

رویکردی فرآیندنگر

بازشناسی اهداف ملی و راهبرد پردازی*

مایکل اشمیت

برگردان: علیرضا طیب

برای دستیابی به آن اهداف حتی ناروشن تر و مناقشه برانگیزتر شده است.^(۱) نتیجه ناگزیر این وضع، درگرفتن مناقشه‌ای شدید بر سر دیدگاه‌ها- واقع گرایی، کثرت گرایی، جهان گرایی، لیبرالیسم کلاسیک، لیبرالیسم نو، سوداباوری و مانند آن - و نیز راهبردها مانند مناقشه بر سر انزوای یا مشارکت در نظام جهانی بوده است.

در هرگونه بستر پویای تصمیم‌گیری، اهمیت فرایند دوجندان می‌گردد. هرچه مسئله ساده‌تر باشد تصمیم‌گیرنده بیشتر می‌تواند از «شهود آگاهانه»^۲ خود مدد گیرد. در اینجا منظور از «شهود آگاهانه» هنر نتیجه‌گیری در شرایطی

مقدمه

اکنون که جامعه جهانی در محیطی آکنده از پیچیدگی و ابهام فزاینده سربرمی‌آورد بازیگران بین‌المللی، به ویژه دولت‌های ملی، باید با دقت بسیار اهداف امنیت ملی خود را بازشناسی و اولویت‌بندی کنند. سادگی نسبی ساختار و کارکرد نظام دو قطبی پیشین، تحلیل‌های بین‌المللی را از چنان درجه‌ای از پایایی^۲ و قدرت پیش‌بینی برخوردار ساخته بود که به دشواری بتوان باردیگر بدان دست یافت. بازوال نظام یادشده، بازشناسی اهدافی در راستای منافع ملی کشور، و تدوین راهبردهای مؤثری

* این اثر ترجمه‌ای است از:

Lieutenant Colonel Michael N. Schmitt, "Identifying National Objectives & Developing Strategy: A Process Oriented Approach", **Strategic Review**, Winter 1997, pp. 24- 37.

1. national security objectives

2. reliability

3. informed intuition

این رویکردها معمولاً سرشت تبیینی و توصیفی دارند و از کشف، پیش بینی یا تجویز عاجزند. بیش از آن ابتدایی اند که بتوان در تصمیم‌گیری پیرامون راهبردها و برنامه‌ریزی نیروها از آنها بهره‌عملی گرفت. گرچه ممکن است رویکردهای توصیفی به طور کلی ما را متوجه مسئله‌ای کنند که باید درباره‌اش اندیشید ولی اغلب این موضوع را که نخست چگونه باید اهداف را تعیین و اولویت‌بندی کرد نادیده می‌گیرند. این غفلت با خطر تعیین اهداف از روی راهبردها همراه است که در واقع به معنی وارونه ساختن رابطه علت و معلول (یا همان شیور را از دهان گشادش زدن) است.

چشم دوختن بر متغیرها

رویکرد دیگری هم وجود دارد که بر متغیرها متمرکز است. کاربران این روش که معمولاً از متخصصان برنامه‌ریزی نیروها هستند عامل مشخصی را به عنوان عامل تعیین‌کننده می‌گیرند و سپس برگرد آن، راهبردها را پی می‌ریزند و نیروها را سامان می‌دهند. در این رویکرد می‌توان تهدیدات، مأموریت‌ها، تکنولوژی یا منابع را در کانون توجه قرارداد و سپس برای برخورد با تهدیدات، تقویت گروه مجری مأموریت، بهره‌برداری از تکنولوژی‌های تعیین‌کننده یا به کارگیری مؤثر منابع موجود، راهبردهایی اثربخش پرداخت. برای نمونه، توسعه جنگ‌افزارهای ناپیدا سازی هواپیماها^۵ آنان را

4. containment

5. stealth weaponry

است که با داده‌های موجود نتوان به اطمینان صد درصد دست یافت. [درچنین شرایطی] تجربیات و آموزش‌های عملی تصمیم‌گیرنده به او این امکان را می‌دهد که برای حل «معادله» گام‌های لازم را به طور شهودی بردارد. اما بهترین راه برای حل مسائل پیچیده، طی کردن هشیارانه فرایند [حل معادله] است زیرا همیشه نمی‌توان مراحل لازم را به طور شهودی پشت سر گذاشت. این واقعیت بیش از آنکه نشان از غلبه قالب بر محتوا داشته باشد حاکی از تحقق محتوا در سیمای قالب است.

مسئله‌بازشناسی و فهم منافع، اهداف و راهبردهای امنیت ملی، با کمبود رویکرد روبه‌رو نیستیم. برخی از این رویکردها که نظامیان به آنها چارچوب می‌گویند اساساً سرشتی توصیفی دارند. این چارچوب‌ها با انگشت گذاشتن بر تأثیری که محدودیت منابع و محیط امنیتی روی فرایند به جا می‌گذارد معمولاً به توصیف رابطه میان راهبردها، نیروها، مخاطرات و اهداف می‌پردازند.^(۲) در یک چارچوب، هرگونه تغییر در یکی از شش «متغیر» یادشده احتمالاً موجب بروز ناهمخوانی خواهد شد که به نوبه خود لزوم آرایش دوباره متغیرها را پیش می‌آورد. برای نمونه، فروپاشی امپراتوری شوروی، گذار از راهبرد سدنبدی^۴ را ناگزیر (یا دست‌کم ضروری) ساخت.

این‌گونه تمهیدات ذهنی، فوق‌العاده با ارزش‌اند زیرا به ما امکان می‌دهند تا هنگام راهبردپردازی و برنامه‌ریزی نیروها، اندیشه‌های خویش را به شکل کلی منظم سازیم. اما چون

نمونه، کیم هلمز^۸ از بنیاد هریتیج^۹ سه دسته کلی از منافع - حیاتی، مهم، حاشیه‌ای - را مفروض می‌گیرد و سپس این حکم کلی را صادر می‌کند که تصمیم‌گیری در خصوص لزوم یا عدم لزوم تعقیب این منافع توسط ایالات متحده اساساً به این بازمی‌گردد که هدف مورد نظر در کدام یک از سه دسته یادشده قرار می‌گیرد. اما خود او ارزیابی هر هدف را به دو عامل دیگر یعنی لطمه بالقوه‌ای که ممکن است به منافع ایالات متحده بخورد و فوریت مسئله باز می‌گرداند.^(۵)

عیب اصلی این چارچوب آن است که مسائل را بیش از حد ساده جلوه می‌دهد. هر بازیگر بین المللی که بخواهد به طور کلی از یک دسته کامل از منافع خویش چشم‌پوشد آزادی عمل خود را بی‌آنکه لازم باشد محدود ساخته است. وانگهی، هر چند شاید بتوان مرتبه‌بندی نردبانی منافع را به عنوان حکمی کلی پذیرفت ولی نمی‌توان نتیجه گرفت که اهمیت بالفعل یک هدف با اهمیت دسته‌ای از منافع که این هدف جزو آن قرار می‌گیرد همخوانی دارد. با توجه به همین واقعیت است که رویکردهای مبتنی بر سلسله مراتب منافع معمولاً متغیرهای تقلیل‌دهنده‌ای را مطرح می‌سازند. برای نمونه، خود هلمز تهدید و فوریت را مبنا قرار می‌دهد. متأسفانه این کار دیرتر از زمان و کمتر از حد قابل قبول صورت می‌گیرد. در بیشتر موارد، آنچه حاصل خواهد شد اولویت‌بندی اهداف در درون

که نگاه خود را روی متغیر تکنولوژی متمرکز ساخته بودند - به صرف وجود این جنگ‌افراز - ناگزیر ساخت تا در جهت بهره‌برداری از آن، راهبردهایی بپردازند و نیروها را برنامه‌ریزی کنند.

در همین راستا ممکن است هواداران رویکرد منابع محور، به نفع دست شستن از الگوی دو عملیات احتمالی منطقه‌ای بزرگ همزمان^(۳) دو تشکیل الگوی یک عملیات احتمالی منطقه‌ای استدلال کنند زیرا به باور آنان شاید بدون انجام تحلیل‌های انتقادی درباره چستی تهدیدات احتمالی آینده، نیروهای موجود [ایالات متحده] کفاف الگوی نخست را ندهند. هر چند در نظر گرفتن همه عواملی که در رویکرد متغیر محور برشمرده می‌شود برای راهبردپردازی ضروری است ولی وقتی به این عوامل وزن یکسان نسبت می‌دهیم سبب می‌شوند که از فرط انبوهی درختان، جنگل را نبینیم. روش‌شناسی، ناظر بر فرایندهاست ولی متغیرهایی چون اینها صرفاً دروندادهای فرایند هستند. تنها دو متغیری که به طور روشمند تعیین‌کننده‌اند منافع ملی^۶ (که نسبتاً ایستا هستند) و اهداف ملی^۷ هستند.^(۴) علت این امر نیز آن است که منافع و اهداف ملی خود، حالات فرجامین مطلوبی هستند و نه چون دیگر متغیرها عواملی که در فرایند تلاش برای دستیابی به آن حالات فرجامین مؤثر باشند.

نردبان منافع

سومین گروه از رویکردها آنهایی هستند که برپایه سلسله مراتب اهداف استوارند. برای

6. national interests
7. national objectives
8. Kim Holmes
9. Heritage Foundation

یکباره نتیجه را پیش می‌نهند. چارچوب‌های توصیفی اغلب متضمن اولویت‌بندی شهودی منافع و اهداف هستند.^(۶) رویکردهای متغیّر محور نیز مستلزم پذیرش شهودی برتری متغیّرهای گلچین شده هستند. روش‌های مبتنی بر نردبان منافع هم ایجاب می‌کنند که از باور به غایات (منافع) یکباره به باور به وسائل (راهبردها) جهش کنیم. از ما خواسته می‌شود تا با تکیه بر شهود آگاهانه خودمان مفروضات بنیادینی را که هواداران این روش‌ها بدانها باور دارند بپذیریم و سپس از روی شهود به تعمیمات کلی حاصل از آن مفروضات گردن نهیم. هرچند نباید از رویکردها چیزی بیش از آنچه در توان دارند مطالبه کرد ولی شاید پرداختن به مسئله از زاویه‌ای متفاوت، نویدبخش‌تر باشد.

رویکرد جایگزین، تأکید بر فرایند^{۱۰} است. با درپیش گرفتن این رویکرد، تأثیر ابهام و پیچیدگی که هر دو مایه ضعف پایایی و روایی^{۱۱} شهود آگاهانه هستند به کمترین اندازه ممکن کاهش می‌یابد.^(۷) مسلماً شهود آگاهانه همواره، حتی در رویکردهای فرایندنگر هم نقش تعیین‌کننده‌ای بازی خواهد کرد، زیرا باهمه تلاش‌های بلیغی که بسیاری از دانشمندان علوم سیاسی به عمل آورده‌اند کنش و واکنش بین‌المللی همچنان گوهری کمیّت‌ناپذیر - به هر معنایی که می‌توان به این اصطلاح نسبت داد - دارد. اما نکته اینجاست که هرچه وضعیت تودرتو باشد نظر شهودی افراد معقول باهم تفاوت بیشتری خواهد داشت. فرایندنگری می‌تواند با هدایت و متمرکز ساختن

هر دسته از منافع، و نه اولویت‌بندی خود این دسته‌هاست. هر چند شاید در جهانی دوقطبی که در آن تنها یک تهدید فراگیر و واحد وجود داشت و همان، محیط بین‌المللی بستر عمل ما را تا حدودی قابل فهم می‌ساخت. این نوع اولویت‌بندی رضایت‌بخش از کار درمی‌آمد ولی پیچیدگی و ابهامی که امروزه حاکم است اتخاذ رویکردی نیرومندتر و رساتر را ضروری می‌سازد.

