

تجزیه و تحلیل سیاست خارجی آمریکا*

چارلز کیگلی
یوزین ویتکوف

ترجمه: حسن سعید کلاهی**

۱۸۵

جیمز بیکر، وزیر امور خارجه آمریکا، سال ۱۹۸۹:

«برخلاف چهل سال گذشته، وظایف ما... بسیار پیچیده و متفاوت از گذشته شده است. اینک کمتر امکان ارایه راه حل یا راه حل‌های کلان و یا رهنامه‌ها (دکترینها) برای حل معضلات وجود دارد.»

بیل کلینتون، رئیس جمهور آمریکا، سال ۱۹۹۴:

«اگر شما بخواهید کار مهمی انجام دهید، همواره این امر سخت خواهد بود، چرا که بعضی مسایل با دلیل تغییر نمی‌کنند... در آنجا منافع یا رسومی وجود دارد که مخالف کارهایی هستند که افراد مایل به انجام آن هستند.»

چگونه می‌توانیم تداوم و تغییر در سیاست خارجی آمریکانسیبت به جهان پیرامونش را توضیح دهیم و آن را تفسیر کنیم؟ در همان ابتدای کار بایستی به برخی پرسش‌های به ظاهر ساده، پاسخ‌هایی قاعده مند و اصولی بدهیم. سیاست خارجی آمریکا چگونه عمل می‌کند؟ چه نیروهایی موجب پیشرفت و یا تغییر رویه‌هایش می‌شود؟ در این رابطه جیمز روزنا^۱ کوشیده است که سیاست خارجی ملی را قاعده مند کند و به همین منظور، وی این مقوله را به پنج بخش تقسیم کرده است: محیط خارجی (یا جهانی)، محیط داخلی، محیط حکومتی که

* Charles W. Kegley, Eugene E. Wittkopf, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, New York: St. Martin's Press, 1997, pp. 14-30.

** دانشجوی کارشناسی ارشد مطالعات منطقه‌ای.

فصلنامه مطالعات منطقه‌ای، سال چهارم، شماره ۲، تابستان ۱۳۸۲، صص ۲۱۰-۱۸۵.

در آن سیاستها تولید می شوند؛ نقش سیاستمداران و ویژگی شخصیتی نخبگان سیاست خارجی. البته هر یک از این گروهها شامل بخشهای متنوع زیادی می شوند که برآیند هر گروه با برآیند گروههای دیگر ترکیب شده، سیاست خارجی آمریکا را شکل می دهند. بنابراین، برای فهم چرایی تحول در سیاست خارجی آمریکا، نخست بایستی عوامل مؤثر بر رفتار خارجی این کشور را شناخت و مورد تجزیه و تحلیل قرار داد. همچنین در چارچوب این پیشنهاد، ایجاد ارتباط میان عوامل متعدد را هم می توان در اجرای سیاست خارجی آمریکامشاهده کرد وهم در تعیین شرایطی که تحت آن تداوم و یا تغییر در دوران پس از جنگ سرد رخ می دهد.

عوامل شکل دهی سیاست خارجی آمریکا

پیش از شروع بحث، بایستی به این نکته اشاره شود که هر یک از این عوامل به عنوان واسطه ای میان عوامل بالاتر و پایینتر عمل کرده و در اجماع با سایر عوامل، می تواند در شکل دهی سیاست بین الملل آمریکا دخیل باشد. بنابراین، شرایط تئوریک «قیف علیت» Funnel of Causality^۴ در شکل شماره یک توضیح داده شده است. در این شکل «درون داد» سیاست خارجی مشاهده می شود که دارای حلقه های ترتیبی خاصی است. این حلقه ها به ترتیب، عبارت است از عوامل خارجی، عوامل داخلی، عوامل حکومتی، عوامل نقشی و عوامل شخصی. بر این پایه، عوامل فوق، اقدامات آمریکادر خارج از مرزها را شکل دهی و هدایت می کنند و بنابراین، نتایج برآمده را می توان «برون داد» در روند سیاست گذاری آمریکا نامید. در اینجا، رفتار سیاست خارجی آمریکامتغیر وابسته است و عوامل برشمرده شده (با تمام زیر مجموعه هایشان) که توضیح دهنده این رفتار هستند را متغیرهای مستقل می نامند. بنابراین، منظور از اصطلاحات «متغیرهای مستقل»، «درون داد» و «عوامل طبقه بندی شده» (Source Categories)، نیروهایی هستند که می کوشند بر نحوه رفتار سیاست خارجی آمریکاتاثیر بگذارند. در مقابل، از سیاست خارجی به عنوان «برون داد (ها)» و «متغیر وابسته» یاد می شود. ما نخست به الگوهای رفتاری تکرار شونده خواهیم پرداخت؛ چرا که این الگوها،

عناصر کلیدی مؤثر بر نحوه پاسخ‌گویی رهبران آمریکا در برابر چالش‌های پیش‌رویشان در محیط بین‌المللی غالباً خطرناک را توضیح می‌دهد.

همواره بایستی در بررسی سیاست خارجی مشخص و یا رشته‌ای از رفتارهای خارجی، این نکته مد نظر باشد که هیچ عاملی به تنهایی موجب «برون داد» نمی‌شود. در مقابل، این مجموعه یاد شده، تصمیمات سیاست خارجی را مشخص می‌کند و از این رو «برون داد» سیاست خارجی را شکل می‌دهد. عوامل یاد شده به دو طریق بر برون دادها تأثیر می‌گذارند: نخست، فراهم کردن زمینه لازم برای تصمیمات سیاست خارجی که نتیجه‌اش در اقدامات سیاست خارجی نمود پیدا می‌کند. دوم، نفوذ بر روند تصمیم‌گیری که درون دادها به طور غیر مستقیم برون دادها را شکل می‌دهند. در واقع، طی روند سیاست‌سازی، درون دادها به طور غیر مستقیم بر برون دادها تأثیر می‌گذارد و در این روند، انتخاب‌های سیاست خارجی ملی شکل گرفته، بر نتایج کار تأثیر می‌گذارد. روند سیاست‌سازی بسیار پیچیده است، چرا که مشارکت کنندگان در این روند و رویه‌های سیاست‌گذاری را نمی‌توان از همه متغیرهای مستقل که بر تصمیمات سیاست‌گذاران تأثیر می‌گذارد، جدا کرد. به همین دلیل از لحاظ مفهومی، روند سیاست‌گذاری به عنوان یک متغیر دخیل (Intervening variable)، درون دادها را به برون دادهای سیاست خارجی مرتبط می‌سازد. در عمل، جداساختن درون دادها از روند سیاست‌گذاری بسیار سخت است، چرا که درون دادها در برآیند سیاست‌گذاری (برون دادها) مستتر هستند. درون دادها در مسایل مختلف دارای موقعیتهای مختلفی هستند. به عنوان مثال، در شروع یک فعالیت خارجی (به شکل سیاست‌های اعلامی و یا اعلامیه‌ها) نظیر اعزام نیرو به خارج و یا اعطای کمک خارجی، وضعیت و قدرت انتخاب درون دادها مورد به مورد فرق می‌کند. ما می‌توانیم الگوهای سیاست خارجی آمریکا را با مشاهده نتایج ناشی از روند سیاست‌گذاری مشخص نماییم.

اینک بایستی روشن شده باشد که چرا در شکل، از مدل علی/تبیینی استفاده شده است. برپایه این دیدگاه، هر تصمیم سیاسی ناشی از مجموعه موقعیتهای هر یک از برون دادها در شکل شماره یک می‌باشد. بنابراین، مدل مزبور به تشریح موقعیتهایی می‌پردازد که بر

تصمیمات سیاسی تقدم دارد و آنها را توسعه می دهد (بایستی در نظر داشت که روند تصمیم گیری را نمی توان به راحتی از شرایط و یا عوامل مقدم بر خود جدا ساخت). بنابراین، یک برون داد سیاسی، متأثر از رویدادهای مقدم بر خود بوده، با کمک مجموعه ای از عوامل طبقه بندی شده، (در شکل) مؤثر بر روند تصمیم گیری سیاسی قابل توضیح است. همچنین، شکل به الزاماتی اشاره می کند که سیاست مداران بایستی آنها را رعایت کنند، چرا که منابع با تأثیر بر یکدیگر موجب انباشتی (Nestod) از متغیرها شده و سیاست مداران را وادار به فعالیت در جهت دلخواه خود می کنند. دیدگاههای تصمیم گیرندگان سیاسی به واسطه نقشهایشان در روند سیاست گذاری محدود می شود و این نقشها به واسطه موقعیتهایشان در نهادهای تصمیم گیرنده سیاست خارجی تعریف می شوند. بنابراین، متغیرهای دولتی در چارچوب محیط داخلی و حتی در درون چارچوبهای یک محیط بین المللی بزرگتر که شامل سایر ملتها، بازیگران غیر دولتی و حتی موضوعات و مسایل جهانی که آمریکابه عنوان یک بازیگر جهانی بایستی به آنها پاسخ دهد، فعالیت می کنند. همچنین سیاست مداران به واسطه ترکیبی از نیروهایی که بر نتایج سیاسی تأثیر می گذارند، محدود می شوند. روند تأثیر گذاری درون دادها بر برون دادها تحت تأثیر زمان قرار می گیرند. تغییر در منابع سیاست خارجی آمریکادر یک زمان خاص (ز) موجب تأثیر بر تصمیمات در یک فاصله زمانی خاص (ز+۱) می شود و این امر در یک فاصله زمانی دیگر (ز+۲) بر برون دادها تأثیر می گذارد. بازخورد این برون دادها بر متغیرهای مستقل در یک محدوده زمانی دیگری (ز+۳) انجام می شود و دوباره در روند سیاست گذاری، اقدامات سیاست خارجی تحت تأثیر شرایط جدید (ز+۴) قرار می گیرد و این چرخه ادامه پیدا می کند. یک سری از تصمیماتی که دولت بوش در فاصله زمانی ۱۹۹۰ و ۱۹۹۱ اتخاذ کرد تا آمریکا به دفاع از عربستان سعودی در برابر عراق بپردازد و سپس با استفاده از نیروی نظامی، عراق را از کویت اخراج کند، نمونه ای از روند سیاست گذاری نشان می دهد چگونه انتخابها تأثیرات خود را بر محدوده زمانی می گذارند.

