عنوان رهبر انقلاب اسلامی تعیین کرد. همان طور که ذکر شد، رهبر سیاست‌های خارجی را تصویب یا رد می‌کند^{۲۴} و کلام وی در موارد مهم سیاست خارجی، فصل الخطاب است.^{۲۵} از جمله تصمیمات سیاست خارجی که رهبری آنها را هدایت کرده عبارتند از: ۱. بی‌طرفی ایران در جریان حمله متحدین به عراق در ۱۹۹۱؛ ۲. عدم مداخله در مسائل داخلی افغانستان (حتی پس از قتل نه دیپلمات ایرانی در مزار شریف به دست طالبان در ۱۹۹۸)؛ ۳. حمایت از فلسطینیان در منازعه اعراب و اسرائیل.

رئیس‌جمهور: در ماه می ۱۹۹۷ محمد خاتمی به عنوان پنجمین رئیس‌جمهوری اسلامی برگزیده شد و ۷۰ درصد آرا را به خود اختصاص داد. او خواهان توسعه روابط منطقه‌ای و بین‌المللی ایران است و پیشنهاد گفت‌وگوی تمدن‌ها را جهت ایجاد روابط بهتر ایران و غرب مطرح کرده است. خاتمی همچنین تنش‌زدایی بین ایران و کشورهای عربی را نیز مطرح نموده است. او برای دوره چهار ساله دوم در سال ۲۰۰۱ انتخاب گردید.

رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام: آیه‌الله اکبر هاشمی رفسنجانی در سال ۱۹۹۷ به ریاست مجمع منصوب گشت. این شورا سیاست‌های کلی نظام را تدوین کرده و خطوط کلی سیاست خارجی را ترسیم می‌کند. آیه‌الله رفسنجانی رئیس‌جمهور پیشین ایران و نیز یکی از ائمه جمعه تهران می‌باشد. و در چارچوب «هویت آسیایی» از داشتن روابط نزدیک با روسیه، چین و هند حمایت می‌کند و موافق بازار آزاد در اقتصاد جهانی است.

وزیر امور خارجه: کمال خرازی که نماینده ایران در سازمان ملل بود در شکل‌دهی و حفظ روابط دو جانبه با سایر کشورها فعال است. در ۱۹۹۸ او با وزیر خارجه بریتانیا جهت عادی‌سازی روابط ایران و انگلیس مذاکره موفق داشته و سپس در جهت عادی‌سازی روابط ایران و اتحادیه اروپا گام برداشت. خرازی همچنین ساختار وزارت خارجه را از طریق کاهش تعداد نمایندگان ایران در سفارت‌ها و سرکنسولگری‌های خارج، از رقم قبلی ۱۳۶ به پانزده عضو سازماندهی کرد.

نتیجه گیری

در این مقاله، سعی شد چگونگی ترکیب ابعاد دین سالاری دستگاه اجرایی با ابعاد دموکراسی پارلمانی بیان شود. بسیاری از متخصصان خارجی معتقد به دوگانگی در درون حکومت ایران هستند و بر منازعه بین جناح‌ها، رقبا و گروه‌ها تأکید دارند. گرچه مشاجرات واقعی بین آنها وجود دارد، ولی در مورد سیاست خارجی نسبتاً توافق وجود دارد، به ویژه در زمانی که ایران تهدید شود. مهم‌ترین نمونه وفاق اخیر بین مقامات ایران زمانی بود که بوش ایران را بخشی از محور شرارت خواند. برای جنبش انقلابی که حکومت نهادینه شده است، ثبات مستلزم همکاری و وجود هدف مشترک کلی است. رهبر، رئیس جمهور و رئیس مجمع تشخیص مصلحت جهت حفظ ثبات جمهوری اسلامی علی‌رغم تفاوت‌های شخصی خود، همکاری می‌کنند. با این وجود، فرآیند طولانی تصمیم‌گیری در سیاست خارجی باید اصلاح شود. به خصوص در زمان بحران، هنگامی که نتایج حیاتی، و زمان کوتاه است، این فرآیند طولانی باید تسریع گردد. دوگانگی ذاتی دموکراسی پارلمانی و دین سالاری موجود در ایران در دو دهه اخیر تلاش‌های بیشتری در جهت تکمیل این فرآیند را ایجاب می‌کند.

