



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۳، شماره ۱، بهار ۱۳۹۶، صفحات ۲۷-۹

آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری خارجی: مبانی نظری

حمیرا مشیرزاده^۱

دانشیار گروه روابط بین‌الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۹۵/۱۱/۱۱ - تاریخ پذیرش: ۹۶/۱/۲۳)

چکیده

یکی از مهمترین دغدغه‌ها در حوزه سیاست‌گذاری عمومی در کل و سیاست‌گذاری خارجی به طور خاص، مسئله تصمیم‌گیری‌های نادرست است یعنی تصمیماتی که به احتمال زیاد در اجرا منجر به نیل به اهداف مورد نظر نشود یا حتی نتایج آن از نظر اهداف، منفی باشد. با وجودی که به دلیل جنبه‌های بازخوردی و نیز دخیل بودن کنشگران دیگری که احتمالاً نمی‌توان کنش‌ها و واکنش‌های آنها را تعیین کرد، تضمینی قطعی برای تصمیم‌گیری عقلانی یا درست وجود ندارد اما می‌توان با شناخت زمینه‌های منجر به تصمیم‌گیری‌ای که احتمال شکست آن بالاتر است، از احتمال تصمیم نادرست کاست و نیز با توجه به بازخوردها، از تداوم ضرر جلوگیری کرد. هدف این مقاله این است که پس از ارائه الگویی از تصمیم‌گیری بهینه عقلانی، با تکیه بر دستاوردهای نظری در حوزه روابط بین‌الملل و سیاست خارجی نشان دهد که چه عواملی می‌توانند باعث تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری نامناسب شوند. استدلال مقاله این است که به رغم نکتز عوامل دخیل، نهایتاً این عوامل ادراکی هستند که بر تصمیم‌گذاری تأثیر تعیین‌کننده‌ای دارند.

واژگان کلیدی: سیاست‌گذاری، سیاست خارجی، تصمیم‌گیری، آسیب‌شناسی

^۱ - hmoshir@ut.ac.ir

۱- مقدمه

یکی از مهمترین دغدغه‌ها در حوزه سیاستگذاری عمومی در کل و سیاستگذاری خارجی به طور خاص مسئله تصمیم‌گیری‌های نادرست یا افتادن به دام تله‌های تصمیم‌گیری^۱ است یعنی تصمیمی که به احتمال زیاد در اجرا منجر به نیل به اهداف مورد نظر نشود یا حتی نتایج آن از نظر اهداف منفی باشد یا به نحوی تأثیرات منفی مخربی برای کنشگر به دنبال داشته باشد. در مطالعات تاریخی در روابط بین‌الملل، مثال‌های فراوانی از تصمیم‌گیری‌های نادرست زده می‌شود. تصمیم ناپلئون در حمله به روسیه یا تصمیم هیتلر در حمله به اتحاد جماهیر شوروی از بارزترین این مثال‌ها هستند. برعکس، از موردی چون شیوه برخورد ایالات متحده و اتحاد شوروی با بحران موشکی کوبا یا طرح مارشال برای بازسازی اروپا به عنوان تصمیمات درست نام برده می‌شود. معمولاً در مورد نادرستی تصمیمات بر غیرعقلانی بودن آنها با توجه به شرایط تأکید می‌شود و تصمیمات درست هم در واقع بر اساس اینکه در عمل به سود یک کنشگر بوده‌اند، ارزیابی می‌شوند. البته در نگاه به گذشته (یعنی هنگامی که اطلاعات کامل است و تصمیم‌گیری در سیاست خارجی به یک شکست بارز منتهی شده است) قضاوت آسان است و به این نکته نیز توجه نمی‌شود که نتیجه خوب یک تصمیم ممکن است نتیجه یک فرآیند کاملاً غیرعقلانی تصمیم‌گیری بوده باشد.

اما اگر ما به جای این افراد و تیم همراه آنها قرار بود در همان زمان و با همان اطلاعات و برداشت‌ها تصمیم بگیریم، آیا لزوماً تصمیمات درست‌تری اتخاذ می‌کردیم؟ آیا لزوماً تصمیمات جایگزین که در یک برهان خلف^۲ آنها را درست و عقلانی تلقی می‌کنیم و فرض می‌کنیم مسیر تاریخ را تغییر می‌دادند، با توجه به اطلاعات موجود در آن زمان، تصمیمات درست و عقلانی بودند؟ آیا اساساً قضاوت درباره عقلانی بودن یک تصمیم بر اساس اطلاعات موجود در زمان اتخاذ تصمیم است یا بر اساس نتیجه آن (یعنی شکست یا موفقیت آن در عمل)؟ آیا اصولاً تصمیم عقلانی کامل ممکن است؟ به چه معنا؟ با وجودی که نوعاً اینها سئوالاتی است که ذهن نظریه‌پردازان و پژوهشگران حوزه سیاست خارجی را دهه‌هاست که به خود مشغول کرده، اما همیشه نوعی عقلانیت ولو محدود در تصمیم‌گیری و سیاستگذاری مفروض قرار می‌گیرد. در عین حال، تأکید می‌شود که تصمیمات نادرست و «غیرعقلانی» هم فراوانند. اگرچه عواملی چون محدودیت اطلاعات یا اطلاعات نادرست، عدم قطعیت موجود در محیط بین‌المللی و عدم امکان پیش‌بینی قطعی واکنش طرف مقابل و نیز پیامدهای ناخواسته

^۱- decision pitfalls

^۲- counterfactual

ممکن است همیشه برطرف کردنی نباشند اما عواملی هم هستند که مسلماً توجه خودآگاهانه به آنها می‌تواند از دامنه تصمیمات نادرست و به تبع آن شکست در سیاست خارجی بکاهد.

سؤال اصلی در این نوشتار این است که از منظر نظریه‌های روابط بین‌الملل و سیاست خارجی چه عواملی مانع تصمیم‌گیری و سیاستگذاری مناسب/عقلانی می‌شوند؟ هنگامی که از تصمیم‌گیری عقلانی سخن می‌گوییم، با آنچه منطق راهبردی^۱ نامیده می‌شود، سروکار داریم که متضمن توجه به اهداف و ابزار و تناسب میان آنها و توجه به محیط تصمیم‌گیری است که نوعی شباهت میان تصمیم‌گیری در عرصه سیاست و تصمیم‌گیری‌های اقتصادی ایجاد می‌کند. از آنجا که تصمیم‌گیری در سیاست خارجی معمولاً تک‌وهله‌ای نیست، نوعی برنامه‌ریزی هم مد نظر است. در نتیجه، در مدل سیاستگذاری عقلانی باید به این دو بعد، توجه داشته باشیم. هدف این مقاله آن است که با ارائه یک نمونه آرمانی از الزامات تصمیم‌گیری و سیاستگذاری عقلانی، نشان دهد که از نگاه نظریه‌های روابط بین‌الملل چه عواملی (غیر از فقدان اطلاعات کافی) وارد می‌شوند که در عمل، مانع از تحقق این نمونه می‌گردند. این عوامل طیفی از عناصر مادی، معنایی و ادراکی را در بر می‌گیرند که با اتکا به نظریه‌های روابط بین‌الملل و سیاست خارجی می‌توان به آنها دست یافت. هرمان به نقل از کاترین شولتس می‌نویسد «ما می‌توانیم مرتکب خطا بشویم و می‌توانیم به خطاکار بودن خودمان واقف باشیم ولی نمی‌توانیم هر دو کار را با هم بکنیم» (هرمان ۱۳۹۲: ۳۲۱). پس جا دارد قبل از آنکه تصمیم بگیریم، دریابیم چگونه ممکن است در سیاستگذاری دچار خطا شویم و از این طریق احتمال خطا را کاهش دهیم. بحث‌های نظری می‌توانند تا حدی به ما در این زمینه کمک کنند.

در ادامه پس از مروری بر آثار مربوط به آسیب‌شناسی تصمیم‌گیری در سیاست خارجی، مدلی از سیاستگذاری بهینه در چارچوب مدل تحلیل راهبردی ارائه می‌شود و بعد دیدگاه‌های نظری مرتبط شامل نگرش واقع‌گرایانه، نگرش سازمانی - دیوانی و نگرش ادراکی مورد بررسی قرار می‌گیرد و نهایتاً جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ارائه خواهد شد.

