

# موازنه تعهد و قدرت در سیاست خارجی

نویسنده: Samuel P. Huntington مدیر مرکز روابط بین‌المللی در دانشگاه هاروارد

منبع: نشریه Foreign Affairs — No.3 - 1988 — Vol.66

پدید آمد. در بیشتر سالهای دهه ۱۹۷۰ وابستگی روزافزون ایالات متحده و متحدان صنعتی آن کشور به نفت خلیج فارس قدرت مالی عربستان سعودی و دیگر کشورهای اوپک را تقویت کرد. تحرك اجتماعی مردم در کشورهای جهان سوم، تاثیرگذاری بر سیاست‌های این کشورها را برای ایالات متحده و دیگر قدرتهای خارجی به طور متزايد دشوارتر گردانید.

دوم، تعهدات ایالات متحده در آسیای جنوب شرقی با شکست در ویتنام رو به کاهش نهاد، ولی منافع و تعهدات آمریکادر آسیای جنوب غربی توسعه فاحش یافت. اهمیت نفت خلیج فارس به علاوه تهدیداتی که نسبت به امنیت جریان نفت وجود داشت، در سال ۱۹۸۰ موجب اعلام دکترین کارتر شد که ایالات متحده را به استفاده از همه وسایل، از جمله نیروی نظامی برای جلوگیری از تسلط يك نیروی خارجی بر ناحیه خلیج فارس متعهد می‌کرد. در همان حال که این دکترین سرسختانه در جهت تهدید شوروی هدایت می‌شد، منافع ایالات متحده آشکارا مستلزم اقداماتی علیه تهدیدات دیگر هم بود. این خط مشی که حکومت ریگان نیز آن را تأیید کرد، توفنده‌ترین گسترش تعهدات ایالات متحده در مدتی بیش از ۲۵ سال و مستلزم ازدیاد فاحش منافع آمریکا بود.

سوم، یکی از سرچشمه‌های پیشین تهدید برای ایالات متحده یعنی چین، در دهه ۱۹۷۰ بی‌خطر شد. لیکن در طول این دهه سایر منابع خطر چند برابر گردید. این امر تا حدودی منعکس کننده کاهش نسبی قدرت ایالات متحده در برابر کشورهای دیگر بود و در ضمن ظهور منابع تازه یا بالقوه تهدید را هم در بر می‌گرفت. هرچه شناخت ایالات متحده افزونتر می‌گشت، معلوم می‌شد که نیروهای نظامی پیش‌بینی شده برای «جنگ بزرگ» با اتحاد شوروی لزوماً برای مقابله با این تهدیدهای کوچکتر آمادگی ندارند.

چهارم، فشارهای اجتماعی یا داخلی علیه گسترش دامنه قدرت و کاربرد آن توسط ایالات متحده در طول دهه ۱۹۷۰ به نحوی چشمگیر تشدید شد. هزینه‌های نظامی کاهش گرفت، تولید جنگ افزارهای جدید معوق ماند یا ملغی شد و کیفیت پرسنل نظامی تنزل کرد. در اوائل دهه ۱۹۷۰ در محافل روشنفکر و سیاسی تلاشهای فراوان در جهت کاهش مطلوبیت نیروی نظامی و وضع قوانینی چون قانون قدرتهای جنگی و اصلاحیه «کلارک» به منظور تحدید کاربرد آن انجام گرفت. عملیات پنهانی مورد حمله واقع شد و دستگاههای اطلاعاتی بودجه و افراد خود را کاهش دادند. افزایش قابل توجه قدرت کنگره در امور نظامی و خارجی، انجام تعهدات و اقدام قاطع را برای قوه مجریه بطور مدام دشوارتر می‌گردانید.

نزول نسبی قدرت آمریکا موجب يك رشته تحلیل‌های گسترده و پیشنهادهای فراوان به منظور معکوس گرداندن یادست کم تعدیل این روند شد. لیکن، امر مهم، کاهش قدرت در برابر دیگر کشورها نیست، بلکه مسأله‌ای است که لیمن در زمینه رابطه بین قدرت آمریکا و تعهدات آن کشور مطرح می‌سازد. برخلاف کاهش قدرت نسبی، عدم توازن در خط مشی را میتوان تصحیح کرد. شکافی که در این خصوص لیمن از آن یاد می‌کند واقعی بوده و هست، اما لاعلاج نیست.

دولتمردان می‌توانند به انحاء مختلف آن را از میان بردارند. آنان می‌توانند: - منافعشان را از نو تعیین کنند و بدین وسیله تعهدات را به سطحی پائین آورند که با توانائی‌های موجود عملی باشد. - از طریق دیپلماسی، تهدیداتی را که متوجه منافعشان است کاهش دهند.

والتر لیمن در سال ۱۹۴۳ عبارتی نوشت که به کرات نقل شده است: «سیاست خارجی عبارت است از متوازن ساختن تعهدات و قدرت کشور ضمن حفظ مازاد معتناهی از قدرت به عنوان ذخیره». اگر چنین موازنه‌ای موجود باشد، سیاست خارجی پشتیبانی داخلی را جلب خواهد کرد و اگر تعهدات بر قدرت فزونی گیرد منتج به نابسندگی می‌گردد که نارضائی عمیق سیاسی را به دنبال دارد.

لیمن استدلال می‌کرد که سیاست خارجی آمریکا در سه مرحله تکامل یافته است. بین سالهای ۱۸۲۳ و ۱۷۸۹ نابسندگی و ناپوستگی در سیاست خارجی توأم با نارضائی از سیاست خارجی وجود داشت. آنگاه سیاست خارجی ایالات متحده بسنده شد، بدین ترتیب که تعهدات آمریکا به نیمکره غربی محدود و از طریق «همخوانی با بریتانیای کبیر» و ناوگان بریتانیا ضمانت گردید.

در اواخر قرن نوزدهم گسترش منافع و تعهدات آمریکا در اقیانوس آرام فرسایش این تکافو را آغاز کرد و شکست اسپانیا از ایالات متحده و تصرف فیلیپین در سال ۱۸۹۸ به آن پایان داد. به عقیده لیمن در این هنگام يك دوره «ورشکستگی» در سیاست خارجی شروع شد که در خلال آن ایالات متحده از شناخت و پذیرش عواقب و آثار منافع جدید خود امتناع می‌ورزید. سیاست خارجی آمریکا در طی این سالها بر پایه يك رشته سراب قرار داشت: صلح، خلع سلاح، اتحادهای غیردست و پاگیر، و امنیت جمعی. نتایج این سیاست فتح قاره اروپا به دست هیتلر و فتح آسیای شرقی توسط ژاپن بود و تغییر این اوضاع يك جنگ جهانی را ایجاب می‌کرد.

لیمن که در بحبوحه جنگ مطلب می‌نوشت، البته نگران بود که آیا می‌توان موازنه جدیدی در سیاست خارجی برای جهان پس از جنگ بوجود آورد یا نه. سیاست خارجی آمریکا در سالهای پس از جنگ بسنده شد، اگرچه ته به طرزی که لیمن پیش‌بینی می‌کرد. این بسندگی بر پایه قدرت قاهر اقتصادی و نظامی ایالات متحده در مقایسه با کشورهای دیگر، ادامه روابط نزدیک با بریتانیای کبیر و فرانسه و بهبود سریع وضع آلمان و ژاپن، و سرانجام وابستگی نزدیک این دو کشور به ایالات متحده قرار داشت. تقریباً يك ربع قرن بعد از جنگ جهانی دوم، این ترکیب سبب چیزی شد که لیمن آن را «مازاد معتنا به قدرت» در خارج و يك اتفاق آراء عمومی در مورد سیاست خارجی، در داخل کشور، می‌خواند.

برهم خوردن این وضع در اواخر دهه ۱۹۶۰ آغاز گردید و سیاست خارجی آمریکا با فزونی یافتن تعهدات بر قدرت، به گفته لیمن نابسنده شد. این دگرگونی محصول چهار تحول بود.

