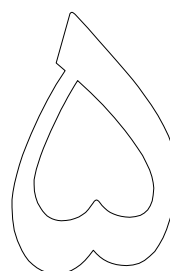


سیاست تعامل سازنده و الزام توسعه روابط اقتصادی ایران و افریقا



ابومحمد عسگرخانی*

فریبرز ارغوانی پیرسلامی**

* ابومحمد عسگرخانی استاد دانشگاه تهران و رئیس مرکز مطالعات عالی بین‌المللی می‌باشد.
asgarkhani@yahoo.com

** فریبرز ارغوانی پیرسلامی کارشناس ارشد روابط بین‌الملل دانشگاه تهران می‌باشد.
f.arghavani84@yahoo.com

تاریخ تصویب: ۱۳۸۹/۱۱/۲۷

تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۸/۵

فصلنامه روابط خارجی، سال سوم، شماره دوم، تابستان ۱۳۹۰، صص ۱۵۹-۱۲۳.

چکیده

هدف اصلی این مقاله تشریح و تبیین چرایی ضرورت بسط مناسبات میان ایران و افریقا در مسیر اقتصادی است. طرح سیاست تعامل سازنده همراه با سیاست تعاملی ضدنظام سلطه به‌عنوان راهبرد کلان سیاست خارجی دولت نهم و دهم و در نتیجه افزایش جایگاه و موقعیت جهان در حال توسعه برای نقد اصول و مبانی حاکم بر نظام بین‌الملل کنونی باعث شده است تا در مقطع فعلی در قالب تعامل جنوب - جنوب، روابط با افریقا واجد اهمیت فراوانی شود. از این رو موقعیت این منطقه با تعدد کشورها و ظرفیت‌های نهادی و اقتصادی باعث شده است تا جمهوری اسلامی در راستای اهداف کلان خود دیپلماسی عمومی را به‌عنوان ابزار اصلی در بهره‌گیری از موقعیت افریقا به‌کار بندد. این در حالی است که نگاه اجمالی به شرایط افریقا و نیاز مبرم آن به توسعه از یک سو و نیز نحوه تعامل قدرتهای در حال ظهور با کشورهای این قاره از سوی دیگر نشان می‌دهد که قدرت نرم ایران در رابطه با افریقا نیازمند تقویت مناسبات و تعاملات اقتصادی است. بنابراین دیپلماسی عمومی ایران و نیز اقتصاد در حال توسعه کشور ناگزیر از توجه به پیوندهای اقتصادی با این منطقه در کنار روابط سیاسی است.

واژه‌های کلیدی: *افریقا، ایران، تعامل سازنده، روابط اقتصادی، سیاست خارجی*

مقدمه

پیروزی انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۹۷۹، علاوه بر تأثیرات ژرفی که در حوزه داخلی داشت به شدت تعاملات ایران با نظام بین‌الملل را دچار دگرگونی و تحول کرد. اگر در دوره پیش از انقلاب تأمین منافع ملی واجد اولویت بود و ابزار تأمین آن را نیز رویکرد به غرب و وابستگی بدان تعریف می‌نمود، در دوران پس از انقلاب با اهمیت یافتن مقوله ارزش‌های دینی و انقلابی، برآوردن مصالح اسلامی و تغییر نگاه به جهان مستضعفان نیز از اهمیت والایی برخوردار شد (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل ۱۵۴). گرچه این اهمیت در گفتمان‌ها و زیرگفتمان‌های^(۱) پس از انقلاب با فراز و فرودهایی همراه بوده است اما هیچ‌گاه اهمیت آن مضمول مرور زمان نگشته و مطابق نظریه تغییر و استمرار، تداوم خویش را به عنوان اصولی بنیادی در کنار جرح و تعدیل‌ها تضمین کرده است. نتیجه این تداوم، اهمیت یافتن مناطق ژئوپلیتیکی مختلف در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران بسته به ویژگی‌های خاص هر یک از آنها در نظام بین‌الملل بوده است. در همین راستا، قاره افریقا با ویژگی‌ها و شاخصه‌های منحصر به فرد خویش در نگاهی حداقلی، از جایگاهی پر فرازونشیب در سیاست خارجی ایران برخوردار بوده است. این قاره با مساحت معادل ۳۱ میلیون کیلومتر مربع و دارا بودن ۵۴ کشور و جمعیتی بیش از ۸۷۰ میلیون نفر با وجود منابع طبیعی و ذخایر معدنی سرشار و در کنار نیروی کار مناسب، برای چند قرن با استعمار غرب به‌ویژه اروپا مواجه بوده است (موحدی قمی، ۱۳۸۷: ۴۸۲). در عصر جدید نیز به‌ویژه پس از پایان جنگ سرد که با استقلال کامل این قاره همراه بود، گرچه شکل‌های سنتی امپریالیسم و استعمار از بین رفتند اما اشکال نوین آن در قالب‌هایی چون استعمار نو

تداوم داشته‌اند (الهی، ۱۳۸۳: ۴۵). با این حال آنچه مبرهن به نظر می‌رسد، این است که گرچه جایگاه این قاره به لحاظ دوران سیاه و سخت استعمار به شدت در عرصه مدیریت جهانی تضعیف شده است، اما الزامات نوین عصر جهانی شدن با شاخصه اهمیت یافتن پارامترهای اقتصادی، رویکردها و ایستارها را به این منطقه به‌ویژه در یکی دو دهه اخیر با تغییر مواجه ساخته است.

قاره آفریقا از نظر مساحت و جمعیت (که بدان اشاره شد) دومین قاره جهان پس از آسیاست. این منطقه دارای بالاترین بازگشت سرمایه در جهان بوده و این میزان چهار برابر کشورهای گروه هشت، دو برابر قاره آسیا و دوسوم بیشتر از کشورهای امریکای لاتین است. آفریقا ۴۸ درصد الماس و پلاتینیوم، ۴۶ درصد کروم، ۳۵ درصد کبالت، ۲۹ درصد فسفات، ۲۲ درصد اورانیوم، ۲۳ درصد منگنز و ده درصد تولید نفت جهان را داراست (بخشی، ۱۳۸۹: ۲۶).

علاوه بر اهمیت اقتصادی چشمگیر، این قاره با وجود ۵۴ کشور که همگی عضو سازمان‌های بین‌المللی عمده نظیر سازمان ملل هستند، منبع بالقوه و قابل توجهی از توانایی برای جلب افکار عمومی جهانی است. چنان‌که آراء آنها حدود یک‌سوم آرای مجمع عمومی بوده، ۱۴ عضو در شورای اقتصادی - اجتماعی داشته و از میان اعضای غیردائمی شورای امنیت همواره سهمی را به خود اختصاص داده‌اند. این ظرفیت نهادی باعث شده است تا کشورهای بسیاری (به‌ویژه کشورهای منتقد نظم موجود) به این منطقه نگاهی ویژه داشته باشند.

به‌رغم این ویژگی‌های اهمیت‌بخش به قاره آفریقا، جمهوری اسلامی ایران نتوانسته است در چند دهه حیات خویش دست‌کم به‌شکل نسبی و در مقایسه با برخی کشورها از جایگاه در حال ارتقای قاره آفریقا بهره‌تام و مناسبی برد. اهمیت این خلاء، زمانی آشکارتر می‌شود که اولاً جمهوری اسلامی به حمایت‌ها و پشتیبانی تعداد زیاد کشورهای این قاره در مجامع و تریبون‌های بین‌المللی برای ارائه نظرات و انتقادات خویش از نظام موجود به‌شدت نیازمند بوده و دوم اینکه هم‌زمان کشورهای دارای وضعیت مشابه ایران به‌خوبی توانسته‌اند علاوه بر بهره‌گیری از جایگاه آفریقا در عرصه بین‌المللی، نفوذ خویش را در ساختارهای درونی این جوامع به‌ویژه از حیث اقتصادی تحکیم کنند. به‌طوری‌که چین به‌عنوان یک قدرت

بالقوه جهانی توانسته در تقابل با دعاوی تایوان و ایالات متحده از جایگاه و حمایت آن بهره‌مند شود. مشابه آن، هند با گسترش تعاملات دوجانبه خویش ضمن شکل دادن به منطقه صلح و امنیت اقیانوس هند توانسته است حامی مهمی را برای عضویت دائم خود در شورای امنیت فراهم سازد. ترکیه نیز در راستای فعالیت دیپلماتیک خود با شناخت زمینه‌های موجود در آفریقا به اقدامات مشابهی دست زده است. با در نظر گرفتن این محورها و نگاهی دقیق به روند مناسبات قدرت‌های در حال ظهور با آفریقا، آنچه مشخص می‌شود شناخت نیازهای توسعه‌ای این قاره توسط این کشورها و تلاش برای بهره‌گیری از آن به‌عنوان یک اهرم است. اهرمی که ضمن ارضای نیاز توسعه‌ای آفریقا از یک‌سو حمایت بین‌المللی از آراء این کشورها را ارتقا می‌دهد و از سوی دیگر فواید و مزایای اقتصادی عمده‌ای در پی دارد. به همین دلیل با طرح دکترین تعامل سازنده در سیاست خارجی جمهوری اسلامی و هم‌زمان طرح «سیاست تعاملی ضد نظام سلطه» که هر دو بر ضرورت ایفای نقش مؤثر ایران در عرصه بین‌المللی برای تعدیل ماهیت سلطه‌جویانه نظام و اعاده عدالت تأکید دارند، به نظر می‌رسد تغییر رویکرد به آفریقا و بهره‌گیری از توان آن نیازمند شناخت زمینه‌ها برای ایفای نقش مؤثر در آفریقا است.