پیشینه تصمیم گیری در باره عراق به یک دهه پیش بر می گردد. در اواخر سال ۱۹۷۹ جمعی از ایرانیان سفارت آمریکا در تهران را به تصرف خود درآوردند و بیش از پنجاه دیپلمات

آمریکایی را به مدت چهارصد روز گروگان گرفتند. در همین زمان اتحاد شوروی نیز افغانستان را اشغال کرد. در پاسخ به این چالشها وزارت دفاع (پنتاگون) طرحی را برای اعزام نیروی هوایی و دریایی و نیز نفرات، تجهیزات و نیروهای زرهی سنگین و سلاحهای دفاعی به خاورمیانه برای مقابله با مهاجمان بالقوه تهیه کرد. در این زمان، فرض بر این بود که این مهاجم می تواند ایران و یا اتحاد شوروی باشد. عنوان این طرح ۱۰۰۲-۹۰ بود. در نتیجه تغییر در محیط خارجی موجب شد تا آمریکا خود را برای مقابله با چالشها در منطقه آماده سازد و بنابراین، این امکان را برای این کشور فراهم آورد که بتواند در زمان تهاجم عراق به کویت آمادگی لازم را داشته باشد. ما می توانیم فرض را بر این بگذاریم که این آمادگی «زمان صفر» (ز) است. در آگوست سال ۱۹۹۰ کویت به اشغال عراق در آمد (ز+۱). دولت بوش تصمیم به پاسخ گرفت و اعلام کرد که تجاوز، ماندگار نخواهد شد. بوش کوشید با ترساندن عراق بر پایه طرح ۱۰۰۲-۹۰ مانع حمله عراق به عربستان سعودی شود. بنابراین، عملیات سپر صحرا شکل گرفت (ز+۲). نیروهای آمریکا در عربستان، تنها توانایی دفاعی داشتند. سه ماه بعد در نوامبر ۱۹۹۰، رئیس جمهور آمریکا اعلام کرد که آمریکانیروهای خود را در عربستان سعودی به بیش از دویست هزار نفر می رساند (ز+۳). این نخستین گام برای عملیات نظامی بر علیه عراق بود و بعد از آن، تهاجم هوایی علیه عراق در غروب شانزدهم ژانویه ۱۹۹۱ شروع شد (ز+۴). وزنه اقدام نظامی نسبت به استفاده از مجازاتها (که در ابتدای بحران، در سازمان ملل مطرح بود) سنگینتر بود. با این همه بحث برای اقدام نظامی یا ادامه مجازاتها در کنگره و سایر بخشهای حاکمیت آمریکا تا لحظه شروع جنگ ادامه داشت. بنابراین، الزامات سیاسی داخلی و نقشهای متفاوت شاخه های مختلف حکومتی در این روند سیاسی موجب گردید دولت بوش استفاده از زور را مورد توجه قرار دهد. با مروری بر حوادث، این امر روشن می شود که سلسله حوادثی که در پی شروع بحران رخ داده، تأثیر زیادی بر انتخاب نهایی گذاشت. همچنین، تصمیم آمریکا از تبدیل نیروهای دفاعی اش، به نیروهای تهاجمی، مهمترین تصمیم بود، زیرا توانایی محدود ایالات متحده در جایگزینی نیروهای تازه نفس به جای نیروهای قبلی در بلند مدت موجب گردید تا در (ز+۳) دولت آمریکا تصمیم به ارسال نیرو جهت طوفان

صحرا در (۴+ز) بگیرد. این مثال، نشان دهنده عملکرد و پویایی شکل است. این نمونه نشان می‌دهد که چگونه رفتارها و سیاستهای اعلامی در گذشته می‌تواند بر انتخابهای سیاسی در آینده تأثیر بگذارد. مدل روزنا، از لحاظ تحلیلی، محدوده زمانی منفردی را مورد مطالعه قرار نمی‌دهد، بلکه با دیدی تاریخی نسبت به سیاست خارجی آمریکا و بر پایه اصل تداوم به توضیح عملکردهای این سیاست خارجی می‌پردازد. همچنین، برون دادهای سیاسی مرتبط با تصمیمات سیاسی بر نحوه انتخاب سیاستهای بهتر توسط متغیرهای مستقل در یک زمان و سپس بر ترکیب این انتخابها در طول زمان تأثیر می‌گذارند.

تبیین الگوهای سیاسی

جهت تبیین پدیده سیاست خارجی، دیدگاههای مختلفی وجود دارد. ما از «تبیین قاعده مندی» (Nomological mode of explanation) برای توضیح مفاهیم خود استفاده می‌کنیم. در این نوع از تبیین، عبارات قانون مانند (Lawlike Statements) جهت توضیح یک حادثه و یا گروه خاصی از حوادث استفاده می‌شود. در قواعد قانون مانند از اصل تصمیم جهت ارتباط میان علت و معلول استفاده می‌شود. «دموکراسیها برای حل مناقشات، راههای مسالمت آمیز را بر می‌گزینند»، این جمله یک قاعده قانون مانند است که علت را به معلول ربط می‌دهد. در این جمله معلول حل مسالمت آمیز مناقشه است و نوع سیستم حکومتی، علت محسوب می‌شود. همچنین رابطه علت و معلولی دلالت بر یک رشته از ترتیبات میان علت و معلول دارد، زیرا حل مناقشه بستگی به نوع سیستم حکومتی دارد و به همین دلیل، علت، دلالت بر فاصله زمانی میان حادثه الف و حادثه ب دارد. بر پایه همین الگو، شکل بر اساس سابقه تصمیم گیری در سیاست خارجی آمریکا تنظیم شده است. در علوم اجتماعی بیشتر قواعد قاعده مانند، فرضیه‌هایی هستند که متغیرهای مستقل (علتها) را به متغیرهای وابسته (معلولها) در سطوح احتمالی ربط می‌دهند. بنابراین، با قاطعیت نمی‌توانیم بگوییم که دموکراسی منجر به حل غیر خشونت آمیز مناقشه می‌شود، بلکه تنها می‌توانیم یک احتمال بسیار بالای ناشی از این علت را به معلول نسبت دهیم. مک‌گراون برای تبیین این مدل

منطقی چنین می نویسد: «می توان یک جمله تبیینی عام را چنین توضیح داد (البته با تأکید بر مراحلی که بایستی باشد): نود درصد دولتهای دارای نهادهای سیاست خارجی تثبیت شده متفاوت - با فرض بر اینکه قدرت تصمیم گیری و اقتدار میان چند مرکز تقسیم شده و بنابراین، تک مرکزی نیستند - دارای تداوم در رفتار سیاست خارجی شان هستند. این، یک قانون آماري است که با توجه به الف، آنگاه به احتمال نود درصد ب رخ خواهد داد. اگر برای کسی این پرسش مطرح شود که چرا با وجود جا به جایی احزاب جمهوری خواه و دموکرات در سیستم حکومتی، در ماهیت سیاست خارجی آمریکا تغییرات عمده ای رخ نمی دهد، ما می توانیم برای پاسخ به این «قاعده» استناد کنیم. این قاعده کلی نشان می دهد که نود درصد دولتها به گروهی از دولتها تعلق دارند که در سیاست خارجی شان دارای نهادهای متفاوتی هستند و نیز نوعی تداوم در سیاست خارجی شان دیده می شد. بنابراین، آمریکا از بابت نهادهای متفاوت سیاست خارجی تثبیت شده در گروه نخست قرار می گیرد و به احتمال خیلی زیاد (و نه قطعاً) دارای نوعی تداوم است و این امر نشان می دهد که چرا تغییر رهبری (به نظر می رسد) موجب تغییرات حاد در سیاست خارجی این کشور نمی شود.»^۴

