

اصول و ساختار تصمیم‌گیری در سیاست خارجی جمهوری آذربایجان

دکتر حبیب‌الله ابوالحسن شیرازی^۱

علیرضا ملاقدیمی^۲

اولویت‌ها و اهداف سیاست خارجی کشورها مستقیماً تابعی از شرایط ژئوپولیتیک، نیازهای داخلی، قدرت ملی و تهدیداتی است که امنیت و منافع آنها را تحت تاثیر قرار می‌دهد. این اصل کلی در مورد کشورهای تازه استقلال یافته‌ای که در حال تثبیت موجودیت و هویت خود هستند نیز صادق است با این ویژگی که چنین کشورهایی همچون یک نهال نوپا می‌بایست بیش از هر چیز دیگری به فکر امنیت ملی خود باشند. اختلافات ارضی و مداخله خارجی دو عامل بی‌ثبات‌کننده و نگرانی جدی کشورهای تازه استقلال یافته است. جمهوری آذربایجان به عنوان کشوری که از ابتدای موجودیت خود گرفتار اختلافات ارضی با همسایه خود ارمنستان بوده تابع همین قواعد می‌باشد. مقاله زیر ابعاد گوناگون تاثیر این عوامل را بر شکل‌گیری اصول و ساختار سیاست خارجی جمهوری آذربایجان بررسی می‌نماید.

واژگان کلیدی: امنیت ملی، استقلال همه جانبه، تمامیت ارضی، سرمایه‌گذاری خارجی، موقعیت ژئوپولیتیک.

مقدمه

چرایی و چگونگی گرایش‌های سیاست خارجی کشورها همواره یکی از موضوعات پیچیده و در عین حال جالب توجه در حوزه مطالعات منطقه‌ای و روابط بین‌الملل است. بر خلاف تصور اولیه که ماهیت فکری و تمایلات سیاسی رهبران و تصمیم‌گیرندگان یک کشور

1. استادیار دانشکده علوم سیاسی واحد تهران مرکزی

2. دانشجوی کارشناسی ارشد روابط بین‌الملل

را عامل اصلی جهت‌گیری‌های سیاست خارجی آن کشور می‌دانند به نظر می‌رسد عوامل گوناگون و دلایل مهمی در جمع‌بندی و تصمیم‌گیری رهبران سیاسی یک کشور جهت تعیین اولویت‌ها و گرایش‌های سیاست خارجی آن کشور دخیل می‌باشند.

جمهوری آذربایجان که از زمان فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در سال 1991 به استقلال دست یافته، متأثر از شرایط داخلی و خارجی این کشور در زمینه تعریف اولویت‌ها و اهداف سیاست خارجی خود تجاربی دارد که داوری در خصوص آن نیازمند بررسی جهات نظری و توابع عملی سیاست خارجی این کشور در طول سال‌های گذشته است.

مقاله حاضر در پاسخ به این پرسش اصلی که «عمده‌ترین عوامل موثر بر جهت‌گیری‌های سیاست خارجی جمهوری آذربایجان کدام‌ها هستند؟» این فرضیه چند متغیری را بررسی می‌کند که «امنیت، استقلال همه‌جانبه، تمامیت ارضی، توسعه اقتصادی و ارتقاء جایگاه ژئوپولیتیک، مهمترین مولفه‌های تعیین‌کننده گرایش‌های کنونی سیاست خارجی جمهوری آذربایجان می‌باشند.»

در راستا پاسخگویی به سوال مطرح شده فوق و ارزیابی مولفه‌های پاسخ پیشنهادی به این سوال، ضروری است اصول کلی و ساختار تصمیم‌گیری در سیاست خارجی جمهوری آذربایجان را مورد بحث و بررسی قرار دهیم. ذکر این نکته لازم است که در اینجا ساختار تصمیم‌گیری به عنوان یک متغیر مستقل در کنار دیگر متغیرها بررسی نشده بلکه تاثیر آن در کنار متغیرهای مذکور مدنظر می‌باشد زیرا این امر بیشتر از آن که بر اهداف و جهت‌گیری‌های اصولی سیاست خارجی موثر باشد بر دیپلماسی و مسائل اجرایی سیاست خارجی آذربایجان تاثیرگذار خواهد بود.

الف) اصول سیاست خارجی جمهوری آذربایجان

نگرش‌های کلان و رهیافت‌های عمومی جمهوری آذربایجان در سیاست خارجی این کشور را می‌توان بر مبنای اصول قانون اساسی این کشور، دکترین سیاسی و امنیتی آن و نیز دیدگاه‌های شخصیت‌ها و احزاب مطرح این کشور شناسایی و تنظیم نمود.

در ماده 10 قانون اساسی جمهوری آذربایجان مبنای شکل‌گیری سیاست خارجی این کشور بر اساس «اصول بنیادی و معین جهانی که با قواعد بین‌المللی مطابقت دارند» بیان شده است. (برآورد استراتژیک آذربایجان، ج 1، 1382، ص 223) این اصل ساختاری در قانون

اساسی آذربایجان نشان می‌دهد که قانون‌گذاران این کشور از ابتداء تلاشی برای تفکیک و تمایز آرمان‌ها، اصول، اهداف و شیوه‌های عملکرد سیاست خارجی خود با سایر ممالک جهان نداشته و نوع نگرش آنها نسبت به ماهیت و مناسبات نظام بین‌المللی انتقادی و اعتراضی نیست لذا قصد ندارند که در این خصوص هزینه‌های درگیری با نظام‌های موجود بین‌المللی را بپردازند. به‌علاوه آنان بدون آنکه تجربه سپری نمودن مراحل دولت-ملت را داشته باشند، سعی می‌نمایند تا در چارچوب مرزها و حاکمیت ملی خود حل مشکلات داخلی و پیش‌برد برنامه‌های توسعه ملی را در اولویت کشورداری خویش لحاظ کنند. (<http://www.csis.org>)

در یک بیانیه رسمی دولت آذربایجان که اولویت‌های سیاست خارجی این کشور را مشخص ساخته می‌توان برخی از اهداف سیاست خارجی این کشور را حول محورهای زیر چنین بیان کرد:

- پیشبرد اصول دموکراسی مبتنی بر اقتصاد بازار و قانون‌گرایی؛
- استقلال عمل در سیاست خارجی برای تامین منافع ملی و امنیت ملی؛
- توسعه روابط همسایگی بهتر و مبتنی بر منافع دوسویه با کشورهای همسایه؛
- ایجاد امنیت و ثبات در منطقه؛
- تاکید بر حفظ تمامیت ارضی، حاکمیت و استقلال کشور و بر همین اساس باز پس‌گیری اراضی اشغالی از جمهوری ارمنستان. (برآورد استراتژیک آذربایجان، ج 1، ص 223)

دکترین امنیت ملی

- همان‌گونه که اشاره شد اهداف، شیوه‌ها و گرایش‌های عملی کشورداری مسئولان آذربایجانی در مولفه‌های مرتبط با دکترین دفاعی- نظامی و استراتژی امنیت ملی آذربایجان قابل‌بازشناسی است. برخی مولفه‌های دکترین امنیت ملی آذربایجان از این قرارند:
- حفظ یکپارچگی سرزمینی کشور و آزادسازی اراضی اشغال شده؛
 - تامین امنیت در مواجهه با تهدیدهای داخلی و خارجی؛
 - محافظت از ارکان حاکمیت و دولت مرکزی؛
 - مدرن‌سازی ارتش و تقویت توان رزمی قوای نظامی؛
 - ورود به اتحادیه‌های نظامی- دفاعی و گسترش همکاری‌های نظامی با کشورهای متحد؛
 - استفاده از فنآوری و تسلیحات نوین و مناسب؛

- تقویت روحیه میهن پرستی و وطن دوستی؛
- پیوند نظامی با ترکیه برای مبارزه با دشمنان مشترک؛
- قلمداد کردن ارمنستان به منزله بزرگترین دشمن کشور و دشمن دانستن هر کشور دیگری که موضع خصمانه نسبت به دولت آذربایجان داشته باشد؛
- منتفی بودن آغاز جنگ تا زمان سودمند بودن مذاکرات قره‌باغ؛
- افزایش توان رزمی و ارتقاء سطح مهارت‌های پرسنل نظامی؛ (<http://www.azerbaijan.az>)
- افزایش مداوم بودجه سالانه نظامی کشور؛
- ارتقاء سطح معیشت نیروهای نظامی؛
- ایفای نقش نظامی - امنیتی موثر در منطقه؛
- عدم استفاده از سلاح‌های کشتار جمعی از جمله سلاح‌های هسته‌ای؛
- مبارزه با تروریسم؛
- مبارزه با جرائم سازمان‌یافته و مواد مخدر؛
- تقویت نیروهای واکنش سریع؛
- مشارکت نظامی در برنامه‌های صلح‌بانی؛
- تامین امنیت زیربناهای اقتصادی و انتقال انرژی. (برآورد استراتژیک آذربایجان، ج 2، 1385، صص 379 تا 388)

نیازهای ملی، اهداف استراتژیک

با کمی دقت در اولویت‌های بیست‌گانه دکترین امنیت ملی جمهوری آذربایجان مشخص می‌شود که دغدغه‌های اصلی این کشور به مثابه یک کشور تازه استقلال‌یافته عمدتاً مبتنی بر تثبیت ساختارهای امنیتی، اقتصادی، سیاسی و حاکمیتی آذربایجان بوده و لذا طبیعی است که مسئولان این کشور شرایط پیرامونی خود را مملو از تهدیدات برای ثبات، امنیت و استقلال و تمامیت ارضی کشور دانسته و تلاش نمایند تا مجموعه سیاست‌ها، مواضع و اقداماتی را برگزینند که بتواند قبل از هر چیز امنیت، موجودیت و یکپارچگی کشور و نیز همبستگی اجتماعی و ملی را برای دفاع شهروندان خود از اهداف حکومت و کیان مملکت تامین نماید.

بر همین اساس از زمان استقلال آذربایجان، مسئولان آذری تاکنون تمامی مواضع و تحرکات کشورهای بی‌المللی) بوده‌اند را ابتداء از زاویه امنیتی ارزیابی کرده و دوری یا نزدیکی خود به این کشورها را بر همین اساس تعریف نموده‌اند. در همین راستا می‌توان گفت که تهدیدات امنیت ملی آذربایجان به تدریج از موضوع اختلافات ارضی و مرزی جای خود را به موضوعات دیگری چون مسائل فرهنگی، زبانی، قومی، انرژی، اقتصادی و صنعتی داده است.

به عبارت دیگر اگرچه موضوعات حاد ارضی و مرزی مانند اشغال قره‌باغ توسط ارمنستان جای خود را به موضوعات غیر حساس‌تری داده است اما نحوه نگرش امنیتی با توجه به تثبیت هرچه بیشتر ساختارهای حکومتی و سیاسی در این کشور گسترش یافته و اکنون جایگاه همسایگان و متحدان آذربایجان پیش از هر چیز با توجه به تاثیری که آنها بر امنیت ملی آذربایجان می‌گذارند، ارزیابی می‌شود. لذا هر اندازه تحرکات و یا تفکرات همسایگان و یا متحدان آذربایجان به تثبیت ساختارهای سیاسی و ملی آذربایجان کمک کند آنها در اولویت بیشتری برای دوستی و همکاری قرار می‌گیرند و بر عکس هر اندازه نفوذ و حضور این کشورها در میان احزاب سیاسی و لایه‌های اجتماعی به تغییر ساختارها و مبانی ارزشی، فکری، سیاسی، اجتماعی و امنیتی دولت آذربایجان لطمه وارد کند آنها در مراتب پائین‌تری از دوستی و همکاری قرار خواهند گرفت. (<http://www.heritage.org>)

به نظر می‌رسد، پس از مقوله امنیت دومین اصل مهمی که یکی از اولویت‌ها و مبانی رفتاری سیاست خارجی آذربایجان نسبت به دیگر کشورها را شکل می‌بخشد حفظ استقلال و حاکمیت ملی این کشور در تمام وجوه و ابعاد سیاسی، اقتصادی و فرهنگی است. لذا به میزانی که حضور و نفوذ سایر کشورها، استقلال و حاکمیت آذربایجان به عنوان یک کشور نوپا را به خطر اندازد، این امر از سوی مقامات آذربایجانی به عنوان تهدیدی برای امنیت ملی و منافع ملی این کشور محسوب می‌شود.