به همین دلیل این نوشتار پاسخ‌گویی به دو سؤال را محور پژوهش خود قرار می‌دهد:

۱. جایگاه آفریقا با توجه به شرایط خاص حاکم بر آن و نیز وضعیت کنونی نظام بین‌المللی در راهبرد سیاست خارجی ایران (سیاست تعامل سازنده) چگونه تبیین می‌شود؟

۲. با توجه به نوع تعامل سایر قدرت‌های در حال ظهور در آفریقا، مهم‌ترین ابزار جمهوری اسلامی در بهره‌گیری از ظرفیت‌های آفریقا کدام است؟

در پاسخ به سؤال نخست، این نوشتار در بخش اول ضمن تشریح ماهیت و سطوح دکترین تعامل سازنده به تبیین جایگاه این قاره در سیاست خارجی ایران خواهد پرداخت. به طوری که نشان داده خواهد شد که «با توجه به اهمیت سطح جهان در حال توسعه در راهبردهای کلان ایران برای انتقاد از نظم کنونی بین‌المللی، آفریقا به پشتوانه شرایط تاریخی و وضعیت نامناسب فعلی (از حیث ایفای نقش در



نظم کنونی) و در نتیجه نارضایتی از ترتیبات حاضر، واجد اهمیت فراوانی در سیاست‌های جمهوری اسلامی ایران است.» در همین راستا و به منظور اتخاذ رویکردها و شیوه‌های مناسب برای بهره‌گیری از این ظرفیت بالقوه سیاست خارجی، این مقاله در بخش دوم با اشاره به نوع نگاه قدرت‌های درحال ظهور (هند، چین و ترکیه) به افریقا و تلاش آنها برای شناخت نیازهای این قاره و در نتیجه استفاده از آن برای منویات خود در نظام بین‌المللی، در بخش سوم ضمن پاسخ‌گویی به سؤال دوم پژوهش تحت لوای این فرضیه که «موفقیت دیپلماسی عمومی ایران در استفاده از جایگاه افریقا و افکار عمومی آن در برابر نظام سلطه در گرو شناخت نیازهای اقتصادی این قاره و توسعه روابط در این مسیر است»، به آسیب‌شناسی روابط دوجانبه پرداخته و درنهایت راهکارهایی را برای بهبود وضعیت ارائه می‌دهد.

۱. دکترین تعامل سازنده؛ راهبرد کلان سیاست خارجی جمهوری اسلامی

ایران

تبیین و درک تحولات سیاست خارجی و نوع جهت‌گیری‌ها و اعلام مواضع کشورها بی‌شک در گرو شناخت اصول و مبانی عملکردی دستگاه‌های تصمیم‌گیری است. به عبارت دیگر، این شناخت بنیان‌های فلسفی که الزاماً متأثر از امکانات داخلی و محدودیت‌های بین‌المللی می‌باشد در شرایط روانی متفاوت منجر به اتخاذ رویکردهایی می‌شود که واکاوی و ساخت‌شکنی آنها می‌تواند ابعاد و دلایل الگوهای رفتاری را در سطوح مختلف (بین‌المللی، منطقه‌ای و ملی) بنمایاند.

از این رو در این نوشتار به دلیل اهمیت درک زمینه‌ها و شاخصه‌های عملکردی و نیز الزام جمهوری اسلامی در تغییر رویکرد به افریقا، به نظر می‌رسد بررسی دکترین حاکم بر سیاست خارجی ایران در دولت نهم و دهم که چهارچوب و فضای کارکردی آن نیز محسوب می‌شود، اجتناب‌ناپذیر است. به‌ویژه آنکه در دکترین نوین سیاست خارجی ایران، به سبب ماهیت و نوع چینش قضایا، افریقا و سایر کشورهای درحال توسعه از اهمیت بالایی برخوردار شده‌اند. لذا این گفتار ضمن تعریف و تفکیک سطوح دکترین تعامل سازنده، جایگاه افریقا در این سیاست

را نیز مورد بررسی و کنکاش قرار خواهد داد.

۱-۱. تعریف دکترین تعامل سازنده

«ایران کشوری است توسعه‌یافته با جایگاه نخست اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه، با هویت اسلامی و انقلابی، الهام‌بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده در روابط بین‌الملل» (سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴). همان‌گونه که از متن سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ برمی‌آید، راهبرد کلان سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در تعامل با نظام بین‌الملل در راستای دستیابی به اهداف ترسیمی، دست یازیدن به تعاملی است که در عین حفظ شاخصه تعامل، برای منافع جمهوری اسلامی سازنده و مفید باشد.

منوچهر محمدی پس از تشریح مبانی دینی و بنیان‌های نظری این سیاست معتقد است که «دکترین تعامل سازنده به‌عنوان اتخاذ سیاستی فعال، پویا، تأثیرگذار جهت‌دار، با آگاهی و شناخت دقیق از معادلات سیاسی جامعه بین‌المللی، خروج از جایگاه متهم و قرار گرفتن در جایگاه مدعی، ورود به عرصه سیاست جهانی به‌عنوان بازیگری قدرتمند با عبور از مرحله تنش‌زدایی» تعریف می‌شود (محمدی، ۱۳۸۷: ۸۱). بنابراین این تعریف از دکترین تعامل سازنده نشانگر آن است که:

- دکترین تعامل سازنده گرچه به‌ظاهر آنتی‌تز گفتمان سیاست تنش‌زدایی دوران اصلاحات است، اما مبانی مقوم آن ارائه دکترینی برای اعتلای جایگاه جمهوری اسلامی ایران در نظام بین‌المللی بوده و این موضوع دارای شباهت نظری (نه کارکردی) با تنش‌زدایی است.^(۲)

- در حوزه کارکردی اگر سیاست تنش‌زدایی تعامل را از رهگذر کاهش تشنجات و همراهی نسبی با غرب می‌دید، دکترین تعامل سازنده با قید عنوان «قرارگیری در جایگاه مدعی» عملاً با اتخاذ دیدگاهی متفاوت از گذشته، رویکرد تهاجمی را مدنظر قرار می‌دهد.

- مهم‌ترین نکته استنباطی از دکترین تعامل سازنده که بی‌تردید در نوع مناسبات جمهوری اسلامی ایران با نظام بین‌الملل و به‌ویژه جهان غیرغرب تأثیرگذار است، بحث در مورد پذیرش یا عدم پذیرش نظم موجود است. اتخاذ سیاست

تنش‌زدایی در دوره‌ای اصلاحات در شرایطی محقق می‌شد که سازوکارهای کنترلی و نظم‌بخش، بازیگران و مبانی فلسفی نظام بین‌الملل به رسمیت شناخته می‌شد (هرچند با نگاهی انتقادی). اما اشارهٔ دکترین تعامل سازنده به «ورود قدرتمندانه به سیاست جهانی» نشانگر آن است که در شرایطی که بازیگری ایران و سایر کشورهای در حال توسعه با منافع منطقه‌ای و بین‌المللی بازیگران اصلی نظام خوانایی ندارد، بنابراین نظم موجود نمی‌تواند نظامی عادلانه و در راستای صلح جهانی باشد. از این جهت به چالش طلبیدن بنیان‌های آن در مجامع مختلف مبنای عمل قرار می‌گیرد.

- همان‌گونه که در سطوح دکترین بدان اشاره خواهد شد، دکترین تعامل سازنده پیرو تلقی ناعادلانه بودن نظم موجود (در ابعاد نهادی و غیر آن)، جمهوری اسلامی ایران را به دلیل بهره‌گیری از جایگاه تاریخی، اولویت ژئوپلیتیک و ویژگی‌های ارزشی و الهام‌بخشی انقلاب اسلامی، پیشگام و پیشرو در ارائه دستورکار برای تغییر مبادلات و مناسبات ناعادلانهٔ فعلی می‌داند و از این رو، الزام بر بهره‌گیری از توانایی‌های سایر مناطق و سطوح در راستای نیل به اهداف است.

