

اهمیت استراتژیک نابرابری جهانی*

مؤلف: جفری دی. ساکس

مترجم: محمدعلی قاسمی

مقدمه

در حالی که ایالات متحده طی بیست سال اخیر از رشد سریع اقتصادی برخوردار بود، بسیاری از کشورهای فقیر، همچون برخی از فقیرترین کشورهای جهان در صحرای آفریقا، نسلی داشتند که افت شدید معیارهای زندگی را تجربه می‌کرد. هزینه شخصی مصرف طی سالهای ۱۹۸۰-۹۸ در ایالات متحده هر سال به صورت سرانه ۹/۱ درصد افزایش یافته، در حالی که این رقم در صحرای آفریقا به طور متوسط سالانه ۲/۱ درصد کاهش یافته است (۱). آیا نابرابری‌ها در میزان درآمد و رشد در مناطق مختلف جهان دارای «اهمیت استراتژیک» است، و اگر چنین است، ایالات متحده باید چه سیاست‌هایی اتخاذ کند تا به این مسایل استراتژیک جواب گوید؟ تمرکز بر دامنه و محدودیتهای کمک خارجی ایالات متحده، به عنوان ابزاری سیاسی برای پرداختن به نابرابریهای جهانی درآمد، روشنتر خواهد بود.

موفقیت اقتصادی کشورهای در حال توسعه، رفاه ایالات متحده را افزایش می‌دهد، و ایالات متحده باید و مجبور است ابزارهای سیاست‌گذاری‌اش را فعالانه به کار گیرد تا توفیق اقتصادی را در خارج مورد حمایت قرار دهد. منافع حاصل از رشد اقتصادی موفقیت‌آمیز در خارج چند بعدی است. برخی از منافع اساساً اقتصادی‌اند؛ توفیق یاناکامی اقتصادی کشورهای در حال توسعه، درآمدهای حاصل از تجارت و سرمایه‌گذاری را تعیین می‌کند، یا به عبارت بهتر درآمدهایی که ایالات متحده در روابطش با این کشورها به دست می‌آورد. عملکرد اقتصادی خوب یا بد در کشورهای فقیر، برای ایالات متحده عواقبی فراتر از درآمدهای مستقیم اقتصادی در پی دارد. به عنوان یک اصل کلی، ناکامی اقتصادی در خارج خطر ناکامی دولت را هم افزایش

می‌دهد. به این معنا که اگر دولت‌های خارجی نتوانند کالاهای اساسی را برای مردم خویش فراهم کنند، جامعه آنان دستخوش مشکلات فزاینده‌ی خواهد شد که ممکن است به مابقی جهان و از جمله ایالات متحده نیز سرریز کند. دولت‌های ناکام بانی خشونت، تروریسم، تبهکاری بین‌المللی، مهاجرت دسته‌جمعی، سیل آوارگان، حمل و نقل مواد مخدر و بیماری‌اند.

اگر کشورهای فقیر دارای نهادهای دولتی کارآمد و با ثباتی باشند، بازهم فقر جهانی یکی از دغدغه‌های مهم جامعه بشری خواهد بود، اما احتمال دارد اولویت استراتژیک ایالات متحده نباشد. دروغا که، عملکرد اقتصادی ضعیف در خارج می‌تواند به ناکامی دولت تبدیل شود، امری که به نوبه خود منافع مهم ایالات متحده را به خطر می‌اندازد. اگر ایالات متحده، آن گونه که دولت بوش اعلام کرده، می‌خواهد زمان کمتری صرف پرداختن به دولت‌های شکست خورده کند، مجبور خواهد شد، وقت بیشتری را صرف کمک به توفیق اقتصادی آنها کند تا مانع ناکامی دولت‌ها شود. ایالات متحده ابزارهای سیاست‌گذاری اقتصادی خاص و البته محدودی در اختیار دارد تا بتواند مانع ناکامی^۱ در خارج شود. در برخی موقعیت‌ها، کمک خارجی می‌تواند نقش مهمی بازی کند، اما چندین دهه است که امریکا از آن ابزارهای خاص به خوبی بهره نبرده است.

الف. عملکرد اقتصادی خارجی و منافع استراتژیک امریکا

امریکایی‌ها بر این باورند که ایالات متحده می‌تواند جزیره ثبات و رفاه در دریای جهانی فقر و ناآرامی باشد. اما تاریخ همواره چیز دیگری را ثابت می‌کند. بحران اقتصادی یک اتفاق شایع، در خارج بوده است که به فروپاشی اقتدار منجر می‌شود و به نوبه خود تبعات ناگواری برای ایالات متحده دربردارد. شواهد فراوانی بر این ادعا وجود دارد به قدرت رسیدن بلشویکها در سال ۱۹۱۷ در آستانه سقوط اقتصادی روسیه تزاری جنگزده، روی داد. به قدرت رسیدن هیتلر در سال ۱۹۳۳ در میانه رکود بزرگی در اروپا روی داد که به ویژه آلمان را به دلیل دیون خارجی زیاد، به شدت تحت تأثیر قرار داده بود. در همین اواخر، در غلتیدن یوگسلاوی به جنگ منطقه‌ای فقط به دلیل منازعات قومی رخ

