

سیاست آمریکادر برابر اعراب: چگونه سیاست سازی می شود و چه کسی آن را می سازد؟

الدكتور فواز جرجس، السياسة الامريكية تجاه العرب: كيف تصنع؟ و من يصنعها؟، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، يونيو ۱۹۹۸. ۱۸۴ ص.

مهدی قوبدل دوستکوهی

دانشجوی کارشناسی ارشد روابط

بین الملل دانشگاه شهید بهشتی

کتاب «سیاست آمریکا در قبال اعراب؛ چگونه سیاست سازی می شود و چه کسی آن را می سازد؟» از یک پیشگفتار یک مقدمه، پنج فصل، نتیجه و فهرست منابع تشکیل شده است. نویسنده کتاب، متولد لبنان و دارای مدرک دکتری در روابط بین الملل و مطالعات خاورمیانه از دانشگاه آکسفورد است. وی چندین سال به عنوان پژوهشگر در دانشگاه پرینستون کار کرده و در دانشگاههای آکسفورد و هاروارد تدریس کرده است. دکتر جرجس، هم اکنون استاد امور بین المللی و مطالعات خاورمیانه

دانشگاه ساره لورنس در نیویورک است. «خطر جدید از شرق! سیاست خارجی آمریکا در قبال اسلام سیاسی»، نام یکی از تالیفات وی است.^۱

نویسنده در پیشگفتار کتاب از کم توجهی به ایالات متحده و سیاست خارجی آن در جهان عرب ابراز تاسف می کند. وی شمار کارشناسان عرب در امور آمریکا را به تعداد انگشتان یک دست می داند. دکتر جرجس یادآور می شود که عدم توجه به روند تصمیم سازی در آمریکا از سوی کشورهای عربی موجب می شود تا جهان عرب در تعامل با ایالات متحده، از عقلانیت و واقع گرایی فاصله بگیرد که این مسئله، پیامدهای ناگواری برای منافع اعراب دارد. وی شناخت آمریکا و سیاست خارجی آن را ضروری می داند.

دکتر جرجس، برخی از عناصر اصلی را که برای تصمیم سازی در آمریکا در قبال جهان عرب، نقش مهمی ایفا می کنند نام می برد:

الف) چهارچوب قانون اساسی

ب) نخبگان حاکم

ج) رهبران سیاسی

د) نیروهای موثر داخلی

ه) محیط خارجی

و) دینامیسم روند تصمیم سازی.

دکتر جرجس، در پیشگفتار کتاب از استادان و دوستانی که از اندیشه ها و انتقاداتشان در این کتاب استفاده کرده، بویژه از پرفسور داگلاس سیمون، پرفسور میخائیل سلیمان، پرفسور دانیل بل، پرفسور بیل مزمر، پرفسور نورا کولتن، پرفسور کریستوفر تیلور و استاد جمیل مطر نام می برد.

نویسنده کتاب در مقدمه متذکر می شود که دستگاه سیاست سازی آمریکا بر سر نقاط کلی منافع حیاتی آمریکا در جهان عرب، اجماع نسبی دارد. که عبارت است از: الف) تأمین دستیابی آمریکا و غرب به نفت اعراب با بهای مقبول.

ب) دور نگه داشتن شوروی (روسیه) از خاورمیانه.

ج) حفظ امنیت اسرائیل و برتری آن بر همسایگان عرب.

فصل اول کتاب، تحت عنوان «نقش قوه مجریه» ارایه شده است. نویسنده متذکر می شود که کشمکش بر سر قدرت در

واشنگتن در هیچ زمینه ای از فعالیتهای دولتی، بویژه سیاست خارجی روشن نیست. رییس جمهور، یک سو می ایستد و کنگره در سوی دیگر قرار دارد. نویسنده یادآور می شود که رییس جمهور آمریکا بر اساس ماده ۲ قانون اساسی ایالات متحده دارای اختیارات زیادی در امور خارجی است که شامل ریاست قوه مجریه، ریاست فرماندهی نیروهای مسلح و ریاست مذاکره کنندگان بلندپایه و دیپلماتهای ارشد می شود. پس از باتلاق خونین ویتنام، کنگره سعی کرد قوه مجریه و همچنین مسئله اعزام نیروهای آمریکایی به خارج کشور را به کنترل خود در آورد، ولی موفق نشده است.

