

DOI: 10.48311/psp.7.2.109

Explanation the Geopolitical Roots of Territorial Imbalance in Iran's Spatial Governance

Abed Golkarami*

Assistant Professor, Department of Geography, Faculty of Literature and Humanities, Lorestan University, Khorramabad, Iran

Received : 22.01.2025

Accepted: 11.03.2025

Introduction

The imbalance in the development of regions across the country in various domains is one of the most pressing and challenging issues facing the nation today. This lack of balance and equity has led to certain areas enjoying greater access to both material and intangible resources, resulting in the significant polarization of the country's spatial structure. This, in turn, has deepened class disparities and created severely underprivileged regions. Such unbalanced development has intensified the class divide between provinces and cities, prompting misguided migration to more developed areas and causing rural inhabitants to move to urban centers, which has further spurred the growth of informal settlements. The spatial and territorial imbalance in Iran is rooted less in natural inequalities and more in the decisions of policymakers over the course of history. Hence, the mindset of decision-makers cannot remain unaffected by the influential geopolitical contexts. This factor inevitably shapes the perspective of Iranian policymakers when it comes to locating activities and assigning uses to specific areas, often through the lens of a concept termed "security." Therefore, a fundamental question arises: What geopolitical factors underlie the security-oriented approach in spatial planning that has led to territorial imbalance within the country? And how have these factors been applied and institutionalized in organizing the country's development framework?

Research Methodology

This article is analytical-descriptive in nature and applied in its objective. The data and information have been collected through library research, utilizing

* Corresponding author, Email: golkarami.a@lu.ac.ir

documentary and written sources, including books, articles, documents, statistical yearbooks, and relevant databases.

Findings and Discussion

The spatial-territorial imbalance in Iran's spatial planning, marked prominently by "centralization," can be interpreted and structured in light of influential geopolitical foundations or Iran's geopolitical position, as outlined below. One of the most significant factors shaping policymakers' geopolitical mindset and the pervasive focus on security across all areas—especially in spatial configuration and the organization of national development—has been Iran's historical strategic isolation. This "strategic isolation" refers to a condition where Iran lacks any natural alliance with a major power. Surrounded by a sea of cultural and civilizational incongruities, Iran's governance has been defined by this foundational trait, with "strategic isolation" functioning as a fundamental element of its national security and both domestic and foreign policy, both overtly and covertly. Iran's geographical position has intensified this historic strategic isolation, leading Iranian policymakers to adopt a unique perception of national security. With a threat-focused mindset, they have oriented large-scale spatial planning, as well as the allocation of activities and uses, toward the interior of the country. Middle Eastern countries, where Iran is located, struggle with rich resources yet grapple with insecurity, directing their focus away from development and instead seeking peace and security through force. Additionally, Middle Eastern governments generally exhibit weak political and social cohesion. These conditions have made security a central concept in the governance of Middle Eastern states, rendering the overall security climate of the region and its nations not only unsuitable for investment and development but actively repelling investment, a key driver of development. As a result, the opportunity for development in these countries is severely diminished. One of the primary reasons for Iranian policymakers' security concerns lies in Iran's placement within this geopolitical region, which, especially over the last century, has exacerbated spatial imbalances in Iran. Consequently, many territorial relations have been structured on a foundation of security concerns and distrust toward neighboring countries. For over two centuries, Iran's buffer geopolitical position has been imposed by major powers—first by Russia and Britain, and later by the United States and the Soviet Union. This position has continuously



caused difficulties for Iran, with negative impacts on its national destiny. During this period, Iran became an arena for geopolitical competition, tension, and conflict among these superpowers, shaping and directing much of Iran's foreign and even domestic policies. This situation has affected every domain, including politics, economy, society, culture, and the national psyche, as well as infrastructure and investment, ultimately trapping the country in a cycle of underdevelopment. A defining feature of Iran's geopolitical position has been the ideological and geopolitical struggle for influence, with ongoing proxy conflicts occurring within Iran's national space, sometimes even at the governmental level. This rivalry—between northern and southern, or eastern and western powers—persisted until the Islamic Revolution. The major legacy of this dynamic has been an intensification of inward spatial orientation, resulting in territorial imbalance in population distribution, economic activities, settlements, infrastructure, and communication networks. Iran's ethnic groups, which historically played a positive role in maintaining Iran's unity, share deep spatial and cultural ties with the core of historical, cultural, and political Iran. Nevertheless, these groups remain isolated geographically and economically by the central governance system. It seems that policymakers' perception of ethnic groups often emphasizes their potential for divergence, leading to an attitude of suspicion and perceived threat. As a result, ethnic regions are frequently designated as targets for defensive and security-focused spatial planning within the central policy framework, rendering these areas politically marginalized and economically peripheral, thereby cementing their role as borderlands. The structural manifestations and institutional applications of Iran's influential geopolitical foundations in creating spatial imbalance can be traced and explained as follows: Centralized Political Structure: The centralized single-tier political system, influenced by Iran's unique geopolitical position, has prioritized national survival through a security-driven governance model, despite its developmental drawbacks. This approach has reinforced spatial imbalance in national development, perpetuating insecurity due to regional disparities. Political Division of Space: Iran's hierarchical administrative divisions, shaped by its geopolitical position, have institutionalized spatial imbalance within the country. This system has struggled to fulfill its fundamental functions in supporting spatial planning and effectively implementing regional development programs. Consequently, peripheral and border regions have been deprived of

adequate developmental efforts, creating adverse security implications for the central government.

Conclusion

Factors rooted in Iran's geopolitical position, especially over the past two centuries, have emphasized security as a soft power within institutional and structural frameworks, becoming significant contributors to spatial and territorial imbalance at the national level. This emphasis has constrained the country's spatial planning approach, enforcing a development landscape that is inherently "inward-looking" and "centralized."

Keywords: Geopolitics, Spatial Governance, Territorial Imbalance, Islamic-Iranian Model of Progress



واکاوی ریشه‌های ژئوپلیتیکی ناتعادلی سرزمینی در حکمرانی آمایشی کشور

عابد گل کرمی*

استادیار گروه جغرافیا، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه لرستان، خرم‌آباد، ایران

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۱/۰۳

چکیده

موقعیت ژئوپلیتیک هر کشوری نقش مهمی در قبض و بسط سیمای آمایشی آن دارد و می‌تواند به‌عنوان یکی از عوامل جهت‌دهنده سازماندهی فضای توسعه، موجد تعادل یا ناتعادلی سرزمینی در قلمرو ملی شود. ارتباط بلافصل ژئوپلیتیک با تأمین امنیت کشور منشأ شکل‌دهنده نوع رویکرد آمایش سرزمینی آن است. در کشور ایران هم امنیت متأثر از موقعیت ویژه ژئوپلیتیک و تحولات بیرونی بوده و بقای ملی و امنیت‌محوری به‌عنوان دغدغه دائمی کارگزاران یکی از عوامل نقش‌آفرین در ناتعادلی فضای توسعه ملی بوده است. در این راستا، پژوهش حاضر با روش تحلیلی - توصیفی به دنبال پیدا کردن عوامل ژئوپلیتیکی است که در تهدیدنگری به فضای توسعه نقش‌آفرین است و سپس فرایند کاربست آن‌ها را بر آمایش سرزمین کشور ایران تبیین می‌کند. نتایج پژوهش گویای آن است عوامل برآمده از موقعیت ژئوپلیتیک کشور به‌ویژه در دو سده اخیر با برجسته‌سازی امنیت به‌صورت نرم‌افزاری در بستری نهادی و ساختاری یکی از عوامل مهم ناتعادلی فضایی و منطقه‌ای در قلمرو ملی بوده‌اند. به‌نحوی که به قبض سیمای آمایشی کشور منجر شده و فضای توسعه ملی را به‌صورت تحمیلی «درون‌نگر» و «مرکزگرا» کرده است.

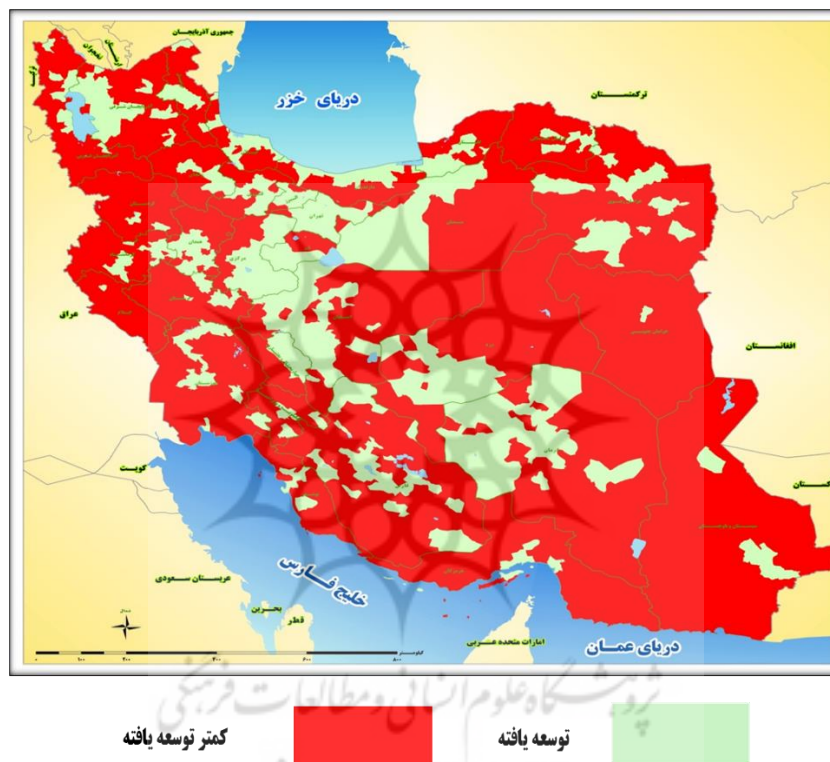
کلمات کلیدی: ژئوپلیتیک، حکمرانی آمایشی، ناتعادلی سرزمینی، سند الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت.

۱. مقدمه

ناتعادلی در توسعه مناطق کشور در حوزه‌های مختلف، از مشکلات بسیار حادی است که امروزه کشور با آن مواجه است. به گونه‌ای که در حال حاضر ناتعادلی و نابرابری در توسعه مناطق از ویژگی‌های بارز نظام فضایی و سرزمینی کشور است (Khezri et al, 2021: 200). بدین معنا، برخی مناطق کشور مانند تهران، اصفهان، مشهد، تبریز و غیره دچار تراکم هستند. در مقابل، مناطقی وجود دارند که توسعه جامع در آن‌ها به وقوع نپیوسته و بخش قابل توجهی از جمعیت این مناطق به سمت نواحی برخوردار و پیشرفته کشور مهاجرت کرده‌اند. روشن‌تر آنکه، این ناتوازی و ناتعادلی به معنای برخورداری بیشتر برخی مناطق از فرصت‌ها و منابع مادی و معنوی است که به قطبی شدن شدید