نداد، بلکه از هم پاشیدگی اقتصادی و افتادن دولت فدرال پیشین در دام تورم بسیار بالا^۱ در اواخر دهه ۱۹۸۰ نیز عامل آن بود. ماجراجویان سیاسی نظیر اسلویدان میلو سویچ نیز برای به دست گرفتن قدرت از سقوط اقتصادی بهره بردند. اقتصاد رو به افول و قروض رو به افزایش عراق در دوره پس از جنگ ایران و عراق در دهه ۱۹۸۰، صدام حسین را، دست کم تا حدودی در تهاجم به کویت در ۱۹۹۰ تشویق کرد. در دهه ۱۹۹۰، خشونت‌آمیزترین منازعات جهان، که به شکلی به بحرانهای اقتصادی و ناکامیهای دولتی مرتبط بوده‌اند در افریقا روی داده‌اند. (۲)

نمی‌خواهم ساده‌انگاری کنم و همه شکست‌های سیاسی را به بحرانهای اقتصادی نسبت دهم. اما شاه ایران نیز، در سال ۱۹۷۹، در میانه افزایش قیمت نفت از قدرت ساقط شد. علت به قدرت رسیدن هیتلر یا لنین را بر پایه اقتصاد صرف تحلیل کردن، بلاهت خواهد بود، با این وجود، شکست اقتصادی در خارج، برای ایالات متحده بسیار مهم است و می‌تواند هزینه‌های بسیاری را، در عرصه‌های گوناگون، تحمیل کند.

جامع‌ترین تحقیق در خصوص شکست دولتی، که توسط یک گروه تحقیق در سازمان اطلاعات مرکزی (سیا) در ۱۹۹۴ صورت گرفته، اهمیت بنیانهای اقتصادی را در شکست دولتی تایید می‌کند (۳). گروه تحقیق نخست تعریفی از شکست دولت ارائه کرد یعنی شکست‌هایی که بر اثر عواملی چون جنگ انقلابی، جنگ قومی، نسل‌کشی یا جامعه‌کشی^۲ و تغییرات نامطلوب یا مخل در رژیم سیاسی پدید آمده و سپس همه موارد را در فاصله سال‌های ۱۹۵۷-۱۹۹۴، در کشورهایی با جمعیت پانصد هزار نفر و بیشتر، مورد بررسی قرار داد. گروه تحقیق ۱۱۳ مورد شکست دولت را مشخص کرد. از میان همه متغیرهای تبیینی بررسی شده، سه مورد حائز بیشترین اهمیت در سرنوشت دولت‌ها بوده‌اند: ۱- نرخ مرگ و میر اطفال که نشان می‌دهد پایین بودن سطح عمومی رفاه مادی عاملی مؤثر در شکست دولت است ۲- باز بودن اقتصاد، که در آن پیوندهای اقتصادی بیشتر با جهان امکان شکست دولت را کاهش می‌دهد؛ و ۳- دموکراسی، که دولت‌های دموکراتیک کمتر از رژیمهای اقتدارگرا، از خود استعداد شکست دولتی بروز می‌دهند. اما پیوند با دموکراسی، جنبه اقتصادی مهم دیگری هم دارد، زیرا تحقیق دیگری قویاً نشان

1. hyperinflation

2. Politicide

داده است که احتمال دموکراتیک بودن یک کشور، به شکل معناداری همگام با میزان درآمد سرانه افزایش می‌یابد (۴). گروه تحقیق در تکمیل و اصلاح مطالعه اولیه دریافت که در جنوب افریقا که بسیاری از جوامع آنجا در آستانه تأمین معیشت زندگی می‌کنند، شکست‌های^۱ اقتصادی موقت (که براساس کاهش سرانه تولید ناخالص داخلی سنجیده می‌شود) پیش‌بینی کننده مهم شکست دولت بوده‌اند. همچنین آنان دریافتند که دموکراسیهای «ناقص»^۲، که در حال گذار از نهادهای اقتداری به نهادهای دموکراتیک هستند، در خطر فروپاشی قرار دارند. در مطالعات مربوط به مناقشات افریقا نیز، چنین نتایجی به دست آمد، و معلوم شد که فقر و رشد اقتصادی کند، احتمال منازعات را بالا می‌برند. (۵)

۱. گونه‌های شکست اقتصادی

تفکیک انواع گوناگون شکست اقتصادی در خارج و سپس پیگیری تبعات استراتژیک آنها برای ایالات متحده، مفید خواهد بود و به بحث بعدی درخصوص اینکه آیا ایالات متحده ابزارهای سیاست‌گذاری برای برخورد ریشه‌یی با علل فروپاشی دولت خارجی را دارد و یا نه باید به جای آن خود را به نتایج راضی کنیم، کمک خواهد کرد. در زیر چهار نوع شکست اقتصادی که به گسترش نابرابری‌های درآمدی بین فقیر و غنی و نگرانیهای استراتژیک جدی ایالات متحده می‌انجامد، توصیف شده است.

