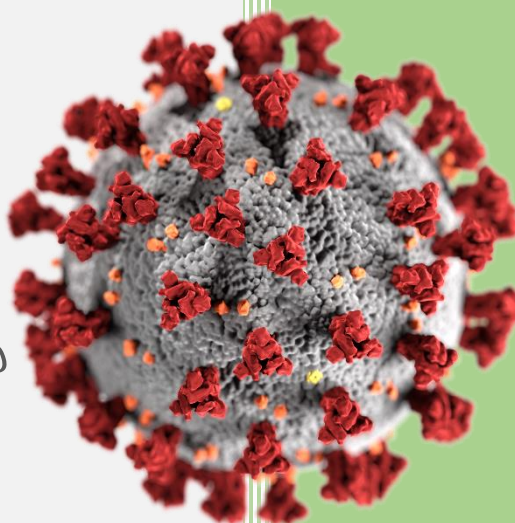


دانشگاه تربیت مدرس



دیدهبانی علمی بیماری کووید ۱۹

گزارش علمی



Scientific Report

روابط بین الملل پساکرونایی

دکتر مسعود موسوی شفاپی^۱، دکتر ولی گل محمدی^۲

^۱دانشیار، ^۲استادیار، گروه روابط بین الملل دانشکده علوم انسانی

دانشگاه تربیت مدرس

shafae@modares.ac.ir

فضای مجازی آمیخته از اطلاعات علمی و شبه علمی است که ممکن است باعث سردرگمی استفاده‌کنندگان شود. هدف از این سلسله مباحث علمی، ارائه اطلاعات معتبر، دارای شناسنامه و تهیه شده توسط اساتید درباره کووید ۱۹ می‌باشد.

۹ اردیبهشت ۱۳۹۹

گروه مطالعات علم و فناوری - ۱۳

دولت-ملت‌ها در مواجهه با چالش‌های نوظهور نظیر کرونا، گرفتار نوعی درماندگی کارکردی شده‌اند. آنچه از خود این درماندگی خطرناک‌تر است، واکنش دولت-ملت‌ها به این قبیل تهدیدات نوظهور است: بجای بازاندیشی در مبانی امنیت و حرکت از امنیت ملی (به مثابه امنیت دولت) به سوی امنیت انسانی (امنیت انسان‌ها و رهایی آن‌ها از حس تهدید)، حرکت معکوسی در قالب تقویت امنیت دولت در معنای کلاسیک آن به چشم می‌خورد. در چنین بستری، پاندمی کرونا موجب تقویت ناسیونالیسم، تضعیف گلوبالیسم و اقتصاد بازار آزاد می‌شود. به نظر می‌رسد برای رویارویی با بحران‌های نوظهور، آنچه اهمیت دارد نه نوع رژیم سیاسی بلکه اعتماد عمومی شهروندان به رهبران، تقویت سرمایه اجتماعی و کارآمدی دولت‌های ملی با حفظ سطحی از همکاری‌های بین‌المللی است.

مقدمه

آنچه ما به عنوان نظام بین‌الملل (International System) می‌شناسیم، در معنای متعارف آن، اجتماعی از دولت-ملت‌ها (Nation-States) است که در وضعیتی آنارشیک (فقدان اقتدار فائقه مرکزی) روابط میان خود را به گونه‌ای تنظیم می‌کنند که منافع ملی (بقاء، امنیت و در وهله بعد شکوفایی) آن‌ها را تأمین کند. شکل‌گیری و تکامل این نظام، تاریخی دویست‌ساله دارد که در چارچوب نظم بین‌الملل (International Order) و عمدتاً توسط قدرت‌های بزرگ مدیریت شده‌است. پیدایی و کارکرد نظم-نظام بین‌الملل بر دولت-ملت‌ها و قابلیت‌هایشان برای حفظ بقاء و تأمین امنیت کشور در برابر مسائل و چالش‌های برآمده از روابط بین‌الملل (International Relations) استوار بوده‌است.

