

نظام سیاسی، امنیت ملی و حوزه‌های تأثیر سازمان‌های اطلاعاتی در کشورداری

مهدی میرمحمدی*

چکیده

حضور سازمان‌های اطلاعاتی در ابعاد مختلف کشورداری اعم از سیاسی، اقتصادی و فرهنگی همواره یکی از دغدغه‌های مطرح، نزد پژوهشگران و افکار عمومی بوده است. مهم‌ترین پرسشی که از بستر این نگرانی برمی‌خیزد، این است که چه عواملی در تعیین میزان و چگونگی دخالت سازمان‌های اطلاعاتی در حوزه‌های مختلف کشورداری نقش دارند و اساساً چرا موضوعات و مسائل مختلف (به‌رغم ماهیت یکسان سرویس‌های اطلاعاتی متفاوت) در دستورکار سرویس‌های اطلاعاتی قرار می‌گیرند؟ نوشتار حاضر

* دکتری روابط بین‌الملل دانشگاه تهران (mahmir.ir@gmail.com)

تاریخ تصویب: ۱۳۹۱/۸/۱۵

تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۱/۱۶

پژوهشنامه علوم سیاسی، سال نهم، شماره چهارم، پاییز ۱۳۹۳، صص ۲۱۳-۲۴۰

با ارائه دو فرضیه مکمل بر آن است که نوع نظام سیاسی و برداشت از امنیت ملی در کشورهای مختلف، متغیرهای تعیین‌کننده حوزه‌های تأثیر سازمان‌های اطلاعاتی در کشورداری به‌شمار می‌آیند. بر این اساس اقتدارگرایی در مدیریت کشور، موجب گسترده‌گی دستورکار سازمان‌های اطلاعاتی شده و مردم‌سالاری، باعث محدود شدن حوزه‌های تأثیر سازمان‌های اطلاعاتی می‌شود. از سوی دیگر، برداشت تقلیل‌گرایانه یا یکپارچه از امنیت ملی نیز به نوبه خود منجر به محدودیت یا گسترده‌گی دستورکار اطلاعات در کشورداری می‌شود.

واژگان کلیدی: سازمان‌های اطلاعاتی، کشورداری، نظام سیاسی، امنیت ملی، نظام‌های سیاسی اقتدارگرا، نظام‌های سیاسی مردم‌سالار

مقدمه

یکی از نخستین پرسش‌هایی که در افکار عمومی، دانشگاهیان و سیاست‌گذاران، پس از پذیرش اولیه نقش سرویس‌های اطلاعاتی در کشورداری، مطرح می‌شود این است که حوزه‌های اثرگذاری و حضور سرویس‌های اطلاعاتی در عرصه‌های مختلف کشورداری تا کجاست؟ و چه عواملی در تعیین محدوده حضور سازمان‌های اطلاعاتی در عرصه‌های مختلف کشورداری نقش دارند؟ به عبارت دیگر چگونه یک موضوع سیاسی، اجتماعی، فرهنگی یا اقتصادی در دستورکار سازمان‌های اطلاعاتی قرار می‌گیرد و چه عواملی مأموریت‌های این سازمان‌ها را به‌طور بنیادی تعریف کرده و به آنها مشروعیت می‌دهند؟

پاسخ به این پرسش، به‌عنوان هدف مقاله حاضر، مستلزم نوعی نظریه‌پردازی بنیادی برای تبیین حوزه‌های تأثیر سازمان‌های اطلاعاتی و مأموریت‌های آن است. هر نوع پژوهش نظری مستلزم تبیین و پیش‌بینی است؛ با این رویکرد باید گفت، فعالیت پژوهشی قابل‌توجهی برای تبیین و پیش‌بینی نقش سازمان‌های اطلاعاتی در پشتیبانی از سیاست‌گذاری (یا همان حوزه‌های تأثیر اعم از خارجی و داخلی) به‌عمل نیامده است. بدون یک نظریه اطلاعات، تصمیم‌گیری در مورد نقش‌ها و مأموریت‌های مناسب اطلاعات بسیار مشکل است. هدف نظریه، ایجاد ارتباط منطقی میان تکه‌های متعدد با تبیین یا پیش‌بینی رابطه بین متغیرها و مشخص کردن مؤلفه‌های علی است. نظریه در واقع امور را ساده‌سازی می‌کند. منظور از نظریه‌پردازی در اطلاعات، به‌کار بردن متغیر اطلاعات برای تبیین رفتارهای دولت، فرایند تصمیم‌گیری یا یک نظریه سیاسی و یا تبیین موضوعات خاص اطلاعاتی مانند علل شکست اطلاعاتی، نقش سازمان‌های اطلاعاتی در دموکراسی، و نقش و

مأموریت‌های سازمان‌های اطلاعاتی است. کلاس نور معتقد است، «هنوز هیچ نظریه قانع‌کننده‌ای درباره اطلاعات وجود ندارد، نه یک نظریه توصیفی^۱ وجود دارد که چگونگی کارکرد اطلاعات را شرح دهد و نه نظریه‌ای هنجاری ارائه شده است که وضع مطلوب اطلاعات را تجویز کند... تا زمانی که یک نظریه نداشته باشیم، معیارهای لازم برای قضاوت و ارزیابی درباره خوب و بد بودن اطلاعات یا روش‌های بهبود آن را نخواهیم داشت» (Knor, 1964: 46-47).

نیاز به اطلاعات و اخبار، شامل اخبار جمع‌آوری شده به روش‌های پنهانی، یکی از ویژگی‌های ذاتی سازمان‌های انسانی در تمام فرهنگ‌ها در طول تاریخ بوده است. این نیاز آن قدر بدیهی و مسلم به نظر می‌رسد که در نگاه نخست، نظریه‌پردازی درباره آن ضرورتی نمی‌یابد. اما به علت پرسش‌های زیادی که درباره نقش‌ها و مأموریت‌های اطلاعات وجود دارد، باید نظریه‌ای برای پاسخ به این پرسش‌ها ارائه شود. این پرسش‌ها عبارتند از: (۱) چرا سازمان‌های اطلاعاتی به وجود آمده‌اند؟ (۲) در چه شرایطی به وجود آمده‌اند؟ (۳) چرا این سازمان‌ها بر برخی اهداف و مأموریت‌ها تمرکز می‌کنند و برخی دیگر را کنار می‌گذارند؟

معمای زیادی درباره چرایی و چگونگی توسعه و عملکرد سازمان‌های اطلاعاتی وجود دارد. اطلاعات را دومین حرفه قدیمی جهان برشمرده‌اند (Polmar and Allen, 1997: ix)، اما این حرفه تا مدت‌ها عملی فردی و غیرسازمان‌یافته بود و به‌رغم نقش مهم‌اش در زندگی فردی انسانی، تنها پس از ظهور دولت و سازمان‌های مدرن اطلاعاتی جایگاهی گسترده در تحولات اجتماعی بشری به دست آورد. در اکثر موارد، کشورها در دوران صلح، فعالیت‌های اطلاعاتی نداشته‌اند. اما در دوره جنگ، سازمان‌های اطلاعاتی به‌طور ویژه برای تأمین نیازمندی‌های اطلاعاتی نظامی تأسیس شده‌اند. برای مثال ایالات متحده به‌عنوان یکی از کشورهای پیشرو در امور اطلاعاتی تنها پس از ورود به جنگ‌های جهانی اول و دوم به ضرورت تأسیس سازمان‌های اطلاعاتی پی برد و همان‌گونه که هارولد فورد می‌گوید: «ایالات متحده آخرین قدرت بزرگی بود که فعالیت‌های اطلاعاتی را در دستورکار قرار داد» (Ford,

(1995). تکامل و تأسیس سرویس‌های اطلاعاتی انگلستان نیز تحت تأثیر جنگ بوده است. در طول تاریخ، جاسوسی در بریتانیا دو بار به اوج خود رسیده است؛ ابتدا هنگام جنگ‌های ناپلئونی و بار دوم هنگام جنگ جهانی اول (Ludecke, 1929: 75). همچنین بیشترین تکامل سازمان‌های جاسوسی در بریتانیا در دوران جنگ‌های ناپلئونی اتفاق افتاده است و جنگ جهانی اول دوره‌ای است که اساس و پایه سیستم مدرن اطلاعاتی بریتانیا در آن هنگام بنا نهاده شد (Ludecke, 1929: 29).