۲. دام فقر

دام فقر شرایطی پارادوکسیکال است که در آن یک کشور فقیر، به طور خلاصه، آنقدر فقیر است که نمی‌تواند به رشد اقتصادی پایدار دست یابد. بسیاری از کشورهای افریقایی چنین وضعی دارند. رشد اقتصادی به حداقلی از استانداردهای بهداشتی، آموزش و پرورش و امور زیربنایی وابسته است تا سرمایه‌گذاری‌ها و تکنولوژی جدید را جذب کند، اموری که به نوبه خود برای بالا بردن سطح درآمد لازم‌اند. برخی از کشورها، به اندازه‌ای فقیرند که نمی‌توانند کالاهای اساسی مورد نیاز را برای حداقل بهداشت و

1. Setback

2. Partial

آموزش و پرورش مهیا کنند. در این اوضاع و احوال، دولت نمی‌تواند وظایف اساسی‌اش را برای کمک به حفظ ایمنی، بهداشت و آموزش و پرورش شهروندان، به انجام رساند. چرا برخی از کشورهای فقیر به چنین دامی می‌افتند و برخی دیگر نمی‌افتند؟ احتمال دارد محیط فیزیکی، در این خصوص نقش داشته باشد. افریقا به شکل منحصر به فردی در اوج شرایط بیماری و تولید اندک مواد غذایی قرار دارد و این امر به نوبه خود مانع از آن می‌شود که این جوامع بتوانند به حداقل شرایط لازم برای رشد دست یابند. (۶)

۳. ورشکستگی دولتی^۱

ورشکستگی دولتی وضعیتی است که در آن دولت نمی‌تواند بهره بدهی‌هایش را پرداخت کند. ورشکستگی همواره از مقروض بودن دولت به طلبکاران خارجی و نه طلبکاران داخلی ناشی می‌شود، زیرا قروض داخلی برحسب واحد پول ملی است و از طریق چاپ اسکناس می‌توان پرداخت. در این مورد، به جای وقفه در پرداخت بهره قروض، تورم شدید ایجاد می‌شود. ورشکستگی دولت در ایجاد بی‌ثباتی تأثیر مهمی دارد که از هر اختلال اقتصادی دیگر در دوران صلح مهم‌تر است. دولت‌های ورشکسته نمی‌توانند خدمات عمومی (بهداشت، تعلیم و تربیت، دادگستری و پلیس) را تأمین کرده و فاداریها را حفظ نمایند، و از درآمدهای دولت برای خریدن چهره‌های مخالف سیاسی استفاده کنند و یا با اختصاص بودجه به احزاب یا دیگر مناطق کشور آنها را در درون ائتلاف حاکم حفظ کنند. بزرگترین مشکل از نقطه نظر دولت، فقدان معادلی بین‌المللی برای فصل نهم مجموعه قوانین افلاس در ایالات متحده می‌باشد که مطابق آن حکومت محلی^۲ ضرب‌الاجلی برای تأدیه بهره دیون مشخص می‌کند و سپس ارزش دفتری^۳ قروض را کاهش می‌دهد و محکمه عالی افلاس ایالات متحده حکومت محلی را در این مواقع در مقابل اختلال در خدمات محافظت می‌نماید. ورشکستگی دولت بارها به انقلاب انجامیده، (در فرانسه به سال ۱۷۸۹)، موجب از بین رفتن اقتدار شده (مصر ۱۸۸۲)، فروپاشی امپراتوری‌ها را به دنبال داشته (امپراتوری عثمانی بعد از ۱۸۷۵، اتحاد

1. Bankruptcy

2. Municipality

3. Write-down

شوروی در ۱۹۹۱)، موجب کودتاهای بی‌شمار بوده (اکوادور ۱۹۹۹) و خشونت داخلی را در پی داشته است.

۴. بحران نقدینگی

بحران نقدینگی ناگهانی سرمایه، بیشتر ناشی از قروض کوتاه‌مدت بخش خصوصی است که علی‌رغم قدرت پرداخت دیون^۱ در بلندمدت، در یک شرایط اقتصادی مشخص، به رکود شدید اقتصادی منجر می‌شود. بازارهای به اصطلاح نوظهور طی دهه ۱۹۹۰، بارها بحران نقدینگی را تجربه کردند (مکزیک ۱۹۹۵، اندونزی، کره و تایلند ۱۹۹۷) بحرانی که به کاهش شدید و بسیار سریع تولید ناخالص ملی (GNP) انجامید و دست کم در مورد اندونزی، محرک تغییر رژیم و خشونت داخلی شد. دشواری پیش‌بینی این بحرانها، تا حدودی به این دلیل بود که ریشه در ضعف بخش دولتی نداشت گرچه پس از بروز، موجب بی‌ثباتی دولت شد.

۵. بحران گذار

چهارمین علت اصلی شکست اقتصادی که می‌تواند به شکست دولتی بینجامد، بحران گذار است، دوره‌گذار زمانی است که اقتصاد و سیاست در یک کشور در حال انجام تغییرات اساسی باشد. از جمله می‌توان به گذار از کمونیزم در اروپای شرقی و شوروی سابق، بازسازی پس از جنگ (خصوصاً بعد از شکست)، گذار از حاکمیت استعماری به حاکمیت ملی، گذار از حکومت اقتدارگرا به حکومت دموکراتیک و تلاش برای جانمایی پس از سقوط رژیم پرسابقه (نظیر سقوط سوهارتو پس از ۳۲ سال) اشاره کرد. این گذارها به هزاران شکل جوامع را بی‌ثبات می‌سازند، اما به صورت غیرمستقیم نیز با از بین بردن راههای معمول تبادل اقتصادی موجب بی‌ثباتی می‌شوند. تقریباً همه گذارها حاوی اطمینان به آینده و لذا فقدان استحکام هر مجموعه خاصی از تشکیلات را به دنبال دارند. به علاوه زمانی هم که آینده «آماده کسب و اخذ» است، انتظارات خود تحقق بخش^۲ می‌تواند نقش مؤثری در تعیین مسیر آینده تحولات داشته باشد. از رژیمی که انتظار