ساختار فضایی کشور و افزایش اختلاف طبقاتی و خلق برخی مناطق شدیداً محروم منجر شده است. دو جنبه مهم از این ناتعادلی عبارت هستند از: الف) عدم تعادل در توزیع فرصت‌ها (دسترسی به تحصیلات، امکانات شغلی، فرصت‌های اجتماعی و ...) و ب) عدم تعادل در توزیع درآمدها (شامل درآمدها و ثروت‌های ملی) (شکل ۱). این توسعه نامتوازن، به ایجاد شکاف عمیق طبقاتی میان استان‌ها و شهرهای کشور منجر شده و در نتیجه، مهاجرت‌های نادرستی به مناطق توسعه‌یافته‌تر و همچنین جابه‌جایی روستاییان به شهرها را به دنبال داشته است. این وضعیت به حاشیه‌نشینی و افزایش جرم، فساد و فحشا منجر شده است. همچنین محرومیت مناطق مرزی کشور نیز می‌تواند به برخی تمایلات تجزیه‌طلبانه دامن بزند. به‌طور کلی، هر چه ناتعادلی بیشتری در مناطق کشور وجود داشته باشد، ناهنجاری‌های اجتماعی حاصل از آن نیز بیشتر خواهد شد. از این‌رو، شکل‌گیری ناتعادلی فضایی و سرزمینی در ایران همانند دیگر کشورهای دنیا متأثر از عوامل و شرایط گوناگونی است و می‌توان از زوایای مختلف به موضوع نگریست. اما می‌توان گفت این ناتعادلی سرزمین صرف‌نظر از اینکه مبتنی بر نابرابری‌ها و تفاوت‌های طبیعی بوده باشد می‌تواند منتج از تصمیمات و اراده کارگزاران و در طول تاریخ حکمرانی به‌ویژه در دو سده اخیر باشد. در این میان، در ایران در طول تاریخ حکمرانی آن به کرات ثابت شده است که ذهن کارگزار نمی‌تواند متأثر از زمینه‌ها و مؤلفه‌های اثرگذار ژئوپلیتیکی فضای پیرامونی کشورش نباشد، چراکه «موقعیت خاص ژئوپلیتیک ایران همواره زمینه‌ساز بروز تنش‌های سیاسی و نظامی و تهدید امنیت ملی این کشور بوده است. با نگاهی به تاریخ چند هزار ساله ایران، می‌توان دریافت که ریشه بسیاری از مشکلات، جنگ‌ها و حتی تحمیل‌های سیاسی به این سرزمین به موقعیت جغرافیایی آن مرتبط است. به همین دلیل، در بسیاری از مواقع، ایران مورد طمع بیگانگان قرار گرفته است» (Shaker and Abadian, 2020: 109). از این‌رو، محیط ژئوپلیتیک ایران خواه و ناخواه ذهن سیاستگذار ایرانی در مکان‌یابی فعالیت‌ها و فعالیت‌یابی مکان‌های در درون کشور بر حسب مفهومی به نام «امنیت» از خود متأثر کرده است. از این‌رو، پررنگ شدن ضرورت «ملاحظات امنیتی»، سیاستگذاری سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی ملی کشور را تحت تأثیر قرار داده و «موجب پررنگ شدن محدودیت‌های ژئوپلیتیک در برنامه‌های توسعه شده است» (Khalili, 2017: 53-72). به نحوی که تمام الگوهای استقرار جمعیت، فعالیت و زیرساخت و ارتباطات در همه ابعاد در پهنه سرزمین به‌صورت نابرابری توزیع یافته و سیمای ناتعادلی بر فضای آمایشی کشور تحمیل کرده است. بر همین مبنا، می‌توان گفت ژئوپلیتیک نقش مهمی در قبض و بسط سیمای آمایشی کشور داشته که موجد تعادل یا ناتعادلی فضایی در قلمرو ملی شود. از این‌رو، این تمرکز سیاستگذار به محیط و موقعیت ژئوپلیتیک ایران ناخودآگاه می‌تواند یکی از عوامل مهم امنیت پایه شدن آمایش سرزمین و به دنبال آن ناتعادلی سرزمینی در کشور شده است. بنابراین، آنچه در این نوشتار مورد توجه است، شناسایی بنیان‌های اثرگذار ژئوپلیتیکی در سازماندهی فضای توسعه ملی و چگونگی کاربست و نشانه‌های نهادینه‌شدن آن‌ها در نظام حکمرانی است. از این‌رو، پرسش اساسی این است ریشه‌های امنیت‌پایه‌شدن

سیاست‌گذاری آمایشی کشور که به ناعادلی سرزمینی در قلمرو درونی کشور منجر شده، در چه عوامل ژئوپلیتیکی نهفته است و کاربست و نهادینه‌شدن آن‌ها در سازماندهی فضای توسعه کشور چگونه بوده است؟ از این رو، این پژوهش ضمن غنا بخشیدن ادبیات حوزه مورد بحث، به دنبال پاسخ به پرسش یادشده است تا از این طریق ضمن پاسخ به چالش‌ها و موانع اجرایی‌سازی سیاست‌گذاری آمایشی، بتوان به سیاست‌ها و راهبردهای تحولی در جهت حکمرانی مطلوب آمایشی نائل آمد.



شکل ۱: نقشه ناعادلی سرزمینی در کشور ایران براساس شاخص‌های غالب توسعه
(Iran Planning and Budget Organization, 2018)

۲. پیشینه پژوهش

مسئله نابرابری‌های سرزمینی (فضایی) همواره یکی از چالش‌های اساسی توسعه در ایران بوده است و پژوهش‌های متعددی در زمینه نابرابری‌های فضایی در ایران صورت گرفته است که هر کدام به ابعاد مختلف این مسئله پرداخته‌اند. این مطالعات عمدتاً به تحلیل توسعه نابرابر میان مناطق مختلف کشور و تأثیر عوامل اقتصادی، اجتماعی، و سیاسی بر آن اشاره دارند. در ادامه، به برخی از این پژوهش‌ها که نقش مهمی در درک بهتر وضعیت نابرابری‌های فضایی در ایران

ایفا کرده‌اند، اشاره می‌شود.

زیاری و عشق‌آباد فتحی در مقاله‌ای به بررسی درجه توسعه‌یافتگی استان‌های ایران در مناطق شهری و روستایی طی سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۵ پرداخته‌اند. نتایج این پژوهش نشان داده است که با وجود افزایش شاخص‌های توسعه در اکثر مناطق، شکاف میان استان‌های توسعه‌یافته و کم‌تر توسعه‌یافته افزایش یافته است و لزوم بازنگری در نظام برنامه‌ریزی کشور و حرکت به سمت برنامه‌ریزی منطقه‌ای با توجه به ساختار فضایی هر منطقه ضروری است (Ziari and Eshghabadifathi, 2009: 181-207).

توکلی‌نیا و شالی در تحلیلی از نابرابری‌های منطقه‌ای ایران، نشان داده‌اند که در سال ۱۳۸۵، از مجموع ۳۰ استان کشور، یک استان توسعه‌یافته، ۴ استان نسبتاً توسعه‌یافته، ۷ استان توسعه‌یافتگی میانه، ۱۹ استان توسعه‌نیافته و یک استان محروم بوده است. این الگو نشان‌دهنده حاکمیت الگوی مرکز - پیرامون در توسعه منطقه‌ای است، به‌طوری‌که استان‌های حاشیه‌ای و مرزی عمدتاً در گروه‌های توسعه‌نیافته قرار دارند (Tavakolnia and Shali, 2012: 1-15).

ابراهیم‌زاده و همکاران در پژوهش تحلیلی فضایی نابرابری‌های منطقه‌ای میان مناطق مرزی و مرکزی ایران نشان دادند که درجه توسعه‌یافتگی در مناطق مرزی به‌طور قابل‌توجهی کم‌تر از مناطق مرکزی است و الگوی توسعه مرکز - پیرامون در ساختار فضایی کشور حاکم است (Ebrahimzadeh et al, 2012: 214-235).

ولیعلی‌زاده در پژوهشی به تحلیل فضایی تأثیرات تمرکزگرایی در شکل‌گیری نابرابری‌های فضایی - سرزمینی در ایران پرداخته است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که منشأ بسیاری از مشکلات فضایی در ایران را بایستی در ذات و ماهیت ساختار متمرکز جست‌وجو کرد. به گونه‌ای که ساختار یادشده را می‌توان بیماری دردناک و بزرگ‌ترین معضل ساختار فضایی و فرایند سازماندهی فضایی (سیاسی - اقتصادی - فرهنگی) در ایران تلقی کرد، چراکه تمرکزگرایی می‌تواند به تمرکز سرمایه‌ها و منابع در مناطق مرکزی منجر شود و مناطق پیرامونی را از مسیر توسعه بازدارد (Valigholizadeh, 2016: 139-168).

خلیلی در مقاله‌ای با رویکرد ژئوپلیتیکی، به بررسی رابطه امنیت و توسعه پرداخته و نقش معادلات امنیتی فراملی را در ناپایداری توسعه در ایران برجسته کرده است. نتایج پژوهش او نشان می‌دهد که محیط امنیتی خاورمیانه با تأثیر بر ساختار ژئوپلیتیکی منطقه، باعث ناپایداری و عدم تعادل در توسعه ایران شده است (Khalili, 2017: 129-158).

قادری حاجت و حافظ‌نیا در پژوهشی به ارائه راهکارهای دستیابی به عدالت فضایی در ایران پرداخته‌اند. یافته‌های این پژوهش نشان از این دارد که بی‌عدالتی فضایی حاکم بر ایران ناشی از عملکرد عوامل گسترده‌ای است که مهم‌ترین آن‌ها به صورت کلی عبارت‌اند از: جغرافیای طبیعی، توزیع طبیعی و ذاتی بنیادهای زیستی (خصوصیات ذاتی

مناطق؛ جغرافیای انسانی ایران؛ نظام سیاسی، سیاستگذاری و برنامه‌ریزی توسعه ملی (خصوصیات اکتسابی)؛ محیط ژئوپلیتیکی پیرامونی و جهانی (Ghaderihajat and Hafeznia, 2018: 25-57).

حافظنیا و قادری حاجت در مقاله‌ای دیگر به تشریح بنیادهای بی‌عدالتی فضایی در ایران پرداخته‌اند. نتایج این پژوهش حاکی از این است بی‌عدالتی فضایی در ایران از دو زمینه اصلی شامل شرایط طبیعی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی هر مکان جغرافیایی (خصوصیات ذاتی مناطق) و اقتصاد سیاسی فضا، تصمیمات سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان اقتصادی منشأ می‌گیرد. مناطق پیرامونی با ۱۶ استان و مناطق مرکزی با ۱۴ استان (به احتساب استان البرز) ساختار فضایی سیاسی ایران را شکل می‌دهند. حدود ۵۰ درصد مساحت و ۵۰/۷ درصد جمعیت کشور به مناطق پیرامونی تعلق دارد، این امر بیانگر آن است که ۵۰ درصد حجم توسعه کشور باید در مناطق مرزی متمرکز شود تا تعادل‌های منطقه‌ای در ساختار فضایی ایران برقرار شود، این در حالی است که تمرکز امکانات و خدمات در مرکز، موجب دورافتادگی برخی از استان‌ها و محرومیت آن‌ها از این مواهب شده است (Hafeznia and Ghaderihajat, 2019: 117-127).

عباسی تقی دیزج و پاشازاده با استفاده از روش توصیفی - اکتشافی عوامل مؤثر بر نابرابری منطقه‌ای را شناسایی کرده‌اند. نتایج تحقیق نشان داده است که از میان ۴۷ عامل اولیه، ۱۴ عامل به‌عنوان عوامل کلیدی نابرابری شناخته شده‌اند، ازجمله تمرکزگرایی، ناکارآمدی دولت، کمبود منابع مالی و سرمایه‌گذاری، و ضعف در برنامه‌ریزی (Abbasitaghi dizaj and Pashazadeh, 2021: 25-50).

رمضان‌پور نرگسی و همکاران در پژوهشی با استفاده از شاخص‌های ترکیبی نشان داده‌اند که استان‌های تهران، اصفهان، بوشهر و خوزستان در رتبه‌های برتر و استان‌های خراسان جنوبی، چهارمحال و بختیاری و ایلام در رتبه‌های پایین قرار دارند. نتایج این پژوهش نیز بر استمرار الگوی مرکز-پیرامون تأکید داشته و شکاف‌های اقتصادی میان استان‌ها را نمایان ساخته است (Ramezanpour nargesi et al, 2023: 1-18).

