

واکاوی فرآیند تصمیم‌سازی در الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی از منظر ساختار- کارگزار

فاطمه میرزایی^۱، احمد بخشایشی^۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۲/۱۸

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۵/۱۱

چکیده: فرآیند تصمیم‌سازی در الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی در ده سال گذشته یکی از مسائل مهم حوزه سیاست خارجی ایران به شمار آمده و این سؤال را به ذهن بسیاری از محققان متبادر نموده است که فرآیند تصمیم‌سازی در الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی از منظر ساختار- کارگزار بر مبنای چه رویکرد، مؤلفه‌ها و عناصری قابل تبیین و ارزیابی می‌باشد؟ در پاسخ به این سؤال، تحلیل‌های گوناگون و متضادی بر مبنای دو رویکرد ساختارمحوری و کارگزارمحوری صورت پذیرفته است که هر کدام از این رویکردها بر مبنای چشم‌انداز خاص خود به تحلیل این مسئله پرداخته‌اند که به دلیل نگاه تک بُعدی حاکم بر این رویکردها، پاسخ جامع و کاملی را در بر نداشته است. در این مقاله تلاش خواهد شد این مسئله مهم در سیاست خارجی ایران بر مبنای رویکرد تعامل ساختار- کارگزار مورد مذاقه و مطالعه قرار گیرد. فرض حاکم بر این نوشتار این است که فرآیند تصمیم‌سازی در الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی در چارچوب رویکرد تعامل ساختار و کارگزار از منظر سازه‌انگاری بر مبنای تأثیرگذاری ساختار بین‌المللی و کارگزاری دولت ایران مبتنی بر مؤلفه‌های مادی و معنایی قابل تحلیل و ارزیابی می‌باشد.

واژگان اصلی: ساختار- کارگزار، ساختارمحوری، کارگزارمحوری، سازه‌انگاری، گروه ویژه اقدام مالی.

۱. دانشجوی دکترای دانشکده علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران

۲. استاد گروه اندیشه‌های سیاسی دانشکده علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران (نویسنده

مسئول)

مقدمه

بیش از یک دهه است که موضوع پیوستن جمهوری اسلامی ایران به گروه ویژه اقدام مالی^۱ به یکی از مسائل چالش برانگیز در حوزه سیاست خارجی ایران تبدیل شده است. گروه ویژه اقدام مالی در چارچوب یک نهاد جدید با هدف مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم فعالیت می‌کند و در یک دهه گذشته این سازمان ایران را در فهرست کشورهای لیست سیاه^۲ قرار داده است و توصیه‌هایی به ایران در راستای پیوستن به گروه ویژه اقدام مالی و سایر کشورها درخصوص انجام اقداماتی علیه ایران مطرح نموده است. ایران در طی چند سال اخیر با انجام اقداماتی نظیر تصویب «قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم»، نظارت بر فضای کسب و کار و ارزیابی بر پرداخت مالیات‌ها تلاش کرده است تا تردید و شبهه‌های حاکم در مورد تأمین مالی تروریسم را از طریق شفاف‌سازی بیشتر کاهش دهد. دولت ایران پس از انعقاد توافق‌نامه برجام با کشورهای ۵+۱ دائماً بر لزوم ایجاد روابط هدفمند با سازمان‌های بین‌المللی تأثیرگذار در بسط مناسبات مالی با دنیا و اهمیت آن تأکید می‌ورزد یکی از چالش‌های بزرگ عدم جذب سرمایه خارجی و تسهیل مبادلات بین‌المللی ایران با دنیا را استمرار نام ایران در لیست سیاه گروه ویژه اقدام مالی عنوان می‌کند و همواره نهادها و کارگزاران دولت ایران بر این موضوع تأکید داشته‌اند که همکاری و تعامل با گروه ویژه اقدام مالی موجب افزایش همکاری‌های مالی، تجاری و اقتصادی با مؤسسات مالی، شرکت‌های بین‌المللی، بنگاه‌های اقتصادی و بانک‌های بین‌المللی خواهد شد، چرا که تمامی مؤسسات مالی بین‌المللی متعهد و موظف هستند که تمامی استانداردهای مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم را اجرا نمایند و اگر ایران روابط خود را با پیوستن به این گروه و پذیرش قوانین حاکم این گروه که در دنیا مورد پذیرش قرار گرفته است به انجام نرساند و همچنان در لیست سیاه گروه ویژه اقدام مالی باقی بماند به دلیل آنکه در فهرست کشورهای پرمخاطره و غیرهمکار قرار خواهد داشت امکان همکاری و تعامل مؤسسات مالی با ایران کاملاً قطع خواهد شد و یا در صورت استمرار این روابط از طریق کانال‌های غیرمتعارف، در نهایت هزینه‌های معامله برای ایران به صورت سرسام‌آوری افزایش یافته و این از منظر منطق اقتصادی به نفع ایران نخواهد بود.

¹ Financial Action Task Force

² Black List

نهاد های دولتی و طرفداران عضویت ایران به گروه ویژه اقدام مالی عنوان می‌کنند فعالیت‌های اقتصادی ایران در عصر حاضر نیازمند زیرساخت‌های جهانی می‌باشد که این زیرساخت‌ها نیز با همکاری‌های بین‌المللی مانند عضویت در گروه ویژه اقدام مالی به دست می‌آید. در مقابل، مخالفان الحاق ایران به این گروه مطرح می‌کنند عضویت ایران در گروه ویژه اقدام مالی برخلاف اصول ۱۵۲ و ۱۵۳ قانون اساسی است که به منظور ممانعت از تحت سلطه قرار گرفتن ایران در زیر یوغ بیگانگان تدوین گردیده است و گروه ویژه اقدام مالی را ابزار استکبار و توطئه‌ای برای به زانو درآوردن سیاست خارجی ایران قلمداد می‌کنند

در مطالعه و تحلیل فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی است که از زوایای مختلف قابل تجزیه و تحلیل می‌باشد یکی از نظریه‌هایی که در فهم بهتر چگونگی فرآیند تصمیم‌سازی ایران در رابطه با الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی می‌تواند به صورت شفاف‌تری معضلات و زوایای این مسئله را آشکار سازد، تحلیل فرآیند الحاق ایران به این نهاد در قالب تعامل «کارگزار- ساختار»^۱ است. در باب فرآیند چگونگی تصمیم‌سازی در سیاست خارجی ایران از منظر نظریه‌های روابط بین‌الملل، بحث‌های مفصلی صورت پذیرفته است و تحلیل‌هایی که پیرامون فرآیند تصمیم‌سازی در سیاست خارجی ایران انجام شده است غالباً بر مبنای رویکردهای ساختارمحور و یا رویکردهای کارگزارمحور، سیاست خارجی ایران را مورد تجزیه و تحلیل قرار داده‌اند. در این مقاله تلاش خواهد شد یکی از مهم‌ترین مسائل عرصه سیاست خارجی ایران یعنی فرآیند تصمیم‌سازی در خصوص الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی طبق رویکرد تعامل کارگزار-دخیل در این مسئله یعنی ساختار از منظر نظریه سازه‌انگاری^۲ بر مبنای تأثیر و تأثر متقابل ساختار و کارگزار بر یکدیگر در یک فرآیند مبتنی بر تعامل، تکوین و قوام‌یافتگی از زاویه تأثیر و تأثر متقابل سه رویکرد اصلی دخیل در این مسئله یعنی ساختار بین‌المللی، ساختار داخلی و کارگزار انسانی مورد مذاقه و توجه قرار گیرد. بر مبنای هدف اصلی این پژوهش در این مقاله ابتدا کلیتی از نظریه سازه‌انگاری و نحوه تعامل ساختار- کارگزار از نگاه این نظریه مطرح خواهد شد، سپس به معرفی گروه ویژه اقدام مالی و مهم‌ترین اهداف آن پرداخته می‌شود و پس از آن روند تصمیم‌گیری الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی مورد بررسی و تحلیل قرار خواهد گرفت.

¹ Agent- structure

² Constructivism

پیشینه تحقیق

چگونگی فرایند تصمیم سازی در سیاست خارجی ایران از زاویه ساختار کارگزار موضوعی است که مورد توجه گروهی از صاحب نظران و محققان سیاست خارجی ایران قرار گرفته است. بیشتر مطالعات و تحقیقاتی که در این خصوص صورت گرفته است بر مبنای دو رویکرد کلان ساختار محوری و یا کارگزار محوری تصمیم گیری در سیاست خارجی ایران را مورد بررسی قرار داده اند، البته در این میان گروهی از محققان نیز فرایند تصمیم سازی در سیاست خارجی ایران را از زاویه نظریه سازه گذاری مورد تبیین و مذاقه قرار داده اند اما در باب چگونگی فرایند تصمیم سازی در الحاق یا عدم الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی از منظر ساختار- کارگزار تحقیقی صورت پذیرفته و تحقیقات و مقالات نگارش شده در این خصوص بیشتر در رابطه با بیان نکات مثبت و منفی الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی بوده است. در این رابطه اگر کتب و مقالات مرتبط با فرایند تصمیم سازی در سیاست خارجی ایران را مدنظر قرار دهیم می توان به این موارد اشاره کرد.

- کتاب چارچوب تحلیلی بررسی سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، نشر نی، نویسنده روح الله رضوانی، سال نشر ۱۳۸۰، نویسنده در این کتاب بر اساس تصمیم گیری در نظام بین الملل در را مبنای حاکمیت ساختار مورد تبیین قرارداده و معتقد است دولت ایران باید رفتاری ساختار پذیرانه در عرصه سیاست خارجی را در پیش بگیرد (رضوانی، ۱۳۸۰).

- کتاب سیاست خارجی جمهوری اسلامی بازبینی نظری و پارادیم ائتلاف محمود سریع القلم که در سال ۱۳۷۹ منتشر شده است از دیگر آثاری است که ضرورت پذیرش ساختار گرایی در سیاست خارجی ایران در چارچوب ائتلاف و اتحاد را مورد بررسی و توجه قرار داده است (سریع القلم، ۱۳۷۹).

- کتاب تحولات نظام بین المللی و سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران نویسنده محمد ستوده که در سال ۱۳۸۶ منتشر شده است به تحلیل سیاست خارجی ایران از منظر لزوم تعامل ساختار کارگزار با یکدیگر پرداخته و آموزه های ایدئولوژیک نظام سیاسی ایران در کنار واقعیات عینی نظام بین المللی مبنای تحلیل و بررسی سیاست خارجی ایران قرار داده است (ستوده ۱۳۸۶).

- مقاله چارچوب تحلیل ساختار، کارگزار در سیاست خارجی ایران که توسط ابراهیم آقا محمدی در سال ۱۳۹۰ به تحریر در آمده است، سیاست خارجی ایران را از منظر سازه انگاری و تعامل ساختار و کارگزار تبیین نموده و نویسنده معتقد است سیاست خارجی ایران تابع تاثیرگذاری هم زمان ساختار و کارگزار می باشد (آقا محمدی، ۱۳۹۰).

- مقاله بررسی رویکردهای سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران از منظر ساختار کارگزار، نویسنده عبدالله قنبرلو که در سال ۱۳۸۷ به چاپ رسیده است یکی از مقالاتی است که سیاست خارجی ایران براساس تاثیر و تاثر متقابل و قوام دهی ساختار و کارگزار مورد واکاوی و تحلیل قرار داده است نویسنده در این مقاله بیشتر به معرفی مولفه های ساختاری نظام بین المللی بر سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران پرداخته است (قنبرلو ۱۳۸۷).

- مقاله ابعاد جزایی FATF از منظر فقه و حقوق خصوصی اسلامی که توسط محمد اسحاقی در سال ۱۳۹۹ به چاپ رسیده است ابعاد الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی را از منظر اصول فقه را مورد تحلیل قرار داده و همچنین زوایای الحاق ایران به این نهاد را از زاویه حقوقی مورد توجه قرار داده است (الحاقی، ۱۳۹۹).