1. Solvency

2. Self-fulfilling

توفیق می‌رود موفق می‌شود، همانگونه که طرفداران «برنده» را تشویق می‌کنند و رژیم‌های که از آن انتظار شکست می‌رود می‌تواند شکست بخورد، همانند سکوت طرفداران «بازنده». گروه تحقیق «شکست دولتی» دریافت که در آفریقا، خطرناک‌ترین شرایط سیاسی که به شکست دولت در آینده منجر می‌شود، حالت گذار است. احتمال شکست دموکراسیهای «ناقص» بیش از رژیمهای اقتدارگرا و یا کاملاً دموکراتیک است.

ب. تبعات شکست دولت برای منافع استراتژیک آمریکا

شکست اقتصادی در خارج که به شکست دولتی منجر می‌شود، اثرات مهمی بر منافع آمریکا در عرصه‌های نظامی، اقتصادی، بهداشتی و زیست محیطی دارد. از آنجا که برشمردن این تبعات چندین جلد را پر خواهد کرد. تنها به چند نمونه شایان ذکر بسنده می‌شود.

۱. امنیت ملی

اگر تاریخ مداخلات نظامی ایالات متحده را با زمانبندی شکست دولتی مقایسه کنیم، مطابق دیدگاه گروه تحقیق، در می‌یابیم که تقریباً همه موارد مداخله نظامی ایالات متحده در خارج، از ۱۹۶۰ تاکنون در کشور در حال توسعه‌ای صورت گرفته است که پیشتر شکست دولت را تجربه کرده بود (۷). (منظور از مداخله نظامی، هرگونه استفاده از نیروهای آمریکایی در خارج است، خواه برای درگیری مستقیم باشد و یا برای حفظ صلح، تخلیه غیرنظامیان یا حمایت از دارایی‌های آمریکا و الی آخر). در بسیاری از موارد، پیوندهای سقوط اقتصادی و شکست دولت و مداخلات نظامی آمریکا آشکار نیست. یکی از دلایل سقوط یوگسلاوی بی‌ثباتی شدید اقتصادی در سطح اقتصاد کلان در اواخر دهه ۱۹۸۰ بود، این نکته را به تازگی وارن زیمرمن^۱ سفیر وقت آمریکا [در یوگسلاوی] بیان کرده است (۸). البته در حال حاضر ملاحظات امنیتی بسیار بیشتر از مداخله نیروهای نظامی است و تهدیدهای تروریستی و گسترش سلاح را نیز در برمی‌گیرد.

۲. خسارات اقتصادی

آدام اسمیت در بیش از دو قرن پیش در [کتاب] ثروت ملل نوشت که ترقی و رفاه یک کشور مستقیماً از ترقی ملل دیگر بهره‌مند می‌شود و درست همانگونه که یک فرد عادی که مایل است پولدار شود، هیچ‌گاه در پی سکونت در مناطق فقیر و دوردست کشور نخواهد بود، ملتی هم که می‌خواهد با تجارت خارجی ثروتمند شود بی‌گمان احتمال تحقق خواسته‌اش در صورت داشتن همسایگانی ثروتمند، صنعتی و تاجری‌شده، بیشتر خواهد بود. (۹) ایالات متحده منافع عظیمی در کشورهای در حال توسعه دارد که شکست دولت‌ها در خارج آنها را به خطر می‌اندازد. وزارت بازرگانی امریکا، ارزش بازاری سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی ایالات متحده را ۱/۲ تریلیون دلار تخمین می‌زند که ۵۰۰ میلیارد آن در کشورهای در حال توسعه است. در سال ۱۹۹۹ حدود ۴۱ درصد صادرات ایالات متحده به کشورهای در حال توسعه بوده که از ۳۵ درصد سال ۱۹۹۰ بیشتر است. در مقایسه با رشد ۹/۵ درصدی صادرات به کشورهای صنعتی، صادرات به کشورهای در حال توسعه در خلال سالهای ۱۹۹۰-۱۹۹۹، ۵/۸ درصد رشد داشته است.

عملیات اقتصادی^۱ در خارج تحت تأثیر بی‌ثباتی، فقر و بیماری در کشور میزبان است. ارزیابی بیزنسی و یک^۲ در نهم آوریل ۲۰۰۱ از شرکت اکسون - موبیل نمونه‌های بسیاری از پروژه‌های شرکت را نشان می‌دهد که با دشواریهای محلی قابل توجه و تأخیرهای چند دهه‌یی مثلاً در روسیه، چین، اندونزی، آنگولا و چاد، مواجه بوده‌اند. یک بنگاه مشاوره ارزیابی ریسک به تازگی اعلام کرد که «مبتلایان به ایدز هیچ ابایی از ارتکاب جنایات خشونت‌آمیز ندارند. زیرا دلایل چندانی برای ترس از تبعات آن ندارند. در برخی از موارد مسافران اهل کشورهای توسعه یافته آماج حمله قرار می‌گیرند، نه به این دلیل که بالقوه طعمه‌های نان و آبداری هستند، بلکه به این دلیل که اینان عامل فقر و اوضاع بد اقتصادی محسوب می‌شوند.» (۱۰)

۳. جنایات بین‌المللی و قاچاق مواد مخدر

شکست دولتی هم علت و هم معلول تبه‌کاری^۱ بین‌المللی و از جمله پول‌شویی و قاچاق بین‌المللی مواد مخدر است. دولت‌های شکست خورده طعمه خوبی برای گروه‌های تبه‌کارند تا کنترل گسترده عملیاتهای قاچاق مواد مخدر را بدست بگیرند و برخی کشورها نظیر کلمبیا کنترل خود را بر اراضی داخلی، به دلیل شورشهایی که تا حدودی به واسطه عواید تجارت مواد مخدر حمایت می‌شوند، از دست داده‌اند.