اول و عیان‌تر از همه، قدرت کشورهای دیگر نسبت به توانائی ایالات متحده افزایش یافت. اتحاد شوروی دست کم در توانائی‌های استراتژیک هسته‌ای به برابری با ایالات متحده دست یافت و بدین ترتیب تردیدهایی درباره اعتبار بازدارندگی هسته‌ای آمریکا در اروپا ایجاد کرد. روسها يك نیروی دریائی در آبهای آزاد و يك ترابری هوادریا برای رساندن قوای خود به بسیاری از مناطق آفریقا و آسیا به وجود آوردند. آنها در سالهای دهه ۱۹۷۰ نیروهای خود در اروپای مرکزی را نوسازی کرده و توان حمله سریع بر ناتو را افزایش دادند. هزینه‌های نظامی شوروی در قسمت اعظم دهه ۱۹۷۰ سالانه سه تا چهار درصد رشد کرد، حال آنکه هزینه‌های جنگی آمریکا در همین مدت تنزل داشت. علاوه بر این، مراکز اقتصادی تازه‌ای که از همه مهم‌تر ژاپن و آلمان بودند، و در مقیاس کوچکتر، در میان کشورهای تازه صنعتی شده جهان سوم،

● اگر قدرت و تعهدات يك کشور متوازن باشد، سیاست خارجی پشتیبانی داخلی را جلب خواهد کرد و اگر تعهدات بر قدرت فزونی گیرد، منتج به نابسندگی می‌گردد که نارضائی عمیق سیاسی را به دنبال دارد.

● قدرت تا زمانی که به کار گرفته نشده، همان است که مردم گمان می‌کنند هست. و از اینرو تصور قدرت، قدرت است. ولی افزایش قدرت ناشی از تبلیغات و روابط عمومی میتواند شکستنی و گذرا باشد و تصویری که تبلیغات حکومت ریگان بوجود آورد، دیرنپاید.

● بیداری و تحرك اجتماعی مردم در کشورهای جهان سوم، تأثیرگذاری بر سیاست این کشورها را برای ایالات متحده و دیگر قدرت‌های خارجی دشوار ساخته است.

- به سهم متحدان در حراست از منافع خودشان بیفزایند.

- منافع خود را که معمولاً به معنی نیروی نظامی و بودجه نظامی بیشتر است افزایش دهند.

- اشکال ارزانتر قدرت را جایگزین صورتهای گرانتر کنند، و بدین وسیله از همان منابع برای ایجاد قدرت افزونتر استفاده نمایند.

- استراتژی‌های موثرتر برای کاربرد توانائی هاشان تنظیم و به این ترتیب به ازاء مخارج مساوی با هزینه‌های قبلی، قدرت بیشتری استخراج کنند.

شکافی که لیمن مطرح می‌سازد، به تاریخ آمریکا منحصر نمی‌شود.

بریتانیا هم در دهه‌های ۱۸۹۰ و ۱۹۰۰ با همین مساله مواجه بود. رهبران این کشور به محض بی‌بردن به این شکاف، ترکیبی از تدابیر دیپلماتیک و استراتژیک را برای کاهش آن به کار بردند. لیکن به اقدامات اقتصادی که

می‌توانست آن را از میان بردارد، دست نزدند. «آرون فراید برگ» ضمن تحلیل موشکافانه خود یادآور می‌شود که کل روند انطباق، «انفعالی و به مقدار زیاد نارسا... جسته و گریخته و ناقص» بود. آنها «به هر عملی که به گمان خودشان

می‌توانست بدون صرف پول بیشتر وضعشان را سامان دهد، متوسل شدند».

چاره اندیشی‌های آمریکا در قبال شکاف لیمن تاکنون طبق الگوی انگلیسی بوده است. این تدابیر در زمان نیکسون آغاز و به وسیله فورد و کارتر

به پیش برده شد و در عهد ریگان ابعاد تازه‌ای گرفت. البته در مواقعی، در این روند عقب‌گردهایی - خاصه در گسترش تعهدات آمریکا در خلیج فارس - وجود داشته است. این فراگرد به وضوح «جسته گریخته و ناقص» بوده، معهداً

پیشرفتهائی هم حاصل شده است. در نخستین مرحله، در زمان نیکسون، فورد، و کارتر، این تدابیر اغلب دیپلماتیک بود و در مرحله دوم، در عهد ریگان، جنبه نظامی و استراتژیک نیز یافت. برای مرحله سوم، و دشوارتر که در آن راه حل‌های

اقتصادی غلبه دارد، باید چشم به آینده دوخت.

هر چهار حکومت امکان قطع تعهدات آمریکا را نفی کرده‌اند. کنگره تعهدات ایالات متحده در اندونزی را در اوائل دهه ۱۹۷۰ کاهش داد، اما این اقدام با اعتراض شدید حکومت نیکسون مواجه شد. تا آنجا که می‌توان درک کرد، هیچ حکومتی جداگانه تعهدات آمریکا در اروپای غربی، آسیای شرقی یا نیمکره غربی را مد نظر قرار نداده است. این تعهدات ثابت و تغییرناپذیر تلقی شده‌اند، و همچنانکه یادآور شدیم، حکومت کارتر تعهدات جدید در آسیای جنوب غربی را بر آنها افزود.

اقدامات نیکسون، فورد، و کارتر در مقابله با شکاف لیمن، بر کاستن از تهدیداتی که متوجه منافعشان بود و افزایش سهم هم پیمانان در صیانت از

منافع آمریکا تمرکز شدید داشت. از میان مساعی دیپلماتیک در جهت کاهش تهدیدات غیر روسی، مبادرت حکومت نیکسون به گشودن باب دوستی با چین احتمالاً مهم‌ترین رویداد دیپلماتیک در سالهای پس از جنگ بود.

روند مصالحه با چین که در سال ۱۹۷۸ به برقراری روابط کامل دیپلماتیک با آن کشور انجامید، تهدیدهای بالقوه نسبت به منافع ایالات متحده در آسیا و نیاز بالقوه به قدرت نظامی آمریکا را در آن ناحیه به نحوی چشم‌گیر کاهش داد. حکومت نیکسون و فورد، از طرز تفکر انور سادات در باره منافع مصر، به منظور مذاکره برای تجدید اتحاد با مصر بهره گرفتند. و این روند که باز هم به وسیله حکومت کارتر به پیش برده شد، در قراردادهای کمپ دیوید و پیوندهای نزدیک بعدی بین مصر و ایالات متحده به اوج خود رسید. تا اندازه‌ای به همین نحو، حکومت کارتر اقداماتی را که در زمان جانسون در مورد مساله ابراه پاناما آغاز و در عهد نیکسون و فورد دنبال شده بود، به پایان رسانید.

این دستاوردها تا حد قابل ملاحظه‌ای از شکاف لیمن کاست: تصور کنید که اگر خطر تهاجم چین علیه منافع ایالات متحده در آسیا وجود می‌داشت، اگر مصر متحد و پایگاه نظامی شوروی می‌ماند، و اگر ابراه پاناما در معرض حمله مستمر چریکها واقع می‌شد، قیافه دنیا با امروز چقدر متفاوت می‌بود.

حکومت‌های نیکسون و کارتر نیز کوشیدند بر سهم متحدان آمریکا در دفاع مشترک بیفزایند. نیکسون در اوائل نخستین دوره ریاست جمهوری خود موضوعی را که به دکترین نیکسون شهرت یافته، بیان داشت. یعنی ایالات متحده باید برای حفظ ثبات منطقه‌ای در درجه اول به قدرتهای منطقه‌ای، مانند ایران، متکی باشد. آنها را با کمک‌های نظامی و اقتصادی، و در صورت ضرورت، به وسیله نیروهای هوایی و دریائی ایالات متحده حمایت کند. این تلاش هم مثل گشایش باب روابط به روی چین، در دوره حکومت کارتر با تاکیید بر اهمیت «صاحبان نفوذ منطقه‌ای» ادامه یافت. لیکن این گرایش با ملاحظات حکومت کارتر در مورد حقوق بشر و عدم اشعه سلاح‌های هسته‌ای مغایرت داشت. معهداً دولت کارتر در ترغیب متحدان ناتو و ژاپن برای افزایش بودجه‌های دفاعیشان موفقیت‌هایی به دست آورد. در ضمن موافقت متحدان ناتو را در خصوص نیروهای هسته‌ای میان برد به دست آورد، که در غیاب موافقت نامه تسلیحاتی، منجر به استقرار موشکهای پرشینگ ۲ و کروزر در اروپا می‌شد.