بررسی پژوهش‌های پیشین نشان می‌دهد که بخش عمده‌ای از مطالعات بر تحلیل نابرابری‌های فضایی و توسعه نامتوازن مناطق تمرکز داشته‌اند و عواملی مختلفی را به‌عنوان دلایل اصلی این نابرابری‌ها معرفی کرده‌اند. با این حال، خلأ اصلی در این مطالعات، بررسی دقیق‌تر ریشه‌های ژئوپلیتیکی این نابرابری‌هاست. از این‌رو، این مقاله با تمرکز بر ریشه‌های ژئوپلیتیکی نابرابری‌های فضایی، تلاش دارد تا به این خلأ پژوهشی پاسخ دهد و تصویری علمی و دقیق از نقش ژئوپلیتیک در ایجاد این نابرابری‌ها ارائه دهد.

۲. مبانی نظری

الف) نسبت ژئوپلیتیک و آمایش سرزمین

تحولات بیرونی و موقعیت ژئوپلیتیک نقش مؤثری در جهت‌دهی به آمایش سرزمین و سازماندهی فضای توسعه ملی

دارد، چراکه «آمایش سرزمین یک اقدام علمی است که بر پایه توان‌های اکولوژیک و شرایط ژئوپلیتیکی یک کشور انجام می‌شود. این فرایند شامل طراحی نقشه‌ای جامع برای ژئوپلیتیک کشور است که هدف آن مقابله با تهدیدات خارجی، تقویت کدهای ژئوپلیتیکی مثبت و کاهش تأثیرات منفی کدهای ژئوپلیتیکی منفی می‌باشد» (Rashidi and Delalat, 2021: 252) و بدین‌صورت عمق استراتژیک کشور را ارتقا می‌بخشد. در مقابل، ژئوپلیتیک علاوه بر، «تجربه‌های تاریخی کشورداری، میزان توسعه‌یافتگی، نوع حکومت و ارزش‌های سیاسی حاکم»، تعیین‌کننده محیط ذهنی کارگزاران در انتخاب نوع رویکرد حاکم بر آمایش سرزمین کشور در محیط عینی است (Ghanizadeh et al, 2013: 78). گذشته از این‌ها، ارتباط بلافصل ژئوپلیتیک با تأمین امنیت کشور منشأ شکل‌دهنده نوع رویکرد آمایش سرزمینی آن است. به بیان ساده، اینکه رویکرد آمایشی کشور برون‌نگرانه یا درون‌نگرانه تعریف شود، معمولاً متأثر از فضای ذهنی کارگزاران از تحولات بیرونی و محیط و موقعیت ژئوپلیتیک کشور است. درواقع، ژئوپلیتیک با تعیین مناسبات قدرت هر کشور با دیگر واحدهای نظام بین‌الملل (Golkarami, 2017: 78)، محورها و جهات سازماندهی فضای توسعه ملی را شکل می‌دهد. به بیان دیگر، نگاه ژئوپلیتیک نقش تعیین‌کننده‌ای در زمینه‌های فعالیت مؤثر دولت‌ها در مدیریت سرزمینی دارد. این رویکرد می‌تواند جهت‌گیری‌های توسعه کشورها را مشخص کرده و اولویت‌های اساسی آن‌ها را تعیین کند. همچنین، ابزار ژئوپلیتیک در ایفای چنین نقشی برای افزایش کارآمدی دولت‌ها و نظام‌های سیاسی تأثیرگذار است (Goldstein, 1999: 21; Ghaderihajat and Golkarami, 2019: 64). از این‌رو، می‌توان بیان کرد که هیچ کشوری نمی‌تواند برنامه‌ریزی و هدایت توسعه ملی خود را بدون توجه به ساختار ژئوپلیتیک خود انجام دهد (Mahmoudi, 2023: 31). بر همین مبنا، ژئوپلیتیک نقش مهمی در قبض و بسط سیمای آمایشی هر کشوری دارد که می‌تواند موجب تعادل یا ناتعادلی فضایی در قلمرو ملی شود. ارتباط بلافصل ژئوپلیتیک با تأمین امنیت کشور منشأ شکل‌دهنده نوع رویکرد آمایش سرزمینی آن است.

با این وصف، آمایش سرزمین و ژئوپلیتیک از هم تفکیک‌ناپذیر هستند. درواقع، سرزمین به‌صورت نهادی، دارای جاذبه و تأثیر ژئوپلیتیک است. بنابراین، اهمیت و ابعاد ژئوپلیتیک سرزمین باید لزوماً در هر گونه طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی و آمایش سرزمین مورد توجه حاکمیت ملی و سیاستگذاران قرار گیرد. آمایش سرزمین با نظرداشت فرصت‌ها و تهدیدات واقعیت‌های ژئوپلیتیک کشور در فضای پیرامونی، ضمن بسترسازی برای ایجاد رفاه برای ساکنان سرزمین، در پیاده‌سازی امنیت پایدار و تقویت امنیت ملی می‌کوشد. بنابراین، می‌توان گفت آمایش سرزمین با تعادل‌بخشی توسعه در قلمرو ملی، خالق مزیت و وزن ژئوپلیتیک است.

ب) نابرابری و ناتعادلی سرزمینی

نابرابری و ناتعادلی سرزمینی روی دیگر سکه نابرابری و تعادل فضایی و سرزمینی است و از این‌رو، برای فهم بیشتر ناتعادلی سرزمینی بایستی تعادل در سرزمین را شناخت و به جایگاه آن در آمایش سرزمین پی برد و سپس

نسبت آن را عدالت فضایی و سرزمینی بررسی کرد. تعادل فضایی و سرزمینی یکی از مهم‌ترین و به نوعی وظایف اصلی و هدف عالی آمایش سرزمین در گستره ملی است، چراکه توزیع عادلانه و مناسب ثروت، جمعیت، فعالیت‌ها، امکانات، خدمات و شبکه‌های حیاتی در پهنه سرزمین، برای ایجاد تعادل جغرافیایی بین مناطق نابرخوردار و برخوردار و تعدیل حاشیه‌نشینی، مهم‌ترین هدف جوامع مختلف به‌منظور محرومیت‌زدایی از مناطق محروم و کاهش تبعیض‌های اجتماعی به‌شمار می‌رود (Universalis, 2022: 21). حال این پرسش پیش می‌آید تعادل فضایی و سرزمینی چیست؟ و نسبت آن با عدالت فضایی و سرزمینی چیست؟ در پاسخ به این پرسش‌ها می‌توان گفت چه عدالت به‌عنوان آرمان یا یک فرایند، در هر مرحله زمانی از اعمال این فرایند یا به‌کارگیری آن، یک تصویری از اعمال این عدالت یا تصویری از امکان و وجود آن در سطح کشور موجود خواهد بود که به آن تعادل فضایی گفته می‌شود. درواقع، تعادل فضایی نتیجه اعمال عدالت فضایی در نظام حکمرانی است. به عبارت دیگر، تعادل سرزمینی تصویری از وضعیت سازمان فضایی کشور در نتیجه جریان یافتن عدالت فضایی در پهنه سرزمین است. عدالت فضایی بدان معناست که محل زندگی هر فرد، وی را از حقوق اجتماعی که مستحق آن است، محروم نکند و توزیع نیازهای اساسی، امکانات، تسهیلات و خدمات عادلانه باشد. به تعبیری، عدالت مسیر و تعادل مقصد است. عدالت فضایی فرصت‌های برابر زیست و رشد همه نواحی در پهنه سرزمین با توجه به ظرفیت‌ها و جاذبه‌های همه مناطق کشور است. عدالت فضایی، که نقطه تلاقی فضا و عدالت است، و به جنبه‌های فضایی یا جغرافیایی عدالت اشاره دارد و توزیع منصفانه منابع و فرصت‌های بارز در فضای جغرافیایی — به عنوان زیستگاه جامعه — را شامل می‌شود، هم یک خروجی و هم یک فرایند در نظر گرفته می‌شود (Hafeznia and Ghaderihajat, 2023: 157). اما تعادل فضایی به شرایطی اشاره دارد که در آن پراکندگی زمینه‌ها و نتایج فعالیت‌ها در جامعه به سمت ثبات حرکت می‌کند. به عبارت دیگر، یکی از ویژگی‌های کلیدی یک اقتصاد سالم، توزیع مناسب و عادلانه منابع و دستاوردهای توسعه در میان تمامی افراد یک ناحیه، منطقه یا کشور است. زمانی تعادل فضایی به وجود می‌آید که قابلیت‌های توسعه مناطق به گونه‌ای فرآوری شود که مانع از شکل‌گیری دافعه‌های زیست‌پذیری به وجود آید (Jabalamel, 2021: 6). نباید فراموش کرد که تعادل سرزمینی معادل برابری یا مساوات سرزمینی نیست و هرگز به دنبال ارائه نسخه واحدی از عدالت برای همه مناطق نیست، بلکه با اعتقاد به برابری فرصت‌های زیست و رشد، قائل به این واقعیت است که با هر منطقه باید متناسب با شرایط ظرفیت‌ها و نیازهای آن عمل کرد. ناعادلی در گستره سرزمین ملی در صور مختلف خود را نشان می‌دهد. در این راستا، می‌توان به ناعادلی‌های بخشی در حوزه‌های مختلف حکمرانی، ناعادلی در توزیع فعالیت‌ها و خدمات، ناعادلی و نابرابری بین شهر و روستا در برخورداری از امکانات و رفاه، نابرابری درون و بین مناطق گوناگون کشور و گسیختگی کالبدی بین آن‌ها و از همه مهم‌تر رشد نامتوازن قطب‌های سرزمینی و تبعضات فضایی، اشاره کرد (Masoumishkevare, 2012: 11). از این رو، این ناعادلی‌ها به معنای برخورداری بیشتر برخی مناطق از

فرصت‌ها و منابع مادی و معنوی است که به قطبی‌شدن شدید ساختار فضایی کشور و افزایش اختلاف طبقاتی و خلق برخی مناطق شدیداً محروم منجر شده است. دو جنبه مهم از این ناعادلی عبارت هستند از: الف) ناعادلی در توزیع فرصت‌ها (دسترسی به تحصیلات، امکانات شغلی، فرصت‌های اجتماعی و ...) و ب) ناعادلی در توزیع درآمدها (شامل درآمدها و ثروت‌های ملی). تصویر این ناعادلی‌ها در سطوح مختلف گستره سرزمین مانند سطح ملی، سطح منطقه‌ای و سطح محلی مطرح و نمایانده می‌شود. بنابراین، تعادل سرزمینی دستیابی به توازن فراگیر و متناسب با ظرفیت‌های محیطی و منطقه‌ای در حوزه‌های مختلف سرزمینی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و زیرساختی در درون یا در بین مناطق یک کشور است که سرانجام موجبات پیشرفت و آبادانی متعادل و متوازن آن سرزمین را فراهم کند. هدف از تعادل پیشگیری از گسیختگی، پراکندگی و تراکم نامتوازن جمعیت، فعالیت‌ها و زیرساخت‌ها در یک یا چند منطقه از سرزمین است. توسعه لجام گسیخته و ناموزون و نامتعادل سرزمین، منشأ اصلی ناعادلی در درون مناطق و هم در بین مناطق می‌شود (Mahmoudi, 2023: 129). بنابراین، در این نوشتار تعادل ضمن در نظر داشت کل پهنه سرزمین یک کشور، امری از بالا به پایین از سوی هیئت حاکمه مرکزی سیاستگذاری می‌شود که به دنبال اثربخشی متفاوت و متناسب فرایند توسعه در عینیت فضایی مناطق کشور است. درواقع، «این خوانش از تعادل پیوند عمیق و وثیقی با امر و قاعده سیاسی جوامع دارد» (Tahani, 2014: 31) و موضوعی سیاستی تلقی می‌شود. با این رویکرد تعادل فضایی و سرزمینی به عنوان خروجی سیاستگذاری آمایش سرزمین مدنظر است. تعادل فضایی که در فرایندی عادلانه و در نتیجه زدودن نابرابری‌ها به دنبال تعادل منطقه‌ای در گستره سرزمینی کشور است. تعادلی که همه ساکنان مناطق در تمام سطوح با بهره‌مندی از فرصت‌های برابر در زیست، براساس قابلیت‌ها و ظرفیت‌های طبیعی و انسانی‌شان امکان رشد و توسعه دارند.