در این مثال به فقدان تغییرات حاد و ناگهانی در الگوی سیاست خارجی آمریکا اشاره شده است که قابل تعمیم به دوران جنگ سرد و پس از آن است و نیز به این موضوع که نهادهای مختلف مؤثر بر سیاست خارجی - نهادهای مستقلى که در شکل گیری و اجرای سیاست خارجی مسئولیت و مشارکت دارند - مستقیماً با تداوم سیاست خارجی ارتباط دارند. وجود این مکانیسم نهادی مختلف موجب ثبات در سیاست خارجی می شود. بنابراین، تحلیل فوق نشان دهنده چگونگی الگوهای رفتاری سیاست خارجی آمریکا با توجه به ویژگیهای نهادی مکانیسم دولتی در ایجاد و اجرای تصمیمات سیاست خارجی است. همچنین این مثال، به توصیف و توضیح وابستگی میان عناصر مختلف سیاست خارجی می پردازد و توضیح دهنده این امر است که چرا به جای اینکه مستقیماً به حوادث پرداخته شود، به بررسی علل و روند شکل گیری پدیده پرداخته می شود. در این مقاله ما پدیده را با توجه به الگوی سیاست خارجی (متغیر وابسته) توصیف کرده، سپس تلاش خواهیم نمود تا با توجه به

متغیرهای مستقل منابع خارجی، اجتماعی، دولتی، نقشها و اشخاص، آن را تبیین نماییم. با توجه به مسایل فوق، می توانیم دید روشنی از روند تصمیم گیری و عوامل مؤثر بر آن داشته باشیم و در نتیجه در تبیین سیاست خارجی آمریکا به دنبال علت واحدی نباشیم. برای اجتناب از بررسی تک علتی از سیاست خارجی آمریکا، تلاش خواهیم کرد تا از پرداختن به مسایل احساسی و غیر استدلالی برای رسیدن به نتیجه رضایت بخش خودداری کنیم. بسیاری تمایل دارند که برای فهم پیچیدگی و ابهام ذاتی سیاست اجتماعی به مسایل شهودی و خارج از نظم و ترتیب توجه کنند، بنابراین، اغلب - در جهت درک منابع سیاست خارجی آمریکا - می کوشند آن را به علت واحدی نسبت دهند و رضایت روانشناسانه ای در جهت تبیین مسئله به دست آورند. به عنوان مثال، برخی از تحلیل گران، سیاست خارجی آمریکا را منحصرأ بر اساس ویژگیهای غارت گرانه سیستم اقتصاد سرمایه داری تبیین می کنند. برخی دیگر آن را نزدیک به قدرتهای خودکامه می دانند که بر این اساس گروههای منفعتی خصوصی، افراد حافظ منافع خود را در رأس منافع ملی قرار می دهند. هر دو تحلیل از سیاست خارجی آمریکا ممکن است که رگه هایی از حقیقت داشته باشد و تحت پاره ای شرایط، ممکن است نسبت به توضیح چند عاملی، تبیین دقیقتری ارائه دهند. با این وجود در تبیینهای تک علتی نمی توان سایر تبیینهای جانشین را که قابل قبول نیز هستند، نادیده گرفت و می بایستی از تبیین تک علتی شدیداً خودداری کرد و کوشید که از مجموعه عوامل سود جوید. همچنین نظریه پردازان سیاسی که اغراض خاصی در شکل دهی به نظریه های سیاسی دارند، اغلب به توضیحات خاصی جهت پیشبرد اهداف سیاسی شان متوسل می شوند. اما اقدامات سیاست خارجی ناشی از منابع مختلف است و هدف ما قابل درک ساختن پیچیدگیهای واقعیت - سوای اغراض سیاسی - است. در نتیجه اجتناب ما از توضیح تک علتی سیاست خارجی آمریکا بخشی ناشی از مشاهدات تجربی و بخشی نیز ناشی از تفکر منطقی در شکل دهی به چارچوب تحلیل است. اینک به بررسی عوامل طبقه بندی شده خواهیم پرداخت که تحلیل ما را سازمان دهی می کنند. مروری اجمالی بر عوامل طبقه بندی شده نشان می دهد که ما در چارچوب تحلیلی خود، عوامل مؤثر بر سیاست خارجی آمریکا را به پنج گروه تقسیم می کنیم: محیط خارجی

(جهانی)، عوامل داخلی آمریکا، عوامل حکومتی، نقشهایی که سیاستمداران ایفا می کنند و ویژگیهای شخصیتی نخبگان سازنده سیاست خارجی. البته فرض بر این است که عوامل یاد شده، جامعیت دارد (یعنی همه عوامل بالقوه تأثیر گذار بر سیاست خارجی آمریکا را شامل می شوند.) و در عین حال محدود، تعریف شده و مستقل هستند.

الف. عوامل خارجی

عوامل خارجی طبقه بندی شده، دربرگیرنده سیستم بین المللی و ویژگیهای رفتاری دولت و بازیگران غیر دولتی تشکیل دهنده اش است. بنابراین، همه جنبه های محیط خارجی آمریکا و هر نوع اقداماتی که ناشی از شرایط و یا سایر عوامل مؤثر بر انتخابهای مقامات را شامل می شود و واقعیتهای جغرافیایی و چالشهای ایدئولوژیکی ناشی از متخصصان بالقوه که در شکل دهی تصمیمات مقامات سیاست خارجی مؤثر است - را شامل می شود.^۵ بنابراین، در بحث منابع خارجی، به خصایص سایر ملل، رفتارهای آنان در برابر آمریکا و تأثیر این خصایص و اقدامات بر رفتار سیاست خارجی آمریکا اشاره می شود. به طور کلی در اینجا عوامل خارجی مؤثر بر آمریکا مورد مطالعه قرار می گیرد. از آنجایی که این طبقه بندی شامل بسیاری از متغیرها (که حوزه فعالیت همه آنها عرصه جهانی و تغییرات ناشی از آن است) می شود، بنابراین، پرسشهای بی شماری در این رابطه مطرح می گردد؛ چه نوع دولتهایی در سیستم جهانی وجود دارند؟ آیا آنها متحد هستند و یا دشمن محسوب می شوند؟ چه تعداد متحد رسمی هستند و چه تعداد سیستمهای امنیت جمعی در این سیستم وجود دارد؟ در صورت وقوع حمله آیا آنها توانایی نظامی مؤثر و انسجام داخلی لازم جهت بازدارندگی را دارا می باشند؟ چه نوع موضوعاتی در عرصه جهانی مطرح است و کدام یک از این دولتها در موقعیتی شبیه آمریکا قرار دارند؟ آیا سازمانهای بین المللی اقتدار و مشروعیت مستقل از دولتهای ملی را دارا می باشند؟ آیا مشروعیت سیستم بین المللی، محدودیت عمده ای بر انواع رفتارها می گذارد؟ در پاسخ به این پرسشها و موارد مشابه فرض می شود که بر رفتار سیاست خارجی آمریکا (و یا هر علت دیگری) نفوذ تعیین کننده ای دارند. بنابراین، از لحاظ

تئوریک، سیاست خارجی آمریکان تحت تأثیر منابع چند وجهی و قدرتمند خارجی قرار دارد، بنابراین، فرض بر این است که تغییر در این منابع می تواند موجب تحول در رفتار سیاست خارجی آمریکا شود و به همان سان، احتمالاً تغییرات رفتاری در سیاست خارجی آمریکا بر محیط خارجی تأثیر می گذارد.

مثالهای فراوانی برای تأکید بر تأثیر تغییرات محیط خارجی بر تغییر رفتار در سیاست خارجی آمریکا - بخصوص پس از جنگ سرد - وجود دارد. اضمحلال کمونیسم و تجزیه اتحاد جماهیر شوروی، این کشور را به حمایت از روسیه مصمم ساخت، به این امید که موفقیت تجربه حکومت دموکراتیک در این کشور تضمین گردد. حمله عراق به کویت نیز موجب شد که آمریکا برای نخستین بار تصمیم به اعزام نیروی نظامی به خاور میانه بگیرد. تصمیم گیری دولت کلینتون جهت ملزم ساختن خود به یک موافقتنامه با شرکت آمریکا، کانادا و مکزیک برای ایجاد منطقه تجارت آزاد آمریکای شمالی (نفتا) ناشی از این حقیقت بود که آمریکا می کوشید در برابر ژاپن و کشورهای اروپایی (که آنان نیز منطقه تجارت آزاد خود را در قالب اتحادیه اروپا تعریف کرده بودند)، توان اقتصادی خود را بالا ببرد. بنابراین، در یک محیط بین المللی (عوامل خارجی) سیاست خارجی یک ملت فعالیت می کند. علاوه بر این، دیدگاه تئوریک بر وجود رابطه علی میان سیستم بین المللی و ایجاد سیاست خارجی آمریکا در طول تاریخ این کشور تأکید می کند. واقع گرایان سیاسی معتقدند که نحوه توزیع قدرت در سیستم بین المللی بر چگونگی عملکرد دولت‌های عضو سیستم اثر می گذارد. همواره ملتها در صدد کسب قدرت هستند و آن را امتیازی برای خود می دانند. در این دیدگاه، فرض بر این است که عوامل محرک دولتها همسان است. بنابراین، روش اصلی برای فهم سیاست بین الملل و سیاست خارجی، توجه به کنش و واکنش دولتها در عرصه بین المللی، یا به عبارت بهتر، توجه به منافع خارجی است.^۴ این بحث که نیروهای خارجی در شکل دهی به سیاست خارجی آمریکا مؤثر هستند، مستلزم این امر است که بپذیریم الزاماً اقدامات خارجی یک ملت تحت تأثیر اقدامات دیگران و نیز تغییرات حادث در محیط بین المللی است. متغیرهای خارجی محدودیتهای ممکن را تعریف و تبیین می کنند. این متغیرها از به وجود آمدن راهکارها

