



مشورت با هم پیمانان: یک رؤیای ناممکن

DAVID D. NEWSOM نویسنده:

INTERNATIONAL AFFAIRS, VOLUME 63 NUMBER 2, SPRING 1987

منبع:

«اسکای بلت» در سال ۱۹۶۲ از سوی ایالات متحده، تصمیم به استفاده بامب‌های نوترونی در اروپای غربی در سال ۱۹۷۸، اعمال فشار برای اجرای پروژه لوله کشی گاز از سیبری به اروپای غربی در سال ۱۹۸۲، شدن ابتکار دفاع استراتژیک توسط رونالد ریگان رئیس جمهور آمریکا عملیات نظامی آمریکا در گرانادا در سال ۱۹۸۳ و پیشنهاد سال ۱۹۸۵، گسترش حدود مذاکرات سالت (۲)، را می‌توان ذکر کرد. فقدان تبادله نظر مورد عملیات نظامی آمریکا علیه لیبی، مشابه اقدامی است که جیمی کارتر رئیس جمهوری وقت آمریکا در سال ۱۹۸۰ برای نجات گروگانهای آمریکا از ایران به عمل آورد. عملیات نظامی برای نجات گروگانها وقتی صورت گرفت که بین آمریکا و انگلستان و سایر متحدین آمریکا در مورد اعطاء مجازاتهای اقتصادی علیه ایران مشورت‌هایی در جریان بود.

در این مقاله مسائل و مشکلات مربوط به تبادل نظر بین آمریکا و انگلستان مورد بحث قرار خواهد گرفت. در این مباحثات باید بین موضوعاتی که مربوط به روابط دو جانبه بین آمریکا - انگلستان است و آنهایی که به مسائل سیاسی و استراتژیک وسیعتر اروپایی و منطقه آتلانتیک مرتبط می‌باشند، فرق گذاشت. هر چند تبادل نظر در این دو مورد را نمی‌توان به طور کلی یکدیگر تفکیک کرد. موضوعی مانند کاربرد سلاح‌های هسته‌ای میان دو مسأله‌ای است که به اتحادیه آتلانتیک ارتباط دارد، معذالک انجام اقدامی مستلزم آنست که گفتگروهایی نیز با انگلستان به عمل آید که در مشکلات ویژه این کشور و روابط خاص آن با ایالات متحده آمریکا مورد نظر قرار گرفته باشد.

آمریکا و انگلستان

روابط بین آمریکا و انگلستان متکی بر پیوندهای تاریخی و قومی است اما این روابط همچنین بر سوابق همکاری منحصر به فرد در زمینه اطلاعاتی و هسته‌ای ناشی از جنگ جهانی دوم نیز مبتنی می‌باشد. این علاقه و پیوندها، دلیل اساسی برای لزوم تبادل نظر دو جانبه و نیاز به آن را توجیه

واکنش نامساعد انگلستان در مورد حمله هوایی آمریکا به لیبی، در ماه آوریل ۱۹۸۶، و درباره پیشنهاد رونالد ریگان رئیس جمهور آمریکا در ملاقات وی با میخائیل گورباچف، در اجلاس «ریکیاویک» در اکتبر ۱۹۸۶ راجع به برچیدن کلیه موشک‌های بالستیک، بار دیگر مسأله عدم کفایت تبادل نظرهای معمول بین آمریکا و انگلستان را در مسایل مهم سیاست خارجی مطرح ساخته است.