- مقاله اهمیت روابط با گروه ویژه اقدام مالی در پسابرجام نيزدر سال ۱۳۹۵ توسط حسن عالی پور به تحریر در آمده است در این مقاله نویسنده مزایا و معایب پیوستن ایران به این نهاد بین المللی را از زاویه توصیه های این نهاد مورد توجه قرار داده است (عالی پور، ۱۳۹۵).

مبانی نظری

یکی از رهیافت‌های مهم در حوزه روابط بین‌الملل، رهیافت سازه‌نگاری است. اولین اندیشمندی که از مفهوم سازه‌نگاری در تحلیل مسائل روابط بین‌الملل و سیاست خارجی استفاده کرد نیکلاس اونف^۱ بود، اونف با تأکید بر معنا، زبان و کنش‌های کلامی واقعیات اجتماعی را در زمره برساخته‌های زبانی می‌دانست و بر این باور بود که تمامی پدیده‌های اجتماعی که قالب واقعی را در عرصه بین‌المللی می‌یابند نقطه زایش و حیات خود را از معنا، زبان و فهم بین‌ذهانی آغاز کرده‌اند و در بسترهای خاص تاریخی و اجتماعی تکوین، تکامل و قوام یافته‌اند. سازه‌نگاری رهیافتی وسیع و دارای شاخه‌های متفاوتی است و از دو جریان مسلط این رهیافت می‌توان به سازه‌نگاران تفسیری همانند الکساندر اونف که به معنا و زبان بیشتر تکیه دارند و سازه‌نگاران مدرن نظیر الکساندر ونت^۲ اشاره نمود که در کنار توجه به ابعاد معنایی، به ابعاد مادی، تأثیرگذار بر روابط بین‌الملل اشاره می‌کند و معتقد است که سازه‌نگاری جریانی یکدست و واحد نیست و سازه‌نگاری براساس تأثیر امور

¹ Nicholas Onuf

² Alexander Wendt

معنایی بر امور مادی و امور مادی بر امور معنایی راهی میانه به شمار می‌آورد که در ابعاد میان جریان اصلی اثبات‌گرایانه روابط بین‌الملل و جریان انتقادی فرا اثبات‌گرایانه روابط بین‌الملل قرار می‌گیرد (ونت، ۱۳۸۴: ۲۵). ونت از زاویه معرفت‌شناختی معتقد است که سازه‌انگاری بر دو مبنای تفسیری و تکوینی استوار است و قائل به تمایز میان تفسیر و تبیین نیست و تبیین را هم از نگاه علی و هم از جنبه تکوینی و تکاملی مورد توجه قرار می‌دهد و بر این باور است که معناها و منافع برساخته‌های اجتماعی هستند که براساس فهم بین‌ذهانی شکل گرفته و حاصل تأثیر و تأثر ماده بر معنا و معنا بر ماده در یک فرآیند تعاملی هستند (Wendt, Alexander, 1992: 321). در واقع از منظر سازه‌انگاری، منافع و سیاست‌ها به شکل اجتماعی قوام می‌یابند و هویت‌ها و منافع کنشگران محصول ساختارهای اجتماعی بین‌ذهانی است. سازه‌انگاران هم بر مقوله ایده‌ها، معانی و نقش متغیرهای فکری در شکل‌گیری رفتار دولت‌ها در سیاست خارجی به عنوان یک بازیگر بین‌المللی تأکید دارند و هم از سوی دیگر، پذیرش واقعیات مادی آنها را از پس‌ساختارگرایان متفاوت می‌سازد. سازه‌انگاری به برساختگی^۱ هویت‌ها و منافع تأکید دارند و این برساختگی را حاصل تعامل، تأثیر و تأثر، قوام‌یافتگی هم مادی‌گرایی^۲ و هم معناگرایی^۳ به شمار می‌آورند. در واقع بر مبنای معناگرایی، فرهنگ حاکم بر اجتماع مجموعه‌ای پیچیده شامل معارف، اعتقادات، هنرها، صنایع، فنون، اخلاق، قوانین، سنن، و بالاخره تمامی عادات، رفتار و ضوابطی که فرد بمنزله عضوی از جامعه خود فرا می‌گیرد (موسوی و ابطحی، ۱۳۹۸: ۱۶۱) البته نقش امور مادی را هم در شکل‌گیری ایده‌ها و معانی مورد تغافل قرار نمی‌دهند و به تأثیر و تأثر این دو یعنی امور معنایی بر امور مادی اعتقاد دارند، اما در پدیده‌های اجتماعی در یک چارچوب تکوینی نقش ساختارهای هنجاری و معنایی را بر منافع کشورها و محدودیت‌هایی که بر رفتار آنها تحمیل می‌شود، مورد توجه قرار می‌دهند. سازه‌انگاری با نفی الگوی پوزیتیویستی صرف مادی‌گرایانه عنوان می‌کند تحلیل جامعه به عنوان برساخته‌ای از تعامل انسان‌ها باید برحسب وابستگی به معیارهای تفسیری و با توجه به ایده‌ها و معانی مشترک انجام شود (همیلتون، ۱۳۸۱: ۲۳۱).

در چارچوب تأثیر و تأثر متقابل امور معنایی و امور مادی بر یکدیگر از منظر سازه‌انگاری هر مسئله و موضوعی در زندگی اجتماعی بشری برساخته شدن خود را در یک فرآیند تعاملی و تکوینی براساس

1 Constructed

2 Objectivism

3 Subjectivism

تأثیرپذیری از نظام جهانی تا نهادهای داخلی و وضعیت فکری یک فرد و در یک کردار اجتماعی به دست می‌آورد (راب استونز، ۱۳۷۹: ۲۴۴). ونت علاوه بر تأثیرپذیری امور معنایی و امور مادی بر یکدیگر مطرح می‌کند که برداشت‌های کارگزار و ساختار که در خلق پدیده‌های اجتماعی نقش‌آفرین هستند هم از امور معنایی و هم امور مادی تأثیر می‌پذیرند و چگونگی خلق این پدیده‌ها را ناشی از تأثیرگذاری و تأثیرپذیری ساختار و کارگزار بر یکدیگر می‌داند. به اعتقاد او انسان‌ها به عنوان کارگزار و نهادها به عنوان بخشی از ساختار، کنشگرانی هدفمند هستند که کنش‌های آنها با یکدیگر به خلق و تغییر شکل جامعه‌ای که در آن زندگی می‌کنند، می‌انجامد و جامعه از روابط اجتماعی ساخته شده که به تعامل‌های میان این کنشگران هدفمند ساختار می‌دهد (Wendt, 1987: 134). سازه‌انگاری در بررسی خود بر ساخت اجتماعی و موضوعات اجتماعی تأکید دارد و در عین حال در پژوهش‌های خود به مولفه‌های فرهنگی، هویتی، زبانی، تکوینی بودن رابطه ساختار و کارگزار و نقش هویت، هنجارها و نهاد‌های اجتماعی در انتخاب منافع و عملکرد کشورها توجه دارد (حسینی و مایلی، ۱۳۹۹: ۱۴۷).

در حوزه تصمیم‌سازی در سیاست خارجی دولت‌ها، عموماً سه رویکرد بنیادین وجود دارد که به تحلیل فرآیند چگونگی تصمیم‌سازی توسط کنشگران در عرصه نظام بین‌الملل می‌پردازند. رویکرد ساختارمحور، ساختارمحوری نگرش کل‌گرایانه^۱ در تحلیل مسائل علوم اجتماعی به شمار می‌آید. در این نگرش قوانین علمی به شکلی عام به گونه‌ای که محققین باید آنها را کشف نمایند تا براساس فهم این قوانین که ثابت و غیرقابل تغییر هستند، وجود دارد؛ براساس این رویکرد در رشته روابط بین‌الملل قوانینی عام و جهان‌شمول وجود دارد که امکان تخطی از آنها وجود ندارد و سیاست خارجی دولت‌ها تابع اصول و قوانین عامی است که خارج از اراده مستقل دولت‌ها به این بازیگران تحمیل می‌گردد و در رابطه میان ساختار و کارگزار این ساختار است که در یک سازوکار خاص برای تعریف منافع دولت‌ها و چگونگی تأمین آن تعریف می‌کند و اگر دولت‌ها که نقش بازیگران و کارگزاران این ساختار را دارند خود را با این ساختار منطبق و همسو کنند، امکان موفقیت در عرصه سیاست خارجی را خواهند داشت و در غیر این صورت ساختار بین‌المللی با اعمال فشار زمینه ناکامی آنها در این حوزه را فراهم خواهد ساخت. از نظر ساختارگرایان نظام بین‌الملل عمدتاً ترکیبی از عوامل مادی است و در نتیجه قدرت و منافع مادی و چگونگی توزیع آنها در درون نظام مشخص می‌شود و می‌توان نظریات واقع‌گرایی، نئواقع‌گرایی، دیدگاه مارکسیستی و حتی نئولیبرالیسم را از

¹ Structurationist

نمایندگان این رهیافت دانست (آقامحمدی، ۱۳۹۰: ۱۵).

رویکرد کارگزارمحور یکی دیگر از چارچوب‌های چگونگی تصمیم‌سازی در حوزه سیاست خارجی به شمار می‌آید و رهیافت ساختارمحوری را نفی و به دنبال تلاش برای نگرش ساختارمحوری در روابط بین‌الملل است. از نگاه این رویکرد، هر ساختاری کارگزاران مخصوص خود را داشته و این کارگزاران یعنی دولت‌ها و نهادها و حتی گاه افراد هستند که به عنوان منشأ تحولات عمل می‌کنند. نگرش کارگزارمحور معتقد است تحولات تاریخی گستره‌ای است که قویاً تحت تأثیر اراده کارگزاران بوده است و از این رو، ساختارگرایی قادر به ارائه تحلیل دقیق و کاملی از چگونگی فرآیند تصمیم‌سازی از سیاست بین‌الملل نیست (R. B. J. Walker, 1995: 339). جریان‌های کارگزارمحور در روابط بین‌الملل متعدد هستند، اما از شاخص‌ترین آنها می‌توان به نظریات انتقادی اشاره نمود. اندرو لینک لیتر^۱ از برجسته‌ترین نظریه‌پردازان انتقادی، امکان تحول در عرصه سیاست جهانی را در چارچوب نظام‌های «درون‌گذار و برون‌گذار» براساس موفقیت بر این نظام‌ها در قالب برابری اخلاقی تمامی افراد برای شرکت در گفتگوهای آزاد پیرامون تغییر در ساختار جامعه و سیاست بیان می‌کند و با تأکید بر کارگزاری انسانی که به دنبال اخلاق و عدالت در روابط بین‌الملل است، دولت‌ها به شکل اجتماعی برساخته شده‌اند و شکل اجتماعی آنها لزوماً ثابت نیست و ممکن است جای خود را به اشکال اجتماعی دیگری بدهند، از این رو راه برای تغییر در ساختار روابط بین‌الملل باز است (قنبرلو، ۱۳۸۷: ۳۵۶). بر این اساس آگاهی و بینش در کنار اراده تصمیم‌گیری کارگزار، قدرت انتخاب را برای کارگزار امکان‌پذیر می‌سازد.