اگرچه فروپاشی شوروی و پایان جنگ سرد، خوش‌بینی‌های مقطعی و کوتاه‌مدت برای تقویت یک نظم بین‌المللی نسبتاً کل‌نگر و حتی مبتنی بر ارزش‌های یک جامعه مدنی جهانی را پدید آورد، ولی رویدادهای سه دهه اخیر نشان می‌دهند که نظم بین‌الملل فراگیر شکل نگرفته‌است. در این شرایط، مسائل و چالش‌هایی چندلایه، پیچیده و چندبعدی (نظیر تغییرات اقلیمی و بحران‌های زیست‌محیطی، مهاجرت، تروریسم، مناقشات برخاسته از بحران آب-غذا-انرژی، فروپاشی دولت‌های ضعیف، جنگ‌های قومی-مذهبی مبتنی بر سیاست هویتی، بحران‌های انباشتی و بی‌پایان، گسترش جنایات سازمان‌یافته و اینک کرونا) در محیط منطقه‌ای و بین‌المللی بروز کرده‌اند و نظم بین‌المللی دولت‌محور را به مبارزه طلبیده‌اند.

مسائل نوظهور بین‌المللی و ظرفیت دولت-ملت

پیدایی مسائل نوظهور به گونه‌ای بی‌سابقه، بقای انسان را با چالش مواجهه ساخته و از آنجا که اساس روابط بین‌الملل دولت‌محور، مبتنی بر حفظ بقاء دولت‌ها (و نه ملت‌ها/انسان‌ها) در محیطی آنارشیک بوده‌است، از پاسخگویی نظری و عملی به انواع جدید تهدید بقاء بازمانده‌است. روابط بین‌الملل نمی‌تواند بیش از این، به بهانه آنکه اصل، بقاء دولت است و بقاء خود انسان موضوع مستقیم این رشته نیست، از پاسخگویی به مسائل نوظهور که تهدیدی بی‌واسطه برای بقاء انسان است طفره رود؛ چرا که این مسائل و نیروهای شکل‌دهنده آن‌ها، عملاً بخش عمده‌ای از روندها و رویدادهای سیاست بین‌الملل کنونی را پدید می‌آورند.

در شرایط فوق، دولت-ملت‌ها در مواجهه با چالش‌های نوظهور نظیر کرونا، گرفتار نوعی درماندگی و عدم آمادگی شده‌اند. آنچه از خود این درماندگی خطرناک‌تر است، واکنش دولت-ملت‌ها به این قبیل تهدیدات نوظهور است: بجای بازاندیشی در مبانی امنیت و حرکت از امنیت ملی (به مثابه امنیت دولت) به سوی امنیت انسانی (امنیت انسان‌ها و رهایی آن‌ها از حس تهدید)، حرکت معکوسی در قالب تقویت امنیت دولت در معنای کلاسیک آن، کاهش همکاری دولت‌ها، خودمحوری و درون‌گرایی بیشتر دولت‌ها، اقتدارگرایی فزاینده آن‌ها و ... به چشم می‌خورد. به عبارت دیگر، ماهیت و نوع چالش‌های نوظهور نظیر کرونا به گونه‌ای است که دولت-ملت کلاسیک و نظام بین‌الملل مبتنی بر آن، در مواجهه با آن‌ها دچار نقص مادرزادی است؛ با وجود این واقعیت، نظام دولت-ملت‌ها بجای بازبینی در بنیان‌های خود در مسیر هر چه سنتی‌تر/کلاسیک‌تر شدن در حرکت است.

روابط بین‌الملل پساکرونا

درباره اینکه جهان پساکرونا چگونه خواهد بود، اجماع نظری میان پژوهشگران روابط بین‌الملل وجود ندارد. اما چیزی که قطعیت دارد این است که پاندمی کرونا موجب تقویت ناسیونالیسم، تضعیف گلوبالیسم و اقتصاد بازار آزاد می‌شود^۱. چنین وضعیتی ناظر بر اقداماتی است که دولت‌ها چه دمکراتیک باشند یا اقتدارگرا، به منظور مدیریت بحران به ویژه تأمین بقاء به سمت تمرکز قدرت سیاسی حرکت می‌کنند و تضمینی وجود ندارد که بعد از پایان بحران تعهدی به بازتوزیع اقتدار مرکزی داشته باشند. چیزی که تغییر نمی‌کند ماهیت مناقشه‌آمیز سیاست بین‌الملل است. نگاهی تاریخی به پیامد بیماری‌های همه‌گیر مانند طاعون و آنفولانزا در سال‌های ۱۹۱۸-۱۹۱۹ نشان می‌دهد که پاندمی کرونا، آغازی بر پایان

^۱John Allen, Nicholas Burns & et.al. "How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic", Foreign Policy, March 2020.