- و سرانجام در ابعاد ملی اگر تنش‌زدایی به دلیل ماهیت آن منافع ملی را سرلوحهٔ عملکردی خود دانسته و تنظیم دو یا چندجانبه روابط را در این چهارچوب شناسایی می‌نمود، در دکترین نوین به دلیل ماهیت خاص حاکم بر آن و نیز اهداف ترسیمی، علاوه بر منافع ملی، مصالح اسلامی و اولویت‌ها و ملاحظات جهان سوم نیز از جایگاهی رفیع برخوردار می‌شود.

۲-۱. سطوح دکترین تعامل سازنده

ارائه دکترین در حوزه سیاست خارجی نیازمند تعریف واکاوی ابعاد آن در سطوح مختلف است. اهمیت این مسئله (سطح‌بندی) به این دلیل است که می‌توان با شناسایی محدودیت‌ها و امکانات در هر سطح، ابزارها را به‌منظور تقابل و دفع تهدیدات و درعین حال مغتنم شمردن فرصت‌ها و ظرفیت‌های بالقوه مورد توجه قرار داد. سطوح این دکترین عبارتند از:

۱-۲-۱. سطح بین‌الملل

مهم‌ترین ویژگی مورد اشاره در سطح بین‌المللی توجه به تهدیدات فراروی جمهوری اسلامی ایران است. تهدیدات فراروی ایران در برهه کنونی بیش از آنکه ناشی از مؤلفه‌های درون‌ساختاری یا منطقه‌ای باشد، تحت تأثیر مؤلفه‌های بین‌المللی است که این امر تا حد بسیاری ناشی از ماهیت سیاسی و ایدئولوژیک جمهوری اسلامی ایران است (مولانا و محمدی، ۱۳۸۸: ۱۱۷). به همین دلیل جمهوری اسلامی ایران مخالف سلطه‌گرایی غرب بوده و برقراری صلح و ثبات بین‌المللی را بر محور توازن میان نظام سلطه و سلطه‌ستیزان می‌داند.

پذیرش این اعتقاد در میان مقامات جمهوری اسلامی ایران از یک‌سو و تبدیل شدن آن به یک ارزش و خودآگاهی درون‌گفتمانی در میان نظام‌ها و ملت‌های آسیب‌دیده از روند سلطه‌گری غرب از سوی دیگر، باعث می‌شود تا علاوه بر نیاز به تئوریزه کردن سایر سطوح، شکل‌گیری ائتلاف‌های پایدار با کشورهای آسیایی و افریقایی به امری اجتناب‌ناپذیر تبدیل شود.

۱-۲-۲. سطح جهان در حال توسعه

عملیاتی کردن دکترین تعامل سازنده و ایجاد توازن با نظام سلطه تا حد بسیاری در گرو شناخت جایگاه جهان در حال توسعه و نیازهای آن است. بسیاری از کشورهای افریقایی، آسیایی و امریکای لاتین پیرو صنعتی‌شدن غرب و بسط فناوری‌های مدرن آن با پدیده شوم استعمار مواجه شدند. استخراج مواد خام ارزان، کسب بازارهای صادراتی و تجارت برده مهم‌ترین اهداف غرب صنعتی بود که از رهگذر جهان در حال توسعه فعلی در گذشته تأمین می‌شد. این روند در مقطع فعلی در اشکال نوین و به شیوه غیرمستقیم نیز در حال پیگیری است. (الهی، ۱۳۸۳: ۴۶-۴۴؛ ساعی، ۱۳۸۸: ۶۰-۵۴). بنابراین علاوه بر قانون اساسی که به حمایت مستقیم از ملل محروم و مستضعف عنایت داشته است، دکترین تعامل سازنده نیز این هدف را مورد توجه قرار داده که در این راستا افریقا و امریکای لاتین واجد اهمیت می‌شوند.

۱-۲-۳. سطح جهان اسلام

منبع مهم دیگری که دکترین تعامل سازنده در سپهر عملکردی خود بدان توجه

دارد، بهره‌گیری از ظرفیت‌های بالای جمهوری اسلامی در میان افکار عمومی جهان اسلام است. این مسئله تا حد بسیاری متأثر از نقش احیاگری و بیداری انقلاب اسلامی ایران است (بنگرید به: محمدی ۱۳۸۷ الف). چنان‌که با پیروزی انقلاب اسلامی ارزش‌های دینی بار دیگر جایگاه خود را به‌دست آورده و با جغرافیای وسیع خویش توانست روحیه ضداستکباری را در میان ملل مختلف برانگیزد که همین امر با واکنش‌های جدی غرب و در رأس آن ایالات متحده روبه‌رو شده که آخرین نمونه فراگیر آن با عنوان «طرح خاورمیانه بزرگ» با شکست مواجه شد.

باین‌حال، علاوه‌بر دو سطح پیشین، قاره آفریقا با داشتن جمعیت ۵۵ درصدی مسلمان و احیای اصول و ارزش‌های اسلامی در بسیاری از این کشورها در سال‌های اخیر (محمدی ۱۳۸۷: ۳۱۱؛ Bruce, 1997) از توانایی بالایی در همراهی جمهوری اسلامی ایران در اجرایی شدن دکترین تعامل سازنده بهره‌مند است.

علاوه‌بر سه سطح مورد اشاره، دکترین تعامل سازنده در سطح خاورمیانه، همسایگان و سطح ملی نیز مفهوم‌سازی می‌شود که هرکدام به فراخور جایگاه خویش می‌تواند نقش کلیدی را در الهام‌بخشی و عملیاتی شدن دکترین ایفا کند.

۳-۱. جایگاه آفریقا در دکترین تعامل سازنده

با شناخت مبانی تئوریک دکترین تعامل سازنده می‌توان به‌خوبی جایگاه آفریقا و ظرفیت‌های بالقوه آن را در این چهارچوب مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار داد.

در سطح بین‌الملل تهدیدات فراروی جمهوری اسلامی ایران به‌ویژه از ناحیه آمریکا در سال‌های اخیر باعث شده است تا دستگاه‌های تصمیم‌گیری و دیپلماتیک جمهوری اسلامی ایران تلاش فزاینده‌ای برای دفع آن انجام دهند. از این‌رو در برابر راهبرد قدرت هوشمند یا نرم دولت ایالات متحده (بنگرید به: Zweiri and Awwad, 2010) مهم‌ترین رویکرد، جلوگیری از اجماع‌سازی ایالات متحده علیه ایران و الگوهای رفتاری آن است. به همین دلیل قاره آفریقا به‌موجب اهمیت عددی حضور در مجامع بین‌المللی می‌تواند منبع مناسبی برای بسط فعالیت‌های دیپلماتیک جمهوری اسلامی ایران باشد.

در حوزه موضوعی اقتصاد، افزایش فشارها به جمهوری اسلامی به‌ویژه در

سال‌های اخیر از سوی غرب، جایگاه آفریقا را برای ایران به مراتب افزایش داده است. بازارهای گسترده، منابع طبیعی غنی و فرصت‌های سرمایه‌گذاری از جمله محورهایی است که می‌تواند در روابط دوجانبه علاوه بر تأمین نیازهای دوسویه منبع بالقوه‌ای از ابزار برای کسب حمایت جامعه توسعه‌نیافته آفریقا باشد.

در سطح جهان در حال توسعه و جهان اسلام نیز قاره آفریقا برای جمهوری اسلامی واجد اهمیت است. علاوه بر آنکه آفریقا سهم عمده‌ای از جهان در حال توسعه را داراست، جمهوری اسلامی نیز به دو دلیل جایگاه ممتازی را در آفریقا کسب کرده است؛ نخست آنکه به دلیل ماهیت ضد استکباری و ضد امپریالیستی، انقلاب اسلامی از جایگاه و محبوبیت ویژه‌ای در میان ملل مستضعف آن قاره برخوردار است و دیگر آنکه وجه مشترک اسلامی بودن، احساسات خاصی را در میان مردم این قاره نسبت به ایران برانگیخته است (مولانا و محمدی، ۱۳۸۸: ۱۲۲؛ محمدی ۱۳۸۷: فصول ۶ و ۷).

با تمام این تفاسیر آنچه واضح به نظر می‌رسد آن است که جمهوری اسلامی ایران تاکنون نتوانسته است از این موقعیت بی‌نظیر آفریقا و نیز جایگاه خویش در این منطقه بهره‌تام جویید. این موضوع زمانی مشخص‌تر می‌شود که در یک رویکرد مقایسه‌ای به نحوه مواجهه سایر قدرت‌های در حال ظهور و تعامل آنها با آفریقا نگریسته شود. از این رو می‌توان چرایی کامیابی نسبی این کشورها در استفاده از ظرفیت‌های آفریقا در عرصه بین‌المللی را با تدقیق در مناسبات آنها با این ناحیه جستجو کرد و از رهگذر شناخت این مسیر استنتاجات و پیشنهاداتی را مطرح کرد که از طریق آن جمهوری اسلامی بتواند نسبت به گذشته تعامل نظام‌مند و مناسب‌تری را با این قاره پی‌ریزی کند.