رویکرد سومی که در باب فرآیند تصمیم‌سازی در سیاست خارجی وجود دارد حاکی از قوام‌بخشی دائمی و مستمر میان کارگزار و ساختار است. در حوزه نظریه‌های روابط بین‌الملل، نظریه سازه‌نگاری یکی از اصلی‌ترین نظریاتی است که برای فهم صحیح رابطه ساختار و کارگزار عنوان می‌کند که در حیات اجتماعی بشری، انسان‌ها و سازمان‌هایی که توسط انسان خلق می‌شوند کنشگرانی هدفمند به شمار می‌آیند و اعمال و کنش‌های این کارگزاران موجب تغییر ساختار جامعه‌ای می‌شود که در آن زندگی می‌کنند و جامعه در چارچوب ارتباطات اجتماعی برساخته شده ناشی از تعاملات این کارگزاران با یکدیگر به شکل هدفمندی ساختاری را بوجود آورده است و به این ترتیب کارگزاران انسانی و ساختارهای اجتماعی، در هم تنیده و در وابستگی متقابل به سر

¹ Andrew LinkLater

می‌برند (ونت، ۱۳۸۵: ۲۶۶). سازه‌انگاری معتقد است ساختار و کارگزار به شکلی متقابل به یکدیگر قوام می‌بخشند و آنچه قوام متقابل ساختار و کارگزار را ممکن می‌سازد، قواعد هستند (حسینی و مایلی، ۱۳۹۹: ۱۴۱). ساختار بین‌المللی از نگاه سازه‌انگاری، نظام و سیستمی است که به خواسته‌ها و انتخاب‌های کارگزاران خود یعنی دولت‌ها جهت و سمت و سو می‌دهد، اما این سیستم هم توسط دولت‌ها مورد تعدیل و تغییر قرار می‌گیرد. در واقع رویکرد سازه‌انگاری در تحلیل فرآیند چگونگی تصمیم‌سازی در عرصه سیاست خارجی دولت‌ها، راه میانه‌ای بین دو رویکرد ساختارمحور و کارگزارمحور است. براساس این رویکرد، کارگزاران نه در برابر قواعد حاکم بر ساختار کاملاً بی‌اراده هستند و نه قادر هستند اندیشه‌های تحول‌خواهانه خود را به راحتی به ساختار نظام بین‌الملل تحمیل کنند و بنابر این معنا، روابط بین‌الملل عرصه تغییر و تحول همیشگی کارگزاران و ساختارها بر مبنای ارتباط و تعامل متقابل قوام‌یافته بین ساختار و کارگزار است.

با مطالعه سه رویکرد تحلیلی در باب فرآیند تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرای سیاست خارجی دولت‌ها فارغ از قضاوت جانبدارانه، این استنباط به ذهن متبادر می‌گردد که رویکرد ساختارمحور مادی‌گرایانه و رویکرد کارگزارمحور معناگرایانه به دلیل اینکه صرفاً از یک نگاه تک بُعدی به عوامل اصلی تعیین‌کننده به فرآیند تصمیم‌سازی در رفتار سیاست خارجی دولت‌ها توجه می‌کنند، از سایر ابعاد و عناصر تأثیرگذار بر فرآیند تصمیم‌سازی در سیاست خارجی کشورها غفلت می‌ورزند و امکان ارائه تحلیل کاملی از سیاست خارجی کشورها ارائه نمی‌دهند. در واقع ساختارگرایی به عناصر معنایی و نقش کارگزار و کارگزارگرایی به نقش عناصر مادی و قدرت ساختار در فرآیند تصمیم‌سازی در سیاست خارجی کشورها بی‌توجه است، اما رویکرد رهیافت سازه‌انگاری به دلیل تعامل عناصر مادی ساختار و عناصر معنایی کارگزار در چارچوب یک رهیافت تلفیقی، قدرت تحلیل جامع‌تری در حوزه فرآیند تصمیم‌سازی دولت‌ها در عرصه سیاست خارجی را داشته و به دلیل اینکه هم به عناصر ساختار و هم عناصر کارگزاری و ارتباط و تعامل ساختار و کارگزار و تأثیر و تأثر متقابل این دو بر یکدیگر در تحلیل تصمیم‌سازی‌ها در حوزه سیاست خارجی می‌پردازد از قدرت و تسلط بیشتری در فرآیند تصمیم‌سازی در حوزه سیاست خارجی دولت‌ها برخوردار است. بر این اساس، در مقاله حاضر با بکارگیری رهیافت تعامل متقابل ساختار و کارگزار بر یکدیگر و از منظر سازه‌انگاری فرآیند تصمیم‌سازی در حوزه الحاق یا عدم الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی مورد تعمق و بررسی قرار خواهد گرفت.

گروه ویژه اقدام مالی

گروه ویژه اقدام مالی یک سازمان تصمیم‌گیرنده است که به منظور اجرایی کردن اراده سیاسی کافی برای تدوین مقابله با پولشویی^۱ بوجود آمده است، دبیرخانه این نهاد در شهر پاریس مستقر است. این نهاد در چارچوب یک معاهده یا قرارداد بین‌المللی نیست، بلکه یک سازمان بین‌الدولی^۲ است که به عنوان یک سازمان بین‌المللی محسوب نمی‌شود و نهادی است که با تشکیل دولت‌ها و یا سازمان‌های بین دولتی تشکیل شده است، گروه ویژه اقدام مالی با ایده کشورهای گروه هفت در سال ۱۹۸۹ بوجود آمد و اولین وظیفه آن توجه و تدوین قوانین مبارزه با پولشویی در بازارهای مختلف مالی جهان به صورت عام و در کشورها به صورت خاص و موردی بود (عباسی، ۱۳۸۶: ۱۴۸). پس از حمله به برج‌های دوقلو در ۱۱ سپتامبر در کشور آمریکا، این نهاد وظیفه تکمیلی دیگری درخصوص مبارزه با تأمین مالی تروریسم یافت و متعاقباً در سال‌های بعد وظیفه مبارزه با تأمین مالی گسترش سلاح‌های کشتار جمعی نیز به وظایف این سازمان اضافه شد. اگرچه کمتر از چهل کشور عضو گروه ویژه تأمین مالی هستند، اما بیش از ۱۸۰ کشور در زمینه استانداردهای گروه ویژه اقدام مالی با این نهاد همکاری می‌کنند (ابراهیم‌گل، ۱۳۹۹: ۲۰۹). این نهاد در حقیقت قالب یک نهاد غیر الزام‌آور را دارد و تعمداً از ساختار سازمان‌یافته و شناخته شده‌ای از منظر حقوق سازمان‌های بین‌المللی استفاده نکرده است و اصول مبارزه با پولشویی و مبارزه با تروریسم این نهاد جنبه «توصیه»^۳ را دارد و قالب «تصمیم»^۴ که جنبه الزام‌آور را داشته باشد، ندارد. در حقیقت در اساسنامه گروه ویژه اقدام مالی به صراحت قید شده است که این سند هیچ حق و تعهد حقوقی ایجاد نمی‌کند و در درگاه اینترنتی گروه ویژه اقدام مالی در جمله‌ای با عنوان «ما که هستیم»^۵ بیان شده است که ما یک سازمان سیاسی بین‌المللی هستیم که به منظور ایجاد اراده سیاسی لازم برای اصلاحات قوانین و مقررات مربوط به مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم فعالیت می‌کنیم (فولادی، ۱۳۹۷: ۷۷). گروه ویژه اقدام مالی در سال ۱۹۹۰ راهکارهایی را برای مبارزه با پولشویی ارائه نمود و سپس در سال ۱۹۹۶ با بازنگری مجلد «چهل توصیه»^۶ را مطرح می‌کند که علاوه بر کشورهای اعضای گروه ویژه اقدام مالی

1 Money Laundering

2 Iner- governmental body

3 Recommendation

4 Decision

5 Who we are

6 The Forty Recommendation

استانداردهای بین‌المللی مبارزه با پولشویی مورد پذیرش تقریباً تمامی کشورها قرار می‌گیرد.



منبع FATF

اقدامات گروه ویژه اقدام مالی رفته رفته به بار نشسته و در تعداد زیادی از کشورهای جهان چارچوب قانونی و تشکیلات اجرایی لازم برای مبارزه با پولشویی را پیدا می‌کند (رهبر، ۱۳۸۲: ۵۲). گروه ویژه اقدام مالی، توصیه‌های خود را براساس شیوه و روش هر کشور در دوره‌های زمانی یک ساله توسط کارشناسانی که دبیرخانه این نهاد تعیین می‌کند در آن کشور مورد کنترل و ارزیابی قرار می‌دهد. کشورهایی که درخصوص عدم تطابق قوانین و رفتار خود با توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی نامشان می‌تواند در دو لیست قرار گیرد، لیست اول شامل کشورهایی است که دارای کاستی‌هایی درخصوص عدم رعایت و انطباق رفتار خود با توصیه‌های ارائه شده گروه ویژه اقدام مالی قرار دارند که باید تعهد سیاسی برای برطرف کردن این کاستی‌ها ارائه نمایند و لیست دوم که لیست سیاه نام دارد علاوه بر اینکه توصیه‌های گروه را رعایت نکرده‌اند برنامه‌ای برای مقابله با این کاستی‌ها ندارند که اقدام‌های متقابلی نسبت به آنها اعمال می‌شود یا کشورهایی هستند که برنامه‌ها و توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی را رعایت و مورد توجه قرار نداده‌اند (حدادی، ۱۳۹۸: ۱۸۸). کشورهایی که شامل اقدام متقابل باشند به عنوان کشورهای با ریسک بالا از نظام مالی جهانی طرد و تحریم مالی می‌شوند و کشورهایی که خود را ملزم به اجرای برنامه گروه ویژه اقدام مالی ننموده‌اند از طریق یک اقدام با گام‌های تدریجی تحریمی و کاهش مبادلات مالی وادار به انجام اقداماتی ترمیمی در راستای ورود به رعایت توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی می‌شوند.

توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی

گروه ویژه اقدام مالی در مبارزه با پولشویی و تروریسم توصیه‌هایی را برای کشورها مطرح کرده است که امروزه قالب استاندارد و معیار جهانی برای مبارزه با پولشویی، تروریسم و گسترش سلاح‌های کشتار جمعی شناخته می‌شود و به عنوان مجموعه‌ای از اقدامات منطبق با صیانت از نظام مالی بین‌المللی در برابر تهدیدات به شمار می‌آید. اولین مرتبه این توصیه‌ها در سال ۱۹۹۰ مطرح و برای به‌روز نمودن و کارآمدی و در عین حال کاربرد جهانی آنها در سال‌های ۱۹۹۶، ۲۰۰۱، ۲۰۰۴ و ۲۰۱۲ این توصیه‌ها مورد ارزیابی مجدد قرار گرفت. ([www.fatf-gafi.org/about/what we do/](http://www.fatf-gafi.org/about/what%20we%20do/)).

با وجود اینکه از منظر حقوقی این توصیه‌ها جنبه الزام‌آور ندارند و گروهی از حقوقدانان بین‌المللی در رابطه با الزام‌آور نبودن این توصیه‌ها عنوان می‌کنند این نهاد برخلاف سازمان‌های بین‌المللی، ساختار منسجمی نداشته و تنها یک دفتر هماهنگی در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی دارد و فقدان نظام سازمان‌یافته در گروه ویژه اقدام مالی نظیر سازمان‌های بین‌المللی دلیل و مستندی دال بر فقدان ماهیت حقوقی توصیه‌های این گروه می‌باشد (Hill, Louise, 2010: 164). اما در مقابل، گروهی معتقد هستند که عدم تمکین به توصیه‌ها و خواسته‌های گروه ویژه اقدام مالی زمینه ایجاد محدودیت‌ها و مجازات‌هایی را برای کشور خاطی در بر خواهد داشت. این دسته از حقوقدانان که قائل به الزام‌آور بودن توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی هستند مطرح می‌کنند که یکی از نهادهایی که تهدیدات نظام مالی بین‌المللی را شناسایی و معرفی می‌کند گروه ویژه اقدام مالی است و براساس توجه شورای امنیت سازمان ملل متحد به تهدیدات نظام مالی بین‌المللی، شورای امنیت بر مبنای گزارش گروه ویژه اقدام مالی می‌تواند از تابعان حقوق بین‌الملل و سایر بازیگران سیاسی دولتی و غیردولتی بخواهد که با این تهدیدات به عنوان وظایف و تعهدات خود مقابله نمایند. به علاوه مطرح می‌شود که اعضا بر مبنای اسناد «الترام»^۱ به رعایت استانداردهای گروه ویژه اقدام مالی دارند و این به این معنا می‌تواند باشد که اعضای گروه ویژه اقدام مالی موقعیت این نهاد را بدون جایگاه حقوقی قلمداد نمی‌کنند (Beekarry, 2011: 155).