یکی از مفسران (ایوان لوارده)، اخیراً اظهار نظر کرده است که: «ایالات متحده آمریکا در مورد اغلب موضوعات مهم روز مانند خاورمیانه، لیبی، افغانستان، آمریکای مرکزی و آنگولا تقریباً با بی‌توجهی کامل به نظرات اروپائیان و معمولاً بدون مشورت جدی با آنها اقدام کرده و سیاست‌های خود را تعقیب می‌کند». وی با اشاره به مطالب ابراز شده توسط هنری کیسینجر تحت عنوان «سال اروپا» می‌افزاید: از آن موقع تاکنون، سال به سال رهبران سیاسی، نمایندگان مجلس، مفسران و عامه مردم با پافشاری، خواستار «تبادل نظر بیشتر و همکاری بهتر» با اروپا بوده‌اند. اما علی‌رغم کوشش‌هایی که در جهت بهبودی اوضاع به عمل آمده، هیچ‌گونه تغییر و تحول واقعی در این زمینه ایجاد نگردیده است. این نگرانی چیز تازه‌ای نیست. نخست وزیر انگلستان خانم مارگارت تاچر در ۲۹ ژانویه ۱۹۸۱ در مورد عدم هماهنگی بین کشورهای ماوراء آتلانتیک در ارتباط با تجاوز شوروی به افغانستان اظهار داشت: «کشورهای واقع در دو سوی آتلانتیک باید اطمینان داشته باشند که ترتیبات مربوط به برقراری هماهنگی در زمینه خط‌مشی و تصمیماتی که اتخاذ می‌شود به نحو احسن عمل می‌کند. هنگامی که افغانستان مورد تجاوز شوروی قرار گرفت، عملکرد ترتیبات مزبور خوب نبوده است و ما باید از این تجربه پند بگیریم».

حمله آمریکا به لیبی، پیشنهاد ریگان در ریکیاویک راجع به برچیدن موشک‌های بالستیک، و واکنش‌هایی که در مورد تجاوز شوروی به افغانستان نشان داده شد، جزء مواردی هستند که در سالهای اخیر مسأله عدم کفایت تبادل نظرهای معمول بین آمریکا و انگلستان را مطرح ساخته‌اند. موارد دیگری نیز در گذشته وجود داشته است که از آن جمله لغو کاربرد سیستم تسلیحاتی

روابط با انگلستان تنها ارتباط نزدیک آمریکا با اروپا نیست. ایالات متحده آمریکا همچنین منافع و پیوندهای مشترک مهمی با سایر دولتهای اروپایی به ویژه با جمهوری فدرال آلمان دارد. هر چند پیوندهای موجود با انگلستان از سوی جهان نزدیک تر است.

در زمینه امور اقتصادی موضوعات مهم مالی، بازرگانی، مالیاتی و مالی مهمی از قبیل هواپیمایی کشوری، بین طرفین حل و فصل شده است. یکی از شرکت کنندگان در گفتگوهای که بین انگلستان و آمریکا قبل از شکیل اجلاس ریکیاویک صورت گرفت، اخیراً مذاکرات مزبور را «بی عیب و نقص» خواند.

با آنکه قبل از استقرار سلاحهای هسته ای میان برد در اروپا، تبادل نظر های لازم صورت گرفته بود و ضمناً استقرار این سلاح ها در قاره اروپا، یک ابتکار اروپایی بود، ایالات متحده آمریکا شرایط خاص انگلستان را مورد توجه قرار داد و با این کشور مشورت نمود. به لحاظ وحدت نظریین رونالد ریگان و خانم چرچیل در مورد آفریقای جنوبی، تبادل نظرهای فیما بین در این باره بسیار نزدیک به است. در زمان حکومت کارتر، دولت انگلستان در موضوعات مربوط به بمباران و نامیبیا با آمریکا همکاری نزدیک داشت.

انگلستان همراه با کانادا، آلمان غربی، فرانسه و ایالات متحده آمریکا، طرف رسمی گروه تماسی بودند که در ارتباط با مسایل مزبور تشکیل گردیده و در زمان حکومت کارتر، ایالات آمریکا و انگلستان در مورد فروش اسلحه چین نیز مشورت های نزدیکی به عمل آوردند.

در مورد حمله آمریکا به لیبی، قبلاً نظر لندن در زمینه استفاده از پایگاه های آمریکا در انگلستان که هواپیمای ۱۱۱ - اف در آنجا مستقر می باشند، به نظر شده بود. روزنامه تایمز مورخ ۱۷ آوریل ۱۹۸۶ از قول خانم تاچر نوشت: «پرزیدنت ریگان هفته قبل به من اطلاع داد که ایالات متحده آمریکا در نظر دارد یک چنین اقدامی به عمل آورد. او با توجه به ترتیبات مشورتی ستونی که در طی سی سال گذشته بین دولتهای انگلستان و آمریکا همواره برقرار داشته، پشتیبانی ما را خواستار شده است». ترتیبات مشورتی که خانم تاچر به آن اشاره نموده، توسط «مالکولم روتور فور» در روزنامه «تایمز مالی» مورخ ۱۸ آوریل ۱۹۸۶ به شرح زیر توصیف گردیده است:

بخش معروف موافقت نامه بین آمریکا و انگلستان که بین اتلی و پرزیدنت ریگان در سال ۱۹۵۱ منعقد شد و وینستون چرچیل در سال ۱۹۵۲ آن را تأیید

کرده به شرح زیر می باشد:

«به موجب ترتیباتی که برای دفاع مشترک داده شده است، ایالات متحده آمریکا از برخی پایگاه های موجود در انگلستان استفاده خواهد نمود. این نکته را نباید مورد تأکید قرار می دهیم که استفاده از این پایگاه ها در یک وضعیت فوق العاده، براساس تصمیم مشترک دولت علیاحضرت ملکه انگلستان و ایالات متحده آمریکا و با توجه به شرایط زمانی صورت خواهد گرفت». بهر حال نباید نظر با انگلستان هنگام حمله به لیبی صرفاً در ارتباط با استفاده از پایگاه های آمریکائی بوده است.

ایالات متحده آمریکا تصمیم حمله به لیبی را بدون مشورت قبلی با انگلستان اتخاذ کرده است.

چند مقامات آمریکایی معتقدند که در این باره جای شگفتی نیست زیرا آمریکا در موارد متعدد نگرانی عمیق خود را از پشتیبانی سرهنگ معمر قذافی در زوربسم، به اطلاع انگلستان و سایر دولتهای اروپایی رسانیده بود. نگرانی هایی که برای انجام تبادل نظر و بر طرف کردن نارضایتی ها، پس از اعلام یک جانبه ایالات متحده آمریکا به عمل آمده، مشکلات جدی در ارتباط این کشور با متحدانش بوجود آورده است. پس از انصراف آمریکا از تولید بمب های نوترونی در سال ۱۹۷۸، پرزیدنت کارتر رئیس جمهوری وقت آمریکا هارولد براون وزیر دفاع آمریکا را برای «توضیح» علت اتخاذ این تصمیم به لندن اعزام داشت. پس از اجلاس ریکیاویک نظرات انگلستان و سایر متحدان آمریکا از مجاری مختلف ابراز و اظهار گردید و پرزیدنت ریگان با خانم تاچر در کمپ دیوید ملاقات کرد. حتی تصمیمی که درباره «اسکای بلت» اتخاذ شد در آن زمان موجب انتقادات شدیدی گردید، ملاقات موفقیت آمیزی بین طرفین در پی داشت که به برقراری همکاری متقابل در زمینه به کار گیری یک سیستم تسلیحاتی مشابه منتهی شد. معذک علی رغم کوششهای به عمل آمده در دو سوی اتلانتيک و نگرانی مستمر طرفین در این باره، هنوز مسایل جدی و مهمی وجود دارد که برای رهبران آمریکا و انگلستان مشکلات سیاسی ایجاد می کند.

واقعیت امر هر چه باشد، برداشت مردم انگلستان این بوده است که ایالات متحده آمریکا در هر یک از مواردی که فوقاً به آنها اشاره گردید بدون عطف

توجه کافی به موضوع رسمی انگلستان عمل کرده است. چنین برداشتهایی برای رهبران سیاسی انگلیس ایجاد مشکلات سیاسی خواهد کرد زیرا این تصور را به دست میدهد که آنها قادر به حفظ منافع انگلستان در روابطش با ایالات متحده آمریکا نیستند. تصمیمات سیاسی غیر قابل پیش بینی آمریکا بخصوص اگر مستلزم عملیات نظامی بوده و یا به جهاتی دیگر خطرناک تلقی شود، رهبری آمریکا را در اتحادیه غرب در معرض تردید قرار می دهد و صداهایی را که خواستار یک اروپای مستقل تر هستند تقویت می کند.

این امر به نوبه خود بر برداشت اروپائیان از صداقت اتحاد شوروی و سیاست های این کشور اثر می گذارد.