دکتر جرجس معتقد است، نقش رییس جمهور آمریکا و قوه مجریه در مسئله سیاست سازی در مورد جهان عرب برجسته بوده است. ولی نویسنده یادآور می شود که به رغم اختیارات گسترده رییس جمهور، سیاستهای وی تحت تأثیر بسیاری از عوامل و نیروهای دیگر نیز است. بسیاری از دستگاههای سنتی سیاست خارجی مانند سازمان سیا، شورای امنیت ملی، وزیر امور خارجه، کنگره و بسیاری از

گروه‌های ذینفوذ و فشار، برای تأثیر گذاری بر سیاست آمریکا در قبال جهان عرب مسابقه می‌گذارند.

برای فهم و درک سیاست خارجی آمریکا باید به سه سطح تحلیل جهانی منطقه‌ای و داخلی توجه کرد. قوه مجریه و کنگره غالباً نسبت به جهان عرب دید جهانی دارند. وزارت امور خارجه و شورای امنیت ملی و گروه‌هایی که دارای منافع نفتی هستند در چهار چوب سطح داخلی و نه خارجی به جهان عرب نگاه می‌کنند. به طور کلی، سیاست آمریکا در قبال جهان عرب تاکنون رویکردی جهانی داشته است. به استثنای دولت کندی و کارتر بیشتر رؤسای جمهور آمریکا با جهان عرب طوری تعامل داشتند که گویی ادامه رقابت و صحنه رقابت آمریکا و شوروی است و این رویکرد هنوز پس از پایان جنگ سرد ادامه دارد. هم اکنون برخی نظریه پردازان به جای خطر سرخ «خطر سبز» را در اشاره به «برخورد تمدن‌ها» یعنی رویارویی غرب مسیحی با جهان اسلام را به میان می‌آورند.^۲

نویسنده به نقل از تلمان متخصص در

امور سیاست خارجی آمریکا می‌گوید:^۱ «در آمریکا سیاست مخصوص جهان عرب به شکل فزاینده‌ای زیر فشار سیاست داخلی قرار دارد و بویژه اقلیت یهودیان آمریکا نسبت به حمایت از اسرائیل، خود را متعهد می‌دانند.» نویسنده کتاب معتقد است که پیگیری‌های تاریخی نشان می‌دهد که کنگره نسبت به کاخ سفید بیشتر تحت فشار گروه‌های ذینفوذ سرخم می‌کند.

نویسنده بر این باور است که اقلیت عربی اسلامی در آمریکا هر چند تاکنون نفوذ و تأثیر اقلیت یهود را نداشته، ولی در حال فعالیت و قدرتمند شدن است. از نظر تاریخی، اقلیتهای عربی یکپارچه عمل نکرده‌اند و هر کشور عربی، دارای منافع خاص خود در آمریکا است. دکتر جرجس می‌گوید: «عوامل داخلی در تعیین سیاست خارجی آمریکا، نقش سرنوشت‌سازی را بازی می‌کند.»

فصل دوم کتاب، تحت عنوان «نقش دستگاه‌های اطلاعاتی و وزارت خارجه» ارائه شده است. نویسنده معتقد است قوه مجریه به شدت به اطلاعاتی که سازمانهای اطلاعاتی، بویژه سیا در اختیارش قرار

جمهور آمریکا پیوسته مانند وزیران خارجه رفتار می کنند. به عنوان مثال، نیکسون خود را هدایت کننده سیاست خارجی آمریکا می دانست و مایل نبود کسی در این نقش شریک وی باشد. علت دوم این که، بسیاری از کارمندان عادی و تحلیلگران آگاه وزارت خارجه آمریکا در حالت تنبلی دیوان سالاری به سر می برند. آنها از خودشان ابداع نشان نمی دهند و مخالف تغییر سیاست و فعالیت‌های سنتی هستند. علت بعدی این است که کارمندان وزارت امور خارجه آمریکا در کسب مهارت‌های ضروری جدی، مانند تخصص‌های اقتصادی، برای برخورد با واقعیات جدید جهان تردید دارند.

نویسنده کتاب اشاره می کند که طرفداران اسرائیل، اخیراً وزارت خارجه آمریکا را متهم کرده اند که پایگاه طرفداران اعراب - کسانی که در زمینه جهان عرب و سیاست‌های عربی مهارت کسب کرده اند - شده است. این در حالی است که کارشناسان وزارت خارجه برای سیاست سازی روش‌های سنتی را ادامه می دهند. به عنوان مثال، جیمز بیکر، وزیر