نیکسون در يك تلاش دیپلماتیک دیگر، مذاکرات کنترل تسلیحات با شوروی را از سر گرفت، که در سال ۱۹۷۲ به توافق در مورد دفاع موشکی بالستیک، و سلاح‌های تعرضی استراتژیک انجامید. این موضوعات در موافقت‌نامه‌های ولادی وستک و سالت ۲ توسط حکومت‌های فورد و کارتر پیش برده شد. این اقدامات را می‌توان به منزله کوشش‌هایی برای کاهش نابسندگی مورد نظر لیمن از طریق تنزل هزینه‌ها و مخاطرات مسابقه تسلیحات هسته‌ای، انگیزه‌های شوروی برای تهدید ایالات متحده، و توانائی‌های شوروی در جهت چنین عملی، تلقی کرد.

اقدامات مؤثر حکومت ریگان در زمینه شکاف موجود میان تعهدات و توانائی‌ها، با کارهای اسلافش تفاوت فراوان داشت. حکومت‌های پیشین بر دیپلماسی تکیه داشتند: با متحدان، علیه منافع بالقوه تهدید و اتحاد شوروی. حکومت ریگان در وهله نخست بر حیطه نظامی تأکید ورزید: توسعه قدرت نظامی ایالات متحده، تغییر استراتژی نظامی آمریکا و استفاده از زور در حمایت از دیپلماسی. اقدامات این حکومت، دومین مرحله در انطباق آمریکا با نابسندگی خط‌مشی، و دارای آثار روزافزون بر جامعه و سیاست‌های آمریکا بود.

### قدرت نمائی تبلیغی

نخستین و موقتاً مهمترین، مساعی تبلیغی این حکومت در جهت افزایش قدرت آمریکا بود. قدرت، تا وقتی که به کار گرفته نشده، همان است که مردم گمان می‌کنند هست. و از همین‌رو، تصور قدرت، قدرت است. رئیس‌جمهور و دیگر اولیاء امور حکومت برای تغییر تصویر ضعف آمریکا که در دهه ۱۹۷۰ شایع بود، تلاش فراوان کردند. «آمریکا باز می‌گردد» شعار روز شد.

افزایش قدرت حاصل از تبلیغ و روابط عمومی می‌تواند سریع و ارزان باشد. اما در ضمن محتمل است که شکستنی و گذرا هم باشد، و تصویری که تبلیغ



والتر لیبمن

حکومت ریگان خلق کرد، دیر نماند. عمر حکومت کارتر در یک جو «بیمار گونه» به پایان رسید و چنین می نماید که حکومت ریگان نیز به مرحله مه آلود «زوال» منتهی شده و تصویر قدرت نمائی جای خود را به کمی و کاستی داده باشد.

### تقویت بنیه نظامی

حکومت ریگان تقویت بنیه دفاعی را که دولت کارتر به نحوی خفیف شروع کرده بود، سرعتی فراوان بخشید. هزینه های دفاعی شش سال پیاپی افزوده شد (دو برابر مدت هر دوره تقویت بنیه نظامی در زمان صلح) و هزینه های نظامی بین سالهای مالی ۱۹۸۰ و ۱۹۸۶ بیش از دو برابر گردید. این امر، با تجدید و نوسازی نیروهای استراتژیک (از جمله ام. ایکس، بی، ۱، موشک کروز، بمب افکن استیلت، تراپدنت ۲، موشک دی ۵، و تسهیلات فرماندهی و کنترل)، توسعه نیروی دریایی و استقرار نیروهای معتنا به در اقیانوس هند و متعاقباً، خلیج فارس، تولید سریع تر تانک و هواپیماهای تاکتیکی، صورت گرفت. در طول نخستین سالهای حکومت ریگان کنگره مخارج لازم را بعضاً در نتیجه تاکتیک های زبان بازانه کاسبرواین برگر، وزیر دفاع، برای این مقاصد تخصیص داد.

ناگزیر، همین تاکتیک ها، بعد از مدتی، واکنش برانگیخت. و در دومین دوره ریاست جمهوری ریگان، کنگره هزینه های درخواستی حکومت را به نحو چشمگیری تقلیل داد. تقویت بنیه دفاعی، سوخت لازم را هم برای توسعه مستمر اقتصادی و هم کسری بودجه فراهم آورد. ولی نتیجه مورد انتظار به دست نیامد: بین سالهای مالی ۱۹۸۰ و ۱۹۸۶، درآمدها کمتر از پنجاه درصد افزایش یافت، حال آنکه بر مخارج به میزان دو سوم افزوده شد. این ترکیب، سالانه ۲۰۰ درصد به مقدار کسر بودجه افزود که قسمت عمده آن، کاملاً به حق، به بالا رفتن هزینه های دفاعی نسبت داده شد.

### استراتژی متوازن

در دوره حکومت ریگان تغییرات چشمگیری در استراتژی نظامی روی داد. در اواخر دهه ۱۹۷۰ در استراتژی آمریکا ناهمخوانی زیادی وجود داشت. در سطح استراتژی هسته ای، استراتژی و توانایی های نظامی منحصر اخصلت تعرضی داشت و در سطح متعارف، استراتژی و ظرفیت ها به نحوی بارز دارای جنبه تدافعی بود. این عدم تجانس زمانی که ایالات متحده در زمینه قدرت هسته ای استراتژیک بر اتحاد شوروی تفوق داشت، منطقی بود اما در شرایط برابری استراتژیک، چندان معقول نیست.

در نتیجه، در سال ۱۹۸۰ حرکاتی در جهت احیاء پدافند در مقابل حمله هسته ای آغاز گردید و در ماه مارس سال ۱۹۸۳ با ابتکار دفاع استراتژیک ریگان (SDI) به این حرکات شکل و توان مشخصی داده شد. در همین هنگام وزارت دفاع بر اهمیت عملیات تعرضی علیه خاک اصلی اتحاد شوروی، در جنگی تمام عیار، تاکید ورزید و نیروهای زمینی و دریایی دکترین های استراتژیک موجود را با مفهوم رزم هوا-خشکی و استراتژی دریایی در جهت تعرضی، اصلاح کردند.

بدین ترتیب ایالات متحده به سوی یک استراتژی متوازن مرکب از عناصر تعرضی و تدافعی، هم در سطح هسته ای و هم در تراز متعارف، حرکت کرد. این تحولات تا چه اندازه شکاف میان تعهدات و منابع را از میان می برد؟ هدف کانونی استراتژی نظامی آمریکا، بازداشتن حریف از حمله به منافع آمریکاست. بازدارندگی وقتی حداکثر تاثیر را دارد که تهدید به تلافی علیه منافع حیاتی مهاجم را مطرح سازد. از این رو استراتژی بازدارندگی باید در وهله اول مفهوم تعرضی داشته باشد و به نیروهای آفندی اولویت دهد. در سطح هسته ای، از دیرباز چنین بوده است معذالک ممکن است بعضی از صورتهای پدافند استراتژیک هم به منزله کمک به نیروهای آفندی و تقویت کننده بازدارندگی، مطلوب باشد. برنامه بدن گونه که حکومت اندیشیده، فوق العاده پرهزینه خواهد بود، اما دفاع محدود استراتژیک، لزوماً چنین نیست.

تغییر استراتژی متعارف آمریکا در جهت تعرضی، بازدارندگی متعارف را تقویت می کند. برنامه های تعرضی تر برای کاربرد نیروهای متعارف چه در جنگی همه گیر و چه در ستیزهای محلی، محتملاً مستلزم هزینه های اضافی برای تسلیحات و تدارکات خواهد بود. از سوی دیگر عملیات تعرضی می تواند نقاط ضعف دشمن را هدف بگیرد و بالاخره به نیروهائی بیش از آنچه برای استراتژی تدافعی لازم است نیاز ندارد. در واقع برخی قرائن حاکی از آن است که در اروپا استراتژی تلافی متعارف را می توان با نیروهائی کمتر از قوای لازم

برای دفاع موفقیت آمیز در طول مرز بین دو آلمان عملی کرد.

### پشتیبانی از شورش

در سالهای حکومت ریگان حمایت از شورش های راست گرایان ضد کمونیستی (دکترین ریگان) به صورت یکی از خصوصیات خط مشی ایالات متحده در جهان سوم درآمد. این عملکرد با کمک به مقاومت افغانستان به وسیله حکومت کارتر آغاز شد و توسط ریگان با پشتیبانی کامل کنگره گسترده یافت. کنگره همچنین ممنوعیت های کمک به شورشیان آنگولا را لغو و حکومت، یاری رساندن به برخی عناصر مقاومت کامبوج در برابر ویتنامی ها را در سطح محدود شروع کرد. بدیهی است، علاوه بر این، حکومت آمریکا قویاً از کمک به کنترا در نیکاراگوئه حمایت می کرد که این امر با تأیید محدود و توأم با تأخیر کنگره مواجه شد.