رقابت قدرت‌های بزرگ و طلیعه‌دار ورود به مرحله جدیدی از همکاری‌های بین‌المللی نیست. شهروندان هر جامعه‌ای بیش از اینکه امیدی به کارکرد جهانی‌شدن داشته باشند، به دولت‌های ملی خود برای حفظ بقا چشم دوخته‌اند.

در این میان، با فرسایش جهانی‌شدن، پاندمی کرونا ساختارهای جهانی‌سازی اقتصادی را تضعیف می‌کند و روند عبور از نظم بین‌المللی لیبرال به رهبری آمریکا را تسریع می‌بخشد. همزمان با قدرت‌یابی ناسیونالیست‌ها و تقویت نظم اقتدارگرایانه شرقی، شاهد تشدید رقابت میان قدرت‌های بزرگ و انفصال استراتژیک در ساختارهای حکمرانی جهانی خواهیم بود. هرچند نمی‌توان در رابطه با تغییر موازنه به نفع اقتدارگرایان و پوپولیست‌ها با قطعیت سخن گفت، اما این پاندمی در غیاب یک همگرایی سازنده، همراه با افزایش دولت‌های ضعیف و ورشکسته، شرایط بازسازی اقتصادی و امنیتی برای بسیاری از کشورها را سخت خواهد کرد. خروجی فوری چنین روندی، کاهش چشمگیر ظرفیت تولید اقتصاد جهانی، بی‌ثباتی سیاسی، اختلال در کارکرد ساختارهای امنیت دسته‌جمعی و منازعه فراگیر در داخل و خارج از مرزهای ملی است.

در مقابل، پاندمی کرونا دیدگاه‌های آلترناتیوی را نیز پیش‌روی ما می‌گذارد که به مراتب نگاه محتاطانه‌تری به پیامدهای فراگیر آن دارد. این دیدگاه با توجه به عدم قطعیت‌های تعیین‌کننده نسبت به جهان پساکرونا، در پذیرش این فرض که علل بزرگ دارای تأثیرات بزرگی هستند، محتاطانه برخورد می‌کند. برای مثال، همه‌گیری آنفولانزای ۱۹۱۸-۱۹۱۹ درست پیش از پایان جنگ جهانی اول رخ داد، اما دینامیزم‌های امنیت بین‌المللی و تحولات کلیدی در ساختار حکمرانی جهانی در طول دو دهه بعد از آن بیش از آنکه متأثر از بیماری باشد، تحت تأثیر نتایج جنگ جهانی اول بود. به تعبیر جوزف نای (۲۰۲۰)^۲، جهانی‌شدن یا وابستگی متقابل در سراسر قاره‌ها به عنوان کلیدی‌ترین روندهای عصر جدید، نتیجه تغییر در فناوری حمل و نقل و ارتباطات است و بعید به نظر می‌رسد که این‌ها به خاطر شیوع کرونا متوقف شوند.

در ارزیابی کارآمدی دولت‌ها در پاسخ به تهدیدات وجودی ناشی از پاندمی کرونا، به نظر می‌رسد آنچه اهمیت دارد، نه نوع رژیم سیاسی، بلکه اعتماد عمومی شهروندان به رهبران و کارآمدی دولت‌های ملی است. از نظر فرانسیس فوکویاما (۲۰۲۰)^۳، مواجهه با بیمارهای همه‌گیر وضعیتی فراتر از دوگانه‌ی دموکراسی-اقتدارگرایی است. فارغ از اینکه چه نوع نظام سیاسی بر مسند قدرت باشد، رهبران دولت‌های دموکراتیک به مانند رهبران اقتدارگرا به منظور کاهش آسیب‌های اقتصادی و تأمین امنیت رژیم سیاسی خود تلاش می‌کنند تا پیامدهای مخاطره‌آمیز پاندمی کرونا را کمتر از آنچه هست نشان

²Joseph S. Nye, "No, the Coronavirus Will Not Change the Global Order", Foreign Policy, April 2020.