و سرانجام اینکه، رویکردهای مبتنی بر سلسله مراتب منافع به شدت از ترجیحات شناختی کسانی که سلسله مراتب منافع را پیش می‌نهند تأثیر می‌پذیرند. معمولاً این رویکردها بیش از همه به مذاق افراد هم‌دل با مایی که سلسله مراتب منافع را تعیین کرده‌ایم. خوش می‌آید و به شدیدترین شکل هدف حمله‌کنانی قرار می‌گیرد که دیدگاه شناختی‌شان نقطه مقابل دیدگاه ماست. برای نمونه، همه با این سخن هلمز که ثبات جنوب و جنوب شرقی آسیا یا نگرانی‌های زیست‌محیطی صرفاً جزو منافع حاشیه‌ای ایالات متحده هستند موافق نمی‌باشند. بدون روشی اسلوب‌مند برای بازشناسی منافع و اهداف، این‌گونه سلسله مراتب منافع اغلب بوی برنامه‌های سیاسی خاص را می‌دهند.

به سوی رویکرد فرایندنگر

تمام رویکردهایی که ذکرشان رفت شهودی هستند، زیرا در بزنگاه‌های تعیین‌کننده بدون بازگ کردن فرایند استدلالی دستیابی به نتیجه،

10. process

11. validity

(شغل، درآمد، دسترسی به کالاها و غیره) جلوه‌گر می‌شوند ولی از جمله منافع رفاهی غیراقتصادی می‌توان به مراقبت‌های بهداشتی، فرصت تحصیلی، کیفیت محیط‌زیست (در حد نازل‌تر از امنیت)، فعالیت‌های اوقات فراغت و آسایش خاطر اشاره کرد. منافع ارزشی^{۱۲} برون‌نگرند و به ترویج ارزش‌های مورد اعتقاد کشور در آن سوی مرزهای ملی نظر دارند. برای ایالات متحده، مردم سالاری و حقوق بشر از جمله این ارزش‌ها هستند.^(۹) سرسپردگی به منافع ارزشی بیانگر این اعتقاد است که در جامعه جهانی به هم وابسته، باید در پیشبرد این منافع کوشید چراکه آنها یا مستقیماً بر ما تأثیر می‌گذارند یا آنکه ذاتاً و به صرف تعلق ما به نوع بشر اهمیت دارند.

مانند دیگر رویکردها، مدل فرایندنگر نیز به سلسله مراتبی از منافع مهم و مهم‌تر قائل است. همین تفاوت اهمیت منافع است که مفاهیم بسیار مبهم را برای فرایندگیری مناسب می‌سازد. برای ساده‌تر شدن تحلیل، به طور کلی امنیت را واجد بالاترین درجه اهمیت، رفاه را در حد وسط، و منافع ارزشی را دارای اهمیت حاشیه‌ای فرض می‌کنیم. این اولویت‌بندی پیشاتجربی صرفاً به معنی اعتراف به این حقیقت است که دولت‌ها و جوامع، دارای سلسله مراتب نسبتاً انتزاعی از نیازها هستند. هر دولت پیش از آنکه در ترویج ارزش‌هایش در آن سوی مرزهای خود بکوشد طبعاً در پی حفظ موجودیت خود

تلاش‌های تحلیلی، این اختلاف‌نظرها را محدود سازد.

رویکردی که در ادامه تشریح خواهد شد تلاشی است در همین راستا. فرایندپنج مرحله‌ای زیر به قصد آن تمهید شده است که راهبرد پردازان را به شکلی عقلایی و اسلوب‌مند از منافع ملی به راهبرد رهنمون سازد. در آغاز باید تأکید کنیم که در این نوشته هیچ تلاشی برای پیش نهادن راهبردهای جاندار یا ارزیابی راهبردهایی که پیش از این پیگیری شده‌اند به عمل نخواهیم آورد. برعکس، هدف ما به دست دادن چارچوبی استدلالی - قیاسی برای اندیشیدن در جهت بازشناسی منافع و تدوین راهبردهاست. خوشبختانه این فرایند به طور طبیعی موجب بهبود محتوای راهبردها می‌شود.

گام نخست: بازشناسی اهداف

در این باره که منافع ملی هر دولت - یعنی منافی که اهداف ملی در واقع وسیله پیشبرد آنها هستند - چیست روایت‌های گوناگون و بسیاری وجود دارد.^(۸) ولی اگر آنها را به عناصر پایه فروبکاهیم بیشتر آنها را می‌توان در یکی از این سه گروه جای داد: امنیت، رفاه و ارزش‌ها. منافع امنیتی^{۱۲} آن دسته از منافع‌اند که حول امنیت فیزیکی، تمامیت ارضی، اعمال حقوق و امتیازات حاکمیت، و استمرار موجودیت ارزش‌های محوری به‌ویژه آنها که در قانون اساسی تصریح شده است دور می‌زنند. منافع رفاهی^{۱۳} به ارتقا کیفیت زندگی باز می‌گردند. هرچند این منافع عموماً در سیمایی اقتصادی

12. security interests
13. well-being interests
14. value interests

رسیدن پیمان سالت ۲ کوششی در جهت از میان برداشتن یک تهدید بود. راهبرد تصویب این پیمان، به قصد دستیابی به هدف کمینه سازی خطر درگیری هسته ای - به عنوان هدفی در جهت برطرف ساختن تهدیدات - که به نوبه خود منافع امنیتی ایالات متحده را پیش می برد پی ریزی شده بود. به طور کلی منافع امنیتی بر تهدید پایه می گیرند، منافع رفاهی اغلب سرشتی آمیخته از تهدید و فرصت دارند، و منافع ارزشی نیز معمولاً به اهدافی راه می برند که ناظر بر مغتنم شمردن فرصت ها هستند. این حکم کلی را می توان با استفاده از دو تعبیر «آزادی منفی» یا «آزادی از» و «آزادی مثبت» یا «آزادی برای» هم بازگو کرد. منافع امنیتی و بسیاری از منافع رفاهی، متضمن تلاش هایی هستند که باید برای حفظ آزادی خودمان از مداخلات خارجی به عمل آوریم، حال آنکه برخی از منافع رفاهی، و بیشتر منافع ارزشی حول توانایی بهره برداری از آزادی برای تعقیب حالات نهایی مطلوب - اعم از ملموس یا ناملموس - متمرکزند. البته باید تصدیق کرد که این حکم کلی استثنای بسیاری برمی دارد.

قطع نظر از سرشت هر هدف، فرایند بازشناسی آن، فرایندی همساز است که به راحتی می توان آن را بازگو کرد. در مورد هر یک از سه دسته منفعی که بر شمردیم نخست از خود می پرسیم برای پیش بردن این منافع چه کار می توان کرد. سپس می بینیم چه تهدیداتی در

است و معمولاً منافع خود را برتر از منافع دیگران می داند.

پس از مشخص شدن سمت و سوی حرکت (به سمت منافع)، می توان برای تأمین هر دسته از منافع اهدافی^{۱۵} را پی ریخت. نباید در تدوین اهداف ریزین بود و مته به خشاش گذاشت. غرض از تدوین اهداف آن نیست که بفهمیم چه کاری از دستان برمی آید یا اینکه چه کار خواهیم کرد. پاسخگویی به این پرسش ها وظیفه راهبرد است. برعکس، اهداف مطلوب هایی هستند که ممکن است به دست آیند یا نیابند. آنها از جنس «چیستی» اند و راهبردها از جنس «چگونگی».

یکی از راه های ثمربخش بازشناسی اهداف، توجه به فرصت ها^{۱۶} و تهدیدها^{۱۷} است.^(۱۰) همه ما کوشش داریم تا برای پیشبرد منافع مان هم فرصت ها را مغتنم بشماریم و هم تهدید هایی را که در برابر آنها مطرح است از میان برداریم. برای نمونه، دولت ایالات متحده در اواخر دهه ۱۹۹۰ در پی به تصویب رساندن معاهده ۱۹۸۲ حقوق دریاها بود، زیرا «پیروزی» اقتصادهای بازارنگر بر اقتصادهای دستوری، زمینه ای فراهم ساخته بود که می شد بیشتر ویژگی های مناقشه برانگیز مقررات ناظر بر بهره برداری از معادن بستر دریاها را در چارچوب موافقت نامه ای حل و فصل کرد.^(۱۱) این نمونه ای جافتاده از مغتنم شمردن فرصتی بود که برای دستیابی به هدفی (تنظیم رژیم بین المللی دریاها) در راستای منافع رفاهی فراهم آمده بود. برعکس، تصمیم دولت یادشده دایر بر تلاش برای به تصویب

15. objectives

16. opportunity

17. threat



سه تا از این متغیرها هم در مورد اهداف مبتنی فرصت‌ها به کار می‌آیند و هم در مورد اهداف مبتنی بر تهدیدها: اهمیت کلی، احتمال وقوع، و فوریت. اما متغیر چهارم که تنها در مورد اهداف مبتنی بر فرصت‌ها کاربرد دارد میزان پیشبرد منافع مورد نظر است. برعکس، متغیر دیگری که مجموعه متغیرهای کاربست‌پذیر برای برآورد اهداف مبتنی بر تهدیدات را کامل می‌کند میزان لطمه وارد به منافع است. وزن نسبی هر متغیر بسته به بستریین المللی و داخلی تعقیب هر هدف تغییر می‌کند.

اهمیت کلی

همان‌گونه که پیش از این گفتیم اهمیت کلی^{۱۸}، همان شدت اعتقاد بازیگر به منافع ملی مورد بحث است. انتخاب این جنبه به عنوان یک متغیر، به معنی پذیرش این واقعیت است که کلیت منافع برای هر کشور حائز اهمیت است و چیزی بیش از امری انتزاعی است. برای نمونه، ما عقلاً پیشبرد متوسط یک نفع امنیتی را بر پیشبرد چشمگیر یک نفع ارزشی ترجیح می‌دهیم. البته باید دقت کرد که برای این سلسله مراتب، بیش از حد اهمیت و اعتبار قائل نشویم. مسلماً موارد بسیاری هست که در آنها اهدافی که واجد اهمیت کلی کمتری هستند در عمل، اهمیتی بیشتر از اهدافی می‌یابند که دارای اهمیت کلی بیشتری هستند. برای نمونه، هدف مبارزه با گرسنگی فراگیر در آفریقا را می‌توان هدفی ارزشی دانست که در مقایسه با

برابر این منافع قد علم کرده است. البته لازم نیست اهدافی که بدین ترتیب مشخص می‌گردند اولویت بندی شده باشند یا عملی بودن دستیابی به هر هدف (به فرض که اصولاً قابل دستیابی باشد) برآورد شده باشد. این کارها در مراحل بعدی صورت خواهد گرفت. در این گام نخست، صرفاً فهرست همه اهداف بالقوه تنظیم می‌شود.

گام دوم: اولویت بندی اهداف

پس از بازشناسی اهداف باید آنها را اولویت بندی کرد چراکه منابع ملموس و ناملموس موجود برای تعقیب اهداف، محدود است. تحلیل متغیرها از همین مرحله آغاز می‌شود. مسلماً متغیرهای بسیاری وجود دارند که در بسترهای خاص می‌توانند بر اولویت بندی اهداف تأثیرگذارند. وانگهی، اهمیتی که هر فرد به هر یک از متغیرها نسبت می‌دهد به تجربه، تحصیلات، گرایش مسلکی، و رویکرد شناختی او - همان که در این نوشته شهود آگاهانه خواندیم - بستگی دارد. هر چند امکان لغزش وجود دارد و لی چاره‌ای جز این نداریم که تلاش خود را برای بازشناسی متغیرهای مناسب به عمل آوریم. هدف، بازشناسی متغیرهایی است که بیش از همه موضوعیت و مدخلیت دارند ولی نباید این تلاش منجر به آن شود که در تحلیل خودمان متغیرهای بیش از اندازه‌ای وارد و به عبارتی تحلیل را در انبوه متغیرها غرق کنیم. اولویت‌اهداف مبتنی بر فرصت‌ها و تهدیدها را می‌توان با ارزیابی چهار متغیر برآورد کرد.