به این ترتیب می‌توان گفت، شکل‌گیری و تکامل اطلاعات، ارتباط تنگاتنگی با جنگ‌ها داشته است؛ به گونه‌ای که بسیاری از نویسندگان، تکامل نهادهای اطلاعاتی مدرن غرب را تحت تأثیر جنگ جهانی دوم و جنگ سرد می‌دانند (Rathmell, 2002: 87-104). دوران جنگ به دو علت عامل تأسیس یا تکامل سازمان‌های اطلاعاتی در بسیاری از کشورهای دنیا است. جنگ، از یک‌سو، شرایطی را ایجاد می‌کند که سرشار از ابهام، تردید، ندانستن و ترس ناشی از عدم آگاهی است. این شرایط به‌طور خاص احساس نیاز به دانستن و شناخت را نزد سیاست‌گذاران و رهبران کشورها به وجود می‌آورد و همین نیاز، محرکی برای تأسیس و تکامل سازمان‌های اطلاعاتی است. از سوی دیگر، در زمان جنگ حیاتی‌ترین و مهم‌ترین ارزش ملت‌ها یعنی «امنیت و بقا» به مخاطره می‌افتد. انسان‌ها در شرایط صلح و زمانی که نیازهای اولیه آنها به شکلی منظم و بدون وقفه تأمین شود، دلیلی برای آینده‌نگری، فعالیت بیشتر، خطرپذیری و دانستن بیشتر از دنیای اطراف‌شان نمی‌بینند. اما هنگامی که موجودیت آنها به خطر بیافتد، حتی ضعیف‌ترین انسان نیز واکنشی شدید در برابر تهدید از خود نشان می‌دهد و به فکر یافتن راهی برای جلوگیری از آن می‌افتد. انسان در رنج و سختی آفریده شده است و دوران سختی است که او و هر آنچه را که انسان ساخت است، می‌سازد. دوران جنگ نیز دوره‌ای سخت در زندگی دولت‌ها به‌شمار می‌آید که با تهدید امنیت و بقا، دولت‌مردان را مجبور به یافتن چاره‌ای برای گریز از این مهلکه می‌کند و نخستین پیش‌نیاز هر راهبردی در جنگ، شناخت است. شناخت مهم‌ترین زیرساخت تأمین امنیت چه در دوران جنگ و چه در زمان صلح است.

بنابراین پاسخ دو پرسش نخست روشن است: سازمان‌های اطلاعاتی برای

تأمین نیازهای شناختی سیاستمداران و دولت‌مردان تأسیس می‌شوند و جنگ‌ها به دلیل تهدید امنیت و بقای انسان‌ها، مناسب‌ترین بستر برای درک نیاز به اطلاعات و شناخت در طول تاریخ بوده‌اند. نگاه کوتاهی به تاریخ بشری در ۱۰۰ سال گذشته نشان می‌دهد که جنگ و صلح به‌عنوان مهم‌ترین نمادهای سیاست بین‌المللی به‌طور مستقیم در توسعه، عقب‌ماندگی، نهادسازی و حتی شکل‌گیری تفکرات ملی در درون کشورها نقش داشته است. به همین نسبت، اطلاعات نیز به‌عنوان مفهومی مرتبط با امنیت و جنگ رابطه بسیار نزدیکی با این پدیده بین‌المللی دارد. اطلاعات زاینده ناامنی حاصل از جنگ و سامان‌دهی شده در صلح از ترس جنگ بعدی است^(۱).

پاسخ به پرسش سوم، در واقع نشان‌دهنده ضرورت نظریه‌ای درباره نقش و مأموریت‌های سازمان‌های اطلاعاتی است. مأموریت‌ها و اهداف عملیاتی (دستورکار اجرایی) سازمان‌های اطلاعاتی از کارکردهای آن متمایزند. کارکردهای سازمان‌های اطلاعاتی رابطه‌ای ذاتی و وجودی با این سازمان‌ها دارند، اما مأموریت‌های اطلاعات، ویژگی ماهوی اطلاعات به‌شمار نمی‌رود و توسط سیاستمداران و حکومت تعیین می‌شوند؛ بنابراین برای پاسخ به این پرسش و ارائه نظریه‌ای درباره نقش و مأموریت اطلاعات باید از دریچه نظری «وابستگی اطلاعات به سیاست» (میرمحمدی و محمدی لرد، ۱۳۸۷) به موضوع بنگریم. براساس این نظریه، اطلاعات، متغیری وابسته به سیاست است. برنامه‌ریزی، تعیین دستورکار اجرایی و سیاست‌گذاری اطلاعاتی توسط سیاستمداران انجام می‌شود و مبتنی بر نیازمندی‌های شناختی آنها طراحی می‌گردد. دستگاه اطلاعاتی چیزی جز یک ابزار نیست (بلک و موریس، ۱۳۷۲: ۶۱۰)، ابزاری که سیاست‌گذاران و دولت‌مردان از آن برای شناخت و یا اعمال سیاست‌های خود در راستای تأمین امنیت و منافع ملی استفاده می‌کنند. نهادهای اطلاعاتی، نوعی از ساختارهای اداری تخصصی اعمال قدرت و اقتدار دولت‌ها هستند که توسط حکومت شکل گرفته‌اند و هستی‌شان وابسته به بازی قدرت حکومت‌ها است. سیاست به‌مثابه تدبیر امور حکومت، نهادهای اطلاعاتی را به‌عنوان ابزارهایی برای اعمال اقتدار عالیه‌اش به‌وجود می‌آورد. به‌عبارت دیگر سیاست به‌مثابه بستری است که اطلاعات در آن قرار دارد و درون

آن بستر عمل می‌کند. اطلاعات به‌خودی‌خود موجودیت ندارد و به‌عنوان بخشی از نظام سیاسی عمل می‌کند. پیتر گیل نیز براساس همین ایده، با تقسیم حکومت‌ها به سه دسته سلسله‌مراتبی، امنیتی و نظامی بر آن است که سرویس‌های امنیتی در هرکدام از این حکومت‌ها اشکال و دستورکار متفاوتی خواهند داشت (Gill, 1994). همان‌گونه که دونووان می‌گوید اطلاعات یک پدیده وابسته و شریک کوچک سیاست است. او رابطه میان سیاست و اطلاعات را با این جمله توصیف کرده است: «موش‌های اطلاعاتی و شیرهای سیاست‌گذاری» (De Valk, 2005: 32). وابستگی اطلاعات به سیاست در هر دو بعد سیاست‌گذاری داخلی و خارجی وجود دارد. کارکردهای اطلاعات هم در خدمت سیاست‌گذاری داخلی قرار می‌گیرند و هم می‌توانند نیازمندی‌های اطلاعاتی و اجرایی سیاست‌گذاری خارجی را پوشش دهند. علاوه بر سیاست‌گذاری‌های داخلی و خارجی که در تعیین نقش و مأموریت اطلاعات مؤثرند، سیاست امنیتی دولت‌ها تأثیری عمیق‌تر بر اطلاعات دارد. علت تأثیرپذیری بیشتر اطلاعات از سیاست‌های امنیتی، نیازهای اطلاعاتی سیاست‌گذاری امنیتی و از سوی دیگر تأثیر نگرش‌ها و دیدگاه‌های امنیتی در سیاست‌گذاری داخلی و خارجی است. سیاست امنیتی دولت بیانگر دیدگاه دولت‌مردان و سیاست‌گذاران به تهدیدها و موانعی است که بر سر راه تأمین امنیت و منافع ملی وجود دارد. تعریف دولت‌مردان و سیاست‌گذاران از امنیت، ضمن آنکه نوع و شکل تهدیدها علیه امنیت ملی را تعیین می‌کند، ناشناخته‌های سیاست‌گذاری و موضوعات ضروری برای شناخت توسط آنان را نیز مشخص می‌سازد. به‌این‌ترتیب، سیاست‌گذاری امنیتی نه‌تنها نیازمندی‌های اطلاعاتی خود را به‌عنوان مأموریت‌های سازمان‌های اطلاعاتی بر آنها تحمیل می‌کند، بلکه با جهت‌دادن به سیاست‌گذاری داخلی و خارجی، به‌طور غیرمستقیم، در شکل‌گیری انتظارات آنها از سازمان‌های اطلاعاتی تأثیر می‌گذارد. اساساً تعریف امنیت نزد سیاست‌گذاران هر کشوری مهم‌ترین عامل تعیین‌کننده و جهت‌دهنده به سیاست‌گذاری داخلی و خارجی است. به‌این‌ترتیب می‌توان گفت، متغیرهای نظام سیاسی و امنیت ملی بنیادی‌ترین مؤلفه‌های تأثیرگذار بر سازمان‌های اطلاعاتی هستند. نویسنده با طرح فرضیه‌های مکمل زیر در برابر پرسش آغازین مقاله به‌دنبال تبیین حوزه‌های تأثیر سازمان‌های

اطلاعاتی در کشورداری است:

۱. برداشت از امنیت ملی در هر کشوری تعیین کننده نقش سرویس های اطلاعاتی در کشورداری است.
۲. نوع نظام سیاسی، تعیین کننده مرزهای تأثیرگذاری سرویس های اطلاعاتی در کشورداری است.