پی‌نوشت‌ها:

۱. در ۱۶ مارس ۲۰۰۲ آیه‌الله خامنه‌ای اعضای جدید مجمع تشخیص مصلحت نظام را منصوب کرد ولی اعضای جدید تفاوت چندانی با اعضای قبلی ندارند. در دوره‌ی پنج‌ساله‌ی قبل، وزرای مهم کابینه‌ی هاشمی رفسنجانی مانند وزیر خارجه ولایتی، وزیر کشور عبدالله نوری، وزیر کل بانک مرکزی نوربخش اعضای مجمع بوده‌اند. اکنون، ولایتی هنوز به جای وزیر خارجه آقای خرازی در مجمع حضور دارد و ایروانی جایگزین نوربخش شده است. نتیجه‌نهایی این است که سیاست‌های خارجی و اقتصادی خاتمی مدافع کمتری در داخل مجمع تشخیص مصلحت دارد.

2. <http://www.iran.com/en/head/020316230512.ehe.shtml>

3. Kaveh L. Afrasiabi, *After Khomeini* (New York: West View Press, 1994), pp. 34-36.

4. Y. Y. I. Vertzberger, *The World in Their Mind: Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign policy* (Stanford: Stanford University Press, 1990).

5. J. Von Neumann, and O. Morgenstern, *The Theory of Games and Economic Behaviour* (New York: John Wiley, 1944).

6. Graham T. Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crises," *The American Political Science Review*; Vol. LXIII, No. 3 (September 1969), pp. 689-718.

7. H. simon, "Theories of Decision-Making in Economics and Behavioural Science," *American Economic Review*, 49 (1959), pp. 253-283.

8. Alex Mintz and Geva Nehemia, "The Poliheuristic Theory of Foreign policy Decision Making," in A. Mintz, and N. Geva (eds), *Decision Making on*

War and Peace: The Cognitive-Rational Debate (London: Lynne Rienner, 1997), p. 81.

9. Alex Mintz, *International Cognitive and Rational Theories of Foreign policy Decision Making* (New York: Palgrave, 2002).

10. In the rational choice approach, framing is defined as creating a reference point with approximate parameters. In Many simple choice problems, the reference point is largely predetermined by the situation. For example, in a static situation the status quo or normative expectations are likely to serve as the reference point. The reference state usually corresponds to the decision maker's current position, but this is not always the case. Expectations, aspirations norms, and comparisons may also influence the framing of the reference point. See A. Tversky, and D. Kahneman, "Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference-Dependent Model," *Quarterly Journal of Economics*, 41 (1991), pp. 1046-47.

11. L. R. Beach and T. R. Mitchell, "A Contingency Model for the Selection of Decision Strategies," *Academy of Management Review*, 3 (1978), p. 441.

12. E. singer and V. Hudson, *Political Psychology and Foreign Policy* (Boulder: Westview Press, 1992).

13. Herbert Simon, *Models of Man* (New York: John Wiley; 1957).

14. James D. Morrow, "Rational Choice Approach to International Conflict," in Mintz, Alex and Geva Neheimia (eds.), *Decision Making on War and Peace: The Cognitive-Rational Debate* (London: Lynne Rienner, 1997), pp. 17-18.

15. Elizabeth B. Brumfiel and John W. Fox, eds., *Factional Competition and Political Development in the New World* (New York: Cambridge University Press, 1993).

16. N. Geva and A. Mintz (eds), *Decisionmaking on War and Peace: The*

Cognitive-Rational Debate (London: Lynne Rienner, 1997), p. 3.

17. Brumfiel and Fox, Factional Competition...

18. D. A. Sylvan and Voss, J. F., Problem Representation in Foreign Policy Decision Making (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), p. 4.

19. Leslie White, Science of Culture (Ann Arbor: University of Michigan, 1948).

20. Mintz, A., N. Geva, S. B. Redd, and A. Carnes, "The Effect of Dynamic and Static choice Sets on Decision Strategy: An Analysis Utilizing the Decision Board Platform," American Political Science Review, 91 (September 1995).

21. Abbas Maleki, "Iran's Foreign Policy: From Idealism to Realism," Majallah Siasat Khareji (The Journal of Foreign Policy), Vol. 10, No. 3 (1989), pp. 348-78.

22. <http://news1.iwon.com/article/id/37820/politics/03-18-2002::13:18/reuters.html>

23. peter F. Drucker, "The Effective Desision," Harvard Business Review on Decision Making (2001), pp. 1-21.

24. http://www.dre-mfa.gav.ir/index_eng.html

25. http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/world/middle_east/newsid_1880000/1880224.stm