³Francis Fukuyama, "The Thing That Determines a Country's Resistance to the Coronavirus", The Atlantic, March 2020.

دهند. این رویکرد صرفاً ناظر بر رفتارهای تحریفی رؤسای جمهوری چین، ترکیه و برزیل نیست، بلکه دولت‌های اروپایی و حتی دولت ترامپ را نیز شامل می‌شود.

بر این اساس، متغیر تعیین‌کننده در کارکرد دولت‌ها نه نوع رژیم سیاسی آن‌ها، بلکه ظرفیت‌های تکنوکراتیک آن‌ها برای مدیریت بحران و از همه مهم‌تر اعتماد عمومی به دولت‌هاست. اقتدار دولت مرکزی در نظام‌های سیاسی مختلف، عنصری تعیین‌کننده در مواجهه با بحران‌هایی از جنس پاندمی کروناست. در این میان، در تفویض اقتدار و اختیار به نظام سیاسی حاکم برای رویاروی با بحران، اعتماد عمومی شهروندان به دستگاه حاکم و سرمایه اجتماعی یگانه‌کالایی است که سرنوشت جامعه و نتایج بحران را تعیین خواهد کرد. هرچند دولت‌های اقتدارگرا از ظرفیت ساختاری و بوروکراتیک بالاتری در بسیج منابع ملی به منظور تسریع در کنترل پاندمی کرونا برخوردارند، اما مسئله مشروعیت و پیوند آن با اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی در بلندمدت می‌تواند کارآمدی دولت‌های دمکراتیک در این رابطه را تقویت کند.

بحران کرونا بار دیگر این اصل واقع‌گرایی در سیاست بین‌الملل را برجسته کرده‌است که دولت‌ها محوری‌ترین واحد سیاسی و اقتصادی هستند. اهمیت یافتن مرزهای ملی در دوران شیوع، نشان از این واقعیت دارد که خوداتکایی سیاسی مقدم بر جهانی‌شدن اقتصادی است. اساساً دولت‌های ملی، آسیب‌پذیری مرزهای خود در مقابل شیوع کرونا را در وهله اول ناشی از جهانی‌شدن و وابستگی متقابل می‌دانند، که به نحوی مدیریت شرایط بحران را سخت‌تر کرده‌است. خروجی فوری این برداشت تهدید از سوی رهبران این است که به منظور خودکفایی، سیاست حمایت‌گرایانه از اقتصاد ملی را در دستور کار قرار می‌دهند، محدودیت‌های پیش‌گیرنده بر تجارت و مبادلات خارجی اعمال کرده و به بهانه سلامت عمومی، تحرکات فرامرزی شهروندان خود را محدود می‌کنند.

بیماری همه‌گیر کرونا، تهدیدی وجودی علیه نظم سیاسی و اجتماعی دولت-ملت‌هاست. اساساً بقاء، کلیدی‌ترین کارکرد قدرت و امنیت است. مطالعات امنیت بین‌المللی معاصر نشان می‌دهد که تهدیدات امنیتی نوظهور بیش از آنکه امنیت دولت‌ها و رژیم‌های سیاسی حاکم را نشانه گرفته باشد، امنیت انسانی را با تهدیدات فرانسانی (the Post Human) هدف گرفته‌است. رویکرد سنتی به امنیت، ناظر بر وجود یک دشمن خارجی و تهدیداتی از جنس جنگ و خشونت بود، در حالی که پاندمی کرونا، ناظر بر تهدیداتی از جنس فرانسانی است. به این معنا که دولت-ملت‌ها با تهدیداتی مواجه هستند که حتی پیشرفته‌ترین تسلیحات نظامی و قوی‌ترین اقتصادهای جهانی در مقابله با آن دچار چالش اساسی می‌شوند. با تغییر در سرشت تهدیدات امنیتی، رویکردهای کلاسیک به امنیت و بقاء، پاسخگوی تهدیدات فرانسانی نیستند. در این میان، مهم‌ترین چالش امنیتی که دولت-ملت‌ها برای تأمین بقای خود با آن مواجه هستند، عدم اعتماد به قدرت‌های