۱. امنیت ملی و دستورکار سازمان های اطلاعاتی

اساساً سیاست گذاری به ویژه سیاست گذاری خارجی و امنیتی بدون وجود استراتژی امنیت ملی بی معنی است. تا زمانی که استراتژی امنیت ملی یک کشور مشخص نباشد، نمی توان از سیاست داخلی، خارجی و حتی امنیت ملی آن کشور صحبت کرد (یزدی، ۱۳۸۴: ۳۷). استراتژی امنیت ملی در واقع نقشه راهی برای سیاست گذاری و اقدام در عرصه های مختلف کشورداری به شمار می آید؛ بنابراین با توجه به وابستگی اطلاعات به سیاست، مأموریت ها و نقش سازمان اطلاعاتی به طور مستقیم تحت تأثیر استراتژی امنیت ملی و برداشت رهبران از امنیت ملی قرار می گیرد و از آنجا که سازمان های اطلاعاتی، محصول دوران ناامنی و جنگ هستند، سیاست های امنیتی و برداشت هر کشور از امنیت ملی و تهدیدات علیه آن، نقش مؤثرتری در تعیین نقش و مأموریت سازمان های اطلاعاتی برعهده دارد. امنیت، هدف بنیادین تمام دولت ها است (محمودنژاد، ۱۳۸۱: ۹۸-۹۷؛ اخوان کاظمی، ۱۳۸۶: ۱۷) و سازمان های اطلاعاتی ابزاری برای تأمین و جستجوی آن (Pathak, 2003) و سیاست گذاری آگاهانه درباره آن به شمار می روند. بنابراین ارائه نظریه ای درباره نقش و مأموریت های اطلاعات و حوزه های تأثیر آن مستلزم بازشناسی جایگاه آن در تأمین امنیت و سیاست گذاری امنیت ملی خواهد بود. تعاریف و برداشت های مختلف از مفهوم امنیت ملی و سیاست های امنیتی کشورها یکی از عوامل تعیین کننده میزان و نوع نقش ها و مأموریت های سازمان های اطلاعاتی است. تعریف کلاسیک از امنیت ملی، آن را رهایی از اجبار، تهاجم، مداخله و تهدید خارجی می داند و امنیت را مادی و سرزمین محور تعریف می کند و با رویکردی مضیق و سنتی، تعریف امنیت را به حوزه های سخت نظامی و اقتصادی محدود می

کند (میرمحمدی، ۱۳۹۰؛ ره‌پیک، ۱۳۸۷: ۴۶). این برداشت تقلیل‌گرایانه از امنیت، نقش اطلاعات را صرفاً محدود به عرصه نظامی-دفاعی و تمرکز بر دشمن و تهدیدات خارجی کرده و تأمین امنیت ملی و سیاست‌گذاری امنیت ملی را در ارتباط تنگاتنگ با سیاست‌گذاری خارجی قرار می‌دهد.

در برداشت سنتی از امنیت، مأموریت‌های اطلاعات بیش از سایر ابعاد سیاست‌گذاری، متأثر از سیاست‌گذاری خارجی و دفاعی است و وظیفه اصلی سازمان‌های اطلاعاتی، محدود به جمع‌آوری اطلاعات از بازیگران بین‌المللی و تهدیدهای خارجی علیه امنیت ملی و تأمین نیازهای شناختی سیاست‌گذاری خارجی و دفاعی خواهد بود. براساس همین برداشت از امنیت و درهم‌تنیدگی آن با سیاست خارجی، رابرت جرویس معتقد است، اطلاعات استراتژیک با ابعاد متعددی از سیاست ارتباط پیدا می‌کند و به همین دلیل بدون ارائه نظریه سیاست خارجی، اگر نگوئیم سیاست بین‌الملل، امکان نظریه‌پردازی درباره آن وجود نخواهد داشت (Jervis, 1986-1987).

هر تغییری در تعریف امنیت، هرچند اندک، مأموریت و نقش سازمان‌های اطلاعاتی را دگرگون خواهد کرد. برای نمونه اگر برداشت کلاسیک و تقلیل‌گرایانه از امنیت را کمی گسترده‌تر کرده و تهدیدات معنایی و فرهنگی خارجی را نیز در آن بگنجانیم، انتظار ما از نقش و مأموریت‌های سازمان اطلاعاتی متفاوت خواهد شد. توجه به تهدیدات معنایی در گفتمان امنیتی یک کشور به این معنی است که دولت‌مردان، حفظ، تقویت و استمرار ارزش‌ها و هنجارهای بومی را در تضمین امنیت و بقای ملت و نظام سیاسی مؤثر می‌دانند و هرآنچه که موجب تضعیف یا تغییر این ارزش‌ها و هنجارها و به‌طورکلی شیوه زندگی بومی شود، تهدید علیه امنیت ملی به حساب می‌آورند؛ بنابراین اگر تعریف امنیت ملی در کشوری نزدیک به این برداشت باشد، سازمان‌های اطلاعاتی آن نقش و مأموریت جمع‌آوری اطلاعات از اقدامات فرهنگی خارجی تضعیف‌کننده امنیت ملی را نیز برعهده خواهند داشت. اگرچه برداشت دوم در مقایسه با برداشت نخست، به علت دربرگیری تهدیدات مادی و معنایی، گسترده‌تر و جامع‌تر است، اما همچنان به علت بی‌توجهی به امنیت داخلی، تقلیل‌گرا به حساب می‌آید. برداشت تقلیل‌گرا از امنیت ملی به‌طور

خاص محصول رویه‌های کشورهای غربی در قرن بیستم است. امنیت ملی در این کشورها، به علت نبود تهدیدات امنیتی جدی داخلی، صرفاً با توجه به تهدیدات خارجی تعریف شده است. تحت تأثیر این تعریف، در سرتاسر قرن بیستم، سنت اطلاعاتی حاکم بر غرب، رویکرد تقلیل‌گرایانه به مأموریت‌ها و نقش‌های سازمان‌های اطلاعاتی در کشورداری بود.

با این حال بررسی تاریخ تحول دولت-ملت‌ها در قرن بیستم نشان می‌دهد که کشورهای غیرغربی، رویکرد متفاوت و گسترده‌تری نسبت به امنیت ملی داشته‌اند که برداشت سوم از امنیت ملی را شکل داده است. در برداشت سوم از امنیت، امنیت ملی به معنی رهایی از تهدید خارجی و داخلی علیه نظام سیاسی و شهروندان، استمرار فرهنگ، مذهب و ارزش‌های بومی (به‌طور خاص ارزش‌های موردنظر نظام سیاسی) و تأمین رفاه و سعادت مادی شهروندان تعریف می‌شود. این برداشت را می‌توان رویکرد گسترده یا موسع به امنیت دانست که مفهوم امنیت را در دو حوزه سخت و نرم شامل ابعاد سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و نظامی تعریف می‌کند (ره‌پیک، ۱۳۸۷: ۴۷-۴۶). این تعریف از امنیت ملی، در واقع، ترکیب دو برداشت نخست از امنیت ملی با در نظر گرفتن تهدیدات داخلی است و به همین دلیل جامع‌ترین برداشت از امنیت ملی به‌شمار می‌رود و شامل تمام ابعاد امنیت (سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) و تمام انواع تهدید علیه آن است. دیوید رادمن با چنین برداشتی امنیت ملی را تعریف می‌کند: دفاع از تمامیت ارضی، تقویت پایه‌های اقتصادی و صیانت از ارزش‌ها، نمادها و ساختارهایی که از هویت منحصر به فرد یک ملت حفاظت می‌کنند (Rodman, 2005: 1).

در اکثر کشورهای جهان سوم، کم‌وبیش چنین برداشتی از امنیت حاکم بوده است. تجربه‌های تاریخی و بستر سیاسی-اجتماعی کشورهای جهان سوم، برخلاف کشورهای غربی، اهمیت تهدیدهای داخلی را در برداشت آنها از امنیت ملی پررنگ‌تر کرده و آنها را مجبور به توجه هم‌زمان به تهدید خارجی و داخلی کرده است و چه بسا توجه به امنیت داخلی ضرورت و اولویت بیشتری در مقایسه با تهدیدهای خارجی داشته باشد (مانند رویکرد سازمان‌های اطلاعاتی و امنیتی عراق در دهه ۱۹۹۰ در زمان صدام حسین یا رویکرد ساواک در زمان رژیم پهلوی). در

چنین کشورهایی، سازمان‌های اطلاعاتی، مأموریت‌های گسترده‌ای برعهده خواهند داشت: جمع‌آوری اطلاعات از تهدیدات مادی و معنایی داخلی و خارجی. این درحالی است که برداشت نخست از امنیت، مأموریت‌های اطلاعات را صرفاً اعمال کارکردهای اطلاعاتی بر تهدیدات خارجی مادی می‌داند و برداشت دوم مأموریت‌ها را براساس تهدیدهای خارجی مادی و معنوی تعیین می‌کند. مثال‌های زیر تأثیر هرکدام از برداشت‌های سه‌گانه بر مأموریت‌های اطلاعات را نشان می‌دهند.

سنت تقلیل‌گرایانه درباره نقش سازمان‌های اطلاعاتی، ریشه در تجربه‌های تاریخی، اجتماعی و ژئوپلیتیکی ایالات متحده در قرن بیستم و برداشت این کشور از امنیت ملی دارد. از آنجاکه این کشور مهم‌ترین منبع تولید ادبیات مطالعات اطلاعاتی در جهان به‌شمار می‌آید، این سنت نیز در بسیاری از محافل دانشگاهی مربوط به مطالعات اطلاعاتی رایج شده است. با توجه به اینکه ایالات متحده در طول قرن بیستم با تهدیدهای امنیتی جدی داخلی روبه‌رو نبود و مهم‌ترین تهدیدها علیه امنیت ملی آن در بستر دو جنگ جهانی، ریشه در سرزمین‌های خارج از حاکمیت این کشور داشت، سیاست‌های امنیت ملی این کشور با اهدافی خارج از سرزمین‌های تحت حاکمیت امریکا برنامه‌ریزی شدند و بر این اساس سازمان‌های اطلاعاتی این کشور نیز به‌طور خاص برای مقابله با تهدیدات خارجی علیه این کشور طراحی شدند. از سوی دیگر سیاست جهانی امریکا پس از جنگ جهانی دوم و تعریف جهانی امنیت و منافع ملی در این کشور، جهت‌گیری کارکردهای اطلاعاتی این کشور را بیشتر به‌سمت خارج از کشور سوق داد و بسیاری از سازمان‌های اطلاعاتی امریکا در قرن بیستم مأموریت‌های داخلی نداشتند. اعتبار فرضیه بالا در مورد ایالات متحده را می‌توان در تعاریف نهادهای نظامی و اطلاعاتی امریکا از امنیت ملی این کشور مشاهده کرد. فرهنگ اصطلاحات نظامی وزارت دفاع امریکا امنیت ملی را اصطلاحی شامل دفاع ملی و روابط خارجی ایالات متحده تعریف می‌کند که مصادیق آن عبارتند از: (۱) برتری نظامی یا دفاعی در برابر هر دولت خارجی یا گروهی از دولت‌ها؛ (۲) موقعیت مطلوب در روابط خارجی؛ (۳) موقعیت دفاعی مطلوب که قادر به مقاومت موفقیت‌آمیز در برابر اقدامات خصمانه یا تخریبی آشکار و پنهان از داخل و خارج از امریکا باشد (Department of Defense).