۲- مرور آثار

می‌توان گفت بسیاری از آثاری که در حوزه تحلیل سیاست خارجی نگاشته می‌شوند، چه از منظر تجربی و چه از دیدگاه نظری، نوعی دغدغه عملی نیز دارند. برخی از تحلیل‌های سیاست خارجی کشورها از منظر آسیب‌شناختی نوشته می‌شوند؛ مثلاً در مورد اسرائیل، عواملی چون مسلط بودن چشم‌اندازی کوتاه‌مدت، سیاست‌زدگی شدید فرآیند تصمیم‌گیری، مشخص

^۱ - strategic logic

نبودن فرد یا نهاد اصلی مسئول تصمیم‌گیری، عدم نهادینگی کافی تصمیم‌گیری و تسلط ملاحظات نهادهای نظامی در فرآیند تصمیم‌گیری به عنوان آسیب‌شناسی‌های اصلی مطرح شده است (Freilich 2006).

بسیاری از نوشته‌ها در خصوص تصمیم‌گیری در رویکردهای مختلف نهایتاً معطوف به شناسایی آسیب‌شناسی‌ها هستند. در حوزه سیاست دیوانی (به عنوان نمونه: آلیسن ۱۳۶۴) نشان داده می‌شود که چگونه منافع خاص نهادهای مختلف بر نگرش‌های آنها و گزینه‌هایی که انتخاب می‌کنند تأثیر دارد و هنگامی که قرار است یک تصمیم جمعی از سوی نمایندگان این نهادهای مختلف گرفته شود، به جای غلبه نگاهی عقلانی، تصمیم نتیجه مذاکره، چانه‌زنی و بده و بستان‌هایی است که میان آنها صورت می‌گیرد. مفهوم تفکر گروهی (Janis 1972) در پی آن است که نشان دهد پویایی‌های گروه‌های کوچک می‌تواند مانع تصمیم‌گیری عقلانی شود و باید راه‌هایی جست‌وجو تا از تأثیر آن کاسته شود. مفهوم هواداری چندگانه^۱ الکساندر جرج در پی آن است که نشان دهد مشکلات ناشی از عرصه سیاست دیوانی و تفکر گروهی با عملکرد مناسب روسای جمهور به عنوان تصمیم‌گیرندگان اصلی کنترل می‌شوند و «کیفیت» تصمیم‌گیری بهبود می‌یابد (George 1970; George and Stern 2002). پیچیدگی مفهومی^۲ با تأکید بر نقش ساده‌سازی‌های افراد تصمیم‌گیرنده در تصمیمات تعارض‌جویانه به نوعی به دنبال آن است که خطرات ناشی از آن را نشان دهد (Suedfeld and Rank 1976). تمرکز بر میان‌برهای ادراکی (Tetlock and McGuire 1986) در عین اینکه فهم ما را از تصمیم‌گیری افزایش می‌دهد اما می‌تواند معطوف به تصمیم‌گیری و سیاستگذاری بهینه نیز باشد زیرا نشان می‌دهد چگونه با خودآگاهی نسبت به میان‌برها، می‌توان از تأثیرات منفی آنها کاست.

از میان رویکردهای ادراکی در تصمیم‌گیری، کتاب «ساختار تصمیم: نقشه‌های ادراکی نخبگان سیاسی» نوشته اکسلرود (1976) اساساً با دغدغه بهبود سیاستگذاری نوشته شده است. اکسلرود در این اثر بر آن است که با ترسیم نقشه ادراکی^۳ تصمیم‌گیرنده، می‌توان اشتباهات او را دریافت. در واقع نقشه ادراکی نموداری است که در آن روابط علی که شخص فرض می‌کند میان پدیده‌ها و رویدادها وجود دارند، نشان داده می‌شود. مجموعه نقاط شامل پدیده‌ها هستند و پیکان‌هایی که میان آنها ترسیم می‌شود، تأثیر علی و نوک پیکان جهت علی را نشان می‌دهد. هدف اکسلرود این است که نخبگان دریابند چگونه ممکن است آنچه انتخاب می‌کنند با روابط علت و معلولی که در نظر داشته‌اند و تأثیر و تأثراتی که پیش‌بینی کرده بودند، ارتباطی نداشته باشد.

¹ - multiple advocacy

² - conceptual complexity

³ - cognitive map

از جمله آثار معدود دیگر در زمینه بهبود سیاستگذاری خارجی می‌توان به کتاب جهان در ذهن آنان: پردازش اطلاعات، ادراک و برداشت در تصمیم‌گیری سیاست خارجی اثر یاکوف ورتزبرگر (Vertzberger 1990) اشاره کرد. نویسنده در این کتاب بر آن است که یک نظریه فراگیر تبیینی از پردازش اطلاعات در حوزه سیاست خارجی ارائه کند و سرچشمه‌های خطا را در تصمیم‌گیری توضیح دهد. به نظر نویسنده، معضل اصلی در حجم عظیم اطلاعاتی است که تصمیم‌گیرندگان دریافت می‌کنند و با استفاده از میان‌برهای ادراکی و قواعد تحلیلی سرانگشتی می‌کوشند با این حجم اطلاعات برخورد کنند. او به طور خاص به پنج دسته متغیر می‌پردازد که سرچشمه‌های اشتباهات در سیاستگذاری و تصمیم‌گیری هستند: سرشت اطلاعات دریافتی، شخصیت تصمیم‌گیرنده، محیط اجتماعی تصمیم‌گیری، فرهنگ و استفاده از استدلال قیاسی بر اساس تاریخ.

اگر توجه ورتسبرگر به پردازش اطلاعات است، هرمن (Herrman 1993) به بعد دیگری از مشکل در تصمیم‌گیری می‌پردازد و آن مدیریت گزینه‌ها است که به نوعی مورد توجه نظریه تفکر گروهی و نیز رویکرد عرصه سیاست دیوانی هم بوده است. این موضوع که ممکن است بر روی یک گزینه پافشاری صورت گیرد و همان انتخاب شود یا با تعدد بسیار زیاد گزینه‌ها اساساً تصمیم‌گیری نتواند صورت گیرد و همچنین شیوه برخورد با آن می‌تواند به یکی از ابعاد آسیب‌شناختی سیاستگذاری خارجی شکل دهد زیرا شرایطی شکل می‌گیرد که ارزیابی دقیق و عقلانی از گزینه‌ها صورت نمی‌گیرد و این فشار تفکر گروهی یا قدرت بخش‌های دیوانی در چانه‌زنی است که منجر به تصمیم غیرعقلانی می‌شود. هرمن نیز بر آن است که شناسایی متغیرهای دخیل آسیب‌رسان در فرآیند تصمیم‌گیری می‌تواند منجر به بهبود فرآیند تصمیم‌گیری شود. سه مدل برای مدیریت گزینه‌ها وجود دارد: اجتناب از تعارضات درون‌گروهی (که همان تفکر گروهی است)؛ حل تعارضات گروه و نیل به اجماع (که همان مدل سیاست دیوانی است) و نهایتاً پذیرش این تعارضات و اختلافات (و حل تکثر با پذیرش نظر اکثریت). هر سه مورد می‌توانند آسیب‌شناسی‌های خود را داشته باشند اما در عین حال، عواملی چون وجود یک رهبر تعیین‌کننده، وجود هنجارهایی درباره بررسی دقیق گزینه‌ها و ... می‌تواند آسیب‌شناسی‌ها را کنترل کند. بنابراین استدلال اصلی هرمن این است که ساختارهای گروه به شکلی خودکار به آسیب‌شناسی منجر نمی‌شوند و برخی متغیرها همچون نقش رهبر، حضور یک واسطه و سرشت اقلیت در گروه به برآیند نهایی شکل می‌دهند. در واقع اینکه گروه خود را مقید به شرایط تصمیم‌گیری عقلانی ببیند مثلاً تعریف مشکل بر اساس کلیه اطلاعات موجود صورت گیرد یا ارزیابی همه گزینه‌ها رعایت شود، باعث می‌شود نهایتاً نتیجه مناسبی حاصل گردد.