جلوگیری می‌کنند و مزیت‌های تعدادی از راهکارها را کاهش می‌دهند و در عین حال، تعداد دیگری را بسیار قابل توجه می‌سازند. در این فرضیه، سیستم بین‌المللی محدودیتهایی را بر تصمیم‌گیرندگان آمریکایی تحمیل می‌کند و آزادی عمل آنان برای ابتکارات سیاسی را محدود می‌کند. بنابراین، متغیرهای خارجی با محدود کردن انتخابها، موجب استمرار و تداوم سیاست می‌گردند. همچنین، محیط خارجی می‌تواند محرکی برای تغییر سیاست باشد. این امر بیشتر از هر جای دیگری در اروپا نمود یافته است. پایان جنگ سرد موجب گردید که اتحادیه آتلانتیک به دنبال نقش تازه‌ای برای ناتو باشند. چرا که از لحاظ تاریخی، ناتو مأموریت داشت که در برابر حمله نظامی شوروی و پیمان ورشو بازدارندگی ایجاد کند و اینک این کارکرد از میان رفته بود. البته به همان نسبتی که محیط خارجی مهم است، به همان نسبت اشتباه است که فکر کنیم آنان به تنهایی می‌توانند سیاست خارجی را ترسیم کنند. بنابراین، شاید صحیح‌تر باشد که استدلال کنیم عوامل خارجی زمانی می‌توانند به عنوان عوامل تأثیرگذار مطرح شوند که بتوانند بر اندیشه و احساسات و خواسته‌های تصمیم‌گیرنده تأثیر بگذارند. تصمیم‌گیری انسانی به روش خاصی انجام می‌گیرد و مستلزم زنجیره‌ای از اقدام سیاسی است که از گذشته تا زمان حال ادامه داشته است. به عنوان مثال، شرایط جغرافیایی زمانی می‌تواند بر رفتار یک ملت تأثیر بگذارد که اشخاص خاصی به مشاهده و تفسیر این شرایط بپردازند.^۷ بنابراین، عوامل خارجی نمی‌توانند در مورد چگونگی رفتار آمریکادر جهان تصمیم بگیرند.

گروه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
 رتال جامع علوم انسانی

ب. منابع داخلی

منظور از منابع داخلی، دیدگاه‌های غیر دولتی یک سیستم سیاسی است که بر رفتار خارجی تأثیر می‌گذارند. سمت‌گیری ارزشهای عمده داخلی، میزان وفاق ملی و میزان صنعتی شدن می‌توانند برخی از متغیرهای داخلی باشند که در بطن امیال و سیاستهای خارجی یک ملت حضور داشته باشند.^۸ بنابراین، این منابع به تعریف و تبیین آن دسته از ویژگیهای جامعه آمریکا می‌پردازند که در شکل‌دهی روابط این کشور با دیگر جوامع مؤثر

هستند. به طور سنتی بر نقش عوامل داخلی تأکید بیشتری می شود، چرا که به نظر می رسد جو داخلی در شکل دهی سیاست خارجی آمریکا نیرومندتر از شرایط خارجی است. کتاب رابرت دالک تحت عنوان «سبک آمریکایی سیاست خارجی: فرهنگ سیاسی و مسایل خارجی» و کتاب رولن بارتنز تحت عنوان «نتیجه معکوس: تاریخ چگونگی اجازه فرهنگ آمریکایی آمریکا جهت حضور در ویتنام و امکان جنگیدن به شیوه ای که ما انجام دادیم» به توضیح و تفسیر سیاست خارجی آمریکا بر اساس عوامل داخلی پرداخته اند. نو مارکسیست ها نیز با انتقاد از سیاست خارجی آمریکا با بررسی نیروهای اقتصادی سیستم سرمایه داری و نیاز این نیروها به حفظ بازارهای خارجی جهت استعمار اقتصادی آمریکا، از متغیرهای داخلی استفاده می کنند. همچنین اگر ما به چگونگی گسترش سرزمینی و امپریالیستی آمریکا در قرن نوزدهم برگردیم، در بیشتر موارد عقلانی خواهد بود که به دکترین سرنوشت مقدر (Manifest destiny) و این عقیده که آمریکایی ها «ملت منتخب» با یک حق الهی برای توسعه هستند، استناد کنیم؛ چرا که گزارشهای متعددی خواهیم یافت که توضیح می دهند چگونه ایدئولوژی آمریکایی مؤثر بر سیاست آمریکایی ها موجب گردید این کشور به آن سوی مرزهای ملی اش حرکت کند. همچنین در توضیح و تفسیر عملکرد دیپلماتیک آمریکایی پس از جنگ سرد، تأکید عمده ای بر ویژگیهای داخلی می شود. برخی از تحلیل گران معتقدند که منابع طبیعی وسیع و وسعت سرزمینی آمریکا موجب شده که این کشور محکوم به داشتن آرمانهای جهانی باشد. سایر مفسرین سیاست خارجی آمریکا معتقدند که این امر، ناشی از فشار گروههای ذینفع خاص می باشد. گاهی گروههای ذینفع نژادی به واسطه توانایی کنترل محتوا و عملکرد سیاست خارجی آمریکان نسبت به کشورهای خاصی نظیر اسرائیل یا دولتهای عربی، اعتبار و مقبولیت کسب می کنند. مثال دیگری در این رابطه اینکه غالباً در دوران جنگ سرد، سمت گیری آشکار نظامی سیاست خارجی آمریکا بر اساس انواع تئوریهای نخبه محور (Ruling elite) تبیین می شود. در این رابطه می توان به اخطار سال ۱۹۶۱ آیزنهاور اشاره کرد که معتقد بود مجتمعهای نظامی - صنعتی پیچیده می توانند نفوذ غیر قابل توجیه ای بر سیاست گذارینها پیدا کنند. از آنجایی که سیاست خارجی آمریکا ریشه در منابع

داخلی دارد، بنابراین، در این کشور عوامل داخلی به طور بالقوه توانمند هستند. یک تحلیل گر سیاسی معتقد است که لازمه تغییر در سیاست خارجی (آمریکا)، تغییر در ساختارهای داخلی اش است.^۱

ج. منابع حکومتی

ریچارد نیکسون به این نکته اشاره می کند که اگر ما بخواهیم یک سیاست خارجی جدید برای عصر حاضر ایجاد کنیم، لازمه اش تجدید ساختار اساسی در روند سیاست گذاری است. جیمی کارتر در دوران انتخابات ریاست جمهوری اش به سال ۱۹۷۶ بارها بر این موضوع تأکید می کرد که برای تغییر در سیاست، بایستی ابتدا مکانیسم ایجاد کننده اش را تغییر داد. رونالد ریگان نیز به سال ۱۹۸۰ این مسئله را به صورتی دیگر بیان کرد. وی معتقد بود که بزرگترین شکستهای سیاسی در گذشته می تواند ناشی از «رشد بیش از حد و نیز اندازه غیر ضروری دولت» باشد. برنامه تجدید بنای دولت (Reinventing Government) که توسط دولت کلینتون اعلام شد، در راستای همین سنت نبود و هدفش، ایجاد سیستم حکومتی کارآمد است تا بتواند سیاستهای داخلی و خارجی را به صورت مؤثر اجرا کند. نقطه ثقل دیدگاههای فوق این فرضیه است که بین روش حکومتی سازمان دهی شده آمریکا برای تصمیمات سیاست خارجی از یک سو و واقعیتهای سیاست آمریکا از سوی دیگر ارتباط وجود دارد و این موضوع، نقطه مرکزی تأثیر عوامل حکومتی بر سیاست آمریکاست. بنابراین، در تعریف عوامل حکومتی می توان گفت که «بخشهای مختلف ساختار حکومتی می تواند انتخاباتهای سیاست خارجی تصمیم گیرندگان را محدود سازد و یا گسترش دهد.^۱ ساختار سیستم حکومتی نفوذ زیادی بر تواناییهای تصمیم گیری و اجرایی آمریکادر خارج می گذارند. در این عرصه سیاست خارجی آمریکا تحت تأثیر عوامل زیر قرار دارد: الف. قانون اساسی که در عرصه سیاست خارجی مسئولیتهای سیاست گذاری و اجرایی را میان بخشهای سه گانه حکومتی توزیع کرده است؛ ب. رشد قدرت ریاست جمهوری در سیاست گذاری خارجی که ناشی از قدرت یابی این نهاد در دوران رییس جمهوران با شکوه (Imperial presidencies)