۴. تخریب محیط زیست

سقوط اقتصادی و شکست دولتی دو عامل اصلی تخریب محیط زیست‌اند که علایق استراتژیک ایالات متحده است. برای مثال از میان رفتن جنگلهای استوایی، که تبعات خطرناکی برای تنوع بیولوژیک و تغییرات اقلیمی درازمدت دارد، تا حدودی بدلیل تراکم بالای جمعیت در مناطق زراعی فقیر روی می‌دهد و از میان بردن جنگلها برای ایجاد مزارع کشاورزی دهقانی را موجب می‌شود. متأسفانه بیشتر اراضی به جای مانده از جنگل‌زدایی برای کشت و زرع وسیع مناسب نیستند و به سرعت متروکه می‌شوند، که این امر نیز اثرات ویرانگر اکولوژیک و بلندمدت در پی دارد. به دلیل شکست دولت و فقدان آلت‌رناتیوهای قابل اتکا در اقتصاد این کشورها، قوانین و مقررات مربوط به محیط زیست قابل اجرا نیستند و به سهولت در معرض فساد قرار می‌گیرند. برخی از مهم‌ترین نواحی با بیشترین تنوع بیولوژیک در معرض بیشترین خطر قرار دارند، زیرا اینها در محدوده جغرافیایی دولت‌های شکست خورده قرار دارند. در سال ۱۹۸۸، اکولوژیست نورمن مایرز^۲ ۲۵ منطقه را در جهان شناسایی کرد که به طور استثنایی دارای تعداد فراوانی از گونه‌های خاص محلی بوده‌اند. برخی از این مناطق در کشورهایی نظیر، برزیل، بولیوی، کلمبیا، چین، اکوادور، هند، اندونزی، مکزیک، پاناما، پرو، افریقای جنوبی، ترکیه و ونزوئلا قرار دارند که اگر به طور مطلق شکست خورده نباشند، از فشارهای شدید اقتصادی در رنجند.

۵. بیماری مسری

بسیاری از فقیرترین کشورهای جهان و به ویژه جوامعی که شکست دولتی را تجربه کرده‌اند، در معرض بیماری‌های هولناک قرار دارند. شیوع بیماری‌های خطرناک در این کشورها، همانند جرایم بین‌المللی، هم علت و هم معلول شکست‌های اقتصادی و سیاسی است. معضل دشوار امراض مسری، مانند مالاریا، موجب کاهش مستمر رشد اقتصادی می‌شود، در این شرایط کارگران بهره‌وری اندکی دارند، کودکان احتمالاً مدرسه را به پایان نمی‌برند و استعداد آنها شکوفا نمی‌شود، بخش‌هایی مانند توریسم و کشاورزی به طور مستقیم تأثیر می‌پذیرند، و سرمایه‌گذاران خارجی از سرمایه‌گذاری منصرف می‌شوند. سقوط دولت نیز این مشکلات را دوچندان می‌کند، زیرا دولت‌های شکست خورده فاقد ابزارهای مالی و تشکیلاتی لازم برای ارائه خدمات عمومی و ضروری بهداشتی‌اند. شیوع ایدز در افریقا تا حدودی به این دلیل بوده است که هیچ یک از حکومت‌های افریقای وسیله‌ی برای مبارزه با این بلیه، با اتکا به منابع خودشان در اختیار ندارند و کمک‌های دیگران نیز کافی نیست.

همانگونه که بررسی‌های [سازمان] سیا دربارهٔ تهدید جهانی بیماری‌های مسری نشان می‌دهد، ایالات متحده در معرض خطرات ناشی از گسترش امراض مسری در کشورهای فقیر و دولت‌های شکست خورده، قرار دارد (۱۲). خطرات برای ایالات متحده شامل هزینه‌های مستقیم مالی در پاسخگویی به بحرانهای همه‌گیر^۱ در خارج، بی‌ثبات شدن جوامع خارجی در نتیجه مبارزه با امراض و گسترش عوامل بیماری‌زای مرگبار در فراسوی مرزهای بین‌المللی است، به ویژه بیماری‌هایی که در برابر داروهای موجود مقاوم هستند. اروپا تاکنون میلیاردها دلار صرف مبارزه با بیماری «جنون گاوی» کرده است و مبالغ هنگفتی نیز در مبارزه با بیماری تب برفکی در گاوها و احشام اروپا هزینه شده و خواهد شد. البته بیماری ایدز از افریقا وارد شد و مشکلات و زیانهای اقتصادی عظیمی در ایالات متحده به وجود آورد.

