

خلیل شیرغلامی^۱

موضوع گسترش ناتو و تاثیرات این روند بر بازیگران مختلف، در سالهای اخیر از زوایای گوناگون، موضوع بحث و بررسی صاحب نظران بوده است، اما نگرش به این موضوع از منظر تاثیرات درونی آن بر ناتو چندان مورد توجه واقع نشده است. این موضوع از آنجا اهمیت می یابد که در چشم انداز گسترش بیشتر ناتو، پیامدها و تاثیرات روند گسترش بر خود ناتو و کارایی آن می تواند به عاملی تاثیرگذار تبدیل شود. نوشتار حاضر موضوع گسترش ناتو را از این منظر تحلیل خواهد کرد.

واژگان کلیدی: ناتو، هنجار، هویت، دفاع دسته جمعی، تهدید، فلسفه وجودی، ناتوی جهانی

با پایان یافتن جنگ سرد بسیاری از تحلیلگران پیش بینی می کردند که سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو)^۲ رو به زوال خواهد رفت. با فروپاشی اتحاد شوروی، هدف بنیادی این سازمان، مبنای مشروعیت آن و عاملی که اعضای آن را انسجام می داد از بین رفته بود. بر خلاف پیش بینی های اولیه، ناتو فعالیت خود را تداوم بخشید و هنوز این سازمان مرجع اصلی امنیت دسته جمعی در دنیای غرب به شمار می رود. ادامه بقای ناتو این معما را مطرح کرد که چرا این اتحاد تداوم یافت در حالی که تهدید اتحاد شوروی به عنوان فلسفه وجودی و دلیل استمرار آن دیگر وجود نداشت. در پاسخ به این سوال برخی صاحب نظران به رهیافتهای «سازنده گرا»^۳ روی آوردند و مطرح کردند که جهت توضیح بقای ناتو لازم است نقش هنجارها، اصول و هویت را در نظر بگیریم.^(۱) بر این مبنا گفته می شد که ناتو هرگز تنها یک اتحاد نظامی صرف نشأت گرفته از احساس تهدید خارجی مشترک نبوده است بلکه این اتحاد همچنین جامعه ای متشکل از

۱. آقای خلیل شیرغلامی کارشناس مسائل اروپا در دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی است.

2. North Atlantic Treaty Organization (NATO)

3. Constructivist

ارزشها و هنجارهای لیبرال دمکراسی بوده و هست. دسته دیگری از تحلیلگران تلاش نمودند تهدید تروریسم و اسلام بنیادگرا را به عنوان دشمن مشترک و فلسفه وجودی جدید ناتو مطرح نمایند.^(۲) دسته سوم بر اساس نظریه های سازمانی، عقیده داشتند که سازمانها گرایش به این دارند که خود را بازتولید کنند و به دنبال اشکال جدید مشروعیت بخشی به خود هستند، حتی پس از این که فلسفه وجودی آنها از بین رفته است.^(۳) بهر حال ناتو پس از جنگ سرد نه تنها استمرار یافت بلکه حوزه جغرافیایی خود را نیز گسترش داد، کشورهای جدیدی را به عضویت پذیرفت و اهداف و دستور کار جدیدی را برای خود تعریف نمود.

از آغاز دهه ۹۰ تاکنون، بحث علت تداوم ناتو و گسترش آن از زوایای مختلف مطرح شده است. در همین راستا، تاثیرات منفی گسترش ناتو برای بازیگران غیرعضو همچون روسیه موضوع بحث و بررسی های متعددی بوده است. در ایران نیز از همین منظر به اثرات منفی گسترش ناتو به شرق برای امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران پرداخته شده و می شود. در تمام این بررسی ها ناتو به عنوان یک متغیر مستقل در نظر گرفته شده که با گسترش حوزه نفوذ و افزایش قدرت خود، بازیگران پیرامون خود را متاثر ساخته و آنها را با چالشهای جدیدی مواجه کرده است. اما آنچه کمتر مورد توجه واقع شده آسیب شناسی گسترش ناتو در مورد خود این سازمان است. به عبارت دیگر این سوال مطرح است که آیا گسترش ناتو تاثیرات منفی و غیرسازنده ای بر خود این سازمان در ابعاد مختلف بر جای گذاشته است؟ در نوشتار حاضر تلاش خواهد شد این جنبه از بحث گسترش ناتو و نیز تداوم یا تغییر آن در پرتو چشم انداز گسترش بیشتر ناتو و طرح مفهوم « ناتوی جهانی »^۱ مورد تامل قرار گیرد.

در پاسخ به سوال مذکور، فرضیه نوشتار حاضر این است که گسترش ناتو و پذیرفتن اعضای جدید نه تنها باعث افزایش اعتبار و کارایی این سازمان نشده بلکه آن را با چالش های جدی مفهومی، هویتی، ساختاری، استراتژیک و عملیاتی مواجه ساخته است. گرچه ناتو بر اساس الگوی گسترش طولی (جغرافیایی) اعضای خود را افزایش داده و حوزه های جغرافیایی جدیدی را درنوردیده است، اما در پیشبرد الگوی گسترش عمقی و

1. Global NATO

تحکیم همبستگی درون سازمانی توفیق چندانی نداشته است.^(۴) در چشم انداز گسترش بیشتر ناتو به شرق و بر فرض تحقق مفهوم ناتوی جهانی، این چالش ها تشدید خواهد شد. نگارنده بر آن است که در صورت تحقق ناتوی جهانی، این سازمان آنچنان فراخ می شود که نتیجه آن گسست هویتی بیشتر، انسجام سازمانی کمتر و قدرت تصمیم گیری و عملیاتی ضعیف تر خواهد بود.

در راستای پروراندن این فرضیه، ابتدا به ادبیات شکل گرفته در مورد تعریف جدید از ناتو در سالهای اخیر می پردازیم و مبانی و دلایلی را که برای گسترش ناتو و پذیرش اعضای بیشتر مطرح شده در یک نگاه کلی ارزیابی می کنیم و با بررسی نقاط ضعف این استدلال ها، نهایتاً تاثیرات منفی گسترش ناتو بر این سازمان را بر خواهیم شمرد.