۳. روش‌شناسی

مقاله حاضر از نظر ماهیت جزو پژوهش‌های تحلیلی - توصیفی و از نظر هدف پژوهش‌های کاربردی به‌شمار می‌رود. داده‌ها و اطلاعات این مقاله به صورت کتابخانه‌ای و با استفاده از منابع اسنادی و مکتوب شامل کتب و مقالات، اسناد، آمارنامه‌ها و پایگاه‌های داده مربوطه گردآوری شده است.

۴. یافته‌ها و بحث

الف) عوامل ژئوپلیتیکی ریشه‌های شکل‌گیری ناعادلی سرزمینی

عوامل ژئوپلیتیک در جغرافیا و تاریخ سرزمین ایران ریشه دارد که ناخودآگاه محیط ذهنی کارگزار ایرانی را متوجه تهدید بیرونی و بقامحوری ملی برای حکمرانی در محیط عینی کرده است. از این رو، این ناعادلی فضای سرزمینی

آمایشی کشور که وجه برجسته آن «مرکزگرایی» است می‌تواند در بنیان‌های اثرگذار ژئوپلیتیکی و یا منبعث از موقعیت ژئوپلیتیک ایران، به شرح ذیل قابل تبیین و صورت‌بندی باشد:

۱. ایران و تنهایی‌اش

یکی از مهم‌ترین عواملی که در شکل‌گیری ذهنیت ژئوپلیتیکی سیاست‌گذاران و امنیت‌اندیشی در همه عرصه‌ها به‌ویژه در عرصه آرایش فضایی و سازماندهی فضای توسعه کشور مؤثر بوده است، تنهایی استراتژیک تاریخی ایران است. این موضوع را نخست بار محمدعلی اسلامی ندوشن (۱۳۶۹) با عنوان «تنهایی ایران» و سپس محی‌الدین مصباحی (۲۰۱۱) آن را با عنوان «تنهایی استراتژیک تاریخی ایران» طرح و وارد حوزه علمی کرد (Mesbahi, 2011: 13). البته پیش از این نیز یدالله کریمی‌پور (۱۳۸۰) به نوعی به «نداشتن چتر حمایت بین‌المللی» ایران در کنار دو عامل «مرزهای کنترل‌ناپذیر» و «تراکم تهدیدات در مرزها» در کشور به‌عنوان عوامل امنیت‌زدای ایران تأکید کرده بودند. تنهایی استراتژیک به واقعیتی در تاریخ ایران اشاره دارد که این کشور در طول دوران حکومتداری خود در طراحی، اجرای و پیشبرد راهبردهایش و همچنین در مقاومت در برابر راهبردهای رقبای خود، به تنهایی عمل کرده است. به عبارت دیگر، تنهایی استراتژیک ایران «به وضعیتی اشاره دارد که در آن این کشور هیچ گونه اتحاد طبیعی با یک قدرت بزرگ ندارد» (Reisinezhad, 2023: 275). بدین معنا «ایران رفقای تاکتیکی دارد، ولی از نظر استراتژیک تنه‌است و فشار نیروهای بیرونی و درونی را باید خود بر دوش بکشد. علاوه بر این ایران به‌ویژه از منظر اقتصادی و فناوری در انزوای ژئوپلیتیکی قرار دارد و این تنهایی با انزوای ژئوپلیتیکی که از طریق بخشی از سیستم بین‌المللی به کشور تحمیل شده است تقارن یافته است» (Hafeznia, 2019: 60). پس از سقوط شاهنشاهی هخامنشی در ۳۳۰ پیش از میلاد، سرنوشت ایران در وضعیت «اشغال» و «محاصره نظامی» قرار گرفت. این حوادث ویرانگر موجب شد که ایران به سمت یک موضع دفاعی حرکت کند. قدرت‌های منطقه‌ای و حملات بیابانگردان همواره به‌عنوان تهدیدی جدی برای امنیت ملی و یکپارچگی سرزمینی ایران محسوب می‌شدند (Reisinezhad, 2023: 277). یافته‌های تاریخی نشان می‌دهد که در طول ۲۳۰۰ سال گذشته، ایران مجموعاً ۴۴۴ تجربه جنگی داشته است، به‌طوری که به‌طور متوسط هر پنج‌ونیم سال یک جنگ رخ داده است. از این تعداد، ۲۳۲ جنگ ناشی از حملات خارجی به داخل کشور و ۲۱۲ جنگ مربوط به حملات داخلی به خارج از فلات ایران بوده است (Karimipour, 1992: 287). بدین ترتیب، جنگ‌های مداوم با قدرت‌های بزرگ منطقه‌ای و بین‌المللی، توان ایران را کاهش داده و کشور را در مواجهه با تهدیدات خطرناک و عمدتاً ناشناخته ناتوان کرده است. فشارهای ژئوپلیتیکی مداوم، حاکمان ایرانی را به‌طور مداوم در حالت دفاع از کشور در برابر مهاجمان خارجی قرار داده است. به همین سبب، منطقی است که به‌دلیل تجمع تهدیدات خارجی، قدرت مرکزی در ایران همواره با چالش‌های داخلی و شورش‌های مداوم روبه‌رو باشد. به‌طور خلاصه، ایران برای بیش از ۲۲ سده در وضعیت محاصره یا تحت اشغال نظامی و فروپاشی

داخلی قرار داشته است. از این رو، فروپاشی مکرر کشور و محاصره نظامی مداوم، به ایجاد «ناامنی تاریخی» پایدار در ایران منجر شده است. این ویژگی عمیق، تأثیر زیادی بر جهت‌گیری راهبردها و سیاست‌های کلان حاکمان ایران داشته (Reisinezhad, 2023: 278) و درک آنان از امنیت ملی را بیش از پیش متوجه تهدیدات کرده است؛ به گونه‌ای که می‌توان گفت که توسعه با «قوی‌شدن»، به‌ویژه قوی‌شدن وارداتی در حوزه نظامی در دوره پهلوی و یا اولویت‌داشتن سیاست‌های دفاعی و امنیتی ایران انقلابی در دستیابی به تسلیحات پیشرفته و بالستیک در این راستا قابل تحلیل باشد. چنین ویژگی ریشه‌داری نه‌تنها در حوزه سیاسی - نظامی، بلکه امنیت را به دیگر حوزه‌های اقتصادی - توسعه‌ای و هنجاری - فرهنگی حکمرانان ایرانی نیز سرایت داده و جنبه‌های سلبی امنیت‌باوری کارگزاران در پس ذهن آن‌ها مشهود و ملموس بوده است که طبق این زیسته تاریخی امری طبیعی و انکارناپذیر است.

به راستی تنهایی ایران با قلمروی پهناور و مرزهای کنترل‌ناپذیر محدود به حوزه امنیتی و استراتژیک نمی‌شود، بلکه ایران در حوزه‌های فرهنگی و تمدنی در بین مناطق پیرامونش، هم تنها و منزوی است که انگار از جغرافیا فقط نفرینش بدان رسیده است. برای تأیید این ادعا می‌توان گفت که در طول تاریخ، ایران به دو ویژگی خاص شناخته شده است: زبان فارسی و مذهب شیعه. این کشور، تنها ملت فارسی‌زبان و تنها کشور شیعه در میان کشورهای عربی - سنی خاورمیانه بزرگ به‌شمار می‌رود. خاورمیانه اسلامی براساس دو پایه سنی عرب و ترک شکل گرفته است (Reisinezhad, 2018: 329). همچنین، قلمرو فرهنگی و انسانی ایران امروز در شمال با قلمرو ترک و توران، در شرق با فرهنگ‌های چینی و هندی، و در جنوب و غرب با تمدن عربی و سامی هم‌مرز است (Golkarami et all, 2021: 97). از این رو، ایران پارسی‌زبان و شیعی‌مذهب همچون تکه‌ای ناجور در موقعیتی نمایانده شده است که تنها و منزوی گشته شده. اما این تنهایی و بیگانگی باعث شده است ایران هویت خود را در میان مناطق اطرافش دریابد و حفظ کند و در مناطق مماس با آن‌ها مناطق فرهنگی و زبانی ترکیبی شکل بگیرد (Ibid: 98). این محدوده‌های ترکیبی در نواحی مرزی کشور زمینه واگرایی آن‌ها را با هسته سخت ایران فراهم کرده است. این نقطه مقابل بسیاری از کشورهای پیرامونی است و یکی از ویژگی بسیار مهم است که به‌عنوان «کد ژئوپلیتیکی» برای هر طرح و برنامه‌ریزی استراتژیک فهم و درک آن را ضروری می‌سازد و به کارگزاران متذکر می‌شود که بدون درک این موضوع هر طرح و برنامه‌ریزی استراتژیکی ناکارآمد است. از این رو، ناهمگونی فرهنگی و تمدنی ایران در میان اطرافانش حکمرانی در آن را دارای یک کارویژه منحصر به فرد کرده که پایه و اساس آن بر محور تنهایی استراتژیک می‌چرخد و این تنهایی برآمده از جغرافیا و تاریخ این کشور شالوده امنیت ملی سکندران آن در طول تاریخ حکمرانی بر این دولت سرزمینی بوده است. امری که به‌واسطه موقعیت جغرافیای آن و به‌تبع آن تنهایی استراتژیک تاریخی ایران را تشدید کرده است. این عوامل باعث شده است که کارگزار ایرانی خوانش متفاوتی از امنیت ملی داشته باشد و با این ذهنیت تهدیدنگر در طرح‌ریزی کلان سرزمینی مکان‌یابی فعالیت‌ها و فعالیت‌یابی مکان‌ها را به سمت درون و

داخل کشور سوق دهد. با وجود این، بر شکل‌گیری پدیدهٔ مرکز - پیرامون مؤثر باشد و با گذشت زمان با محرومیت مرزنشینان موجبات ناعادلی فضایی را در گسترهٔ سرزمینی ایران را فراهم سازد.