ج. شیوه پرداختن به ناکامی اقتصادی در خارج

شاید شگفت‌آور باشد که بگوییم، سیاست‌گذاری اقتصادی ایالات متحده در خارج به منظور کسب منافع استراتژیک خارج از چارچوب اقدامات سیاست خارجی بوده است. از آنجا که شکست اقتصادی در خارج به شکست دولتی می‌انجامد و آن نیز به نوبه خود تبعات ناگواری برای امنیت ملی، تجارت و سرمایه‌گذاری، تبهکاری بین‌المللی، قاچاق مواد مخدر و امراض مسری در بردارد می‌توان پیشنهاد کرد ایالات متحده ابزارهایی برای سیاست‌گذاری به وجود آورد تا به موارد قابل جلوگیری یا قابل جبران در شکست اقتصادی در خارج بپردازد. می‌توان امیدوار بود که ملاحظات اقتصادی، امنیتی و سیاست خارجی در این نوع سیاست‌گذاری دخیل شوند. در واقع، سیاست‌گذاری اقتصادی در قبال کشورهای در حال توسعه، عموماً خارج از هرگونه چارچوب سیاست خارجی بلندمدت عمل کرده است.

سیاست‌گذاری در یک چارچوب خاص باید با ارزیابی واقع بینانه این نکته آغاز شود که ایالات متحده در حمایت از توسعه اقتصادی در خارج چه می‌تواند انجام دهد و چه نمی‌تواند انجام دهد. برای مثال، تا آنجایی که ثروت ایالات متحده اجازه می‌دهد، انتقال مستقیم درآمد از ایالات متحده به کشورهای فقیر تنها تفاوت اندکی را در میزان درآمد سرانه آنها ایجاد می‌کند. برای روشن شدن مطلب، اگر ایالات متحده تصمیم بگیرد سالانه ۲۰ میلیارد به $\frac{4}{2}$ میلیارد نفر در کشورهای کم‌درآمد کمک کند، به هر نفر کمتر از ۱۰ دلار خواهد رسید. از آنجا که درآمد سرانه هر شخص در ایالات متحده ۳۷۰۰۰ دلار و در کشورهای کم‌درآمد کمتر از ۴۰۰ دلار است، انتقال مقدار زیادی از درآمد قطره‌ای در دریای شکاف درآمدی خواهد بود.

با این حال، کمک خارجی در صورتی می‌تواند بسیار مهم باشد که به گریز کشور از دام فقر یا کمک به گذار نهادی و تحکیم اصلاحات اقتصادی و سیاسی و رشد اقتصادی منجر شود. این گونه بهره‌برداری از کمک‌های خارجی به دیدگاه استراتژیک در این خصوص بستگی دارد؛ درک استراتژیکی که طی بیست سال در عمل مفقود بوده است. کمک‌های خارجی بد هدف‌گیری شده (بیشتر به کشورهایی که در دام فقر نیستند، و لذا کمک‌ها در بلندمدت موجب رشد زیادی نشده‌اند) شده‌اند (اغلب دیرتر از آن می‌رسند که بتوانند به اقتصادهای شکننده و در حال گذار کمک کنند).

مقابله با هر کدام از منابع ناکامی اقتصادی، مانند فقر، ورشکستگی دولتی، فقدان نقدینگی و بحران‌گذار، نیازمند سیاست‌گذاری خاصی از جانب ایالات متحده است. برای مثال مسأله فقر را در نظر بگیرد که بیشتر صحرای افریقا را تحت تأثیر قرار می‌دهد. رشد اقتصادی اتفاق نمی‌افتد زیرا این کشورها به حداقل استانداردهای بهداشت، آموزش و پرورش و امور زیربنایی دست نمی‌یابند. در این مورد، یک وسیله قابل قبول سیاست‌گذاری، انتقال مداوم و کلان درآمد از ایالات متحده و دیگر کشورهای غنی [به این کشورهاست] که هدف آن باید رفع بحرانهای به هم پیوسته بهداشتی، آموزشی و زیربنایی باشد. شگفت آنکه، ایالات متحده فقط کمک بسیار ناچیزی برای حمایت از بهداشت و آموزش و پرورش در فقیرترین کشورها اعطا می‌کند. برای مثال در سال ۱۹۹۹، مطابق داده‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ایالات متحده حدود ۷۸ میلیون دلار برای امور بهداشتی و ۶۳ میلیون دلار برای آموزش از محل کمک دولتی به توسعه، به کشورهای صحرای افریقا (۴۹ کشور با مجموع جمعیت ۶۴۳ میلیون نفر در سال ۱۹۹۹) اعطا کرده است. کل کمک اعطا شده (کلیه اعطا کنندگان) به صحرای افریقای ۸۳۶ میلیون دلار برای بهداشت و ۹۹۹ میلیون دلار برای آموزش و پرورش، یعنی اندکی بیش از نفری ۱ دلار در هر مورد بوده است. به طور خلاصه، کشورهای غنی، کار قابل ملاحظه‌ای برای کمک به فقیرترین فقرا در افریقا و شکستن دام فقر، انجام نداده‌اند. از این رو نتایج قابل پیش‌بینی بود: ناکامی اقتصادی مداوم، شکست دولتی گسترده، سقوط بهداشت و سلامت عمومی و تبعات ناگوار فراوان برای ایالات متحده.