البته بررسی پیامدهای منفی گسترش ناتو بر این سازمان، بدان مفهوم نیست که دستاوردی بر گسترش ناتو مترتب نیست و ناتو در همه عرصه ها شکست خورده است. همان گونه که ذکر شد، زوایای دیگر بحث گسترش ناتو بارها به تفصیل بیان شده و در این نوشتار با توجه به هدف و سوال مورد نظر، از تکرار این مسائل خودداری شده است.

تعاریف جدید از ناتو

در سالهای اخیر ناتو غالباً به دو شیوه تعریف شده است:

اول، به عنوان اتحادی بین کشورهای دموکراتیک. بر مبنای این تعریف عضویت در این جامعه دموکراتیک، آنقدر جذاب است که کشورهای کمونیستی سابق، نظام های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی خود را برای عضویت در ناتو بر مبنای الگوی لیبرال دموکراسی بازسازی خواهند کرد. در قالب این تعریف همچنین گفته شده که ناتو باید کشورهای را که دموکراتیک و لیبرال نیستند تنبیه کند و بزرگترین تنبیه، بیرون نگه داشتن این کشورها از دایره شمول این سازمان است. بدین ترتیب ناتو به عنوان یک ابزار همسان سازی و اصلاح تلقی گردیده است. این تعریف از ناتو، این سازمان را از یک اتحاد دفاعی، به نظامی از روابط جهت تنظیم مناسبات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی اعضای سازمان و نیز کشورهای دیگر در پیرامون آن تبدیل می کند.

1. Overstretched

دوم، بر مبنای این پیش فرض نه ناتو دیگر با هیچ تهدید استراتژیک مواجه نیست، گفته شده که ناتو از یک ابزار استراتژیک به یک ابزار اخلاقی تبدیل شده است. این مفهوم، ناتو را به عنوان جامعه ای از ارزشهای لیبرال یا به عنوان یک فدراسیون صلح طلب در مفهوم کانتی^۱ معرفی می کند.^(۵) این نظریه بر آن است که موسسات امنیتی از دیگر نهادها متفاوت نیستند، زیرا آنها هم مجموعه به هم پیوسته ای از قواعد و رفتار مناسب را در بر دارند. ضرورت دارد که این قواعد و هنجارها ساکن نباشند و ممکن است به چالش کشیده شوند. بنابراین، وجود قواعد و هنجارها امکان منازعه را منتفی نمی سازد و یک نهاد با کارویژه منازعه و دفاع همچنان تعریف خود به عنوان یک نهاد را از دست نمی دهد. هسته اصلی این نظریه این است که ارزش ها و هنجارهای مشترک دمکراتیک برای استحکام اتحاد ناتو، امری حیاتی است و بر پایه همین هویت مشترک است که ناتو در بعد از جنگ سرد بر ارتقاء و گسترش دمکراسی تمرکز کرده است.^(۶)

توماس ریسه^۲ که منتقد دیدگاه های رئالیستی و نئورئالیستی در مورد ناتو^(۷) است اعتقاد دارد در وهله اول این تهدید شوروی نبود که اتحاد فرآتلانتیک را ایجاد نمود. به نظر وی ریشه های تکوین ناتو را باید در اتحاد فرانسه، انگلیس و امریکا در جریان جنگ جهانی دوم دید که نوعی احساس همبستگی و ارزش های مشترک ایجاد کرد. نقطه مرکزی این ارزشهای مشترک هم اصل دمکراسی بود. به نظر ریسه، مطالعه ناتو روشن می سازد که کشورهای دمکراتیک می توانند یک نهاد امنیتی ایجاد کنند که بر اساس همان اصول دمکراتیک که نظام های داخلی خود آنها اداره می شود مبتنی باشد.^(۸) افراد دیگر تاکید بیشتری بر هویت فعلی دمکراتیک ناتو با عنایت به اصلاحات پس از جنگ سرد دارند. بر این اساس بازتعریف هویت ناتو بخشی از تلاش برای یافتن فلسفه وجودی آن است.^(۹) در این راستا روند گسترش از لحاظ بازتعریف فلسفه وجودی ناتو، حیاتی توصیف می گردد. مثلا بارانی^۳ مطرح می کند که عضویت تدریجی کشورهای اروپای شرقی، برای ناتو یک راه حل موجه و قابل قبول برای پاسخ به بحران هویت خود پس از جنگ سرد فراهم کرد.^(۱۰)

1. Kantian Pacific Federation

2. Thomas Risse

3. Zoltan Barany

بررسی و آزمون ادعای ناتو به عنوان یک جامعه دموکراتیک روشن می‌سازد که تعریف هویت ناتو بر اساس دموکراسی، مساله ساز است. خود ناتو یک سازمان مبتنی بر حاکمیت قانون نیست و از آنجا که هیچ مشروعیت مستقیمی در ناتو وجود ندارد، تصورکردن این سازمان به عنوان یک جامعه امنیتی دموکراتیک دشوار می‌نماید. در واقع، نسبت دادن مشروعیت دموکراتیک به سازمانی که نه دستور کار دموکراتیک دارد و نه از یک ساختار دموکراتیک تصمیم‌گیری مانند رای اکثریت برخوردار است، واقع‌گرایانه نیست. برخی از اعضای ناتو از جمله ترکیه و یونان در مقاطعی از دوران عضویت، کشورهای غیردموکراتیک بوده‌اند. در جریان پذیرش اعضای جدید هم برخی کشورها بویژه رومانی با چنین معیاری سازگار نبودند. نتیجتاً، این ادعا که دموکراسی یک ضرورت برای عضویت در ناتو است با چالش مواجه می‌گردد.

منتقدان گسترش ناتو در غرب اعتقاد دارند که این سازمان باید ویژگی جوهری خود به عنوان یک سازمان دفاعی را حفظ کند. آنها از هویت جدید ناتو به عنوان سازمانی که بیشتر بر معیار ملاحظات سیاسی و تبعیت از اصول دموکراتیک عضو می‌پذیرد، به جای این که ظرفیت مشارکت نامزدهای عضویت در اقدامات نظامی را مورد توجه قرار دهد، اظهار نگرانی می‌کنند. از نظر آنها اگر هنوز خطرات بالقوه جدی برای امنیت اروپا وجود داشته باشد، نگرش به ناتو به عنوان یک پروژه اخلاقی به جای یک نهاد استراتژیک، خطرات زیادی به دنبال خواهد داشت.