۲. قدرت‌های در حال ظهور و آفریقا

تشدید فرایند جهانی‌شدن و در نتیجه وابستگی متقابل کشورها در حوزه‌های موضوعی گوناگون به‌ویژه از آغاز دهه ۱۹۹۰ میلادی به بعد الزاماتی را فراروی رویکردهای سیاست خارجی کشورها قرار داده است. اگر در دوران حاکمیت نظام دوقطبی منطبق بقا و کنش یک بازیگر در نظام بین‌الملل با توجه به ظرفیت‌ها و



اولویت‌های نظامی و نیز مناسبات آن با قدرت‌های بزرگ تعریف می‌شد، در عصر نوین شاخص‌های توسعه اقتصادی و ارتباطاتی کشورهاست که جایگاه و موقعیت آن را تعیین می‌کند. بنابراین تغییر منابع قدرت کشورها از توان سخت به نوع نرم آن باعث شده است تا تعامل و کاهش تنش‌ها بیش از آنکه ناشی از منویات کارگزاران نظام تعریف شود، برآمده از یک الزام ساختاری باشد. کوبا و کره شمالی از نمونه‌های بارز عدم پذیرش منطق جدید بوده و در مقابل، چین نمونه‌ای است که شرایط نظام کنونی را درک کرده و در عین حفظ اصول بنیادی خود، تعامل و بده‌بستان با نظام بین‌الملل و نهادهای آن را در دستورکار خود قرار داده است.

با توجه به این محورها اهمیت مناطق نیز نسبت به گذشته با تحول مواجه شد. چنان‌که برخی مناطق نظیر افریقا به‌ویژه افریقای جنوب صحرا که همواره در حاشیه نظام بین‌المللی بوده و شاخصه فقر و فاقه حاکم بر آن تکوین‌گر نگرش سایر ملت‌ها و دولت‌ها بدان بوده است در شرایط کنونی و به‌رغم تحمیل هزینه‌های طاقت‌فرسای استعمار در گذشته، با مشخص شدن ظرفیت‌های نهادی و به‌ویژه اقتصادی آن شاهد افزایش توجهات و تعاملات کشورها با آن هستیم. ازاین‌رو این بسط روابط به‌ویژه از سوی کشورها و قدرت‌های درحال ظهور با افریقا علاوه‌بر آنکه به‌عنوان یک شاهد مثال برای ارتقای جایگاه این قاره مورد استفاده قرار می‌گیرد می‌تواند به‌نوعی مبین مسیری برای جمهوری اسلامی ایران باشد که از رهگذر آن با شناسایی روند مناسب و درک واقعیت‌ها و اولویت‌های روابط بتواند از توانایی‌ها و ظرفیت‌های قاره سیاه در تعقیب اهداف کلان خویش به‌ویژه در تعدیل نظام کنونی بهره‌جوید. بنابراین در این بخش دلایل، ویژگی‌ها و شاخصه‌های روابط چند کشور و قدرت درحال ظهور با افریقا مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱-۲. هندوستان

تعاملات و روابط هندوستان با افریقا واجد قدمتی طولانی بوده و درعین حال عمدتاً تحت تأثیر شرایط مشابه طرفین در تجربه دوران تلخ استعمار است. ازاین‌رو تورقی در تاریخ مناسبات دو طرف حاکی از آن است که مهم‌ترین عامل نزدیکی هند و افریقا تشابه در بنیادهای استعماری آنهاست. بنابراین سیاست خارجی هند را

می‌توان در بسط روابط با قاره سیاه در دو دوره متفاوت مورد بررسی قرار داد:

۲-۱-۲. دوران جنگ سرد و حضور هند در آفریقا: الهامی برای رهایی

از اواسط سده بیستم و همراه با تشدید استعمارزدایی پیرو جنگ جهانی دوم، درحالی‌که آفریقا با وجود آگاهی از ضعف و فترت دولت‌های اروپایی در نتیجه جنگ جهانی دوم نمی‌توانست دورنمایی از طریق انسجام برای رهایی از شرایط پیشین برای خود مهیا سازد، مبارزات آزادی‌بخش مردم هند در سال ۱۹۴۷ منجر به خروج انگلستان از هند و پایان استعمار در این کشور شد. این موقعیت‌های هند علاوه بر اثرات داخلی که توانست انسجام و شرایط لازم را برای رشد و توسعه فراهم آورد به منبعی الهام‌بخش برای جوامعی تبدیل شد که با وجود ضعف دولت‌های استعماری نمی‌توانستند در مسیر استقلال گام بردارند که این جایگاه هند نیز تا حد بسیاری متأثر از شیوه مبارزاتی آنها (مقاومت مسالمت‌آمیز) و نیز اختلاف نظر شوروی و چین در حمایت از جنبش‌های ضد استعماری بود (Fischer, 1983: 79). درحالی‌که شیوه حمایت شوروی و چین عمدتاً از طریق حمایت از نیروهای چپ و مبارزات مسلحانه بود رویکرد هندی‌ها برای حمایت از مبارزات در دوران رهبران مختلف آن کاملاً با شیوه دو کشور مذکور متفاوت بود.

در بحث حمایت‌های زیربنایی و به‌ویژه در دوره **نهریو**، اعطای بورسیه تحصیلی به دانشجویان آفریقایی، تأسیس شورای هندی آفریقا (ICA)^۱ با هدف ایجاد شبکه‌ای غیررسمی برای بسط تعاملات با رهبران جوان آفریقایی و ایجاد مدرسه مطالعات آفریقا در دانشگاه دهلی در سال ۱۹۵۵ (Desai, 2009: 419) از مهم‌ترین اقدامات بود. با تداوم این حرکت‌ها در دوران **اینندیرا گاندی** روند آگاهی‌بخشی شدت بیشتری به خود گرفت. خانم گاندی پس از نخستین سفر به آفریقا در سال ۱۹۶۴ برای بررسی زمینه‌های روابط هند و آفریقا ضمن ارائه کمک‌های مالی به جنبش‌های رهایی‌بخش، بسیاری از آنها از جمله کنگره ملی آفریقایی جنوبی (MPLA)، آنگولا، فریلیمو (Frelimo) موزامبیک و سواپو (SWAPO) نامیبیا را مورد شناسایی رسمی و دیپلماتیک قرار داد (بنگرید به: گاندی، ۱۳۶۳). این اقدام گاندی

علاوه بر آنکه به طور ضمنی به حمایت مستقیم هند از این گونه تحرکات جنبه‌ای رسمی بخشید شرایط را برای ارائه کمک‌های بعدی فراهم آورد. ایجاد برنامه همکاری فنی و اقتصادی هند^۱ در سال ۱۹۶۴ با هدف بسط کمک‌ها و همکاری دوجانبه از طریق فراهم کردن تسهیلات آموزشی، کمک‌های سرمایه‌ای و تخصصی - فنی برای احیای صنایع کوچک و متوسط از دیگر ابتکارات خانم گاندی است (Desai, 2009: 416).

۳-۱-۲. دوران پس از استعمار و ضرورت تعامل اقتصادی

با وجود تداوم این شیوه تعامل با آفریقا حتی در دوران **راجیو گاندی**^۲، از آغاز دهه ۱۹۹۰ و ایجاد تغییرات بنیادی در بسیاری از حوزه‌های کلان و خرد روابط بین‌المللی و در پی آن تغییر در منحنی منافع ملی کشورها، نیازهای هند نیز تغییر شکل جدی به خود گرفته و در نتیجه اهمیت یافتن اولویت رشد اقتصادی در هند، سرمایه‌گذاری‌های پیشین این کشور در دوران مبارزه در آفریقا و ضرورت بهره‌گیری از آن در عصر جدید و در نهایت احساس ضرورت توسعه توسط مقامات آن، نوع نگاه هند به آفریقا را از حوزه‌های الهام‌بخشی به حوزه ژئواکونومی تغییر داد. بنابراین تعامل اقتصادی محور روابط دوجانبه قرار گرفت.