یعنی لیندون جانسون و ریچارد ام. نیکسون است؛ ج. بروکراتیزه شدن سیاست گذاری که در این عرصه مجموعه وسیعی از شاخه های اجرایی وزارتخانه ها و کارگزارها فعالیت می کنند که برای ایفای نقش در روند سیاست گذارها با یکدیگر رقابت می نمایند؛ د. رشد صرف نهادهای حکومتی که موجب ضعف و ناکارآمدی ساختار تصمیم گیری می شود و در نتیجه، بیشتر محدود کننده تواناییها و سرعت عمل این کشور هستند. به عنوان مثال، اندازه و حجم دیوان سالاری مانعی در برابر چرخشهای سیاسی است. (بر اساس قانون مشهور پارکینسون نتایج سودمند دیپلماسی معمولاً نسبت معکوسی با تعداد دیپلماتها دارد)^{۱۱} در مسایل جهانی این عوامل همراه با تصمیمات قانونی قدرت (بر اساس قانون اساسی) میان شاخه های اجرایی و قانون گذاری حکومتی به طور عام و نهادهای داخلی به طور خاص در برابر توانایی ملی برای تغییر سریع روشها مانع ایجاد می کند. الکسی دوتو کوپل سیاستمدار سوسیالیست فرانسوی^{۱۲} این موضوع را چنین مطرح می کند: «به ندرت در سیاست خارجی از قابلیت های بالای دموکراسی استفاده می کند و در مقابل تقریباً از آن بخشی از قابلیت های دموکراسی به طور کامل استفاده می کنند که در آن دموکراسی ضعف دارد.» اگر چه سیستم حکومتی آمریکا تأثیر زیادی بر سیاست خارجی ملی می گذارد، در عین حال نبایستی اهمیت اغراق آمیزی بر این تأثیر قایل شویم. بنابراین، این نوع منافع، عرضه کننده روشهایی هستند که سیاست مداران می توانند اعمال کنند و در عین حال مشخص کننده محدودیت های این روشها هستند. بنابراین، آنان نمی توانند اهداف سیاست مداران را محدود کنند، بلکه آنان حدود اجرایی را تعیین می کنند. در نتیجه، این منابع (به جای اینکه به ما بگویند چرا اهداف بخصوص انتخاب می شوند) به ما درباره اینکه چگونه تصمیمات در نهادهای سیاست گذاری به وجود آمده و اجرا می گردد اطلاعات می دهند. از لحاظ مفهومی جدا ساختن روشها و محدودیتها از یکدیگر کار دشواری است. اگرچه غالباً روشها انعکاسی مهم از محدودیتها هستند.

د. عوامل نقشی

ساختار حکومت و سمتی که افراد در این ساختار دارند، می‌تواند تأثیر زیادی بر سیاست خارجی آمریکا بگذارد و آن را توضیح دهد. در تبیین عوامل نقشی به تأثیر مقام بر رفتار صاحب آن مقام تأکید می‌شود. نقشها مهم هستند، زیرا نقشهای تعریف شده و هنجارهای پذیرفته شده جامعه درباره آن نقشها تأثیر غیرقابل انکاری بر تصمیم گیرندگان می‌گذارد. موقعیت تصمیم گیرندگان سیاسی بر رفتارهایشان تأثیر می‌گذارد و برون دادهای سیاسی می‌تواند تحت تأثیر انواع نقشهای موجود در عرصه سیاست گذاری قرار گیرد. تئوری نقش به توضیح چرایی اقدامات سیاست مداران می‌پردازد. به عنوان مثال اقدام یک رییس جمهور، شباهت زیادی به اقدامات گذشتگانش دارد و اینکه چرا دیدگاههای یک رییس جمهور در مورد منافع و اهداف ملی مشابهت زیادی با دیدگاههای رؤسای جمهور قبلی دارد. بنابراین، سمت، افراد را محدود می‌کند. بنابراین، اگر ما این تئوری را بپذیریم که یک اصل اساسی در بطن سیاست خارجی آمریکا است، می‌توانیم بگوییم که هر رییس جمهوری به واسطه یک سری دیدگاهها و الزامات اساسی، دارای محدودیتهایی است که حتی می‌توان گفت این محدودیتها به وی تحمیل شده است. به عبارت بهتر، او حق انتخاب محدودی دارد، چرا که سلیقه، شخصیت، فهم و تجربه اش از نقش و موقعیت آمریکا در روابط بین الملل وابسته به نقش ریاست جمهوری است که او داراست. بنابراین، کارکرد رفتاری یک فرد، ناشی از خصوصیات فردی اش نیست، بلکه بستگی تامی به مقامی دارد که او داراست، بنابراین، مقام (ریاست جمهوری) به واسطه تقاضاها برای منافع ملی محدود می‌شود و شخصیت، نقش کم اهمیتی بازی می‌کند.^{۱۲}

می‌توان از این فرضیه چنین نتیجه گرفت که تغییر رییس جمهور موجب تغییرات اساسی در سیاست ملی نمی‌شود. به نظر می‌رسد که نقش، بیش از ویژگیهای شخصیتی، رفتار فردی را تعدیل می‌کند. شاید همین امر توضیح دهد که چرا دیدگاه لیبرالی کارتر کمتر از آن چیزی بود که دموکراتها انتظار داشتند و دیدگاه محافظه کارانه رونالد ریگان کمتر از آن چیزی بود که جمهوری خواهان انتظار داشتند و نیز همین امر تبیین کننده تردیدهای

بیل کلینتون در تغییر موضع سیاسی اش قرار گیرد. همچنین از مفهوم نقش می توان برای توضیح تصمیم گیریهای سیاسی بر حسب عادت، استفاده کرد. سازمانهای بوروکراتیک به واسطه ترس از پاسخگویی در اجرای سیاست خارجی می کوشند تا تصمیم گیری سیاسی بر حسب معمول را اجرا کنند. چرا که پاسخ گویی گروهی به مراتب آسانتر از پاسخ گویی فردی است. بنابراین، احتمالاً نقش، موجب تمایل به تداوم در نهادهای بوروکراتیک می شود و در نتیجه از دیدگاههای ارتدوکسی دفاع می شود. کنت گالبرایت^{۱۴} معتقد است که در هر نهاد بوروکراتیکی اعم از نظامی یا غیر نظامی به واسطه نبود رهبری قوی، تمایل به تداوم در اقدامات وجود دارد. این، مهمترین مسئله ای است که توضیح دهنده بیشتر گرایشهای سیاست خارجی ما است. بنابراین، چنین تمایلاتی موجب می گردد در سیاستها به جای ابتکار از تداوم استفاده شود. سیستم، گرایش به تداوم رفتاری دارد، بنابراین، مانع افراد برای ایجاد یک سیاست خارجی مؤثر می شود. بنابراین، افراد (در هر سطحی از سیستم سیاسی که باشند) به واسطه نقش خویش به سختی می توانند به چالش با تفکرات محافظه کارانه بپردازند. علاوه بر این، عوامل نقشی به ما کمک می کنند تا به عدم توانایی رییس جمهور در اجرای سیاستهای پی ببریم؛ چرا که آن دسته از نهادهای بوروکراتیک موجود که توجه خاصی به منافع ملی دارند، ممکن است دیدگاههایشان برخلاف ریاست جمهوری، ناشی از نیازهای تنگ نظرانه و اولویتهای سازمانی باشد. علاوه بر دلیل فوق، سازمانهای بوروکراتیک برای تأثیر گذاری بر برون دادهای سیاست خارجی با یکدیگر رقابت می کنند، بنابراین، تصمیم گیری سیاسی به میزان زیادی سیاسی شده، اولویتها در یک روند چانه زنی انتخاب می شوند. بدین ترتیب، توانایی رییس جمهور برای ایجاد تغییر در سیاستها به سختی حاصل می شود و نیز توانایی ملی برای تضعیف نهادهای بوروکراتیک جهت ایجاد تغییرات سیاسی محدود است. بنابراین، علی رغم تغییرات در سطح جهانی، نقش، محدود کننده ابتکارات سیاسی بوده و توضیح دهنده توانایی محدود سیاست خارجی آمریکا می باشد. از طرف دیگر می توان بخشی از تغییرات در سیاست خارجی آمریکا را به واسطه تغییر در نقشها تبیین کرد. احتمالاً دارندگان نقشهای سیاست گذاری همسان، تفاسیر متفاوتی از نقشهایشان خواهند

داشت. این تفاسیر مختلف می‌تواند بر موقعیت آنان در موضوعات مختلف و نهایتاً در برون‌دادهای سیاسی تأثیر بگذارد. برخی تمایل به تعریف موسع از نقش‌شان برای اعمال نکته‌نظرات خود دارند، در حالی که برخی دیگر به ابتکارات همکاران (یا رقیبان) احترام می‌گذارند. غالباً این تفاوت‌ها ریشه در فلسفه و تعصبات سیاسی مختلف دارد، اما به سادگی نمی‌توان آنها را از تصورات افراد نسبت به موقعیت تصمیم‌گیریشان، جدا ساخت. بنابراین، در دولت آمریکا تعریف نقش‌ها و انتظاری که از آنها می‌رود، ناشی از رهبری و انتخابهای صاحبان آن نقش‌ها است. بدین ترتیب، تغییر در تعریف نقش‌ها می‌تواند منبعی برای عدم تداوم در سیاست خارجی باشد و در عین حال، حفظ نقش‌های تعریف شده می‌تواند منبعی برای تداوم آن باشد. از این رو نقش و ویژگی شخصیتی، تأثیر متقابلی بر هم می‌گذارند؛ آنچه را که نمی‌توان به وسیله منابع نقش توضیح داد، می‌توان به وسیله ویژگی‌های شخصیتی بیان کرد و برعکس.