از سوی دیگر جان روگی^۱ با رد ارزشهای دموکراتیک و چندجانبه‌گرایی در ناتو، می‌گوید که با توجه به شاخصه ناتو به عنوان سازمانی متشکل از دولتها، در بهترین حالت می‌توان آن را ملهم از اصول چندجانبه‌گرایی دانست. به عقیده وی سازمانهایی از این دست نباید با چندجانبه‌گرایی مشتبه شوند. ناتو برای بقای بیشتر است که خود را یک سازمان چندجانبه قلمداد می‌نماید. روگی نتیجه می‌گیرد که ناتو جزء ترتیبات امنیتی چندجانبه نیست زیرا ترتیبات امنیتی چندجانبه بر نظریه «امنیت دسته جمعی»^۲ تکیه می‌کند در حالی که ناتو مفهوم «دفاع دسته جمعی»^۳ را مد نظر دارد.^(۱۱)

1. John Ruggie.

2. Collective Security.

3. Collective Defence

تحولات پس از حادثه ۱۱ سپتامبر نشان داد نه هدف بیبیدی ناتو همچنان امیسی خواهد ماند. اهمیت این حادثه در این بود که اولاً به عینیت بخشیدن به تهدیدات مورد ادعای طرفداران تداوم ناتو کمک کرد و ثانیاً در واکنش به این حادثه، اعضای ناتو در همبستگی با ایالات متحده، برای نخستین بار به ماده پنج منشور این سازمان استناد کردند. البته این نقطه عطف تاریخی، مقارن با دورانی بود که دولت بوش متأثر از اندیشه های نومحافظه کاران، برگ جدیدی را در سیاست خارجی امریکا مبتنی بر بی اعتنائی به متحدان گشوده بود. در نتیجه، هیجان زدگی متحدان امریکا در ناتو در استناد به ماده پنج منشور خیلی زود به سرخوردگی و حتی پشیمانی مبدل شد و عرصه جدیدی از بحران هویت را به روی ناتو گشود.

دیدگاهها در مورد گسترش ناتو

در خصوص گسترش ناتو به طور مشخص دو دیدگاه حداکثری و حداقلی ارائه شده است. سیاستمدارانی چون استروب تالبوت^۱ و برژینسکی طرفدار گسترش هر چه بیشتر ناتو بوده و صاحب نظرانی مانند دان ریتر^۲ با آن مخالفت نموده اند.^(۱۲) در مناظره فکری تالبوت و ریتر سه سوال مطرح شده است:^(۱۳)

آیا گسترش ناتو، امنیت را برای این اتحاد در مقابل تهدیدات خارجی افزایش می دهد؟ آیا گسترش ناتو دموکراسی را ارتقاء می دهد؟ و آیا گسترش ناتو باعث ارتقای ثبات در اروپا می شود؟

به عقیده تالبوت، ناتوی گسترش یافته به معنای امنیت بیشتر برای تعداد بیشتری از اروپایی ها است. ریتر می گوید: گسترش ناتو باعث شده تهدید تهاجمی روسیه برای اروپا احیا شود و گسترش بیشتر ناتو ممکن است روابط بین روسیه و غرب را وخیم تر سازد. به نظر وی گسترش بیشتر، ناتو را تضعیف می کند چون هر چه این سازمان اعضای بیشتری داشته باشد تصمیم گیری در آن دشوارتر می شود.

حامیان توسعه ناتو مدعی بوده اند که روند گسترش، به ایجاد ثبات در اروپای شرقی از سه جهت کمک می کند: اول، تعهد قوی غرب به کشورهای بلوک شرق سابق باعث

1. Strobe Talbott.
2. Dan Reiter.

بازدارندگی تجاوزات آتی روسیه می شود. این در حالی است که صاحب‌نظران مخالف گسترش ناتو معتقدند که حتی روسیه ستیزه جو نمی تواند با اتکاء بر نیروی نظامی خود به اروپا تجاوز نماید. لاورنس فریدمن^۱ به صراحت می گوید که هیچ دلیلی وجود ندارد که روسیه همچنان به عنوان یک قدرت بزرگ تلقی گردد.^(۱۴) دوم، گسترش ناتو احتمال منازعه بین اعضای ناتو را کاهش می دهد و آنها را ناگزیر می کند به دنبال راه حل مسالمت آمیز منازعات بروند. سوم، این روند باعث توسعه دموکراسی در منطقه و در نتیجه تحکیم ثبات می گردد چرا که دموکراسی ها با هم نمی جنگند. مفهوم اخیر که توسط سیاستمداران امریکایی مطرح شده از حمایت برخی از صاحب‌نظران ادبیات روابط بین الملل برخوردار شده است.^(۱۵) در مقابل، مخالفان گسترش می گویند که هیچ یک از کشورهای عضو و نامزدهای عضویت، مشکلات ثبات داخلی نداشتند. جالب این که کشورهایی که در صدر فهرست نامزدهای عضویت در ناتو بودند ثبات کامل داشتند و کشورهایی که با مشکل بی ثباتی مواجه بودند در انتهای فهرست قرار داشتند.

برژینسکی در کتاب صفحه شطرنج بزرگ^۲، ناتو را به عنوان ابزار یک استراتژی همگرا، جامع و بلندمدت جهت مشارکت در توسعه بیشتر روابط بین الملل صلح آمیز و دوستانه برای اوراسیا قلمداد می کند. گرچه وی تایید می کند که تجاوز عمده علیه یکی از اعضای ناتو در محیط استراتژیک فعلی و آینده غیرمحمول است، پیش بینی می نماید که آینده ناتو به داشتن قابلیت‌های لازم جهت انجام ماموریت‌های آتی بستگی خواهد داشت.^(۱۶)

بحث و مناظره فکری در خصوص گسترش ناتو همچنان در محافل علمی و سیاسی غرب دنبال می شود. در عمل، با طرح مفاهیمی چون ناتوی جهانی از سوی رهبران این سازمان، دیدگاه طرفداران گسترش ناتو تفوق یافته است.