۲. قرارگیری در منطقهٔ شکنندهٔ خاورمیانه

«منطقهٔ شکننده» دربارهٔ خاورمیانه را اولین بار سائول برنارد کوهن مطرح کرد. به این معنا که منطقهٔ شکننده «مناطق استراتژیک هستند که به‌لحاظ داخلی عمیقاً دچار اختلاف و دودستگی و گرفتار در میدان رقابت قدرت‌های بزرگ هستند» (Cohen, 1994: 96). خاورمیانه ازجمله مناطقی است که دارای محیطی شکننده است که پر از تنش‌ها و تهدیدات با ماهیت داخلی و دخالت خارجی است که به‌خاطر منابع استراتژیک مورد طمع قدرت‌های خارجی بوده و به حوزه‌ای ژئواستراتژیک تبدیل شده است. در این میان، ایران در قلب جغرافیایی و محور توجه سیاسی خاورمیانه به‌ویژه در سدهٔ اخیر قرار دارد و حلقهٔ وصل خاورمیانه به دیگر مناطق پیرامونی آسیای مرکزی، قفقاز، شبه قاره و خاور دور است (Ibid: 98؛ Kaplan, 2012: 25). خاورمیانه به‌واسطهٔ زمینهٔ بالای اختلاف با ماهیت‌های ارضی، مرزی، قومی و ایدئولوژیکی و دخالت قدرت‌های فرامنطقه‌ای دارای انبوهی از تنش‌ها و تهدیدات است که خواه و ناخواه سرریز آن‌ها به ایران سرایت می‌کند. این موضوع با تولد نفت در خاورمیانه و دخالت قدرت‌ها تشدید شده است و این قدرت‌ها برای دستیابی به منابع استراتژیک خاورمیانه بر شکنندگی آن افزوده و زمینهٔ اختلافات را عمیق‌تر کرده‌اند. به همین دلیل است که از ۱۳ و یا ۱۴ منطقهٔ جهان، خاورمیانه جزو مناطقی است که فاقد قدرت منطقه‌ای است و این فقدان به‌سبب دخالت نظام سلطه است و سال‌های سال است که این منطقه از توازن قوای تحمیلی رنج می‌برد و فاقد قدرت منطقه‌ای درون‌زا است. در این زمینه، بری بوزان اشاره می‌کند که قدرت‌های بزرگ به‌عنوان بازیگران اصلی، از سه طریق بر مناسبات امنیتی و توسعه در کشورهای خاورمیانه، به‌ویژه ایران، تأثیر گذاشته‌اند. نخست، با تأمین و فروش حجم بالایی از تسلیحات به کشورهای این منطقه؛ دوم، با تلاش برای کاهش یا افزایش تنش‌ها میان کشورها به‌منظور تأمین منافع خود و هم‌پیمانان منطقه‌ای، به‌ویژه رژیم صهیونیستی؛ و سوم، به‌عنوان یک منبع تهدید قوی، همواره از رقابت‌های محلی برای پیشبرد اهداف و استراتژی‌های خود بهره‌برداری کرده‌اند (Buzan and Waever, 2009: 129). به‌همین دلیل کشورهای خاورمیانه‌ای که ایران در آن واقع شده است با داشتن منابع غنی با ناامنی‌ها دست‌وپنجه نرم کنند و به توسعه فکر نکنند و به‌دنبال صلح و امنیت از لوله تفنگ باشند. از طرف دیگر، دولت‌های خاورمیانه از ضعف در انسجام اجتماعی سیاسی برخوردارند. «ارتباط تنگاتنگ میان رژیم‌های غیرمردمی، منابع نفتی، سرمایهٔ بین‌المللی و اتحاد با قدرت‌های بزرگ بین‌المللی وجود دارد که موجبات ناامنی را در خاورمیانه نهادینه کرده است و منازعه‌سازی را در آن استمرار بخشیده است» (Ibid: 100-131). نتیجهٔ این پیچیدگی‌های امنیتی، ایجاد تعارض جدی میان شرایط داخلی و خارجی کشورهای منطقه است. به گونه‌ای که در حالی که وضعیت داخلی این کشورها تحت کنترل دولت‌های ضعیف قرار دارد، محیط خارجی یا جهانی آن‌ها نیز تحت

نفوذ گروهی از قدرت‌های بزرگ خارجی قرار می‌گیرد. این وضعیت به شکل‌گیری دور باطلی از ناامنی و ضعف دولت‌ها منجر می‌شود که تمامی کشورهای منطقه را تحت تأثیر قرار می‌دهد (Buzan, 2010: 50-53). این شرایط باعث شده است که امنیت مفهوم کلیدی حکمرانی دولت‌های خاورمیانه تلقی شود و مانع جدی برای توسعه‌یافتگی آن‌ها شود (Khalili, 2017: 149) و یا به عبارتی به سلب یا کاهش امکان توسعه از این کشورها منجر شود. پس در شرایطی که توسعه قربانی محیط امنیتی شده است، بدیهی است که سخن گفتن ناتعادلی فضایی و آمایش سرزمین معنایی ندارد. ایران هم با توجه به موقعیتش در خاورمیانه و نقش لولایی آن در منطقه و اطراف آن مستثنا از این شرایط نبوده است و کم و کیف توسعه در آن به‌ویژه تعادل فضایی آن متأثر از آثار مستقیم و غیرمستقیم وضعیت امنیتی خاورمیانه بوده است. به نحوی که بررسی‌ها به خوبی نشان می‌دهد که بین ناامنی و توسعه و متقابلاً تعادل سرزمینی رابطه معناداری وجود دارد. به نحوی که با افزایش تنش‌ها و مشاجره‌های منطقه‌ای از پایداری و تعادل توسعه در ایران کاسته شده و عکس این مطلب هم به توسعه بیشتر ختم شده و به تعادل سرزمینی نزدیک‌تر شده است. بنابراین، می‌توان ابراز داشت یکی از دلایل مهم ناامنی ذهنی سیاستگذاران ایرانی همین قرارگیری در این منطقه ژئوپلیتیکی است که به‌ویژه در ۱۰۰ سال اخیر موجبات ناتعادلی فضایی در ایران را تشدید کرده و باعث شده است بیشتر مناسبات سرزمینی مبتنی بر امنیت و بدبینی نسبت به همسایگان پایه‌ریزی شود.

۳. موقعیت حائل ایران

کشور یا دولت حائل^۱ به کشوری گفته می‌شود که موجودیت سیاسی‌اش محصول موقعیت جغرافیایی‌اش بین دو کشور قوی‌تر باشد. این قبیل کشورها به «دول حائل» معروف‌اند. کشورهای حائل معمولاً به لحاظ سیاسی و نظامی کشورهایی ضعیف‌اند که اغلب به منظور جلوگیری از اصطکاک بین دو کشور قوی به‌وجود آمده یا حفظ شده‌اند و تمامیت ارضی و استقلال آن‌ها در اثر شرایط سیاسی سیاسی جهانی و توسط قدرت‌های بین‌المللی تضمین می‌شود. البته هیچ کشوری لزوماً همیشه مصداق کشور حائل نیست. ممکن است کشوری که در یک دوره تاریخی بسیار قدرتمند بوده، در دوره‌ای دیگر در وضعیتی قرار گیرد که مصداق کشور حائل باشد. وجود و بقای یک کشور حائل به نفوذ دو یا چند قدرت منطقه‌ای و جهانی وابسته است. این قدرت‌ها به‌عنوان حائل‌ساز در مناطق جغرافیایی با قدرت کم و خلاً قدرت وارد می‌شوند و برای دستیابی به اهداف ژئوپلیتیکی خود با یکدیگر رقابت می‌کنند. موقعیت حائل، وظایفی را بر دوش دولت می‌گذارد که پیامدهای متنوعی برای آن کشور به همراه دارد (Biyuk, 2021: 79). در این میان، بیش از دو سده است که موقعیت ژئوپلیتیکی حائل بر ایران از سوی ابرقدرت‌های روس و بریتانیا و پس از آن آمریکا و شوروی تحمیل شده است. همواره این موقعیت برای ایران و ایرانیان دردسرساز بوده و آثار منفی آن بر

سرنوشت ملی وارد شده است. در این دوران ایران عرصه رقابت، تنش و کشمکش ژئوپلیتیک این ابرقدرت‌ها بود و این شرایط باعث شکل‌گیری و جهت‌دهی به بسیاری از سیاست‌های خارجی و حتی داخلی ایران شد. این موقعیت تمام حوزه‌های سیاست، اقتصاد، اجتماع، فرهنگ و روان جامعه، عمران و سرمایه‌گذاری را تحت تأثیر قرار داده است و از همه مهم‌تر باعث افتادن کشور در دام توسعه‌نیافتگی شده است. این موقعیت تله بسیار بزرگی برای کشور ایران است (Hafeznia et al, 2019: 57). از جمله ویژگی‌های این موقعیت، درگیری ایدئولوژیک و ژئوپلیتیکی برای گسترش نفوذ، تداوم کشمکش نیروهای نیابتی در فضای ملی ایران، حتی در سطح حاکمیتی، ناشی از رقابت دو نیروی قدرتمند شمالی و جنوبی یا شرقی و غربی در طی این سال‌ها تا پیروزی انقلاب اسلامی بوده است. مداخله مستمر قدرت‌ها در حکمرانی، دوقطبی شدن جهت‌گیری نخبگان سیاسی، وضعیت ناپایدار سیاسی، وابسته نگه داشتن دولت در تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها و از همه مهم‌تر مرزهای تحمیلی و جداسازی و دست‌کاری بخش‌هایی از سرزمین، بخش‌هایی از کژکارکردی‌های موقعیت حائلی ایران است که میراث اعظم آن تشدید فضاآرایی سرزمینی به سمت درون و به دنبال آن ناتعادلی سرزمینی در الگوهای استقرار جمعیت، فعالیت، سکونتگاه و زیرساخت و ارتباطات است.

۴. واگرایی قومی، زبانی و مذهبی

کشور ایران دارای ریشه تاریخی عمیقی است (Hafeznia, 2013: 48) که در بستری جغرافیایی هویتی مکانی بدان بخشیده است که آن را از دیگر دولت‌های سرزمینی و تمدن‌های دنیا جدا می‌کند و هویتی یگانه برای آن تلقی می‌شود. این هویت یگانه سرزمینی احساس تعلق به سرزمین ایران و ایرانی بودن را در میان آن‌ها پدید آورده است. با وجود این، این کشور از منظر عناصر وحدت‌بخش ملی ترکیبی و نامتوازن است. عناصر وحدت‌بخش ملی و یا تهدیدکننده آن در ایران حول سه عنصر مذهب، زبان و قومیت است که تعیین‌کننده میزان همگرایی و واگرایی در این واحد سیاسی - فضایی با حاکمیت است. از این رو، یکی از ویژگی‌های جغرافیای ایران حسب تنوع طبیعی آن، تنوع قومی، زبانی و مذهبی است که به عنوان یکی از ظرفیت‌های این کشور تلقی می‌شود، اما «تنوع قومی، زبانی، مذهبی و فرهنگی ایران و انطباق آن با حاشیه‌های سرزمین ملی و امتداد فرامرزی آن‌ها بستری برای تکوین مناطق مرکزگرای و واگرا، نسبت به هسته اصلی تشکیل‌دهنده دولت - ملت بوده است» (Karimipour, 2002: 92). بدین ترتیب، ناهمگونی‌های هویتی و فضایی حاکم بر کشور و همسانی مناطق واگرا با کشورهای همسایه و نوع شکاف‌های اقتصادی موجود در جامعه، می‌توانند به عنوان عاملی ژئوپلیتیک تلقی شوند که بر امنیت ملی کشور در میان مدت و بلندمدت تأثیرات جبران‌ناپذیری در جهت خدشه‌دار کردن یکپارچگی سرزمینی و بقای ملی وارد کنند. به نحوی که تجربیات تاریخی در دو سده اخیر نشان داده است هر وقت دولت مرکزی در ضعف بوده است معمولاً مناطق قومی مرزنشین دستمایه خبثات و دخالت عوامل خارجی و قدرت‌های متخاصم شده‌اند و با ناحیه‌گرایی و تجزیه‌طلبی انسجام ملی را به چالش کشانده‌اند. از جمله این موارد می‌توان به جدایی‌گزینی‌های اواخر دوره قاجاریه و