در بخش تجارت، تأسیس برنامه کانون آفریقا با هدف تشویق گروه‌ها و بخش‌های خصوصی و دولتی برای تجارت با آفریقا، تشکیل گروه ۹ با مشارکت هند و ۹ کشور آفریقایی^۳ در راستای ایجاد زیرساخت‌ها و شرایط مناسب آموزشی، انتقال فناوری‌های کلیدی، انجام پروژه‌های مشترک منطقه‌ای برای اشتغال و رشد بخش کشاورزی و حمل‌ونقل با اعتباری نزدیک به ۵۰۰ میلیون دلار از مهم‌ترین اقدامات هند در آفریقا به‌شمار می‌رود (Aiyar, 2008:25; Desai, 2009: 422). در همین راستا بخش خصوصی نیز فعالیت گسترده‌ای را در پیش گرفته و با برگزاری اجلاس‌های دوجانبه تجاری، برگزاری نمایشگاه کالاهای هندی در آفریقا و امضای موافقت‌نامه‌های تجاری به حضور خود در آفریقا جدیت بخشید. گسترش

1. Indian Technical and Economic Cooperation (ITEC)

2. Rajiv Gandhi

سرمایه‌گذاری خارجی در کنار همکاری در بخش انتقال فناوری و تکنیک، از دیگر فعالیت‌های هند در تعامل با آفریقا بود (بنگرید به: UNCTAD, 1997: 30; Ramamurthi, 1997: 30; UNCTAD, 2009: 30). از مهم‌ترین محورهای مشارکت هند در آفریقا بخش انرژی محسوب می‌شود که علاوه بر سرمایه‌گذاری در حوزه‌ها و میادین نفتی و گازی گوناگون، با انجام واردات ۲۴ درصدی انرژی خود از این ناحیه، به یکی از بزرگ‌ترین مشتریان آن تبدیل شده است (Desai, 2009: 417).

به‌رغم تمامی این تعاملات، مسئله مهم، تبیین و فهم دلایل چرایی این تغییر رویکرد در سیاست خارجی هند است. گرچه بسیاری از صاحب‌نظران به نیازهای اقتصادی هند اشاره دارند اما به نظر می‌رسد مسیر اقتصادی به‌مثابه دالانی است که از طریق آن و در قالب جلب حمایت آفریقا، هند اهداف استراتژیک خود در تعدیل نظم کنونی بین‌الملل، پیوستن دائم به شورای امنیت و نیز تأمین امنیت اقیانوس هند را دنبال می‌کند.

۲-۲. چین

روی کار آمدن نسل دوم سیاستمداران چینی و اعتقاد راسخ آنها بر ضرورت انجام اصلاحات از آغاز دهه ۱۹۹۰، سیاست کلان چین به‌ویژه در حوزه سیاست خارجی را به‌شدت دگرگون کرد. چنان‌که چین انزوای دهه ۱۹۶۰، از آغاز دهه ۱۹۷۰ و به‌ویژه پس از فروپاشی شوروی با تدوین سیاست‌هایی در درون گفتمان‌های خود نظیر «ظهور مسألت‌آمیز» یا «هماهنگی جهانی»، ضمن تلاش برای کاهش تنش‌ها، دیپلماسی فرامنطقه‌ای خود را تقویت کرده و آن را در راستای اولویت رشد و توسعه اقتصادی خویش تنظیم کرد (Lantigen, 2009: 11). از همین رو نگاه چین به آفریقا مشابه با رویکرد هند از آغاز هزاره جدید مسیری نوین را پیموده و عمدتاً فارغ از نگرش‌های ایدئولوژیک جنگ سرد، تعامل سازنده در چهارچوب مؤلفه‌های اقتصادی را مدنظر قرار داده است.

با وجود فرازونشیب‌های فراوان در ادوار مختلف تاریخی روابط چین کمونیست با آفریقا^(۴)، انگاره کنونی چین از آفریقا علاوه بر تأثیرپذیری از نیازهای اقتصادی دو طرف غالباً متأثر از رویکرد کلان چین در عرصه نظام بین‌المللی است.

از این رو بسط تعاملات و مناسبات اقتصادی با آفریقا علاوه بر فواید ذاتی آن، تأمین‌کننده نیاز چین به افکار عمومی جهانی در راستای اهداف خویش است. (Taylor and Xiao, 2009: 710) در راستای همین سیاست، ارزش تجارت چین و آفریقا در فاصله ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۶ از ۵/۷ میلیون دلار به ۵۶ میلیون دلار رسیده است. در سال ۲۰۰۸ این رقم از ۱۰۰ میلیارد دلار نیز فراتر رفت. سرمایه‌گذاری‌های چین در آفریقا تقریباً از ۵۶ میلیون دلار در سال ۱۹۹۶ به ۳۷۰ میلیون دلار در سال ۲۰۰۶ یعنی بیش از ۶ برابر افزایش یافته است و این تعامل در برهه‌ای آنچنان افکار عمومی آفریقا را خرسند کرد که بانک جهانی گزارش مشروح خود در سال ۲۰۰۷ درباره فعالیت‌های اقتصادی چین و هند در آفریقا را با این بیان آغاز کرد که «منافع چین در سرمایه‌گذاری و تجارت با آفریقا نشان‌گر یک فرصت مهم برای رشد و ادغام قاره جنوب صحرا در اقتصاد جهانی است» (Jakobson, 2009: 404). با این حال سیاست آفریقایی چین بیش از اینکه با همکاری اقتصادی در حوزه‌های مختلف و سرمایه‌گذاری در مناطق کم‌توسعه آفریقا به دنبال تضمین نفت و بازارهای جدید صادراتی باشد، شامل اهداف استراتژیک است. این اهداف استراتژیک در راستای استراتژی کلان چین برای بهبود چهره یک قدرت بزرگ در حال رشد مسالمت‌جو، سازنده و مسئولیت‌پذیر در موضوعاتی نظیر تایوان، رقابت با ایالات متحده و بهره‌گیری از افکار عمومی در سطح جهانی است (یاکوبسن، ۱۳۸۸: ۷-۲۰۶). برای نمونه در ارتباط با مسئله تایوان به پشتوانه حمایت از کشورهای آفریقایی، چین توانست دامنه فعالیت‌های تایوان را به‌ویژه در نهادها و نیز حوزه اقتصاد با تنگنا مواجه کند. به طوری که در سال ۲۰۰۵ سنگال به‌عنوان یکی از کشورهای مهم فرانکوفون آفریقایی از سیاست پکن در قبال تایپه حمایت کرده و به دنبال آن در سال ۲۰۰۶ چاد نیز روابط خود را با تایوان قطع کرد (آلدن، ۱۳۸۷: ۱۶۲). این تصمیم‌گیری و حمایت در حوزه‌های کم‌اهمیت‌تر نظیر تصمیمات کمیته ملی المپیک در اعطای میزبانی این بازی‌ها به چین یا در کمیسیون بین‌المللی حقوق بشر در مورد نقص حقوق بشر در چین نیز توانسته اثر مثبت خود را بروز دهد (آلدن، ۱۳۸۷: ۱۶۱).

در مجموع به نظر می‌رسد که شاخص‌های استراتژیک اهمیت آفریقا در

دیپلماسی چین که در حوزه‌هایی نظیر اقتصاد (نفت فراوان آفریقا، منابع طبیعی و بازارهای سودآور صادراتی) و دیپلماتیک (حمایت آفریقا در نهادهای مختلف به‌ویژه در ایجاد اجماع در برابر تایوان) تعریف می‌شود، عمدتاً تحت تأثیر رویکرد موقعیت‌شناسانه چین در اولویت‌بخشی به شاخص‌های اقتصادی بوده و در همین راستا، هم جایگاه جهانی پکن و هم خواست این کشور را برای نشان دادن اینکه رشد چین برای نظم جهانی مفید و سازنده است ارتقا می‌بخشد.

۳-۲. ترکیه

علاوه بر چین و هند، سیاست خارجی ترکیه در قبال آفریقا نیز به‌شدت متأثر از نیازهای روبه‌رشد این کشور به‌ویژه در عرصه جهانی و منطقه‌ای و ضرورت ایفای نقش مؤثرتر در معادلات جهانی است. ضرورتی که عمدتاً تحت تأثیر فرایند جهانی‌شدن و الزامات برآمده از آن در اولویت‌بخشی به شاخص‌های اقتصادی برای تأمین سایر نیازهاست.

سیاست خارجی ترکیه به‌ویژه در عصر جدید و پس از فروپاشی شوروی پیرو تحولات داخلی و منطقه‌ای این کشور، چندین هدف استراتژیک را مدنظر خود داشته است که مهم‌ترین آنها در ارتباط با نقش آفریقا عبارتند از:

■ الحاق به اتحادیه اروپا: با وجود چالش‌های موجود فراروی این آرزوی دیرینه، ترکیه تلاش کرده است تا از نقش آفریقا و جلب حمایت آن علاوه بر تنوع‌بخشی به سیاست خارجی خود، قدرت مانور خویش را در الحاق به اتحادیه اروپا بالا برد.

■ تنوع‌بخشی به بازارهای انرژی: با وابستگی ۹۰ درصدی نفت ترکیه به خاورمیانه، تحولات پرفرازونشیب این منطقه ممکن است نیازهای درحال افزایش ترکیه را به انرژی با اختلال مواجه سازد. ازاین‌رو با کشف منابع جدید انرژی در آفریقا، ترکیه توجه خود را به قاره سیاه برای تأمین انرژی در راستای کاهش وابستگی به خاورمیانه معطوف کرده است. واردات ۱۱ درصدی گاز از الجزایر و نیجریه در راستای همین تلاش ترکیه است.