می دهد وابسته است و رییس جمهور براساس گزارشها و تحلیلهای سازمانهای اطلاعاتی تصمیم می گیرد. سازمان سیا در لانگلی در ویرجینیا ۱۶۵۰۰ نفر کارمند و بودجه ای نزدیک به یک میلیارد دلار در سال دارد. هم اکنون آمریکا (پس از جنگ سرد) با این مسئله روبه روست که با سازمان بزرگ سیا که در طی جنگ سرد تاسیس شد چکار کند؟ نویسنده با ذکر این مطلب که سازمان سیا از زمان تأسیس خود برای دستیابی آمریکا به نفت و کنترل اقدامات شوروی تلاش کرد به عملیات آژاکس برای ایجاد رابطه مستحکم با ایران اشاره می کند. بر این اساس، سازمان سیا با همکاری سازمانهای اطلاعاتی انگلیس در اوایل دهه ۱۹۵۰، دولت محمد مصدق را سرنگون کرد و شاه را به قدرت بازگرداند. هدف این عملیات، دستیابی به نفت و ایجاد مانع و حایل میان اتحاد شوروی و جهان عرب بود.

نویسنده معتقد است که وزارت امور خارجه آمریکا نتوانسته است در امور خارجی حرف اول را بزند. وی چند علت را متذکر می شود. نخست این که، رؤسای

خارجه بوش از سوی برخی، به داشتن گرایشهای یهودی ستیزی متهم شد و آن هنگامی بود که وی از دولت لیکود اسرائیل خواسته بود در روند صلح از خود حسن نیت نشان دهد.

فصل سوم کتاب به نقش کنگره اختصاص دارد. به رغم این که کنگره از دهه ۱۹۷۰، نقش بزرگی در تدوین سیاست خارجی آمریکا بازی می کرد، ولی نتوانست در این زمینه بر کاخ سفید پیشی بگیرد. نویسنده چند علت را در ناتوانی کنگره در رقابت با کاخ سفید در امر اداره امور خارجی ذکر می کند. نخست این که، قوه مجریه، اطلاعات مربوط به مسایل اطلاعاتی دیپلماسی، دفاع، تجارت و ... را در انحصار خود دارد. دوم، شیوه عمل در امور خارجی است. تجارت جهانی، تاریخ دیپلماسی، امور فرهنگی و تکنیکهای نظامی، دانش تخصصی می خواهد و قوه مجریه، منابع به کار گرفتن کارشناسان و دستیابی به اطلاعات فنی را در اختیار دارد.

نویسنده معتقد است که کنگره آمریکا بیش از هر زمان دیگری در جهان، در سیاست آمریکادر قبال جهان عرب نفوذ

دارد. کمکهای اقتصادی و نظامی آمریکا، یک از ابزارهای موثر گسترش نفوذ آمریکا در منطقه است و این کمکها از طریق کنگره صورت می گیرد. در مورد اهمیت روز افزون کنگره در ترسیم سیاست آمریکا در قبال اعراب، ضروری است که به نفوذ و تاثیر گذاری گروههای فشار بر کنگره - که بیشتر از نفوذ بر کاخ سفید است - توجه شود.

«ایران، فوتبال سیاسی میان کنگره و قوه مجریه» عبارتی است که نویسنده در این فصل به آن پرداخته است. مسئولان در دولت کلینتون از جو عمومی کنگره در قبال ایران، به این دلیل که رهبر اسلام انقلابی است، ابراز نگرانی کرده اند. آنها با تأکید بر مسایلی همچون تروریسم، دستیابی به سلاحهای اتمی و امنیت اسرائیل و کشورهای نفتی خلیج فارس به تهدیدات ناشی از ایران اشاره می کنند. به عنوان مثال، نیوت گینگریج، رییس اسبق مجلس نمایندگان آمریکا با هشدار نسبت به وجود «اسلام جهان شمول»، خواستار استراتژی آمریکا برای رویارویی با «اسلام استبدادی» می شود.

تا چه میزان کنگره در سیاست‌های کلینتون در قبال اسلام انقلابی ایران تأثیر گذاشته است؟ نویسنده با طرح این پرسش می‌افزاید: «مورد ایران یکی از نمونه‌های رقابت کنگره در سیاست خارجی و سیاست‌سازی با قوه مجریه است.»