از سوی دیگر، ورشکستگی دولت، باید به شیوه‌ای دیگر اداره شود. شکست پیاپی برنامه‌های صندوق بین‌المللی پول (IMF)، متأسفانه نشان می‌دهد، که اعطای مبالغ کوتاه‌مدت به دولت ورشکسته کاملاً بی‌فایده است. زمانی که یک کشور غرق بدهی خارجی می‌شود، برای آنکه دولت صحیح و درست عمل کند باید قروض کاهش داده شوند. ضعف مداوم دولت شکست خورده، کسب ثبات سیاسی را، در زمانی که قروض بر حکومت فشار سنگینی وارد می‌آورد، غیرممکن می‌سازد، بنابراین به تعویق انداختن فوری قروض ضروری می‌شود. البته ایالات متحده ممکن است در مقابل کاهش وام دولت‌های بدهکار متخاصم مقاومت کند، اما اگر امریکا حقیقتاً در پی تقویت رونق اقتصادی در خارج است، باید به تعویق انداختن قروض را به عنوان بخشی ضروری از

زراد خانه سیاست خارجی اش بپذیرد، درست مانند سیاستی که در برابر حکومت ایالتی ورشکسته و مطابق مجموعه قوانین افلاس در ایالات متحده دارد.

در وضعیت فقدان نقدینگی، گام اصلی به تعویق انداختن وام نیست، بلکه به تعویق انداختن یا «توقف موقت» پرداخت بهره وام است. تحلیل بردن مداوم [توان مالی] با پرداخت بهره وامها، در طی دوره بحران نقدینگی می‌تواند موجب سقوط بسیار شدید عملکرد اقتصادی شود. برای مثال بازارهای نوظهور آسیای شرقی در سال ۱۹۹۸ کاهش ۶ درصدی یا بیشتر از آن را در تولید ناخالص ملی خود شاهد بودند، نه به این دلیل که پایه‌های اقتصادی‌شان در معرض سقوط بود، بلکه به این دلیل که اقتصاد آنان تحت فشار شدیدی برای دستیابی به سرمایه در گردش کوتاه مدت بود. صندوق بین‌المللی پول کار چندانی برای کاهش کوتاه مدت اعتبار انجام نداد زیرا مایل نبود که بر توقف موقت پرداخت بهره وامها پافشاری کند. زمانی که این کار به صورت اضطراری صورت گرفت، مانند اواخر سال ۱۹۹۷ در کره، بهبود اقتصادی سریع‌تر حاصل شد.

درس اصلی در مورد گذارها این است که مبالغ اندک کمک در لحظات حساس می‌تواند توازن را به سمت نتایج موفقیت‌آمیز تغییر دهد. یک حکومت جدید ممکن است دستاوردهای دمکراتیک خود را تحکیم بخشد یا به رژیم اقتدارطلب جدیدی مبدل شود. زمانی که گذار به یک سمت خاصی قوت می‌گیرد، نیروهای سیاسی اغلب به سمت ظاهراً پیروز هجوم می‌برند و کم‌کم خود را تقویت می‌کنند. از آنجا که انتظارات از تحولات هم به گونه‌ای موجب پیوستن نیروهای سیاسی به هم دیگر می‌شود، راهی را که رژیمها در حال گذار برگزیده‌اند به هر حال به توفیق یا ناکامی ختم خواهد شد. همه این تجزیه و تحلیل بر یک نکته اساسی تأکید می‌گذارد، هنگامی که ایالات متحده با یک حکومت در حال گذار، مانند نیجریه امروز، سر و کار دارد، زمان اهمیت فوق‌العاده‌ای دارد. یکی از فواید اصلی کمک تحکیم رژیم جدید است و این هدف مستلزم وقت‌شناسی است. کمک خارجی باید برای تقویت اقتدار سیاسی حکومت جدید و از میان برداشتن موانع (مانند تهدید وام خارجی) و به طور کلی ایجاد علایمی از تداوم طولانی حکومت جدید، به کار گرفته شود.

نتیجه‌گیری: به سوی استفاده استراتژیک از کمک خارجی

ایالات متحده به ندرت از کمک خارجی به عنوان یکی از ابزارهای مؤثر سیاست خارجی‌اش استفاده کرده است. در دوره جنگ سرد، بخش قابل توجهی از کمک خارجی، به متحدین امریکا بود. آنها تنها برای «قدردانی» از حمایت‌های مداوم سیاسی آنها، حمایتی که اغلب در آینده وجود نداشت. کمک نیز، برای حل و فصل مشکلات توسعه جهت‌گیری نمی‌شد و در هر حادثه «قدردانی» سقوط دولت را به دنبال داشت. از اوایل دهه ۱۹۸۰ و به ویژه بعد از پایان جنگ سرد، میزان کمک اعطایی امریکا، تنزل یافت. در حال حاضر ایالات متحده تنها یک درصد تولید ناخالص ملی را به کمک خارجی اختصاص می‌دهد و تنها ۰/۰۲ درصد تولید ناخالص ملی برای کمک به فقیرترین کشورها تعلق می‌گیرد. ایالات متحده به خسیس‌ترین کشور در میان کشورهای غنی، در مورد اعطای کمک، مبدل شده است. تبعات این خست منافع حیاتی بلندمدت ایالات متحده را به خطر می‌اندازد.