در طول دهه ۱۹۷۰، پشتیبانی از شورشیان ضد کمونیست، واکنش طبیعی در مقابل استقرار دولت های رادیکال و مارکسیست، لنینیست در جهان سوم بود. دکترین ریگان از یک لحاظ وارونه همان دکترین نیکسون است. هرچند در مورد کاربرد این دکترین در نیکاراگوئه اختلاف آراء عظیمی وجود داشت، لکن در سه مورد دیگر، هر دو حزب به طور وسیع از کمک به شورشیان پشتیبانی می کردند. اما راجع به مطلوبیت کلی و کارائی غائی این سیاست پرسشهای فراوان مطرح بوده و هست. یکی از مشکلات آشکار، خطرانی است که متوجه کشورهای همسایه ای می شود که هوادار و پناه دهنده شورشیان اند. معهدا این سیاست راهی لرزان و آسان برای سد کردن نفوذ شوروی و یا کمونیسم در جهان سوم است. ویتنامی ها تا زمانی که سرگرم آرام کردن کامبوج هستند، برای درگیر شدن در جانی دیگر تامل خواهند کرد و مداخله کوبا در آنگولا بدان معنا است که برای پیشبرد هدفهای شوروی و کوبا در نقطه ای دیگر از جهان سوم، ۳۵۰۰۰ سرباز خارج از دسترس خواهند بود. ساندینیست ها باید سرکوبی و شکست کنتراها را بر صدور انقلاب به دیگر کشورهای آمریکای لاتین اولویت دهند. هزینه مالی پشتیبانی از این شورشها برای ایالات متحده کمتر از یک میلیارد دلار در سال یعنی یک سوم از یک درصد بودجه دفاعی است.

### دیپلماسی اجبار

حکومت های پیشین عموماً می کوشیدند تا با دادن انگیزه هائی به دشمنان

● کشوری با موقع ممتاز استراتژیکی وجود دارد که سازش با آن یکی از هدفهای صحیح و درازمدت برای دیپلماسی آمریکا به شمار می آید. آن کشور ایران است.

● عمر حکومت کارتر در يك جو «بیمارگونه» به پایان رسید و چنین می نماید که حکومت ریگان نیز به مرحله مه آلود «زوال» رسیده و تصویر قدرت، جای خود را به کمی و کاستی داده باشد.

آغاز کرد، اعضایش عمدتاً ایدئولوگ هائی از نوع محافظه کار جدید بودند و به هر تلاشی دست می زدند تا خط مشی حکومت را از «ضعف» و «عجز» های دولت قبلی متمایز گردانند. لیکن، در طول زمان، روش حکومت در رابطه با اتحاد شوروی، چین، کنترل تسلیحات، اتحاد آتلانتیک، جهان سوم، خاور میانه و آمریکای لاتین، عملاً با واقعیات انطباق یافت.

در نتیجه، ۱۸ ماه پس از آنکه ریگان به قدرت رسید، روشنفکران نو محافظه کار، از مسیری که این سیاست در پیش گرفته بود، ابراز ناخشنودی کردند. بدین ترتیب چنین می نمود که حکومت ریگان هم، که کار خود را از قطب مخالف آغاز کرد، به سوی مرکز در حرکت است و بعد از چهار سال، سیاست خارجی او به خط مشی خارجی حکومت کارتر شباهت فراوان خواهد داشت. لیکن در مسائل کانونی نظیر سلاح های هسته ای و اتحاد شوروی، حکومت ریگان ظاهراً از قطب راست رادیکال به سوی مرکز حرکت نکرده، بلکه سرتاسر زنجیره را از یک نهایت تا نهایتی دیگر با یک خیز پیموده است.

حکومت ریگان در سال های ۱۹۸۱ و ۱۹۸۲ با حالت جنگ طلبی، کمونیسم ستیزی حاد، اتکاء به وسایل نظامی، و مخالفت با کنترل تسلیحات، میانه روهای واقع بین (و بسیاری از متحدان خود) را می ترساند و در سال های ۱۹۸۶ و ۱۹۸۷ با تمایل آشکار به تضعیف باز دارندگی هسته ای، اشتیاق به حصول توافق با شوروی، این باور تازه که اتحاد شوروی از برخی هدفهای دست برداشته است، باز هم میانه روهای واقع بین (و اغلب متحدان خود) را به وحشت می انداخت. چنین می نمود که همان ساده لوحی را که پرزیدنت کارتر از بابت شوروی در سال ۱۹۷۹ ترک گفت، پرزیدنت ریگان در سال ۱۹۸۷ به جان پذیرفته باشد.

در دهه ۱۹۷۰ عده زیادی که بعداً در حکومت ریگان مقام های برجسته یافتند هشدار می دادند که موافقت نامه های مربوط به کنترل تسلیحات می تواند آثاری بالقوه مصیبت بار در تضعیف باز دارندگی و تشویق به رضا مندی و اسایش خاطر داشته باشد. در اواسط دهه ۱۹۸۰ چنین به نظر می رسید که همین افراد با اشتیاق تمام می کوشند کابوسهای خود در دهه ۱۹۷۰ را به واقعیت های سالهای ۱۹۹۰ مبدل گردانند. تغییر موضع آنان در طول پنج سال شگفت انگیز است و به دشواری می توان در دیپلماسی پیشین آمریکا چیزی نزدیک به این تحول را به خاطر آورد.

دگرگونی مذکور اظهار نظرهای گوناگونی را موجب شد. به قول آرتور شلزینگر «به نظر می رسد که شخص ریگان، ریگانیسم را فراموش کرده باشد». بنا بر تعبیر کیسینجر، «محافظه کارترین حکومت دوران بعد از جنگ ایالات متحده، با چنان دلایلی بر سلاح های هسته ای داغ ننگ می زند که از (دلایل) کمیته خلع سلاح هسته ای، غیر قابل تمایز است». بیزاری هسته ای آشکارا در فراسوی ابتکار دفاع استراتژیک قرار داشت. ریگان استدلال می کرد که این ابتکار «به ما وسیله بیهوده و متروک گرداندن سلاح های هسته ای را خواهد داد» و بدین ترتیب «دنیا را از تهدید جنگ هسته ای خلاص خواهد کرد». تقریباً در همین ماه، رئیس جمهور آمریکا ضمن اجلاس ریکیاویک در سال ۱۹۸۶، پیشنهاد حذف موشکهای بالیستیک هسته ای را در ظرف ده سال مطرح ساخت و دست کم به نظر می رسید که با برچیدن همه سلاح های استراتژیک، و بر طبق بعضی از گزارشها، همه سلاح های هسته ای موافق باشد. بالاخره این گرایشهای پنهان به توافقی بسیار محدودتر ولی بسیار پر معنا یعنی حذف موشکهای کوتاه برد و میان برد زمین پایه بالیستیک و موشکهای کروز انجامید.

پیمان INF هر ارزشی داشته باشد، توان ناتو در باز دارندگی حمله نظامی شوروی به اروپای غربی را تضعیف می کند. جرج شولتز، وزیر خارجه و دیگر اولیاء امور حکومت آمریکا اذعان دارند که در آستانه امضای این پیمان خواستار افزایش نیروی متعارف ناتو شدند. خوش بینی بی جا در مورد حذف

بالقوه در جهت مصالحه، با آنان به توافق رسند. حکومت ریگان عموماً از این جریان احتراز کرده است. این حکومت در دیپلماسی خود نه به سازش بلکه به اجبار متکی است یعنی برخورد با حریف با این قطعیت که اگر این حریف از راه مذاکره به توافقی رضایت بخش تن در ندهد، با تحوّل فوق العاده نامطوبع در برنامه نظامی آمریکا و یا کاربرد نیروی نظامی آمریکا مواجه خواهد شد. از این دیدگاه، توافقی ها بیشتر به وسیله زور و تهدید حاصل می شود تا دادن امتیاز. حکومت ریگان دیپلماسی اجبار را هم در قبال اتحاد شوروی و هم در برابر حریفان جهان سومی خود به کار گرفت. پیمان INF به احتمال قوی شکاف میان تعهدات و توانائی را به جای کاهش افزایش می دهد، اما در ضمن نوعی موفقیت به حساب می آید. استقرار موشکهای پرشینگ ۲ و موشکهای زمین پایه کروز (GLCM) در اروپا، شوروی را به سرمیز مذاکره بازگرداند و متعاقباً روسها تقریباً هر چه را که حکومت ریگان خواست اجابت کردند، تنها امتیاز متقابل و قابل توجهی که ایالات متحده داد برچیدن موشکهای پرشینگ 1A در آلمان بود.