باید به خاطر داشت که ملت و دولت آذربایجان برای چند دهه زیر بار سلطه روس‌ها و اتحاد جماهیر شوروی بوده و به جهت نشان دادن پای‌بندی خود به عقاید کمونیستی و الزامات حضور در جمهوری‌های این فدراسیون، از همه تعلقات ملی و جنبه‌های هویتی خود از جمله تاریخ، مذهب، قومیت، زبان و خط مستقل چشم‌پوشی کرده بودند لذا غیرطبیعی به نظر نمی‌رسد که هر تلاشی برای نفوذ فرهنگی و تمدنی از سوی کشورهای دیگر، با واکنش

شدید و بعضاً افراطی این کشور مواجه خواهد شد. به ویژه آن که این تلاش‌های فرهنگی به سمت و سویی جهت‌گیری شده باشد که ساختار و مبانی فکری و سیاسی جمهوری آذربایجان مانند سکولاریسم، آزادی عقیده و همچنین جایگاه سیاسی و اجتماعی طبقات روشنفکر، تحصیلکرده و تکنوکرات را به خطر بیندازد.

در چنین وضعیتی به نظر می‌رسد آذربایجان هنگامی که می‌خواهد خود را از زیر بار فشارهای همه‌جانبه فرهنگ روسی (که آن را یک فرهنگ مهاجم قدیمی می‌داند) بیرون بکشد یا موقعی که خود را از خطر نفوذ فرهنگ سیاسی سایر کشورهای همسایه حفظ کند، برای تقویت ساختار فرهنگ ملی و سیاسی خود به سمت کشور مبدأیی روی خواهد آورد که نه تنها در صدد تغییر این ساختارها نیست بلکه در صدد تقویت آنها هم می‌باشد لذا به همین خاطر قومیت آذری و زبان ترکی در مقابل گرایش‌های مذهبی شیعه و زبان و فرهنگ روسی تقویت شده و ضمن تاکید بر ساختار سیاسی عرفی، خط رسمی کشور هم به حروف لاتین تغییر پیدا می‌کند تا از این طریق استقلال فرهنگ ملی در مقابل فرهنگ‌های دیگر پا بگیرد. (برآورد استراتژیک آذربایجان، ج 1، صص 224 تا 225)

این وضعیت در خصوص استقلال دفاعی و حضور در پیمان‌های نظامی هم صدق می‌کند. به عبارت دیگر جمهوری آذربایجان برای تقویت ساختارهای دفاعی خود باید با کشورها و پیمان‌های نظامی (که از استقلال و حاکمیت ملی این کشور در مقابل تهدیدهای منطقه‌ای دفاع می‌کنند) متحد شده و همکاری نماید. در همین راستا آذربایجان در مقابل خطرات نظامی ارمنستان و توهم تهدیدات ناشی از همسایگانی چون روسیه و ایران با کشورهای ترکیه، آمریکا و اسرائیل متحد شده و به همکاری با پیمان ناتو و نیز عضویت در سازمان امنیت و همکاری اروپا درآمده است.

بنابراین رهبران آذربایجان با توجه به ساختار جغرافیایی و ژئوپلتیکی کشور خود، به این نتیجه رسیده‌اند که استقلال به معنای انزوا نیست بلکه در بیشتر اوقات استقلال در همکاری و اتحاد تعریف و تامین می‌شود هر چند که این امر نباید به معنای وابستگی و افزایش دخالت بیگانه در امور داخلی باشد زیرا به شدت، استقلال عمل در کشورداری و اداره سیاست داخلی و خارجی را تضعیف می‌نماید. لذا به رغم نزدیکی با ترکیه فاصله‌ای را هم با این کشور رعایت می‌کنند.

اصل سومی که در سیاست خارجی جمهوری آذربایجان مبنای نزدیکی و یا دوری به کشورها و اولویت بندی آنها در روابط خارجی این کشور می‌باشد، توجه به توسعه و نوسازی اقتصادی و صنعتی کشور و تلاش برای برخورداری از سرمایه‌های خارجی و دانش و تکنولوژی پیشرفته روز جهت رفع نیازمندی‌های گسترده اقتصادی و صنعتی است. حجم و تنوع این نیازها، به ویژه در بخش‌های زیربنائی، به حدی است که تزریق سرمایه‌های محدود و انتقال دانش و تجربیات صنعتی متوسط در کوتاه مدت نمی‌تواند مشکلات عدیده این کشور را مرتفع کند. لذا مقامات آذربایجانی با اطلاع از این مهم، عمق استراتژیک روابط صنعتی و اقتصادی خود را با قدرت‌های برتر منطقه‌ای و بین‌المللی به ویژه قدرت‌های غربی و اسرائیل تعریف کرده‌اند.

از آنجا که سود سرمایه‌گذاری در این جمهوری، همانند سایر جمهوری‌های آسیای مرکزی و قفقاز چندان سرشار نیست، سطح سرمایه‌گذاری‌های خارجی در آذربایجان چندان قابل توجه نیست. در عین حال آذربایجان بنا به ملاحظات و ترجیحات سیاسی خود و به رغم اعلام پای‌بندی به قواعد بازار آزاد، امکان استفاده از همین بازار محدود و فرصت‌های کم سرمایه‌گذاری را به صورت یکسان در اختیار همه کشورها قرار نمی‌دهد و از این طریق همبستگی بیشتر سیاسی خود را با برخی از کشورها در قیاس با برخی دیگر نشان می‌دهد. (<http://www.csis.org>)