(366: 2002). دایرةالمعارف اطلاعاتی امریکا نیز امنیت ملی را یکپارچگی سرزمینی، حاکمیت و آزادی اقدام بین‌المللی برای امریکا تعریف می‌کند و اقدامات اطلاعاتی مرتبط با امنیت ملی را شامل تمام ابعاد سیاست‌های نظامی، اقتصادی، سیاسی، علمی و فناوری حکومت‌های خارجی که تهدیدی بالفعل یا بالقوه علیه امریکا باشند، می‌داند (Watson, et.al, 1990: 382). همان‌گونه که تعاریف بالا نشان می‌دهد، برداشت سیاست‌مداران و نهادهای اجرایی ایالات متحده از امنیت ملی تأکید چندانی بر تهدیدهای داخلی و مأموریت‌های داخلی سازمان‌های اطلاعاتی ندارند. برداشت امریکا از امنیت ملی و شیوه طراحی نهادهای امنیت ملی در این کشور در سال ۱۹۴۷، براساس پیش‌فرض نبود تهدیدات امنیتی داخلی شکل گرفته بود، اما با توجه به اینکه تعریف امنیت ملی به‌شدت وابسته به زمینه‌ها و تجربه‌های تاریخی، جغرافیایی و فرهنگی اجتماعی دولت‌ها است، برداشت برون‌گرایانه ایالات متحده از امنیت ملی در اوایل قرن بیست‌ویکم تحت تأثیر تجربه‌های امنیتی جدید ناشی از حادثه یازده سپتامبر، دگرگون شد و در پی آن نقش و مأموریت‌های سازمان‌های اطلاعاتی امریکا نیز تغییر کرد. به‌رغم اینکه رویکرد سنتی امریکایی معتقد به عدم دخالت و حضور سازمان‌های اطلاعاتی در امور داخلی (با استناد به اصول دموکراسی لیبرال) بود، اما پس از حادثه یازده سپتامبر که برای نخستین بار در تاریخ، امنیت ملی امریکا را از درون مرزهایش به چالش کشید، بلافاصله دگرگونی‌هایی در رویکرد دولت امریکا نسبت به امنیت ملی و نقش و مأموریت‌های اطلاعات به‌وجود آمد. دشمنان امریکا همواره خارج از مرزهایش تعریف شده بودند و به همین دلیل تهدیدهای امنیتی آن نیز همیشه در خارج از کشور جستجو می‌شدند. تحت تأثیر این تعاریف، نقش اولیه سازمان‌های اطلاعاتی امریکا جمع‌آوری اطلاعات از خارج از مرزهای این کشور تعیین شده بود. تجربه امریکا در جنگ جهانی اول و دوم و جنگ سرد نیز بر اعتبار این تعاریف افزود و سیاست‌مداران امریکایی تا آغاز قرن جدید، با تصور نبود تهدیدات امنیتی داخلی (یا بی‌اهمیت بودن آن)، بر رویکرد تقلیل‌گرایانه نقش سازمان‌های اطلاعاتی پای فشردند. اما با وقوع حادثه یازده سپتامبر، برداشت آنها از امنیت ملی تغییر کرد و توجه به تهدیدهای امنیتی داخلی افزایش یافت. استراتژی امنیت ملی امریکا در سال ۲۰۱۰ با رویکردی جامع و

گسترده، امنیت ملی امریکا را با تأکید خاص بر تهدیدات علیه مردم و سرزمین اصلی از داخل مرزهای این کشور تعریف کرده و بیش از ۲ صفحه از استراتژی امنیت ملی را به امنیت داخلی اختصاص داده است (The White House, 2010: 17-19). تأکید بر تهدیدهای درون‌سرزمینی و امنیت داخلی در استراتژی امنیت ملی، نقش سازمان‌های اطلاعاتی را نیز به‌طور مستقیم تحت تأثیر قرار داده و به‌صراحت یکی از نقش‌های جامعه اطلاعاتی امریکا را پشتیبانی اطلاعاتی از امنیت داخلی ذکر کرده است (The White House, 2010: 15). به‌این‌ترتیب در سال‌های اخیر و تحت تأثیر اقدامات اصلاحی در جامعه اطلاعاتی امریکا، ادبیات جدیدی در مورد «اطلاعات داخلی» توسعه یافته است (Berkowitz, 2007). این ادبیات بر لزوم توجه به نقش و مأموریت‌های سازمان‌های اطلاعاتی در عرصه‌های داخلی زندگی شهروندان امریکایی تأکید می‌کنند و با اشاره به وجود تهدیدهای امنیت داخلی در درون مرزهای امریکا، خواهان نقش بیشتر سازمان‌های اطلاعاتی در امنیت داخلی هستند.

رژیم صهیونیستی نمونه دیگری است که نشان‌دهنده تأثیر برداشت تقلیل‌گرایانه از امنیت ملی در نقش و مأموریت سازمان‌های اطلاعاتی است. رژیم اسرائیل اگرچه با مشکلاتی در درون خود دست به‌گیریان است، اما از تهدید داخلی خاصی (که ظرفیت تهدید امنیت ملی آن را داشته باشد) رنج نمی‌برد، ولی با تهدیدات خارجی فراوانی روبه‌رو است که این ملت جعلی را از سایر کشورها متمایز می‌کند. این رژیم کوچک همچون یک غده سرطانی در میان کشورهای مسلمان منطقه سر برآورده است و در طول تاریخ ۶۰ ساله خود تمامی آنها را تهدید علیه امنیت ملی دانسته است. تجربیات امنیتی رژیم اسرائیل و موقعیت جغرافیایی آن مهم‌ترین عاملی است که برداشت تقلیل‌گرایانه از امنیت ملی را بر آنها تحمیل می‌کند. این رژیم در شش دهه گذشته هفت جنگ تمام‌عیار را از سر گذرانده است: جنگ استقلال (۱۹۴۷-۱۹۴۹)، جنگ سینا (۱۹۵۶)، جنگ شش‌روزه (۱۹۶۷)، جنگ فرسایشی (۱۹۶۷-۱۹۷۰)، جنگ رمضان (یوم کیپور، ۱۹۷۳)، جنگ اول لبنان (۱۹۸۲) و جنگ ۳۳ روزه با لبنان (۲۰۰۶). اسرائیل در طول شش دهه گذشته، سال‌ها در دو یا سه جبهه در حال نبرد بوده است. از اوایل دهه ۱۹۵۰ تا اواخر دهه ۱۹۷۰، مهم‌ترین تهدید علیه اسرائیل در مرزهای جنوبی و همسایگی با مصر قرار

داشت. با امضای موافقت‌نامه صلح با مصر در سال ۱۹۷۹، جبهه جنوبی از حالت بحرانی خارج و تهدید خارجی بر سوریه و لبنان در مرزهای شمالی متمرکز شد. جمهوری اسلامی ایران نیز در سه دهه گذشته همواره یکی از تهدیدات منطقه‌ای قدرتمند علیه رژیم اشغالگر محسوب شده و در سال‌های اخیر به‌طور خاص برنامه هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران بزرگ‌ترین تهدید برای امنیت ملی اسرائیل قلمداد شده است (Farson, et.al., 2008: 572). موقعیت همیشه‌جنگی اسرائیل نیز موجب اهمیت مضاعف اطلاعات و سازمان‌های اطلاعاتی نزد سیاست‌مداران و رهبران آن شده است. در اثر نیاز مبرم به اطلاعات برای مدیریت شرایط جنگی و آگاهی از نیات دشمنان پیرامونی که اسرائیل را به‌طور کامل دربرگرفته‌اند، این رژیم کوچک چندین سازمان اطلاعاتی قدرتمند را برای جمع‌آوری اطلاعات از کشورهای اسلامی همسایه ایجاد کرده است و تقریباً هدف تمامی سازمان‌های اطلاعاتی اسرائیل (موساد، شین‌بت و امان) به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم جمع‌آوری اطلاعات از کشورهای اسلامی و مقابله با آنها است. این رژیم در مقایسه با نظام‌های سیاسی دیگر، بیشترین درصد از تولید ناخالص ملی را در بخش اطلاعات هزینه می‌کند. اسرائیل را می‌توان تنها ساختاری نامید که در صورت بی‌توجهی به امنیت ملی و بالطبع اطلاعات، از صفحه جغرافیا محو خواهد شد. کشوری که کم‌عرض‌ترین کشور جهان است، باید بهترین سرویس اطلاعاتی جهان را داشته باشد (Raviv and Melman, 1991: 1). به این ترتیب اسرائیل مجبور است برای تأمین امنیت ملی خود توسل به اطلاعات را همواره در صدر رویه‌های کشورداری قرار دهد. جامعه اطلاعاتی اسرائیل وظیفه دارد با فعالیت پنهان، امنیت رژیم اسرائیل را تضمین کند (Raviv and Melman, 1991: 75). نمونه اسرائیل نشان می‌دهد که چگونه وضعیت جغرافیایی و تجربیات تاریخی بر شکل‌گیری و تداوم برداشتی خاص از امنیت ملی و در پی آن تعیین دستورکار و مأموریت سازمان‌های اطلاعاتی تأثیر می‌گذارد. سومین نمونه برای نشان دادن تأثیر برداشت از امنیت ملی بر مأموریت‌ها و نقش‌های سازمان‌های اطلاعاتی، کشورهای اسلامی هستند. معمولاً در دولت‌های اسلامی، امنیت در مفهومی بسیار وسیع و شامل تمام ابعاد به‌کار می‌رود و در عین حال امنیت فرهنگی از تأکیدی ویژه برخوردار است (ره‌پیک، ۱۳۸۷: ۴۷). در