هدف رفاهی ترویج هنرها در ایالات متحده اهمیت بیشتری دارد. در واقع، تاریخ به ما می‌آموزد که ارزش‌هایی وجود دارند که افراد حاضرند خود را فدای آنها کنند. نفس این واقعیت که سربازان روانه میدان نبرد می‌شوند گواهی است بر همین واقعیت آشکار. بنابراین، هر چند سلسله مراتب کلی نیازها موضوعیت دارد ولی لزوماً تعیین‌کننده اولویت اهداف نیست. این جنبه تنهایی از متغیرهای فرایند است. در نظر گرفتن اهمیت کلی هر یک از منافع و اهداف نه تنها به معنی اعتراف به موضوعیت داشتن نردبان نیازهاست بلکه به این معنی هم هست که در دوران حاکمیت ابهام و پیچیدگی، گاه لازم است اندکی مآل اندیش باشیم. برای نمونه، ابهام و بلا تکلیفی امنیتی، خطری بیش از ابهام و بلا تکلیفی ارزشی دارد. به همان اندازه که برای رفع ابهام و بلا تکلیفی متکی به شهود آگاهانه هستیم فرایند تعیین اهمیت کلی منافع و اهداف می‌تواند از میزان مخاطرات بکاهد.

احتمال وقوع

دومین متغیر یعنی احتمال وقوع^{۱۹}، زادهٔ اعتراف به این واقعیت است که با توجه به محدودیت منابع، حزم اندیشانه‌ترین خط مشی، مهیا شدن برای متحمل‌الوقوع‌ترین رخداد است. مانند دیگر متغیرهای فرایند، انسان‌های عقلایی در این مورد که احتمال دست‌دادن یک فرصت یا واقعیت یافتن یک تهدید چه اندازه است نظر واحدی نخواهند داشت. اما کلیت فرایندی که مشغول تشریح آن هستیم به کاهش مخاطرات یا احتمال

از دست رفتن فرصت‌ها در نتیجهٔ اشتباه محاسبه کمک می‌کند. در این ارتباط باید توجه داشت که متغیر احتمال وقوع را باید متغیری واکنشی و پیش‌روند^{۲۰}، و بدون محدودیت زمانی تلقی کرد. باید هر دو دسته فرصت‌ها و تهدیدهای فوری و بلندمدت را مدنظر داشت. نکتهٔ احتمالاً مهم‌ترین است که هنگام برآورد متغیر احتمال وقوع، باید به خاطر داشت فرصت‌ها می‌توانند به دست یک بازیگر ایجاد شوند. بنابراین باید این احتمال را هم در نظر گرفت که فرصت‌ها فرصت بیافرینند.

برای نمونه، مسئلهٔ تروریسم با استفاده از جنگ افزارهای نابودی جمعی را در نظر بگیرید. هر چند اینگونه سلاح‌ها امروز به همان اندازه گذشته مرگبارند (لطمهٔ وارده)، و با وجود اهمیت کلی چشمگیری که همواره به منافع امنیتی داده می‌شود هدف مبارزه با این نوع تروریسم آشکارا روی نردبان اهداف بالا آمده است. چرا؟ زیرا احتمال وقوع آن به شدت افزایش یافته است.^(۱۲) امروزه دانش ساخت جنگ‌افزارهای هسته‌ای نسبتاً گسترش عام یافته است. اعمال کنترل بر مواد هسته‌ای به ویژه در پی فروپاشی اتحاد شوروی دشوارتر شده است، دولت‌های سرکش تمایل خود را برای توسعه و به کارگیری جنگ‌افزارهای نابودی جمعی نشان داده‌اند و تروریست‌ها با موفقیت، حملاتی را در داخل خاک ایالات متحده به انجام رسانده‌اند. این عوامل به همراه عوامل دیگر، احتمال این تهدید را بالاتر برده و بنابراین بر

19. likelihood

20. proactive



اهمیت آن افزوده‌اند. در همین حال، با پایان یافتن جنگ سرد و تحولات داخلی روسیه احتمال درگیری هسته‌ای ابرقدرت‌ها به میزان چشمگیری کاهش یافته است. چون احتمال این تهدید فروکش کرده است هدف جلوگیری از این درگیری هرچند همچنان اهمیت حیاتی دارد ولی چون گذشته بر دیگر اهداف غالب نیست. بر این اساس، ایالات متحده می‌تواند زرادخانه هسته‌ای خود را کوچک‌تر کند و منابعی را که در دوران جنگ سرد صرف تقویت این زرادخانه می‌شد به زخم دیگری بزند. مانند مثال گذشته، هرچند روسیه همچنان از توانایی واردسازی ضربه‌ای ویرانگر به ایالات متحده برخوردار است اما شهود آگاهانه ما را به این نتیجه‌گیری عقلایی می‌رساند که متغیر احتمال وقوع در این مورد امروزه ارزش نسبی کمتری دارد.

فوریت

سومین متغیر، متغیر فوریت^{۲۱} یا همان میزان نزدیک یا دور بودن تهدید یا فرصت است.^(۱۳) می‌توان گفت که معیار فوریت با سوق دادن ما به سمت فداکردن منافع بلندمدت برای دستیابی به ارضای خاطر فوری، موجب پیچیدگی فرایند مورد بحث ما می‌شود. وانگهی، در بسیاری از موارد، فوریت یک فرصت یا تهدید تأثیر چندانی بر رتبه هدف مورد نظر در نردبان اولویت‌ها ندارد، زیرا وزن دیگر متغیرها آن را تحت الشعاع قرار خواهد داد. چه بسا فرصتی فوری دست دهد که تأثیر چندانی در پیشبرد

یک نفع نداشته باشد. به همین ترتیب ممکن است یک تهدید متضمن لطمه‌ای جدی باشد ولی این لطمه تنها در درازمدت وارد شود. این‌گونه اشارات، اهمیت عامل زمان را بیش از حد ساده جلوه می‌دهد. درست است که اهداف دور دستی وجود دارند که از اولویت بالایی برخوردارند و اهداف دم‌دستی که اولویت چندانی ندارند. اما متغیر فوریت به راستی موضوعیت دارد (متغیر مناسبی است) زیرا به قول معروف سیلی نقد به از حلوی نسیه. هرچه آینده دور دست‌تری را پیش بینی کنیم پیش بینی ما مبهم‌تر و غیر قطعی‌تر، و تلاش‌های ما برای شکل دادن به آینده‌ای که مطلوب می‌دانیم نامطمئن‌تر خواهد بود. ممکن است با چشم پوشیدن از فرصتی فوری تنها دریابیم که فرصت آینده به دلایلی که پیش از این نمی‌شد پیش‌بینی کرد منتفی است. تهدیدها هم ما را در برابر همین معما قرار می‌دهند. اگر به واسطه کوتاهی در نشان دادن واکنش در برابر یک تهدید فوری، دچار عواقب منفی شویم ممکن است بعداً دریابیم که تهدید آینده یا توهمی بیش نبوده یا کمتر از آنچه پیش‌بینی می‌کردیم اهمیت داشته است. می‌توان گفت که در اتحاد شوروی در جریان مناقشه بر سر رفاه یا دفاع همین حالت رخ داد.

مثال آخر نکته دیگری را هم درباره متغیر فوریت روشن می‌سازد. این متغیر از جنس گزاره‌های «هست یا نیست» نیست. برعکس، باید در بستر موقعیت‌های مشخص وزن مناسبی

نسبت دادیم آنها را با هم گروه بندی می کنیم. در همین مرحله است که اهمیت عملی یعنی اهمیت هر هدف در تدوین راهبرد معین می شود.

گام سوم: بازشناسی فرصت ها و تهدیدها

تدوین راهبردهایی برای دستیابی به اهداف اولویت بندی شده کاری به مراتب فراتر از حد تخصیص منابع برای هر هدف است، زیرا همه دولت ها در محیطی به عمل می پردازند که منابع در آن محدود است. به فرایندی نیاز داریم که مشخص سازد آیا اصولاً هدفی را تعقیب کنیم یا نه، و اگر بله چگونه و با چه احتمالی از موفقیت. به یک معنا، نه تنها باید گندم را از پوستش جدا کنیم بلکه باید ببینیم چه نوع نانی می خواهیم بپزیم.

بدین منظور باید هدف هایی را که مبتنی بر حداقل قابل قبول فرصت و حداکثر قابل قبول تهدیدند مشخص سازیم. دولت ها برخی اهداف را الزامی و صرف نظر نکردنی می دانند. در مورد این اهداف، احتمال موفقیت باید صد درصد باشد. هر چند در روابط بین الملل هرگز احتمال آماری صد درصد نیست، ولی مانند محکمه دادگستری باید مجاب شویم که راهبرد اتخاذ شده و رای شک معقول به موفقیت خواهد رسید. این گفته در مورد هر دودسته اهداف مبتنی بر فرصت ها و تهدیدها صادق است. مسلماً هر اندازه هم که خود را به زحمت اندازیم باز ممکن است راهبرد ما به شکست بینجامد. اما

برای آن قائل شویم. در برخی موارد، مثلاً مواردی که پای نسل کشی مستمر در میان است باید برای متغیر فوریت وزن زیادی قائل شویم؛ یا باید همین حالا دست به کار شد یا اصلاً اقدامی نکرد. برعکس، در موارد اقتصادی ممکن است متغیر فوریت وزن کمتری داشته باشد زیرا غالباً باید مدت زمانی سپری شود تا تأثیر راهبردهای اقتصادی ملموس گردد.

میزان پیشبرد منافع - شدت لطمه وارده

آخرین متغیر، میزان پیشبرد منافع^{۲۲} مورد بحث در نتیجه بهره برداری از اهداف مبتنی بر فرصت ها یا شدت لطمه^{۲۳} وارده به آن منافع در نتیجه نادیده گرفتن اهداف مبتنی بر تهدید است. این متغیر نسبتاً سراسری است که نیاز چندانی به توضیح ندارد، اما در عین حال بیش از همه متغیرها به شهود آگاهانه متکی است. در فرایند برآورد اهداف در هیچ مرحله ای بیش از این مرحله گرفتار ابهام نیستیم و تأثیرات سازمانی، دیوانسالاری و شناختی نقشی چشمگیرتر از اینجا ندارند. آیا ارتش روسیه همچنان تهدیدی برای ایالات متحده است و اگر بله از چه جهت؟ آیا اقتصاد ژاپن نمایانگر یک فرصت است یا یک تهدید یا آمیزه ای از هر دو؟ چه چیز بزرگترین لطمه را به ما وارد می سازد: انکار حقوق اقتصادی، سیاسی، یا اجتماعی؟ هر چه فرایند کلی قاطع تر و رساتر باشد نظام بهتر از پس این گونه ابهامات برمی آید ولی نه از طریق محاسبه بلکه بیشتر از راه به حداقل رساندن تأثیر اشتباه محاسبه.