پیامدهای منفی گسترش ناتو برای این سازمان

در یک تقسیم بندی کلی، پیامدهای منفی گسترش ناتو برای این سازمان در سه قالب کلی مفهومی و هویتی (نگاه نظری)، ابعاد استراتژیک (نگاه راهبردی) و ابعاد عملیاتی

1. Lawrence Freedman
2. The Grand Chessboard

(نهاد میدانی) قابل احصاء می باشد. این ابعاد در نقاطی مکمل هم بوده و با یکدیگر همپوشی پیدا می کند.

الف. پیامدهای منفی در ابعاد مفهومی و ساختاری

۱. گسترش ناتو با این بحران نظری مواجه است که از ابتدا این بحث بدون تعریف مشخص مرزها و حدود و ثغور استراتژیک و محدوده ژئوپلتیک آن صورت گرفته است. گرچه تمام اعضای ناتو در سال ۱۹۹۴ در مورد پذیرش اعضای جدید و سیاست درهای باز توافق کردند، اما آنها در مورد شتاب، زمان بندی، جهت گیری و حد و مرز پذیرش اعضای جدید هم عقیده نبودند. این سوال اساسی همچنان بدون پاسخ مانده که چگونه ناتو می تواند بدون این که بیش از حد فراخ شود گسترش یابد. در حالی که این ابهام مفهومی، هنوز گریبانگیر ناتو می باشد، طرح مفاهیم جدیدی چون ناتوی جهانی بر عمق بحران هویتی این سازمان خواهد افزود.
۲. ناتو هرگز به طور کامل به این پرسش اساسی پس از جنگ سرد در مورد چگونگی حفظ یک ائتلاف امنیتی که برای مواجهه با یک تهدید نظامی ایجاد شده بود که دیگر وجود خارجی ندارد، پاسخ نداده است. تهدیدهایی که به عنوان دلایل جدید برای تداوم بقای ناتو مطرح شده به اعتقاد برخی صاحب نظران نمی تواند به عنوان فلسفه وجودی برای ناتو قلمداد شود و اساسا با تهدیدی چون شوروی و کمونیسم متفاوت است. مفهوم هویت در ناتو هنوز دچار تزلزل است و تعاریف جدید از ناتو متأثر از چالشهای مختلف، نهادینه نشده است. به بیان دیگر ناتو هنوز در یک مرحله انتقالی و عدم قطعیت دست و پا می زند. پس از سقوط شوروی، ناتو تلاش کرد به مرور به تجدید نظر در مفاهیم استراتژیک خود بپردازد اما این تلاشها هیچ گاه منجر به شکل گیری عنصر مشروعیت و اقناع نشده است.
۳. اعضای جدید ناتو و نامزدهای عضویت، تصورات بسیار متفاوتی در مورد علت و انگیزه الحاق به ناتو دارند. این از نقطه ضعف های بزرگ ناتو در حال حاضر است. اعضای قدیمی تر، تصویری از ناتو به عنوان یک پروژه اخلاقی کم خطر در ذهن دارند و اعضای جدیدتر به ناتو به عنوان تضمین استراتژیک استقلال خود در مقابل احیای

اجتناب ناپذیر قدرت روسیه می نگردد. روشن است که وقتی اعضای یک اتحاد امنیتی چنین تصورات و اهداف متفاوتی از عضویت داشته باشند، می توان گفت آن اتحاد با یک بحران عمیق مفهومی مواجه است.

۴. مفهوم جهانگرایانه از ناتو مبهم و ناقص است و افزودن بر حوزه جغرافیایی و فهرست فعالیت‌های این سازمان، آن را با دوام تر نخواهد ساخت. در روند توسعه ناتو، این سازمان با فعالیت‌های غیرمرتبط با اهداف خود مواجه خواهد شد که هزینه های سیاسی و اقتصادی هنگفتی خواهد داشت و احتمال ناکامی و شکست در آنها بالا خواهد رفت. تقابل دو مفهوم گسترش جغرافیایی و گسترش عمقی به تفوق مفهوم نخست انجامیده است، بدون این که پیامدهای چنین رویکردی به طور دقیق ارزیابی گردد.

۵. یکی از ابعاد مغفول در بحث گسترش ناتو، تعیین مرزهای نظری و مفهومی بند عملیاتی منشور ناتو یعنی ماده پنج است. بر اساس ماده پنج منشور ناتو، حمله به هر یک از اعضا، به منزله حمله به کل آنها تلقی خواهد شد. در روند گسترش ناتو، ابهام پیچیده ای در مورد ماده پنج حاکم شده و مشخص نیست این ابهام چگونه باید برطرف شود. از سویی بر اساس سابقه تاریخی، با تجربه خروج فرانسه از فرماندهی نظامی ناتو و نیز امتناع اسپانیا از قرار دادن نیروهای خود تحت فرماندهی ناتو، عملاً کشورهای عضو ناتو بودند، بی این که تحت پوشش ماده پنج قرار گیرند. از سوی دیگر به لحاظ نظری مشخص نشده که پوشش ماده پنج برای اعضای جدید ناتو به چه شکل خواهد بود. اساساً هر کشوری که در ناتو پذیرفته می شود باید تضمین های دفاع دسته جمعی موجود در منشور ناتو را دریافت کند. این تضمین ها از جمله شامل گسترش چتر هسته ای به تمام اعضای سازمان می شود. با این وجود، اعضای جدید با تهدیدات امنیتی خارجی از نوعی که ناتو باید با آن مقابله کند مواجه نیستند. آنها بیشتر با چالشهای داخلی یا قومی مواجه هستند که تضمین امنیتی ناتو در آن موارد جای بحث و تامل دارد. در این خصوص باز ابهام ساختاری ناتو روشن می گردد.