مهم‌ترین توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی به کشورها عبارت است از:

— تدوین سیاست‌های مالی در زمینه مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم.

¹ Commitment

- جرم‌انگاری پولشویی براساس کنوانسیون وین و پالمو و تأمین مالی تروریسم.
 - مسدود کردن، توقیف و مصادره اموال مرتبط با پولشویی و سازمان‌های تروریستی و الزام متهم به اثبات منشأ قانونی اموال ادعایی.
 - بازنگری قوانین و مقررات نهادهایی که ممکن است برای تأمین مالی تروریسم مورد سوءاستفاده قرار گیرند.
 - حصول اطمینان از اینکه قوانین داخلی و رازداری آنها مانع از اجرای توصیه‌های گروه اقدام ویژه قرار نگیرد.
 - الزام مؤسسات مالی به ارائه اطلاعات مورد نیاز و اجرای مبارزه با پولشویی و تروریسم.
 - الزام کشورها به فراهم کردن دسترسی به تمام اسناد و اطلاعات مورد نیاز برای انجام تحقیقات.
 - تهیه و ارائه آمارهای جامعی درخصوص گزارش‌های معاملات مشکوک درباره پولشویی و تأمین مالی تروریسم.
 - اطمینان کشورها از پیش‌بینی گسترده‌ای از مجازات‌های مؤثر، متناسب و بازدارنده کیفری، مدنی و اداری برای برخورد با اشخاص حقیقی و حقوقی.
 - الزام کشورها به انجام اقدامات فوری برای پیوستن به کنوانسیون وین (۱۹۸۸)، کنوانسیون پالمو (۲۰۰۰)، کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد (۲۰۰۳) و کنوانسیون‌های مبارزه با تأمین مالی تروریسم.
 - الزام کشورها به ایجاد مبانی و سازوکارهای حقوقی کافی برای معاضدت همه جانبه قضایی.
 - الزام کشورها به ارائه اطمینان از توانایی خود.
 - اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت در ارتباط با تأمین مالی تروریسم درخصوص شناسایی، مسدود کردن و مصادره اموال مرتبط با پولشویی و تأمین مالی تروریسم.
 - اجابت درخواست‌های استرداد اعم از اتباع خود و افراد خارجی مرتبط با پولشویی و تأمین مالی تروریسم (اسحاقی، ۱۳۹۹: ۲۹-۲۸-۲۷).
- بر اساس توصیه‌های گروه ویژه اقدام مالی، این نهاد کشورها را در سه گروه کشورهای بدون ریسک که عضویت کامل در این نهاد را پذیرفته‌اند، کشورهای با ریسک متوسط مالی و پولشویی که علی‌رغم همکاری و پذیرش توصیه‌های این نهاد هنوز به عضویت رسمی این نهاد در نیامده‌اند و کشورهای با ریسک بالای مالی و پولشویی که نه عضو این نهاد هستند و نه توصیه‌های این نهاد را پذیرفته‌اند.



منبع Fatf

فرآیند الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی

در این نوشتار تعمداً بر مبنای فراز و نشیب‌ها و تأثیرگذاری ساختار بین‌المللی، نظام داخلی ایران و کارگزاران انسانی در کنار مؤلفه‌های مادی و معنایی و تأثیر و تأثر متقابل این مؤلفه‌ها و عناصر بر یکدیگر از لفظ «فرآیند»^۱ تصمیم‌سازی در الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی استفاده شده است و از لفظ «طرح»^۲ استفاده نشده است، چرا که تصمیم‌سازی در خصوص الحاق ایران بر مبنای یک اقدام تک بعدی که توسط صرفاً یک فاعل و یک تصمیم‌گیرنده قابل بررسی باشد مطرح نشده است، بلکه در مسئله تصمیم‌سازی الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی قالب یک امر پیچیده چند بعدی با دخالت نهادهای متعدد بین‌المللی و داخلی و تأثیرگذاری و تأثیرپذیری آنها بر یکدیگر در یک روند زمانی مطرح بوده است.

طرح یک امر تک بعدی ساده، ارادی، برنامه‌ریزی شده، در زمان خاص و با فاعل مشخص شناسا است؛ حال آنکه فرآیند یک امر چند بعدی، مرکب، پیچیده، در هم تنیده، غیرقابل اجتناب با فاعل‌های متعدد شناسا و غیرقابل شناسا و در یک روند زمانی نسبتاً طولانی تحقق می‌یابد. حال اگر به روند تصمیم‌سازی در الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی توجه کنیم این امر هویدا می‌شود که در این مسئله باید به ابعاد متعدد مسئله از زاویه اقتصادی، سیاسی، هویتی و امنیتی توجه نمود، ابعاد مسئله‌ای که هر

¹ Process

² Projet, Plan

کدام از آنها را نمی‌توان جداگانه مورد تحلیل و بررسی قرار داد، چرا که پیوند و تعامل این ابعاد با یکدیگر سبب یک پیچیدگی و در هم تنیدگی میان آنها شده است و ما با یک «پدیده»^۱ مواجه هستیم که این پدیده براساس ابعاد گوناگون آن قالب یک پدیده اجتماعی را به خود گرفته است و دارای جنبه‌های عینی و مادی و فاعلان شناس و غیر شناسای داخلی و خارجی که بر هم تأثیر می‌گذارند و از هم تأثیر می‌پذیرند و در یک روند تاریخی قالب یک امر معنایی ذهنی و مادی عینی را یافته است. بنابراین روند تصمیم‌سازی در باب این پدیده اجتماعی را باید در یک چارچوب نظری منطبق با ویژگی‌های آن مورد تحلیل و ارزیابی قرار داد که از این زاویه براساس ویژگی‌های فرآیند تصمیم‌سازی در الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی نظریه سازه‌نگاری قدرت تبیین و تحلیل بیشتری از سایر نظریه‌ها برای فهم این پدیده اجتماعی را ارائه می‌دهد، چرا که هر پدیده اجتماعی در زندگی اجتماعی از سیستم‌های جهانی تا وضعیت فکری یک فرد، در یک تعامل و کردار اجتماعی بوجود می‌آید (راب استونز، ۱۳۷۹: ۱۴۳) و در مورد فرآیند تصمیم‌سازی الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی به عنوان یک پدیده اجتماعی این واقعیت را باید پذیرفت که پدیده‌های اجتماعی محصول تعاملات هدفمند ساختار و کارگزار در قالب یک در هم تنیدگی و وابستگی متقابل شکل می‌گیرند (ونت، ۱۳۸۵: ۲۶۶). با این بحث باید به لایه‌های مختلف و متفاوت تأثیرگذار در تصمیم‌سازی در رابطه با الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی در قالب یک امر فرآیندی در هم تنیده پرداخت.

فرآیند الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی از منظر تعامل ساختار- کارگزار

بررسی و مطالعه فراز و نشیب تصمیم‌سازی در رابطه با الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی در دهه اخیر این سؤال را به ذهن متبادر می‌سازد که فرآیند تصمیم‌سازی درخصوص الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی بر مبنای چه رویکرد و مؤلفه‌هایی از منظر ساختار- کارگزار قابل تبیین و ارزیابی می‌باشد؟ با توجه به تفاوت و تضاد دیدگاه‌های مطرح در مورد لزوم الحاق ایران و یا ضرورت عدم پیوستن ایران به گروه ویژه اقدام مالی، پاسخ‌های متفاوتی به این پرسش بر مبنای سه رویکرد مطرح ساختارمحوری، کارگزارمحوری و تعامل ساختار- کارگزار بیان می‌شود و محققان عرصه سیاست خارجی هر کدام از زاویه‌ای خاص و بر مبنای رویکردها و تحلیل‌های متفاوتی به این پرسش پاسخ می‌دهند.

¹ Phenomenon

محققانی که قائل به ساختارگرایی بین‌المللی و تمایل به تحلیل این مسئله بر مبنای رویکرد ساختارمحوری دارند معتقد هستند که رویدادهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی در بستر و فضایی شکل می‌گیرد که ساختار چارچوب آن را شکل می‌دهد (های، ۱۳۸۵: ۱۶۰) و تصمیم‌سازی در حوزه سیاست خارجی در ایران را تابع ساختار نظام بین‌الملل می‌دانند که تأثیری شگرف بر راهبردهای سیاست خارجی ایران دارد. این محققان معتقدند که در مقطع کنونی ساختار نظام بین‌الملل به منظور اعمال فشار اقتصادی بیشتر بر ایران، تصمیم گرفته است که ایران را برابر یک دوگانه تحمیل عضویت یا فشار اقتصادی قرار دهد و در این تنگنا ایران هیچ انتخابی جز ورود و پذیرش قواعد حاکم بر گروه ویژه اقدام مالی را ندارد. از منظر این گروه جمهوری اسلامی ایران در راستای تأمین منافع ملی خود مجبور است هنجارهای حاکم بر ساختار نظام بین‌الملل را مورد پذیرش قرار دهد تا از طریق پذیرش قواعد ساختار و عضویت در نهادهای بین‌المللی ساختار بتواند از مزایای حضور و عضویت در این نهاد بین‌المللی بهره‌برد و دولت ایران به عنوان یک کارگزار ناچار است از پاره‌ای از اهداف خود که در تقابل با ساختار بین‌المللی است، چشم‌پوشی نماید، چرا که در پاره‌ای از شرایطی که ساختار بین‌المللی به دولت‌ها تحمیل می‌نماید دولت‌ها ناچار هستند از طریق حضور در نهادهای بین‌المللی در جهت تحقق اهدافشان به حمایت از قواعد حاکم بر ساختار عمل نمایند (واعظی، ۱۳۸۶: ۵۵). بنابراین در فرآیند تصمیم‌سازی در الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی، اصلی‌ترین متغیر تأثیرگذار در این تصمیم‌سازی ساختار نظام بین‌الملل است که از طریق قدرت خود ایران را نهایتاً وادار به پذیرش در این نهاد خواهند نمود؛ در واقع قدرت حاکم بر ساختار بین‌المللی و قدرت‌های بزرگ زمانی که سیاست ضد هژمونیک و مقابله با قدرت ساختار توسط دولت ایران را مشاهده می‌کنند و در عمل ایران را تهدیدی برای منافع خود به شمار آورده‌اند، راهبردهای محدودیت‌ساز بر رویکرد سیاست خارجی ایران اعمال می‌نمایند و چون ایران به عنوان یک کارگزار، ساختار قدرت بین‌المللی را به چالش کشیده است، ساختار بین‌المللی با ایجاد محدودیت، اعمال فشار، کاهش مناسبات، تحریم و اعمال محدودیت‌های تسلیحاتی و هسته‌ای زمینه ضعف و انزوا را به ایران تحمیل نماید و هم اکنون با در تنگنا قرار دادن ایران در پیوستن به گروه ویژه اقدام مالی هیچ راهی به جز الحاق ایران به این نهاد وجود ندارد، چرا که این ساختار بین‌المللی است که وظیفه تنظیم، تسهیل، تعدیل و تحدید روابط میان دولت‌ها را بر عهده دارد (هانتینگتون، ۱۳۸۰: ۴۵).