اوایل پهلوی و فعال شدن گروه‌های قومی بلوچ‌ها، ترکمن‌ها، کردها، ترک‌ها و ... در فاصله زمانی ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ که دولت مرکزی در نهایت ضعف بود که هر کدام با حمایت و تحریک ابرقدرت‌های وقت شکل گرفته بود، اشاره کرد همچنین ناآرامی‌های قومی مناطق مرزی ایران در کردستان، ترکمن صحرا و خرمشهر در اوایل انقلاب اسلامی که هر کدام با تحریک ابرقدرت‌ها به دنبال مطالبات واگرایانه قومی بودند، در این راستا قابل تحلیل و بررسی هستند. اما نباید فراموش کرد قومیت‌ها در ایران به سان موزاییک‌هایی هستند که گستره فضایی - سیاسی ایران را شکل داده‌اند و پایه و مایه فرهنگ ملی هستند و به عنوان فرصت مهمی در توسعه و پیشرفت کشور به شمار می‌روند. قومیت‌ها در طول تاریخ با اینکه در برخی مواقع که پیش از این به آن‌ها اشاره شد به دلیل برخی بی‌توجهی‌های دولت مرکزی و انزوای جغرافیایی، مستمسک قدرت‌های خارجی علیه وحدت و انسجام ملی قرار گرفته‌اند، اما به سبب پیوستگی و چسبندگی بی‌بدیل آن‌ها با هویت مکانی و دستگاه جغرافیایی و تاریخی ایران در بزنگاه‌های حساس سیاسی و تاریخی به ویژه در دو سده اخیر مانند وقایع پس از انقلاب مشروطیت، انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی عراق علیه ایران در راستای حفظ وحدت و انسجام ملی و یکپارچگی سرزمینی کشور تحسین برانگیز و نقش تاریخ‌سازی ایفا کرده‌اند که بر همگان روشن است. اما شوربختانه قومیت‌ها در ایران با این نقش‌آفرینی‌های مثبت تاریخی موقعیت‌مدارشان در حفظ ایران و از همه مهم‌تر پیوستگی و چسبندگی مکانی و فرهنگی آن‌ها با هسته سخت ایران جغرافیایی، ایران تاریخی، ایران فرهنگی و تمدنی و ایران سیاسی، هنوز در انزوای جغرافیایی و اقتصادی دستگاه مرکزی حکمرانی کشور قرار دارند. به نظر می‌رسد آنچه در ذهن سیاست‌گذاران از قومیت‌ها بر ساخته شده، بیشتر جنبه واگرایانه آن‌ها برجسته است. این نگاه باعث شده است که به دیده تردید و تهدید به آن‌ها نگریسته شود و معمولاً به طور طبیعی قلمرو هدف ملاحظات دفاعی و امنیتی آمایش سرزمین در سامانه مرکزی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کشور شوند. به همین سبب، این مناطق افزون بر حاشیه‌ای بودن در سیاست و حاکمیت کشور، در حاشیه اقتصاد و توسعه کشور هستند و نقش پیرامونی پیدا کرده‌اند که این رویکرد امنیتی هر چند تا حدی می‌تواند طبیعی تلقی شود و برگرفته از موقعیت ژئوپلیتیک ایران است، اما تداوم و افراط در آن می‌تواند زمینه تبدیل موزاییک‌های قومیتی را به گسلی فراهم سازد که نه تنها بقای ملی بلکه یکپارچگی سرزمینی را خدشه دار کند. این در حالی است که یکی از مهم‌ترین دلایل تحرکات واگرایانه قومی، زبانی و مذهبی در ایران محرومیت نسبی و انزوای اقتصادی آن‌ها با مرکز است که توسعه‌نیافتگی اقتصادی آن‌ها محرک ناحیه‌گرایی و مستمسک فرصت‌طلبی دشمنان خارجی علیه منافع و امنیت ملی می‌شوند. بدین ترتیب، از آثار منفی تحرکات واگرایانه قومی در ذهن سیاست‌گذاران در حاشیه قرار دادن توسعه مناطق قوم‌نشین در استقرار فعالیت‌ها و محدود کردن سازماندهی فضای توسعه آن‌ها نسبت به دیگر نواحی کشور بوده است که این مهم یکی از مهم‌ترین عوامل ناتعادلی سیمای فضایی و آمایشی کشور شده است. نتیجه آنکه، این موضوع تسهیل‌گر توسعه نامتعادل و نامتوازن کشور در همه ابعاد شده است که روز به روز مناطق حاشیه‌ای ضعیف‌تر و هسته

مرکزی فربه‌تر شود.

ب) نهاده‌نگی بنیان‌های اثرگذار ژئوپلیتیکی در نظام حکمرانی

اینک پس از شناسایی و تبیین بنیان‌های اثرگذار ژئوپلیتیکی به‌عنوان یکی از عوامل مهم ناتعادلی سرزمینی کشور، لازم است که نحوه اثرگذاری و نشانه‌های ساختاری این بنیان‌ها بر نظام حکمرانی کشور مشخص شود. چراکه اگر نمود و چگونگی اثرگذاری این عوامل در نظام حکمرانی کشور مشخص نشود نمی‌توان به نقش بی‌بدیل آن‌ها در بازتولید ناتعادلی فضایی و سرانجام ناامنی پی برد. می‌توان گفت این دلایل و عوامل به‌نوعی نقش خود را به هندسه حکمرانی دیکته و نهاده‌نگ کرده‌اند که توانسته‌اند این چنین موجبات ناتعادلی را در کشور در فرایندی تاریخی در نظام حکمرانی نهاده‌نگ سازند. به عبارت دیگر، بنیان‌های ژئوپلیتیک سازنده فضای ذهنی کارگزاران در طول تاریخ نمودهای ساختاری در فضای حکمرانی را تحمیل کرده‌اند که موجبات ناتعادلی را فراهم کرده است. از این رو، نمودهای ساختاری و کاربست نهادی بنیان‌های اثرگذار ژئوپلیتیکی در ناتعادلی فضایی کشور به شرح ذیل قابل ردیابی و تبیین است:

۱. تحمیل الگوی تک‌ساخت سیاسی

از نخستین نموده‌ها و نشانه‌های نهادی اثرگذاری عوامل ژئوپلیتیک بر سازماندهی فضای توسعه کشور، می‌تواند تحمیل الگوی تک‌ساخت سیاسی متمرکز در توزیع قدرت و شیوه حکمرانی سرزمینی باشد که گویی جزو ذات حکمرانی و کشورداری ایران است. قدمت و نهاده‌نگ شدن ناامنی تاریخی منبعث از محیط ژئوپلیتیک، فرصت و تصور اندیشیدن دیگر الگوها را به کارگزاران نداده و نمی‌دهد. نظام سیاسی متمرکز و یکپارچه، نوعی الگوی حکمرانی است که در آن تصمیم‌گیری در تمامی مسائل ملی و محلی به وسیله مرکز سیاسی انجام می‌شود. در این نظام، حکومت مرکزی تمامی مدیریت‌های محلی را تحت نظارت دارد و میزان اختیارات آن‌ها را مشخص می‌کند. در برخی موارد، ممکن است به‌طور موقت وظایف مدیریت محلی نیز بر عهده حکومت مرکزی قرار گیرد (Mirheydar et al, 2013: 148). با اینکه در طول تاریخ سیاسی ایران همواره یکی از مسائل اساسی کشورداری، توزیع متوازن منابع بین مناطق مختلف کشور بوده است، اما ناپایداری سیاسی و ناامنی بیرونی و ترس از واگرایی قومی، باعث شکل‌گیری حکومت مدرن بر مبنای نظام سیاسی تک‌ساخت متمرکز در ایران شده است. تهاجمات مداوم بیرونی و چالش‌های امنیتی ناشی از واگرایی‌های سیاسی و سرزمینی گروه‌های متفاوت قومی و مذهبی و نیز محیط و موقعیت ژئوپلیتیک تهدیدآفرین ایران می‌تواند از زمینه‌های ساخت فضای ذهنی نخبگان حاکم به سمت ایجاد دولت مقتدر متمرکز تک‌ساخت سیاسی برای حفظ بقای ملی و پیشگیری از فروپاشی اجتماعی و حفظ یکپارچگی سرزمینی باشد. شکل‌گیری نظام سیاسی تک‌ساخت با ترویج دیدگاه‌های سیاسی امنیت‌محور، تمرکزگرا، پایتخت‌محور و قطب‌گرا، پیامدهای عملی متعددی برای توسعه ملی و منطقه‌ای در برداشته است. درواقع، عواملی مانند عدم عدالت جغرافیایی، توزیع نامتناسب جمعیت و منابع، فقدان یکپارچگی و همگونی ساختاری و کارکردی فضا، مشارکت محدود و وابسته به دولت، بوروکراسی

سنگین، چالش‌های منطقه‌ای و محلی، توسعه کند و ناپایدار، شبکه‌های ارتباطی متمرکز، و افزایش قدرت سیاسی در کشور و مناطق تحت تأثیر تمرکز سرمایه و پول، و همچنین تمرکز نهادهای دولتی در مرکز، به‌وجود آمده‌اند (Hafeznia et al, 2013: 5). به‌نوعی پایتخت به‌منزله نماد جریان‌ساز این الگو، به‌عنوان محور تمرکز نقش‌آفرینی می‌کند (Vaisi and Mehmandoost, 2013: 226؛ Najarlashgari and Golitavana, 2017: 116). روشن‌تر آنکه، نظام تمرکزگرا در ایران به افزایش روند ناعادلی منطقه‌ای منجر شده است که چالش‌های فراوانی از جمله افزایش نارضایتی‌های اقتصادی - اجتماعی، افزایش تبعیض و فاصله طبقاتی، افزایش بیکاری و فقر، افزایش مهاجرت و حاشیه‌نشینی و... را به‌وجود آورده است (Kalantari, 2001: 193). درواقع، نظام سیاسی تک‌ساخت با توزیع نابرابر قدرت، فرصت و ثروت و تبعیض و تمرکز منابع و فعالیت‌ها در مناطق مرکزی کشور (Azizi, 2022: 548)، زمینه‌ساز توسعه نامتوازن و ناعادلی فضایی و در نتیجه نابسامانی آرایش فضایی مکانی الگوهای سکونتگاهی ایران شده است (Kalantari, 2001: 194؛ Akbari et al, 2016: 11). بنابراین، نظام سیاسی تک‌ساخت متمرکز به‌دلیل ویژگی‌ها و موقعیت ژئوپلیتیک کشور با همه نارسایی‌ها و ناسازواری‌های‌ها با توسعه و پررنگ شدن ضرورت‌های ماهوی امنیتی‌اش همواره به‌عنوان الگوی حکمرانی تثبیت‌کننده بقای ملی بستر ساز بازتولید ناعادلی در سازماندهی فضای توسعه ملی و ناامنی ناشی از نابرابری منطقه‌ای است.

۲. تقسیم‌بندی سیاسی فضا

از دیگر نشانه‌ها و کاربست نهادی بنیان‌های تأثیرگذار ژئوپلیتیک در ناعادلی فضایی تقسیم‌بندی سیاسی - اداری سلسله‌مراتبی برآمده از نظام تک‌ساختی سیاسی متمرکز است. سازماندهی سیاسی فضا از موضوعات اساسی هر حکومتی است (Karimipour, 2002: 75) که در قالب تقسیمات کشوری به اجرا درمی‌آید (Tumanyan, 2005: 21). هر چند «حاکمیت نگاه سیاسی دولت‌مردان در نوع و کیفیت هر گونه تقسیمات کشوری انکارناپذیر است» (Riahi et al, 2020: 129). اما تقسیم‌بندی سیاسی فضا از بسترها و موضوعات اساسی دولت‌ها برای برنامه‌ریزی در حوزه‌های گوناگون در مدیریت سرزمینی است و ایجاب می‌کند که آن‌ها همواره بدان توجه کنند (Newman and Anssi, 1998: 187؛ Ibid: 130). مهم‌تر از همه، نباید نقش تعدیل‌گر تقسیمات کشوری در پراکنش منابع و توسعه نابرابر فرصت‌ها را نادیده گرفت (Ahmadipour, 2014: 11). این یعنی مبنا و بستر شدن تقسیمات کشوری در اجرای برنامه‌های آمایش سرزمین است که به‌منظور رفع نابرابری‌ها و ایجاد تعادل فضایی در بسیاری کشورها تهیه و اجرا می‌شوند (Creanga, 2001: 1). اما در تقسیمات کشوری ایران از آنجا که کارویژه آن از اول بر رویکردهای سیاسی - امنیتی بنا شده است، کم‌تر به همگنی‌های طبیعی و انسانی مناطق توجه شده است و به‌همین سبب رویکردهای متوازن‌کننده و متعادل‌گر توسعه در قلمرو ملی به‌ویژه در مکان‌یابی فعالیت‌های متناسب با قابلیت‌های مناطق و استان‌ها و توزیع زیرساخت‌های مرتبط به آن‌ها نارسا و ناکارآمد جلوه می‌کند. روشن‌تر آنکه، عوامل سیاسی و امنیتی نقش عمده‌ای