ب. پیامدهای منفی در ابعاد استراتژیک

۱. با حضور گسترده نیروهای امریکایی در اروپا و در پرتو چتر هسته ای ایالات متحده،

با رویی سه‌گانه از ایفای سهم خود در حوزه دفاعی شانه خالی کرده‌اند. به گونه‌ای که در طول جنگ سرد، آمریکا بیشتر از خود اروپایی‌ها برای تامین امنیت اروپا هزینه کرد. این پدیده باعث نوعی عدم توازن شده که اصطلاحاً به آن «سواری رایگان»^۱ اروپایی‌ها می‌گویند. گفته می‌شود علاقه زود هنگام اروپا جهت دعوت از تعداد بیشتری از کشورها برای عضویت در ناتو، در همین چارچوب بوده است. در واقع آنها دیگران را دعوت می‌کردند تا به این سواری رایگان بپیوندند. کشورهایی که پس از جنگ سرد عضو ناتو شدند نمی‌توانند مشارکت قابل توجهی در عملیاتهای ناتو داشته باشند. این کشورها همچنان مصرف‌کننده امنیتی هستند که خود در تولید آن نقش چندانی ندارند.

۲. با پیوستن اعضای جدید نامتجانس به ناتو، شکاف سنتی درون این سازمان بین علایق و توانایی‌های اعضای اروپایی و آمریکا پیچیده‌تر شده و خطر ایجاد یک اتحاد سه‌وجهی شکل گرفته است.^(۱۷) یک وجه این اتحاد امریکاست که درگیر مفهوم «انقلاب در امور نظامی»^۲ و نسل جدیدی از تسلیحات برای خود می‌باشد، در سوی دیگر انگلیس، فرانسه و آلمان، که در حال مدرنیزه کردن برخی از بخش‌های نظامی خود هستند و در عین حال دغدغه مفهوم هویت دفاعی اروپایی را نیز در سر می‌پروراند و نهایتاً، دیگر اعضای ناتو که با فاصله زیاد در پشت سر آنها با نوسان حرکت می‌کنند. خطر قطبی شدن ناتو و عدم تمرکز واحد جهت توسعه توان نظامی این سازمان یک تهدید جدی برای آن است.

۳. گسترش جغرافیایی ناتو هم مسئولیتها و حوزه نفوذ و هم آسیب‌پذیری‌های آن را افزایش داده است. ناتو در سالهای اخیر به طور همزمان از سویی در حال گسترش و از سویی دیگر در حال از دست دادن انسجام و همبستگی درونی و توخالی شدن بوده است. عضویت در ناتو برای برخی اعضای جدید، جایگزین همگرایی اساسی تر سیاسی و اقتصادی در درون غرب شده و همان گونه که در بحث گسترش اتحادیه اروپایی هم مشاهده گردید، برخی اعضای جدید ناتو از این سازمان استفاده ابزاری نموده‌اند.

1. Free Riding

2. Revolution in Military Affairs

۴. برخی اعضای جدید ناتو از قبیل اسلواکی و مجارستان، رومانی و مجارستان، رومانی و اوکراین و استونی و روسیه با هم مشکلات تاریخی و مرزی دارند. معیارهای عضویت در ناتو برای اعضای جدید اجبار و انگیزه ای برای حل و فصل اختلافات خود با هم ایجاد نکرده است. ناتو تاکنون برای کاهش منازعات درون خود توفیق چندانی نداشته است. در حالی که این سازمان در حل و فصل تنها منبع منازعه در داخل خود یعنی یونان و ترکیه در طول جنگ سرد تاکنون ناکام بوده است، خطوط شکاف جدید، ناتو را بیش از پیش با چالشهای جدید مواجه ساخته است. از سوی دیگر پذیرش برخی کشورها و در انتظار نگه داشتن برخی دیگر باعث گسترش شکافها بین اعضای جدید و کشورهای غیر عضو در اروپای شرقی و بالکان شده است. پس از خروج نیروهای نظامی روسیه از اروپای شرقی، گسترش ناتو مجدداً منطقه را نظامی کرده و این خطر ایجاد شده که اعضای جدید ناتو در آینده این سازمان را به ورطه منازعات قومی و مرزی که با همسایگان غیر عضو ناتو دارند، بکشانند.

۵. از ابتدای مطرح شدن بحث گسترش ناتو، منتقدان هشدار می دادند که گسترش ناتو باعث وخامت روابط با روسیه می شود و این کشور را از همکاری در موضوعاتی چون کنترل سلاحهای استراتژیک و بحران بالکان دور ساخته و باعث بروز ملی گرایی افراطی در آن خواهد شد.^(۱۸) در همین راستا جرج کنان در مقاله ای گفته که گسترش ناتو سرنوشت سازترین اشتباه کل دوره پس از جنگ سرد بوده است.^(۱۹) از آنجا که تضمین های امنیتی ناتو شامل تضمین های هسته ای امریکا به همسایگان اروپایی روسیه می شود، مسکو آن را عملی خصمانه و نشانه احیای منطق جنگ سرد می داند. از دیدگاه روسها از میان چند تهدید امنیتی اساسی برای روسیه، سه خطر از ناتو نشأت می گیرد^(۲۰) (اول، تلاش برای نادیده گرفتن منافع امنیتی روسیه در چارچوب حل و فصل مسائل امنیت بین المللی. دوم، ایجاد گروه بندی های نظامی که توازن قوای فعلی در مرزهای روسیه را بر هم می زند و سوم، گسترش اتحادهای نظامی به قیمت تضعیف امنیت روسیه و متحدانش.

بهرحال، گسترش ناتو از طرف روسها یک اقدام خصمانه تلقی شده و این کشور را به سمت ایجاد یک اتحاد امنیتی ضدغربی با چین و سایر کشورهای منطقه در قالب

«سازمان شانکهای» کشانده است. این اقدام، ناتو را بناگزیب با یک رقیب جدید مواجه ساخته که باید برای تعامل یا تقابل با آن، هزینه های مادی و معنوی زیادی صرف نماید. ناتو همچنان به عنوان چالشی برای منافع امنیتی روسیه تلقی می گردد و مسکو نمی خواهد نقش اصلی امنیتی در اروپا توسط ساختاری ایفا شود که خود دسترسی مستقیمی به آن ندارد.