مجموعه مقالاتی که در کتاب **سیاستگذاری خارجی و پافشاری بر خطا** (هرمان ۱۳۹۲) آورده شده‌اند نیز نگاهی آسیب‌شناختی به حوزه سیاستگذاری خارجی را نشان می‌دهند. البته همان گونه که عنوان کتاب نشان می‌دهد، مسئله‌ای خاص محور این کتاب را تشکیل می‌دهد و آن این است که چرا سیاستگذاران به رغم آنکه درمی‌یابند سیاستی که پی‌ریزی و دنبال کرده‌اند آنها را به نتیجه مطلوب نرسانده، باز هم به آن ادامه می‌دهند و با این اعتقاد که سرانجام ورق به نفع آنان برخواهد گشت، «از خود استقامت نشان می‌دهند» (هرمان ۱۳۹۲: ۱۹) و در مقابل، در چه شرایطی ممکن است سیاست‌هایشان را تغییر دهند و چه عواملی نوع تغییر ایجادشده را تعیین می‌کند (هرمان ۱۳۹۲: ۲۲)؟

همان گونه که هرمان (۱۳۹۲) می‌گوید در وهله نخست باید دریافت آیا یک سیاست اساساً خطا هست یا نه؟ در این مقاله تلاش می‌شود نشان دهیم از دیدگاه نظریه‌های روابط بین‌الملل و سیاست خارجی که در بالا به برخی از بحث‌های آنها اشاره کردیم، سرچشمه‌های خطا در سیاست خارجی چه چیزهایی می‌توانند باشند. اما پیش از آن باید دید در چه شرایطی می‌توانیم نسبت به اتخاذ بهترین تصمیم درصد بالایی از اطمینان را داشته باشیم. می‌توان پاسخ را در مدل تحلیلی راهبردی یافت که در ادامه به آن اشاره می‌کنیم.

۳- سیاستگذاری خارجی عقلانی: مدل مطلوب برنامه‌ریزی راهبردی

اگر بپذیریم که دولت‌ها در سیاست جهانی به دنبال اهدافی هستند و محاسباتی را مد نظر دارند در تفسیر عمل آنها از «الگوی بازیگر خردمند» (آلیسن ۱۳۶۴: ۳۶) یا «مدل کنشگر عقلانی» استفاده می‌کنیم که در آن دولت یکپارچه قلمداد می‌شود و سیاستگذاری و تصمیمات آن بر مبنای داشتن اهداف مشخص، اولویت‌های معین، اطلاعات کافی، شناخت گزینه‌ها برای نیل به اهداف، احتمال موفقیت و محاسبه سود و زیان هر یک از گزینه‌ها شکل می‌گیرد.^۱ نخستین مشکلی که در اینجا مطرح می‌شود این است که دولت واقعا تصمیم‌گیرنده نیست بلکه این افرادند که تصمیم می‌گیرند و می‌توانند تصمیمات عقلانی یا غیرعقلانی اتخاذ کنند. اما گفته می‌شود اگر ساختار قدرت سیاسی در دولت را اصل سیاست بدانیم، این ساختار اهمیت بالاتری نسبت به هر چیز دیگری پیدا می‌کند. در اینجا «عقلانیت نقش رسمی»، بر کنشگران چیره است: همه آنها به دنبال حفظ قدرت واحد سیاسی هستند و منافع آن را در تمامیت در نظر می‌گیرند و بر اساس نقش رسمی خود دست به گزینش‌های عقلانی می‌زنند. در نتیجه،

^۱ در مورد تبیین سیاست خارجی بر اساس مدل‌های عقلانی آثار زیادی وجود دارد. این رویکرد خصوصاً در مطالعات امنیتی به شکل ارائه مدل‌های ریاضیاتی بوده است که در طول زمان متکامل و پیچیده شده‌اند اما همچنان با نقدهای جدی مواجه هستند. بنگرید به: Walt 1999. اما منظور در اینجا برداشتی متعارف‌تر از عقلانیت است که بیشتر جنبه تجویزی و معطوف به تلاش برای رسیدن به اهداف سیاست خارجی با انتخاب گزینه‌های مناسب است.

رفتارها، ترجیحات و تصمیمات آنها اعم از فردی و جمعی بر اساس آنچه در نقش‌شان به عنوان اعضای بدنه دولت تعریف شده است شکل می‌گیرد (در مورد عقلانیت نقش رسمی بنگرید به: *Freedman 1976: 437-438*).

عقلانیت و تصمیم‌گیری عقلانی فرآیندی تلقی می‌شود که انتظار می‌رود افراد در چارچوب آن دست به انتخاب بزنند. تصمیم‌گیرنده باید منظم و منطقی بیندیشد و عمل کند. باید اهداف و ترجیحات مشخصی داشته باشد، به گونه‌ای که بداند اگر الف را به ب و ب را به ج ترجیح می‌دهد، پس باید الف را به ج نیز ترجیح دهد. مثلاً الف ترجیح صلح است و ب ترجیح جنگ تمام‌عیار و ج ترجیح جنگ محدود یعنی صلح به جنگ تمام‌عیار و جنگ تمام‌عیار به جنگ محدود ترجیح دارد: بنابراین صلح، مرجح بر جنگ محدود خواهد بود (*Stein 2012: 131*).

تصمیم‌گیرنده باید راه‌های بدیل برای تحقق هر یک از این ترجیحات و هزینه‌ها و مزایای هر یک از بدیل‌ها و احتمال موفقیت در هر یک را بشناسد. مسئله مهم در اینجا اطلاعات است. یعنی ما باید مجموعه اطلاعات موثقی داشته باشیم تا بتوانیم دست به تصمیم‌گیری عقلانی بزنیم: باید بدانیم که امکان برای مثلاً صلح وجود دارد یا نه؟ هزینه‌های تأمین آن چقدر است؟ مزایای حاصل از آن کدام است؟ واکنش دیگران به ترجیح صلح چیست؟ و... این به معنای آن است که تصمیم‌گیرنده سیاست خارجی باید نوعی تخمین ذهنی از پیامدهای گزینه‌های مختلف داشته باشد (*Stein 2012: 132*).

در تحلیل عقلانیت در سیاست خارجی تفسیر عمل به عنوان رفتار منعکس‌کننده «هدف و نیت» صورت می‌گیرد یعنی اینکه چه هدفی مد نظر است و آیا با توجه به آن هدف، انتخاب معقولی صورت گرفته است یا خیر (آلیسن ۱۳۶۴: ۴۰).

معمولاً در نظریه‌ها و مدل‌های تصمیم‌گیری عقلانی سیاست خارجی در همین حد، بحث عقلانیت را متوقف می‌کنند. اما می‌توان دقت بیشتری نیز به خرج داد. می‌دانیم که دولت را می‌توان یک سازمان یا نهاد تلقی کرد که اهدافی دارد و برای رسیدن به اهداف خود، ابزار و منابعی در اختیار دارد. در هر موقعیت تصمیم‌گیری، دولت (یا همان تصمیم‌گیرندگان دولتی) باید برداشتی درست از موقعیت خود در نظام بین‌الملل و در برابر طرف مقابل خود در سیاست خارجی و جایگاه رقابتی خود داشته باشد. در اینجا است که می‌توان دریافت یک تصمیم‌گیری عقلانی بهینه، باید مبتنی بر شناخت نقاط قوت و ضعف و فرصت‌ها و تهدیدها موجود باشد. از این رو می‌توان به مدل‌هایی از برنامه‌ریزی راهبردی برای ترسیم این مدل بهینه متوسل شد.

هر موقعیت تصمیم‌گیری یا سیاستگذاری را اگر «پروژه» دولتمردان و سیاستگذاران فرض کنیم، می‌توان آن را از طریق یکی از ابزارهای برنامه‌ریزی راهبردی یعنی آنچه در دانش مدیریت با عنوان سوات (*SWOT*) شناخته می‌شود تحلیل کرد. *SWOT* در واقع مخفف چهار

مولفه‌ای است که در یک تصمیم‌گیری بهینه و عقلانی علی‌القاعده مورد توجه قرار می‌گیرند: قوت (*strength*)، ضعف (*weakness*)، فرصت (*opportunity*) و تهدید (*threat*). به بیان دیگر یک تصمیم‌گیرنده عقلانی در یک موقعیت با در نظر گرفتن این چهار عنصر می‌تواند به بهترین گزینه دست یابد (برای آشنایی با سوات بنگرید به: *Houben, Lenie, and Vanhoof 1999*; *Dix and Lee 2002*; *Dyson 2004*; *Hill and Westbrook 1997*). درست است که سال‌هاست این مفهوم وارد دانش مدیریت شده، اما با وجودی که می‌توان آن را در سیاستگذاری و تصمیم‌گیری‌های راهبردی و سیاست خارجی نیز به کار بست، به نظر می‌رسد توجهی به آن در حوزه سیاستگذاری خارجی معطوف نشده است. همان گونه که در شرکت‌ها و واحدهای اقتصادی در نظر گرفتن این چهار عنصر تا حدی مبتنی بر اطلاعات و تا حدی هم مبتنی بر «قضاوت» است و همان گونه که در شرکت‌ها ممکن است یک فرد یا جمع در تعیین اینها قضاوت نهایی را بر عهده داشته باشند، در عرصه تصمیم‌گیری در سیاست خارجی هم همین شرایط دیده می‌شود.