علت آنهمه امتیازاتی که شوروی داد شاید هرگز به یقین دانسته نشود. بی شک عوامل متعددی در این میان سهم داشت، از جمله دگرگون شدن رهبری شوروی. معذک به دشواری می توان آن را به تشویش شوروی از استقرار موشکهای INF، بخصوص پرشینگ ۲، در خاک اروپا، که اتحاد شوروی را آماج گرفته است، نسبت نداد.

تا اندازه ای به همین نحو، شروع برنامه SDI (آشکارا باعث ترس شوروی از این امر شد که تکنولوژی آمریکا ممکن است سیستم دفاعی تازه ای به وجود آورد که شاید بار دیگر زدن ضربه خرد کننده نخست را عملی و آن را برای استراتژی آمریکا گزیداری جاذب گرداند. چنین ملاحظاتی در مورد موازنه سلاحهای استراتژیک آینده، علاقه شوروی را به گفتگو بپرامون کاهش سلاح های استراتژیک، و امیدش را به مرتبط ساختن مسئله کاهش سلاح های افزایشی با موضوع محدودیت تسلیحات تدافعی، تقویت کرد. بعلاوه، سلاح های شیمیایی مورد دیگری از برنامه تسلیحاتی ایالات متحده است که احتمالاً موجب سازگاری شوروی شده است. در اوائل دهه ۱۹۸۰، آمریکا به تهیه مقدمات تولید جنگ افزارهای مضاعف پرداخت. بودجه جنگ شیمیایی از کمتر از ۲۰۰ میلیون دلار در سال ۱۹۷۸، با افزایش شدید به ۱/۱ میلیارد دلار در ده سال بعد رسید. در همین مدت، شوروی از بسیاری مواضع خود در مذاکرات مربوط به جنگ شیمیایی ژنو عقب نشست و امید دست یابی به میناق جنگ شیمیایی را قوت بخشید.

## کنترل تسلیحات

حکومت کارتر در سال ۱۹۷۷ با تصمیم به متمایز گرداندن سیاست خارجی خود از سیاستهای قدرتی که هنری کیسینجر تعقیب می کرد، و ابراز تمایل به پیگیری مسئله کنترل تسلیحات، هزینه های نظامی کمتر، حقوق بشر، توسعه جهان سوم، و دیگر هدفهای «لیبرال»، و بهره گیری فراوان از وجود افرادی که به این هدفها پای بندی عمیق ایدئولوژیک داشتند، به قدرت رسید. لیکن در اندک زمانی، ایدالیسم و هدفهای سیاسی باشکوه با واقعیت های سخت و پیچیده امور بین المللی و مشکلات بوروکراتیک در زمینه تصمیم گیری، برخورد پیدا کرد. امیدها و اهداف اولیه تعدیل یا متروک شد و ایدئولوگ های لیبرال تغییر نظر دادند، به تسلیم و رضاتن سپردند و یا از حکومت کناره گرفتند و سپس غالباً از دولت به دلیل ترک تعهدات قبلی، انتقاد کردند. در ظرف چهار سال، حکومت کارتر از يك سر زنجیره سیاست خارجی تقریباً به میانه این زنجیره نقل مکان کرد.

چنین می نمود که حکومت ریگان در چهار سال اول، در حال دگردیسی مشابهی باشد. این حکومت از انتهای مخالف زنجیره سیاسی حکومت کارتر

● کاهش نسبی قدرت آمریکا، لزوم افزایش سهم هم‌پیمانان در دفاع مشترک را تشدید می‌کند و در عین حال از توانائی ایالات متحده در ترغیب متحدان به این کار می‌کاهد.

● هنری کیسینجر: «محافظه‌کارترین حکومت آمریکا در دوران پس از جنگ، با چنان دلایلی بر سلاح‌های هسته‌ای داغ ننگ می‌زند که از دلایل کمیته خلع سلاح هسته‌ای غیرقابل تمایز است».

یک رده کامل از جنگ افزارهای هسته‌ای و انهدام سه برابر موشک‌های شوروی در برابر موشک‌های آمریکایی، بر این تصور استوار است که جنگ افزارهای هسته‌ای در استراتژی شوروی همان عملکردی را دارد که در استراتژی غرب، و این تصور غلط است.

اتحاد شوروی برای فتح اروپای غربی به اسلحه هسته‌ای نیاز ندارد، اما ناتو برای جلوگیری از حمله شوروی یا شکست آن به این سلاحها نیازمند است. باز دارنده نهایی، همیشه نیروهای هسته‌ای استراتژیک ایالات متحده در دریا و در خاک آمریکا بوده است. با دستیابی شوروی به برابری در نیروهای استراتژیک با ایالات متحده، این احتمال که آمریکا در پاسخ به تهاجم متعارف شوروی به اروپای غربی، نیروهای استراتژیک خود را به کار گیرد، آشکارا کاهش یافت. منظور از استقرار INF از ابتدا جبران همین ضعف، و نشان دادن تهدید به تلافی از اروپای غربی به اروپای شرقی و اتحاد شوروی بود. بدین ترتیب این موشکها، بخصوص نوع پرشینگ، در ساختار بازدارندگی غرب، به صورت عاملی در آمد.

به عکس، استقرار موشک‌های اس اس -۲۰ در اواخر دهه ۱۹۷۰، دنباله استراتژی قبلی شوروی و حاکی از آن بود که جنگ در اروپا، تقریباً بلافاصله به صورت هسته‌ای در خواهد آمد. لیکن، در طول دهه گذشته، استراتژی شوروی تاکید فزاینده‌ای بر این نکته داشته است که باید از طریق تقویت نیروهای متعارف در جنگ پیروز شد. از دیدگاه شوروی، موشک‌های اس اس -۲۰ اکنون از لحاظ اهداف استراتژیک سودمندی ناچیزی دارد. حال آنکه موشک‌های پرشینگ ۲ و GLCM یک تهدید جدی استراتژیک به شمار می‌آید و برچیده شدن این موشکها برای شوروی دستاورد بزرگی است. موشک‌های GLCM و پرشینگ از اروپای غربی می‌رود ولی تانک‌های تی ۷۲ و یگانهای اسپتز - ناز (SPETZNAZ) که به قصد بازدارندگی مستقر شده‌اند، در اروپای شرقی می‌مانند. با این پیمان، اروپا ناامن تر خواهد بود تا با آن موشکها. شکاف بوجود آمده در ساختار بازدارندگی را که ناشی از پیمان INF می‌باشد می‌توان با تقویت نیروهای متعارف ناتو ترمیم کرد. در هفته بعد از امضای این پیمان شولتز به همتایان اروپایی خود گفت: «برای همه ما مهم است که سهم خودمان را در ناتو افزایش دهیم». هفته پیش از امضای پیمان، فرانک کارلوجی وزیر دفاع به همتایان اروپایی خود گفته بود، «با توجه به محظوراتی که همه با آن مواجهیم، بهبود قابل ملاحظه‌ای از نظر قابلیت و توانائی صورت نخواهد گرفت». شولتز ابراز امیدواری می‌کرد، کارلوجی واقعیتی را بیان می‌داشت. در واقع، افزایش چشمگیر در قدرت متعارف ناتو بعید می‌نماید و همین امر راههای دیگر برای جبران آثار این پیمان را تقویت می‌کند، راههایی چون توافق در مورد تسلیحات متعارف، و قدرت بیشتر بریتانیا - فرانسه از جهت بازدارندگی هسته‌ای.

\*\*\*

حکومت بعدی با مشکل انتقال روند متوازن ساختن تعهدات و توانائی‌ها به سومین و دشوارترین مرحله روبرو خواهد بود. لیکن مشکل اصلی آن حکومت، در زمینه اقتصادی است، که حکومت‌های پیشین عموماً از آن احتراز می‌کردند. دستور کار امنیت ملی برای حکومتی که در ژانویه سال ۱۹۸۹ روی کار می‌آید حاوی چهار عنصر است.