اصل چهارم در سیاست خارجی آذربایجان، جلب سرمایه‌های خارجی برای اکتشاف و استخراج در بخش انرژی یعنی نفت و گاز است. این بخش از همکاری‌های آذربایجان با جهان خارج از حساسیت زیادی برخوردار است و عامل نزدیکی و همچنین دخالت بسیاری از قدرت‌های بین‌المللی در مسائل سیاسی و اقتصادی این کشور و رقابت‌های میان آذربایجان و دیگران می‌باشد. مقامات جمهوری آذربایجان با اطلاع از حساسیت موضوع تلاش می‌نمایند تا در قالب مزایده‌ها و مناقصه‌های بین‌المللی در خصوص انجام این سرمایه‌گذاری‌ها، رقابت‌های حساب شده‌ای را میان قدرت‌های بین‌المللی و منطقه‌ای دامن زده و از این طریق جایگاه سیاسی و منطقه‌ای و موقعیت ژئواستراتژیک و ژئوپلتیک خود را در قفقاز و در مجاورت دریای مازندران ارتقاء دهند. (برآورد استراتژیک آذربایجان، ج 1، ص 226)

اصل پنجم در روابط خارجی این کشور، حفظ توازن و تعادل از طریق ایجاد رقابت میان قدرت‌های منطقه‌ای و بین‌المللی است که در اینجا سیاستمداران آذری با طرح موضوعاتی چون حسن همجواری و همکاری مدیریت شده با کشورهایی که چندان هم در اولویت

سیاست خارجی آذربایجان نیستند (مانند ایران و روسیه) تلاش می‌نمایند تا مانع تسلط همه‌جانبه و سوءاستفاده بیشتر قدرت‌هایی شوند که در حال حاضر این جمهوری در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی شدیداً نیازمند حمایت آنان است. (آمریکا، ترکیه، اسرائیل و برخی قدرت‌های اروپایی) (برآورد استراتژیک آذربایجان، ج 1، ص 226)

اصل ششم در سیاست خارجی جمهوری آذربایجان، کم کردن هزینه‌ها و استفاده از امکانات همسایگان است. مقامات جمهوری آذربایجان سعی می‌کنند تا آن بخش از نیازهای اقتصادی و صنعتی خود را که عمدتاً توجه سرمایه‌گذاران بخش‌های خصوصی در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی را جلب نمی‌کند، به بخش‌های دولتی کشورهای همسایه واگذار نمایند اما از آنجا که بدلیل روابط با دیگر قدرت‌های بین‌المللی و منطقه‌ای حتی نمی‌توانند درصدی از پای‌بندی سیاسی و ثابت‌قدمی در سیاست خارجی نسبت به همسایگان خود را رعایت کنند لذا تلاش‌های آنها برای جلب این کمک‌ها همواره یا عقیم مانده و یا در صورت موفقیت اولیه در مراحل بعد نیمه‌کاره رها شده است.

به‌عنوان نمونه در این بخش می‌توان به برخی از قراردادهای همکاری میان جمهوری اسلامی ایران و جمهوری آذربایجان در بخش‌های کشاورزی، حمل و نقل، راه‌سازی و صنایع خودروسازی اشاره نمود. نکته دومی که در این بخش قابل ذکر می‌باشد آن‌که مسئولان آذری با انجام هر تغییر سیاسی در کشورهای همسایه مانند جابجایی روسای جمهور آنها سعی می‌کنند تا با نمایش نوعی اراده و تحرک جدید در سیاست خارجی خود و وانمود کردن تلاش برای ارتقاء سطح روابط دوجانبه خود با آنها، از کمک‌ها و امکانات مالی و اقتصادی جدیدتر و بیشتری نسبت به گذشته برخوردار شوند. (<http://www.cacianalyst.org>)

اهداف منطقه‌ای

اصل هفتم، در سیاست خارجی آذربایجان، پیگیری اهداف و علایق منطقه‌ای است. رفتار منطقه‌ای سیاست خارجی جمهوری آذربایجان، تا حد قابل توجهی متأثر از وقایع قره‌باغ و موضع کشورهای منطقه نسبت به این مسئله بوده است. در عین حال مقامات این کشور سعی نموده‌اند تا واکنش خود نسبت به مواضع ناهمخوان دیگران را در این قضیه در روابط دوجانبه و نه در سطح مناسبات منطقه‌ای جبران نمایند که البته در این موارد گاهی دچار نوعی ناپختگی و تندروی شده‌اند.

چنانکه در گذشته مسئولان آذری برای نشان دادن نارضایتی شدید خود نسبت به حمایت روسیه از ارمنستان در قضیه قره‌باغ، از عضویت در کشورهای مستقل مشترک‌المنافع انصراف دادند اما به زودی متوجه اشتباه خود شده و پی بردند که وزن و جایگاه واقعی آذربایجان در محیط عینی منطقه و سازمان‌ها و تشکیلات منطقه‌ای (که جهت پیگیری مسائل مشترک و انجام همکاری‌های جدی مانند امنیت منطقه‌ای و موضوعاتی چون امنیت انتقال انرژی ایجاد شده) مشخص می‌گردد. (<http://www.geocities.com>)

برخی از مهم‌ترین اهداف سیاست خارجی جمهوری آذربایجان در سطح منطقه‌ای را می‌توان چنین بر شمرد:

- استفاده از منابع دریای مازندران (نفت، گاز و خاویار) و غیرنظامی کردن این دریا؛
با توجه به وضعیت دشوار اقتصادی جمهوری آذربایجان دولت‌مردان این کشور منابع مذکور را به عنوان اصلی‌ترین راه نجات از بحران‌های اقتصادی کشور خود دانسته و تلاش زیادی می‌کنند تا شرکت‌های غربی را در این زمینه ترغیب به سرمایه‌گذاری نمایند.

- عضویت و حضور موثر در سازمان‌های منطقه‌ای؛ مهمترین این سازمان‌ها عبارتند از: کشورهای مستقل مشترک‌المنافع، اکو، منطقه همکاری‌های اقتصادی دریای سیاه و گروه همکاری‌های منطقه‌ای موسوم به گوام. (<http://www.encyclopedia.com>)

جمهوری آذربایجان معتقد است که حضور در این سازمان‌ها نباید به استقلال سیاسی کشورهای عضو لطمه وارد سازد، بلکه لازم است عضویت کشورها دارای دستاوردهای عینی و واقعی (مانند شکل‌گیری همکاری‌های اقتصادی و مبادلات علمی و فرهنگی در روابط فی‌مابین و نیز توجه به مشکلات هریک از اعضاء و تلاش برای رفع آنها) باشد. (موضوع اشغال قره‌باغ و ضرورت تخلیه آن توسط ارمنستان)

- روابط دوستانه و صلح آمیز با کشورهای حاشیه دریای مازندران و کشورهای آسیای مرکزی و همچنین جمهوری گرجستان؛

- توسعه کریدور حمل و نقل اوراسیا که جمهوری آذربایجان بخشی از آن است؛

- تلاش دسته جمعی برای جلوگیری از تحرکات غیرقانونی نظامی در منطقه قفقاز؛

- ایجاد منطقه عاری از سلاح‌های کشتار جمعی در قفقاز جنوبی.