حتی در مواردی که تبادل نظر صورت گرفته و نگرانی های انگلستان و دیگر متحدان غربی مورد توجه آمریکا بوده است، نتایج حاصل ممکنست لزوماً طرفان سیاسی به وجود آمده را آرام نکند. پرزیدنت کارتر در تصمیم نهایی خود

□ علیرغم آنکه انگلستان ممکنست هنوز برخی

از عملیات آمریکا را که مورد مخالفت سایر دولتهای اروپائی می باشد، مانند حمایتش از حمله آمریکا به لیبی، تأیید کند، تشابه کامل منافع و برداشتهای این کشور با ایالات متحده آمریکا مسلماً امکان پذیر نیست.

□ بجز آنهایی که با دولت انگلستان در مورد

مسایلی از قبیل زیمبابوه همکاری می کنند، افراد معدودی در ایالات متحده آمریکا وجود دارند که از قدرت و علت وجودی کشورهای مشترک المنافع به طور کامل آگاه باشند. بسیاری از افراد این کشورها را صرفاً بقایای بی مورد يك امپراطوری می دانند، نه سازمانی که به نحو نوین پیوندهای دیرین را حفظ می کند.

در مورد بمب های نوترونی نگرانی های اروپائیان را مورد توجه قرار داده بود. ریچارد برت خبرنگار وقت روزنامه نیویورک تایمز در تاریخ ۹ آوریل ۱۹۸۷ در این مورد نوشت:

«در طی سه هفته گذشته، مشاوران آقای کارتر و رهبران اروپایی به ویژه هلموت اشمیت صدراعظم آلمان غربی کوشیده اند که تصمیم موقتی کارتر را در مورد عدم تولید بمب های نوترونی از مسیر مورد نظر وی منحرف سازند. البته نه به این امید که از اتخاذ این تصمیم جلوگیری کنند، بلکه باین منظور که اطمینان حاصل نمایند که بکارگیری این سلاح بطور کلی موقوف نخواهد شد. سرانجام آنها موفق شدند و آقای کارتر در اعلامیه ای که در این باره منتشر گردید خواستار نوسازی آن دسته از سلاح ها شد که نهایتاً بتوان آنها را با کلاهک های نوترونی مسلح ساخت».

امتیازي که از طرف کارتر داده شد، ناخشنودی اروپائیان را از تصمیمی که وی اتخاذ نموده بود بر طرف نکرد.

از لحاظ ارتباطات، بین ایالات متحده آمریکا و انگلستان هیچ گونه نارسائی وجود ندارد. این امر عمدتاً ناشی از «روابط ویژه» بین دو کشور در خلال جنگ جهانی دوم و دوره پس از آن می باشد که توسط بسیاری از رؤسای جمهوری آمریکا مورد تأکید و تأیید قرار گرفته است. انگلستان غالباً اولین دولتی است که از مقاصد و تصمیمات آمریکا مطلع می شود، حقیقتی که سایر متحدان اروپائی از آن خوشنود نیستند.

هنری کیسینجر در کتاب خود تحت عنوان «سالهای کاخ سفید» هنگام

بررسی وقایع اولیه حکومت ریچارد نیکسون، به پیوندهای نزدیک بین آمریکا و انگلیس اشاره کرده و می نویسد: «رابطه خاص با انگلیس، به نحو ویژه ای فارغ از تأثیر تنوریهای غیر عملی است. این رابطه مبتنی بر ترتیبات رسمی نیست، بلکه ناشی از خاطره اقدامات قهرمانانه انگلستان در زمان جنگ و همین فرهنگ و زبان مشترک دو ملت برادر می باشد. این رابطه مدیون انضباط بسیار عالی که انگلستان بوسیله آن توانست نفوذ سیاسی خود را پس از روزوال گذاردن قدرت فیزیکی اش حفظ کند، نیست. انگلستان پس از جنگ جهانی دوم نتوان تر از آن بود که بتواند در مورد به کرسی نشاندن عقایدش پافشاری کند،