بزرگ و فقدان رهبري واحد در تأمين امنيت بين‌المللي است. ناکارآمدی قدرت‌های بزرگ در کنترل پاندمی کرونا و حتی تأمين امنيت ملی خودشان اين برداشت را ميان دولت-ملت‌ها ايجاد کرده‌است که چاره‌ای جز اقدام ملی برای تأمين بقاء و امنيت خود ندارند. از اين رو، بازنگري پارادایمی و عملیاتی در مفهوم تهديد و امنيت در جهان پساکرونايي ضروري است؛ که با فهم کلاسيک دولت-ملت‌های کنونی از امنيت و تهديد تفاوت ماهوی دارد.

توصيه‌ها

۱- بحران کرونا باعث تقويت دولت‌گرایی شده و به آن‌ها امکان داده تا برای تجميع و تمرکز نيروی خود در مقابله با اين پاندمی، شرايط فوق‌العاده‌ای را بر جوامع‌شان حاکم کنند. شرايط مزبور ممکن است اين برداشت نادرست را در ذهن سياستمداران ايجاد کند که آن‌ها و دولت‌شان يگانه ناجی ملت‌ها در مواجهه با بحران‌های نوظهور جهانی‌اند. برخلاف اين تصور مضيق و کوتاه‌مدت سياستمداران، آنچه باعث نجات کشور در مواجهه با اين نوع از بحران‌ها خواهد شد، تقويت سرمايه اجتماعی، حرکت از حکومت‌گری به حکمرانی و تأمين امنيت انسانی بجای تضمين امنيت دولت است.

۲- پاندمی کرونا، درونگرایی و درخود فرورفتن دولت-ملت‌ها در سطح بين‌المللي را تقويت کرده‌است. اين واقعیت کوتاه‌مدت ممکن است پيامی اشتباه را به سياستمداران انزواطلب ارسال کند تا بيش از پيش بر نااطمينانی همکاري بين‌المللي و لزوم درونگرایی به منظور ايمن‌سازی کشور پافشاری کنند. برخلاف سوءبرداشت حاکم بر ذهن اين گروه از سياستمداران، شرايط کرونا بايد به مثابه فرصتی مغتنم برای گسترش تعاملات بين‌المللي در مواجهه با اين قبيل بحران‌های نوظهور مورد استفاده قرار گیرد. در شرايط کنونی، کشور به توازنی کارآمد بين جهانی‌شدن و خوداتکايی ملی نياز دارد.

۳- به جای رقابت تبليغاتی، رهبران می‌توانند چارچوب دوجانبه و چندجانبه مؤثري برای تقويت همکاري ايجاد کنند. وضعيت هم‌سرنوشتی در پاندمی کرونا ايجاب می‌کند که دولت‌ها صرفاً به مدیریت همه‌گیری در مرزهای خود بسنده نکنند. زیرا پایداری امنيت آن‌ها در اتباط مستقيم با وضعيت پاندمی در محيط پيرامونی است. در میان انبوهی از هجمه‌های تبليغاتی، نبايد اجازه داد تئوری‌های توطئه نظير بيوتروريسم کرونايي و جریان‌های شبه‌علمی و خرافي، کارآمدی کشور را تضعيف کند.

۴- گرچه در حال حاضر هيچ دفاع مطمئنی در مقابل همه‌گیری کروناويروس وجود ندارد، افزايش نظارت‌ها، ايجاد زیرساخت‌های بهداشت عمومی و از همه مهم‌تر اعتماد مردم به کارشناسان و متولیان خط‌مقدم در حداقل‌سازی خطرات پاندمی کرونا، اقدامی حیاتی است. پيش شرط اين فرآیند تلقی کشور از بهداشت عمومی به مثابه امنيت انسانی (و نه امنيت دولت) است.