ه. منابع شخصیتی (ویژگی‌های شخصیتی)

ویژگی‌های فردی تصمیم‌گیرندگان، پنجمین عامل تأثیرگذار بر سیاست خارجی آمریکا است. این ویژگی‌ها شامل شخصیت، مهارت، عقاید و خصلت‌های روانی است که بیانگر ویژگی‌های افراد و تعریف‌کننده شاخص‌های رفتاری است که افراد از خود بروز می‌دهند. بنابراین، در تعریف منابع شخصیتی می‌توان گفت که شامل همه جنبه‌های شخصیتی یک تصمیم‌گیرنده (ارزش‌ها، استعدادها و تجارب گذشته) است که او را در انتخابها و رفتارهای سیاست خارجی از سایر تصمیم‌گیرندگان متمایز می‌سازد.^{۱۵} دیپلماسی پرهیزکارانه و دیندارانه جان فاستر دالس، وزیر امور خارجه سابق آمریکا-وی پرورش یافته کلیسای سخت‌گیرانه پرسبتری بود- توضیح‌دهنده این امر است که چگونه ویژگی‌های شخصیتی می‌تواند بر دیپلماسی آمریکا تأثیر بگذارد.^{۱۶} این چارچوب موضوعی که ویژگی‌های تصمیم‌گیرندگان منبعی برای سیاست خارجی محسوب می‌شود، متکی بر این فرض است که در روند تصمیم‌گیری، ویژگی‌های فردی در برابر اصلاح و تعدیلهای متغیرهای نقش به مقاومت و مخالفت می‌پردازد. بنابراین، ما دو فرض پیش روی خود داریم که در طول یکدیگر محسوب می‌شوند. فرضیه

نخست این است که هر شخصی دارای ویژگیهای خاص خود می باشد و فرضیه دوم بر این مبنا قرار دارد که ویژگیهای فردی می تواند به تصمیم گیریهای متفاوت منجر شود. در این رابطه به مثالهای زیر توجه کنید:

چرا آمریکا مدتها بر بمباران ویتنام شمالی اصرار می ورزید، در حالی که روشن بود «سیاست بمباران ویتنام شمالی برای تسلیم شدن»، محکوم به شکست است و موجب خواهد شد که حل مناقشه به سختی صورت گیرد. جواب می تواند این باشد که نیاز روانی جانسون به حفظ تصورش از این که حق دارد (Being right)، موجب می شد که نتواند شکست را بپذیرد. چرا طی بحران موشکی کوبا در سال ۱۹۶۲ آمریکا برای خارج کردن موشکهای شوروی از خاک کوبا از زور استفاده کرد؟ (در آن زمان، کندی بر آورد کرده بود که احتمال انهدام اتمی یک به سه و حتی بیشتر است.) همان طور که کندی اقرار کرده بود، در ملاقات سران شوروی و آمریکا به سال ۱۹۶۱ در وین، کندی توسط خروشچف تحقیر شده بود. بنابراین، وی با نشان دادن خونسردی و انعطاف ناپذیری اش در بحران، می خواست به خروشچف درس بدهد و به نوعی او را تحقیر کند. (کندی گفت: «چشم در برابر چشم بود و اول بار او چشمک زد.») چرا طی کنفرانس ژنو در سال ۱۹۵۴، دالس، وزیر امور خارجه آمریکا با امتناع از دست دادن با چوئن لای، نماینده چین کمونیست، به وی بی احترامی کرد؟ پاسخ می تواند این باشد که وی اعتقاد داشت رهبر چین، نمادی از خدانشناسی و الحاد است، بنابراین، بر اساس ارزشهایش از وی تنفر داشت. در نتیجه می کوشید تا به صورت نمادین وی را تحقیر کند. مگر نه اینکه در اواخر دهه ۱۹۷۰، مبارزه اخلاقی جهت حقوق بشر در آمریکاناشی از ریاست جمهوری جیمی کارتر بود. چرا که این اصول اخلاقی از ایمان مذهبی وی نشأت می گرفت. اگر (رییس جمهور) بوش قبلاً نماینده آمریکادر چین نبود و روابط شخصی متعددی با سران چینی نداشت، آیا دولت او در برابر سرکوب مخالفان چینی بعد از قضیه میدان تیانمن (میدان صلح آسمانی) در ژوئن ۱۹۸۹ آنچنان ملایم رفتار می کرد؟

تئوریها بر ویژگیهای شخصیتی رهبران بهره مند از محبوبیت مردمی تأکید می کند. بخشی از این امر، ناشی از تئوری دموکراتیک است که موجب می شود انتظار داشته باشیم که

اشخاص انتخاب شده در سطوح بالای دولتی، توانایی حفظ یا تغییر سیاستهای عمومی بر اساس اولویتهای ملی را دارا می باشند و بخشی دیگر، ناشی از سیستم انتخابات است که انتخاب شوندگان را ناگزیر می سازد تا تأکید کنند که چگونه مدیریتشان متفاوت از رقیبانشان خواهد بود. واقعیت این است که در سیاستهای اعلامی رؤسای جمهور آمریکا (نظیر دکترینهای مونرو، ترومن و نیکسون) حامیان ریاست جمهوری در برداشتهای ذهنی این رؤسای جمهور نقش بسزایی دارند. همچنین برداشت ذهنی رؤسای جمهور به واسطه اینکه تمایل زیادی در سیاست آمریکایی وجود دارد که «بزرگی و عظمت» رییس جمهوران را توصیف و تمجید کند و حتی گاهی آنان را قهرمان بنامد، تقویت می شود. به هر حال، همان طور که در توضیح موارد قبلی متذکر شدیم، بایستی نسبت به اهمیت و تأثیر ویژگیهای افراد بر سیاست خارجی محاط باشیم. اگرچه افراد مهم هستند (و در پاره ای از موارد این امر اثبات شده است)، اما مکانیسمهایی که به واسطه آن اشخاص بر داده های سیاست خارجی تأثیر می گذارند، احتمالاً بسیار نامحسوستر از آن چیزی است که عموم از دیدگاه ما تصور می کنند. همان طور که در بالا اشاره شد، متغیرهای شخصیتی، زمانی اهمیت پیدا می کنند که افراد تفاسیر متفاوتی از نقش شان داشته باشند. نقشها بدون توجه به سلیقه ها یا ویژگیهای فردی، محدود کننده و شکل دهنده رفتار افراد هستند، اما مرزهای این محدود کنندگی تغییر ناپذیر نیست، بلکه بسیاری از نقشها بخصوص نقشهای مرتبط با بالاترین سطوح در ساختار حکومتی اجازه می دهد که افراد غالباً بر اساس ویژگیهای فردی خود، نقش شان را تفسیر کنند، بنابراین احتمال می رود که نقش یک فرد به او اجازه دهد از میان سیاستهای پیش روی خود، حق انتخاب داشته باشد، در حالی که دیگری در همان نقش می تواند احساس کند که قدرت مانور کمتری دارد. ویژگیهای فردی صاحب نقش، نه تنها بر سبک، بلکه بر محتوای سیاست تأثیر می گذارد. این امر، به ویژه در مورد رؤسای جمهور صدق پیدا می کند. ترومن و آیزنهاور از سیاستهای مشابهی حمایت می کردند، اما روش استمرار سیاستها، بستگی تامی به زمینه های قبلی و ویژگیهای شخصیتی شان داشت. البته می توان مقایسه مشابهی نیز در میان رونالد ریگان و جورج بوش انجام داد؛ اگرچه جورج بوش به مدت هشت سال نقش یک

معاون رییس جمهور محجوب را برای ریگان بازی می کرد، از این رو تفسیر سیاست خارجی آمریکا بدون توجه به ویژگیهای فردی سیاست گذاران تکمیل نمی شود.

چند گانگی منابع سیاست خارجی آمریکا

دیدگاه چند متغیری چارچوب تحلیلی با این فرض شروع می شود که اگر می خواهیم به خاستگاههای سیاست خارجی آمریکا دست یابیم، بایستی به عوامل متعددی توجه کنیم، بنابراین، این امر به ما در فهم سیاست و نحوه ایجادش کمک می کند. روزنا به سودمندی و ضرورت تفسیر تصمیمات سیاست خارجی آمریکا بر اساس عوامل چند گانه اشاره می کند که این عوامل بر تصمیمات آمریکا جهت مداخله در خلیج خوکها به سال ۱۹۶۱ مؤثر بود. در زمان آیزنهاور طرحی برای آزاد سازی جزیره کوبا از رژیم نوظهور کمونیستی طراحی شده بود، با این همه تا ماههای اولیه حکومت کندی به اجرا در نیامد. این طرح را سازمان اطلاعات مرکزی (سیا) طراحی کرده و اقدام به سر باز گیری و ایجاد ارتشی از تبعیدیان کوبا نمود تا آنها به سرزمین اصلی کوبا حمله کنند و نیز اطلاعات لازم را برای این تهاجم فراهم آورد که این اطلاعات نشان می داد مردم کوبا در برابر رژیم کاسترو قیام خواهند کرد. در برابر چنین زمینه ای، بایستی روزنا انتخابهای مختلف سیاست خارجی را نشان دهد. تا چه اندازه این عمل (تصمیم به ادامه طرح) ناشی از ویژگیهای شخصیتی جان اف. کندی بود؟ آیا جوان بودنش، تعهدش به اقدام، عضویتش در حزب دموکرات، اعتماد به نفسش، پیروزی حداقل در انتخابات با تهاجم ارتباطی دارد؟ اگر چنین است، تا چه اندازه؟ آیا هر رییس جمهور دیگری نیز تمایل به برکناری کاسترو از مقامش در سال ۱۹۶۱ داشت؟ اگر چنین است، چه مقدار نیرو و توان را برای چنین نقشی صرف می کرد؟ اگر فرض کنیم که در آوریل ۱۹۶۱ همه شرایط ثابت بودند و فقط به جای کندی، وارن هاردینگ یا ریچارد نیکسون رییس جمهور بود، آیا مداخله رخ می داد؟ یا همه چیز ثابت بود و تنها شکل حکومت فرق می کرد. به این معنا که اگر تصور کنیم سیستم کابینه ای با نخست وزیری کندی در آمریکا حاکم بود، آیا اقدام بر علیه کوبا شکل متفاوتی پیدا نمی کرد؟ اگر فشارهای قوه قانون گذاری مقننه ای موجب تمرکز زدایی از سیستم