در مقابل رویکرد ساختارمحوری، رویکرد کارگزارمحوری در فرآیند تصمیم‌سازی در الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی نگاه و تحلیل کاملاً متفاوتی را ارائه می‌نماید. از منظر محققان کارگزارمحور، انقلاب اسلامی در ایران بر پایه ایدئولوژی اسلامی، نظام سیاسی را شکل داد و بازیگر جدیدی با معیارهای جدید براساس اسلام به عنوان یک کارگزار جدید در ساختار نظام بین‌الملل را مطرح کرد (بصیری، ۱۳۹۱: ۱۶۱). این طیف از محققان معتقدند که ساختار بین‌المللی به دنبال ایجاد محدودیت گسترده‌ای برای ایران به عنوان کارگزاری که اصول حاکم بر نظام بین‌المللی را به چالش کشیده است، هستند و یکی از اقدامات در رابطه با ایجاد محدودیت بیشتر برای ایران در تنگنا قرار دادن ایران برای الحاق به گروه ویژه اقدامات مالی است تا از این طریق بتوانند ایران را وادار به حرکت به سمت پذیرش قواعد ساختار نمایند. اما ایران به عنوان یک کارگزار مستقل خود را بازیگری می‌داند که محکوم به پذیرش چارچوب‌های ساختار بین‌المللی نیست و تلاش می‌کند تا این شرایط را تغییر دهد. مقابله با پیوستن ایران به گروه ویژه اقدام مالی در طول این فرآیند زمانی براساس این باور در نزد مسئولان نظام ایران شکل گرفته است که دولت ایران در مقام یک کارگزار مستقل این قابلیت را دارد که بر الزامات ساختاری نظام بین‌الملل غلبه کند و مسائل روابط بین‌الملل و سیاست خارجی در طول تاریخ همیشه تحت تأثیر اراده کارگزاران بوده است و از این رو، ساختارگرایان تحلیل درست و دقیقی از سیاست بین‌الملل ارائه نمی‌دهند (Walker, 1995: 303). ایران بنابراین باید به عنوان یک کارگزار مستقل که به دنبال برقراری عدالت، توجه به ایدئولوژی اسلامی، مقابله با نظام سلطه و کمک به مستضعفان است باید در برابر درخواست نظام سلطه در رابطه با الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی که محدودیت‌هایی برای ایران ایجاد می‌کند و سبب می‌شود ایران از اهداف خود دور بماند، مقاومت نماید. در حقیقت طرفداران نظریه اصالت کارگزار مهم‌ترین نقش در حوزه تصمیم‌گیری و اجرا در فرآیند الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی را برای کارگزاری دولت ایران قائل هستند. براساس این رویکرد سیاست خارجی و روابط بین‌الملل پدیده‌های اجتماعی محصول افعال هدفمند کارگزاران است (لیتل، ۱۳۷۳: ۶۹) و در قالب پذیرش اراده مستقل کارگزاری دولت ایران، در نظام سیاسی ایران گروه‌های مخالف و موافق الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی قائل به این امر هستند که در فرآیند تصمیم‌سازی در باب الحاق یا عدم الحاق ایران به این نهاد، ایران به عنوان یک کارگزار مستقل و هدفمند به ارزیابی سود و زیان خود در پیوستن به این گروه پردازد و غالب تحلیل‌های مقامات تصمیم‌گیرنده ایران دال بر لزوم سودمندی عدم پیوستن ایران به این نهاد قرار داشته است.

تحلیل‌های دو رویکرد محققان و سیاستمداران قائل به اصالت ساختارگرایی و کارگزارگرایی در باب چگونگی فرآیند تصمیم‌سازی ایران در الحاق به گروه ویژه اقدام مالی مؤید عدم اشتراک و اختلاف در رابطه با فرآیند تصمیم‌سازی در الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی است که ناشی از نگاه خاص هر کدام از این دو رویکرد در باب سیاست خارجی حاکم بر نظام بین‌الملل می‌باشد و بر مبنای ویژگی‌های متفاوت تک بعدی این موضوع را مورد تحلیل قرار داده‌اند، در نتیجه این تحلیل‌ها در این حوزه از پرداختن به همه عناصر و مؤلفه‌های تأثیرگذار بر تصمیم‌سازی در الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی بازمانده و بر اساس یک چشم‌انداز محدود از توجه به یک تحلیل همه‌جانبه که تمامی عناصر و مؤلفه‌های جامع را مدنظر قرار دهد، غفلت ورزیده شده است.

در حالی که اگر نگرش اجمالی به بسیاری از تحولات مهم در عرصه سیاست خارجی ایران در طول چهار دهه گذشته فارغ از نگاه جانبدارانه و بر اساس واقعیات صورت گرفته در این عرصه‌ها نظیر پذیرش قطعنامه ۵۹۸، تنش‌زدایی در روابط خارجی، مذاکرات هسته‌ای، توافق هسته‌ای ایران و ۵+۱ و همین‌طور فرآیند الحاق ایران به گروه ویژه ۵+۱ بیفکنیم، متوجه این حقیقت می‌شویم که در این تصمیم‌سازی‌ها هم ساختار بین‌المللی و کارگزاری دولت ایران بر اساس تعامل ساختار- کارگزار از منظر نظریه سازه‌نگاری بر مبنای تأثیرگذاری عناصر مادی و معنایی و در هم تنیدگی نهادهای خارجی و داخلی در این تصمیم‌سازی‌ها صاحب نقش بوده‌اند و در مسئله الحاق یا عدم الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی هم این موضوع در قالب استثنا بر این قاعده حاکم نبوده است. در حقیقت با مطالعه واقعیات فرآیند تصمیم‌سازی در رابطه با الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی آشکار می‌شود که تصمیم‌سازی در این رابطه بر مبنای رویکرد ترکیبی سازه‌نگاری دقیق‌تر و قابل استنباط‌تر است و این فرآیند متأثر از عناصر ساختاری، کارگزاری، معنایی و مادی است. بنابراین در تحلیل فرآیند تصمیم‌سازی در الحاق ایران به این نهاد هم‌زمان باید هم به دنبال نقش مؤثر ساختار بین‌المللی و هم بنیان‌های فکری کارگزاری دولت ایران بود. شاید در تحلیل پیرامون تصمیم‌سازی در الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی بر اساس تعامل ساختار و کارگزار مطرح بشود که این تحلیل در بردارنده تناقضاتی در درون خود است و باید نقش حائز اهمیتی را یا بر اساس تصمیم‌سازی در قالب ساختارگرایی و یا کارگزارگرایی مطرح نمود، اما در پاسخ باید گفت عالم روابط بین‌الملل و مسائل مطرح در آن، عالمی است که در بردارنده تناقضات است. این عالم عرصه خلق و کشف واقعیات، عرصه جبر و اراده، عرصه امکان و عدم امکان تغییر و عرصه امور عینی و ذهنی است که بر هم تأثیر

می‌گذارند و از هم تأثیر می‌پذیرند (مشیرزاده، ۱۳۹۴: ۳۲۷) و مسئله تصمیم‌سازی الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی را نیز باید در قالب همین قاعده و نه استثنا بر قواعد این عالم بررسی نمود.

نگرش تاریخی به فرآیند الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی

عدم عضویت ایران در گروه ویژه اقدام مالی و فشار بر ایران برای عضویت در این نهاد در طول یک دهه گذشته تنگناهای مالی بین‌المللی فراوانی را برای ایران ایجاد کرده است. در واقع لزوم عضویت ایران در این نهاد، درخواست و مطالبه‌ای است که از منظر زمانی ابتدا از سوی ساختار نظام بین‌المللی مطرح شد. بنابراین نقش ساختار بین‌المللی در طرح و فشار بر ایران در فرآیند تصمیم‌سازی در باب الحاق ایران به این نهاد را نمی‌توان نادیده گرفت. ساختار نظام بین‌المللی با استنباط این واقعیت که دولت‌ها به عنوان کارگزاران نظام بین‌المللی ناچار هستند از اهداف خود غافل نمانند و از طریق حضور در نهادهای بین‌المللی در جهت تحقق اهدافشان به حمایت از قواعد حاکم ساختار عمل کنند (واعظی، ۱۳۸۶: ۵۵)، فشار بر ایران را برای عضویت ایران در این نهاد از سال ۲۰۰۸ آغاز نمود و گروه ویژه اقدام مالی در گزارش‌های سالانه خود وضعیت ایران را از نظر مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم، پُرریسک و با مخاطره بالا اعلام نموده و از کشورهای عضو درخواست نمود که با اتخاذ تصمیماتی تلاش کنند که محدودیت‌ها و موانعی را در نظام مالی بین‌المللی برای ایران ایجاد نمایند. در واقع هدف ساختار بین‌المللی که ایران را کارگزاری سرکش در برابر قواعد و هنجارهای بین‌المللی می‌دید از طرح لزوم پیوستن ایران به گروه ویژه اقدام مالی این بود که در کنار استفاده از ابزارهای تهدیدآمیز سخت قدرت مانند نیروی نظامی، تسلیحاتی و اقتدار مادی امنیتی، از ابزارهای قدرت نرم که مبتنی بر نفوذ، فشار، تنگناهای ارتباطاتی که از عناصر غیرمادی و معنایی قدرت است برای کسب منافع مدنظر بازیگران استفاده شود (علویان، ۱۳۹۴: ۱۰۳) و یکی از این ابزارها، لزوم بهره‌گیری از فشارهای اعتباری و مالی بر ایران از طریق اعمال فشار بر بازیگران روابط بین‌الملل بود تا مناسبات و تعاملات خود را با ایران در یک روند تدریجی کاهش و حتی قطع نمایند تا این مضیقه‌های مالی ایران را وادار به پذیرش هنجارهای بین‌المللی در حوزه مالی و عضویت در این نهاد بین‌المللی نماید. در این راستا گروه ویژه اقدام مالی از سال ۲۰۱۲ الی ۲۰۱۶ برای چهار سال پیاپی دو کشور ایران و کره شمالی را در فهرست سیاه این گروه قرار داد که فشارهای مالی مدنظر را به ایران وارد نماید. پس از توافق هسته‌ای در فوریه ۲۰۱۶ که خود این مسئله را هم باید در

چارچوب تصمیم‌سازی متعامل ساختار- کارگزار مورد واکاوی قرار داد، در فوریه ۲۰۱۶ گروه ویژه اقدام مالی به‌طور استثنایی و ویژه نگرانی خود را از ماهیت پولشویی و تأمین مالی تروریسم در ایران ابراز کرد و از سایر اعضا خواست تا اقدامات احتیاطی بر ضد ایران را به اجرا بگذارند (عالی‌پور، ۱۳۹۵: ۱۶۵)، این اقدامات ساختار بین‌المللی از طریق گروه ویژه اقدام مالی موجب گسترش عدم همکاری نهادهای مالی و بانکی بین‌المللی با ایران گردیده و فشارهای مالی بسیاری بر ایران تحمیل شد که براساس طرح درخواست، فشار و اجبار به پذیرش کارگزاران جامعه جهانی توسط قدرت ساختار بین‌المللی بر ایران تحمیل گردید.