سرانجام، پس از اینکه به هر هدف ارزشی

22. advancement of interest

23. extent of harm

حیاتی» کشور اعلام می‌کنند همین ویژگی را دارند. برای نمونه، وقتی کلینتون رئیس جمهور پیشین ایالات متحده اعلام کرد که «ثبات اروپا برای امنیت ما اهمیت دارد» یادربارهٔ خاورمیانه گفت که «راهبرد ما با توجه به ویژگی‌های بی‌همتای این منطقه و منافع حیاتی خودمان تدوین شده است» در واقع آستانهٔ یادشده را مشخص می‌کرد.^(۱۴)

بنابراین می‌توانیم برخی اهداف را مشخص سازیم که هر چند به طور ذهنی در فرایندهای سیاسی وضع می‌شوند ولی پس از آستانهٔ یادشده قرار می‌گیرند. در مورد این دسته اهداف مسئله این نیست که آیا آنها را وجههٔ همّت خود قرار دهیم یا نه یا اینکه چه احتمالی برای موفقیت در دستیابی به آنها مطلوب است، بلکه صرفاً باید دید چگونه به راهبردی برای حصول آنها دست یابیم. اما در مورد آن دسته از این اهداف که بالاتر از «منافع حیاتی» آشکارا بیان شده در روند اولویت‌بندی منافع قرار می‌گیرند ولی از خود آنها به عنوان منافع حیاتی یاد نمی‌شود تکلیف چیست؟ از قرار معلوم، این اهداف پس از آستانهٔ لطمه - بهره‌مندی قرار می‌گیرند و از این روشناسته است آنها را جزو اهدافی به‌شمار آوریم که باید با احتمال صد در صد حاصل شوند. اگر مایل باشید می‌توانیم آنها را هم منافع حیاتی اعلام نشده بخوانیم. اما لزوماً همواره چنین نیست زیرا باید به خاطر داشت که فرایند مورد بحث ما آمیخته

نکته اینجاست که برای این اهداف خاص، موضع مطلوبی که باید به آن رسید دستیابی به موفقیت صددرصد است.

برخی اهداف آشکارا در این دسته جای می‌گیرند. بازدارندگی از حملهٔ هسته‌ای (هدف مبتنی بر تهدید) یک نمونه آشکار از این اهداف است. می‌توان در این مورد که بهترین راهبرد برای تحقق این هدف چیست مناقشه کرد ولی همهٔ این‌گونه راهبردها باید متضمن موفقیت صددرصد باشند. تضمین دسترسی به بازارهای آزاد (هدف مبتنی بر فرصت) یک نمونهٔ دیگر است. در اینجا هم می‌توان بحث کرد که آیا نفتا^{۲۴}، دور اروگوئه^{۲۵} گات یا عرصهٔ همکاری آسیا - اقیانوس آرام^{۲۶} کدامیک مسیر درست راهبرد ما را باید مشخص سازد اما کم‌اندکسانی که راهبرد جامعی برای تقویت بازرگانی را که مثلاً احتمال موفقیت آن پنجاه درصد باشد راهبردی قابل قبول بدانند. اینها نمونه‌های ساده‌ای هستند، نمونه‌هایی که اتفاقاً متضمن اهداف امنیتی می‌باشند. پرسش دشوارتر این است که مرز تفکیک را کجا باید کشید؟ آستانهٔ حداکثر لطمه - حداقل بهره‌مندی کجاست؟ برای پاسخگویی به این پرسش باید به قلمرو سیاسی روآورد زیرا این پرسش در نهایت، پرسشی سیاسی است که پاسخ آن را باید در فرایندهای سیاسی سراغ گرفت. در واقع، تصمیم‌گیران سیاسی به‌طور منظم چنین تصمیماتی می‌گیرند. گواه این ادعا انتشار گزارش سالانهٔ رئیس جمهور ایالات متحده دربارهٔ راهبردمانیت ملی آن کشور است. اعلامیه‌های عمومی هم که هدفی را جزو «منافع

24. NAFTA
26. APEC

25. GATT

با انتخاب‌هایی است که براساس شهود آگاهانه انجام می‌شوند. بنابراین، این واقعیت که هدفی «حیاتی» به نظر می‌رسد ولی به عنوان هدفی حیاتی مشخص نمی‌گردد، باید همچون نشانه‌ای هشدار دهنده ما را هشیار سازد که یا باید هدف یاد شده را از نو ارزشیابی کنیم یا اینکه برای روشن ساختن مسئله و کسب اطمینان خاطر، با تصمیم‌گیران مشورت کنیم (هرچه باشد چنین مسئولیت‌هایی متوجه تصمیم‌گیرندگان است). این کار اهمیت اساسی دارد زیرا در دورانی که با محدودیت منابع روبه‌رو هستیم، تصمیم‌گیری در این زمینه که هدف مشخصی باید با احتمال صد درصد موفقیت حاصل شود اغلب تأثیری تعیین‌کننده بر توانایی ما برای دستیابی به دیگر اهداف دارد.

گام چهارم: راهبردپردازی

پس از کشیدن مرز مشخص‌کننده کمترین بهره‌مندی و بیشترین تهدید قابل قبول، اکنون می‌توانیم با اشراف کامل ترنگاهی به کل اهداف اولویت‌بندی شده کنیم. راهبردپرداز باید هنگام تدوین راهبردهای تکمیلی برای اهدافی که اکنون مشخص شده است دو هشدار رادر خاطر داشته باشد.

با در نظر داشتن این دو هشدار، اکنون راهبردپرداز آماده است تا دست به کار شود. یک فرایند قاطع و رسا متضمن در نظر گرفتن اثر مشترک پنج عامل خواهد بود.^(۱۵) وزنی که به هر یک از این عوامل نسبت می‌دهیم بستگی به بستری خواهد داشت که تعقیب اهداف

نخست، هرچند اهدافی که پس از آستانه یادشده قرار می‌گیرند باید با احتمال نزدیک به صد درصد عملی شوند، ولی احتمال موفقیت مطلوب برای اهدافی که زیر این مرز قرار می‌گیرند به طور کلی بستگی به جایگاه آنها در سلسله مراتب اهداف دارد. البته استثناهایی هم

احتمالاً در آن صورت خواهد گرفت.

منابع

بی‌گمان وجود منابع^{۲۷} شرط لازم راهبردپردازی است. برای آسان‌تر شدن تحلیل، آنها را در سه گروه منابع سیاسی (دیپلماتیک)، نظامی و اقتصادی دسته‌بندی می‌کنیم. گوهر هنر راهبردپردازی چیزی جز تعیین نسبت مناسب تخصیص منابع به اهداف از میان این سه دسته و نیز از میان هر دسته نیست. این کار فرایندی افقی و نیز عمودی است. از این جهت افقی است که بسیاری اهداف اغلب با کاربری‌های مختلف از هر سه نوع منابع به بهترین نحو برآورده می‌شوند. برای نمونه، در تلاش برای حل مشکل بوسنی، ایالات متحده و جامعه بین‌المللی همزمان از هر سه نوع منابع بهره‌جستند. فرایند یادشده عمودی هم هست زیرا بر کاربرد ابزارها اولوی‌تی سلسله‌مراتبی حاکم است: نخست ابزارهای سیاسی و ابزارهای اقتصادی غیر اجبارآمیز، سپس ابزارهای اقتصادی اجبارآمیز، و سرانجام ابزارهای نظامی. این سلسله‌مراتب در پی تهاجم عراق به کویت به روشنی تمام‌نمودیافت. با وجود گسیل بی‌درنگ سربازان به منطقه، گام‌های نخست برای حل این بحران، عمدتاً سیاسی بود. اما با روشن شدن سریع بی‌فایده‌گی گفتگو با عراق برای عقب‌نشینی آن کشور از کویت، تأکیدها متوجه مجازات‌های اقتصادی اجبارآمیز و عمدتاً محاصره اقتصادی شد. در این دوره، اقدامات سیاسی و نظامی ادامه داشت ولی کانون تلاش‌ها

را تشکیل نمی‌داد. تنها آن زمان که روشن شد مجازات‌های اقتصادی اجبارآمیز در مدت زمان قابل قبول به نتیجه نخواهد رسید گزینه نظامی قهرآمیز عملی شد.

هزینه فرصت

باتوجه به محدودیت منابع، هر راهبردی متضمن هزینه فرصت^{۲۸} است. بر راهبردپرداز فرض است که ببیند اگر راهبرد مورد نظر خود را در پیش گیرد چه اهداف دیگری برآورده نخواهد شد. برای نمونه، به عهده گرفتن مأموریت‌های صلح‌بانی، صلح‌سازی و بشر دوستانه بر توانایی ایالات متحده برای جنگیدن در دو عملیات بزرگ منطقه‌ای احتمالی همزمان، که سنگ بنیاد راهبرد امنیت ملی کلینتون رئیس‌جمهور پیشین ایالات متحده را تشکیل می‌داد تا چه حد اثر می‌گذاشت؟ برای نمونه، آرایش دادن بخش اعظم توانایی‌های نیروی هوایی ایالات متحده در حمایت از سه عملیات Southern Watch, Deny Flight, Operations Provide Comfort آشکارا توانایی‌های ایالات متحده را برای جنگیدن در دو عملیات بزرگ منطقه‌ای احتمالی همزمان را کاهش خواهد داد. در این صورت اگر هنگامی که ایالات متحده در حال اجرای عملیات سه‌گانه یادشده برای پشتیبانی از اهداف دیگری است سناریوی دو عملیات بزرگ منطقه‌ای همزمان واقعیت یابد چه باید کرد؟ راهبرد پردازان در برابر چنین پرسش‌هایی چهار انتخاب دارند:

27. Resources

28. Opportunity Costs

دریایی ایالات متحده که از عملیات آزادی کشتیرانی برای معارضة جویی با ادعای یونان بر محدودهٔ ۴ مایلی هوایی در آن سوی دریای سرزمینی اش بهره می‌جوید می‌تواند به طور جدی به توانایی آمریکا برای میانجی‌گری لطمه زند.

تأثیر غیر مستقیم و بلند مدت یعنی تأثیری راهم که پس از تأثیر بی‌درنگ بر اهداف بازگو شده وارد می‌شود باید ارزیابی کرد. برای نمونه، امتناع ایالات متحده از تسلیم معاهدهٔ ۱۹۸۲ حقوق دریاها به کنگره برای تصویب پس از یک دهه مذاکره، تا چه حد بر اعتبار این کشور در دیگر گفتگوهای چند جانبه‌ای که پس از سال ۱۹۸۲ صورت گرفته تأثیر گذاشته است؟ آیا اعطای کمک به کشورهایی که دارای پیشینهٔ نقض حقوق بشرند چه اندازه ادعای آمریکا را دایر بر اینکه مبارزه با نقض حقوق بشر یکی از راهبردهای انتخابی است از اعتبار می‌اندازد؟ آیا عملی نکردن یک نوبت تهدید به کاربرد زور تا چه حد از اعتبار تهدیدات آینده می‌کاهد؟ با وجود دشواری‌های آشکاری که در تعیین وزن و اهمیت نسبی اثرات جنبی بلند مدت و غیر مستقیم (یا حتی بازشناسی این اثرات) وجود دارد و با اینکه بیشتر این اثرات از موضوعیت بلافاصل چندانی برخوردار نیستند، ولی اگر می‌خواهیم راهبرد ما بنیانی برای شکل دادن به آیندهٔ مطلوب باشد باید این گونه هزینه‌ها را محاسبه کنیم.

۱- احتمال موفقیتی که برای هدف تحت تأثیر قرار گرفته قابل قبول می‌دانند کاهش دهند؛
۲- با پایین آوردن احتمال موفقیت قابل قبول برای هدفی که مدنظر دارند، از پذیرش هزینه فرصت شانه خالی کنند؛
۳- با تخصیص دوباره منابع میان اهداف و کاهش ناچیز احتمال موفقیت در مورد هر دو هدف، لطمهٔ احتمالی را بین آنها سرشکن کنند، و
۴- به جستجوی راهبردهای دیگری بپردازند که احتمالاً از ابزارهایی متفاوت یا ترکیبی از آنها بهره‌گیرند.