برخی صاحب نظران معتقدند که سیاست دولت پوتین در خصوص ناتو بر مبنای یک عملگرایی هوشمندانه، ناتو را خلع سلاح کرده است.^(۲۱) از این منظر، ناتو یک یادگار ناخواسته باقی مانده از جنگ سرد است که مسکو باید یاد بگیرد با آن زندگی کند. در عمل گرایی جدید روسیه، گرچه این کشور، ایجاد یک جایگزین برای ناتو را ترجیح می دهد، ولی اگر ابزارهای لازم برای شکل گیری این جایگزین و تضعیف ناتو وجود نداشته باشد، بهتر است مدتی با این وضعیت همراهی نماید تا این که مجددا وارد یک منازعه طاقت فرسا با ناتو نشود. روسیه با سیاست توام با نوسان خود در قبال ناتو، ضمن استفاده از فرصت برای احیای قدرت خود و گسترش گرایشهای ملی گرایانه، از این گرایشها به عنوان بهانه ای برای امتیازگیری از غرب استفاده نموده است.

ج. پیامدهای منفی در ابعاد عملیاتی

۱. گسترش ناتو و افزایش اعضای آن باعث شده تصمیم گیری در درون این سازمان، دشوارتر باشد. هر چه اعضای بیشتری جذب ناتو شوند رسیدن به اجماع، بویژه در امور حفظ صلح و عملیتهای خارج از محدوده جغرافیایی ناتو دشوارتر خواهد شد. یکی از بزرگترین چالشهای ناتو جلب حمایت سیاسی تمام اعضا از اقدامات و ماموریتهای این سازمان است. این مساله حیاتی، پس از گسترش ناتو به شدت دچار خدشه شده است. اعضای جدید معمولا تمایلی برای مشارکت در عملیتهای نظامی در حوزه های خارج از قلمرو ناتو و حتی در داخل اروپا نداشته اند. شمار قابل توجهی از اعضا ابداء تمایل ندارند که نیروهای خود را در مناطقی که حتی احتمال خطر وجود دارد اعزام کنند. نمونه افغانستان یک الگوی بارز از ناکامی ناتو در ایجاد اجماع مفهومی و عملی در یک عملیات خارج از خانه است. سه کشوری که در مرحله اول گسترش به عضویت ناتو

درآمدند حاضر نشدند مشارکت جدی در عملیات کوزوو داشته باشند، در جمهوری چک، عملیات کوزوو شکافهای آشکاری در نظام حقوقی و روند تصمیم گیری اجرایی این کشور ایجاد نمود. در نهایت دولت این کشور به صراحت امتناع خود را از مشارکت در جنگ علیه صربستان اعلام نمود. دولت مجارستان هم هشدار داد که اجازه اشغال صربستان از طریق خاک خود را نمی دهد. به طور کلی، گسترش ناتو ایجاد اجماع در مورد عملیاتی که در چارچوب ماموریت اولیه این سازمان تعریف نشده را دشوار ساخته است.

۲. هزینه های مالی گسترش ناتو باعث تضعیف این سازمان و پیچیده شدن تصمیم گیری در داخل آن شده است. آمار رسمی در مورد هزینه های گسترش ناتو چندان شفاف نبوده است. بر اساس برآورد دفتر بودجه کنگره امریکا گسترش ناتو ۱۲۵ میلیارد دلار در طی ۱۳ سال هزینه داشته است. برخی نهادهای غیردولتی نیز رقم ۷۰ میلیارد دلار را مطرح می کنند.^(۲۲) این نوسان در برآوردها به تعریف متفاوت از ابعاد هزینه های گسترش و ارزیابی های متفاوت از عوامل استراتژیک و سیاسی تاثیرگذار بر هزینه ها باز می گردد. این هزینه ها که بیشتر صرف بازسازی و هماهنگ نمودن سطح توان نظامی اعضای جدید با استانداردهای ناتو شده و تا سالها باید ادامه یابد، ناتو را با مشکل کمبود منابع برای چالشهای فوری تر مواجه ساخته و خواهد ساخت. در این میان، بسیاری از اعضای جدید ناتو حاضر نشده اند هزینه های لازم را برای ارتقاء و بهبود ساختارهای نظامی خود اختصاص دهند و انتظار دارند که این منابع از سوی ناتو (ایالات متحده و کشورهای قدرتمند اروپایی) تامین شود.

۳. به عقیده سایمون^۱، تجربه عملکرد اعضای جدید ناتو، سه شکاف اساسی را که می تواند بر روند آینده گسترش ناتو تاثیر بگذارد نشان می دهد: اول، به دلیل تمایلات سیاسی شدید کشورهای داوطلب عضویت جهت الحاق هر چه زودتر به ناتو، ابعاد کاربردی مانند مدرنیزه کردن ساختارها صرفا یک روند تقلیدی بوده است. این امر باعث شد در هنگام پیوستن به ناتو، کلیت نظام سیاسی این کشورها آماده عضویت در ناتو نباشد. دوم، تنها ۱۵ درصد از نیروهای نظامی اعضای جدید مطابق با

1. Simon

در - ی - و - توسعه یافته است. این وضعیت باعث ایجاد ساختارهای دوگانه در درون ناتو شده است. سوم، از سویی همسان شدن با استانداردهای ناتو فراتر از ظرفیتهای فیزیکی اعضای جدید است و از سوی دیگر جذب گروه بزرگ و نامتجانس اعضای جدید هم خارج از ظرفیت ناتو بوده است.^(۲۳)

۴. دستور کار جدید توسعه طلبانه ناتو دو ماموریت را مد نظر قرار داده است: توسعه ثبات در اروپای غیر ناتو و ارتقاء امنیت در اروپای مرکزی و شمالی. علی رغم ادعای ناتو مبنی بر توسعه ثبات در اروپا، از سال ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۵ ناتو در حفظ ثبات و ممانعت از بروز جنگ در بالکان ناکام ماند. وقتی این سازمان در توقف جنایت علیه بشریت در بوسنی و کوزوو ناکام مانده است، بدون شک وقتی بخواهد با منازعات پیچیده نژادی در سایر نقاط مواجه شود حرفی برای گفتن نخواهد داشت. اشتباه بزرگ رهبران ناتو این بود که فلسفه وجودی این سازمان را مرتبط با توسعه ثبات دانستند. کشورهای که در صدر فهرست عضویت در ناتو بودند کاملاً ثبات داشتند و بر عکس کشورهای که از بی ثباتی سیاسی رنج می بردند در انتهای فهرست قرار گرفته بودند!