در تعیین محدوده‌های تقسیمات کشوری ایفا می‌کنند و مرزبندی‌های این تقسیمات تحت تأثیر جغرافیای قدرت و حمایت قرار دارد. این وضعیت موجب شده است که نظام کنونی تقسیمات کشوری با ویژگی‌ها و خصوصیات منطقه‌ای تطابق نداشته باشد. از این‌رو، نظام کنونی تقسیمات کشوری به‌طور کامل با نیازهای توسعه‌ای منطقه‌ای سازگار نیست (Ibid: 2: 195; Kalantari, 2001). از سوی دیگر، تقسیمات کشوری با کارکرد تمرکززدایی‌اش و بسترسازی برای این مهم، سبب تعادل سرزمینی می‌شود، زیرا راهبرد تمرکززدایی به‌طور مستقیم با تقسیم‌بندی‌های اداری و سیاسی کشور ارتباط دارد. پیاده‌سازی سیاست‌های تمرکززدایی به شیوه‌های گوناگون از طریق تقسیمات کشوری صورت می‌گیرد و شرایط مطلوبی را برای شکوفایی توانمندی‌ها و ظرفیت‌های محلی و همچنین رشد و توسعه مناطق فراهم می‌آورد (Ahmadipour, 2014: 12). با این حال، در ایران تقسیمات کشوری براساس سیستم حکومتی متمرکز و امنیت‌محور شکل گرفته است که تاکنون به تقویت تمرکزگرایی انجامیده و الگوی مرکز - پیرامون را به‌وجود آورده است. این الگو به‌عنوان مانعی در برابر تمرکززدایی در فضای واقعی عمل می‌کند. در این الگو، تمرکز قدرت در یک نقطه و عدم انتقال اختیارات به مناطق دیگر، موجب عدم درک صحیح و شکل‌گیری انتظارات نامتناسب با ظرفیت‌های طبیعی شده است. این امر به بی‌عدالتی و عدم تعادل‌های فضایی در ابعاد مختلف منجر شده و در نهایت، جمعیت و فعالیت‌ها را در چند کلان‌شهر متمرکز کرده است که این موضوع به ماهیت امنیتی تقسیمات کشوری بر می‌گردد. با وجود این، می‌توان گفت تقسیمات کشوری سلسله‌مراتبی ایران با تأثیرپذیری از موقعیت ژئوپلیتیک کشور ناتعادلی فضایی را در ایران تسهیل و نهادینه ساختاری کرده است و نتوانسته به کارکرد و وظایف ماهوی خودش در بسترسازی و مکانیسم اجرای برنامه‌های آمایش سرزمین موفق عمل کند و به همین سبب اجازه به‌بارنشستن رویکردهای توسعه‌ای به مناطق پیرامونی و مرزی را آن‌طور بایسته است نداده است که خود همین عامل زمینه بازتولید پیامدهای امنیتی ناگواری برای دولت مرکزی را سبب‌ساز بوده و هست.

5. نتیجه‌گیری

نتایج پژوهش گویای آن است، از عوامل مؤثر موجد ناتعادلی فضایی در قلمرو ملی «ناامنی» است که مولود موقعیت و محیط ژئوپلیتیک کشور است. این ناامنی باعث شده است فضای ذهنی کارگزار ایرانی در آمایش محیط عینی داخلی بر تهدیدات خارجی نزدیک استوار شود و همواره «حفظ بقای ملی» و «امنیت» مفروض هر نوع تلاشی در جهت سازماندهی فضای توسعه ملی باشد. این بنیان‌های ژئوپلیتیک سازنده ذهنیت تهدیدنگر کارگزاران در «تنهایی استراتژیک تاریخی»، «قرارگیری در منطقه شکننده خاورمیانه»، «موقعیت حائل» و «ناحیه‌گرایی‌های قومی و مذهبی» کشور ایران در بستری جغرافیایی و تاریخی قابل تبیین و صورت‌بندی هستند. این عوامل برآمده از موقعیت ژئوپلیتیک کشور با کاربست و نهادینه‌شدن در ساختارهای حکمرانی همچون «نظام سیاسی تک‌ساخت متمرکز» و در

پی آن «تقسیم‌بندی سیاسی - اداری» به‌ویژه در دو سده اخیر زمینه ناعادلی فضایی و منطقه‌ای و نهایتاً بازتولید ناامنی را به‌صورت نرم‌افزاری در بستری نهادی و ساختاری فراهم کرده‌اند. به‌نحوی که منجر به قبض سیمای آمایشی کشور شده و فضای توسعه ملی را به‌صورت تحمیلی «درون‌نگر» و «مرکز‌گرا» کرده است.

اینک سند الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت به‌عنوان بالاترین سند بالادستی نظام جمهوری اسلامی ایران، با توجه به واقعیت‌های جغرافیایی و ساختاری نظام حکمرانی کشور ضمن تأکید بر عدالت، دستیابی به توازن و تعادل منطقه‌ای و کاهش نابرابری‌های زیرساختی و تعدیل شکاف‌های ساختاری و سرزمینی، از اهداف خود می‌داند و در فرازهایی به وجوه عدالت در عرصه‌های فضایی تأکید کرده است (Center of the Islamic-Iranian Model of Progress, 2024). با وجود این، به‌نظر می‌رسد در اجرایی‌سازی رویکرد آمایشی این سند، نمی‌توان از واقعیت‌های بر ساخته از موقعیت ژئوپلیتیک و ساختار حکمرانی کشور غفلت و ساده‌اندیشی کرد و بی‌گمان در مسیر اجرا چالش‌های به‌مانند اسناد پیشین مانع تحقق اهداف آمایشی آن خواهد بود. بر همین مبنا، در پاسخ به این چالش‌ها و گذر سند از این موانع در جهت زدودن ناعادلی فضایی و بسط سیمای آمایشی کشور، براساس یافته‌های این پژوهش پیشنهادهای راهبردی ذیل پیشنهاد می‌شود:

پیشنهادهای راهبردی

۱. آمایش برون‌گرانه سازماندهی فضای توسعه ملی

اینکه موقعیت و محیط ژئوپلیتیک تعیین می‌کند که اولویت اول حکمرانی کشور ایران تأمین امنیت است، موضوعی منطقی و خدشه‌ناپذیر است؛ چراکه هدف اصلی و تغییرناپذیر هر حکومتی، بقای ملی بوده است و این موضوع برای ایران با توجه ماهیت نظام و موقعیت ژئوپلیتیکی‌اش دوچندان است. اما باید یادآور شد یکی از مهم‌ترین عواملی که امنیت کشوری را تهدید می‌کند، وجود نابرابری‌های فضایی و سرزمینی در مناطق جغرافیایی کشور است و مهم‌تر آنکه توسعه متعادل به تقویت مبانی قدرت ملی و متعاقباً امنیت ملی می‌انجامد و امنیت هم فراهم‌کننده یکی از بسترهای مناسب توسعه ملی است. از آنجا که سند الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت به‌دنبال پیشرفت همه‌جانبه کشور در سایه امنیت و ایمنی پایدار و فراگیر برای ملت ایران در همه ابعاد است، شرط لازم برای تحقق این اهداف ضمن شناخت موقعیت ژئوپلیتیک ایران، توجه به مناطق و حداکثر بهره‌برداری از قابلیت‌های آن‌هاست. چراکه غفلت از این مناطق به ناعادلی فضایی منجر می‌شود. ناعادلی و ناموزونی سرزمینی، مشکلاتی را ایجاد می‌کند که مانع تحقق اهداف آمایشی سند است و در بلندمدت ممکن است آثار امنیتی در سطح ملی به‌دنبال داشته باشد. حال تأمین امنیت از طریق تعادل فضایی و یا تعادل فضایی پیش‌فرض امنیت، صرفاً از مسیر آمایش برون‌گرانه حاصل می‌شود. آمایش برون‌گرانه سازماندهی فضای توسعه ملی در تعامل حداکثری مؤثر با دیگر کشورها به‌ویژه همسایگان با توجه به فرصت‌ها و ظرفیت‌های آن‌هاست. این یعنی همان آمایشی که به تقویت کدهای ژئوپلیتیکی مثبت و خنثی‌سازی

تهدیدات کدهای ژئوپلیتیکی منفی در ایجاد محیطی امن برای نیل به اهداف آمایش سرزمین که مهم‌ترین آن ژرفابخشی به عمق استراتژیک از طریق تعادل فضایی در قلمرو ملی و تعدیل تهدیدات بیرونی است.

۲. امنیت‌زدایی از ذهن سیاستگذاران

همانطور که بررسی شد یکی از دلایل مهم ناتعادلی فضایی و مانع اجرای برنامه‌های آمایشی ذهن ناامن کارگزاران به تحولات بیرونی و موقعیت ژئوپلیتیک کشور است و برای برون‌رفت از این وضعیت پیاده‌سازی رویکرد آمایشی سند امنیت‌زدایی (جنبه سلبی امنیت) از ذهن کارگزاران است که این موضوع بایستی در سه سطح حکمرانی (سیاستگذاری، اجرا و نظارت) نهادینه شود و آن‌ها را متوجه این موضوع کرد که پررنگ دیدن امنیت در سازماندهی فضای توسعه نتیجه‌ای جز تکرار ناامنی را در پی نخواهد داشت. این کار مستلزم مطالبه‌گری و گفت‌وگو سازی مجامع علمی و مراکز سیاستی و تصمیم‌ساز از کارگزاران است و گرنه اهداف سند به‌ویژه رویکرد متعادل‌کننده پیشرفت سرزمینی آن به سرنوشت اسناد پیشین خواهد انجامید.

۳. تمرکززدایی و روی‌آوری به الگوی مدیریت سرزمینی نیمه‌متمرکز در جهت تسهیل واقعی

مردم‌محوری

از بسترهای توجیه‌گر عوامل ژئوپلیتیک که با تمرکزگرایی موجد ساختاری ناتعادلی سرزمینی است، نظام تک‌ساخت (بسیط) متمرکز است. از این رو، با ارتباط بین تمرکزگرایی و تعادل سرزمینی توسعه بدون ایجاد سازوکار نهادی که زمینه مشارکت تمام بخش‌های حکمرانی برای تصمیم‌گیری حوزه عمومی در بازتقسیم منابع، فرصت و اختیارات ناممکن است. بدین ترتیب، با وجود این بستر تمرکزگرا، سیاستگذاری راهبردی مانند رویکرد آمایشی سند الگو نمی‌تواند در تعادل‌سازی توسعه در مناطق و استان‌ها و در زدودن نابرابری‌ها راهگشا باشد. با این وصف، تعادل فضایی مستلزم اصلاح در نظام مدیریت سرزمینی است که بتواند تسهیل‌گر تراکم‌زدایی از ساختارها و باعث تقویت نهادهای نامتمرکزکننده کشور شود. بنابراین، طبق مطالعات انجام‌شده و کارشناسان حوزه کشورداری الگوی نظام سیاسی نیمه‌متمرکز است که می‌تواند تا حدودی تحقق بخش اهداف پیش‌گفته شود و زمینه تعادل سرزمینی پیشرفت را محقق سازد که این خود نظام تقسیمات کشوری را متحول می‌کند، چراکه یکی از بسترهای مولد ناتعادلی در فضای سرزمینی تقسیمات کشوری ناشی از نظام سیاسی تک‌ساخت متمرکز است. از این رو، ایجاد نظام مطلوب و پایدار تقسیمات کشوری و مدیریت سرزمینی به‌منظور تسهیل در پیشرفت متعادل کشور امری لازم و ضروری است، چراکه هر برنامه آمایشی مطلوبی اگر در این بستر تقسیمات کشوری اجرا شود، خروجی آن باز به ناتعادلی فضایی خواهد انجامید. بر این اساس، باید به‌دنبال ساختار و قالبی پایدار بود که ضمن تعدیل کردن بار سیاسی - امنیتی نظام تک‌ساخت متمرکز، متضمن توسعه پایدار و متوازن کشور باشد. به عبارتی، نظام تقسیمات کشوری که کاتالیزور اهداف سیاسی حاکمیت و

تضمین‌گر توسعه متعادل سرزمینی در قلمرو ملی مدنظر سند الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت باشد.