اثر جنبی

در حالی که محاسبات مربوط به هزینه فرصت به دلیل تعادل ترازو ماندی که باید میان منابع محدود هنگام تخصیص آنها میان اهداف برقرار ساخت صورت می‌گیرد اثر جنبی^{۲۹} نتیجهٔ راهبرد خاصی است که انتخاب می‌شود. اختلاف ترکیه و یونان بر سر دریای اژه را در نظر بگیرید. کوتاهی در حل مسألت آمیز این اختلاف موجب تضعیف ناتو به ویژه در بخش جنوبی آن خواهد شد. به نفع ایالات متحده به عنوان هم‌پیمان این هر دو کشور و نقش آفرین اصلی در اتحادیهٔ ناتو است که با میانجی‌گری بین دو طرف، راه حلی بیابد که برای هر دو قابل قبول باشد. اما راهبرد حقوق بشر که نقض این حقوق را در ترکیه محکوم می‌سازد، راهبرد نظامی و دیپلماتیک که هدفش تضمین این مسئله است که ایالات متحده همچنان مجاز به استفاده از پایگاه‌های ترکیه برای پشتیبانی از عملیات Operations Provide Comfort باشد، یا راهبرد

29. collateral effect

موقعیت‌های مشخص، مواضع و فعالیت‌های تکمیلی سازمان‌های غیرحکومتی، حقوق بین‌الملل، جغرافیا، زمان تأخیر، یا توانایی ارتباط‌گیری بهتر، همگی می‌توانند در مواقع مختلف همچون ضریب فزاینده عمل کنند. برای نمونه، در طول جنگ خلیج فارس مسلماً ضرایب فزاینده راهبردی مانند پشتیبانی کنگره، مردم و جامعه بین‌المللی، راهبرد کاربرد زور را که سرانجام برای بیرون‌راندن عراق از کویت در پیش گرفته شد تقویت کرد. به همین سان، تصور کنید در شرایط عدم مداخله سازمان ملل متحد و ناتو، اجرای راهبرد ایالات متحده در قبال بوسنی چه اندازه دشوار می‌شد.

ضرایب فزاینده راهبردی می‌توانند هم ایستا و هم پویا باشند. راهبرد پرداز باید همواره جویای دریافتن این مسئله باشد که چگونه محیط بین‌المللی و داخلی موجود (یا پیش‌بینی شده) یک گزینه راهبردی خاص را تقویت می‌کند. این تحلیلی ایستاست که حول آنچه هست یا آنچه احتمالاً خواهد بود دور می‌زند. اما در عین حال می‌توان ضرایب فزاینده را از منظری پویا و به عنوان عوامل توان بخش راهبردی نگریست. از این دیدگاه، مسئله نه آنچه هست بلکه آنچه می‌تواند باشد است. اگر بتوان یک محیط داخلی یا بین‌المللی خاص با اثر فزاینده را ایجاد کرد راهبردهایی که در غیر این صورت ناممکن بود، به عنوان گزینه مطرح می‌شود. به دیگر سخن، در جریان تدوین راهبردها باید تلاش ما از حدبازشناسی بدیل‌هایی

ضرایب فزاینده

مفهوم ضرایب فزاینده^{۳۰} نیروها در برنامه‌ریزی نیروها و تحلیل کاربرد عملی آنها در عملیات نقش چشم‌گیری دارد. اما می‌توان ضرایب فزاینده را از حیث نسبتی هم که با راهبردها دارند مدنظر قرار داد. ضرایب فزاینده راهبردی، عاملی غیر از منافع ملموس و تکنولوژی است که به دلیل محیطی که یک هدف در بستر آن تعقیب می‌شود دستیابی به آن هدف را تسهیل می‌کند. بازشناسی این ضرایب از طریق فرایند تحلیل بستر عمل یعنی از طریق تلاش برای درک محیطی صورت می‌گیرد که راهبرد باید در آن عملی شود. این ضرایب در وجه داخلی اغلب شامل عواملی - به‌ویژه حمایت مردم و پشتیبانی یکپارچه احزاب - می‌شود که فرایند مورد بحث ما و کارایی اتخاذ یک راهبرد مشخص را تقویت خواهد کرد اما ممکن است شامل دروندادهایی چون وجود یک اقتصاد نیرومند که بتواند اثرات جنبی بالقوه را از سر بگذراند و تحمل هزینه فرصت‌ها را بکند، قرابت تاریخی با دولت آماج، یا تجربه و کارشناسی در زمینه‌گزینه‌های راهبردی که در دست است هم بشود.

مجموعه ضرایب فزاینده بین‌المللی نیز به همین اندازه گسترده است. تأیید یا کارسازی سازمان‌های بین‌حکومتی، سرشکن کردن بار مسئولیت‌ها، عملیات در چارچوب اتحادیه، پشتیبانی سیاسی بین‌المللی، اقتصاد به هم وابسته جهانی، نقش رهبری ایالات متحده، تمایل دیگر دولت‌ها به عهده دار شدن نقش رهبری در

معین نه ضریب فزاینده باشند نه محدودیت. با وجود ابهامی که حاکم است نتیجه خالص تحلیل ضرایب فزاینده-محدودیت‌ها باید درک بهتر عملی بودن راهبرد پیشنهادی با توجه به بستر عملی شدن آن، و پیش نهادن یا کنار گذاشتن راهبردهای جایگزین باشد.

که با توجه به وضع فعلی عملی هستند فراتر رود و متوجه بازشناسی فرصت‌هایی شود که برای شکل دادن به آینده‌ای که مجموعه گزینه‌های مؤثر ما را گسترده‌تر می‌سازد وجود دارد. این دیدگاه به رابطه هم تأثیری راهبردهای مکمل عنایت دارد.

محدودیت‌ها

گام پنجم: ارزیابی

در این مرحله برای هر یک از اهدافی که از مراحل قبل سرفراز بیرون آمده‌اند راهبردهایی پرداخته شده است. اکنون راهبرد پرداز - سیاستگذار باید به عقب برگردد و با نگاهی کلی به گام‌های برداشته شده ببیند آیا کارهایی که انجام داده است تناقضی در دل خود دارد یا نه. آیا فرایندسپری شده نمایانگر رویکردی منسجم در قبال امر سیاستگذاری بین‌المللی است؟ برای نمونه، آیا اهدافی که کلینتون رئیس‌جمهور سابق ایالات متحده برای آن کشور تعیین کرده بود با راهبرد کلی امنیت ملی آمریکا همساز بود؟ آیا به تغییر دادن احتمال موفقیت هر هدف که ضرورت دگرگون سازی یا اصلاح راهبرد را پیش می‌آورد نیازی بود؟ آیا آمریکا منابع خود را بیش از حد سرشکن نکرده بود؟ خوشبختانه خود فرایندی که موضوع بحث ماست تضمین می‌کند که دچار این‌گونه مشکلات نشویم. با این حال، پیچیدگی این فرایند حکم می‌کند که برای آخرین بار درستی آن را واریسی کنیم. وانگهی، راهبردها رانه تنها با نگاه به نقاط قوت هر یک باید ارزیابی کرد بلکه باید همه آنها را در

از آن سو، محدودیت‌ها^{۳۱} یا مرزهای موجود برای توانایی اجرای یک راهبرد را هم باید مشخص ساخت. مانند ضرایب فزاینده، این محدودیت‌ها می‌تواند داخلی یا بین‌المللی باشد. بسیاری از این محدودیت‌ها وارونه ضرایب فزاینده هستند. برای نمونه، ممکن است با توجه به تنگنای زمانی یا جغرافیایی، برخی راهبردها عملی نباشند. ممکن است ایالات متحده ناگزیر از آن باشد که دست تنها یا حتی بر خلاف نظر دیگران وارد گود شود. حقوق بین‌الملل، افکار عمومی داخلی و نیروهای سیاسی داخلی یا بین‌المللی می‌توانند پیشاپیش گزینه‌هایی را منتفی سازند.

نکته مهم این نیست که فهرست کامل ضرایب فزاینده و محدودیت‌های بالقوه را تهیه کنیم، بلکه راهبرد پرداز باید متوجه باشد که ارزیابی این ضرایب فزاینده و محدودیت‌ها بخشی تعیین‌کننده از فرایند تدوین راهبرد است و این ارزیابی باید در چارچوب بستر موجود صورت گیرد. چه بسا آنچه امروز یک محدودیت است فردا یک ضریب فزاینده شود یا برعکس. برخی عوامل ممکن است جز در موقعیت‌های

31. limitations

دوستانه و کاستن از شدت بلایای طبیعی. دومین مورد از منافع سه گانه یاد شده یعنی ترویج شکوفایی اقتصادی در داخل نیز از طریق دستیابی به اهداف زیر تأمین می شود:

۱- تقویت رقابت پذیری آمریکا؛ ۲- سامان دادن به «مشارکت کارگران و کارفرمایان»؛ ۳- دسترسی به بازارهای خارجی؛ ۴- هماهنگی کلان اقتصادی؛ ۵- امنیت انرژی؛ و ۶- ترویج توسعه پایدار در خارج. سرانجام هر چند برای ترویج مردم سالاری در خارج به عنوان سومین مورد از منافع مطرح در راهبرد امنیت ملی کلینتون رسماً هیچ گونه اهداف مشخصی تعیین نشده بود ولی خود وی روی سه موضوع تأکید داشت: گسترش جامعه کشورهای مردم سالار، گسترش جامعه کشورهای پیرو اقتصاد بازار آزاد، و حقوق بشر. کلینتون مشخصاً یادآور می شد که ترویج مردم سالاری به پیشبرد دو نفع ملی دیگر کمک خواهد کرد.^(۱۶)

اهداف مبتنی بر فرصت ها

این اهداف دو ویژگی برجسته دارند. نخست آنها تا حدود زیادی در گرو غنیمت شمردن فرصت ها هستند. این موضوع در مورد منافع رفاهی و ارزشی، آشکار و بدیهی است. اما حتی اهداف پیش برنده منافع امنیتی هم شدیداً در گرو بهره برداری از فرصت ها هستند. برای نمونه در بحث از حضور در آن سوی آبها، کلینتون از این عناصر یاد کرده است: «استقرار دائمی و پیشاپیش نیروها و تجهیزات، گسیل نیروها و انجام تمرینات مشترک، دیدار نیروهای دریایی

مجموع نیز مدنظر قرارداد؛ و از همین روست که باید آنها را از فراخ ترین منظر مورد ملاحظه قرار دهیم.

رویکرد فرایندنگر

می توان مؤلفه های رویکرد فرایندنگر را در راهبرد امنیت ملی ایالات متحده که از زبان کلینتون رئیس جمهور پیشین این کشور بازگو شده است به خوبی نشان داد. کلینتون از سه نوع منافع امنیت ملی یاد می کرد: حفظ امنیت کشور با تکیه بر نیروهای مسلحی که آماده جنگیدن باشند، تقویت و احیای اقتصاد آمریکا، و ترویج مردم سالاری در خارج. اگر این سه منافع ملی را به عناصر پایه خود فرو بکاهیم به ترتیب به منافع امنیتی، رفاهی و ارزشی می رسیم. این منافع مطابق مدل تشریح شده آرایشی سلسله مراتبی یافته اند و امنیت در صدر قرار گرفته است.