قدرت ملی را می‌توان معادل قوت در تحلیل سوات دید. البته همان گونه که در تحلیل سوات برای شرکت‌ها این توان به عوامل مادی محدود نمی‌شود، در اینجا هم عوامل مادی (مانند عناصر قدرت ملی مورد نظر در واقع‌گرایی) و هم عناصر معنایی (که تا حدی مورد توجه واقع‌گرایی کلاسیک و نوکلاسیک هم هست) می‌تواند مورد توجه قرار گیرد (بنگرید به مورگتا ۱۳۷۹؛ *Lobell, Ripsman, and Taliaferro 2009*). اما اطلاعات مربوط به آن باید صادقانه و عینی تهیه شده باشد. نقاط ضعف می‌تواند طیفی از محدودیت‌ها - توانمندی‌ها را در عمل در بر گیرد. از جمله می‌توان به موقعیت در ائتلاف‌ها و اتحادهای بین‌المللی، توان مناسب در انتقال نقطه‌نظرات خود و اثرگذاری مثبت بر دیگران در نظام بین‌الملل، ضعف در دیپلماسی عمومی، یا خدشه‌هایی که در توانمندی‌های ملی هست اشاره داشت. همچنین شاید بتوان بحث واقع‌گرایان نوکلاسیک در مورد قدرت قابل اعمال در برابر قدرت موجود را در اینجا به کار گرفت و این فاصله را به عنوان نقطه ضعف تلقی کرد.

اگر قدرت و ضعف، متغیرهای مربوط به سازمان/دولت هستند، در مورد تهدیدها و فرصت‌ها هم می‌توان گفت متغیرهای محیطی مورد توجه در برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری را شامل می‌شوند (*Dyson 2004: 632*). تهدیدها در سیاست بین‌الملل معمولاً به تهدیدهای خارجی از سوی سایر دولت‌ها ارجاع دارد اما به نظر می‌رسد با رشد تروریسم بین‌الملل و همچنین بحرانی شدن بسیاری از موضوعاتی که به طور سنتی در حوزه سیاست ملایم قرار داشته‌اند (مانند مسائل زیست‌محیطی و اقتصادی و ...) تعریف وسیع‌تری از تهدیدها را نیز می‌توان در نظر داشت (بنگرید به: *Buzan and Waver 2003: 70-75*). فرصت‌های بین‌المللی

در سیاست خارجی موقعیت‌هایی همچون یافتن منافع مشترک و مکمل با دیگران یا وجود تهدید مشترک (حتی در مورد کنشگرانی که رقیب یا دشمن فرض می‌شوند) و کلاً شرایطی که امکان جمع کردن قدرت دیگران را با قدرت خود فراهم سازد یا گشایش‌هایی چون خلاء قدرت یا ضعف دولت مرکزی در یک کشور برای پیشبرد آسان‌تر اهداف و منافع خود از زمره فرصت‌های قابل تصور در سیاست بین‌الملل محسوب می‌شوند.

با وجودی که گفته می‌شود سوات نیز تا حدی ساده‌سازانه است و باید با استفاده از روش‌های مکمل، مشکلات آن رفع شود (Pickton and Wright 1998) اما در عین حال، می‌توان آن را نقطه عزیمت خوبی در تکمیل مدل کنشگر عقلانی مورد توجه در سیاستگذاری خارجی دانست. حال از منظر نظریه‌های روابط بین‌الملل و سیاست خارجی چه عواملی می‌توانند در این مدل عقلانی خدشه ایجاد کنند؟

۴- واقع‌گرایی و محدودیت‌های سیاستگذاری عقلانی

در این مورد که نظریه واقع‌گرا به عنوان یک نظریه در باب سیاست بین‌الملل تا چه حد تبیین‌گر سیاست خارجی است، اختلاف نظر وجود دارد. البته اکثر تحلیلگران برآنند که واقع‌گرایی کلاسیک و نوکلاسیک، بی‌تردید جا برای تحلیل سیاست خارجی دارند و با وجودی که کنت والتس (1979) منکر جایی برای تبیین سیاست خارجی در چارچوب نظریه خود است اما پاره‌ای برآنند که نظریه او نیز می‌تواند پایه تبیین سیاست خارجی قرار گیرد (Elman 1996). برخی از مخالفان واقع‌گرایی همچون جک دانلی (۱۳۹۲) آن را اساساً «نظریه‌ای تجویزی در مورد سیاست خارجی» (ص. ۴۹) می‌دانند. در این معنای اخیر، بی‌تردید می‌توان انتظار داشت که در باب آسیب‌شناسی سیاستگذاری خارجی، واقع‌گرایی حرفی برای گفتن داشته باشد.

آنچه هم در واقع‌گرایی کلاسیک و هم در نواقع‌گرایی دیده می‌شود، تأکید زیاد بر فرض عقلانیت کنشگران دولتی است. در عین حال، مورگنتا (۱۳۷۴) بارها نسبت به انحراف از این عقلانیت هشدار می‌دهد و جالب این است که حتی والتس (1979) نواقع‌گرا هم که مدل ساختاری کم و بیش تعیین‌گرای او بر مفروض عقلانیت استوار است، اذعان دارد که در عمل دولت‌ها گاه از استلزامات ساختاری، سرپیچی می‌کنند ولی بهای آن را می‌پردازند.

می‌توان در مجموع گفت که مورگنتا (۱۳۷۴) عوامل زیر را مخل آن سیاست خارجی عقلانی می‌داند که بر اساس منافع ملی تعریف می‌شود:

- ۱- ارزیابی غلط از میزان و تأثیر عناصر قدرت خود و دیگران (جغرافیا، منابع طبیعی، توان صنعتی، جمعیت، سرزمین، منش ملی، روحیه ملی، آمادگی نظامی، کیفیت حکومت و دیپلماسی) که می‌تواند سیاست‌ها را در عمل با شکست جدی مواجه کند.
- ۲- تعریف منافع ملی بدون تناسب با قدرت ملی به این معنا که دولتی، اهداف سیاست خارجی خود را بیشتر از حدی که منابع قدرتش به آن اجازه می‌دهد تعریف کند (البته تعریف منافع به شکلی محدودتر از آنچه با قدرت ملی تناسب دارد نیز می‌تواند پیامدهای منطقه‌ای و بین‌المللی نامناسبی در بر داشته باشد).
- ۳- ایدئولوژیک شدن سیاست خارجی به معنای تبدیل شدن آرمانی اخلاقی یا ارزشی به عنوان راهنمای سیاست خارجی به جای مفهوم منافع ملی که خود می‌تواند بر عامل نخست مورد اشاره در بند ۱ نیز تأثیر بگذارد.
- ۴- تبدیل شدن افکار عمومی به هدایتگر سیاست خارجی به جای منافع ملی که به دلیل احساساتی بودن مردم عادی و نیز عدم داشتن اطلاعات کافی از موضوعات بعضاً محرمانه در سیاست خارجی می‌تواند عوارض ناگواری داشته باشد. البته مورگنتا تأکید دارد که حکومت باید بتواند افکار عمومی را در حمایت از سیاست‌های خود به حرکت درآورد اما برده آن نباید بشود.^۱
- همان گونه که دیده می‌شود، عملاً مورگنتا نسبت به ورود عواملی که بر اساس احساسات یا باورها و ادراکات، الگوی سیاست خارجی عقلانی را مختل می‌کنند، هشدار می‌دهد. بنابراین می‌توان گفت نهایتاً این عوامل را باید در سطح داخل دولت جستجو کرد که در ادامه خواهیم دید در دو رویکرد اصلی به سیاست خارجی یعنی رویکرد عرصه سیاست دیوانی و رویکرد ادراکی به جد مورد توجه قرار گرفته است.