#### دیپلماسی

پیمان INF، مذاکره در باره موافقتنامه مربوط به سلاح‌های متعارف با شوروی را در راس اولویت‌های دیپلماسی قرار می‌دهد. برای کاستن از خطر تهدید امنیت اروپا توسط شوروی، چنان توافقی باید کاهش واقعی و نه صرفاً استقرار مجدد نیروهای تعرضی شوروی در اروپای مرکزی را مدنظر قرار دهد. یکی از راههای ممکن برای تقویت علاقه شوروی به مذاکره جدی در باره نیروهای متعارف، تکیه بیشتر بر پیشبرد و توسعه یک استراتژی تعرضی تریباری

ناتو است. اندیشه نیروهای زمینی و دریایی همیشه در این جهت سیر کرده است. توسعه بیشتر استراتژی متحدان برای عملیات تعرضی متعارف و سریع در داخل اروپای شرقی در صورت وقوع جنگ، نه تنها بازدارندگی را تقویت خواهد کرد بلکه می‌تواند شوروی را بران دارد تا به کاهش نیروهای متعارف تن در دهد.

دولتمردان بریتانیایی در جریان انطباق خود با اوضاع و احوال در پایان قرن گذشته توانستند به وسیله مصالحه با ایالات متحده، ژاپن، فرانسه، و سرانجام روسیه، از تهدیدهایی که متوجه انگلستان بود بکاهند و در نتیجه قادر شدند توجه خود - و نیروی دریائی شان - را به آلمان معطوف سازند. در یک جهان دوقطبی مجال دیپلماسی خلاق محدودتر است. معهدا یک کشور با موقعیت ممتاز استراتژیکی وجود دارد که سازش با آن یکی از اهداف صحیح و درازمدت برای دیپلماسی آمریکاست و آن کشور ایران است.

#### استراتژی

در حکومت بعدی هزینه‌های دفاعی اضافه نخواهد شد و چه بسا از آن کاسته شود. بر حکومت لازم خواهد شد که با منابع محدود قدرت نظامی راحتی المقدور تامین کند. در نتیجه خواهد خواست که بسیاری از نوآوری‌های استراتژیکی عهد ریگان را ادامه دهد. لیکن، در ضمن به سوی محدود کردن سرمایه‌گذاری‌های دفاع استراتژیک در تحقیق، گسترش و استقرار سیستم‌های تدافعی که تحکیم‌کننده و نه جایگزین بازدارندگی هسته‌ای باشند، سوق داده خواهد شد.

حکومت آینده ناگزیر خواهد بود بر شکل‌های کم خرج‌تر و در عین حال موثرتر نیروی نظامی تکیه کند. لکن شکل‌های کم خرج‌تر، لزوماً مطلوب‌ترین صورت نیروی نظامی نیست. این مشکل حداقل در سه زمینه پدید می‌آید. نخست، ایالات متحده و متحدانش به بازدارندگی هسته‌ای شده‌اند زیرا نیروهای هسته‌ای بطور کلی بسیار کم هزینه‌تر از نیروهای متعارف‌اند. مخارج نیروهای هسته‌ای در دوره‌های عمده مدرن سازی یعنی اوائل دهه ۱۹۶۰ و اواخر ۱۹۸۰ سر به فلک می‌زد، اما حتی در آن زمان نیز هزینه این نیروها از بیست درصد بودجه دفاعی تجاوز نمی‌کرد. در موقعی که مدرن سازی صورت نمی‌گیرد، هزینه نیروهای هسته‌ای تنزل چشمگیری دارد. در گذشته، کم خرج بودن نسبی نیروهای هسته‌ای، به اتکاء بیشتر بر بازدارندگی هسته‌ای در دوره‌های کاهش هزینه‌های دفاعی منجر شده است. حکومت آینده آمریکا زیر فشار مالی زیادی قرار خواهد گرفت و در همین مسیر گام خواهد گذاشت. با توجه به سرمایه‌گذاری جاری در این نیروها، هر دولتی میل خواهد داشت تا از امکانات بالقوه آنها برای بازدارندگی و دفاع به هر نحو ممکن بهره برداری کند. رهبران سیاسی دموکراسی‌های غربی با مشکلی بزرگ مواجهند. اینان ناچارند طرفدار صلح و مخالف مالیات باشند و بدین ترتیب در میان دو واجب گیر می‌افتند. وجوب کنترل تسلیحات، آنها را وامی‌دارد که در پی دسترسی به توافق در مورد کاهش سلاح‌های هسته‌ای باشند و لزوم کاهش بودجه، مانع افزایش نیروهای متعارفشان می‌شود. منطق کاهش بودجه به این معناست که آنها باید بر نیروهای هسته‌ای تکیه کنند و منطق کنترل تسلیحات به معنی تقویت نیروهای متعارف است. این فشار دوگانه، رویهم رفته این احتمال را که دست به اقدامی در هریک از این زمینه‌ها بزنند کاهش می‌دهد.

دوم، هزینه‌های پرسنلی بزرگترین رقم بودجه دفاعی است. در دوره‌های کمبود بودجه، فشار زیادی برای کاستن از بر هزینه‌ترین پرسنل - یعنی نظامیان حرفه‌ای - و دادن جای آنها به غیر نظامیان یا افراد ذخیره وجود دارد. نوع اخیر بیشترین امکان را برای صرفه‌جویی فراهم می‌آورد، و بعید نیست که در سالهای آینده میزان انتصاب نیروهای ذخیره به جای نیروهای نظامی حرفه‌ای افزایش یابد. در درازمدت می‌توان نیروهای وظیفه را با هزینه‌ای کمتر

جایگزین داوطلبان کرد. لیکن در حال حاضر، نیروی یکسره داوطلب با کفایت کار می‌کند، چرا که اهداف کیفی و کمی استخدام عموماً برآورده شده است. بنابراین دلیل فوری برای استفاده از خدمت افراد وظیفه وجود ندارد. لیکن زمانی ممکن است به علت سنگینی هزینه و از آن مهم‌تر، برای تامین نیروی انسانی، خدمت وظیفه به صورت یک مسئله واقعی درآید.

سوم، احتمالاً کمک‌های امنیتی بیش از هر رقم دیگر از هزینه‌های دفاعی نتیجه بخش است. مع‌ذالك کنگره مدام از کمک‌های امنیتی کاسته است، و بیش از ۶۰ درصد کمک‌های امنیتی ایالات متحده به دو کشور، اسرائیل و مصر تعلق می‌گیرد. لیکن در دوره های کمبود بودجه کمک امنیتی یکی از راه‌های رسیدن به نتایج قابل توجه در مقابل هزینه‌های نسبتاً اندک است. این امر هم در مورد کمک امنیتی منظم به کشورهای متحد و دوست، و هم یاری رساندن به شورشی‌های ضد کمونیست مصداق دارد. برنامه‌های متناسب کمک، وسیله‌ای ارزان برای توسعه قدرت و نفوذ ایالات متحده است. از لحاظ تامین

● پیمان INF هر ارزشی داشته باشد، توان ناتو در جلوگیری از حمله نظامی شوروی به اروپای غربی را تضعیف می‌کند زیرا اتحاد شوروی برای فتح اروپای غربی به اسلحه هسته‌ای نیاز ندارد، اما ناتو برای پیش‌گیری از هجوم شوروی یا شکست آن، به این سلاحها نیازمند است.

نتیجه نظامی بیشتر در یک سال مالی، هیچ چیز مهم‌تر از بازسازی سیستمی که از طریق آن منابع مالی در وزارت دفاع تخصیص داده می‌شود، نیست. در عهد و این برگر، کلیه تصمیمات مربوط به چگونگی مصرف اقلام تخصیصی دفاعی در دست سرویس‌های نظامی بود. این سرویس‌ها، ناگزیر به سلاحها و برنامه‌هایی اولویت می‌دادند که برای خودشان مهم‌تر بود نه لزوماً آنهایی که بیشترین سهم را در تامین هدفهای استراتژیک ایالات متحده داشتند. در اینجا مساله عمدتاً در نظام تصمیم‌گیری، و تخصیص بودجه پنتاگون نهفته است.

سازمان مرکزی دفاع، برای ایجاد و دادن قدرت بودجه‌ای موثر به دستگاههایی که در درجه اول ماموریت‌های عمده استراتژیک را به‌عهده دارند از قبیل بازدارندگی استراتژیک، ناتو و دفاع آسیای شرقی، و نمایش قدرت و دفاع منطقه‌ای در جهان سوم، نیازمند بازسازی است. این تجدید سازمان موجب خواهد شد که برنامه‌های عمده در خدمت ماموریت‌های جاساس استراتژیک قرار گیرد.

متحدان.