■ اهداف سیاسی در سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی: با توجه به تعدد

کشورهای افریقای و حضور آنها در نهادهای بین‌المللی، ترکیه توجهی خاص به بهره‌گیری از این جایگاه افریقا در پیشبرد اهداف سازمانی و سیاسی خود در عرصه بین‌المللی دارد (بخشی ۱۳۸۸: ۱۳۶-۱۳۵).

در راستای نیل به این اهداف، رویکرد اقتصادی به قاره سیاه به‌عنوان یکی از محرک‌ها و ابزارهای مهم سیاست خارجی ترکیه مدنظر قرار گرفته است و به همین دلیل از آغاز هزاره جدید در سال ۲۰۰۳ استراتژی ترکیه در مورد توسعه روابط اقتصادی با افریقا تدوین شد و به دنبال آن سال ۲۰۰۵، سال افریقا خطاب شد. حجم مبادلات تجاری طرفین تا سال ۲۰۰۳، ۵/۴ میلیارد دلار بوده که این رقم در سال ۲۰۰۶ به ۱۲/۸ میلیارد دلار رسید. میزان صادرات ترکیه به افریقا از ۲/۱ میلیارد در سال ۲۰۰۳ به ۹/۱ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۸ و میزان واردات در همین زمان از ۳/۳ میلیارد دلار به ۷/۸ میلیارد دلار ارتقا یافت. بنابراین حجم تجارت ۵/۴ میلیارد دلاری به ۱۶/۹ میلیارد دلار رسید (بخشی، ۱۳۸۸، UNCTAD 2008 quoted in).

مشاهده این افزایش حجم تجارت به‌ویژه در مقایسه با میزان ۱/۷ میلیارد دلاری دهه ۱۹۹۰، نشانگر آن است که مقامات ترک جایگاه افریقا را در تأمین نیازهای استراتژیک خود به‌ویژه از رهگذر توسعه روابط اقتصادی درک کرده‌اند.

۳. جمهوری اسلامی ایران در افریقا؛ ابزارها و راهکارها در توسعه روابط

با وجود پذیرش جایگاه مناسب اما ناشناخته افریقا در نیل به اهداف مندرج در سند چشم‌انداز و نیز نقش ویژه آن در دکرین تعامل سازنده، ذکر این نکته ضروری است که صرف رویکرد دیپلماسی عمومی در بهره‌گیری از ظرفیت‌های افریقا نمی‌تواند در میان و بلندمدت واجد اثرات مفید برای سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران باشد. این مسئله علاوه بر آنکه با اشاره به نوع رویکرد سایر قدرت‌ها نظیر چین، هند و اخیراً ترکیه مورد تأیید قرار می‌گیرد، با واکاوی مواضع مقامات افریقای در ضرورت و لزوم همکاری هرچه بیشتر جمهوری اسلامی در تقویت دیپلماسی سخت به‌ویژه در حوزه اقتصاد نیز تدقیق می‌شود (بنگرید به: خبرگزاری فارس، ۱۹ مهر ۱۳۸۹). بنابراین تنظیم اهداف متناسب با ابزارها ایجاب می‌کند که جمهوری اسلامی ایران در تعامل با افریقا دو محور را مدنظر قرار دهد: نخست

آنکه اجرای مؤثر دیپلماسی عمومی و همراه کردن اذهان برای بهره‌گیری در راستای اهداف، در هر منطقه نیازمند شناخت بسترها و نیازهای ابتدایی آن منطقه برای خوانایی دیپلماسی است و دوم آنکه اولویت بخشیدن به محورهای اقتصادی علاوه بر ایجاد یک پشتوانه مناسب برای دیپلماسی عمومی ایران در افریقا، واجد اثرات دوجانبه مفید برای ایران و افریقا است.

با توجه به این محورها مهم‌ترین آسیب‌های روابط جمهوری اسلامی ایران با افریقا عبارتند از:

۱. نگاه یکپارچه به کشورهای افریقایی: با وجود اینکه بخش اعظم قاره افریقا به لحاظ شرایط استعماری و تاریخی و تنوع قومی و در نتیجه تنش‌های داخلی با مشکلات عظیم دولت - ملت‌سازی و فقر مواجه‌اند اما نمی‌توان نگاهی عام به کشورهای این منطقه داشت. تنوع اقتصادها، تنوع قومی، زبانی و مذهبی در این بخش از جهان باعث شده است تا نتوان راهبردهای کلان و یکپارچه‌ای را در نظر گرفت. از این رو با وجود آنکه افریقا با داشتن جمعیت تقریباً ۵۰ درصدی مسلمان مستعد تعاملات و مناسبات با جمهوری اسلامی است اما این جمعیت علاوه بر پراکندگی سرزمینی به صورت کامل شیعه نبوده و از این رو تأثیرپذیری آنها از آراء و بازتاب‌های انقلاب به مراتب کمتر از نواحی پیرامونی جمهوری اسلامی ایران بوده است (محمدی، ۱۳۸۷: فصل هفتم). به همین دلیل شناخت نیازهای عموماً اقتصادی افریقا می‌تواند در بخش‌هایی که به‌ویژه کمتر متأثر از انقلاب ایران هستند مؤثر افتد.
۲. انجام اقدامات مقطعی و گذارا: در همین راستا انعطاف‌ناپذیری مقررات، کند بودن تصمیم‌سازی، فقدان محرک‌های لازم و بوروکراسی پیچیده باعث شده است تا سیاست‌ها یا روش‌های اعمال‌شده صورتی مقطعی به خود گیرد. چنان‌که تشویق بخش خصوصی برای فعالیت در افریقا یا برگزاری نمایشگاه‌هایی در کشورهای افریقایی در راستای حمایت و معرفی این بخش از جمله مصادیق آن بوده است (یعقوبی، ۱۳۸۸: ۶). علاوه بر آن، در ذکر دلایل انجام اقدامات مقطعی باید به اجرایی نشدن بسیاری از تفاهم‌نامه‌ها و قراردادهای ایران و افریقا از سوی ایران به دلیل عدم همکاری برخی از سازمان‌ها و شرایط سخت بانک‌ها در اعطای تسهیلات اشاره کرد (بخشی، ۱۳۸۹: ۲۹).

۳. نحوه تعامل جنوب - جنوب: با وجود آنکه پس از روی کار آمدن دولت نهم و کاربست دکترین تعامل سازنده، همکاری جنوب - جنوب محور تعاملات ایران با افریقا و امریکای لاتین قرار گرفت اما نوع سیاست‌های اتخاذی در تعامل جنوب - جنوب چندان با شرایط این جوامع تناسب نداشته است؛ چرا که اولاً رویکرد کمک‌ها، به صورت بلاعوض در نظر گرفته شده است، این در حالی است که برخلاف تصورات موجود، افریقایی‌ها به دنبال همکاری با محور «توسعه برای خود» هستند تا دریافت کمک‌های بلاعوض (موحدی قمی، ۱۳۸۷: ۴۹۸)؛ ثانیاً این کمک‌ها یا کم بوده یا آنکه متناسب با نیازها اجرا یا مدیریت نشده است. به طوری که با وجود ارسال اتوبوس و تراکتور به کشوری نظیر گینه، نبود قطعات و فناوری متناسب با آن باعث شده است تا این ابزارها عملاً بدون استفاده باقی بمانند (یعقوبی، ۱۳۸۸: ۷). بنابراین نحوه تعامل جنوب - جنوب باید فراتر از کمک‌های بلاعوض منجر به تعاملات تولیدی طرفین با هدف ارتقای ظرفیت‌ها شود.

۴. ضعف تفکر اقتصادی: رویکرد سیاسی دولت‌های پس از انقلاب اسلامی به افریقا و شرایط آن علاوه بر ایجاد یک ذهنیت نامناسب در مورد جایگاه این قاره، یکی از عوامل اصلی ضعف دیپلماسی اقتصادی ایران در این ناحیه است. چنان‌که به‌رغم صادرات ۲۲۷۳۰ میلیارد دلاری جمهوری اسلامی ایران به نقاط مختلف دنیا (۱۳۶۸-۱۳۷۶) تنها ۳۴۶ میلیون دلار آن به افریقا تخصیص یافت یا آنکه با وجود افزایش تعاملات اقتصادی با افریقا در دوره اصلاحات و به‌ویژه در دولت نهم، این افزایش عمدتاً به دلیل افزایش قیمت جهانی کالاها و یا صادرات تک‌محصولی ایران بوده است (موحدی قمی، ۱۳۸۷: ۹۰-۴۸۹).