۵- عرصه سیاست دیوانی و تحدید عقلانیت

از آنجا که تصمیم‌گیری در سیاست خارجی معمولاً به شکل انفرادی صورت نمی‌گیرد، بحث تأثیر گروه‌ها و فرآیند دیوان‌سالارانه یا بوروکراتیک در تصمیم‌گیری مطرح می‌شود. در رویکرد سیاست دیوانی به سیاستگذاری خارجی، تأکید بر این است که سیاستگذاری نتیجه تصمیمی بر مبنای محاسبات عقلانی و فرض یک بازیگر یکپارچه با اهداف و اولویت‌های

^۱ - در دهه‌های اخیر با اهمیت فزاینده رسانه‌های جمعی نقش آنها نیز در ایجاد محدودیت در سیاست خارجی و احتمالاً انحراف آن از تصمیم‌گیری عقلانی با عنوان تأثیر سی‌ان‌ان (CNN effect) مطرح شده است. البته در برابر این برداشت مکتب «رضایت‌سازی» (manufacturing consent) قرار می‌گیرد که بر مبنای آن حکومت به شکل خاصی رسانه‌ها را در جهت اهداف خود بسیج می‌کند. برداشت سوم که حاصل پژوهش است بر آن است که در واقع تعاملی میان رسانه‌ها و دستگاه سیاستگذاری خارجی وجود دارد که هر دو را از هم متأثر می‌سازد (بنگرید به: Robinson 1999).

مورد وفاق نیست بلکه نتیجه داد و ستدها و رقابت‌های میان اجزای مختلف حکومت است که طبق مفروضات متفاوت و اهداف متنوعی عمل می‌کنند (آلیسن ۱۳۶۴: ۲۳۹-۲۴۰). آنچه این عرصه سیاستگذاری را «سیاسی» می‌کند آن است که شرکت‌کنندگان در فرآیند تصمیم‌گیری در مورد اهداف و ابزار سیاست اختلاف دارند، به درجات مختلفی می‌توانند سیاستگذاری را تحت تأثیر خود قرار دهند و سرانجام از راه «مذاکره، چانه‌زنی و مصالحه» به اجماع می‌رسند. مشکل این است که انتخاب سیاست بر این اساس نیست که به کارآمدترین شکل نیل به یک ارزش توافق شده را ممکن می‌سازد بلکه بر این اساس است که تعداد بیشتری از افراد مشارکت‌کننده در فرآیند تصمیم‌گیری آن را تأیید کرده باشند (Art 1973: 469). به عبارت دیگر، عرصه سیاست دیوانی مانع از وجود برخی از شروط لازم برای عقلانیت از جمله داشتن اهداف و اولویت‌های ثابت و مشخص و سنجیدن گزینه‌ها بر اساس کارایی آنها در نیل به آن اهداف می‌شود. در نتیجه، در چنین شرایطی لزوماً برداشت واحدی هم از قوت و ضعف (که مورد تأکید مورگنتا است) یا فرصت‌ها و تهدیدها (به تبع برداشت‌های متفاوت از اهداف و اولویت‌ها یا به بیان مورگنتا، منافع ملی) وجود نخواهد داشت.

آنچه در اینجا به رفع مشکلات ناشی از سیاست بوروکراتیک کمک می‌کند، رویکرد هواداری چندگانه است که پیش از این به آن اشاره کردیم. الکساندر جرج (George 1972) معتقد است که در شرایطی که تصمیم‌گیرنده با طیفی از گزینه‌هایی روبرو است که سازمان‌ها، نهادها و مشاوران مختلف با رویکردهای مختلف و منافع بعضاً متفاوت ارائه می‌کنند، با اعمال مدیریت می‌تواند به گزینه بهتر دست یابد. او به عنوان بالاترین مقام قوه مجریه در یک فضای ساختاریافته به استدلال‌های متفاوتی که در هر یک از آنها تلاش می‌شود به بهترین شکل از یک گزینه خاص حمایت شود، گوش فرا می‌دهد. فرض این است که در صورت مدیریت مناسب، وجود دیدگاه‌های متعارض نه تنها نقطه ضعف محسوب نمی‌شود بلکه می‌تواند مفید هم باشد چون دیدگاه‌های متفاوتی را به یک موضوع نشان می‌دهد. در عین حال، در صورت وجود سه شرط است که نظام هواداری چندگانه می‌تواند به بهترین شکل عمل کند: (۱) وجود توزیع مناسب میان کنشگران مختلف در حوزه این منابع: قدرت، وزنه، نفوذ، صلاحیت در زمینه موضوعات مربوط به سیاست مورد نظر، اطلاعات در زمینه مشکل سیاستگذارانه، منابع تحلیلی و مهارت در چانه‌زنی و اقتناع (۲) مشارکت در سطح ریاست جمهور در سیاستگذاری سازمانی برای نظارت بر کارکرد هواداری چندگانه و تنظیم آن و (۳) زمان کافی برای مباحثه و بده و بستان (George 1972: 759).

در واقع در اینجا نقش رییس قوه مجریه حتی در تأمین شرط نخست و سوم هم بسیار مهم است. وی شرایط را برای یک رقابت سالم بین سازمان‌ها و نهادهای مختلف فراهم می‌سازد و

بعد با ارزیابی منصفانه‌ای از دیدگاه‌ها می‌تواند به گزینه مناسب دست یابد. او با کمک مشاورانش (مثلاً در سطح شورای امنیت ملی کشور) باید بتواند تحلیلی از گزینه‌های مختلف داشته باشد و به ارزیابی آنها پردازد. به علاوه باید بتواند در شرایطی که نمایندگان نهادهای دیوانی مختلف دیدگاه‌های تنگ خود را دارند، آنها را وادارد که چشم‌انداز وسیع‌تری به موضوع پیدا کنند. این امر می‌تواند در فضایی غیرنهادی (مثلاً با شکل دادن به یک کمیته خاص برای بررسی موضوع) و با تشویق اعضا به نگاهی فراتر از نگرش و آموزه‌های سازمانی خاص‌شان تحقق یابد. به علاوه نظارت مستمر بر روند اجرای تصمیمات در سطوح نهادی به شکل «مداخله پیشگیرانه» (*preventive intervention*) رییس جمهور در این مدل برای ایجاد کارایی بیشتر لازم است (George 1972: 760-767). البته باید افزود که اینها همه به شرطی است که رییس قوه مجریه یا مقام عالی تصمیم‌گیرنده در تعریف وضعیت یا سنجش گزینه‌ها تحت تأثیر متغیرهای ادراکی مشکل‌ساز قرار نگیرد.

تردیدی نیست که سیاست دیوان‌سالارانه به تنهایی نه شرط کافی و نه شرط لازم برای عدم انسجام در تصمیم‌گیری است (Freedman 1976: 438) و منشاء این عدم انسجام را می‌توان در عوامل دیگری نیز جستجو کرد که عمدتاً عوامل ادراکی هستند. در یکی از تلاش‌ها برای ترکیب بحث دیوان‌سالاری با رویکرد ادراکی، مفهوم تفکر گروهی مطرح شده است. در بحث تفکر گروهی، جانیس (1972) به تأثیرات درون‌گروه بر عقلانیت در ابعاد مختلف آن می‌پردازد: تأثیر بر کسب اطلاعات، تفسیر اطلاعات، ندیدن اهداف تحت تأثیر گزینه انتخاب‌شده، عدم محاسبه سود و زیان هر یک از بدیل‌ها، و... در واقع، می‌توان گفت تفکر گروهی موجب عدم برداشت درست از قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها می‌شود. راه حل او نیز برای این مشکل، با اشاره به دو مورد موفق سیاست خارجی یعنی حل بحران موشکی کوبا و طرح مارشال برای بازسازی اروپا بعد از جنگ دوم جهانی، بحث‌های آزادانه درون‌گروهی و بررسی نقادانه و شنیدن نظرات متفاوت در مورد گزینه‌ها، مزایا و هزینه‌های آنها و احتمال موفقیت و شکست آنها است. تتلاک نیز نشان می‌دهد که چگونه در شرایط حاکم شدن تفکر گروهی وابستگی و هویت‌های گروهی بر تصمیم‌گیری تأثیر می‌گذارند (Tetlock 1979: 1322-1324).