پس از این اقدامات که در یک فرآیند زمانی صورت پذیرفت، ساختار نظام بین‌المللی از طریق تشدید تنگناها و فشار بر ایران به منظور عضویت در گروه ویژه اقدام مالی که همزمان با مذاکرات توافق هسته‌ای ایران و ۵+۱ در جریان بود، دولت ایران را مجبور به واکنش نسبت به این مسئله نمود و با وجود دیدگاه‌های متضاد و گوناگون مقامات و نهادهای ایرانی، پس از توافق هسته‌ای ایران و ۵+۱ (برجام) دولت ایران در سال ۱۳۹۴ لایحه قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم را به مجلس ارسال نمود. در حقیقت این اقدام در قالب واکنش دولت ایران به عنوان کارگزار در رابطه با کاهش فشار ساختار بین‌المللی صورت پذیرفت. در اینجا باید به این موضوع توجه داشت که اراده کارگزاری دولت ایران در ساختار نظام بین‌الملل همواره به دنبال تغییر قواعد حاکم بر ساختار بین‌المللی بوده است، اما همواره ایران به عنوان یک کارگزار مستقل از سوی ساختار بین‌المللی تحت فشار مضاعف بوده است تا اهداف و اصول خود در سیاست خارجی را تغییر دهد و ساختار همیشه از ابزارهای مالی و اقتصادی برای تغییر در روابط اقتصادی به منظور رسیدن به اهداف سیاسی از جانب کشورها به ویژه قدرت‌های بزرگ استفاده می‌کند (ستوده، ۱۳۸۶: ۲۰۰) تا کارگزار قواعد ساختار را مورد پذیرش قرار دهد و روند الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی را باید در زمره یکی از ابزارهای محدودکننده ساختار بین‌المللی در طول یک فرآیند زمانی چندساله به ایران قلمداد نمود که موجب تأثیرگذاری بر اراده ایران با وجود تفاوت دیدگاه‌های داخلی گردید و با اقدامات دولت روحانی در قالب ارسال لایحه مبارزه با تأمین مالی تروریسم که از سوی دولت ایران به عنوان کارگزار مطرح شد، گروه ویژه اقدام مالی در تابستان ۱۳۹۵ با انتشار بیانیه جدید خود از کشورها خواست انجام اقدامات مقابله‌ای علیه جمهوری اسلامی ایران را به مدت یک سال به حالت تعلیق در آورند (سهرابی، ۱۳۹۹: ۷۶) که نوع عمل و عکس‌العمل ساختار بین‌المللی و دولت ایران به عنوان کارگزار

مبیین تأثیرگذاری و تأثیرپذیری و تعامل ساختار و کارگزار با یکدیگر در یک فرآیند زمانی در حوزه تصمیم‌سازی در رابطه با این مسئله می‌باشد. گروه ویژه اقدام مالی در این زمان به عنوان یک نهاد ساختار بین‌المللی مطرح کرد که بنابه تعهدات ایران به اجرای پاره‌ای از اقدامات حاکم بر گروه ویژه اقدام مالی، با احتیاط پاره‌ای از محدودیت‌ها علیه ایران را در این مدت تعلیق خواهد کرد.

با وجود اینکه دولت ایران به عنوان یک کارگزار مستقل همواره هویت خود را معرفی کرده است، اما پاره‌ای از اقدامات در قالب انطباق اهداف با ساختار بین‌المللی را برای کسب منافع در قالب رعایت اصل مصلحت که برگرفته از آموزه‌های اسلامی می‌باشد، معرفی کرده و بیان می‌کند که در پیشبرد اهداف تحول‌خواهانه دینی باید جانب احتیاط لحاظ شود (قنبرلو، ۱۳۸۷: ۳۶۴). اما در روند اقدامات ایران به عنوان یک کارگزار مستقل همان‌گونه که مطرح شد نقطه نظرات مسئولین و نهادهای تأثیرگذار بر سیاست خارجی ایران در باب لزوم پیوستن ایران به گروه ویژه اقدام مالی دارای تضادها و تفاوت‌های قابل توجهی بود و این تفاوت دیدگاه‌ها باعث عدم انجام اقدامات واحدی در راستای پیوستن ایران به این نهاد بود. این اختلافات میان نهادهای داخلی در ایران، زمینه تطویل زمانی بررسی فرآیند تصمیم‌سازی در زمینه الحاق یا عدم الحاق ایران به این نهاد را فراهم ساخت و با وجود اینکه ایران به عضویت ناظر گروه اروپایی و آسیایی مبارزه با پولشویی و تأمین مالی تروریسم در این مدت درآمد که باید این اقدامات را در راستای اقدامات کارگزاری ایران در این مسئله به شمار آورد، اما عدم تصمیم‌گیری قاطع ایران در باب پذیرش یا عدم پذیرش پیوستن به گروه ویژه اقدام مالی، سبب واکنش ساختار نظام بین‌الملل به این اقدامات را فراهم ساخت و بار دیگر در نشست ۳۰ مهر ۱۳۹۵ اعضای گروه ویژه اقدام مالی نگرانی‌های خود در رابطه با ایران را تکرار کرده و ایران همچنان در زمره کشورهایی به شمار آمد که خطر و ریسک پولشویی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم را مرتفع ننموده است و به نهادهای مالی بین‌المللی توصیه نمود که در ارتباطات مالی خود با ایران جانب احتیاط را رعایت کنند ([www. fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)). در مقابله با این تصمیمات ساختار بین‌الملل که توسط نهاد تحت امر آن گروه ویژه اقدام مالی صورت پذیرفت، در تیر ۱۳۹۷ مجلس ایران به عنوان یکی از نهادهای کارگزاری حاکمیت ایران قانون سال ۱۳۹۴ را مورد بازبینی و تغییر قرار داد و پاره‌ای از اقدامات نظیر مبارزات نهضت‌های آزادی‌بخش را در زمره اقدامات تروریستی به شمار نیورد و از آن تاریخ تاکنون الحاق یا عدم الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی همچنان به عنوان یکی از مسائل مهم در سیاست خارجی ایران مطرح بوده است و در واقع در فرآیند تصمیم‌سازی در الحاق یا عدم

الحاق ایران به این نهاد، کنش‌ها و واکنش‌های متقابل و در هم تنیده ساختار بین‌المللی و کارگزاری دولت ایران را در بر داشته است.

سطوح و لایه‌های مختلف تأثیرگذار در الحاق ایران به FATF

الگوی تصمیم‌سازی در فرآیند الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی از منظر تعامل ساختار-کارگزار بر مبنای سازه‌نگاری را می‌توان در قالب سه سطح که در تعامل با یکدیگر و تأثیرگذار بر هم هستند، مورد بررسی قرار داد و بیان این سه سطح بر مبنای اولویت یکی بر دیگری نیست چرا که این سه سطح هر کدام بر اساس نقش و جایگاه خود به تأثیرگذاری در رابطه با تصمیم‌سازی در این مسئله پرداخته‌اند. این سه سطح را می‌توان در قالب ساختار بین‌المللی، ساختار نظام داخلی حاکمیت ایران و کارگزاران انسانی ایرانی تقسیم‌بندی نمود. ساختار بین‌المللی همواره به عنوان یکی از سطوح تأثیرگذار بر سیاست خارجی ایران به شمار می‌آید، چرا که ساختار وظیفه تنظیم، تسهیل، تعدیل و تحدید روابط میان دولت‌ها را بر عهده دارد. در رابطه با عضویت ایران در گروه ویژه اقدام مالی، ساختار بین‌المللی عضویت ایران در این نهاد را به عنوان یکی از مسائل چالش‌برانگیز در سیاست خارجی ایران مطرح ساخت. با توجه به اینکه این نهاد در ساختار بین‌المللی تبدیل به مرجعی معتبر برای شرکت‌ها و افراد و برای درک میزان مخاطرات سرمایه‌گذاری و همکاری مالی و تجاری در جهان شده است، از این رو می‌توان گفت گروه ویژه اقدام مالی، چهره قانونی مالی و تجاری در جهان است (عالی‌پور، ۱۳۹۵: ۱۶۴) و ایران به عنوان یک کارگزار مخالف نظام نمی‌تواند بر اساس فشارهای گسترده مالی و عدم امکان گردش پول که ساختار نظام بین‌الملل در قالب قرار دادن ایران در لیست سیاه این نهاد قرار داد، نسبت به این درخواست بی‌تفاوت باشد و در این میان حتی کشورهای همسو با سیاست ایران نظیر روسیه و چین از ایران خواستند تا به این نهاد ملحق شود. بنابراین در قالب طرح این درخواست توسط گروه ویژه اقدام مالی توسط ساختار بین‌المللی که پیوستن به آن را برای تمامی کشورها در قالب یک هنجار بین‌المللی قرار داده است، می‌توان به نقش ساختار بین‌المللی در فرآیند تصمیم‌سازی در الحاق ایران به این نهاد اشاره نمود. تکرار مستمر این درخواست در طول یک دهه گذشته توسط ساختار بین‌المللی به ایران و افزایش فشارهای مالی به ایران عملاً ایران را در تنگناهای شدید اقتصادی قرار داد، حتی گروهی از سیاستمداران ایرانی در برابر گستره فشارهای حاکم برای اقناع پیوستن ایران به این نهاد به مخالفان این نهییب را می‌زنند که در برابر این تصمیم ساختار نمی‌توان مقاومت کرد، چرا که این اقدام در راستای

طرح بزرگ جهانی شدن است و هیچ کشوری نمی‌تواند مقابل آن بایستد مگر با تحمل خسارات و هزینه‌های فراوان (سهرابی، ۱۳۹۵: ۷۸)، بنابراین فشارهای ساختار بین‌المللی که به عنوان یکی از عناصر مادی مؤثر در تصمیم‌سازی در رابطه با این مسئله مطرح شد تأثیری شگرف بر راهبرد سیاست خارجی ایران در این موضوع بر جای گذارد. در حقیقت ساختار تلاش کرد تا با استفاده از نهادهای بین‌المللی که یکی از عناصر ساختاری نظام بین‌الملل به شمار می‌آیند، نقش مؤثر و لازم در این رابطه را بر سیاست خارجی ایران پیرامون پیوستن به گروه ویژه اقدام مالی به جای آورد. تصمیم‌سازی ساختار بین‌المللی در فرآیند الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی فقط در قالب تهدید و فشار بر ایران قابل بررسی و ارزیابی نیست، چرا که ساختار در کنار این عمل، وعده پاداش‌ها و ایجاد فرصت‌های اقتصادی را برای ایران طرح نمود که می‌توان خروج از لیست سیاه، جذب سرمایه‌گذاری خارجی، جلوگیری از انزوای اقتصادی ایران، سهولت در انجام معاملات اقتصادی و تسهیل نقل و انتقالات مالی را نام برد (فولادی، ۱۳۹۷: ۹۰). تأثیرگذاری نقش ساختار بین‌المللی در خصوص لزوم الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی فقط به این موارد خلاصه نمی‌شود و می‌توان به همراهی نهادهای مختلف بین‌المللی، قدرت‌های بزرگ، اعضای جامعه بین‌المللی و حتی هشدار و ترغیب کشورهای دوست ایران به لزوم پیوستن ایران به این نهاد اشاره کرد که این اقدامات مؤید این واقعیت می‌تواند باشد که رابطه ساختار با کارگزار در قالب اعطای امتیاز یا محدودیت تعریف می‌شود و این رفتار دولت است که به ساختار قوام می‌دهد و خود دولت‌ها با ساختار قوام می‌یابند و ما با قوام متقابل روبه‌رو هستیم نه یک عمل یک‌جانبه (جری استوکر، ۱۳۸۴: ۳۲۰). بنابراین می‌توان عنوان نمود که با وجود نفی ساختار قدرت بین‌المللی توسط ایران، اعمال فشار ساختار بر ایران ناگزیر سبب تأثیرگذاری ساختار بر فرآیند تصمیم‌گیری در الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی می‌شود و علی‌رغم پذیرش داوطلبانه ایران به الحاق به گروه ویژه اقدام مالی، تحمیل و فشار ساختار بر حوزه تصمیم‌گیری در این مسئله تأثیرگذار خواهد بود.