اهداف فرا منطقه‌ای و بین‌المللی

اصل هشتم در سیاست خارجی جمهوری آذربایجان، تلاش برای تامین اهداف فرامنطقه‌ای و استراتژی حضور موثر در صحنه‌های بین‌المللی است. این کشور در صحنه روابط بین‌المللی و فرامنطقه‌ای اهداف و استراتژی‌های زیر را دنبال می‌کند:

- نشان دادن پایبندی به اصول سیستم سیاسی و اقتصادی جهان آزاد برای اتحاد با کشورهای مختلف جهان؛

- حفاظت و حمایت از منافع ملی کشور در تمام نقاط جهان؛

- اساس قراردادن اقتصاد در همکاری با سایر کشورها؛

- زمینه سازی برای توسعه ملی در ابعاد مختلف مبتنی بر موقعیت ژئواستراتژیک این کشور به عنوان یکی از نقاط تلاقی شرق و غرب؛

- تبعیت از روند جهانی عدم تکثیر تسلیحات هسته‌ای؛

- پیوستن به ساختارهای امنیتی و همکاری با اروپا و دو سوی آتلانتیک؛

- تلاش برای ایجاد صلح و تفاهم با ارامنه در منطقه قره‌باغ از طریق رایزنی‌های گروه مینسک و پایبندی به اصول این گروه که در نشست لیسبون تهیه شده است.

در راستای تعقیب و پی‌گیری علائق و اهداف بین‌المللی این کشور، جمهوری آذربایجان در مجامع و سازمان‌های بین‌المللی متعددی عضویت دارد که بعضی از مهم‌ترین آنها عبارتند از: سازمان امنیت و همکاری اروپا، شورای اروپا (بعنوان ناظر)، سازمان کنفرانس اسلامی، شورای همکاری گمرکی، بانک بین‌المللی توسعه و بازسازی، بانک اروپایی ترمیم و توسعه و بانک توسعه اسلامی.

مروری بر اصول نظری سیاست خارجی و اهداف و استراتژی‌های ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی جمهوری آذربایجان در عرصه سیاست خارجی نشان می‌دهد که این کشور در صورتی که اهداف خود را فارغ از رقابت‌های سیاسی و ایدئولوژیک دو جانبه و منطقه‌ای تعریف کرده و از هرگونه زیاده خواهی و جاه طلبی مخرب و یا رفتاری که مخالف حسن همجواری و همکاری متقابل باشد، اجتناب نماید، می‌تواند.

ضمن تقویت ثبات و امنیت داخلی خود با حراست از مرزهای جغرافیایی خود، تمامیت ارضی و یکپارچگی این کشور را احیاء و از طریق همکاری با کشورهای همسایه، استقلال، منافع و امنیت ملی خود را تامین و جایگاه خود را در عرصه‌های مختلف ارتقاء

بخشد. به نظر می‌رسد ائتلاف با قدرت‌های بزرگ همواره مانع ادامه مسیر تعادل و استقلال کشورهای کوچک شده و تعهدات بین‌المللی سنگینی را برای آنها به دنبال می‌آورد. چنان‌که سیاست پیوستن با سازمان امنیت و همکاری اروپا و آغاز همکاری با ناتو موجب گردیده تا جمهوری آذربایجان در چارچوب ایفای نقش‌های غیرنظامی در مجموعه‌های نظامی مانند پاسداری از صلح و امنیت و همکاری با نیروهای ائتلاف بین‌المللی در عراق و افغانستان تعهدات زیادی را متقبل گردد.

ب) دیپلماسی و ساختار تصمیم‌گیری در سیاست خارجی

بطور کلی همان‌طور که دیدیم، در شناخت منطق استراتژیک و منافع ملی هر کشوری، ضروری است که هدف‌ها، اولویت‌ها و استراتژی‌های سیاست خارجی آن کشور قبل از هر چیزی شناسایی شده و در مرحله بعد با ارزیابی قدرت ملی و ابزارهایی که جهت تامین منافع ملی و تحقق اهداف این کشور مورد استفاده قرار می‌گیرند، به تجزیه و تحلیل عمیق عملکرد سیاستمداران و مسئولان سیاست خارجی و همچنین ابعاد منافع ملی آن کشور پرداخت. (هادیان، 1382، ص 120)

علاوه بر ارزیابی اهداف، اصول و راهبردهای سیاست خارجی جمهوری آذربایجان، آشنایی با نظام تصمیم‌گیری و ساختار دیپلماسی این کشور و عوامل تاثیرگذار بر آنها نیز حائز اهمیت بسیار است. (فلاحی، 1380، صص 181 و 182) در همین راستا لازم است با هدف شناخت بهتر رفتار سیاست خارجی جمهوری آذربایجان مکانیسم تصمیم‌سازی و عوامل موثر بر ساختار تصمیم‌گیری در دیپلماسی این کشور را نیز مورد بررسی قرار دهیم. جای یادآوری نیست که اطلاعات مربوط به ساختارهای تصمیم‌گیری در سیاست خارجی کشورها محرمانه بوده و بررسی‌های این مقاله مبتنی بر شناخت کلی از اجزاء و عناصر سیاسی و ساختار حکومتی جمهوری آذربایجان و نشانه‌ها و برون‌دادهای سیاست خارجی این کشور است.