برای هر یک از منافع سه گانه یاد شده اهدافی کلی پیشنهاد شده است. امنیت، از راه های زیر حفظ می شود:

۱- برخورداری از توانایی غلبه در دو برخورد منطقه ای بزرگ و همزمان؛ ۲- برخورداری از حضور شایسته در آن سوی آبها؛ ۳- مقابله با جنگ افزاری نابودی جمعی؛ ۴- کمک به عملیات چند جانبه صلح؛ ۵- مقابله با تروریسم، و دیگر اهداف امنیت ملی چون خارج سازی غیر نظامیان از میادین نبرد، عملیات مقابله با قاچاق مواد مخدر، یاری رسانی به دیگر کشورها از طریق اعزام نیروهای ویژه، و عملیات بشر

از بنادر دیگر کشورها و تماس نظامیان دو کشور با هم». هریک از این عناصر، متضمن بهره برداری از فرصتی است که روابط حسنه با دولت‌های میزبان فراهم می‌آورد. شاید مهم‌ترین نکته این باشد که کلینتون در بحث از اروپا به عنوان منطقه‌ای که بیشتر لشکریان ایالات متحده به آن گسیل شده‌اند به این موضوع هیچ اشاره نکرده است که این نیروها در برابر چه کسی آرایش یافته‌اند. از همین رو شاید بهترین توصیف برای استقرار پیشاپیش نیروها در پایگاه‌های موجود در این منطقه، بهره برداری از فرصت (استقرار نیروها در پایگاه‌ها) با توجه به ابهام حاکم باشد. نکته دیگر، برداشته شدن تأکیدها از روی امنیت به نفع اهداف رفاهی و ارزشی است. با نگاه به راهبرد امنیت ملی ریگان رئیس‌جمهور اسبق ایالات متحده می‌توان این تغییر کانون تأکیدها را دید. ریگان از منافع ملی پنجگانه یاد می‌کرد:

۱- بقای ایالات متحده «به عنوان کشوری آزاد و مستقل بدون دست خوردن ارزش‌ها و نهادهايش؛

۲- یک اقتصاد رو به رشد؛ ۳- رشد «آزادی، نهادهای مردم سالار، و اقتصاد بازار آزاد» در سراسر جهان؛ ۴- یک «دنیای با ثبات و امن که از تهدیدات اصلی برای منافع ایالات متحده عاری باشد»؛ و ۵- سلامت و قوت مناسبات ایالات متحده با همیمانانش.»^(۱۷) سه مورد از این منافع پنجگانه جزو منافع امنیتی هستند. از این گذشته، منافع «غیر امنیتی» هم انباشته از ملاحظات امنیتی هستند. برای نمونه، ریگان در تشریح منافع اقتصادی مشخصاً از حفظ خطوط ارتباطی و

اهداف مبتنی بر تهدیدها

در حوزه اهداف مبتنی بر تهدید نیز عوامل مشابهی در کارند. روشن است که لطمه بالقوه‌ای که اهداف مبتنی بر تهدید احتمالاً بر ضد آن



سمت‌گیری دارند به شدت کاهش یافته است. روسیه هم چنان از نظر نظامی پرتوان است اما همان نوع تهدیدی را که پیش از فروپاشی اتحاد شوروی و انحلال پیمان ورشو از شرق متوجه ایالات متحده می‌ساخت امروزه دیگر مطرح نمی‌سازد. از این گذشته، تهدیدهسته‌ای شوروی سابق در نتیجهٔ مجاب‌تر شدن روسیه، اوکراین، بلاروس و قزاقستان به از میان برداشتن بخش اعظم زرادخانه هایشان فروکش کرده است. احتمال وقوع تهدید (و فوریت آن) نیز کاهش یافته است، زیرا روسیه و دولت‌های عضو بلوک شرق سابق دست به گریبان مشکلات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی خود هستند. در واقع، سه دولتی که کلینتون در راهبرد امنیت ملی خود به عنوان دولت‌های دشمن ایالات متحده نام برده است - عراق، ایران و کرهٔ جنوبی - روی هم نیز نمی‌توانند قدرتی همپایهٔ قدرتی که اتحاد شوروی در دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ در اختیار داشت گرد آورند. این واقعیتی است که احتمال قوی‌تر توسل این دولت‌ها به نیروهای مسلح را بی‌اثر می‌سازد.

سایر تهدیدات مانند تروریسم و گسترش سلاح‌های نابودی جمعی نیز مسلماً در نیم دههٔ گذشته شدت یافته‌اند ولی هنوز از نظر لطمهٔ بالقوه‌ای که می‌توانند وارد سازند به پای تهدیدهای گذشته نرسیده‌اند. یک نفر تروریست یک لشکر زرهی نیست و هیچ دولتی دست کم به این زودی‌ها نمی‌تواند زرادخانه‌ای هم‌تراز زرادخانه اتحاد شوروی به هم زند. به همین ترتیب، سلسلهٔ علت و معلول‌هایی که تهدیدهای

مطرح برای ایالات متحده مانند ملت‌گرایی بالنده (که گواه آن یوگسلاوی سابق است) و ناسازی قومی (مثلاً کردها) را بالفعل می‌سازند اغلب بسیار طولانی است. پس نتیجهٔ خالص متغیرهای مدل، افزایش نسبی اهمیت اهداف مبتنی بر فرصت‌ها در مقایسه با اهداف مبتنی بر تهدیدهاست.^(۱۹)

تهدیدهای اقتصادی

از اینها گذشته، با بازشناسی و برآورد تهدیدها و فرصت‌ها مشخص می‌شود که نسبت بالاتری از اهداف، اقتصادی و ارزش پایه خواهند بود. آشکارترین علت در اینجا هم‌اُفت تهدید امنیتی است. «تهدیدها»یی هم که برای ایالات متحده وجود دارند معمولاً هر چه بیشتر سررشتی اقتصادی دارند و مهم‌ترین آنها ژاپن و (تا اندازهٔ کمتری) اتحادیهٔ اروپا هستند.^(۲۰) در اقتصاد جهانی به هم وابسته، لطمهٔ بالقوه‌ای که در صورت اتخاذ موضع اقتصادی خصمانه از سوی این بازیگران به ایالات متحده وارد می‌شود افزایش یافته است. می‌توان گفت که احتمال وقوع ستیز و برخورد اقتصادی نیز بیشتر شده است زیرا نیروی وحدت بخشی که ژاپن، اروپا و ایالات متحده را دارای نفع مشترک فراگیری می‌ساخت - امپراتوری شوروی - از صحنه رخت بر بسته است. همراه با این، مرگ اقتصاد دستوری سوسیالیستی برجذابیت مدل سرمایه‌داری افزوده و از این راه، فرصت‌های اقتصادی فوری‌تر با احتمال موفقیت قوی‌تری را در اختیار ایالات متحده قرارداد است.

با سربر آوردن مدل سرمایه‌داری به عنوان تنها مدل به جامانده برای تأسی، اثر بخشی به کارگیری منابع اقتصادی افزایش یافته است. در این شرایط جای شگفتی نیست اگر توافقات ناظر بر تشکیل نفت‌یا دورارو گونه‌گات به نتیجه می‌رسد. از لحاظ سیاسی، موقعیت ایالات متحده به عنوان تنها ابرقدرت به جامانده نفوذ فوق‌العاده‌ای در سطح بین‌المللی به این کشور می‌بخشد. اکنون که جهان برای رهبری در انبوه موقعیت‌های ارزش پایه به ایالات متحده چشم دوخته است (و گواه آن وضع و حال سومالی است) منابع تخصیص یافته به اهداف ارزشی هم از نواهمیت تازه‌ای یافته‌اند.

هزینه فرصت

یکی از عوامل محدودیت‌زای اصلی، هزینه فرصت است. متأسفانه با گسترده‌تر شدن دامنه اهداف باید از منابع تخصیص یافته برای برخی اهداف برداشت و به دیگر اهداف تخصیص داد. این تأثیر را می‌توان به صورت یک طیف پیوسته دید. برای نمونه، اختصاص دادن هواپیماهای نیروی هوایی به عملیات Southern Watch, Operations Provide Comfort با محدود ساختن زمان آموزش‌های جنگی به خلبانان آمریکایی بر توانایی این کشور برای جنگیدن و پیروزشدن در دو عملیات بزرگ منطقه‌ای احتمالی هم‌زمان، تأثیر منفی می‌گذارد. به همین سان، پیگیری برنامه حقوق بشر ناگزیر متضمن هزینه‌ای از حیث لطمه دیدن مناسبات با دیگر دولت‌هاست. این حقیقت آشکار در قلب

به همین سان، وابستگی متقابل اقتصادی فرصت پیشبرد چشمگیرتر منافع را در صورت موفقیت‌آمیز بودن راهبردها فراهم ساخته است زیرا تأثیر و دامنه بالقوه این راهبردها دو چندان شده است. همین گفته در مورد منافع ارزشی هم صدق می‌کند. با خارج شدن اتحاد شوروی از تصویر، نفوذ محدود کننده‌ای هم که جلوی غلیان بیشتر دشمنی‌های قومی، مذهبی و فرهنگی را می‌گرفت دیگر وجود ندارد. از همین رو، استعداد نقض حقوق بشر (که بوسنی گواه آن است)، مشکل پناهندگان و مانند آنها افزایش یافته است. به همین نسبت وزن سه متغیر لطمه بالقوه، احتمال وقوع و اهمیت در محیطی که با از میان رفتن تنگنای نظام دو قطبی دست ایالات متحده در عرصه بین‌المللی بازتر از گذشته شده دو چندان گشته است.

تغییر راهبردهای تدوین شده برای دستیابی به اهداف (اهدافی که در محیط جدید دگرگون شده‌اند) هم به درستی متغیرهای پیشنهاد شده در مدل اشاره دارند. با وجود کاهش نقش نیروی نظامی، این نیرو هم از آن روکه دیگر لازم نیست نیروهای چشمگیری برای مقابله با تهدیدهای مشخص (مثلاً در اروپا)^(۳۱) آماده نگه داشته شود و هم به دلیل کاهش نگرانی از بابت لغزش ناخواسته به ورطه رویارویی ابرقدرت‌ها^(۳۲)، به عنوان یک ابزار راهبردی هر چه بیشتر در دسترس است. منابع اقتصادی و سیاسی نیز به همین سان تحت تأثیر قرار گرفته‌اند. هر چند آمریکاییان می‌توانند درباره توانمندی اقتصادشان به بحث و جدل بپردازند،



بحث و جدلی که بر سیاست ایالات متحده در قبال چین در گرفته است به چشم می‌خورد. رویکرد فرایندنگر به درستی این واقعیت را نمایان می‌سازد که با گسترده‌تر شدن تنوع اهداف، ما به دلیل منطق هزینه فرصت ناگزیر از دست زدن به انتخاب‌های دشوار میان آنها خواهیم بود. اما این رویکرد با تضمین این مهم که عواملی چون هزینه فرصت جدای از دیگر عوامل مدنظر قرار نخواهد گرفت به ما در انتخاب از میان اهداف کمک خواهد کرد.

اعتبار متغیر اثر جنبی در دوران پس از جنگ سرد روشن‌تر شده است. در گذشته عملاً همه راهبردها از رقابت شوروی-ایالات متحده رنگ می‌گرفت. با محدود شدن این اثر جنبی، ایالات متحده از آزادی عمل بیشتری برخوردار شده است. امروزه جنگنده‌های ناتو می‌توانند نسبتاً بدون نگرانی از بابت اعتراض رئیس‌جمهور روسیه، صرب‌های بوسنی را بمباران کنند. اما اثر جنبی همچون عامل بازدارنده هم عمل می‌کند. در واقع، ترس از اثرات جنبی یکی از ملاحظات اصلی در طول جنگ خلیج فارس بود. گواه این واقعیت آن بود که ایالات متحده می‌کوشید سازمان ملل را فعال کند، نیروهای عربی را در ائتلاف ضد عراق وارد سازد، و اسرائیل را از درگیری دورنگه دارد.

