



مرکز بررسی‌های استراتژیک
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



روابط ایران با قدرت‌های متوسط و مطالعه موردی پروتکل الحاقی

دکتر محمدرضا تاجیک
رئیس مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری
طی سال‌های ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۴

آثار پژوهشی
سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴

Date: تاریخ:
No.: شماره:
Ref.: پیوست:

باسمه تعالی

روابط ایران با قدرتهای متوسط

و مطالعه موردی پروتکل الحاقی

مقدمه:

حمایت ژاپن و کره جنوبی از قطعنامه آژانس بین‌المللی انرژی اتمی علیه ایران و نیز تلاش کانادا برای تصویب قطعنامه حقوق بشر علیه ایران در سازمان ملل، موجب نارضایتی مقامات ایرانی شده است. این در حالی است که ژاپن و کانادا در گذشته همواره یکی از مدافعان ایران در سازمان‌های بین‌المللی بوده‌اند. اخیراً نیز بحث‌هایی مطرح شده است مبنی بر اینکه ایران باید با این کشورها برخورد کند تا اقدامات آنها در آینده تکرار نشود. اینکه چرا کشورهای مزبور ظاهراً متناقض رفتار می‌کنند و رویکرد آنها نسبت به تحولات نظام بین‌المللی چیست، موضوع اصلی این نوشتار است. ادعای اصلی مطرح شده در اینجا این است که رفتار ژاپن و کانادا بیشتر در قالب نظریه قدرت متوسط در نظام بین‌المللی قابل درک است که بر اساس آن کشورهای مزبور خود را حامی اصلی نظم و ثبات بین‌المللی می‌دانند و نسبت به این امر نوعی تعهد اخلاقی احساس می‌کنند.

۱- قدرت متوسط: دیدگاه‌های مختلف

در یک تقسیم‌بندی ساده، می‌توان گفت در نظام بین‌الملل بر حسب سلسله مراتب قدرت دولت‌ها سه دسته تقسیم هستند: ۱- قدرت‌های بزرگ ۲- قدرت‌های متوسط و ۳- قدرت‌های ضعیف. اگر بخواهیم نگاهی ساختارگرایانه به نظام بین‌الملل داشته باشیم، می‌توانیم بگوییم در ساختار نظام بین‌الملل هر یک از قدرت‌های فوق دارای یک نقش هستند و ایفای آن نقش باعث تداوم ساختار نظام بین‌الملل می‌شود، اما واضح است که این نقش‌ها برابر نیستند. قدرت‌های بزرگ بیشترین تأثیر را بر ساختار نظام بین‌الملل دارند و به همین دلیل مهم‌ترین تحولات نظام بین‌الملل همواره متأثر از عملکرد قدرت‌های بزرگ هستند. قدرت‌های کوچک نیز غالباً نقش پیرو را دارند. در میان قدرت‌های بزرگ و قدرت‌های کوچک، کشورهایی هستند که به هیچ یک از دو گروه یا وابسته نیستند و یا فکر می‌کنند نباید وابسته باشند. به عنوان مثال کانادا، ژاپن، استرالیا، سوئد، نیوزیلند و حتی آفریقای جنوبی و برزیل قدرت‌های ضعیف نظام

بین‌المللی نیستند ولی در عین حال قدرت قوی و جهانی نیز نمی‌باشند. به همین دلیل کشورهای که در این طیف قرار می‌گیرند ترجیح می‌دهند نقش‌هایی را ایفاء کنند و از طریق این نقش‌ها بر تحولات نظام بین‌الملل تأثیر گذاشته و قدرت مانور خود را در تحولات منطقه‌ای و بین‌المللی افزایش دهند. نظریه‌ای که برای توصیف عملکرد قدرت‌های متوسط به کار می‌رود، نظریه قدرت متوسط است که به رغم انتقادات وارده بر آن، قدرت تبیین قابل توجهی دارد. در این نظریه سه رهیافت یا رویکرد وجود دارد که در اینجا به‌طور خلاصه مورد بررسی قرار می‌دهیم:

۱-۱. رهیافت کارکردی یا فونکسیونال:

مطابق این رویکرد، قدرت‌های متوسط را می‌توان از طریق نقشی که ایفاء می‌کنند شناخت، نه از طریق نیت یا تصور آنها. به عبارت دیگر حتی اگر کشوری خود را قدرت متوسط فرض کند ولی نتواند نقش مربوطه را ایفاء کند، یک قدرت ضعیف محسوب می‌شود. ادعای اصلی این رهیافت این است که قدرت‌های متوسط بسته به مورد و موقعیت، نقشی را ایفاء می‌کنند و از این طریق قدرت خود را به صورت موقت در نظام بین‌الملل افزایش می‌دهند، اما تکرار این مسأله باعث می‌شود این کشورها در بلندمدت جزو قدرت‌های ضعیف محسوب نشوند. به عنوان مثال قدرت‌های متوسط در بحران‌های منطقه‌ای که قدرت‌های بزرگ تمایل چندانی به مداخله در آنها ندارند، نقش فعالی ایفاء می‌کنند. بحران هسته‌ای کره شمالی و نقش فعال ژاپن و کره جنوبی در حل آن، بحران تیمور شرقی و نقش استرالیا در آن، مسأله حقوق بشر در ایران و نقش کانادا در تصویب قطعنامه علیه این کشور از جمله مواردی هستند که در آنها نقش قدرت‌های متوسط قابل مشاهده است.

از منظری دیگر و با یک نگاه واقع‌گرایانه می‌توان گفت قدرت‌های متوسط دارای منافع کارکردی در امور بین‌الملل هستند و این منافع به واسطه قابلیت‌های کارکردی آنها تأمین می‌شود. منظور از قابلیت کارکردی این است که این کشورها در مقایسه با قدرت‌های ضعیف، از توان مالی، سازمانی و انسانی بالایی برخوردار هستند، اما این قابلیت کمتر از قابلیت قدرت‌های بزرگ است. مطابق این رویکرد تفاوت اصلی

میان قدرت‌های مختلف این است که قدرت بزرگ همواره و بدون توجه به شرایط می‌تواند از اعمال قدرت کند، اما قدرت متوسط بسته به شرایط قادر به افزایش نفوذ است، در حالی که قدرت ضعیف هیچ‌گاه نمی‌تواند نفوذ خود را در نظام بین‌الملل افزایش دهد. به این ترتیب شاید بتوان ادعا کرد نفوذ قدرت متوسط همواره در حال نوسان بوده و ثابت نمی‌باشد. نتیجه بگیریم قدرت‌های متوسط، همواره در کمین نشسته‌اند تا از فرصت‌های موجود در نظام بین‌الملل برای تأمین منافع ملی خود استفاده کنند. این قدرت‌ها معمولاً در مواردی وارد عمل می‌شوند که قدرت‌های بزرگ تمایل چندانی به مداخله ندارند، مثل موارد مربوط به سیاست ادنی (حقوق بشر، آلودگی هوا، قاچاق مواد مخدر، جرایم سازمان‌یافته و نظایر اینها). در بحران هسته‌ای ایران که به مرحله حاد نرسیده بود، این کشورها احساس کردند می‌توانند از طریق حمایت از قطعنامه آژانس، تعهد اخلاق خود به حفظ ثبات و امنیت در نظام بین‌الملل را اثبات کنند.

۱-۲: رهیافت رفتاری:

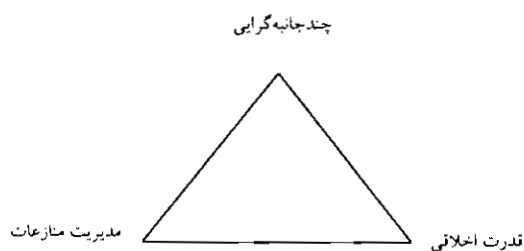
مطابق این رهیافت، قدرت‌های متوسط آنهایی هستند که رفتارهای معینی را به طور ثابت از خود نشان می‌دهند و این رفتارها اغلب تکرار می‌شود، نه اینکه مقطعی و اتفاقی باشد. از این منظر قدرت‌های متوسط دارای سه ویژگی هستند:

الف: تمایل به راه‌حل‌های چندجانبه برای منازعات بین‌المللی یا اصل چندجانبه‌گرایی

ب: تمایل به برقراری آشتی و مصالحه در منازعات بین‌المللی یا اصل مدیریت منازعات

ج: تمایل به نشان دادن خود به عنوان شهروند خوب بین‌الملل یا اصل قدرت اخلاقی.