تقسیم بار دفاعی بین ایالات متحده و هم‌پیمانانش، با تصور توان اقتصادی آمریکا و متحدان این کشور متناسب نبوده است. در سال ۱۹۸۵، تولید ناخالص ملی ایالات متحده ۴۷/۵ درصد از کل تولید اقتصادی کشورهای ناتو به اضافه ژاپن بوده درحالی‌که هزینه‌های دفاعی این کشور ۷۰ درصد کل مخارج دفاعی متحدان را تشکیل می‌داده است.

همچنین آمریکا با داشتن جمعیتی کمتر از یک سوم جمعیت کل متحدان، ۴۰ درصد از کل پرسنل فعال نظامی و دفاع غیرنظامی را تامین کرده است. به دشواری می‌توان مشخص ساخت که چه مقدار از هزینه‌های نظامی ایالات متحده صرف دفاع از اروپای غربی می‌شود. لیکن برحسب برخی برآوردها، مخارج ایالات متحده برای دفاع از اروپای غربی ممکن است از هزینه‌هایی که اروپای غربی به دفاع از خود اختصاص داده تجاوز کند. در مورد آسیای شرقی وضع روشن‌تر است. البته اینجا هم ارقام مبهم و قابل بحث می‌باشد، اما تخمین‌های بسیار قابل قبول حاکی است که هزینه سالانه ایالات متحده برای امنیت آسیای شرقی (۴۲ تا ۴۷ میلیارد دلار) تقریباً دو برابر هزینه‌های ژاپن در این خصوص بوده است. امنیت آسیای شرقی برای ایالات متحده و رای دهندگان آمریکایی مهم است اما برای آنها دو برابر گرانتر تمام می‌شود تا برای ژاپن و رای دهندگان ژاپنی. ژاپن در میان متحدان از لحاظ تولید ناخالص ملی و جمعیت مقام دوم را دارد، با اینهمه مخارج نظامی کم‌تر از نصف هزینه‌های

بریتانیا، فرانسه یا آلمان غربی و کمتر از ده درصد هزینه‌های ایالات متحده است.

رویه دیگر این عدم تعادل، عدم توازن اقتصادی است. کسر موازنه بازرگانی ایالات متحده با اروپای غربی در سال ۱۹۸۷ به ۳۰ میلیارد، و با ژاپن در حدود ۶۰ میلیارد دلار تخمین زده می‌شود. نمی‌توان بی‌توجه ماند، و در واقع دور از توجه نمانده است که در سال‌های اخیر کل کسر موازنه بازرگانی ایالات متحده و کسر بودجه این کشور تقریباً به همان اندازه هزینه‌های ایالات متحده برای دفاع از اروپای غربی و آسیای شرقی بوده است. به قول یکی از نامزدهای حزب دمکرات برای ریاست جمهوری: «امروزه ما با دلارهای قرضی از وام دهندگانی که همان کشورهای تحت حراست ما هستند، به دفاع جهانی مشغولیم. در سال ۱۹۸۷، ما به اروپائیان و ژاپنی‌ها به خاطر دفاع از آنها بدهکار خواهیم بود.»

این وضع نمی‌تواند دوام بیاورد و نخواهد آورد. چه راه‌هایی برای مقابله با این وضع وجود دارد؟ یکی از امکانات اینست که ایالات متحده برنامه‌هایی را که در وهله اول به دفاع از اروپای غربی و آسیای شرقی اختصاص دارد، قطع کند.

ولی راه جایگزین و مرجع در زمینه تقسیم بار دفاعی اینست که متحدان سهم بیشتری از مخارج نیروهای آمریکایی حافظ خود را بپردازند. دفاع از اروپای غربی و آسیای شرقی در جهت منافع ایالات متحده است، مع‌ذالك کشورهای واقع در این مناطق هم از دفاع آمریکا از نواحی یاد شده سود می‌برند.

کاهش نسبی قدرت آمریکا، لزوم افزایش سهم متحدان در دفاع مشترک را تشدید می‌کند و در عین حال از توانایی ایالات متحده در ترغیب آنها به این کار می‌کاهد.

متحدان به روشنی نه می‌توانند و نه می‌خواهند قسمت اعظم باری را که هم‌اکنون به دوش ایالات متحده است بپذیرند. با وجود این می‌توانند کاری بیشتر از حالا انجام دهند، و به سود آنهاست که چنین کنند. زمانی خواهد رسید که منطق ساده GEPHARDT، عضو کنگره - چرا باید از آنها پول قرض بگیریم تا از خودشان دفاع کنیم - بر افکار عمومی آمریکا اثر خواهد گذاشت.

#### اقتصاد

رهبران بریتانیا در کوششهای خویش برای مقابله با نزول نسبی قدرت این کشور در پایان قرن نوزدهم، از طریق دیپلماسی تهدیداتی را متوجه انگلیس بود کاهش دادند، در استراتژی ناوگان خود تجدیدنظر کردند، دستگاههای دولتی

● امروزه نه سلطه جوئی، طبیعی و میسر است و نه انزوای طلبی، محافظه کاران افراطی بیشتر تعهدات را گسترش می‌دهند تا آنکه بر قدرت کشور بیفزایند، و تندر وهای لیبرال احیاناً بیشتر از قدرت کشور می‌کاهند تا از تعهدات آن.

مرتبط با مسائل امنیتی را از نو سازمان دادند، و با توفیق کمتر، کوشیدند از هندوستان و تحت‌الحمايه‌های خود گردان، سهم بیشتری برای دفاع از امپراتوری تامین کنند. لیکن، برای تخصیص دوباره منابع به مقاصد دفاعی یا بازسازی و احیاء اقتصاد انگلستان تلاش عمده‌ای نکردند. نتیجه کار، نقصان چشمگیر و شدید در توانایی‌های بریتانیا بود که احتمال جنگ و سنگینی هزینه آن را در صورت وقوع، افزایش داد. «فرایدریک» نظر می‌دهد که خارج از قلمرو دیپلماسی و استراتژی، هیچ اقدامی برای جلوگیری از فرسایش موقع صنعتی بریتانیا صورت نگرفته بود. این امر به مرور زمان چنین معنی می‌داد که این کشور کمتر از رقیب متعددش قادر به دست زدن به جنگی پیگیر، شدید، و مدرن خواهد بود.»

سخن کوتاه، بریتانیا برای تکمیل دگرگونی‌هایی که در دیپلماسی و استراتژی خود داده بود هرگز به طرزی مؤثر به سومین مرحله انطباق یا مرحله اقتصادی گام نگذاشت. ایالات متحده در زمان حکومت ریگان قدرت نظامی خود را به روشنی گسترش داده که بریتانیا از آن اجتناب کرده بود، لیکن منابع

اقتصادی را که به وسیله آن باید بهای این گسترش را بپردازد، تجهیز نکرده است. این امر ایالات متحده را با سه ضرورت اقتصادی که در عین حال مرتبط با امنیت ملی است مواجه می‌سازد.

اول، حل بحران مالی و کاستن از کسری بودجه دولت فدرال. این امر به معنای تعیین سقفی محکم و در صورت امکان کوتاه‌تر برای هزینه‌های دفاعی، حذف مواردی در برنامه‌های داخلی، و افزایش عایدات است، که با انواع مالیات‌های قابل وصول، که بعضی از آنها احتمالاً آثار مثبتی بر رشد سرمایه‌گذاری و اقتصاد دارد، تامین می‌شود.

دوم، دست زدن به اقداماتی که بریتانیا در انجام آن قصور ورزید: اتخاذ سیاست‌های ملی برای ارتقاء سطح آموزش و پرورش با کیفیت بهتر، استانداردهای محکم، برنامه‌های آموزش فنی در سطح وسیع‌تر، تحقیق و توسعه، و سرمایه‌گذاری‌های خصوصی و عمومی در زمینه تکنولوژیها و صنایع نوید بخش. در زمانی طولانی فقط برنامه‌هایی از این قبیل به افزایش بازدهی، نوآوری فنی و رشد سودآور اقتصادی منتج خواهد شد.

ایجاد مستلزمات یک اقتصاد سالم هم برای اعاده توان ایالات متحده در رقابت اقتصادی با ژاپن، اروپا و کشورهای تازه صنعتی شده و هم به منظور ایجاد شالوده اقتصادی و فنی برای امنیت نظامی امریکا، اساسی است.