این دو مثال آخر به خوبی اهمیت ضرایب فزاینده را در تعیین راهبردها نشان می‌دهد. با کاهش تهدید شوروی و با توجه به بی‌میلی روسیه برای اعمال حق و تو در شورای امنیت، ناتو و سازمان ملل توانستند فاجعه بوسنی را مهار

کنند. با توجه به کمک‌های دیگر نقش آفرینان غیر از ایالات متحده، این کشور توانست تلاش‌های خود را عمدتاً به نیروی هوایی، پشتیبانی لجستیک و دیپلماسی محدود سازد. از این مهم‌تر، اگر رضایت ناتو و سازمان ملل تأمین نشده بود ایالات متحده حتی برای ایفای نقشی محدود در بوسنی هم با مشکل روبرو بود. جنگ خلیج فارس نیز همین حقیقت را نشان می‌دهد. می‌توان در این مورد مناقشه کرد که آیا در نبود حمایت‌های سازمان ملل و اعراب، ایالات متحده در مقیاسی که دیدیم با عراق درگیر می‌شد یا نه ولی جای تردید نیست که حمایت‌های یادشده، انتخاب گزینه کاربرد روز را آسان‌تر ساخت. مسلماً لازم نیست ضرایب فزاینده حتماً نظامی باشند. ببینید سازمان‌های غیردولتی چون صلح سبز و عفو بین‌الملل تا چه حد در موقعیت‌های ارزشی که پای حقوق بشر و محیط زیست در میان است به صورت ضرایب فزاینده مؤثر عمل می‌کنند. گرایش فزاینده حقوق بین‌الملل به اینکه منافع حاکمیت را زیر دست حقوق فردی قرار دهد تلاش‌هایی چون حمایت از کردهای شمال عراق را امکان‌پذیر ساخته است.

محدودیت‌های اقدام

سرانجام، متغیر محدودیت‌ها نیز در محیط امروز همچنان اعتبار خود را حفظ کرده است. برای نمونه، هر چند آشکار به نظر می‌رسد که دیگر دولت‌ها تمایل فزاینده‌ای به درگیر ساختن خود در مسائل بین‌المللی پیدا کرده‌اند (ضریب

فزاینده) ظاهراً محدودیتی متناظر با آن در حال سربر آوردن است که حکم می‌کند یکی از پیش شرط‌های کاربرد ابزار نظامی در مواردی غیر از دفاع از خود، وجود اجماع نظر بین‌المللی است. (۳۳) عملاً همه اقدامات نظامی چشمگیر طی چند سال گذشته به صورت چند جانبه بوده است و آن دسته هم که متضمن کاربرد عملی زور بوده‌اند پس از تأیید سازمان ملل انجام شده‌اند. از لحاظ داخلی، تقاضای مردم آمریکا برای محدود ساختن تلفات و لطمات، به راهبردهایی با هدف دستیابی به همین هدف از جمله در طول عملیات توفان صحرا انجامیده است. دیگر عوامل محدود کننده طیف گزینه‌ها شامل نگرانی‌های روبه رشد زیست محیطی، وابستگی متقابل اقتصادی، پای بندی بیشتر به حقوق بشر، و رسانه‌های فعال بین‌المللی با توانایی جلب توجه جهانیان تقریباً همزمان با وقوع رویدادهاست.

همان‌گونه که بالاتر نشان دادیم رویکرد فرایندنگر، ابزار تبیین کننده سودمندی است. اما قدرت تجویز آن نیز آشکار است. آینده ناتو را در نظر بگیرید. بحث بر سه این موضوع چنان که پیش بینی می‌شد حول متغیرهایی متمرکز شده است که در این رویکرد بازگو گردید. برای نمونه، هنگام ارزیابی این که آیا ناتو باید به حیات خود ادامه دهد یا نه و اگر بله، با چه اهدافی، مفسران نگاه خود را روی مسائلی چون نقش ناتو در تضمین درگیر ماندن مستمر ایالات متحده در امور اروپا (احتمال دست دادن فرصت و میزان پیشبرد منافع)، بی ثباتی اروپای مرکزی

و شرقی (فوریت تهدید و لطمه بالقوه) و استعداد گسترش مردم سالاری (احتمال دست دادن فرصت، فوریت، و میزان پیشبرد منافع) و ملت گرایی بالقوه روسیه (احتمال بروز تهدید و لطمه بالقوه) متمرکز می‌سازند. به همین ترتیب، هنگام پیشنهاد راهبردهای جایگزین گوناگون، توجه بیشتری به توانایی اروپاییان برای برآمدن از عهده دفاع از خودشان (منابع)، جستجوی «سود سهام صلح» (هزینه فرصت)، نگرانی روس‌ها از ادغام احتمالی دولت‌های اروپای مرکزی و شرقی در اتحادیه غرب (اثرات جنبی)، پایگاه‌های قابل انتخاب برای استقرار نیروهای غیر آمریکایی در این کشورها (ضرایب فزاینده) و تقاضاهای داخلی بسیاری کسان مبنی بر این که ایالات متحده باید در دوران پس از جنگ سرد نگاه خود را متوجه داخل سازد (محدودیت‌ها) می‌شود. (۳۴) این‌گونه مباحثات، سودمندی و ضرورت فرایندی ساختار یافته برای تعیین اهداف و تمهید راهبردها را نشان می‌دهد. قصد ما در اینجا تجویز یک راهبرد مشخص نیست بلکه می‌خواهیم نشان دهیم که این رویکرد می‌تواند همچون ابزاری برای تجویز به کار آید. هر یک از ملاحظات بیان شده که تنها مثنی نمونه خروار از عوامل ذی‌مدخل هستند در طول روند تصمیم‌گیری جلوه‌گری می‌کنند. در رویکرد فرایندنگر باید این ملاحظات را به شیوه‌ای منظم و در بستر دیگر ملاحظات قابل کاربست دسته بندی و وزن آنها را مشخص کرد. این شیوه امکان آن را فراهم می‌سازد که به ارزیابی تأثیر مشترک راهبردهای بدیل که اغلب جایز

رویکردها از حیث صرفه جویی در وقت و انرژی ارزشمندند ولی نیازی که به رویکردی پیشرفته‌تر و پیچیده‌تر وجود دارد و در برخی موارد نیز لزوم کاربست پذیری رویکرد در چارچوب‌های متفاوت ولی مشخص، این ارزشمندی را منتفی می‌سازد. خوشبختانه رویکرد فرایندنگر موازنه مناسبی بین پیچیدگی و کارسازی برقرار می‌سازد. البته باید تصدیق کرد که این مدل کمتر به کار داوری درباره محتوای یک راهبرد، و بیشتر به کار ارزیابی فرایند مورد استفاده برای رسیدن به آن محتوا می‌آید. با این حال، رویکرد یاد شده برای قضیه پایه می‌گیرد که کیفیت تصمیمات شدیداً به کیفیت فرایندی بستگی دارد که برای رسیدن به آن تصمیمات طی می‌کنیم. براین اساس، این رویکرد فرایندی تحلیلی را پیش می‌نهد که هدف از آن، بالا بردن میزان همساز بودن و کیفیت انتخاب‌ها در جریان بازشناسی اهداف ملی و تدوین راهبردهاست. اعتبار این رویکرد بستگی به آن دارد که این اهداف تا چه حد برآورده شوند.

پانوشت‌ها

۱- مقایسه کنید با:

Carrol J. Doherty, "Defining the National Interest: A Process of Trial and Error", **Congressional Quarterly Weekly Report**, March 26, 1994, p.750.

۲- مقایسه کنید با:

Henry C. Bartlett, G. Paul Holman and Timothy E. Somes, "The Art of Strategy and Force Planning", **Naval War College Review**, Spring 1995, pp.114-126.

در رویکردهای دیگر خالی است پردازیم. نتیجه، راهبردی بهینه و نه واکنشی خواهد بود که هم اثرات مخدوش کننده ترجیحات شناختی و هم ابهام ملازم با شهود آگاهانه رابه حداقل ممکن محدود می‌سازد.

نتیجه‌گیری

ارزش رویکرد فرایندنگر را نباید در هدایت کردن تحلیل‌گران و تصمیم‌گیران به نتایج خاص سراغ گرفت بلکه برعکس، ارزش آن در راهبری اینان در طول فرایند نتیجه‌گیری است. این رویکرد از نظر ارزشی خنثی است و نتیجه فرایند بستگی به دروندادهایی دارد که به آن می‌خورانیم. از آنجا که ابهام و عدم قطعیت در روابط بین‌الملل امری مسلم و قطعی است کاربرد کاملاً ضروری شهود آگاهانه به نظر می‌آید و اگر در خصوص آنچه باید در بستری خاص انجام داد منجر خواهد شد. این نکته‌ای تعیین کننده است. آنان که از این رویکرد چشم آن را دارند که طیف راهبردهای بهینه شده در بستر عین را محدود سازد ناامید خواهند شد. برعکس، هدف ارائه شیوه‌ای برای تدوین اسلوب منداهداف و راهبردها برپایه دروندادهای ذهنی است. در این رویکرد، فرایند آشکارا جلوه‌گری می‌کند؛ با متمرکز شدن روی فرایند دامنه ابهام کمتر خواهد شد، زیرا نقش شهود آگاهانه به تمهید دروندادها محدود خواهد گشت. درست‌به‌همین دلیل است که رویکردهای سنتی‌تری را که در آغاز این نوشته از آنها یاد کردیم مردود می‌دانیم. هر چند مسلماً این

1994), pp.13-33.

7. Robert D. Blackwill, "A Taxonomy for Defining U.S. National Security Interests in the 1990s and Beyond," in **Europe and Global Change** (Gutersloh, Germany: Bertelsmann Foundation Publishers, 1993), p.102.

۸- از زمانی که صلح و ستفالیایا در ۱۶۴۸ منعقد و نظام دولت‌های ملی سربرآورد منافع ملی در کانون توجهات بوده است. از دید آلفرد ماهان منافع ملی برپایه حفظ دولت-اساساً همان که ما در نوشته حاضر منافع «امنیتی» خواندیم - استوار است. برای نمونه، ر.ک. به:

Alfred T. Mahan, **The Interest of America in International Conditions** (Boston: Little, Brown and Co., 1918).

هانس مورگنتا موضوع را بهتر بیان کرده است: «سیاست بین‌الملل مانند همهٔ دیگر انواع سیاست چیزی جز کشمکش بر سر قدرت نیست. اهداف نهایی سیاست بین‌الملل را هر چه بدانیم، همواره قدرت هدف فوری و بلافاصل آن است... ممکن است دولتمردان و مردم... اهداف خویش را در قالب آرمان‌های مذهبی، فلسفی، اقتصادی، یا اجتماعی تعریف کنند... ولی هر زمان بخواهند در جهت عملی ساختن هدف خویش به وسیلهٔ سیاست بین‌الملل تلاش کنند باید با تقلاً برای دستیابی به قدرت چنین کنند.»

Hans J. Morgenthau, **Politics Among Nations: The Struggle for Power & Peace**, Brief ed., (New York: McGraw-Hill, Inc., 1993), p.29.

متن کامل این اثر به فارسی نیز ترجمه شده است: هانس مورگنتا، **سیاست میان ملت‌ها**، ترجمه حمیرامشیرزاده، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۷۴. تازه‌تر از اینها، دونالد نوکترلین از چهار نفع ملی سخن به میان آورده است: دفاع از میهن، تقویت رفاه ملت، ایجاد نظم مطلوب جهانی، و ترویج ارزش‌های مردم‌سالاری

Nuechterlein, **op.cit.**, p.17.

کلینتون رئیس‌جمهور پیشین ایالات متحده دیدگاه خود دربارهٔ منافع ملی را در گزارش رسمی خویش پیرامون راهبرد امنیت ملی ایالات متحده بازگو کرده است: «تقویت امنیت خودمان»، «ترویج شکوفایی اقتصادی در کشور» و «ترویج مردم‌سالاری».