۵. گسترش ناتو باعث پیشبرد دموکراسی نشده و نخواهد شد. سابقه دوره جنگ سرد این امر را به خوبی نشان می دهد. الحاق به ناتو لزوماً باعث توسعه دموکراسی در اعضای آن نشده است. عضویت در این سازمان در دموکراتیزه شدن سه کشوری که در ۱۹۹۹ ملحق شدند هم نقشی ایفا نکرد. این در حالی است که ادعای توسعه دموکراسی، یک توجیه اساسی گسترش ناتو در افکار عمومی به شمار می رود. ترکیه نمونه ای از دموکراتیزه شدن متزلزل علی رغم عضویت در ناتو بوده است. این کشور سه بار فروپاشی دموکراسی را در ۱۹۶۰، ۱۹۷۱ و ۱۹۸۰ تجربه نمود. هیچ یک از این رخدادها ناتو را بر آن نداشت تا ترکیه را بیرون کند یا مورد تحریم و تنبیه قرار دهد.

جمع بندی

آسیب شناسی گسترش ناتو برای این سازمان که در نوشتار حاضر مطرح شد، مشخص می کند که ناتو در چشم انداز گسترش بیشتر با چالشهای متعددی مواجه خواهد بود. صاحب نظران مسائل استراتژیک همواره در مورد عدم توجه به پیامدهای ژئواستراتژیک

گسترش ناتو هشدار داده اند. از نظر آنها باید بررسی شود که گسترش اتحادی که تاکنون این قدر مساله ساز بوده، چگونه در ابعاد مفهومی، استراتژیک و عملیاتی قابل اجراست. بدون در نظر گرفتن این ملاحظات و پایان دادن به این ابهامات، گسترش بیشتر ناتو یک ژست بی معنی خواهد بود.

بارانی ضمن بر شمردن موارد کوتاهی های اعضای جدید ناتو در انجام وظایف خود، می گوید که گسترش ناتو روندی ناقص بوده است، زیرا اعضای جدید در اجرای تعهدات خود برای عضویت، ناکام بوده اند. وی خواهان اصلاح اساسنامه ناتو و افزودن بندی به آن شده است که اعضای که در اجرای تعهدات خود ناتوان بوده اند از سازمان اخراج شوند. به عقیده وی حتی اعضای قدیمی ناتو قادر نبوده اند تعهد خود را برای اختصاص سه درصد از تولید ناخالص داخلی برای هزینه های دفاعی، اجرا نمایند.^(۲۴)

هنوز بحث مفهومی در مورد چگونگی و زمان توسعه بیشتر ناتو در درون این سازمان ادامه دارد و ناتو باید تصمیم بگیرد که آیا همچنان از الگوی گسترش جغرافیایی پیروی کند یا گسترش عمقی را در دستور کار خود قرار دهد. به عبارت دیگر به همه متقاضیان عضویت خوشامد گوید یا شمار محدودی از اعضای موجود را برای عملیاتیهای ناتو انسجام دهد. حتی برخی مطرح کرده اند که به جای ناتو، باید سازمان امنیت و همکاری در اروپا تقویت شود زیرا ناتو در حل و فصل مسائل، بدون قوه قهریه نقطه ضعف دارد.

در مورد آینده ناتو، برخی گفته اند که هزینه های حاشیه ای حفظ ناتو از هزینه های ایجاد یک سازمان جدید امنیتی افزون تر بوده است.^(۲۵) به همین دلیل تاکید می گردد که آینده ناتو به توان مستمر آن جهت تضمین امنیت به هزینه ای کمتر از دیگر سازمانها بستگی خواهد داشت. آینده ناتو علاوه بر هزینه های مذکور، به بازیابی اعتماد متقابل بین اعضای آن نیز بستگی دارد. امریکا با گسست از اصول چندجانبه گرایی، اجماع ارزشی درون ناتو را به چالش کشیده و با تمرکز بر «ائتلاف موافقان»^۱ و این ایده که «ماموریت، ائتلاف را مشخص می کند»^(۲۶)، بیش از پیش اصل تقسیم ناپذیری امنیت در داخل ناتو را به کنار نهاده است.

در حال حاضر دو مساله اساسی در ناتو مطرح است: این که ناتو باید ادعای نقش جهانی تری داشته باشد؟ و آیا باید گرجستان و اوکراین، دو جمهوری شوروی سابق را هم

1. Coalition of Willing

چون استرالیا، نیوزلند، کره جنوبی و ژاپن خواهد بود که پیامدهای غیر قابل پیش بینی در خصوص ماده پنج ناتو خواهد داشت. اروپایی ها نگران هستند که ناتوی جهانی، امریکا را از اروپا بیشتر دور نماید. همچنین ناتوی جهانی می تواند باعث تشکیل و تقویت اتحادهای متقابل گردد که هم اکنون نمونه ای از آن در قالب سازمان شانگهای شکل گرفته است.

تعاریف جدید از ناتو و ماموریت‌های آتی آن^(۲۸) مبتنی بر دیدگاه های توسعه طلبانه و جهانگرا و گسترش سه گانه این سازمان مبتنی بر توسعه عملکردها، عضویت و حوزه مسئولیت به شیوه ای طرح ریزی شده که کارایی، اعتبار و انسجام بلندمدت آن را تضعیف خواهد نمود.

پی نوشت ها

۱. Sjurson, Helene (2004) , "On the Identity of NATO", International Affairs, Vol. 80, , p. 687

۲. برای نمونه ببینید:

Singer, Peter (2002) , "New Thinking on Transatlantic Security: Terrorism, NATO, and Beyod", Brookings Institution,

۳. برای نمونه ببینید:

Robbins, Stephen (2004), Organizational Behavior: Concepts, Controversies, Applications, 4th ed., Prentice Hall

۴. مشابه این الگو در مورد اتحادیه اروپایی دیده شده است. پس از بخشهای متعدد در اتحادیه در مورد اولویت گسترش عمقی یا جغرافیایی، در عمل الگوی دوم به وقوع پیوست و نتیجتاً اتحادیه اروپایی در حصول همگرایی عمقی بویژه در حوزه سیاست خارجی و دفاعی مشترک با چالشهای مختلف مواجه شده که نمونه عینی آن در جریان جنگ عراق مشاهده گردید.