تصمیم گیری - که خواهان «انجام کاری» درباره کوبا بود - می شد، تا چه اندازه می توانست بر متغیرهای حکومتی آمریکا، تاثیر بگذارد؟ اگر فرض کنیم که حکومت آمریکا بیش از اندازه ریاستی بود، وضعیت کندی درست چند ماه بعد از پیروزی با کمترین آرا - و این تصور از موقعیت کوبا که در سالهای ۱۹۲۱، ۱۹۳۱ و ۱۹۵۱ شورش کرده بود - آیا به گونه ای نبود که نیاز به یک اقدام شدید داشته باشد؟ یا اینکه عصر مکار تیسیم مداخله را تشویق می کرد؟ یا اینکه وجود شمار زیادی از پناهندگان این عمل را ممکن می ساخت؟ در نهایت اگر فرض کنیم که متغیرهای شخصیتی، نقشی، حکومتی و جامعه داخلی ثابت بودند و کوبا به جای اینکه در نود مایلی فلوریدا باشد، در نه هزار مایلی آن قرار داشت، آیا مداخله هر گز رخ می داد؟^{۱۷}

سواى از پاسخهائى كه به اين پرسشها داده مى شود، طرح اين گونه مسائلى موجب فهم و درك بهتر نيروهاى شكل دهنده به سياست خارجى آمريكا مى گردد. علاوه بر اين، اين پرسشها به ما كمك مى كنند به شناسايى فاكتورهايى پيردازيم كه در حفظ ديدگاه تصميم گيرندگان به اينكه كوبا يك مشكل است، سهيم شويم و نيز به اين نكته توجه كنيم كه وجود رؤساي جمهور مختلف مى تواند به پاسخهائى متفاوت منجر شود. در مورد حادثه خليج خوكها - با توجه به حفظ يك سياست خارجى «شكست خورده» - نحوه عمل سياست خارجى آمريكا متأثر از متغيرهاي مختلف بوده است و هيچ فاكتورى به تنهائى نمى تواند آن را توضيح دهد. مسائلى مطرح درباره خليج خوكها موجب طرح مسائلى همسان درباره عواملى است كه توضيح دهنده الگوهاى دراز مدت در اهداف، ابزار و نيروهاى تابع اين تحولات در سياست خارجى آمريكا هستند. به عنوان مثال، از زمان جنگ جهانى دوم به بعد، الگوى محدود كردن شوروى بر سياست خارجى آمريكا مسلط بود. تمام رؤساي جمهور - از ترومن تا بوش - به مخالفت با كمونيسم شوروى برخاسته و اعلام مى كردند كه تصميم به محدود كردن توسعه طلبى اين رژيم گرفته اند. بنابر اين، در اين جا پرسشهايى مطرح مى شود: چرا وضعيت بعد از جنگ جهانى دوم در سياست خارجى آمريكا تداوم پيدا كرد؟ چرا تغيير بسيار تدريجى و فزاينده بود؟ در پاسخ به اين پرسشها، بايستي به سطوح مختلف تحليل توجه كنيم. برآى نمونه در سطح تحليل سيستم بين المللى با وجود مزيت سلاحهاى هسته اى و

ترس از تخریب آمریکا در اثر حمله اتمی شوروی موجب اتخاذ سیاست حفظ وضع موجود می شد که در این رابطه، ترس در درجه نخست اهمیت قرار داشت. اگر شرایط فرق می کرد، آیا آمریکا اقدامات متفاوتی انجام می داد؟ مثلاً اینکه اتحاد شوروی وضعیت یک ابرقدرت را نداشت؟ آیا این وضعیت موجب می شد که آمریکا از جنگ و تخریب متقابل هراس نداشته باشد؟ اگر اتحاد شوروی زودتر عقب نشینی کرده بود و یا از ایجاد حکومت کمونیستی اجتناب کرده بود، چه وضعیتی پیش می آمد؟ شاید تداوم تهدید شوروی موجب اهمیت یافتن مسایل بین المللی طی دهه های فوق شد. در نتیجه، از هنگام پایان جنگ جهانی دوم اندیشه سد نفوذ شوروی بر سیاست خارجی آمریکا سیطره پیدا کرد. با توجه به این نکته که نگرانی ریشه دار از کمونیسم شوروی برای مدت طولانی تداوم داشته است، احساسات ملی گرایانه تضعیف شده، جامعه آمریکا را تقویت می کرد. چرا که اگر جامعه آمریکا از دشمنان خارجی ترس نداشت، با بودجه های عظیم نظامی در زمان صلح مخالفت می کرد. به همین دلیل، سیاست خارجی آمریکا می بایستی در دهه ۱۹۵۰ در جهت مخالفت با کمونیسم تغییر می کرد. در این رابطه می توان به ابتکارات سیاسی جوزف مک کارتی اشاره کرد که بعد از اینکه در سال ۱۹۴۹، کمونیست ها قدرت را در چین به دست گرفتند، از حزب کمونیست برای تعقیب مخالفان سیاسی اش استفاده کرد؛ چرا که آمریکایی ها فکر می کردند که شوروی به هزینه آمریکا توسعه پیدا کرده است.

اگر از سطح تحلیل عوامل حکومتی، مسئله را بررسی کنیم، می توانیم با این پرسش کار خود را شروع کنیم که آیا تغییرات سریع در سیاست خارجی آمریکا، ناشی از تسلط نهاد ریاست جمهوری بر روند سیاست گذاری نبود؟ در حالیکه در قانون اساسی آمریکا موازنه قوا بین شاخه های مجریه و مقننه پیش بینی شده بودند، اما روند فوق در سرتاسر دهه ۱۹۶۰ حفظ گردید. از طرف دیگر اگر در طول دهه های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، افراد قوی در چرخه ای از معاونت ریاست جمهوری به ریاست جمهوری قرار نداشتند و یا افراد متخصص در بوروکراسی وزارت امور خارجه وجود داشتند که به مخالفت با دیدگاههای فردی آنان برخاسته بودند، در آن صورت سیاست خارجی آمریکا بسیار متفاوت و انعطاف پذیر نمی شد؟ پس توجه به این نکته

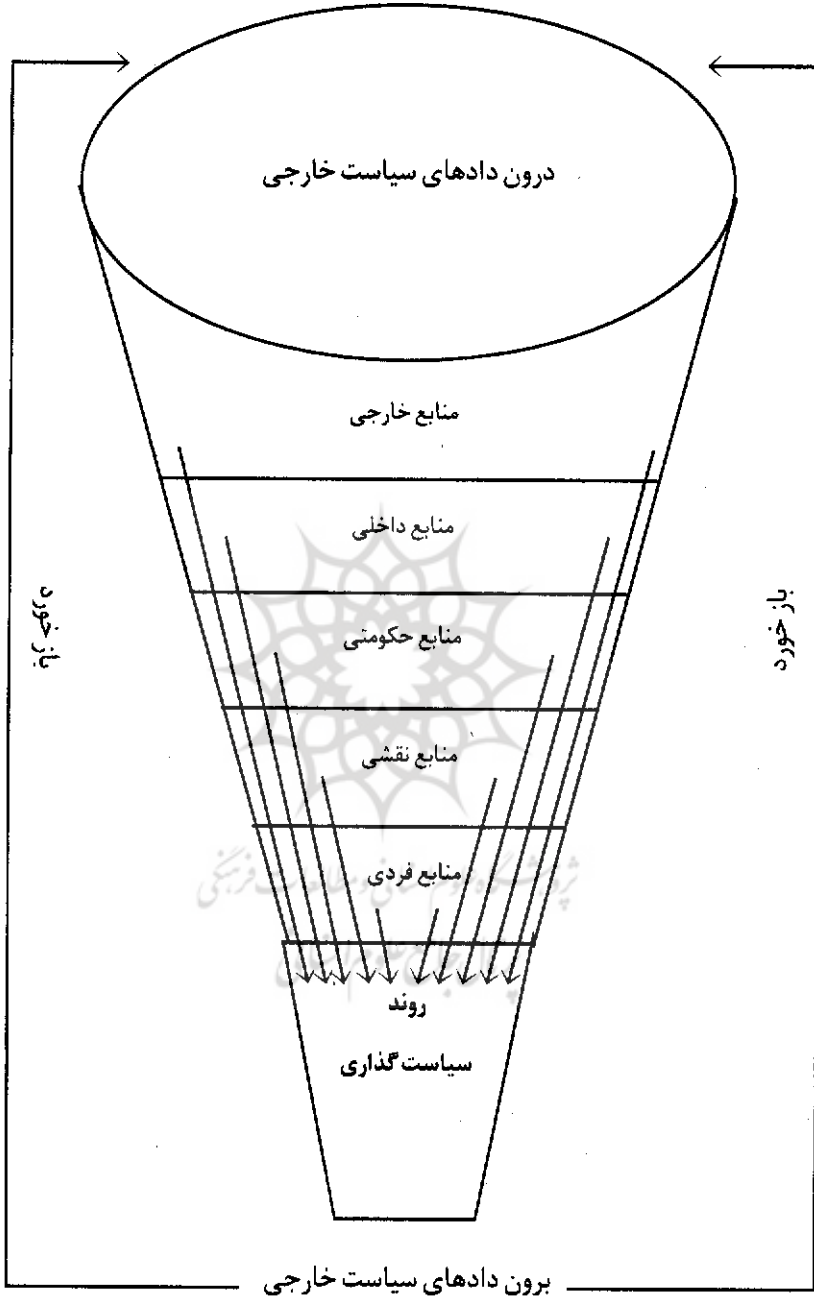
ضروری است که اگر ایدئولوژی ارتدوکسی نقش کمتری در تحمیل عقایدش داشت، در آن صورت، سیاست خارجی آمریکا نمی‌توانست نگرش ضد کمونیستی خود را برای مدت طولانی حفظ کند. آیا می‌بایستی تصمیمات اتخاذ شده پس از ۱۹۴۷، نقشهای تصمیم‌گیری متفاوتی به وجود می‌آورد که کمتر نهادینه شده و بیشتر انعطاف‌پذیر باشند تا بتوانند از تنوع دیدگاهها بهره‌گیرند؟ آیا می‌بایستی سیاست‌گذاران آمریکایی که به دنبال حرکت به سوی دوران پس از محاط (شوروی) در اواخر دهه ۱۹۸۰ بودند، نقشهای تعریف شده‌ای برای تصمیم‌گیری بیابند که بتواند یک رشته‌ای از طرحها را ارایه دهد و بنابراین، در پاسخ به فرصتهای تازه کمتر منفعل باشند؟