این اصول را می‌توان به صورت شکل مقابل نشان داد:



قدرت‌های متوسط، مخصوصاً در دوران پس از جنگ سرد با یک‌جانبه‌گرایی آمریکا مخالفت کرده‌اند، اما این مخالفت اغلب از طریق مشارکت فعالانه در اقدامات تقویت‌کننده چند جانبه‌گرایانه صورت گرفته است نه از طریق رویارویی با آمریکا. سخنان تونی بلر در مورد لزوم کنترل قدرت آمریکا از طریق همکاری با این کشور و سخنان اخیر مشاور نخست‌وزیر ژاپن در مصاحبه با روزنامه شرق ۱۲ آذر ۱۳۸۲ در مورد اینکه دلیل اصلی همراهی ژاپن با آمریکا در مسأله پروتکل الحاقی، تعدیل قدرت آمریکا بود، تأییدی است بر این ادعا، زیرا قدرت‌های متوسط نوعی رفتار می‌کند (و یا این نقش را برای خود متصور هستند) که یک قدرت جهانی بیش از حد قدرت پیدا نکند. طبیعی است این رفتار تأمین‌کننده منافع ملی قدرت‌های متوسط نیز می‌باشد. زیرا افزایش بیش از حد قدرت کشوری مثل آمریکا، عرصه قدرت‌نمایی قدرت‌های متوسط نظیر کانادا و ژاپن را به مراتب تنگ‌تر خواهد کرد.

۳-۱: رهیافت سلسله مراتبی:

در این رهیافت غالباً بر موقعیت کشورها در سازمان ملل و مخصوصاً شورای امنیت سازمان ملل تأکید می‌شود که بر اساس آن کشورهای دارای حق و تو قدرت‌های بزرگ و بقیه کشورها قدرت‌های کوچک هستند. کانادا در زمان مذاکرات مربوط به تشکیل سازمان ملل خواستار آن شد که قدرت‌های متوسط در گزینش اعضای غیرثابت شورای امنیت در اولویت باشند که این پیشنهاد پذیرفته نشد و بر موقعیت جغرافیایی و سهم مناطق مختلف در شورای امنیت تأکید گردید. در این رهیافت برای تفکیک قدرت‌های متوسط از قدرت‌های کوچک شاخص‌های متعددی ارائه می‌دهند نظیر جمعیت، GNP، منابع مادی، تمایل به پذیرش مسئولیت‌های بین‌المللی و میزان نزدیکی به قدرت‌های بزرگ. در دوران جنگ سرد، نقش قدرت‌های متوسط چندان بارز نبود و آنها نیز مثل اغلب کشورهای دیگر ناگزیر از توجه به نقش دو ابرقدرت بودند. اما با پایان جنگ سرد و ظهور مسائل جدید در نظام بین‌الملل و مخصوصاً اهمیت یافتن سیاست ادنی، نقش قدرت‌های متوسط هم بارزتر شد. در این رهیافت بر این نکته تأکید می‌شود که قدرت متوسط بودن ابزاری برای پیشبرد اهداف سیاست خارجی برخی کشورهای مشخص است. گرچه برخی

کشورها مثل آفریقای جنوبی ترجیح می‌دهند به جای عبارت رهبری قدرت متوسط از رهبری مبتنی بر همکاری استفاده کنند. قدرت‌های متوسط برای حفظ موقعیت خود و نیز حفظ ثبات بین‌المللی غالباً از وضع موجود و هژمون نظام بین‌الملل حمایت می‌کنند.