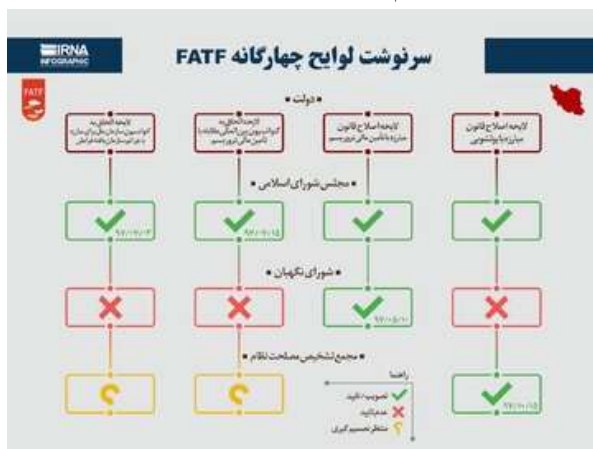
لایه و سطح دوم تأثیرگذار بر فرآیند الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی، کارگزاری دولت ایران است که نباید آن را در قالب یک امر ساده و تک بعدی مورد لحاظ قرار داد، تصمیم‌سازی در این سطح بر مبنای نقش نهادها و سازمان‌ها در چارچوب جایگاه و سلسله مراتبی که «ساختار داخلی نظام سیاسی» برای خود از آنها از منظر رسمی و غیررسمی تعریف کرده است باید مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد، چرا که تصمیم‌سازی در ساختار داخلی در چارچوب مجموعه‌ای متشکل از نهادها و سازمان‌های داخلی صورت می‌گیرد که در فرآیند تصمیم‌گیری بر اساس قوانین داخلی و عرف درونی

نظام سیاسی حاکم بر ایران از جایگاه و مرتبه مشخص و معینی برخوردار هستند. در اینجا تأکید می‌شود درست است که نقش و عملکرد دولت ایران در تعامل ساختار- کارگزار، به عنوان یک کارگزار از منظر سازه‌نگاری مورد توجه قرار می‌گیرد، اما بر مبنای تحلیل سیاست خارجی ایران خود این کارگزار دارای ساختاری است که از مجموعه مرکبی از نهادها، سازمان با ابعاد معنایی و مادی در قالب یک مجموعه پیچیده به هم پیوسته باید به مطالعه رفتار آن پرداخت، اما دیدگاه‌ها و نظرات این مجموعه تأثیرگذار بر هم در رابطه با الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی منطبق و همسو با هم نبوده و دیدگاه‌های متفاوت و متضادی در این خصوص با یکدیگر داشته‌اند.

در ساختار داخلی نظام سیاسی ایران ابعاد معنایی نظیر اسلام‌گرایی، توجه به آموزه‌های شیعی، عدالت‌محوری، قاعده نفی سیل، نفی نظام سلطه، حمایت از مسلمانان و مستضعفان جهان و مصلحت‌محوری در کنار ابعاد مادی نظیر ایران محوری، تأمین منافع ملی، حفظ تمامیت ارضی و توجه به قدرت نظامی و امنیتی و برنامه‌ریزی‌های اقتصادی ضمن تأکید بر پتانسیل‌های اقتصاد داخلی و توجه به توسعه از طریق تعامل با اقتصاد جهانی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های بازار جهانی در زمینه سرمایه، تکنولوژی و تجارت را مدنظر داشته است (دانش‌نیا، ۱۳۹۱: ۸۳).

لایه و سطح دوم تأثیرگذار بر فرآیند تصمیم‌سازی در الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی با طرح لزوم الحاق ایران به این نهاد، دچار چالش و مسئله‌ای پیچیده شد، چرا که در بسیاری از موارد مؤلفه‌های تأثیرگذار بر ساختار نظام داخلی ایران از نظر معنایی و مادی در رابطه با این تصمیم‌سازی دچار تضاد و تناقض با یکدیگر می‌شوند و هم نهادهای مختلفی نظیر هیأت دولت، مجلس شورای اسلامی، شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و سایر نهادها نقطه نظرات متفاوت و مخالفی با یکدیگر در این خصوص داشته و دارند و نقطه نظرات هر کدام از آنها نقش تأثیرگذار خاص خود را به فرآیند تصمیم‌سازی در الحاق و یا عدم الحاق ایران به این نهاد بر جای گذاشته و سبب تطویل تصمیم‌گیری در این رابطه شده است. به عنوان مثال، هیأت دولت در این رابطه خواستار الحاق ایران به این نهاد است و لایحه قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم را در سال ۱۳۹۴ به مجلس ارسال کرد که پس از اصلاحاتی مورد تصویب قرار گرفت، اما همین قانون براساس نظر متفاوت مجلس شورای اسلامی مورد بازنگری و بازتعریف مجدد در تاریخ ۱۳۹۷/۴/۳۱ قرار گرفت و براساس اصل یکصد و پنجاه و چهارم قانون اساسی و با تأکید بر حق افراد، ملت‌ها، گروه‌ها و یا سازمان‌های آزادی‌بخش با هدف مقابله با سلطه و اشغال خارجی و استعمار و نژاد پرستی بر عهده

شورای عالی امنیت ملی قرار گرفت (اسحاقی، ۱۳۹۹: ۴۱) و یا در بررسی الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی که تفاوت دیدگاه‌های هیأت دولت و مجلس و عدم تصویب در شورای نگهبان و طرح چندباره در مجلس باعث ارسال به مجمع تشخیص مصلحت نظام شده است با وجود سپری شدن زمانی نه چندان کوتاه، هنوز مجمع تشخیص مصلحت نظام بنا به دلایلی که دال بر تفاوت دیدگاه در باب الحاق یا عدم الحاق ایران به این نهاد بوده است، پرداختن و بررسی آن را به آینده موکول می‌نماید. این مباحث دال بر این است که با وجود اینکه ساختار نظام داخلی ایران به عنوان کارگزار در حوزه تصمیم‌سازی در رابطه با فرآیند الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی یکی از تأثیرگذارترین عاملان این مسئله می‌باشد، اما هنوز به دلیل اختلاف و تفاوت دیدگاه میان مخالفان و موافقان امکان تصمیم‌گیری قطعی در این زمینه را پیدا ننموده است. موافقان الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی مطرح می‌کنند که پیوستن به این نهاد سبب ساماندهی معاملات مالی بین‌المللی، ارتباط بهتر با بانک‌های بین‌المللی، در امان ماندن از اقدامات تنبیهی، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و همکاری با نهادهای مختلف بین‌المللی و کاهش فشار ساختار بین‌المللی بر ایران می‌شود؛ در مقابل، نهادهای مخالف ساختار داخلی ایران گله از عدم شفافیت اقدامات این نهاد، خودتحریمی، تابع بودن مالی، ارائه اطلاعات مالی به بیگانگان، دستیابی به نقاط قدرت و ضعف اقتصادی ایران و عدم امکان حمایت از گروه‌های مقاومت را مطرح می‌سازد (فولادی، ۱۳۹۷: ۸۹)، نگاهی به تصویب و تایید یا عدم تایید لوایح چهارگانه FATF در نهاد های مختلف حاکمیتی ایران مبین اختلاف و تفاوت دیدگاه میان موافقان و مخالفان الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی می باشد.



منع ایرنا

در اینجا باید عنوان نمود که فارغ از دیدگاه متفاوت نهادهای رسمی و غیررسمی ساختار داخلی نظام حاکمیتی ایران، طرح این مباحث توسط این نهادها مبین این واقعیت است که تصمیم‌سازی درخصوص الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی صرفاً بر مبنای اراده ساختار بین‌المللی و یا کارگزار داخلی صورت نمی‌پذیرد، بلکه تعامل تأثیرگذاری ساختار بین‌المللی و ساختار نظام داخلی یعنی کارگزاری دولت ایران براساس توجه به مؤلفه‌های مادی و معنایی و نقش نهادهای مختلف موافق و مخالف در فرآیند این تصمیم‌سازی دخیل و تأثیرگذار هستند. بنابر آنچه در حوزه تأثیرگذاری سطح و لایه دوم تأثیرگذار بر تصمیم‌سازی در فرآیند الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی در قالب ساختار داخلی نظام سیاسی ایران مطرح شد می‌توان اذعان داشت که تصمیم‌گیری در فرآیند سیاست خارجی در کنار ساختار بین‌المللی، نهادها و سازمان‌هایی صورت می‌گیرد که در فرآیند تصمیم‌گیری جایگاه و مرتبه مشخص و معینی دارند (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۸۸: ۲۴۷) و برای درک چگونگی تصمیم‌سازی در الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی در کنار نقش ساختار بین‌المللی باید به نقش و جایگاه ساختار داخلی نظام در این فرآیند تصمیم‌سازی نیز توجه نمود.

سطح و یا لایه سوم تأثیرگذار بر فرآیند تصمیم‌سازی در الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی، کارگزاران انسانی هستند. کارگزاران انسانی تأثیرگذار بر سیاست خارجی ایران به صورت رسمی و غیررسمی به نیابت از دولت جمهوری اسلامی ایران و البته به نام کارگزاری دولت ایران در بسیاری از تصمیم‌سازی‌های سیاست خارجی ایران صاحب نقش هستند و در واقع کنش تصمیم‌گیری فردی یکی از عناصر مهم تأثیرگذار در این حوزه می‌باشد، این افراد، احتساب سود و زیان و معیار و الگوی عقلایی را مبنای تصمیم‌گیری‌های خود در نظام اسلامی قرار می‌دهند، در اینجا باید به این اصل توجه شود که با وجود اینکه مبنای اعلامی این گروه احتساب سود و زیان براساس معیار و الگوی عقلایی براساس تأمین منافع ملی است، اما در ارزیابی این تصمیم‌سازی‌ها باید توجه نمود که این کارگزاران انسانی براساس چه اصول و مبانی فکری بر تصمیم‌سازی در حوزه سیاست خارجی ایران تأثیر بر جای می‌گذارند. در تحلیل سیاست خارجی دولت‌ها بسیاری از محققان فرد تصمیم‌ساز را به عنوان کارگزار انسانی در مرکز ثقل تحلیل سیاست‌های خارجی قرار می‌دهند، تصمیم‌گیری کارگزار انسانی ممکن است در سه سطح فردی، گروهی و جمعی صورت پذیرد (Hermann, 2001: 19). در رابطه با الحاق یا عدم الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی، کارگزاران انسانی نظام جمهوری اسلامی ایران همان‌گونه که گفته شده با توجه به الزامات خاصی که مبتنی بر رعایت عقلانیت باشد، به ترسیم اصول و الگوی پیوستن یا عدم پیوستن به این

نهاد به اعمال نظر خود در این رابطه می‌پردازند. البته در اینجا باید با توجه به تفاوت دیدگاه‌های میان این کارگزاران در رابطه با این نهاد و الحاق یا عدم الحاق ایران به آن مطرح نمود که با وجود اینکه همه این کارگزاران انسانی معیار خود را چارچوب تصمیم‌سازی عقلایی اعلام می‌کنند اما با اختلاف دیدگاه میان این کارشناسان، این موضوع خود را هویدا می‌سازد که مابین عقل نظری که دربردارنده تمامی منافع ممکن برای کشور در این خصوص است و عقل عملی که براساس فهم شرایط و درک محدودیت‌ها راهکار تحقق منافع را از منظر عملی بررسی می‌کند باید تفاوت قائل بود، چرا که در واقع عقل نظری مربوط به عرصه شناخت و عقل عملی مربوط به عرصه بایدهای عملی است (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۰: ۱۹). اما در هر صورت نمی‌توان منکر نقش کارگزاران انسانی در حوزه تصمیم‌سازی در الحاق یا عدم الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی شد، چرا که اگر تلقی از دولت ایران به عنوان کارگزار اصلی تعیین‌کننده سیاست خارجی و الحاق ایران به این نهاد صورت پذیرد می‌توان گفت داوری و قضاوت دقیق و علمی انجام نشده است و به قول والرئ هادسون به عنوان یک محقق تحلیل سیاست خارجی دولت‌ها، در حقیقت تمام آنچه در قالب تعامل یک دولت و سایر دولت‌ها انجام می‌شود براساس زمینه‌های تصمیم‌گیری سیاست انسانی است که به صورت فردی یا گروهی معنا پیدا می‌کند (Hadson, 2007: 15). بنابراین در بررسی و مطالعه فرآیند تصمیم‌سازی در رابطه با الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی به راحتی می‌توان براساس تحلیل‌های صورت گرفته توسط کارگزاران انسانی با دیدگاه‌های متفاوت مخالف و موافق با الحاق ایران به این نهاد، جایگاه، نقش و تأثیرگذاری کارگزاران انسانی در این حوزه را مشاهده و مورد توجه قرار داد.