نویسنده معتقد است کلینتون در برابر کنگره در مسایل مربوط به ایران تحت فشار بوده و غالباً تسلیم شده است. به عنوان مثال، دولت کلینتون در دسامبر ۱۹۹۵، بنا به درخواست کنگره و بویژه تلاش‌های گینگریچ با تخصیص بودجه ۲۰ میلیون دلاری برای سرمایه‌گذاری در عملیات محرمانه تغییر حکومت ایران یا دستکم تأثیر گذاشتن بر رفتار ایران موافقت کرد. اعمال فشار فعالانه کنگره بر دولت کلینتون، میزان نفوذ قوه مقننه در تأثیرگذاری بر روند ترسیم سیاست خارجی آمریکا را روشن می‌سازد. مورد ایران فقط یک مثال از کنترل کنگره بر سیاست خارجی و مشارکت آن در روند سیاست‌سازی است. هم قوه مجریه و هم قوه مقننه آمریکا برای ابراز یک موضع قدرتمند در برابر ایران و جمع کردن سرمایه سیاسی

بیشتر ناشی از این موضعگیری، صدای خود را در برابر ایران بالامی بردند.

فصل چهارم کتاب به صحنه سیاسی داخلی آمریکا اختصاص دارد. ورود گروه‌های با نفوذ داخلی در روند سیاست‌گذاری خارجی، یک پدیده نسبتاً جدید در تاریخ سیاسی ایالات متحده آمریکا است. تأثیرات سیاسی فعالیت این گروه‌ها به ندرت برای مردم روشن است، ولی سیاست‌سازان این فعالیتها را درک می‌کنند. نویسنده در این رابطه، فعالیت لابی اسرائیل و بویژه طرفداران لیکود، لابی عربی، رسانه‌های جمعی و نقش آن در فرآیند سیاست‌گذاری خارجی و نقش افکار عمومی در آمریکا را بررسی می‌کند. دکتر جرجس، تأثیر لابی اسرائیل در فرآیند سیاست‌سازی خارجی آمریکا در قبال جهان عرب را قابل توجه و برجسته می‌داند، ولی نقش لابی عربی را انفعالی می‌داند، زیرا به تازگی در بازی سیاسی و اشنگتن ظاهر شده است و کارگزاران در مورد تحولات منطقه‌ای اختلاف نظر دارند. لابی عربی دقت و منابع زیادی برای تغییر دیدگاه مردم آمریکا در قبال اعراب و

مسلمانان صرف نمی‌کند. تا این اواخر، بر خلاف اقلیت یهودیان، اعراب آمریکایی، عملاً به عنوان یک گروه قومی مشخص در آمریکا فعالیت نداشتند و این فعالیت یهودیان بود که اعراب را تشویق و تحریک کرد که از لحاظ سیاسی، خود را سازماندهی کنند. بیش از سه میلیون آمریکایی عرب تبار (۱۹۹۳) در این کشور زندگی می‌کنند. اسلام، دین رو به رشدی در آمریکا است و تعداد مسلمانان از تعداد گروه اسقفی پروتستانی (Episcopalians) بیشتر است و در آینده، تعداد اقلیت عرب در آمریکا از یهودیان بیشتر خواهد شد. علاوه بر علل یاد شده، برای نقش انفعالی لابی عربی، بیان این نکته نیز ضروری است که اختلافات داخلی، یکی از جدیدترین مشکلاتی است که گروه فشار عربی با آن مواجه است. به عنوان مثال، لابی لبنانی در بسیاری از مسایل با گروه‌های عربی دیگر، دیدگاه مشترک ندارد.

در مورد نقش رسانه‌ها، نویسندگان معتقد است پوشش منفی اخبار منطقه عربی از سوی رسانه‌های خبری بزرگ در تصورات مردم آمریکا و سیاست‌سازان

و مواضع آنها در قبال جوامع اسلامی تأثیر می‌گذارد. نویسندگان به نقل از ادوارد هرمان^۴ می‌گویند: «رسانه‌ها، بازوی کمکی نخبگان حاکم هستند.»

نویسندگان با اشاره به جنگ خلیج فارس در سال ۱۹۹۱-۱۹۹۰، معتقد است که رسانه‌ها به دولت بوش در کسب حمایت افکار عمومی برای جنگ کمک کردند. به طور کلی، رسانه‌های جمعی در روند سیاست‌سازی آمریکا در قبال جهان عرب، نقش برجسته‌ای دارند. نویسندگان بر این باور است که مردم آمریکا اصولاً در روند سیاست خارجی فعال نیستند در نتیجه، نخبگان سیاسی آمریکا هنگام سیاست‌سازی آمریکا در قبال جهان عرب نسبت به افکار عمومی این کشور اهمیت خاصی مبذول نمی‌دارند.