سوم، برخوردی جامع‌تر و متوازن‌تر (از آنچه در سالهای اخیر وجود داشته) با مسائل امنیت ملی و توسعه اقتصادی. در اواخر جنگ جهانی دوم، آگاهی وسیعی در مورد ارتباط متقابل و تنگاتنگ میان ابعاد اقتصادی و نظامی امنیت ملی وجود داشت. لیکن، با گذشت زمان، همچنانکه خاطره جنگ تمام عیار محو می‌شد، بعد از با گرفتن یک صنعت دفاعی متمایز با مجتمع نظامی - صنعتی به دنبال جنگ کره، ارتباط بین سیاست اقتصادی و امنیت ملی روبه ضعف گذاشت.

شورای امنیت ملی در سال ۱۹۴۷ ایجاد شد تا چهار چوبی برای ادغام و ترکیب عناصر گوناگون سیاست امنیتی باشد. وظیفه قانونی این شورا راهنمایی به رئیس جمهور در مورد «تمامی سیاست‌های داخلی، خارجی و نظامی مربوط به امنیت ملی» بوده و هست.

لیکن، اقتصاد، خواهر ضعیف و اغلب شریک غایب در روند تعیین خط مشی امنیتی بوده است. نتیجه امر، بذل توجهی کمتر از حد لازم به روابط متقابل بین سیاست‌های تقویت بنیه اقتصادی و خط مشی‌های مربوط به افزایش امنیت نظامی، و آن نوع سیاست‌هایی باشد که می‌تواند سهمی سازنده در امنیت اقتصادی و نظامی داشته باشد.

برقراری پیوند مجدد میان این دو باید در رأس دستور کار حکومت آینده قرار گیرد.

تلفی والتریلیمین از سیاست‌گذاری، برداشتی عقلانی بوده ولی این نکته حائز اهمیت است که آنچه سیاستمداران می‌بینند و آنچه می‌توانند به تحقق رسانند، به نوبه خود سخت تحت تاثیر نهادهایی قرار دارد که آنها در داخل آن عمل می‌کنند.

روابط میان رئیس جمهور و کنگره و بین دو حزب برای سیاست امنیت ملی ایالات متحده اهمیت قطعی دارد. در سالهای اخیر هیچ یک از این رابطه‌ها به ایجاد قالب‌بندی سیاست‌های «سالم» کمک نکرده است.

یکی از ناراحت‌کننده‌ترین تحولات سیاسی در عهد ریگان، تشدید رقابت غیرسازنده بین رئیس جمهور و کنگره بر سر سیاست خارجی بوده است. به گفته «ادوارد کروین» قانون اساسی یک «دعوت به مبارزه» است که می‌تواند بسیار خوب باشد. لیکن، در سالهای اخیر، رقابت بین رئیس جمهور و کنگره غالباً بازتاب قانون اساسی نبوده بلکه آنرا تضعیف کرده است. هردو قوه مدام قواعدی را که بر مبارزه بین آنها حاکم است، نادیده گرفته‌اند. کنگره هرچه بیشتر در عملکرد روزانه سیاست خارجی، خرده کاری‌های اداره دفاع، و تنظیم رفتارهای اجرائی مداخله کرده است. رئیس جمهور و قوه مجریه نیز با جستجوی گریزگاهها و راههای ظفره به منظور دورزدن قانون‌گذاری کنگره، توسل به عملیات غیرقانونی و یا از لحاظ قانونی سخت مشکوک، و یا صرفاً با بی‌اعتنائی به کنگره یا امتناع از تنفیذ قوانینی که مطلوبشان نیست، عکس‌العمل نشان داده‌اند. قوه مجریه باید کنگره را به مثابه شریکی کامل در روند تعیین خط مشی بپذیرد. کنگره هم لازم است خودمختاری قوه اجرائی و خط فاصل تعیین سیاست و اجرای سیاست را، هرچقدر هم که ناصاف باشد، به رسمیت بشناسد.

ساختار سیاسی افکار عمومی هم برای ایجاد یک خط مشی سالم مفید نیافتاده است. بین دو حزب، و از آن مهمتر، در بطن احزاب، تعارض وجود دارد. در درون حزب جمهوریخواه، جناح دست راستی نظامی‌گرا، افراطی و ضدکمونیست، از بنیاد با میانه‌روهای مصلحت‌گرا اختلاف نظر دارد. در داخل حزب دموکرات نیز، جناح چپ ضدنظامی افراطی با میانه‌روهای سیاست خارجی در ستیز است. طرز تفکر معتدل در سیاست خارجی، مورد حمایت بخش عظیمی از مردم امریکا، رهبری سیاسی و روشنفکران قرار دارد. معهدا چه در کنگره و چه در حکومت، میانه‌روها به ندرت مسلط می‌شوند. اینان که بین دو حزب تقسیم شده‌اند، غالباً در داخل هر حزب در اقلیت‌اند. در سالهای اول هر حکومت غالباً تندروها صاحب نفوذ بوده‌اند. در کنگره، میانه‌روهای حزب مخالف، اغلب در سایه تندروهای حزب خودشان که در نفی کردن حکومت برحراست‌ترند، قرار می‌گیرند. به گفته «ساموئل لوبل» چیزی که اکنون مورد لزوم می‌باشد، «شورش اعتدالیون» دو حزب است.

● کنگره امریکا به نحو فزاینده در عملکرد روزانه سیاست خارجی، امور جزئی دفاعی، و تنظیم رفتارهای اجرائی مداخله می‌کند و رئیس جمهور و قوه مجریه نیز با جستجوی گریزگاهها به منظور دور زدن قانون‌گذاری کنگره، توسل به عملیات غیرقانونی و یا سخت مشکوک، بی‌اعتنائی به کنگره، یا امتناع از تنفیذ قوانینی که مطلوبشان نیست، واکنش نشان می‌دهند.

حکومت‌های کارتر و ریگان با نیت متفاوت گرداندن سیاست خارجی خود از خط مشی سلف خویش به قدرت رسیدند و همین موضوع آنها را به افراط و تفریط سوق می‌داد. لیکن در مسائل کنونی سیاست خارجی - اتحاد شوروی و سلاح‌های هسته‌ای - حکومت ریگان اکنون هردو نهایت را در بر می‌گیرد. از اینرو جانشین ریگان می‌تواند از همان آغاز، با گرفتن حد وسط واقع بینانه، سیاست خارجی خود را از خط مشی ریگان بهتر متمایز گرداند. مقابله موثر با شکاف لیبرال و ایجاد موازنه‌ای بهتر میان توانائی‌ها و تعهدات، به وسیله یک حکومت بینابین بهتر انجام پذیر است.

محافظه کاران افراطی احتمالاً بیشتر تعهدات امریکا را گسترش می‌دهند تا آنکه بر قدرت امریکا بیفزایند. و تندروهای لیبرال احیاناً بیشتر از قدرت امریکا می‌کاهند تا از تعهدات آن.

نقطه آغاز ایجاد یک سیاست سالم، ترک گفتن پندارهائی است که غالباً بر طرز تفکر امریکادر مورد سلاح‌های هسته‌ای و اتحاد شوروی سایه می‌افکند. ریچارد نیکسون با توجه به مورد اول، حق مطلب را واقع بینانه و رک و راست چنین ادا کرده است:

«ما باید خود را از دو پندار خلاص کنیم. یکی اینکه می‌توانیم روی زمین را از جنگ افزارهای هسته‌ای پاک سازیم... دوم اینکه سلاح‌های هسته‌ای را برای یک دفاع کامل «بی‌فایده و منسوخ» بشماریم. هردوی این پندارها باید از بین بروند». از بابت اتحاد شوروی هم به همین اندازه لازم است که خود را از وهم و خیال برهانیم. اول، اینکه مناسبات دوستانه می‌تواند بین آن کشور و ایالات متحده وجود داشته باشد. دوم، اینکه راه غیر فاجعه آمیزی هست که امریکا با توسل به آن بتواند شوروی را به منزله تهدیدی برای امنیت ایالات متحده کنار گذارد.

امروزه نه انزوای طبیعی و میسر است و نه سلطه جوئی، و بنابراین شکاف میان توانائی‌ها و تعهدات ممکن است ناگزیر باشد. واشینگتن، آدامز، جفرسون، و مدیسون در نخستین سالهای جمهوری، روزولت‌ها و ویلسون در نیمه اول قرن حاضر، نتوانستند بین قدرت و تعهدات کشور موازنه برقرار سازند. باید دید آیا رهبران آینده قادر به انجام چنین کاری هستند یا نه.