راه حل مشکل تفکر گروهی نیز در عواملی چون نقش رییس جمهور، ساختار گروه تصمیم‌گیرنده و چگونگی فرآیند تصمیم‌گیری نهفته است. یافته‌های یک تحقیق نشان می‌دهد که شکل دادن به ساختاری مناسب پیش از شروع تصمیم‌گیری از اهمیت خاصی برخوردار است: شکل دادن به یک تیم مطلع و مجرب و در عین حال، ناهمگن که برای تعدد آرا ارزش قائل باشد و فرآیند تصمیم‌گیری مشخصی را دنبال کند. رییس جمهور به عنوان رهبر گروه نیز باید موضعی غیرمتعصبانه داشته باشد. در زمینه پردازش اطلاعات نیز باید همه اطلاعات

گردآوری و غیرجانبدارانه تجزیه و تحلیل شوند تا از دامنه تأثیرات منفی تفکر گروهی کاسته شود (Schafer and Crichlow 2002: 64-66).

۶- ادراکات و محدودیت در سیاستگذاری عقلانی

همان گونه که جوزف د ریورا (Joseph de Rivera 1968) می‌گوید، ما معمولاً دریافت‌های ذهنی یا برداشت‌های (perceptions) خود را مسلّم فرض می‌کنیم: چیزی که می‌بینیم وجود دارد (یا چون ما می‌توانیم آن را ببینیم، در واقع وجود دارد) حال آنکه هر چیزی را می‌توان به اشکال مختلفی دید. برداشت‌های ما از یک موقعیت، رویداد، رفتار، فرد و... برداشتی است که مستلزم حداقل تغییر یا بازسازماندهی در سایر انگاره‌های ما باشد. در واقع، باورهای ما باعث تفسیرهای نادرست ما می‌شوند. تفسیر کنش «دیگری» بر اساس باورهای «ما» صورت می‌گیرد و به همین دلیل، گاه برداشت ما کاملاً اشتباه است. خطای در برداشت (perceptual error) هنگامی پیش می‌آید که فرد کمترین انتظار وجود آن را دارد (چون متوجه تأثیر باورها در برداشت خود نیست). بنابراین لازم است راهی برای شناسایی برداشت نادرست از واقعیت وجود داشته باشد. انگیزه‌ها نیز در چگونگی برداشت تأثیر دارند و ممکن است باعث جانبداری شوند (de Rivera 1968: 21-32).

تلاش بسیاری از نظریه‌پردازان و پژوهشگرانی که با اتکا بر نظریه‌های روان‌شناختی و به ویژه نظریه ادراکی و همچنین نظریه‌های مربوط به انگیزش و شخصیت، به تبیین سیاست خارجی می‌پردازند، عملاً می‌تواند به بهینه‌سازی تصمیم‌گیری کمک کند زیرا عواملی را که می‌توانند منجر به نگاه جانبدارانه و نه واقع‌بینانه شوند، روشن می‌سازد. در اینجا نگاهی داریم به بخشی از دستاوردهای نظری و تحقیقاتی در این حوزه که می‌توانند مهمترین کمک را به تصمیم‌گیری بهینه ارائه کنند.

نظریه تصویر ذهنی (image theory) به ما نشان می‌دهد که چگونه قضاوت کشورها در مورد کنش‌های سایر دولت‌ها در سیاست خارجی‌شان و به تبع آن واکنش یک دولت به آنها تابعی است از تصویری که از آن دولت دارند. مثلاً اگر دولتی دشمن فرض شود واکنش در برابر کنش آن با واکنش در برابر کنشی مشابه از سوی دولت دوست متفاوت است و همین طور اگر ضعیف یا قوی تصور شود، واکنش متفاوتی در برابر آن شکل می‌گیرد. در این شرایط معنای کنشی واحد، می‌تواند متفاوت شود و انگیزه‌های متفاوتی به کنشگر مقابل منتسب شود. حال آنکه ممکن است در واقع، انگیزه‌ای خصمانه در پشت رفتار دولتی که دشمن تلقی می‌شود نباشد و بالعکس (برای بحث درباره نظریه تصویر بنگرید به: Cottam 1977; 1985; Herrmann 1984; 1986; 1988). مشکل اصلی این است که تصویر از دیگری به یک شکل

کلیشه‌ای در می‌آید که واکنش‌های کلیشه‌ای را می‌تواند به دنبال داشته باشد و گاه این واکنش‌ها می‌تواند مغایر با منافع و اهداف و ترجیحات دولت‌ها باشد.

الگوهای موجود در تفکر مقامات بالا رتبه که می‌توانند تأثیری خاص بر رفتار سیاسی آنها داشته باشند در چارچوب رمزگان عملیاتی (*operational code*) مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرند (Leits 1951; Holsti 1977; George 1979) و همچنین به شکلی خاص‌تر، رابطه میان باورهای علی تصمیم‌گیرندگان که در نظریه نقشه ادراکی (Axelrod 197) - که در بالا به آن اشاره شد - بررسی می‌شود، تلاش‌هایی هستند برای نشان دادن تأثیر باورها در تصمیمات. درجاتی که این باورها مانع از دیدن واقعیات شوند یا با واقعیت ناهمخوان باشند، می‌توانند به عنوان عواملی که مانع از تصمیم واقع‌بینانه می‌شوند مورد توجه قرار گیرند. به عبارت دیگر، نظام باورهای تصمیم‌گیرندگان، گاه می‌تواند زمینه اصلی آنچه باشد که رابرت جرویس (Jervis 1976) سوء برداشت (*misperception*) می‌خواند.

بخشی از مفهوم سازی‌ها در چارچوب رویکرد ادراکی معطوف به مطالعه در مورد راه‌های میان‌بری هستند که انسانها از طریق آنها به تصمیم‌گیری می‌رسند. انسانها در کل و تصمیم‌گیرندگان سیاست خارجی به طور خاص سعی می‌کنند راهی میان‌بر و آسان پیدا کنند تا سریع‌تر بتوانند تصمیم بگیرند. نظریه‌های ادراکی تا حد زیادی با فرض و گاه توضیح این فرآیندهای ادراکی شکل گرفته‌اند. این راه‌های میان‌بر متعددی که به برخی از آنها در اینجا اشاره می‌شود: خطای مربوط به خصیصه بنیادین (*Fundamental Attribute Error, FAE*) درس گرفتن از تاریخ، اجتناب از بده و بستان میان ارزش‌های مختلف و تأثیرات تعهد بر منجمد کردن سیاست‌ها.

خطای مربوط به خصیصه بنیادین در برداشت‌های اجتماعی بسیار رایج است. اشخاص به شکلی نظام‌مند در توضیح کنش دیگران به جای نگاه به اهمیت علت‌های بیرونی یا وضعیت خاصی که منجر به کنش شده است، بر اهمیت علل درونی یا تمایلات کنشگر دیگر تأکید می‌کنند. این روش از نظر ادراکی آسان‌ترین و «دم‌دست‌ترین» توضیح است. فرض می‌شود که تناظری میان تمایل (*disposition*) و رفتار وجود دارد. مثلاً فرض می‌شود که اشخاص تهاجمی حتماً تهاجمی رفتار می‌کنند. در سیاست خارجی همین قضاوت درباره سایر دولت‌ها اعمال می‌شود. مقامات ارشد، معمولاً دولت‌های دیگر را «متمرکزتر، برنامه‌ریزی‌شده‌تر و هماهنگ‌تر» از آنچه که هستند، می‌بینند و در نتیجه، توجهی به این ندارند که گاه سیاست‌های ملی برنامه‌ریزی‌نشده، محصول کشمکش‌های درونی، ناشی از سوء محاسبه و... هستند و نه لزوماً نیاتی فریبکارانه (Tetlock and McGuire 1986: 163). کلیشه‌های منفی که از دیگران وجود

دارد نیز به استناد خصوصیات کلی به دیگران کمک می‌کند (بنگرید به *Hardstveit and Bonham 1986: 346*).