کشورهای اسلامی و البته اکثر کشورهای شرقی، منظور از امنیت ملی در مرحله نخست، حفاظت از شیوه پذیرفته‌شده زندگی مردم است که با نیازها و آرمان‌های نظام سیاسی سازگار می‌باشد و پس از آن فارغ بودن از تهاجم یا فشار خارجی، براندازی داخلی و زوال ارزش‌های سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی است (نصرتی، ۱۳۸۸: ۳۱). همان‌گونه که از تعریف بالا مشخص است، امنیت ملی در کشورهای شرقی و اسلامی شامل تمام ابعاد امنیت، تهدیدات سخت و نرم و سطوح داخلی و خارجی است. به‌عنوان یک مثال عینی، مؤلفه‌های امنیت ملی در جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر اعتقاد و ایمان به شریعت اسلام (اصل دوم قانون اساسی)، اصل ولایت فقیه به‌عنوان هسته اصلی حکومت و نظام سیاسی، حفظ استقلال در عرصه‌های مختلف اقتصادی و نظامی، حفظ تمامیت ارضی، حفظ وحدت و همبستگی ملی، حمایت از مستضعفان و مظلومان جهان، حفظ بنیان خانواده و حفظ محیط زیست است (ره‌پیک، ۱۳۸۷: ۱۵۳-۱۱۶؛ نصرتی، ۱۳۸۸: ۷۰-۵۳).. بر این اساس هر آنچه مؤلفه‌های بالا را تضعیف کند، تهدیدی علیه امنیت ملی در جمهوری اسلامی ایران به‌شمار خواهد آمد. تجربه‌های تاریخی جمهوری اسلامی ایران شامل جنگ هشت‌ساله با عراق، اقدامات ضدانقلاب داخلی و اقدامات مداخله‌های کشورهای خارجی، باعث شده است که برداشت مقامات جمهوری اسلامی ایران از امنیت ملی، برداشتی جامع‌الابعاد باشد. ازهمین‌رو سیاست‌های امنیتی ایران ضمن توجه به توسعه توان دفاعی، نظامی و اقتصادی، به توسعه و حفظ گفتمان فرهنگی، اجتماعی و سیاسی نیز اهمیت می‌دهند. توجه به ابعاد معنایی امنیت و تهدید موجب شده است مفهوم براندازی نرم و نظریه‌پردازی در مورد تهدیدهای نرم و جنگ نرم پیش و بیش از آنکه در کشورهای غربی مفهوم‌پردازی شود، در جمهوری اسلامی ایران مورد بازشکافی قرار گیرد. چنین برداشتی از امنیت ملی، مأموریت‌های سازمان‌های اطلاعاتی را نه تنها به حوزه ارائه شناخت از اقدامات تهاجمی دشمنان خارجی در ابعاد مادی و معنایی (مانند تهاجم نظامی و تهاجم فرهنگی)، بلکه مقابله با تهدیدات داخلی نیز سوق خواهد داد.

چگونگی نگاه به ابعاد مختلف امنیت نیز اهمیت دارد. نگاه مستقل به هر بعد یا نگاه به ابعاد مختلف به‌صورت یک کل دارای تعامل، پیامدهای مختلفی بر

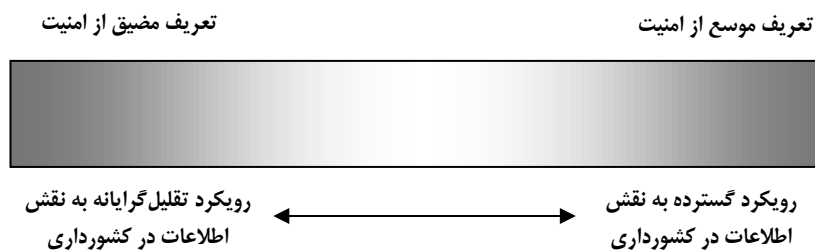
سازمان‌های اطلاعاتی خواهد داشت. معمولاً در نگرش موسع، امنیت را به ابعاد فردی، اجتماعی، نظامی، سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، حقوقی و زیست‌محیطی تقسیم می‌کنند که می‌توان آنها را در دو سطح داخلی و خارجی بازشناسی کرد. در نگرش سنتی به امنیت ملی، تحت تأثیر ایده تمایز میان سپهر سیاسی داخلی با سپهر سیاسی خارج از مرزهای سرزمینی، امنیت داخلی و امنیت خارجی جدای از یکدیگر فرض می‌شوند. از همین رو قرن بیستم شاهد تأسیس نهادهای اطلاعاتی داخلی و خارجی متمایز و جدا از یکدیگر بود (برای مثال می‌توان به سازمان‌های اطلاعاتی انگلستان و فرانسه اشاره کرد که دو سازمان متفاوت مسئولیت دو حوزه داخلی و خارجی فعالیت اطلاعاتی را برعهده دارند). البته این رویکرد بیشتر در کشورهای توسعه‌یافته غربی حاکم بوده است و کشورهای شرقی الگوی ساختاری متمایزی در تأسیس سازمان‌های اطلاعاتی داشته‌اند.

در کشورهای شرقی (مانند کشورهای اسلامی) بر اثر تجربه‌های امنیتی عینی این کشورها، تفکیک و تمایزی میان ابعاد و سطوح مختلف امنیت وجود ندارد. امنیت، مفهومی یکپارچه و چندوجهی است که تأمین آن نیازمند توجه هم‌زمان به تمام ابعاد و وجوه بوده است. به‌عنوان مثال کشوری مانند جمهوری اسلامی ایران با تهدیدات داخلی سخت (مانند ترور، بمب‌گذاری و...)، تهدیدات داخلی نرم (گسترش نگرش‌های مارکسیستی، لیبرالیستی و فرقه‌های مذهبی افراطی و تحریفی مانند وهابیت و بهائیت) و هم‌زمان با تهدیدهای خارجی سخت و نرم (شامل جنگ هشت‌ساله و طرح‌های رسانه‌ای با هدف تغییر بافت فکری نخبگان و افکار عمومی جامعه ایرانی نسبت به حاکمیت) روبه‌رو بوده است. از سوی دیگر بسیاری از تهدیدهای داخلی نرم و سخت، ریشه در حمایت‌های خارجی و پشتیبانی کشورهای بیگانه داشته‌اند (مانند حمایت دولت عراق از سازمان مجاهدین خلق ایران یا منافقین، تحریم‌های یک‌جانبه یا چندجانبه بیگانگان علیه کشور و راه‌اندازی شبکه‌های فارسی‌زبان رادیویی و تلویزیونی با هدف تأثیرگذاری بر نگرش افکار عمومی جامعه ایران توسط دشمنان خارجی مانند رادیو فردا و شبکه‌های ماهواره‌ای فارسی‌زبان) و در برخی موارد نیز عناصر داخلی، عامل تحریک بیگانگان برای تشدید اقدامات ناامنی‌ساز علیه جمهوری اسلامی ایران بوده‌اند: مانند اقدام

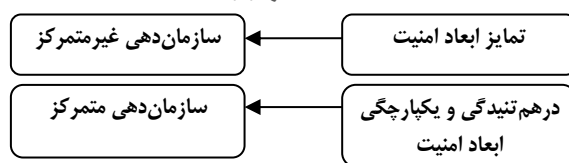
فریبکارانه سازمان مجاهدین خلق ایران یا منافقین در تشدید فشارهای جامعه بین‌المللی علیه برنامه صلح‌آمیز هسته‌ای ایران، یا اقدامات برخی از فعالان داخلی حقوق بشر در صدور قطعنامه‌های شورای حقوق بشر علیه ایران (گلشن‌پژوه، ۱۳۸۷). این تجربیات نشان‌دهنده عدم تمایز امنیت داخلی و خارجی و پیوستگی میان تهدیدات داخلی و خارجی است؛ از این رو در بسیاری از کشورهای شرقی (که با تجربه‌های امنیتی متفاوتی روبه‌رو بوده‌اند) سازمان‌های اطلاعاتی متمرکزی هم‌زمان مسئولیت امنیت داخلی و خارجی را برعهده داشته‌اند. به‌عنوان مثال در جمهوری آذربایجان «وزارت امنیت ملی» به‌طور هم‌زمان پشتیبانی اطلاعاتی داخلی و خارجی را برعهده دارد و در جمهوری اسلامی ایران نیز وزارت اطلاعات به‌عنوان نهاد مادر اطلاعاتی^(۲) مسئولیت تأمین نیازهای اطلاعاتی داخلی و خارجی سیاست‌گذاران را برعهده‌دار است.