اینک زمان بازسازی استراتژیک کمک خارجی به گونه‌ای است که متناسب با منافع استراتژیک ایالات متحده باشد. ایالات متحده باید به سرعت رهبری تلاش بین‌المللی برای کمک به صحرای افریقا را بر عهده بگیرد تا این منطقه از دام فقر بگریزد، امیری که به بیماری و افزایش مرگ و میر، کاهش استانداردهای زندگی و منازعات فراینده در بیست سال گذشته انجامیده است. به طور کلی، ایالات متحده باید تصمیم‌گیری بخشهای متفاوت حکومت امریکا، از جمله وزارتخانه‌های خزانه‌داری و خارجه و همچنین اداره نمایندگان تجاری امریکا را هماهنگ کند تا توان ملی‌مان را برای حمایت از توسعه اقتصادی در خارج به عنوان یکی از عناصر حیاتی سیاست خارجی امریکا، بازسازی کند.

* Jeffrey D.Sachs, "The strategic significance of global inequality", *Washington Quarterly*, Summer 2001,

یادداشت‌ها

1. World Bank, World Development Report 2000/2001 (New York: Oxford University Press, 2000), tables.
2. See Journal of African Economies 9, no. 3 (October 2000) (series of articles on conflicts in Africa).
3. See State Failure Task Force, "State Failure Task Force Report: Phase II Findings," Environmental Change and Security project Report, no.5 (Woodrow Wilson Center: Summer 1999), 49 – 72.
4. Robert Barro, "Determinants of Democracy," Journal of political Economy 107, no. 6, pt. 2 (December 1999): S158 – S183 (Symposium on the Economic Analysis of Social Behavior in Honor of Gary S. Becker).
5. See Paul Collier and Anke Hoeffler, "On the Incidence of Civil War in Africa "August 2000, Located at <http://www.Worldbank.org/research/conflict/papers/incidence1.pdf>.
6. See David Bloom and Jeffrey Sachs, "Geography, Demography, and Economic Growth in Africa," Brookings papers on Economic Activity (1998), 2: 207 – 289; Jeffrey Sachs, Andrew Mellinger, and John Gallup, "Geography of Wealth and Poverty," Scientific American (March 2001).
7. برحسب ترتیب تاریخی، موارد مداخله نظامی، متعاقب شکست دولتی (تاریخ اول در هر مورد به مداخله نظامی مربوط می‌شود و تاریخهای بعدی شکست دولتی را نشان می‌دهد) عبارتند از: کوبا (۱۹۶۲، ۱۹۶۱-۱۹۵۶)، تایلند (۱۹۶۲، ۱۹۵۷)، لائوس (۱۹۶۲-۱۹۷۵، ۱۹۷۹-۱۹۶۰)، ویتنام (۱۹۷۵-۱۹۷۴، ۱۹۵۸-۱۹۷۵)، جمهوری دومینیکن (۱۹۶۵، ۱۹۶۱-۱۹۶۶)، کامبوج (۱۹۷۰، ۱۹۷۰-۱۹۷۹)، قبرس (۱۹۷۴، ۱۹۶۸-۱۹۷۴)، ویتنام (۱۹۷۵، ۱۹۵۸-۱۹۷۵)، لبنان (۱۹۶۵-۱۹۹۲)، کره (۱۹۷۶، قابل اعمال نیست)، زنجیر (۱۹۷۸-۱۹۷۷)، ایران (۱۹۸۰، ۱۹۷۷)، السالوادور (۱۹۸۱، ۱۹۹۲-۱۹۷۷)، لیبی (۱۹۸۱، غیرقابل اعمال)، هندوراس (۱۹۸۳-۱۹۸۹، ۱۹۷۸-۱۹۷۸)، چاد (۱۹۸۳، ۱۹۹۶-۱۹۶۵)، لیبیا (۱۹۹۰، ۱۹۸۹-۱۹۹۷)، زنجیر (۱۹۹۱، ۱۹۹۱)، سیرالئون (۱۹۹۲، ۱۹۹۱ به این سو)، سومالی (۱۹۹۲، ۱۹۸۸ به این سو)، بوسنی - هرزگوین (۱۹۹۳، ۱۹۹۲-۱۹۹۶) و سومالی (۱۹۹۳، ۱۹۸۸ به این سو) تاریخ شکست دولت از پایگاه اطلاعات گروه تحقیق شکست دولتی برگرفته شده است؛ تاریخهای مربوط به مداخله نظامی امریکا نیز از منبع زیر اخذ شده است:

Ellen C. Collier, "Instances of Use of United States Forces Abroad, 1798-1993" (U.S. Congressional Research Service, October 7, 1993).

8. Origins of a Catastrophe: Yugoslavia and its Destroyers (New York: Random House, 1999).

9. Adam Smith, Wealth of Nations (1776), 520.

10. Amon Cohen, "Unhealthy Rise in Danger," Financial Times, November 21, 2000, 16.

11. R.P. Cicotta et al., "Human Population in the Biodiversity Hotspot," Nature 404 (April 27, 2000)

12. National Intelligence Council, "The Global Infectious Disease Threat and Its Implications For the United States" (Washington, D.C., January 2000), Located at [http://www.cia.gov/NIC_publications/Other Products/infectious & # 95; diseases paper: html](http://www.cia.gov/NIC_publications/Other_Products/infectious_%26_%20diseases_paper.html).