درس گرفتن از تاریخ یکی دیگر از راه‌های میان‌بر ادراکی است که استدلالی تمثیلی (*analogical*) پایه آن را تشکیل می‌دهد؛ به این معنا که شناخت از یک موقعیت به موقعیتی دیگر منتقل می‌شود و تناظراتی معمولاً ناقص میان دو دسته از اطلاعات برقرار می‌گردد. به این ترتیب، انسان‌ها می‌توانند مشکلات ناشناخته را بر اساس مشکلات شناخته‌شده حل کنند؛ اما این در برخی موارد می‌تواند بسیار گمراه‌کننده باشد و درس گرفتن بسیار ساده‌انگارانه و سطحی صورت گیرد. معمولاً تمایل به تخاصم و انعطاف ناپذیری بیشتر است و با تاریخ هم به شکلی گزینشی برخورد می‌شود و از آنجا که بر اساس این تشبیه و قیاس «راه‌حل» پیدا می‌شود، مشکل بیشتر هم می‌شود (*Tetlock and McGuire 1986: 164-165; Jervis 1976: Chapter 6*).

اجتناب از بده و بستان میان ارزش‌ها به این معناست که تصمیم‌گیرندگان ترجیح می‌دهند ارزشی را به خاطر ارزشی دیگر رها نکنند. حال آن که در واقع سیاست خارجی مستلزم گزینه‌هایی است که کاملاً خوب یا بد نیستند بلکه در ابعادی مثبت و در ابعادی منفی‌اند. اما تصمیم‌گیرندگان گاهی این را نمی‌بینند و در نتیجه اگر سیاستی در یک بعد ارزش مثبت به همراه دارد آن را چنان درک می‌کنند که گویی در همه ابعاد ارزش مثبت به همراه دارد و بالعکس (*Jervis 1976: 128-142; Tetlock and McGuire 1986: 165*).

تأثیرات تعهد بر منجمد کردن سیاست‌ها باعث می‌شود سیاستمدارانی که خود را به یک اقدام یا مجموعه‌ای از اقدامات متوالی (*course of action*) متعهد می‌سازند، تغییر مسیر و رها کردن آن تعهد اولیه برای‌شان دشوار شود. به ویژه اگر آن تعهد به شکل عمومی اعلام شده باشد. در این صورت در برابر نقد آن تعهد اولیه و تلاش‌های اقناعی برای تغییر مسیر مقاومت‌های شدیدتری صورت می‌گیرد. به این ترتیب، از یک سو باورها در اشکال مختلف آنها از جمله باورهای کلی مربوط به سرشت نظام بین‌الملل، قابل اعتماد بودن یا نبودن انسان-ها، امکان ایجاد تغییر و تأثیر اراده بشری تا باورهای جزئی در مورد سرشت یک کنشگر دیگر یا قدرت خود، علت یک رویداد خاص و چگونگی تأثیر یک کنش خاص بر دیگران و موقعیت می‌توانند موجب شوند واقعیت آن چنان که هست دیده نشود و قضاوت‌هایی در مورد رویدادها، کنش‌ها، پیامدها و ... صورت گیرد که با واقعیت همخوانی ندارند. از سوی دیگر، ذهن انسانی که یا در شرایطی است که اطلاعات کافی ندارد یا نمی‌تواند حجم عظیم اطلاعات را پردازش کند، به میان‌برهایی متوسل می‌شود که می‌توانند تصمیم‌گیری را سرعت بخشند و

در عین حال می‌توانند موجب تفسیر نادرست واقعیات شوند. اما بی‌تردید، آگاهی از این تأثیرات می‌تواند به کنترل آنها کمک کند.

گفته می‌شود افرادی که از پیچیدگی مفهومی بالاتری برخوردارند یعنی جهان را سیاه و سپید نمی‌بینند و کلیشه‌ای و یا شتابزده واکنش نشان نمی‌دهند، تمایل بیشتری به کنش‌ها و واکنش‌های مناسب و عقلانی از خود نشان می‌دهند. چنین تصمیم‌گیرندگانی در وهله نخست تلاش می‌کنند بدون ورود به تعارض، مسائل را حل و فصل کنند اما در شرایطی که لازم باشد حتی ممکن است به جنگ هم متوسل شوند اما جنگ را به دلایل عقلانی به عنوان یک گزینه در نظر می‌گیرند (Foster and Keller 2014: 219-220). با وجود اینکه زمانی فرض می‌شد که پیچیدگی مفهومی امری شخصیتی و کم و بیش ثابت است اما نتایج مطالعات، حاکی از تغییر در پیچیدگی مفهومی افراد هستند (بنگرید به Young and Schafer 1998: 84-85). بنابراین خودآگاهی نسبت به اجتناب از سادگی مفهومی می‌تواند به بهینه‌سازی تصمیمات کمک کند.

۷- نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی

در این نوشتار هدف این بود که دریابیم از منظر مهمترین نظریه‌های روابط بین‌الملل و سیاست خارجی، چه عواملی مانع تصمیم‌گیری و سیاستگذاری مناسب/عقلانی در روابط خارجی کشورها می‌شوند. با تکیه بر بحث‌های مربوط به تصمیم‌گیری عقلانی در سیاست خارجی دیدیم که در رویکردهای موجود، به رغم تأکید بر بهینه‌سازی مطلوبیت و نگاه به اولویت‌ها و گزینه‌های بدیل، به این موضوع که اساساً چگونه و در چارچوب چه الگوی مشخص‌تری می‌توان تصمیم‌گیری بهینه‌ای داشت، کمتر توجه می‌شود. با استفاده از مدل سوات که در مدیریت راهبردی مورد توجه است، گفته شد که برای یک تصمیم بهینه، لازم است که برداشت مناسبی از نقاط قوت و ضعف و نیز فرصت‌ها و تهدیدها وجود داشته باشد. در سیاست خارجی نیز توجه به این عوامل می‌تواند تصمیم‌گیرندگان را به سمت تصمیم مناسب هدایت کند.

اما نکته مورد توجه این مقاله، شناسایی عواملی بود که در این راه مانع ایجاد می‌کنند. با وجودی که در نظریه‌های روابط بین‌الملل و سیاست خارجی کمتر به شکل مستقیم به این موضوع (که به عبارتی آسیب‌شناسی سیاست خارجی محسوب می‌شود) توجه شده است، اما از میان بحث‌های موجود، می‌توان به شناسایی مجموعه‌ای از عوامل رسید. نخست از منظر نظریه واقع‌گرا به عنوان رویکردی که عقلانیت کنشگران را مفروض می‌گیرد و در نتیجه انحراف از آن را آسیب‌شناسانه می‌بیند، به این موضوع پرداختیم و دیدیم که خصوصاً مورگنتا به عنوان واقع‌گرایی کلاسیک به مجموعه عواملی ادراکی (ارزیابی‌های نادرست از قدرت و

ایدئولوژی) و احساسی (فشار افکار عمومی) به عنوان عواملی که مانع واقع‌گرایی در سیاست خارجی - به مثابه تعقیب عقلانی منافع ملی در چارچوب قدرت ملی - می‌شوند می‌پردازد. بنابراین می‌توان گفت که او منابع انحراف از عقلانیت را در ورود عناصری ذهنی می‌بیند.

دیدیم که در نگرش سیاست دیوان‌سالارانه در تبیین سیاست خارجی نیز به انحراف از عقلانیت در نتیجه وجود نگرش‌های ناهمگون و برداشت‌های متفاوت از منافع در میان نهادهای مختلف درگیر تصمیم‌گیری در سیاست خارجی توجه می‌شود و فرض بر آن است که با هواداری چندگانه، رییس قوه مجریه می‌تواند با نگاهی عاری از تنگ‌نظری‌های نهادی و با تشویق دیگران به رها شدن از مفروضات جانبدارانه سازمانی و نهادی، به برداشتی واقع‌نگرانه و مناسب از منافع و گزینه‌های بدیل برسد و به این ترتیب، می‌توان از عواقب منفی رقابت‌های سازمانی گذر کرد. همان‌گونه که دیده می‌شود در اینجا نقش رییس قوه مجریه هدایت و یا تصحیح ادراکات نامناسبی است که می‌تواند همراه با برداشت‌های نادرست و به تبع آن انتخاب‌های نادرست باشد.

در شاخه‌ای دیگر از بحث سیاست دیوان‌سالارانه که در آن پویایی گروه‌های کوچک و شکل گرفتن پدیده آسیب‌شناختی تفکر گروهی مطرح می‌شود، باز هم بحث ادراکات در کار است اما این بار ادراکات تحت تأثیر جو گروهی و احساسات ناشی از حضور در گروه است که تأثیر منفی خود را با رسیدن به تصمیمات غیرعقلانی ایفا می‌کند. راه حل به شکل دخالت مناسب رییس قوه مجریه و بالاترین مقام تصمیم‌گیرنده یا انتخاب اعضای گروه از میان افرادی با ویژگی‌های خاص ادراکی و شخصیتی یا تشویق به بحث و کثرت‌گرایی، به یک اعتبار باز در خدمت جلوگیری از پیامدهای نامطلوب برداشت‌ها و باورهای جمعی است.