به‌طور کلی، از آنجاکه سازمان‌های اطلاعاتی هم‌زاد ناامنی بوده‌اند و با هدف ایجاد یا کمک به ایجاد امنیت تشکیل شده‌اند، باید گفت تعریف امنیت ملی و سیاست‌گذاری امنیتی، راهبری اصلی سازمان‌های اطلاعاتی در کشورها را برعهده دارد. نوع برداشت از امنیت نه‌تنها حوزه‌های تأثیر سازمان‌های اطلاعاتی در کشورداری ملی را جهت می‌دهد، بلکه فراتر از آن در نوع سازمان‌دهی جامعه اطلاعاتی کشورها نیز مؤثر است. تا زمانی که کشورها ابعاد مختلف امنیت را متمایز از یکدیگر بدانند، سازمان‌دهی نهادهای اطلاعاتی در آن کشورها غیرمتمرکز خواهد بود. این درحالی است که درک درهم‌تنیدگی و یکپارچگی امنیت، منجر به سازمان‌دهی متمرکز سرویس‌های اطلاعاتی می‌شود.

شکل شماره (۱)



شکل شماره (۲)



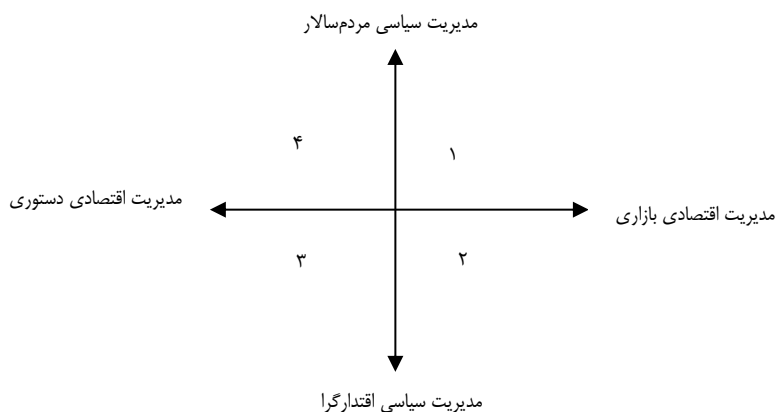
۲. نظام سیاسی و حوزه‌های تأثیر سازمان‌های اطلاعاتی

یکی دیگر از متغیرهایی که در تعیین حوزه‌های تأثیر سازمان‌های اطلاعاتی در کشورداری ملی مؤثر است، نوع نظام سیاسی حاکم بر کشورها است. از آنجاکه اطلاعات، متغیری وابسته به سیاست است، نوع نظام سیاسی (یا در ادبیات غربی نوع رژیم سیاسی) با تعریف مفهوم امنیت و جهت‌دهی به سیاست (در ابعاد داخلی و خارجی)، نقش اساسی در سیاست‌گذاری و سازمان‌دهی اطلاعاتی دارد. اگرچه کارکردهای اطلاعات در تمام کشورهای جهان فارغ از نوع نظام سیاسی یکسان است، اما نقش‌ها و مأموریت‌های آن و حوزه‌های تأثیرگذاری اطلاعات در کشورهای مختلف وابسته به بستر سیاسی-اجتماعی، تجربه‌های تاریخی و نوع نظام سیاسی کشور است. نوع نظام سیاسی و سیاست‌های آن در ابعاد داخلی و خارجی، نقش‌ها و مأموریت‌های متفاوتی برای سازمان‌های اطلاعاتی ایجاد می‌کند.

مفهوم نظام سیاسی دربرگیرنده نه تنها نهادهای سیاسی رسمی، بلکه همه انواع فعالیت سیاسی در جامعه است (عالم، ۱۳۸۱: ۱۴۹). نظام‌های سیاسی، ساختارها یا الگوهایی از فعالیت سیاسی هستند که تداوم و ارزش آنها به خودشان بستگی دارد (اونیل، ۱۳۸۶: ۲۳-۲۰). در واقع یک نظام سیاسی آنچنان در زندگی مردم همانند یک هنجار یا ارزش جای گرفته است که به‌سادگی از جا کنده نمی‌شود و تغییر نمی‌کند. نظام‌های سیاسی به شیوه نگرش ما نسبت به جهان شکل می‌بخشند و تعیین می‌کنند که ما چه چیزی را ارزشمند و دارای اهمیت بدانیم. نظام‌های سیاسی قواعد و هنجارهای بنیادین سیاست را تعریف می‌کنند و زمینه رفتار سیاسی را پدید می‌آورند. از آنجاکه هنجارها و ارزش‌ها را تولید می‌کنند، به انواعی خاص از فعالیت سیاسی اجازه بروز می‌دهند و در مقابل، از بروز انواعی دیگر جلوگیری می‌کنند. علاوه بر این، نظام سیاسی اهداف درازمدت زندگی انسانی در حوزه‌های فردی و

جمعی و در ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی را تعریف می‌کند. به این ترتیب می‌توان گفت، نظام‌های سیاسی اثری عمیق بر شیوه اجرای سیاست در یک کشور دارند. دانشمندان علوم سیاسی، سیاست را مبارزه بر سر رهبری و کسب قدرت در اجتماع انسانی می‌دانند. به عبارت دیگر سیاست، مبارزه بر سر قدرت به منظور گرفتن تصمیم‌ها برای جامعه است (اونیل، ۱۳۸۶: ۴ و ۲۳). به این ترتیب، می‌توان گفت، نظام‌های سیاسی شیوه مبارزه بر سر قدرت و تصمیم‌گیری برای مردم را تعریف می‌کنند و با تعریف اهداف، آرمان‌ها و ارزش‌ها، چگونگی استفاده از ابزارهای مختلف و ترتیبات لازم برای رسیدن به مقام تصمیم‌گیری را فراهم می‌آورند. در کشورهای مختلف به دلیل تفاوت در نوع نظام سیاسی، شیوه حکومت‌داری و تدبیر امور و روش‌های مدیریت مسائل عمومی متفاوت است. تأثیر شکل نظام سیاسی در هر کشور به‌طور خاص در سیاست‌گذاری و مدیریت موضوعات منعکس می‌شود. منظور از سیاست‌گذاری نیز فرایند هدف‌گذاری و تعیین ابزارها و شیوه‌های رسیدن به اهداف، شامل گزینش مسائل و موضوعات مهم، شناسایی و طراحی راه‌حل‌های مختلف برای برطرف کردن مسائل و درنهایت تجویز و انتخاب یک راه‌حل از میان گزینه‌های موجود است (آقابخشی و افشاری‌راد، ۱۳۸۳: ۵۱۵؛ Satyendra, 203: 582).

شکل شماره (۳). انواع نظام‌های سیاسی بر مبنای میزان نقش دولت در مدیریت سیاسی-اقتصادی جامعه



برای نشان دادن تأثیر نوع نظام سیاسی بر حوزه‌های تأثیر سرویس‌های اطلاعاتی ابتدا باید انواع نظام سیاسی را تعیین کرد. در ادبیات علوم سیاسی، نظام‌های سیاسی را می‌توان از لحاظ شیوه تدبیر امور در حوزه‌های اقتصادی و سیاسی به دو دسته مردم‌سالار و اقتدارگرا (یا راست‌گرا و چپ‌گرا) تقسیم کرد. به این ترتیب همان‌گونه که شکل شماره (۳) نشان می‌دهد ما با چهار نوع کلی از نظام‌های سیاسی روبه‌رو خواهیم بود. مهم‌ترین ویژگی شکل شماره (۳) این است که نظام‌های سیاسی را بر مبنای میزان نقش دولت در مدیریت سیاسی-اقتصادی جامعه (تصمیم‌گیری در حوزه‌های سیاسی و اقتصادی) تقسیم‌بندی کرده است. دسته نخست، نظام‌هایی هستند که دولت در آنها کمترین نقش را در مدیریت سیاسی و اقتصادی جامعه برعهده دارد. در چنین نظام‌هایی دولت از لحاظ سیاسی، مردم‌سالار و از لحاظ اقتصادی مبتنی بر نظام بازار است. دسته دوم نظام‌هایی هستند که مدیریت اقتصادی در آنها مبتنی بر اصول بازار آزاد و مدیریت سیاسی بر اساس اقتدارگرایی انجام می‌شود. در چنین نظام‌هایی دولت نقش کمتری در تدبیر امور اقتصادی دارد، اما حوزه‌های سیاسی-فرهنگی به شدت زیر نظر و کنترل دولت قرار دارد. دسته سوم نظام‌هایی هستند که مدیریت اقتصادی و سیاسی جامعه در آنها اقتدارگرایانه و دستوری است. در این نظام‌ها دولت در تمام حوزه‌های زندگی اجتماعی دخیل است. دسته چهارم نیز نظام‌هایی هستند که اقتصاد دستوری دارند، اما مدیریت مسائل سیاسی در آنها مردم‌سالارانه پیش می‌رود. در واقع مهم‌ترین تفاوت این نظام‌های سیاسی، در میزان کنترل سیاسی-اقتصادی جامعه توسط دولت، میزان مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌ها و آزادی برای رقابت بر سر به دست آوردن قدرت رهبری و تصمیم‌گیری است.