نهایتاً به دیدگاههای فرضی برای تغییر سیاست آمریکا بایستی توجه کرد، بنابراین، اگر اشخاص دیگری طی این دوره به قدرت می‌رسیدند، وضعیت به چه صورتی درمی‌آمد. اگر فرانکلین روزولت به دوره چهارم ریاست جمهوری اش نمی‌رسید، اگر اولیا استیونسن به عنوان وزیر امور خارجه (و نه آیزنهاور و دالاس) مسئول سیاست خارجی آمریکا در طول دهه ۱۹۵۰ می‌شد، اگر تلاشهای کندی برای بهبود روابط با اتحاد شوروی در اثر ترورش خاتمه نمی‌یافت، اگر در سال ۱۹۶۸ هوبرت همفری چهارصد هزار رأی بیشتر می‌آورد و به جای نیکسون انتخاب می‌شد. اگر جورج مک‌گاورن با شعار آمریکا بایستی به خانه اش برگردد، در انتخابات ریاست جمهوری پیروز می‌شد، اگر در سال ۱۹۷۶، هنری جکسون به جای جیمی کارتر به ریاست جمهوری می‌رسید، اگر تلاشهای ریگان برای بیرون راندن جیمی کارتر از کاخ ریاست جمهوری با شکست روبه‌رو می‌شد، در آن صورت زیربنای سیاست خارجی آمریکا شدیداً ضد کمونیستی نمی‌شد. اگر در انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۹۸۸، میخائیل دوکاکیس به جای جورج بوش انتخاب می‌شد، سیاست خارجی آمریکا به چه صورتی درمی‌آمد؟ در طرح این موقعیتهای فرضی، این مسئله مطرح می‌شود که حضور مقامات مختلف با ویژگیهای شخصیتی، نیازهای روانی و اولویتهای سیاسی موجب می‌گردد توانایی آمریکادر جهت شکل‌دهی سیاستهای جدید در برابر شوروی به سختی ممکن گردد. آیا وجود اشخاص دیگر در موقعیتهای سیاست‌مداران دوران جنگ سرد، موجب برون‌دادهای متفاوتی نمی‌شد؟ اگر رییس‌جمهور

دیگری به جای ریگان (در اوایل دوره ریاست جمهوری اش) انتخاب می‌شد که از سیاست مقابله نظامی اجتناب می‌کرد، آیا جنگ سرد زودتر پایان نمی‌یافت؟ آیا انزجار شخصی ریگان از کمونیسم، حرکتی انتقادی برای پایان دادن به این کشمکش جهانی نبود؟ در دوران پس از جنگ سرد، اگر بیل کلینتون - به عنوان نخستین رئیس جمهوری که پس از جنگ جهانی دوم متولد شده و در سالهای جوانی اش جنگ ویتنام رخ داده بود - به جای جورج بوش - که در جنگ جهانی دوم هدایت یک ناو جنگی را برعهده داشت - در دوران اشغال نظامی کویت توسط عراق رئیس جمهور می‌شد، آیا واکنش آمریکا به همان صورتی می‌شد که رخ داد؟ آیا بیل کلینتون در پاسخ به الزامات ریاست جمهوری مجبور به چالش نظامی با تجاوز عراق می‌شد؟

البته به سختی می‌توان به این پرسشها درباره موقعیتهای فرضی پاسخ داد. به هر حال پاسخ به آنها - با وجود آگاهی از مشکلات مربوط به علیت یابی - به ما کمک می‌کند تا به تأثیرات و احتمالات مختلف توجه کنیم. بنابراین، حتی در پاسخ به این پرسش خاص «چرا آمریکا در سیاست خارجی اش به این صورت عمل کرده است؟» نیازمند توجه به سطوح مختلف تحلیل (ارایه شده در این مقاله) هستیم. بنابراین، مجموعه این سطوح تحلیل به ما کمک می‌کند که محدودیتها و آزادی عمل تصمیم‌گیرندگان سیاست خارجی آمریکا را بشناسیم و در نتیجه بتوانیم از این طریق، تداوم و تغییر در روابط آمریکا با سایرین را درک کنیم. با نگاهی به عوامل خارجی، داخلی، حکومتی، نقشی و شخصیتی به عنوان منابع مستقل سیاست خارجی آمریکا، می‌توانیم تأثیرات هریک از این عوامل را بر رفتار سیاست خارجی آمریکا در عرصه جهانی بررسی کنیم. هدف، نشان دادن این امر است که تحت شرایط خاصی، بعضی از این عوامل از سایرین اهمیت بیشتری پیدا می‌کنند. به عنوان مثال، احتمالاً اشخاص در موقعیتهای بحرانی اهمیت ویژه‌ای می‌یابند و احتمالاً کنگره به میزان زیادی در سیاستهای ساختاری ارزش پیدا می‌کند چرا که منافع گروهها و عوامل سیستم بوروکراتیک در آن نفوذ زیادی دارند. با این حال، نمی‌توان به طور قطع و یقین گفت که کدام یک از عوامل می‌تواند به طور کامل سیاست خارجی آمریکا را تبیین کند. به همین دلیل، توضیحات تک‌عاملی از سیاست خارجی آمریکا ذاتاً غیر قابل اعتماد هستند. □

منابع سیاست خارجی به عنوان یک قیف علیت



پاورقیها:

1. James N. Rosenau, "Pre-theories and Theories of Foreign Policy," in *The Scientific Study of Foreign Policy*, rev.ed. New York: Nichols, 1980, pp. 115-69

۲. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به:

2. Phlpe Campbell Angus, Warren E. Converse, and Donald E. Stokes, *The American Voter*, New York: Wiley, 1960

3. Bob Wood Ward, and Rick Atkinson, "Launching Operation Desert Shield," *Washington Post National Weekly Edition*, Sept 1990, 3-9, pp. 8-9.

۴. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به:

Patrick Mc Gowan, "Meaningful Comparisons in the Study of Foreign Policy," in Charles W. Kegley and Others (eds.), *International Events and the Comparative Analysis of Foreign Policy*, Columbia: University of South Carolina Press, 1975, pp. 52-58.

5. Rosenau, *op.cit.*

6. Benneth N Waltz, *Theory of International Politics*, Mass: Addison-Wesley, 1979.

۷. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به:

Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962.

8. James Rosenau, *op.cit.*

۹. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به:

Robert A. Issak, *American Democracy and World Power*, New York: St. Martin's, 1988

10. Rosenau, *op.cit.*

11. Northcote Parkinson, "The Five other Rules," *Foreign Policy*, Winter, 1972-1973 pp. 108-16.

12. Tocqueville (1962[1835])

۱۳. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به:

Thomas G. Paterson, *On Every Front: The Making of the Cold War*, New York: Norton, 1979

Thomas G. Paterson, *The American Democracy*, 2nd ed, New York: Mc. Graw Ltil, 1994

14. John Kenneth Galbratith, "The Plain Lessons of a Bad Decale," *Foreign Policy*, Winter 1970-1971, pp. 31-45.

15. James Rosenau, *op.cit.*

16. Ole R. Holsti, "The Belief System and National Images: A Case Study," *Journal of Conflict Resolution*, September, pp. 244-52

17. James Rosenau, *op.cit.*, pp. 130-131.