سیاست آمریکا و کشمکش اعراب و اسرائیل و نفت خلیج فارس، عنوان فصل پنجم این کتاب است، نویسندگان به نقل از ویلیام کوانت^۵ می‌گویند: چند قضیه مهم برای سیاست‌سازان خارجی آمریکا در کشمکش اعراب و اسرائیل مهم است. فرونشاندن تنش میان اعراب و اسرائیل

انتظار ندارد که ایالات متحده آمریکا موضع خود را در قبال جهان عرب به صورت ریشه‌ای تغییر دهد و این، تازمانی است که موازنه قدرت منطقه‌ای به نفع کشورهای عربی نباشد. نویسنده معتقد است که تحول در موضع آمریکا نسبت به جهان عرب، فقط از طریق گسترش و توسعه توجه به مسایل عربی مشترک و نوسازی جوامع عربی و دموکراتیک کردن این جوامع امکان‌پذیر است.

نویسنده نتیجه می‌گیرد اگر کشورهای عربی مایل به ایجاد تغییرات مثبت ساختاری در تصورات و سیاستهای عملی آمریکا هستند، قبل از هر چیز باید تواناییها و ظرفیتهای خود را بر تحولات داخلی و مسایل مورد علاقه مشترک دنیای عرب متمرکز سازند.

ولی نویسنده در خاتمه کتاب متذکر نمی‌شود که جهان عرب در برابر اسرائیل چگونه باید رفتار کند و آیا سیاستهای عربی در قبال اسرائیل، دارای رابطه با موازین قدرت در منطقه (که باید تغییر یابد) هست یا نه؟ نویسنده مشخص نمی‌کند که اگر موازنه‌های قدرت در منطقه تغییر کند،

برای ایجاد فضایی با ثبات و امن که طی آن و منافع حیاتی آمریکا بویژه نفت تامین شود. این امر، مسئله‌ای است که مسئولان سیاسی آمریکا پی به اهمیت آن برده‌اند. به رغم این که آمریکا اخلاقاً و بر اساس ملاحظات ایدئولوژیک، متعهد به حمایت از اسرائیل است، ولی هدف اصلی آن، تضمین دستیابی به نفت ارزان اعراب، بویژه عربستان سعودی است. آنتونی کوردزمن، کارشناس امور امنیتی آمریکا در خلیج فارس معتقد است^۶ که فقدان نفت خلیج فارس می‌تواند پیامدهای منفی اقتصادی و سیاسی بزرگی در سطح جهانی داشته باشد.

در مجموع، آمریکا هم اکنون دو هدف اساسی را در جهان عرب دنبال می‌کند: نخست، مربوط به کشمکش اعراب و اسرائیل و حمایت از اسرائیل در محیط امنیتی و منطقه‌ای آن و دوم، رفع هرگونه چالش جدی در برابر ثبات کشورهای نفتی خلیج فارس. نخبگان سیاست خارجی آمریکا بر سر دو مسئله امنیت اسرائیل و نفت، اتفاق نظر دارند و سایر مسایل، قابل‌چانه زنی و مذاکره است. نویسنده

حقیقتاً به بهبود چهره اعراب نزد رسانه‌ها و سیاست‌سازان آمریکایی کمک خواهد کرد یا این که اوضاع بدتر خواهد شد؟

یادداشتها:

- ۱- به نقل از معرفی ناشر در پشت جلد کتاب
- ۲- ساموئل هانتینگتون، مدیر مرکز مطالعات استراتژیک دانشگاه هاروارد با نوشتن مقاله بحث‌انگیز «برخورد تمدنها» در فصلنامه Foreign Affairs شماره تابستان ۱۹۹۳ موضوع برخورد تمدنها را به عنوان پارادایم تفسیر کننده روابط بین‌الملل در عصر پس از جنگ سرد، مطرح کرد. وی هفت یا هشت تمدن اصلی اسلام، کنفوسیوسی، غرب، هندو، اسلاو-ارتدکس، آمریکای لاتین و احتمالاً آفریقایی را بر شمرده و پیش‌بینی کرد جنگهای آینده در امتداد خطوط گسل بین تمدنها روی خواهد داد.

3. Tillman, *The United States in the Middle East: Interests and obstacles*, P.17.

4. Edward S. Heraman, "The Media's Role in U.S. Foreign Policy," *Journal of International Affairs*, Vol. 47, No. 1 (Summer 1993), p.25.

5. William Caudt, *Decade of Decisions: American Policy Toward the Arab-Israeli Conflict, 1967-1976* Berkeley, CA: University of California Press, 1977, p.1.

6. Antony Cordesman, *The [Persian] Gulf and the Search for Strategic Stability: Saudi Arabian, The Military Balance in the [Persian] Gulf, and Trends in the Arab - Israeli Military Balance*, Boulder, Co: Westview Press, 1984, p.3.