رئیس‌جمهور و وزارت امور خارجه

اگرچه بسیاری بر این باور هستند که در جمهوری آذربایجان، اتخاذ تصمیمات اساسی در سیاست داخلی و خارجی بنا به نوع ساختار حکومتی به عهده رئیس‌جمهور این کشور

است و وی حق وتوی تصمیمات سیاسی و حقوقی تمامی نهادهای قانونی اعم از انتخابی (مجلس ملی) و انتصابی (قوه مجریه) و حتی قوه قضائیه را دارد اما در عین حال باید توجه داشت که فرآیند تصمیم‌گیری در هیچ کشوری و از جمله جمهوری آذربایجان نمی‌تواند فاقد مجاری کارشناسی و سلسله مراتب اداری به‌عنوان یک فیلتر یا مکانیسم تصمیم‌سازی باشد. (<http://countrystudies.us/azerbaijan>) در عین حال باید توجه داشت که در جمهوری آذربایجان معادل هر یک از وزارتخانه‌های دولتی، دفتری در نهاد ریاست جمهوری وجود دارد که بخشی از تصمیم‌گیری‌های جدی سیاسی در مسائل داخلی و خارجی در این نهاد اتخاذ می‌شود و شخص رییس دفتر رییس جمهور در این نهاد دارای نفوذ قابل توجهی است.

آن گونه که از اطلاعات منابع رسمی بر می‌آید تا سال 1997 میلادی یعنی دقیقاً شش سال پس از استقلال جمهوری آذربایجان همه تصمیمات و به ویژه جهت‌گیری‌های اصلی سیاست خارجی کشور توسط شخص رئیس جمهوری اتخاذ می‌شده و برای شناسایی دقیق‌تر سیاست خارجی این کشور در این مقطع می‌بایست شناخت دقیق تری از افکار، عقاید و خصائل فردی روسای جمهور وقت این کشور و گرایشات سیاسی آنها داشت. (<http://www.mfa.gov.az/eng>)

شورای امنیت ملی آذربایجان

در تاریخ 10 آوریل 1997 به فرمان حیدر علی‌اف، شورای امنیت ملی آذربایجان و یا به عبارتی شورای امنیت جمهوری آذربایجان تشکیل شد. ضرورت تشکیل این شورا در اصل 109 قانون اساسی جمهوری آذربایجان مورد تاکید قرار گرفته است. وظیفه اصلی و هدف اساسی از تشکیل این شورا حفاظت از حقوق و آزادی‌های مردم در سطح داخلی و تامین و حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور در عرصه بین‌المللی است. وظایف و محدوده اختیارات این شورا ابعاد نظامی و دفاعی، سیاست خارجی، موضوعات اقتصادی و مسائل اجتماعی و فرهنگی می‌باشد. (<http://www.azernews.net>)

بر اساس اطلاعات موجود، شورای امنیت جمهوری آذربایجان، در حوزه سیاست خارجی در چارچوب رویکردهای کلی زیر تصمیم‌گیری می‌نماید:

- در بعد نظامی و دفاعی ورود به ساختارهای دفاعی منطقه‌ای و بین‌المللی از نظر این شورا، به مثابه یک اولویت است؛

- از بعد سیاست خارجی، توجه به راه‌حل‌های سیاسی و به کارگیری روش‌های دیپلماتیک به ویژه در قضیه قره‌باغ مورد توجه بیشتری است. استفاده صحیح از ظرفیت‌های دیپلماتیک در سایر بحران‌های روابط خارجی با دیگر همسایگان نیز مدنظر می‌باشد؛

در بعد فرهنگی و اجتماعی، این شورا در جنگ قره‌باغ به این نتیجه رسیده که پایین بودن روحیه و انگیزه دفاع از سرزمین در میان ارتشیان آذربایجان و عدم درک واقعی و ملموس آنها از مفهوم استقلال و حاکمیت ملی در جنگ مذکور بزرگ‌ترین ضربه را به کشور زده است. لذا ضروری است بصورت مداوم انگیزه میهن پرستی را در میان همه آحاد جامعه و به ویژه نیروهای مسلح تقویت نمود.

در بعد اقتصادی، این شورا به نقش دوگانه اقتصاد قائل است. از یک سو افزایش بودجه نظامی و رسیدگی به وضعیت معیشتی نیروهای مسلح حائز اهمیت است و از سوی دیگر ساختارهای دفاعی و نظامی به منزله وسیله‌ای در خدمت اقتصاد کشور می‌باشد. تاکید بر حفظ امنیت پروژه‌های اقتصادی بزرگ بویژه خط لوله نفتی باکو، تفلیس جیحان و نیز خط لوله گاز باکو، تفلیس و ارضروم از این جمله است. (<http://www.Rferl.org>)

نهادهای امنیتی، احزاب سیاسی و افکار عمومی

وجود شورای امنیت جمهوری آذربایجان به خودی خود حکایت از نقش دستگاه‌های امنیتی و نظامی این کشور در شکل‌دهی و سمت بخشیدن به سیاست خارجی این کشور در کنار وزارت امور خارجه آن دارد و نشان‌دهنده غلبه بینش امنیتی بر اندیشه سیاست خارجی آذربایجان است. بر این اساس میزان همکاری‌ها و گسترش روابط این کشور با دیگر کشورها بر مبنای وجود کمترین تهدیدها از ناحیه آنها است و هرچه اختلافات سیاسی و امنیتی جمهوری آذربایجان با کشورهای دیگر به ویژه همسایگان خود بیشتر باشد ملاحظات محدود کننده امنیتی آن برای داشتن روابط عادی نیز بیشتر خواهد بود.

اگرچه در تمام کشورها در کنار بخش‌های سیاسی و امنیتی تاثیرگذار، احزاب سیاسی موجود در پارلمان و شخصیت‌ها، نهادها و گروه‌های اجتماعی دیگری نیز در شکل‌دهی فضای کلی تصمیم‌گیری سیاست خارجی موثر هستند اما در جمهوری آذربایجان غیر از

حزب رقیب دولت (حزب مساوات) که نقش مخالفین اصلی را به ظاهر ایفاء می‌کند، تاثیر کلی احزاب در سیاست خارجی این کشور بیشتر بر روی افکار عمومی و نه تصمیم‌سازی سیاست خارجی آن است و لذا آنها احزاب عمدتاً محیط و فضای تصمیم‌گیری را متاثر می‌نمایند.