علاوه بر تنوع رویکردی در سطح رسمی مناسبات اقتصادی که باعث تشتت ارتباطات نیز شده است، هراس بنیادین از بی‌ثباتی‌های موجود در این قاره نیز مزید بر علت شده و از این جهت باعث عدم تداوم سرمایه‌گذاری یا انجام سرمایه‌گذاری‌های کوتاه‌مدت شده است.

۵. عدم ثبات و استمرار در الگوهای سیاست خارجی: فراز و فرود سیاست‌ها در دولت‌های مختلف پس از انقلاب در قبال افریقا علاوه بر آنکه زحمات و تجربیات یک دولت خاص را در نگاه به یک منطقه یا ناحیه از بین می‌برد، با القای

عدم تمرکز در رویکردهای ایران به طرف مقابل، فرصت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری را سلب و زمینه حضور فعالانه سایر کشورها را فراهم می‌آورد. از سوی دیگر با وجود آنکه تاکنون شاهد ده‌ها اجلاس، هزاران سفر و امضای نزدیک به ۳۰۰ موافقت‌نامه تا پایان سال ۱۳۸۵ بوده‌ایم، عمده آنها یا به مرحله اجرا درنیامده (موحدی قمی، ۱۳۸۷: ۴۹۵) یا آنکه در مراحل اولیه تدوین باقی مانده است. به‌رغم وجود این مسائل و مشکلات در تعامل با آفریقا، به نظر می‌رسد توانایی‌های موجود در ابعاد گوناگون قدرت سخت و نرم جمهوری اسلامی ایران به گونه‌ای است که اصلاح و تغییر اولویت‌ها می‌تواند در تعقیب اهداف مؤثر واقع شود. از این رو نوشتار حاضر با اولویت‌بخشی به ضرورت شناخت نیازهای اقتصادی دوسویه ایران و آفریقا و نیز الزام به ایجاد پشتوانه برای دیپلماسی عمومی ایران مواردی را به‌عنوان ابزار یا راهکار برای ارتقای موقعیت ایران در تعامل با آفریقا و در نتیجه تحقق اهداف راهبرد تعامل سازنده ارائه می‌دهد:

۱. **پرهیز از انگاره عمومیت رویکردی به کشورهای آفریقایی:** همان‌گونه که در بخش آسیب‌شناسی بدان اشاره شد نمی‌توان نگاهی عام را به تمامی کشورهای منطقه آفریقا و نحوه مناسبات آنها با ایران تسری داد چراکه علاوه بر تنوعات موضوعی (قومی، زبانی و مذهبی) مداخله قدرت‌های بزرگ نیز در این امر مؤثر بوده است. بنابراین در راستای اجتناب از افزایش هزینه، جمهوری اسلامی ایران می‌تواند همانند سایر قدرت‌های در حال ظهور، تعاملات سیاست خارجی خود را در آفریقا بر محورهای مختلف اولویت‌بندی کند. چنان‌که در روابط با جوامع مسلمان از رویکرد هم‌زمان اقتصادی و سیاسی بهره گیرد و در ارتباط با سایر کشورها با شناخت زمینه‌های ضعف که عمدتاً در بخش اقتصادی است به بسترسازی برای آینده پردازد.

۲. **گنجاندن اولویت‌های راهبردی مناطق در قالب اسناد راهبردی:** تدوین برنامه‌های توسعه چندساله و اسناد چشم‌انداز که محتوا و گزاره‌های آنها عموماً فراتر از سطح کارگزاری این یا آن دولت است، مهم‌ترین حرکت برای نهادینه کردن نحوه مناسبات دو یا چندجانبه است. از این رو برای کاهش اثرگذاری شخصیت‌ها و فردمحوری می‌توان با تنظیم اولویت‌ها اهمیت مناطق را در این اسناد یادآور شد.



با تنظیم دو برنامه راهبردی فوق، شرایط و زمینه توسعه روابط اقتصادی فراهم می‌شود. بنابراین در سطح خرد با رویکردی اقتصادی اقدامات ذیل می‌تواند مفید باشد:

۳. اقتصاد، محور و پشتوانه دیپلماسی عمومی

۳-۱. **مدیریت کمک‌های اقتصادی:** به نظر می‌رسد تلاش برای خارج کردن سیر کمک‌ها از صورت بلاعوض و یا کاهش میزان آن و در مقابل، تأکید بر ایجاد بنیان‌های همکاری اقتصادی در اشکال دوسویه در مدیریت روابط مؤثرتر است. چرا که این اقدام علاوه بر رفع نیازهای ضروری و اولویت‌دار مردم کشورهای افریقایی، زمینه را برای حضور هرچه فعال‌تر ایران در این کشورها فراهم می‌کند؛ صدور درازمدت کالاهای ساخت جمهوری اسلامی ایران به افریقا، سرمایه‌گذاری در طرح‌ها و پروژه‌های توسعه‌ای و صدور خدمات فنی و مهندسی با ضمانت مناسب از جمله محورهایی است که می‌تواند مرکز توجه قرار گیرد (موحدی قمی، ۱۳۸۷: ۵۰۳).

۳-۲. **افزایش حضور بخش‌های اقتصادی غیردولتی:** نگاهی گذرا به سیاست‌های اقتصادی چین و هند در افریقا حاکی از آن است که مناسبات اقتصادی عمدتاً با محوریت بخش‌های دولتی نبوده و در کنار آنها بخش خصوصی همواره به صورت فعال حضور دارد (یاکوبسن، ۱۳۸۸: ۲۱-۲۱۸). از این رو تلاش بخش دولتی در معرفی هرچه بیشتر بازار گسترده افریقا و نیز ارائه کمک‌های اولیه از سوی دولت و چانه‌زنی‌های تعرفه‌ای و گمرگی در حمایت از بخش خصوصی می‌تواند به حضور پررنگ‌تر بخش‌های خصوصی کمک شایانی بکند. ایجاد مراکز تجاری، انبارهای کالا و وابسته‌های تجاری در نمایندگی‌های رسمی، شکل‌های دیگری از حضور فعال اقتصادی بخش‌های غیردولتی است. مزیت پررنگ کردن حضور این گروه‌ها در کشورهای افریقایی، افزایش قدرت چانه‌زنی دولت و در نتیجه بهره‌گیری از نفوذ این شرکت‌ها در کشورهای مقصد است.

۳-۳. **تعاملات نهادین:** صرف‌نظر از حضور مستقیم یا غیرمستقیم دولت در برنامه‌های روابط اقتصادی با کشورهای افریقایی، پیوند شبکه‌های رسمی با شبکه‌های نهادی به‌ویژه در سطوح بنیادی نهادها می‌تواند کانال‌های ارتباطاتی را

به‌ویژه در رقابت با سایر واحدهای فرامنطقه‌ای ارتقا بخشد. ازاین‌رو برگزاری نشست‌های مشترک میان سازمان‌های اقتصادی با حضور ایران نظیر اکو یا اوپک با نهادهای افریقایی نظیر اتحادیه افریقا علاوه بر پیوند موضوعی می‌تواند در معرفی نقش و جایگاه ایران نیز مؤثر باشد. این ظرفیت‌سازی می‌تواند در سطوح کلان با تنظیم موافقت‌نامه‌های تجاری و گمرکی به همکاری‌های مالی، اعتباری و تسهیل سرمایه‌گذاری و تقویت بخش‌های خصوصی منجر شود.

۳-۴. **تعاملات اقتصادی - اجتماعی:** علاوه بر چانه‌زنی‌های مستقیم اقتصادی، حوزه‌های مرتبط با تقویت بنیان‌های همکاری اقتصادی نیز می‌تواند در این راستا مؤثر باشد. گشایش مراکز پژوهشی، تأسیس بیمارستان‌ها و مراکز بهداشتی، مبادله کیفی دانشجویان با هدف ایجاد ذهنیت فعالانه و کاهش آثار تبلیغات منفی و غیره علاوه بر آنکه مسیر راهبرد دیپلماسی نرم را هموار می‌کند با ایجاد تحول در نگرش و رویکردهای اقتصادمحور، پشتوانه‌ها و نقاط اتکا را برای اجرایی شدن اهداف متنوع می‌سازد.

نتیجه‌گیری

اتخاذ دیپلماسی فعالانه بر محور جنوب - جنوب به‌ویژه در دولت نهم و دهم، زمینه اهمیت یافتن مناطقی را در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران فراهم آورد که تاکنون در حاشیه گفتمان‌های سیاست خارجی قرار داشتند. این دیپلماسی که تا حد زیادی متأثر از راهبرد تعامل سازنده و سیاست تعاملی ضدنظام سلطه می‌باشد، باعث شد تا در راستای تحقق هدف عالی این رویکرد که همانا نقد و اصلاح نظام ناعادلانه بین‌المللی موجود و زمینه‌سازی برای تعدیل آن است، امریکای لاتین و افریقا واجد اهمیت فزاینده‌ای به‌ویژه در سطح جهان در حال توسعه شوند. ازاین‌رو شاهدیم که در اثنای تحقق و عینیت این گفتمان، دیپلماسی عمومی به‌عنوان ابزاری مهم در تعاملات و مناسبات چندسویه به‌عنوان ابزار اصلی سیاست خارجی مورد توجه قرار گرفت. با این حال بهره‌گیری از این ابزار در شرایط رقابت با سایر کشورهای حاضر در این مناطق به‌ویژه افریقا بدون توجه به بسترهای نیاز و خواست این مناطق تا حد زیادی نتوانسته کارویژه اصلی خود را بنمایاند.