گرچه این تحلیلگران از ادبیات متفاوتی برای توصیف ناتو استفاده می کنند، همگی بر اهمیت نجاهاى دمکراتیک و دیدگاه کانتی از فدراسیون صلح طلب برای مفهوم سازی از ناتو تاکید کنند. در همین راستا گفته می شود توافق هایی چون مشارکت برای صلح و ایجاد شورای نارکت یورو-آتلانتیک نمونه های گسترش فدراسیون صلح طلب در ورای مرزهای خود ناتو هستند. ببینید:

Waterman, Harvey and Zagrocheva, Dessie, (Winter 2001), "Correspondence: NATO and Democracy, International Security" 26, , pp. 221-27

6. Sjurson, Helene (2004) , "On the Identity of NATO", International Affairs, Vol. 80, p. 688

۷. دیدگاه های رئالیستی و نئورئالیستی از ناتو، بر ضرورت وجود تهدید استراتژیک مشترک به عنوان فلسفه وجودی ناتو تاکید می کند و در فقدان تهدید شوروی، تلاش می کند احتمال احیای قدرت روسیه، بنیادگرایی اسلامی و تروریسم را به عنوان جایگزین تهدید شوروی برای توجیه استمرار بقای ناتو قلمداد نماید.

8. Risse, Thomas, (1995), Cooperation Among Democracies: the European Influence on US Foreign Policy, Princeton: Princeton University Press, , p. 223

9. Lucarelli, Sonia, (2002), "Peace and Democracy: the Rediscovered Link: the EU, NATO and the European System of Liberal Democratic Security Systems", Final Report, NATO Euroatlantic Partnership Council Research Fellowships

10 . Barany, Zoltan, (January 2004), "NATO's Peaceful Advance", Journal of Democracy 15, p.63

11. Ruggie, John Gerard, (1998)Constructing the World Polity, London: Routledge

۱۲. برای آگاهی بیشتر از ادبیات موافقان و مخالفان گسترش ناتو ببینید:

Hunter, Robert, (1999), "Maximizing NATO", Foreign Affairs, Vol. 78, No. 3, , pp. 190-203

Brawn, Michael, (1999), "Minimalist NATO", Foreign Affairs, Vol. 78, No. 3, , pp. 204-218

۱۳. برای آگاهی بیشتر از نظرات تالبوت و ریتر در مورد گسترش ناتو ببینید:

Talbott, Strobe, (1995), "Why NATO Should Grow", The New York Review of Books

Reiter, Dan, (2001), "Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy", International Security, 25.4, pp. 41-67

۱۴. به نقل از :

Legvold, Robert, (1999), The Three Russians: Decline, Revolution and Reconstruction, New York: Basic Books, , p.139

۱۵. این مفهوم توسط ژان کرک پاتریک سفیر سابق ایالات متحده در سازمان ملل، در کنگره آمریکا مطرح شد. ببینید:

"The Debate on NATO Enlargement," Senate Committee on Foreign Relations, 105th Cong., 1st sess., October-November 1997, p. 49.

همچنین برای اطلاع از مباحث نظری این مفهوم ببینید:

Lipson, Charles, (2003), Reliable Partners: How Democracies Have Made a Separate Peace, Princeton: Princeton University Press

16. Brezezinski, Z., (1998), The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives, New York: Basic Books, p. 86

17. Hunter, Robert, (1999), "Maximizing NATO's Reach", Foreign Affairs, Vol. 78, No. 3, p. 197

۱۸. برای اطلاع از نظرات برخی از این منتقدان ببینید:

Friedman, Thomas, (Jan. 22, 1999), "The Grand Bargain", New York Times, p. 25
Clark, Doug, (Apr. 4, 1995), "Russia May Suspend CFE Cuts if NATO Expands", OMRI Daily Digest

19. Kennan, George, (Feb. 5, 1997), "A Fateful Error", New York Times, P. A19

20. Sedivy, Jiri, "The Puzzle of NATO Enlargement", Contemporary Security Policy, Vol. 22, No. 2, p. 9

21. Baranovsky, Vladimir, (2001), "NATO Enlargement: Russia's Attitudes", IISS/European Security Forum, Brussels, p. 4

۲۲. آمار برگرفته از:

Center for Defense Information, <http://www.edi.org/issues/wme/oob.html>

Sedivy, Jiri, Ibid, p. 11

23. Barany, Zoltan, (2003), Future of NATO Expansion: Four Case Studies, Cambridge University Press, p. 34

24. Wallander, Celeste, (2002), "Institutional Assets and Adaptability: NATO After the Cold War", International Organization 54:4, p. 731

۲۵. اشاره به سخنان رامسفلد وزیر دفاع سابق امریکا که "ماموریت، ائتلاف را مشخص می کند و ائتلاف نباید ماموریت را تعیین نماید".^۱

۲۶. بوش در آوریل ۲۰۰۷ مصوبه سنا را که از عضویت اوکراین، گرجستان و سه کشور بالکان در ناتو حمایت می کند، امضا کرد.

۲۷. در آوریل ۲۰۰۷ بوش مصوبه سنا را که از عضویت گرجستان، اوکراین و سه کشور بالکان حمایت می کند، امضا نمود.

۲۸. در سناریویی که برای آینده ناتو طراحی شده، اولاً به استحکام و نقش رو به رشد ناتو تأکید می گردد. ثانیاً، وظایف و کارکردهای جدید نظامی و سیاسی علاوه بر کارکردهای قدیمی به ناتو افزوده می شود. ثالثاً، ناتو گسترش سه گانه را در دستور کار خود قرار داده است که مبتنی بر توسعه عملکردها، عضویت و حوزه مسئولیت می باشد. نهایتاً، ناتو به جای توجه به حقوق بین الملل و سیستم سازمان ملل، هر دو را کنار نهاده و مدعی است که حق حاکمیت انحصاری دارد.