به این ترتیب، شاید بتوان گفت که نهایتاً رویکرد ادراکی بیش از بقیه رویکردها می‌تواند در رفع آسیب‌شناسی تصمیم‌گیری در سیاست خارجی مفید باشد. آنچه در بالا به آن پرداختیم نشان می‌دهد که از منظر این رویکرد، از یک سو مجموعه‌ای از باورها هستند که می‌توانند منجر به ورود عناصری در نگرش به مسائل در سیاست خارجی شوند که همراه خود جانبداری و پیش‌فرض‌هایی می‌آورند و می‌توانند در واقع‌نگری اختلال ایجاد کنند و از سوی دیگر مجموعه‌ای از میان‌برهای ادراکی هستند که ذهن انسان، ناخودآگاه برای رسیدن آسان‌تر به یک تصمیم به آنها متوسل می‌شود. خودآگاهی نسبت به هر دو عامل است که می‌تواند مانع از تصمیم‌گیری نادرست شود. همان‌گونه که رابرت جرویس (1977) می‌گوید، اگر تصمیم‌گیرندگان در زمینه مبانی تصمیمات خود به طور کامل بیندیشند، می‌توانند تصمیمات بهتری اتخاذ کنند. هر چند که به دلیل عدم قطعیت موجود در محیط بین‌الملل، عدم امکان در اختیار داشتن همه اطلاعات لازم، عدم امکان پردازش همه اطلاعات و عدم امکان پیش‌بینی

دقیق کنش‌های دیگران و نیز دخالت عواملی چون رویدادهای غیرمترقبه یا حتی شانس، هرگز نمی‌توان به اطمینان کامل رسید، اما بی‌تردید آگاهی از کارکردهای ذهنی و مفروضات و کنار گذاشتن مفروضاتی که می‌توانند مانع از تصمیم‌گیری عقلانی شوند به تصمیم‌گیری بهینه کمک می‌کنند.

منابع

الف) فارسی

- ۱- آلیسن، گراهام (۱۳۶۴)، شیوه‌های تصمیم‌گیری در سیاست خارجی (تفسیری بر بحران موشکی کوبا)، ترجمه منوچهر شجاعی. تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.
- ۲- دانلی، جک (۱۳۹۲)، «واقع‌گرایی»، ترجمه روح‌ا... طالبی ارانی، در اسکات برچیل، اندرو لینکلتر، جک دانلی و دیگران، نظریه‌های روابط بین‌الملل، ترجمه حمیرا مشیرزاده و روح‌ا... طالبی ارانی. تهران: میزان.
- ۳- مورگنتا، هانس جی. (۱۳۷۴)، سیاست میان ملت‌ها: تلاش در راه قدرت و صلح، ترجمه حمیرا مشیرزاده. تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه.
- ۴- هرمان، چارلز (۱۳۹۲)، سیاست‌گذاری خارجی و پافشاری بر خطا، ترجمه علیرضا طیب. تهران: ابرار معاصر تهران.

ب) انگلیسی

- 5- Art, R. J. (1973) "Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A Critique," *Policy Sciences* 4, 4: 467-490.
- 6- Axelrod, R. (1976) *Structure of Decision*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- 7- Buzan, B. and O. Wæver (2003) *Regions and Power: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 8- De Rivera, Joseph (1968) *The Psychological Dimension of Foreign Policy*. Columbus, OH, C.E. Merrill.
- 9- Dix, John F. and H. Lee "Buck" Mathews (2002) "The Process of Strategic Planning, SWOT Analysis," *Business First*, Available at: http://www.bdi-ltd.net/Article_4.pdf (Last access 3/6/2017).
- 10- Dyson, R. G. (2004) "Strategic development and SWOT analysis at the University of Warwick," *European Journal of Operational Research* 152: 631-640.
- 11- Elman, C. (1996) "Horses for Courses: Why Not Neorealist Theories of Foreign Policy?" *Security Studies* 6, 1: 7-53.
- 12- Freilich, C. (2006) "National Security Decision-Making in Israel: Processes, Pathologies, and Strengths," *Middle East Journal*, 60, 4: 635-663.
- 13- George, A. (1972) "The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy," *The American Political Science Review*, 66, 3: pp. 751-78.
- 14- George, A. (1979) "The Causal Nexus between Cognitive Beliefs and Decision-making Behavior: The 'Operational Code' Belief System," in L. Falkowski, ed., *Psychological Models in International Politics*. Boulder, CO: Westview Press: 95-124.
- 15- George, A. and E. Stern (2002) "Harnessing Conflict in Foreign Policy Making: From Devil's to Multiple Advocacy," *Presidential Studies Quarterly*, 32, 3: 484-508.
- 16- Hermann, C. F. (1993) "Avoiding Pathologies in Foreign Policy Decision Groups," in Dan Caldwell, Timothy J. McKeown, Alexander L. George, eds., *Diplomacy, Force, and Leadership: Essays in Honor of Alexander L. George*. Boulder and Oxford: Westview Press: 193-207.
- 17- Herrmann, Richard (1984) *Perceptions and Behavior in Soviet Foreign Policy*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- 18- Herrmann, Richard (1986) "The Power of Perception in Foreign Policy Decision Making," *American Journal of Political Science* 30, 4: 841-75.

- 19- Herrmann, Richard and M. Fischerkeller (1995) "Beyond the Enemy Image and the Spiral Model: Cognitive-Strategic Research after the Cold War." *International Organization* 49, 3: 415-50.
- 20- Hill, T. and Westbrook, R. (1997) "SWOT Analysis: It's Time for Product Recall," *Long Range Planning* 30: 46-52.
- 21- Holsti, Ole R. (1977) *The 'Operational Code' as an Approach to the Analysis of Belief Systems*. Durham, NC: Duke University Press.
- 22- Houben, G., K. Lenie, K. Vanhoof (1999) "A Knowledge-Based SWOT-Analysis System as an Instrument for Strategic Planning in Small and Medium Sized Enterprises," *Decision Support Systems* 26: 125-135.
- 23- Janis, I. (1972) *Victims of Groupthink*. Boston: Houghton Mifflin.
- 24- Jervis, R. (1976) *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- 25- Leites, Nathan (1951) *The Operational Code of the Politburo*. Rand Corporation.
- 26- Lobell, S., N. Ripsman, and J. Taliaferro, eds. (2009) *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 27- Pickton, D. and S. Wright (1998) "What's SWOT in Strategic Analysis?" *Strategic Change* 7: 107-109.
- 28- Robinson, P. (1999) "The CNN Effect: Can the News Media Drive Foreign Policy?" *Review of International Studies*, 25, 2: 301-309.
- 29- Schafer, Mark and Scott Crichlow (2002) "The "Process-Outcome" Connection in Foreign Policy Decision Making: A Quantitative Study Building on Groupthink," *International Studies Quarterly*, 46, 1: 45-68.
- 30- Stein, J. (2012) "Foreign Policy Decision Making: Rational, Psychological, and Neurological Models," in S. Smith, A. Hadfield, and T. Dunne, Eds., *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press.
- 31- Suedfeld, P. and Rank, A. D. (1976) "Revolutionary Leaders: Long-Term Success as a Function of Changes in Conceptual Complexity." *Journal of Personality and Social Psychology*. 34: 169-178.
- 32- Tetlock, P. (1979) "Identifying Victims of Groupthink from Public Statements of Decision Makers," *Journal of Personality and Social Psychology* 37, 8: 1314-1324.
- 33- Tetlock, Philip and Charles McGuire (1986) "Cognitive Perspectives on Foreign Policy," In S. Long, ed., *Political Behavior Annual*, Vol. 1. Boulder CO: Westview Press.
- 34- Vertzberger, Y. I. I. (1990) *The World in Their Minds: Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- 35- Walt, S. (1999) "Rigor or Rigor Mortis?: Rational Choice and Security Studies," *International Security*, 23, 4: 5-48.
- 36- Young, M. and M. Schafer (1998) "Is There Method in Our Madness? Ways of Assessing Cognition in International Relations." *Mershon International Studies Review*. 42, 1: 63-96.