متأثر از این روند نگاهی به رویکردهای حاکم بر سیاست خارجی قدرت‌های درحال ظهوری نظیر هند، چین و ترکیه نشان می‌دهد که بهره‌گیری از قدرت نرم و جایگاه مهم و درحال افزایش افریقا در نظام بین‌المللی نمی‌تواند صرف نگاه سیاسی و بدون توجه به شرایط خاص حاکم بر منطقه باشد. بنابراین این نوشتار با استنتاج نحوه و شیوه تعامل قدرت‌های درحال ظهور با افریقا، الزام رویکرد سیاست خارجی ایران را بر آن می‌بیند که بسط تعاملات اقتصادی دوجانبه در سطح فراگیرتر از موقعیت فعلی با توجه به نیازهای توسعه‌ای افریقا بهتر می‌تواند هادی دیپلماسی عمومی جمهوری اسلامی ایران در تقابل و چانه‌زنی با قدرت‌های بزرگ در نظام بین‌المللی باشد. درعین حال نباید فراموش کرد که تحقق این امر نیز با چالش‌هایی مواجه خواهد بود که مهم‌ترین آنها عبارتند از: ۱. حضور فعالانه قدرت‌های غربی به‌ویژه آمریکا و فرانسه در افریقا و تلاش برای بهره‌گیری از نفوذ خود در راستای کم‌رنگ کردن فعالیت‌های اقتصادی و سیاسی سایر کشورها؛ ۲. اقتصاد نفتی و تقریباً مشابه جمهوری اسلامی ایران با افریقا که باعث عدم تناسب در رفع نیازها می‌شود؛ ۳. روند رو به ظهور و حضور بیشتر رژیم صهیونیستی در افریقای جنوب صحرا که قطعاً در تقابل با منافع ملی ایران خواهد بود؛ ۴. حضور پررنگ اقتصادهای درحال ظهور که با اتکا به دیپلماسی چندجانبه خود فعالیت‌های اقتصادی گسترده‌ای را در مقایسه با ایران در منطقه تعریف کرده‌اند. بااین‌حال تدوین راهبردهای کلان و منسجم و پرهیز از اقدامات غیرنهادی در کنار ایفای نقش فعالانه در بسط دیپلماسی اقتصادی با کشورهای منطقه و نیز قدرت‌های درحال ظهور می‌تواند به نهادینه شدن نقش ایران در منطقه کمک کند.*

یادداشت‌ها

۱. در ارتباط با تحولات گفتمانی سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران بنگرید به: دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۸۸.
۲. برای آگاهی از اصول، مبانی، اهداف و جهت‌گیری‌های گفتمان اصلاحات و سیاست تنش‌زدایی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران بنگرید به: دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۸۸؛ ازغندی، ۱۳۸۱، بخش اول.
۳. در کنار هند، ۸ کشور دیگر تشکیل‌دهنده گروه ۹ عبارتند از: بوركینافاسو، چاد، ساحل عاج، گینه استوایی، غنا، گینه بیسائو، سنگال و مالی.
۴. در ارتباط با ادوار تاریخی حضور چین در افریقا و تعاملات دوجانبه به‌ویژه در دوران جنگ سرد بنگرید به: (انتصار، ۲۵۳۶).

منابع

الف - فارسی

- آلدن، کریس. ۱۳۸۷. «سیاست خارجی جدید چین در آفریقا»، ترجمه احمد بخشی، *مطالعات آفریقا*، شماره ۱۸، صص ۱۸۹-۱۴۹.
- ازغندی، علیرضا. ۱۳۸۱. *سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: قومس.
- الهی، همایون. ۱۳۸۳. *شناخت ماهیت و عملکرد امپریالیسم*، تهران: قومس.
- انتصار، نادر. ۲۵۳۶. *سیاست خارجی چین در آفریقا*، بی جا.
- بخشی، احمد. ۱۳۸۸. «بررسی تاریخی حضور ترکیه در قاره آفریقا»، *مطالعات آفریقا*، شماره ۲۰، صص ۱۶۴-۱۲۱.
- بخشی، احمد. ۱۳۸۹. «ایران در سرزمین فرصت‌ها»، *همشهری دیپلماتیک*، شماره ۴۱، خرداد، صص ۲۹-۲۴.
- خبرگزاری فارس. ۱۹ مهر ۱۳۸۹. «رئیس کمیسیون اتحادیه آفریقا خواستار سرمایه‌گذاری کشورهای عربی در آفریقا شد»، در <http://farsnews.com/8907181543>، (مشاهده ۲۴ مهر ۱۳۸۹).
- دهقانی فیروزآبادی. سید جلال. ۱۳۸۸. *سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: سمت.
- ساعی، احمد. ۱۳۸۵. *مسائل سیاسی - اقتصادی جهان سوم*، تهران: سمت.
- سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴. ۱۳۸۳. مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*. ۱۳۸۴. تدوین جهانگیر منصور.
- کتبی الهمدی. ۳۰ شهریور ۱۳۸۹. «ایران برخلاف کشورهای غربی شریک خوبی برای قاره آفریقا است». در <http://farsnews.com/8906300171> (مشاهده ۲۰ مهر ۱۳۸۹).
- گاندی، ایندیرا. ۱۳۶۳. *ندای مردم، ایمان مردم*، تهران: توس.
- محمدی، منوچهر. الف، ۱۳۸۷. *آینده نظام بین‌الملل و سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: دانشکده وزارت خارجه.
- محمدی، منوچهر، ب. ۱۳۸۷. *بازتاب جهانی انقلاب اسلامی*، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.



- مولانا، محمد؛ محمدی، منوچهر. ۱۳۸۸. *سیاست خارجی ایران در دولت احمدی نژاد*، تهران: دادگستر.
- موحدی قمی، محسن. ۱۳۸۷. «روابط جمهوری اسلامی ایران و قاره افریقا: راهبرد روابط در چهارچوب چشم انداز ۲۰ ساله کشور»، *فصلنامه سیاست خارجی*، سال ۲۲، شماره ۲، صص ۴۷۹-۵۱۴.
- یاکوبسن، لیندا. ۱۳۸۸. «عوامل مؤثر و محدودکننده دیپلماسی چین در افریقا»، ترجمه محمدرضا تخشید و فریبرز ارغوانی، *مطالعات افریقا*، شماره ۲۰، صص ۲۳۸-۲۰۵.
- یعقوبی، مجید. ۱۳۸۸. «جمهوری اسلامی ایران و افریقا»، گزارش اتاق فکر دفتر مطالعات سیاسی، *ماهنامه تحلیل‌ها رویدادها*، شماره ۲۰، صص ۹-۵.

ب - انگلیسی

- Ayiar, M. 2008. "From Yesterday to Tommorrow", *Africa Quarterly*, Vol. 48, No. 1, PP.22-28.
- Bruce, Maddy-Weitzman. 1997. "The Islamic Challenge in North Africa", *Middle East Review of International Affairs*, Vol.4, No.2. July.
- Desai, N. 2009. "India and Africa: A New Engagement", *India Quarterly*, 65. 4. PP.413-429.
- Fischer, L. 1983. *The Life of Mahatma Gandhi*, New York: Harper and Row.
- Jakobson, L. 2009. "China's Diplomacy Toward Africa: Drivers and Constraints", *International Relation of the Asia Pasific*, Vol. 9, pp.403-433.
- Lantigen, M. 2009. *Chinece Foreign Policy: An Introduetion*, New York and London: Routledge.
- Ramamurthi, T. C. 1997. "Foundations of Indias Africa Policy", *Africa Quarterly*, Vol. 37, PP.34-51.
- Rosen, Bary. Ed. 1988. *Iran, Since the Revolution: Internal Dynamics, Regional Conflicts and Superpowers*, New York: Brooklyn College.
- Taylor, I, Xiao. Y. 2009. "A Case of Mistaken Identity: China Inc. and Its Imperialism in Sub - Saharan Africa", *Asia Politics and Policy*, Vol. 1, No. 4, PP.709-725.
- Zweiri, M. Awwad, R. Spring 2010. "Obama's Smart - Power Strategy, One year on: The Case of Middle East", *Digest of Middle East Studies*, PP.1-14.