در مجموع می‌توان براساس نقش و تأثیرگذاری سه سطح ساختار بین‌المللی، ساختار داخلی نظام به عنوان کارگزار و کارگزاران انسانی بیان نمود فرآیند تصمیم‌سازی در الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی براساس تعامل و ارتباط این سه سطح از یکدیگر تأثیر پذیرفته و بر یکدیگر تأثیر گذارده‌اند. لازم به ذکر است که منظور از تعامل و رابطه در این میان، روابط و تعاملات همسو براساس هدف واحد در بین این عناصر و مؤلفه‌ها نیست و گاه تعامل و ارتباط این عناصر براساس تضاد و تعارض معنا پیدا می‌کند و بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند، اما در حقیقت این تعاملات و ارتباطات شبکه‌ای پیچیده آشکار و نهان، زمینه تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری براساس مبانی مادی و معنایی و عناصر درونی و بیرونی و نهادهای صاحب نقش متعدد براساس تعاملات تکوینی و قوام‌یافته ساختار و کارگزار بر فرآیند تصمیم‌گیری و اتخاذ راهبرد، نقش و تأثیرگذاری خود را بر جای می‌گذارند.

نتیجه گیری

در تحلیل‌های فرآیند تصمیم‌سازی در الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی از منظر ساختار- کارگزار نقطه نظرات متفاوت و متضادی براساس سه رویکرد ساختارمحوری، کارگزارمحوری و تعامل ساختار- کارگزار مطرح می‌شود. از منظر رویکرد ساختارمحوری لزوم پیوستن ایران به گروه ویژه اقدام مالی، تصمیم‌سازی است که بر پایه قوانین ثابت و لایتغیر ساختار که امکان تخطی از آن برای ایران وجود ندارد به دولت ایران به عنوان یکی از کارگزاران نظام بین‌المللی تحمیل خواهد شد. در مقابل، رویکرد کارگزارمحوری چگونگی تصمیم‌سازی در این حوزه را ناشی از نقش برجسته دولت ایران به عنوان یک کارگزار مستقل و بارآده بر مبنای تأمین منافع ملی، مادی و معنایی خود مورد تحلیل و ارزیابی قرار می‌دهد.

در اینجا باید عنوان نمود که نگرش این دو رویکرد ضمن اینکه به بیان بخشی از واقعیات فرآیند الحاق ایران به این نهاد توجه دارند، اما هم نگرش ساختارمحور و هم نگرش کارگزارمحور به دلیل نگاه صرف تک بعدی قادر به تحلیل جامعی که اصلی‌ترین و همه عوامل تعیین‌کننده در فرآیند تصمیم‌سازی در الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی را مورد توجه و بررسی قرار دهند، استوار نیست و از تأثیرگذاری و تعامل تمامی ابعاد و عناصر غفلت می‌ورزند. در مقابل، رویکرد سوم حاکم بر فرآیند تصمیم‌سازی بر الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی در قالب تعامل ساختار- کارگزار از منظر نظریه سازه‌انگاری به دلیل احتساب نقش تمامی مؤلفه‌های مادی و معنایی در کنار تأثیرگذاری توأمان ساختار و کارگزار در یک فرآیند تعاملی، تکوینی قوام‌یافته از امکان ارائه تحلیل جامع‌تری در رابطه با فرآیند تصمیم‌سازی الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی برخوردار است. بنابراین بهتر است در یک چارچوب علمی و عملی فرآیند تصمیم‌سازی در خصوص الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی از زاویه تعامل ساختار- کارگزار از نگاه نظریه سازه‌انگاری مورد لحاظ و توجه قرار گیرد. مطالعه فراز و نشیب الحاق ایران به این نهاد مبین این واقعیت است که در این مسئله هم عناصر و مؤلفه‌های ساختار بین‌المللی، ساختار داخلی و کارگزاران انسانی براساس تعامل و ارتباط با یکدیگر صاحب نقشی بوده‌اند و تأثیر و تأثر متقابل ساختار بین‌المللی و دولت ایران به عنوان کارگزار نظام بین‌المللی بر یکدیگر با دخیل دانستن امور معنایی و مادی قابل نفی نیست. پس در تحلیل فرآیند تصمیم‌سازی در الحاق ایران به گروه ویژه اقدام مالی همزمان هم عوامل ساختار بین‌المللی، ساختار داخلی و کارگزار انسانی از منظر عناصر و مؤلفه‌های متعدد خارجی، داخلی، مادی و معنایی براساس

تأثیرگذاری متعامل قوام‌یافته ساختار و کارگزار باید مورد توجه و بررسی قرار گیرد تا امکان تحلیل و تبیین منطقی و عقلایی برای تصمیم‌گیری در این مسئله مهم مطرح در عرصه سیاست خارجی ایران فراهم و مهیا گردد.

کتابنامه

- ابراهیم گل، علیرضا (۱۳۹۹)، «حقوق بین الملل و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (موردکاوی: جایگاه گروه اقدام مالی)»، مجله حقوقی بین المللی، شماره ۶۲.
- استوکر، جری؛ مارش، دیوید (۱۳۸۴)، روش و نظریه در علوم سیاسی، ترجمه امیرمحمد حاجی یوسفی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- اسحاقی، محمد؛ شاهنده، بهزاد (۱۳۹۹)، «ابعاد جزایی FATF (گروه ویژه اقدام مالی مشترک) از منظر فقه و حقوق اسلامی»، فصلنامه فقه و مبانی حقوق اسلامی، شماره ۱.
- آقامحمدی، ابراهیم (۱۳۹۰)، «چهارچوب تحلیلی ساختار- کارگزار در سیاست خارجی ایران»، پژوهشنامه علوم سیاسی، شماره ۴.
- بصیری، محمدعلی (۱۳۹۱)، «بررسی انقلاب اسلامی ایران براساس رابطه ساختار- کارگزار در تئوری‌های روابط بین الملل»، فصلنامه مطالعات انقلاب اسلامی، شماره ۲۹.
- حدادی، مهدی؛ مرادیان، بهرام (۱۳۹۸)، «مفهوم مراقبت بایسته در حقوق بین الملل و مقررات گروه ویژه اقدام مالی»، مجله حقوقی بین المللی، شماره ۶۱.
- حسین صیادنورد، مجید و مایلی محمدرضا (۱۳۹۹)، «تحول نظریه سازه انگاری در روابط بین الملل به مباحث علوم سیاسی»، فصلنامه علمی مطالعات روابط بین الملل، دوره ۱۳، شماره ۲.
- دانش نیا، فرهاد (۱۳۹۱)، «دیپلماسی اقتصادی در سیاست خارجی توسعه‌گرا؛ موفقیت راهبرد توسعه‌ای جمهوری اسلامی ایران در اقتصاد جهانی»، مطالعات راهبردی جهانی شدن، دوره ۳، شماره ۹.
- دهقانی فیروزآبادی، سیدجمال (۱۳۸۸)، «امنیت هستی‌شناختی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه بین‌المللی روابط خارجی، سال اول، شماره اول، بهار.
- دهقانی فیروزآبادی، سیدجمال (۱۳۹۰)، «نظریه اسلامی سیاست خارجی: چهارچوبی برای تحلیل سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه روابط خارجی، سال سوم، شماره اول.
- رمضانی، روح الله (۱۳۸۶)، «چارچوب تحلیلی برای بررسی سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، ترجمه علیرضا طیب، تهران، نشرنی.
- رهبر، فرهاد (۱۳۸۲)، «پولشویی و آثار و پیامدهای آن»، مجله تحقیقات اقتصادی، پاییز و زمستان.
- ستوده آرنی، محمد (۱۳۸۱)، «رابطه ساختار- کارگزار: چهارچوبی برای مطالعه تحول سیاست خارجی ایران»، فصلنامه سیاست خارجی، شماره ۱.

سریع القلم محمود (۱۳۷۹)، سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، بازبینی نظری و پارادایم ائتلاف، تهران، مرکز تحقیقات استراتژیک.

سهرابی، محمد؛ داداش‌زاده، علیرضا (۱۳۹۹)، «بررسی حقوقی الحاق ایران به کارگروه اقدام مالی علیه پولشویی: نگاهی به مقابله با حمایت مالی تروریسم بین‌المللی»، مجله بین‌المللی پژوهش ملل، عالی‌پور، حسن (۱۳۹۵)، «اهمیت روابط با گروه ویژه اقدام مالی در پسابرجام»، فصلنامه مطالعات راهبردی، شماره ۱.

عباسی، اصغر (۱۳۸۶)، «معرفی گروه ضربت اقدام مالی علیه پولشویی»، پژوهش‌نامه حقوق و علوم سیاسی، سال ۲، شماره ۵.

علویان، مرتضی (۱۳۹۴)، «جنگ نرم علیه جمهوری اسلامی ایران، توهم یا واقعیت»، دوفصلنامه مطالعات قدرت نرم، شماره ۱۳.

فولادی، مسعود (۱۳۹۷)، «بررسی گروه ویژه اقدام مالی (FATF) پیامدهای عضویت ایران»، مجله دستاوردهای نوین در مطالعات علوم انسانی، شماره ۳.

قنبرلو، عبدالله (۱۳۸۷)، «بررسی رویکردهای سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران از منظر مسأله کارگزار-ساختار»، فصلنامه مطالعات راهبردی، شماره ۴۰.

لیتل، دانیل (۱۳۷۳)، تبیین در علوم اجتماعی (درآمدی بر فلسفه علم‌الاجتماع)، ترجمه عبدالکریم سروش، تهران، مؤسسه فرهنگی صراط.

مشیرزاده، حمیرا (۱۳۸۶)، تحول در نظریه‌های روابط بین‌الملل، تهران: انتشارات سمت.

موسوی، سید محمدرضا، ابطحی سید مصطفی (۱۳۹۸)، «جهانی شدن و هویت ملی ایران»، فصلنامه علمی مطالعات روابط بین‌المللی شماره ۴۸.

واعظی، محمود (۱۳۸۶)، «روندها و ساختارها در وضعیت جدید جهانی»، فصلنامه سیاست خارجی، سال ۲۱، شماره ۳.

ونت، الکساندر (۱۳۸۴)، نظریه اجتماعی سیاست بین‌الملل، ترجمه حمیرا مشیرزاده، تهران: وزارت امور خارجه. ونت، الکساندر (۱۳۸۵)، مسأله کارگزار-ساختار در نظریه روابط بین‌الملل، اندرو لینکلتر (تدوین) مفاهیم

اساسی در روابط بین‌الملل: چالش علم و سنت، ترجمه بهرام مستقیمی، تهران، وزارت امور خارجه.

هانتینگتون، ساموئل (۱۳۸۰)، تمدن‌ها و بازسازی نظام جهانی، ترجمه مینو احمد سرتیپ، تهران: کتابسرا.

های، کالین (۱۳۸۵)، مبانی تحلیل سیاست بین‌الملل، چ پنجم، ترجمه بهرام مستقیمی و مسعود طارم سری، تهران، مؤسسه چاپ و انتشارات وزارت خارجه.

همیلتون، پیتر (۱۳۸۱)، شناخت و ساختار اجتماعی، ترجمه حسن شمس آوری، تهران، مرکز علمی.

Beekarry, Navin, (2011) The International Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism Regulatory Strategy: A Critical Analysis of Compliance Determinants in International Law, Northwestern Journal of International Law & Business, vol. 31, no. 137.

Hermann, Margaret (2001) How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework, International Studies Review.

Hill, Louise L., (2010) The Financial Action Task Force Guidance for Legal Professionals: Missed Opportunities to Level the Playing Field, Journal of the Professional Lawyer.

Hudson, Valerie M and; Christopher S. Vore (1995) Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. International Studies Review, Vol 39, No.2.

R.B.T Walker (1995) History and Structure in the Theory of International Relations, James Der Derian (ed), International Theory: Critical Investigations, Houndmills Macmillan.

Walker Stephen G (2003) Beliefs and Foreign Policy Analysis in the New Millennium. In Millennial, Reflections on International Studies, edited by Michael Brecher and Frank P. Harvey, University of Michigan Press.

Wendt, Alexander (1987) The Agent-structure Problem in International Relations Theory, International Organizations.

Wendt, Alexander (1992) Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics, International Organization, Vol. 46, NO. 2.

www.FATF-gafi.org

www.fatf-gafi.org/about/what we do.