۴. فراهم کردن زیرساخت‌ها در همه ابعاد در جهت استفاده مناسب از مزیت‌های سرزمینی از جمله قلمروهای دریایی و خشکی

یکی از دلایل اصلی ایجاد ناتعادلی‌های منطقه‌ای، عدم شناسایی و بهره‌مندی از ظرفیت‌های مناطق مختلف سرزمین مانند قلمروهای دریایی، خشکی و هوایی است. مزیت‌های گوناگون کشور برای ایجاد کانون‌های پیشرفت در مناطق مختلف سرزمین مستقر هستند و بهره‌مندی از آن‌ها برای رسیدن به پیشرفتی متعادل، مستلزم فراهم کردن زیرساخت‌ها در کل جغرافیای کشور است و باید زیرساخت‌های لازم را در ایجاد زنجیره‌هایی از فعالیت‌های مرتبط با مزیت‌های مناطق را فراهم کرد تا بتوان حفظ و نگهداشت جمعیت در پهنه سرزمینی به‌خصوص در محیط‌های نابرخوردار و حاشیه‌ای را ارتقا بخشید. از این رو، برای استفاده حداکثری از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های مناطق مختلف کشور، باید بر ایجاد زیرساخت‌های سخت و نرم مورد نیاز پیشرفت به‌خصوص در مناطق کمتر توسعه‌یافته مانند مناطق مرزی غربی، جنوبی و شرقی کشور و مناطق کم‌جمعیت مرکزی کشور تمرکز شود تا از این طریق بتوان به تعادل سرزمینی در قلمرو ملی نائل آمد.

قدردانی

نویسنده بر خود لازم می‌داند از مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت و دانشگاه لرستان به‌خاطر فراهم کردن شرایط انجام پژوهش و همچنین هیئت تحریریه و داوران محترم فصلنامه که با دقت نظر خود بر غنای علمی مقاله افزودند، کمال تشکر و قدردانی را داشته باشد.

تأییدیه‌های اخلاقی و تعارض منافع: موردی توسط نویسنده گزارش نشد.

سه‌م نویسندگان: نویسنده اول (۱۰۰ درصد).

منابع مالی / حمایت‌ها: موردی توسط نویسنده گزارش نشد.

References

- Abbasitaghiz Dizaj, R, Pashazadeh, A. (2021). Identifying the factors affecting regional inequality in Iran, Quarterly Journal of Geography and Urban-Regional Planning, Issue 41: 25-50. [In Persian]
- Ahmadipour, Z, Jafarzadeh, H, Mirzaei, M. (2014). Functional Analysis of



Administrative Divisions in the Implementation of Spatial Planning Programs with Emphasis on Iran, *Regional Planning Quarterly*; Issue 4: 1-12. [In Persian]

- Akbari, Y, Imani Jajarmi, H, Rostamalizadeh, V. (2016). Analysis and Review of Spatial Planning Obstacles in Iran, *Science and Technology Policy Quarterly*; Issue 3: 5-13. [In Persian]
- Azizi, S. (2022). Examining Iran's Political Structure Shift from Centralism to Federalism, *Geography and Human Relations Quarterly*; Issue 4: 522-555. [In Persian]
- Biyuk, M. (2021). Buffer State and Political Stability (Case Study: Iraq), *Interdisciplinary Quarterly of Strategic Knowledge Studies*; Issue 42: 77-102. [In Persian]
- Buzan, B, Waever, O. (2009). *Regions and Powers*, translated by Rahman Qahremani Pour, Tehran: Strategic Studies Research Institute Publications. [In Persian]
- Buzan, B. (2010). *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd edition, University of Michigan: Harvester Wheatsheaf.
- Center of the Islamic-Iranian Model of Progress. (2024). Preliminary Draft of the Islamic-Iranian Model of Progress Document. [In Persian]
- Cohen, S B. (1994). *Geopolitics in the World Era in Reordering the World*, VS West View Press.
- Creanga, I. (2001). Local Public Administration in the Context of Current Constitutional Provisions and the Perspective of New Constitutional Regulations. www.ecmimoldova.org/fileadmin.
- Ebrahimzadeh, I, Mousavi, M, Kazemizad, S. (2012). Spatial Analysis of Regional Inequalities between Border and Central Regions of Iran, *Quarterly Journal of Geopolitics*, Issue 25: 214-235. [In Persian]
- Ghaderihajat, M, GolKarami, A. (2019). Investigation and analysis of the geopolitical attitude of the upstream documents of the land acquisition in Iran, *Geopolitics Quarterly*; Issue 2: 58-87. [In Persian]
- Ghaderihajat, M, Hafeznia, MR. (2018). Strategies for Achieving Spatial Justice in Iran, *Quarterly Journal of Political Geography Research*, Issue 9: 25-57. [In Persian]
- Ghanizadeh, M. (2013). The Role of Fundamental Spatial Planning in the Islamic-Iranian Model of Progress, Third Phase of Group Study in Futures Management,



Supreme National Defense University. [In Persian]

- Goldstein, J. (1999). International Relations, New York: London.
- Golkarami, A, Motaghi, A, Rabiei, H. (2021). Iran's Regional Foreign Policy in the Persian Gulf, Tehran: Iranian Geopolitical Association Publications. [In Persian]
- Golkarami, A. (2017). Explaining Iran's Foreign Policy from a Geopolitical Perspective and Proposing an Optimal Regional Model (Case Study: Persian Gulf), Ph.D. Dissertation, Kharazmi University. [In Persian]
- Hafeznia, M R, Ghaderihajat, M. (2019). Foundations of Spatial Injustice in Iran, Quarterly Journal of Political Space Planning, Issue 2: 117-127. [In Persian]
- Hafeznia, M R, Ghaderihajat, M. (2023). Spatial-geographic justice and land planning: theoretical and practical dimensions, Tehran: Publications of the Organization for the Study and Compilation of Academic Books (SAMAT).
- Hafeznia, M, Ghaderihajat, M, Elhami, A. (2019). Geopolitical Considerations of the National Spatial Planning Document, Tehran: Center for Development and Foresight Research. 2019. [In Persian]
- Hafeznia, M, Romina, E, Ahmadipour, Z, Fani, A A. (2013). Political Space Management in Unitary Centralized Systems, Geopolitics Quarterly, Issue 1, 1-31. [In Persian]
- Hafeznia, M. (2013). Fundamentals of Political Geography of Iran, Tehran: SAMT Publications.
- Iran Planning and Budget Organization. (2018). Office of Land Planning and Regional Development.
- Jabalameli, M S. (2021). Explanation of Spatial Justice in the Islamic-Iranian Model of Progress Document, Transcription of Speech at Joint Meeting of Fundamental Spatial Planning Think Tank with Justice Think Tank, Presentation Date: 03/09/2022, (Unpublished), 1-10. [In Persian]
- Kalantari, Kh. (2001). Regional Planning and Development, Tehran: Khoshbin Publications. [In Persian]
- Kaplan, R. D. (2012). The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate, Random House; First Edition.
- Karimipour, Y. (1992). Doctoral Course Lecture Notes, Kharazmi University. [In Persian]
- Karimipour, Y. (2002). Introduction to Iran's Administrative Divisions, First



Edition, Tehran: Iranian Geographical Association Publications. [In Persian]

- Khalili, R. (2017). Security and Development; A Geopolitical Approach to Development and Balance in Iran, Strategic Studies Quarterly, Issue 4: 129-158. [In Persian]
- Khezri, M, Faraji Rad, Kh, Ghasemi, M. (2021). The Security Implications of Regional Development Imbalances in Iran, in Collection of Articles on Regional Development in Iran: Approaches and Analyses, Tehran: Strategic Studies Research Institute Publications. [In Persian]
- Mahmoudi, S M. (2023). Spatial Planning, First Edition, Tehran: Tehran University Press. [In Persian]
- Masoumi ashkevari, S H. (2012). Principles and Basics of Regional Planning, Sixth Edition, Tehran: Payam Publications. [In Persian]
- Mesbahi, M. (2011). Free and Confined: Iran and the International System, Iranian Review of Foreign Affairs; 5(2): 9-34.
- Mirheydar, D, Rasti, O, Mirahmadi, F A. (2013). Basics of Political Geography, Tehran: SAMT Publications. [In Persian]
- Najar lashgari, S, Goli tavana, M. (2017). Explaining the challenges facing land development in the management and educational planning system and solutions to solve it, Quarterly journal of human Islamic studies; Issue 14; 111-123. [In Persian]
- Newman, D, Anssi, P. (1998). Fences and Neighbours in the Postmodern World: Boundary Narratives in Political Geography. Progress in Human Geography; 22(2): 186-207.
- Ramezanpour Nargesi, G, Fallah Haghighi, N, Abdollahzadeh, G, Sharifi, Z. (2023). Analysis of spatial imbalances in Iran's economic development: Application of the composite index approach, Quarterly Journal of Regional Planning, Issue 51: 1-18. [In Persian]
- Rashidi, A, Delalat, M. (2021). The Relationship between Geopolitics and National Development Strategies in Iran from a Spatial Planning Perspective, Geopolitics Quarterly; Issue 1: 245-274. [In Persian]
- Reisinezhad, A. (2018). The Shah of Iran, the Iraqi Kurds, and the Lebanese Shia, Palgrave Macmillan.
- Reisinezhad, A. (2023). Iran's Historical Strategic Isolation and Non-State Foreign Policy: From the Curse of Geography to the Geopolitical Dilemma, Geopolitics Quarterly; Issue 1: 269-306. [In Persian]



- Riahi, V, Afrahta, H, Salehpour, Sh. (2020). Factors Affecting the Ineffectiveness of Administrative Divisions at the Local Level (Case Study: Urmia County), *Geopolitics Quarterly*; Issue 3: [In Persian]
- Shaker, A, Abadian. (2020). H, An Analysis of the Effects of the Cold War and the Bipolar System on Iran-Iraq Relations during the Second Pahlavi Era, *Iranian and Islamic Historical Research Quarterly*, Issue 27. [In Persian]
- Tahani, Gh. (2014). Examining the Role of Territorial Planning in the Security of the Islamic Republic, *Military Science and Technology Quarterly*, Issue 27. [In Persian]
- Tavakolnia, J, Shali, M. (2012). Regional Inequalities in Iran, *Quarterly Journal of Environmental Planning*, Issue 18: 1-15. [In Persian]
- Tumanyan, D. (2005). The Ways of Local Self-Government System Development in the Republic of Armenia, *Policy Papers of the Armenian Team in the Framework of the South Caucasus Regional Project*.
- Universalis. (2022). *Encyclopedie Universalis*, Published in France, <https://www.universalis.fr/>
- Vaisi, H, Mehmandoost, K. (2013). Impact of the Single-Structure Political System on Spatial-Urban Development and Development of Iran's Cities, *Geopolitics Quarterly*; Issue 9: 204-229. [In Persian]
- Valigholizadeh, A. (2016). Spatial Analysis of the Effects of Centralization in the Formation of Spatial-Territorial Inequalities in Iran, *Quarterly Journal of Political Geography Research*, Issue 4: 139-168. [In Persian]
- Ziari, K, Eshghabadi Fathi, H. (2009). Geopolitical Challenges of Unbalanced Development of Iranian Regions in the Period 1375-1385, *Quarterly Journal of Geopolitics*, Issue 1: 181-207. [In Persian]