۲- ایران و قدرت‌های متوسط

اگر بخواهیم با استفاده از رهیافت‌های فوق روابط ایران را با قدرت‌های متوسط در نظر بگیریم می‌توانیم بگوییم این روابط همواره هم به نفع ایران و هم به ضرر ایران بوده است. قدرت‌هایی مثل ژاپن و کانادا در سال‌های گذشته در کاهش فشار بر ایران از سوی آمریکا نقش به مراتب مهم‌تری از فرانسه یا چین ایفاء کرده‌اند. با این حال نکته اساسی این است که ایران نمی‌تواند این کشورها را در مقابل آمریکا قرار دهد، زیرا این کشورها بر خلاف قدرت‌های بزرگی چون روسیه، چین یا فرانسه نه تمایلی به ایجاد اختلاف با قدرت‌های بزرگ دارند و نه می‌توانند هزینه این اختلاف را پردازند. چارچوب رفتاری قدرت‌های متوسط در برابر ایران را می‌توان به صورت زیر استخراج کرد:

۱- در سیاست اعلی (امنیت بین‌المللی و تروریسم) قدرت‌های متوسط (ژاپن، کانادا، نیوزیلند، سوئد، بلژیک، آرژانتین، هند، هلند و برخی کشورهای دیگر) تابع قدرت هژمون یعنی آمریکا هستند. لذا ایران نباید در این موارد در پی جلب حمایت قدرت‌های متوسط باشد.

۲- قدرت‌های متوسط به عنوان شهروندان خوب جامعه بین‌الملل، تعهد اخلاقی دارند که از گسترش حقوق بشر و آزادی‌های دموکراتیک در ایران و سایر کشورها حمایت کنند.

۳- به تبعیت از اصل چندجانبه‌گرایی، قدرت‌های متوسط از حل بحران هسته‌ای و حقوق بشر در ایران از طریق اجماع بین‌المللی حمایت می‌کنند.

۴- بخشی از مشکلات ایران با نظام بین‌الملل، نظیر مسائل هسته‌ای و تروریسم در حیطه قدرت‌های بزرگ است، ولی بخش دیگری از این مشکلات نظیر حقوق بشر، حقوق زنان، مبارزه با قاچاق مواد مخدر

و ایدز و نظیر این‌ها در حوزه مسئولیت قدرت‌های متوسط است و لذا آنها می‌توانند در این مورد به ایران کمک کنند.

۵- قدرت‌های متوسط مخالف تحریم یک‌جانبه ایران از سوی آمریکا هستند و می‌کوشند بدون ایجاد تنش با آمریکا، این تحریم‌ها را بی‌اثر کنند.

۶- ایران از جمله کشورهایی است که می‌تواند به تثبیت موقعیت قدرت‌های متوسط در نظام بین‌الملل کمک کند. به عبارت دیگر به دلیل وجود مشکلات فراوان میان ایران و قدرت‌های بزرگ، قدرت‌های متوسط می‌توانند با ایفای نقش میانجی‌گرانه میان ایران و این قدرت‌ها، خود را از دسته کشورهای ضعیف بیرون بکشند.

۷- مهم‌ترین استراتژی قدرت‌های متوسط در سیاست خارجی عبارت است از تأکید بر اهمیت و نقش سازمان‌های بین‌المللی. به عبارت دیگر این سازمان‌ها مهم‌ترین عرصه قدرت‌نمایی برای قدرت‌های متوسط می‌باشند.