ایدئولوژی سیاسی و رسانه‌های گروهی

موضوع دیگری که به مدیریت سیاست خارجی این کشور به ویژه در بخش افکار عمومی بر می‌گردد، تاثیرگذاری رسانه‌های گروهی است. به عنوان نمونه برخی مسئولان سیاسی دولت آذربایجان زمانی که متوجه ضعف روحیه میهن پرستی در داخل کشور در قضیه سقوط قره‌باغ شدند در بخشی از اقدامات خود تلاش نمودند تا روحیه وطن دوستی را بر مبنای قومیت‌گرایی تبلیغ و تقویت نمایند (<http://www.bakutoday.net>) که این امر خود در نهایت تبدیل به یک ایدئولوژی پان‌ترکیستی در سیاست خارجی این کشور شد و زمینه را برای تقویت ایده‌های شونیستی و پان‌ترکیست‌ها فراهم نمود.

این انحراف تا حدی پیش رفت که افراطیون مذکور با فراموش کردن قضیه قره‌باغ به انتخاب بیراهه‌ای با نام جداسازی آذربایجان ایران در کتاب‌های درسی و نیز نقشه‌های جعلی پرداختند و آذربایجان ایران را جزئی از قلمرو کاغذی آذربایجان بزرگ معرفی نمودند حال آن که مدعای این عده از ساکنان منطقه تاریخی «آران» این ظن را به وجود آورد که اصالت ادعای مالکیت بر «قره‌باغ» نیز به همین گونه بوده و این منطقه نیز نامی ساختگی برای سرزمین‌های متعلق به کشورهای دیگر (مانند آنچه در برخی منابع «آرتساخ» خوانده شده) می‌باشد!؟

بنابراین بخشی از عملکرد سیاست خارجی مربوط به تبلیغ و پیروی از ایدئولوژی‌های سیاسی غالبی است که حاکمان یک کشور آن را از طریق رسانه‌های گروهی برای افکار عمومی خود و منطقه مطرح و مبنای رفتار خارجی خود قرار می‌دهند.

اعمال نفوذ قدرت‌های خارجی

اگرچه نیازها، اهداف و اولویت‌های سیاست خارجی جمهوری آذربایجان عامل اصلی تعیین‌کننده در سیاست خارجی این کشور می‌باشد اما به هر میزان که سیاست خارجی این

جمهوری نسبت به کشورهای ذی‌نفوذ و یا سازمان‌ها و پیمان‌های موثر مشخصی متمایل شود به همان نسبت اثرات این روابط بر مناسبات جمهوری آذربایجان و کشورهای ثالث سنگینی خواهد نمود چنان که نزدیکی روابط آذربایجان با ایالات متحده آمریکا و اسرائیل موجب سردی روابط جمهوری اسلامی ایران و جمهوری آذربایجان شده و همکاری این کشور با پیمان ناتو موجب دوری این کشور از روسیه می‌گردد. (<http://www.csis.org>)

نتیجه‌گیری

در این مقاله با دقت و وسواس زیاد تلاش گردیده تا با محدود شدن دامنه بررسی‌ها به مبانی سیاست خارجی و ساختار دیپلماسی جمهوری آذربایجان از وارد شدن در موضوعات سیاست خارجی این کشور و نقد و آسیب‌شناسی جهت‌گیری‌های آن تا حد امکان خودداری گردد در عین حال به عنوان یک جمع‌بندی از مباحث مطرح شده در پایان به برخی موانع و مشکلات موجود در ساختار و فرآیند تصمیم‌گیری سیاست خارجی این کشور اشاره می‌گردد:

جمهوری آذربایجان با جمعیت و قدرتی متناسب با مساحت و ژئوپولیتیک خود در هدف‌گذاری و تعریف راهبرد سیاست خارجی خویش با مشکلات فراوانی روبرو است. هنگامی که اولویت سیاست خارجی خود را تامین امنیت می‌داند و در این راستا از کمک قدرت‌ها و سازمان‌های نظامی و امنیتی خارجی بهره‌مند می‌شود همزمان با پدیده مداخله خارجی قدرت‌های بزرگ در سیاست داخلی و خارجی خود (به نام مشارکت آنها در کمک به تامین امنیت و استقلال) مواجه می‌گردد.

هنگامی که آذربایجان می‌خواهد با همسایگان خود از حسن همجواری برخوردار باشد نفوذ قدرت‌های خارجی مانع تحقق این هدف می‌شود. از طرف دیگر این کشور عرصه رقابت فرهنگی و تمدنی همسایگان خود است که برای مثال، برای فرار از برخی واقعیت‌های فرهنگی و تاریخی در روابط با جمهوری اسلامی ایران را بگیرد به صورت اجتناب‌ناپذیری به دام پان‌ترکیسم می‌افتد.

در سطحی دیگر زمانی که موضوع اختلافات ارضی آذربایجان با همسایه دیگر خود ارمنستان مطرح می‌شود این کشور مجدداً خود را ناچار از امضای قرارداد همکاری امنیتی و نظامی با ترکیه می‌بیند در حالی که در شرایطی کاملاً متضاد ایالات متحده آمریکا، برخی از

کشورهای غربی و روسیه به تصریح و یا تلویح از مواضع ارمنستان در بحران قره باغ حمایت می‌کنند.

همه این شواهد نشان می‌دهد که جمهوری آذربایجان با بحران هدف‌گذاری در سیاست خارجی خود روبرو است و موقعیت ژئوپولتیک و جهت‌گیری‌های سیاسی این کشور هم چنین بحرانی را تشدید می‌نماید.

نکته بسیار اساسی‌تر در سیاست خارجی جمهوری آذربایجان، ضعف قدرت و پشتوانه نظامی برای پیگیری اهداف سیاست خارجی است. مسکوت گذاشتن قضیه قره‌باغ بیش از آن که نشان‌دهنده مصلحت‌اندیشی رهبران آذربایجان باشد نشانه ناتوانی نظامی این کشور در بازپس‌گیری این مناطق است. باید دانست در چنین وضعیتی دیپلماسی کارآمد نخواهد بود، زیرا از پشتوانه قدرت عینی برخوردار نیست.