با توجه به تفاوت میزان دخالت دولت در امور جامعه در اشکال مختلف نظام سیاسی، میزان دخالت و حضور سازمان‌های اطلاعاتی به عنوان یکی از ابزارهای اعمال اقتدار دولت در مسائل مربوط به جامعه نیز در نظام‌های مختلف متفاوت خواهد بود. بر این اساس در نظام‌های نوع اول که ما با دولتی ضعیف و کمتر مداخله‌گر روبه‌رو هستیم (به علت حاکمیت مدیریت بازاری در اقتصاد و مردم‌سالاری در سیاست، میزان کنترل دولت اندک و آزادی و مشارکت مردم در

رقابت و تصمیم‌گیری زیاد است)، سازمان‌های اطلاعاتی نقش بسیار اندکی در امور داخلی جامعه دارند. در نظام‌های سیاسی نوع دوم، دخالت دولت در امور اقتصادی اندک است، اما مسائل سیاسی و فرهنگی همچنان در کنترل دولت قرار دارند. در این نظام‌ها سرویس‌های اطلاعاتی به موازات میزان مداخله دولت در مسائل اقتصادی و سیاسی، در این حوزه‌ها تأثیر خواهند داشت. به این معنی که سرویس‌های اطلاعاتی در موضوعات سیاسی، فرهنگی و اجتماعی داخلی حضور خواهند داشت اما میزان تأثیرگذاری معنی‌دار آنها در حوزه‌های اقتصادی اندک خواهد بود. نظام‌های سیاسی نوع سوم، نماد دولت قدرتمند و مداخله‌گر در تمام عرصه‌های جامعه است. در این نظام‌ها کنترل بالا و مشارکت، آزادی و رقابت در پایین‌ترین سطح خود قرار دارد؛ از این رو انتظار می‌رود که سرویس‌های اطلاعاتی نیز در تمام ابعاد سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری ملی دخالت داشته باشند. در نظام‌های نوع چهارم، دولت اقتصاد را به شکل دستوری و اقتدارگرایانه مدیریت می‌کند؛ بنابراین کنترل و مداخله اقتصادی در جامعه زیاد است. اما حوزه‌های سیاسی-فرهنگی با کنترل اقتدارگرایانه کمتری روبه‌رو هستند و دولت دخالت اندکی (در مقایسه با مدیریت مسائل اقتصادی) در این حوزه‌ها دارد؛ از این رو در چنین نظام‌هایی سرویس‌های اطلاعاتی نیز دخالت کمتری در مسائل عمومی سیاسی-فرهنگی داشته و در مدیریت اقتصادی کشور فعال‌ترند.

خاطر نشان می‌شود که چارچوب نظری بالا بیشتر در مورد مداخله اطلاعات در سیاست‌گذاری‌های داخلی معتبر است. زیرا در بسیاری از نظام‌های نوع اول که براساس چارچوب یادشده شاهد کمترین دخالت دولت در سیاست‌گذاری هستند، سازمان‌های اطلاعاتی نقش زیادی در سیاست‌گذاری خارجی ایفا می‌کنند و برعکس ممکن است در کشورهای کاملاً اقتدارگرا از نوع سوم، باوجود نقش سرویس‌های اطلاعاتی در تدبیر امور داخلی، این سرویس‌ها نقش چندانی در سیاست خارجی ایفا نکنند. دلیل این مسئله آن است که نقش اطلاعات در سیاست‌گذاری خارجی و بین‌المللی کشورها مبتنی بر استراتژی امنیت ملی و سیاست خارجی هر کشور است و نوع رژیم سیاسی بیشتر در مورد حضور اطلاعات در حوزه‌های داخلی مؤثر است. به‌طور کلی نقش اطلاعات در سیاست خارجی برآوردن نیازهای فرایند

سیاست‌گذاری خارجی است (میرمحمدی، ۱۳۹۰). این درحالی است که میزان نیازمندی اطلاعاتی سیاست‌گذاران در کشورهای مختلف متناسب با میزان درگیری بین‌المللی آنها (راهبردهای سیاست خارجی)، متفاوت است. سیاست خارجی انزواگرایانه نیازمند اخبار و اطلاعات کمتری است، درحالی‌که سیاست خارجی مداخله‌گرایانه نیازمندی اطلاعاتی بیشتری دارد. نوع اطلاعات مورد نیاز نیز برحسب نوع سیاست خارجی مورد پیگیری متفاوت است. سیاست خارجی نظامی‌گرایانه نیازمند اطلاعات نظامی است (مانند نیازمندی آمریکا در زمان جنگ جهانی دوم و جنگ با عراق و نیازمندی اطلاعاتی ایران در زمان جنگ هشت‌ساله)، نیازمندی اطلاعاتی سیاست خارجی تجاری، اخبار و داده‌های اقتصادی است (مانند نیازمندی‌های چین برای تسخیر بازارهای جهانی). سیاست حفظ وضع موجود نیز برای جلوگیری از تغییر در الگوهای نظم بین‌المللی و حفظ سلطه گفتمان مسلط نیازمند اخبار و اطلاعات سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و نظامی است. سیاست خارجی انقلابی هم به‌عنوان وضعیت عکس حفظ وضع موجود، نیازمند اطلاعات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی از گفتمان مسلط برای به‌چالش کشیدن آن است. بنابراین می‌توان گفت، مأموریت‌ها و نقش‌های سازمان‌های اطلاعاتی در حوزه‌های خارجی و بین‌المللی به‌طور مستقیم تحت تأثیر سیاست خارجی هر کشور هستند و نوع سیاست خارجی کشور است که در تعیین میزان تأثیر اطلاعات در این حوزه‌ها مؤثر است.

به‌طورکلی در پرتو چارچوب نظری بالا می‌توان گفت، در کشورهای غیرمردم‌سالار (مانند رژیم‌های استبدادی، اقتدارگرا و تمامیت‌خواه) دستگاه اطلاعاتی بازوی اجرایی رژیم برای کنترل شهروندان است. به همین دلیل در چنین نظام‌هایی، سازمان‌های اطلاعاتی نقشی فراگیر و گسترده برعهده دارند. اما در کشورهای مردم‌سالار (نظام‌های سیاسی مبتنی بر انتخابات آزاد)، دستگاه‌های اطلاعاتی اساساً برای کنترل شهروندان تشکیل نشده‌اند و فعالیت‌های این نهادها تحت کنترل شدید پارلمان، افکار عمومی و دیگر نهادهای نظارتی قرار دارد. البته سنت‌های مردم‌سالاری و اقتدارگرایانه مختلف، مأموریت‌ها و نقش متفاوتی برای اطلاعات تعیین می‌کنند. در مردم‌سالاری‌ها یا نظام‌های اقتدارگرای سکولار، نهادهای

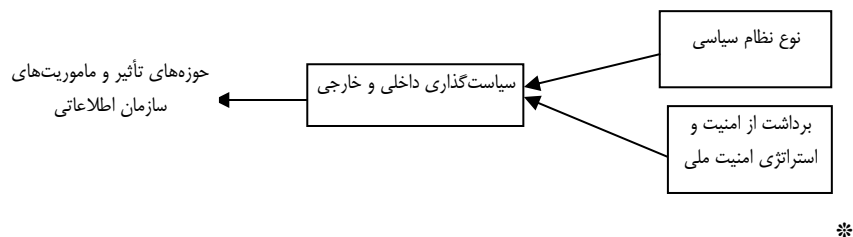
اطلاعاتی هیچ نقشی (یا نقش کمتری) در حفظ ارزش‌های دینی و مذهبی دارند و تحت تأثیر سیاست حاکم بر کشور، توجهی به این امور نشان نمی‌دهند. در مقابل در مردم‌سالاری‌های دینی (مانند جمهوری اسلامی ایران) یا نظام‌های اقتدارگرای دینی (مانند عربستان سعودی)، حفظ، استمرار و جلوگیری از تضعیف ارزش‌های دینی و مذهبی - احتمالاً - یکی از مأموریت‌های سازمان‌های اطلاعاتی است.