با توجه به آنچه گفته شد، به نظر می‌رسد روابط ایران با کشورهای نظیر کانادا، استرالیا، نیوزیلند، ژاپن، برزیل، آرژانتین، هلند و برخی کشورهای که دوست ندارند به عنوان قدرت ضعیف شناخته شوند، تابع چارچوب فوق خواهد بود. از همین رو تلاش برای تحریم این کشورها و اعمال فشار بر آنها نه تنها مطابق منافع ملی ایران نیست، بلکه قدرت مانور ایران را در نظام بین‌المللی کاهش می‌دهد. با یک تشبیه می‌توان گفت قدرت‌های متوسط به مثابه شیر اطمینان نظام بین‌الملل عمل می‌کنند. یعنی اگر زمانی فشار قدرت‌های بزرگ بر قدرت‌های کوچک بیش از حد افزایش یابد، این کشورها با عملکرد خود این فشار را کاهش داده و مانع از وقوع جنگ می‌شوند. در بحران عراق هم شاهد بودیم که اغلب قدرت‌های متوسط با حمله آمریکا به عراق مخالفت کردند، اما بعد از حمله، مثل فرانسه و روسیه رفتار نکردند، بلکه کوشیدند با حضور در عراق قدرت خود را افزایش دهند.

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

از آنچه گفته شد می‌توان نتیجه گرفت:

۱- قدرت‌های متوسط رفتار و نقش خود را بر اساس رفتار و نقش قدرت‌های بزرگ تنظیم می‌کنند. و حتی در صورت تحریم این کشورها از سوی ایران، قاعده فوق تغییر نخواهد کرد.

۲- حمایت قدرت‌های متوسط از قطع‌نامه آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و نیز قطع‌نامه حقوق بشر علیه ایران بیش از آنکه نشان‌دهنده خصومت این کشورها با ایران باشد، گویای پای‌بندی آنها به تعریفی است که از مسئولیت اخلاقی قدرت‌های متوسط دارند. بر همین اساس می‌توان گفت:

۱- ایران نباید در صدد ایجاد تنش با قدرت‌های متوسط و مخصوصاً کشورهایی مثل ژاپن، کانادا و استرالیا باشد که جزو کشورهای مهم قدرت متوسط هستند، باشد.

۲- بهترین سناریوی برای ایران در برخورد با قدرت‌های متوسط، گسترش همکاری با این کشورها در حوزه سیاست‌های ادنی یعنی مهاجرت آوارگان به ایران، مسأله مواد مخدر، آلودگی هوا، مبارزه با جرایم سازمان‌یافته، مبارزه با گسترش ایدز و نظایر اینها می‌باشد. حل مشکلات ایران با قدرت‌های بزرگ منوط به حل مشکلات ایران با قدرت‌های بزرگ است.

۳- نحوه رأی دادن قدرت‌های متوسط در سازمان‌های بین‌المللی در مورد ایران تابعی از رویکرد خاص آنها است و لذا ایران در جلب حمایت رأی‌دهندگان باید قدرت‌های متوسط را از قدرت‌های ضعیف تفکیک کند.

۴- دستگاه دیپلماسی ایران نباید در موارد مرتبط با سیاست اعلی مثل امنیت نظام بین‌الملل و تروریسم در صدد جلب حمایت قدرت‌های متوسط مثل ژاپن و کانادا باشد.

۵- اگر ایران در مسائل مرتبط با سیاست اعلی (پروتکل الحاقی، تروریسم، مسأله صلح خاورمیانه) با قدرت‌های بزرگ وارد چانه‌زنی شود می‌تواند حمایت قدرت‌های متوسط را تا حد زیادی جلب کند، برعکس در موارد مرتبط با سیاست ادنی (لایه اوزون، محیط زیست، مواد مخدر، حقوق بشر) چانه‌زنی با

قدرت‌های متوسط از اهمیت خاصی برخوردار است و حل مشکلات با این کشورها به مراتب آسان‌تر از حل مشکلات با قدرت‌های بزرگ است. لذا برای جلوگیری از تبدیل شدن مسأله حقوق بشر به یک بحران، ایران باید به جای ایجاد تنش با قدرت‌های متوسط در پی جلب حمایت آنها باشد.

منابع:

Adam Chapnic, "The Middle East Power", Canadian Foreign Policy. Vol.7, No.2 (Winter, 1999), pp. 73-82

Hussein Leadership,

Hussein Solomon, "South African Foreign and Middle East Power Leadership", "Institute for Security Studies, May 1987.