بدلیل نیاز به جلب سرمایه‌گذاری خارجی آذربایجان به ویژه در صنایع نفت و گاز، این کشور تلاش می‌کند تا دامنه وسیعی از همکاری‌ها را با کشورهای صنعتی و نیز همسایگان نفتی با تجربه خود تعریف کند اما بلافاصله با اعمال نفوذ کشورهای بزرگ در برنامه همکاری خود مواجه می‌گردد. به عنوان نمونه به رغم پذیرفته شدن جمهوری اسلامی ایران در مزایده‌های رسمی نفتی این کشور هیچ‌گاه این همکاری‌ها محقق نمی‌شود. اگرچه در این موضوع برخی دلایل فنی نیز سهمیم هستند اما واقعیت این است که عمده دلایل سیاسی موجب عدم شکل‌گیری این همکاری است.

از آنجا که سیاست خارجی ادامه سیاست داخلی است و نظام سیاسی جمهوری آذربایجان یک نظام کاملاً دموکراتیک نیست ساختن دشمن خارجی و یا نسبت دادن مداخله خارجی در امور داخلی کشور و به ویژه متهم نمودن همسایگان برای ایجاد بی‌ثباتی و ناآرامی در جمهوری آذربایجان روش مرسوم در سال‌های اخیر بوده است که این امر ریشه در بحران مشروعیت سیاسی و نیاز به ایجاد فضای امنیتی در داخل کشور دارد. این وضعیت نیز اهداف و اصول سیاست خارجی مسالمت‌آمیز این کشور را برای داشتن حسن همجواری با همسایگان زیر سوال می‌برد.

نمونه‌های فراوان دیگری را نیز در این ارتباط می‌توان مثال زد. مرور ایام و گذشت زمان به رهبران آذربایجان نشان خواهد داد که همکاری و حسن همجواری با همسایگان ارجحیت بیشتری نسبت به همکاری‌های سیاسی و امنیتی با قدرت‌های خارجی دارد و تداوم

مشکلات سیاسی و امنیتی با همسایگان این کشور را به صورت فزاینده به قدرت‌های خارجی و ابسته که این امر در درازمدت نه تنها امنیت و استقلال جمهوری آذربایجان را خدشه‌دار می‌کند بلکه ساختار سیاسی و حکومتی آنها را دستخوش تحولات بنیادین خواهد نمود.

آنچه تاکنون مانع تحقق چنین امری شده نگرانی‌های امنیتی قدرت‌های غربی و در راس آنها ایالات متحده از نفوذ در حال رشد فدراسیون روسیه و برخی کشورهای منطقه در جمهوری‌های سابق بوده است. حفظ نفوذ بلند مدت غرب در قفقاز نیازمند ایجاد تغییرات دموکراتیک در این جمهوری‌ها است و افزایش وابستگی به آمریکا و اسرائیل جایگزین این اولویت نخواهد شد. وقوع انقلاب‌های رنگی در منطقه با برنامه‌ریزی آمریکا، موید این واقعیت بوده است.

در خاتمه باید تاکید نمود که جمهوری آذربایجان نیازمند بازنگری در اهداف و اولویت‌های خود سیاست خارجی خود می‌باشد و بخشی از این امر باید به تعریف سیاست منطقه‌ای جدید این کشور اختصاص یابد. توسعه و امنیت صرفاً با فرمول‌های نظامی و همراهی با سیاست‌های قدرت‌های بزرگ تامین نخواهد شد زیرا پیشرفت یک پدیده وارداتی نیست و بستر طبیعی تاریخی و ژئوپلتیکی آن باید فراهم باشد.

منابع و مآخذ

1. "برآورد استراتژیک آذربایجان"، جلد دوم، تهران: انتشارات موسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین المللی ابرار معاصر تهران، چاپ اول، آذرماه 85.
2. "برآورد استراتژیک آذربایجان"، جلد نخست، تهران: انتشارات موسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین المللی ابرار معاصر، چاپ اول، اسفند 82.
3. فلاحی، علی، "سازه انگاری درسیاست خارجی"، فصلنامه راهبرد، شماره 21، پائیز 1380.
4. قوام، عبدالعلی، "اصول سیاست خارجی و سیاست بین الملل"، تهران: انتشارات سمت، چاپ اول، پائیز 70.
5. مقاله "سیستم امنیت منطقه ای برای قفقاز"، کتاب مستقل کشورهای مشترک المنافع، ویژه مسائل امنیتی، تهران: انتشارات موسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین المللی ابرار معاصر، چاپ اول، 1383.
6. مقاله "گسترش ناتو به شرق و حضور در آسیای مرکزی و قفقاز"، کتاب کشورهای مستقل مشترک المنافع، ویژه مسائل امنیتی، تهران: انتشارات موسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین المللی ابرار معاصر، 1383.
7. هادیان، ناصر، سازه انگاری، "از روابط بین الملل تا سیاست خارجی"، فصلنامه سیاست خارجی، سال هفدهم، شماره 4، زمستان 1382.
8. <http://www.azerbaijan.az> "NATIONAL SECURITY CONCEPT OF THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN".
9. [http:// www.azernews.net.view.php](http://www.azernews.net.view.php).
10. [http:// www.bakutoday.net](http://www.bakutoday.net) "Azerbaijan and Iran: Dangerous Liaisons".
11. <http://www.carnegieendowment.org> "Azerbaijan's Foreign Policy Agenda".
12. <http://countrystudies.us/azerbaijan> "AZERBAIJAN-Foreign Relation".
13. <http://www.csis.org/component/option.com> (AZERBAIJAN: FOREIGN POLICY PRIORITIES).
14. <http://www.encyclopedia.com> "Elements of Azerbaijan foreign policy".
15. <http://www.geocities.com> "Azerbaijan's Foreign Policy".
16. <http://www.heritage.org/press/events> "Foreign Policy Challenges of Azerbaijan".
17. [http:// www.questia.com](http://www.questia.com) "David Simonyan: Surrender of Territories to Azerbaijan: Strategic,Consequences for Armenia and Nagorno-Karabakh".
18. <http://www.mfa.gov.az/eng>.
19. <http://www.Rferl.org/bd/az>.