William J. Clinton, **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**

۳- وزارت دفاع ایالات متحده در برنامهٔ دفاعی ۲۵ سالهٔ خود در سال ۱۹۹۷ به این نتیجه رسید که این کشور به احتمال زیاد، همزمان در شبه جزیرهٔ کره و خلیج فارس درگیر و جنگ تمام عیار خواهد شد و از همین رو، راهبرد دو جنگ همزمان را تدوین کرد.

Amos Jordan, William Taylor and Michael Mazarr, **American National Security**, (Baltimore, John Hopkins University, 1999).

اما مدتی است برخی از تحلیل‌گران آمریکایی خواهان بازنگری در این راهبرد شده‌اند.

Ashton Carter, "Adapting US Defense to Future needs", **Survival**, Winter 1999 - 2000, pp.101-23

برای توضیح بیشتر، ر.ک. سیدجمال حسین، «بازنگری استراتژی دو جنگ همزمان»، نگاه، شمارهٔ ۱۲ (خرداد ۱۳۸۰)، صص ۳۶-۳۸ (م).

۴- برای ملاحظهٔ بحثی دربارهٔ رویکردهای متمرکز حول متغیرهای نمونه‌گیری شده، ر.ک. به: **Ibid.**, pp.119-125. یکی از رویکردهای بسیار جالب توجه، برنامه ریزی بر پایهٔ توانایی هاست.

Paul K. Davis, "Planning Under Uncertainty Then and Now: Paradigms Lost and Paradigms Emerging," in **New Challenges for Defense Planning: Rethinking How Much Is Enough**, ed. Paul K. Davis (Santa Monica, CA: RAND, 1994), pp. 15-57.

5. Kim R. Holmes, "Defining National Security and American Interests" in **A Safe and Prosperous America**, 2d ed., ed. Kim R. Holmes (Washington, DC: The Heritage Foundation, 1994), pp.5-19.

6. Richmond M. Lloyd, "Strategy and Force Planning Framework," in **Strategy and Force Planning**, eds. Naval War College Force Planning Faculty (Newport, RI: Naval War College Press, 1995), p.7; Donald E. Nuechterlein, **America Recommitted: United States National Interests in a Restructured World** (Lexington: Univ. Press of Kentucky,



زمان (فوریت) و اولویت به هم ارتباط می‌یابند. الگوی حاصل، تقسیم‌بندی اهداف به اهداف محوری (فوری و با اولویت بالا)، اهداف میان‌بُرد و اهداف دوربرد (دور دست و با اولویت اندک) است. اهداف موجود در هر یک از این دسته‌ها روی طیفی منظم می‌شوند که از ارزش‌های ملموس شروع و به ارزش‌های انتزاعی ختم می‌شود.

T.J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis* (Englewood

Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1988), pp. 118-130.

۱۴-ر.ک. به: Clinton, **op.cit.**, p.25. جالب توجه اینکه کوتاهی در بازشناسی منافع حیاتی و روشن ساختن علنی آستانه خودمان می‌تواند به عواقب ناگواری بینجامد. از دید بسیاری احتمالاً پیش از در گرفتن جنگ گره در ۱۲ ژانویه ۱۹۵۰ یعنی زمانی که دین آچسون وزیر امور خارجه وقت ایالات متحده به ایراد نطقی درباره سیاست آسیایی کشورش در باشگاه مطبوعات در واشینگتن پرداخت همین کوتاهی صورت گرفته بود. آچسون در بحث از محیط دفاعی ایالات متحده ظاهراً کره جنوبی را از قلم انداخته بود. منتقدان مدعی از که این از قلم افتادن کره نشان می‌داد که آن کشور جزو «منافع حیاتی» ایالات متحده نیست و از همین رو نوعی چراغ سبز دادن به کره شمالی برای تهاجم به کره جنوبی بوده است. برای ملاحظه بحث‌هایی خواندنی در این باره، ر.ک. به:

Bruce Cummings, *The Origins of the Cold War: Vol. II, The Roaring of the Cataract, 1947-1950* (Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1990), pp.408-438, and Alexander L. George and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice* (New York Columbia University Press, 1974), pp.146-149.

۱۵- یکی از رویکردهای رایج برای تدوین راهبرد، رفتن از سطح کلان که اغلب «استراتژی بزرگ» خوانده می‌شود به سطح خُرد یا «تاکتیک‌ها» است. این همان رویکردی است که دنیس درودونالداسنو در کتابی که پیرامون تدوین راهبردهای نظامی نوشته‌اند در پیش گرفته‌اند.

Dennis M. Drew and Donald M. Snow, *Making Strategy: An Introduction to National Security Processes and Problems* (Maxwell AFB, AL: Air University Press, 1988).

16. Clinton, **op.cit.**, pp.8-24.

(Washington: The White House, 1995), p.i.

۹- همگان منافع ارزشی را مناسب نمی‌دانند. برای نمونه، هانس مورگنتا چنین یادآور شده است: «توسل به اصول اخلاقی انتزاعی از یک جهت بیش از یک وقت گذرانی بی‌فایده نیست: این اصول چون همه چیز را در برمی‌گیرند چیزی عاید ما نمی‌سازند... در واقع سرمستی با مجردات اخلاقی... یکی از سرچشمه‌های ضعف و شکست در سیاست خارجی آمریکاست.»

Hans J. Morgenthau, *In Defense of the National Interest* (New York: Alfred A. Knopf, 1952), p.4.

۱۰- در یکی از بررسی‌های بنگاه راند نیز بر اهمیت تهدیدها و فرصت‌ها انگشت گذاشته شده است هر چند در این بررسی این دو مفهوم اساساً به عنوان مفاهیم تشریح‌کننده در بحث از چهار «راهبرد» جایگزین - واقع‌گرایی، امنیت چند جانبه، بین‌المللی‌گرایی مردم‌سالارانه، و استقلال راهبردی - مورد استفاده قرار گرفته است. به طور کلی، ر.ک. به:

Norman D. Levin, ed., *Prisms and Policy: US Security After the Cold War* (Santa Monica, CA: RAND, 1994).

11. U.S. Preident, 7 October 1994, Letter of Transmittal and 23 September 1994, Letter of Submittal, "United National Convention on the Law of the Sea, with Annexes, 10 December 1982, and Agreement Relating to the Implementation of Part XI, 28 July 1994, 103rd Cong., 2d Sess., Senate Treaty Doc. 103-39 (Washington : U.S. GPO, 1994), n.p.

۱۲- برای نمونه، راهبرد امنیت ملی ریگان رئیس‌جمهور اسبق ایالات متحده را با راهبرد امنیت ملی کلینتون رئیس‌جمهور سابق این کشور مقایسه کنید. ریگان موضوع جنگ افزارهای هسته‌ای را اساساً موضوعی خاص مناسبات آمریکا و شوروی می‌دانست در حالی که کلینتون بحث اصلی خود درباره جنگ افزارهای نابودی جمعی را به مسئله گسترش این سلاح‌ها اختصاص می‌داد. ر.ک. به:

Ronald Reagan, *National Security Strategy of the United States* (Washington: White House, 1987), part IV, and Clinton, **op.cit., pp.13-15.**

۱۳- یکی از رویکردهای جالب توجه، تنظیم سلسله مراتب چند بُعدی اهداف سیاست خارجی است که در آن

خود تجدید نظر کرده است، و نیروی زمینی هم به دکترین خوداصل «جامعیت و تنوع کاربرد» را به عنوان پنجمین اصل افزوده است. ر.ک. به:

Sheila E. Widnall and General Ronald R. Fogelman, "Global Presence," **Joint Force Quarterly**, Spring 1995, pp. 94- 99; Admiral J.M Boorda, "Time for a ...Sea Change," **Proceedings**, August 1994, pp. 9-10; and Col. James R. McDonough, "Versatility: the Fifth Tenet," **Military Review**, December 1993, pp. 11- 14.

۲۳- توجه داشته باشد که کلینتون حق اقدام یک جانبه در موارد لزوم را برای ایالات متحده محفوظ نگه داشته است.

U.S. President, Presidential Decision Directive 25, "Executive Summary: the Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations," (May 1994), n.p.

۲۴- برای ملاحظه بحث‌هایی روشن کننده درباره آینده ناتو، ر.ک. به:

Thomas G. Weston, "Euro- Atlantic Security and the Value of NATO," **ISD Reports**, Vol. 1: II, April 1995; George a. Joulwan, "NATO's Military Contribution to Partnership for Peace: the Progress and the Challenge," **NATO Review**, March 1995, pp. 3-6; Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler and F. Stephen Larrabee, "NATO Expansion: the Next Steps," **Survival**, Spring 1995, pp. 7-33; Michael E. Brown, "NATO Expersion: the Need is Dubious," **International Herald Tribune**, January 17, 1995, p.9; Michael E. Brown, "NATO Expansion Only When and If the Russian Make it Necessary," **International Herald Tribune**, January 18, 1995, p. 4; Willian E. Odom, "NATO's Expersion: Why the Critics are Wrong," **the National Interest**, Spring 1995, pp. 38-49.

17. Reagan, **op.cit.**, p.4.

18. **Ibid.**, p.5.

۱۹- برخی از مفسران معتقدند که کاهش تهدیدها فرصت آن را برای ایالات متحده فراهم ساخته است تا به کلی از دخالت در مناطق «پیرامونی» جهان پرهیز کند. مقایسه کنید با:

Fareed Zakaria, "The Core vs. The Periphery," **Commentary**, December 1993, pp.25-26.

۲۰- بسیاری در پاسخ هواداران مکتب سوداگرایی نو می‌گویند که باید تهدیدها را وارونه سازیم یعنی بهترین راه مقابله با تهدیدات بالقوه تلقی آنها به عنوان فرصت با در پیش گرفتن راه همکاری در اقتصاد جهانی است. یک نمونه از این رویکرد را فرد برگستن در پیش گرفته است. او مدعی است که «ایالات متحده می‌تواند از طریق راهبرد «به هم وابستگی رقابت آمیز» منافع ملی خود را در بستر اقتصاد جهانی اساساً همپارانه ولی به شدت رقابت آمیز به بهترین نحو پیش برد».

C. Fred Bergsten, "America in the World Economy : A Strategy for the 1990" in **America's Global Interests**, ed. Edward K. Hamilton (New York: W.W. Norton and Co, 1989), p. 106

۲۱- به عنوان یک نمونه، تصمیم کلینتون رئیس جمهور ایالات متحده را در ۸ نوامبر ۱۹۹۰ دایر بر تقویت نیروهای گسیل شده در عملیات سپر صحرا با نزدیک به ۲۰۰ هزار نفر نیروی جدید به یادآورید. برای تأمین این نیاز، نیروی زمینی آمریکا به لشکر هفتم روی آورد که در اروپا استقرار یافته است. از جمله دلایلی که برای متوسل شدن به لشکر هفتم ذکر شد این واقعیت بود که «تهدید نظامی در اروپا بسیار کاهش یافته است و این به ما اجازه می‌دهد که با اطمینان خاطر یک لشکر را از آن خطه بیرون آوریم.»

Department of Defense, **Conduct of the Persian Gulf War: Final Report to Congress** (Washington, Dc: 1992), p. E- 27.

مسلماً از دیگر نیروهای مستقر در اروپا پیشاپیش بخشی در عملیات سپر صحرا آرایش یافته بودند اما نه در مقیاسی که نیروهای لشکر هفتم روانه این عملیات شدند.

۲۲- در نتیجه تحوک بستر بین‌المللی فعالیت رسته‌های مختلف نیروهای نظامی، و به دلیل آرایش دوباره یافتن اهداف، هر یک از رسته‌ها راهبرد محوری خود را از نو مورد ملاحظه قراردادده است. نیروی هوایی راهبرد «حضور جهانی» را در پیش گرفته است، نیروی دریایی در راهبرد «ازدریای»