مسئله بعدی در مورد تأثیر نظام سیاسی بر مأموریت‌های اطلاعات، به تغییر و دگرگونی در کارگزاران سیاسی مربوط می‌شود. کارگزاران قدرت سیاسی در هر کشوری (به‌ویژه در کشورهای مردم‌سالار) متناسب با احزاب و جریان‌های پیروز در انتخابات، یا مرگ رهبر یک کشور اقتدارگرا (مانند تغییر رهبران حزب کمونیست در شوروی سابق و چین) تغییر می‌کنند. تفکر، سلیق و جهت‌گیری‌های سیاسی و شیوه‌های مدیریتی مختلف رهبران، احزاب و جریان‌های گوناگون، عامل مهمی در تغییر مأموریت‌ها و نقش‌های سازمان‌های اطلاعاتی به‌شمار می‌رود. اساساً رویکردهای مختلف رهبران کشور نسبت به اطلاعات در مأموریت‌ها و نقش اطلاعات مؤثر است. اطلاعات در خلاء عمل نمی‌کند، بلکه بخشی از فرایند بزرگ‌تر تصمیم‌سازی است. مرور ادبیات اطلاعاتی نشان می‌دهد که نیازمندی‌ها و اولویت‌های تصمیم‌گیران و جهت‌گیری کاری آنها مبنای جمع‌آوری و تحلیل سازمان‌های اطلاعاتی قرار می‌گیرد. به‌عنوان مثال پس از آنکه بیل کلینتون در سال ۱۹۹۲ به ریاست جمهوری امریکا رسید، به‌علت جهت‌گیری اقتصادی سیاست‌های حزب دموکرات در دهه ۱۹۹۰، نیازمندی‌های اطلاعاتی-اقتصادی به یکی از اولویت‌های سیاست‌گذاران امریکایی تبدیل شد. به همین دلیل جمع‌آوری اطلاعات اقتصادی از رقبای امریکا نیز به‌عنوان یکی از مأموریت‌های جامعه اطلاعاتی امریکا در دهه ۱۹۹۰ تعیین شد. در رژیم صهیونیستی، دیوید بن‌گوریون، اسحاق رابین و موشه دیان به‌عنوان نخست‌وزیرانی با سوابق نظامی، به‌رغم استقبال از محصولات سازمان‌های اطلاعاتی، به نظرات شخصی خود بیشتر از تحلیل‌های سازمان‌های اطلاعاتی اعتماد می‌کردند. در مقابل، نخست‌وزیران غیرنظامی مانند لوی اشکول، گلدامایر و شیمون پرز، به‌طورکلی به گزارش‌های اطلاعاتی اهمیت بیشتری می‌دادند (Laqueuer, 1985: 222). لذا می‌توان ادعا کرد که ویژگی‌های شخصیتی رهبران و سیاست‌گذاران ارشد

هر نظام سیاسی نیز یکی از عوامل مهم در تعیین حوزه‌های تأثیر سازمان‌های اطلاعاتی به‌شمار می‌آید.

نتیجه‌گیری: نظریه نقش و مأموریت اطلاعات

هدف این مقاله شناسایی عوامل اصلی تعیین‌کننده دستورکار اطلاعات در کشورداری بود. استدلال‌های این نوشتار نشان می‌دهد که نوع نظام سیاسی و چگونگی برداشت رهبران از امنیت ملی تعیین‌کننده‌ترین عوامل در دستورکار اطلاعات هستند. البته لازم به یادآوری است که چگونگی برداشت رهبران یک کشور از امنیت ملی، لزوماً تحت تأثیر نوع نظام سیاسی نخواهد بود و ممکن است رهبران نظام‌های سیاسی مشابه، برداشت‌های مختلفی از امنیت ملی داشته باشند و حتی می‌توان به درستی ادعا کرد که ممکن است رهبران یک نظام سیاسی، بدون تغییر در نوع نظام، در شرایط مختلف برداشت‌های مختلفی از امنیت ملی داشته باشند. به‌عنوان مثال هند و آلمان به‌عنوان دو کشور مردم‌سالار-هریک برداشت‌های مختلفی از امنیت ملی دارند که تحت تأثیر عوامل دیگری غیر از نوع نظام سیاسی بوده است. برداشت مدیران نظام جمهوری اسلامی ایران از امنیت ملی نیز در سه دوره جنگ، سازندگی، و اصلاحات، باوجود ثبات نوع نظام سیاسی، تفاوت‌های قابل توجهی داشته است (ولی‌پور زرومی، ۱۳۸۱). به‌این ترتیب برای ارائه یک الگوی نظری عام در مورد تعیین حوزه‌های تأثیر و مأموریت‌های اطلاعات در نظام‌های سیاسی می‌توان گفت، حوزه‌های تأثیر سرویس‌های اطلاعاتی به‌عنوان یک متغیر وابسته، در کشورهای مختلف تحت تأثیر نوع نظام سیاسی و استراتژی امنیت ملی است. بااین حال، همان‌گونه که در بخش پیشین گفته شد، نقش و مأموریت سازمان‌های اطلاعاتی وابسته به نیازمندی‌های فرایند سیاست‌گذاری در سطوح داخلی و خارجی است. درواقع سیاست‌گذاری، متغیر واسطه‌ای است که ارتباط میان متغیرهای مستقل دوگانه شامل نظام سیاسی و برداشت از امنیت ملی را با متغیر وابسته دستورکار اطلاعات، برقرار می‌کند. شکل شماره (۴) این الگوی نظری عام را نشان داده است:



پی‌نوشت‌ها

۱. از آنجاکه دیدگاه بالا، گزاره‌ای کلی در مورد شکل‌گیری اطلاعات ارائه می‌دهد، باید خاطر نشان شود که منظور از ناامنی و تهدید امنیت، صرفاً تهدیدات ناشی از جنگ‌های بین‌دولتی نیست. در تعداد دیگری از کشورهای دنیا جنگ‌های داخلی و تهدیدات امنیتی داخلی منجر به درک ضرورت شناخت و تأسیس سازمان‌هایی برای تولید آن شده است. به‌عنوان نمونه تأسیس ساواک در ایران در نیمه دهه ۱۳۳۰، ناشی از احساس ترس شاه از تهدیدات امنیتی داخلی علیه سلطنت خود بود. سال‌های ابتدایی دهه ۱۳۳۰ و مشکلاتی که رژیم پهلوی در زمان مصدق با آن روبه‌رو شد، بستری است که نیاز به یک سازمان اطلاعاتی برای تولید شناخت از تهدیدات امنیتی داخلی علیه رژیم پهلوی را برای شاه مشخص کرد. (برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به: مظفر شاهی، ساواک، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های سیاسی، ۱۳۸۶).
۲. ایده وزارت اطلاعات به‌عنوان نهاد مادر اطلاعاتی بر مواد ۱، ۲، ۵، ۷، ۱۰ و ۱۴ قانون تأسیس این وزارتخانه در سال ۱۳۶۲ مبتنی است (بنگرید به: قانون تأسیس وزارت اطلاعات، نشریه چشم‌انداز ایران، شماره ۴، ۱۳۶۲، صص ۱۷-۱۶).

منابع

- اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۸۶)، *امنیت در نظام سیاسی اسلام*، تهران: کانون اندیشه جوان.
- اونیل، پاتریک (۱۳۸۶)، *مبانی سیاست تطبیقی*، ترجمه سعید میرترابی، تهران: قومس.
- آقابخشی، علی؛ افشاری‌راد، مینو (۱۳۸۳)، *فرهنگ علوم سیاسی*، تهران: نشر چاپار.
- بلک، یان؛ موریس، بنی (۱۳۷۲)، *جنگ‌های نهانی اسرائیل: تاریخ ناگفته دستگاه جاسوسی اسرائیل*، ترجمه جمشید زنگنه، تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
- ره‌پیک، سیامک (۱۳۸۷)، *نظریه امنیت در جمهوری اسلامی ایران*، تهران: دانشگاه عالی دفاع ملی.
- شاهدی، مظفر (۱۳۸۶)، *ساواک*، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های سیاسی.
- عالم، عبدالرحمن (۱۳۸۱)، *بنیادهای علم سیاست*، تهران: نی.
- گلشن‌پژوه، محمودرضا (۱۳۸۷)، «سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی و افزایش توجه به وضعیت حقوق بشر جمهوری اسلامی ایران»، *پایان‌نامه دکتری در رشته روابط بین‌الملل*، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- محمودنژاد، محمود (۱۳۸۱)، *شناخت تهدیدات امنیتی*، تهران: دانشگاه عالی دفاع ملی، دانشکده مدیریت استراتژیک.
- میرمحمدی، مهدی؛ محمدی‌لرد، عبدالحمود (۱۳۸۷)، *سیاست و اطلاعات: مطالعه موردی آمریکا*، تهران: ابرار.
- میرمحمدی، مهدی (۱۳۹۰)، «پویایی‌های روش‌شناختی در روابط بین‌الملل و مطالعات امنیتی»، در: حمیرا مشیرزاده و نبی‌اله ابراهیمی، *تحول مفاهیم در روابط بین‌الملل*، تهران: مطالعات راهبردی.
- _____ (۱۳۹۰)، «نقش سازمان‌های اطلاعاتی در سیاست خارجی: مطالعه موردی نقش سازمان سیا در آمریکا»، *پایان‌نامه دکتری*، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
- نصرتی، حامد (۱۳۸۸)، «کارکرد دیپلماسی عمومی آمریکا در تهدید امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران»، *پایان‌نامه کارشناسی ارشد در رشته علوم سیاسی*، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- ولی‌پور زرومی، حسین (۱۳۸۱)، *گفتمان‌های امنیت ملی در ایران*، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- یزدی، ابراهیم (۱۳۸۴)، *دکترین امنیت ملی*، تهران: نشر سرایی.