در وقت خود را جهت سوگواری برای گذشته غیر قابل برگشت تلف نکرد. در عوض رهبران انگلستان مصرأ و بنحوی دوستانه روابط خاص با ایالات متحده آمریکا را پایه گذاری کردند. در نتیجه مبنایی برای تبادل نظر بین آمریکا و انگلستان فراهم شد که براساس آن نادیده گرفتن نظرات انگلستان از جهت روانی امری غیرممکن شد. عادت به ملاقات های منظم آنچنان توسعه یافت که بنظر میرسید یک اقدام مستقل آمریکا، نقض کردن مقررات حاکم بر روابط قیامین باشد. مهمتر آنکه، آنها بنحوی مؤثر، و آنچنان استثنائی خریدندی و قابلیت اعتماد از خود نشان دادند که رهبران آمریکا منافع ملی خود را در آن دیدند که قبل از اتخاذ تصمیمات اساسی نظر انگلستان را کسب نمایند. این رابطه، پیوندی خارق العاده بشمار میرفت، زیرا بر ادعاهای قانونی و حقوقی استوار نبود، هیچ سندی آنرا ایجاد نکرده بود و حکومت های انگلستان یکی پس از دیگری بنحوی این رابطه را پذیرفتند که گویی هیچ جایگزین دیگری برای آن قابل تصور نیباشد.»

در حالیکه ممکنست برخی افراد مطالب فوق الذکر را آرمان گریانه تلقی کنند معذک این رابطه خاص از طریق مجاری ارتباطی گوناگون همچنان ادامه دارد. در سفارت خانه های هر دو کشور در واشنگتن و لندن، کارشناسانی وجود دارند که نه تنها درباره موضوعات دوجانبه بلکه درباره اروپا و سایر مناطق جهان نیز می توانند طرف مشورت قرار گیرند. در واشنگتن، در حالیکه دیپلمات های خارجی بندرت می توانند به مقامی بالاتر از معاون وزارت امور خارجه دسترسی پیدا کنند، سفیر انگلستان در آمریکا می تواند منظمأ مقامات عالی رتبه آمریکایی را ملاقات کند.

روابط دوستانه ای که بین دیپلمات های آمریکائی و انگلیسی ایجاد می شود معمولاً بیش از دوره ماموریت رسمی آنها طول می کشد. نزدیکی پیوندها میان سطوح متوسط مقامات دو کشور، بارها به برطرف کردن مشکلاتی که در بین

□ اغلب افراد در انگلستان می دانند در موضوعاتی که مستلزم کاربرد نیروی نظامی آمریکا و یا استفاده از قدرت اقتصادی این کشور می باشد، تصمیم نهائی در واشنگتن اتخاذ می شود.

مقامات رده بالا ایجاد گردیده، کمک نموده است. تماس های دیپلماتیک، با ملاقات های مکرر بین وزرای خارجه دو کشور تکمیل می شود. با تلقن هائی که مجهز به وسائل ایمنی خاص هستند وزرای خارجه دو کشور می توانند در فاصله ملاقاتها با یکدیگر گفتگو نمایند.

رئیس جمهوری آمریکا و نخست وزیر انگلستان کمتر با یکدیگر دیدار می کنند، اما اگر ملاقاتی صورت گیرد زبان و میراث مشترک، این گردهم آئی و گفتگوها را در مقایسه با موارد دیگر، بسیار آسان خواهد کرد. بعلاوه، روش دیگری نیز که مرسوم شده است برقراری ارتباط بین مشاوران سیاست خارجی انگلستان و مشاوران امنیت ملی در کاخ سفید می باشد. از زمان ریاست جمهوری جان کندی، با افزایش قدرت کارکنان شورای امنیت ملی، این کانال اجرائی، حتی گاهی اوقات بدون اطلاع وزارتخانه های امور خارجه دو کشور، طریقی برای بحث پیرامون مسایل حساس شده است.

در تمام این ارتباطات، خصوصیات شخصی نیز واجد اهمیت بوده است. جان فاستر دالس که از سال ۱۹۵۳ تا زمان مرگش در سال ۱۹۵۹ وزیر خارجه آمریکا بود با آنتونی ایدن نخست وزیر انگلستان و اعضای دولت وی رابطه خوبی نداشت. این امر تا حدودی موجب شد که قبل از شکست سوئز در سال ۱۹۵۶، بطور مطلوب بین آمریکا و انگلستان تبادل نظر بعمل نیاید. برعکس رابطه بین هارولد مک میلان و پرزیدنت کندی و دنیس هیلی و رابرت مک نامارا وزرای دفاع آمریکا و انگلیس بسیار نزدیک بود. همچنین پرزیدنت کارتر رئیس جمهوری پیشین آمریکا و جیمز کالاهان نخست وزیر سابق انگلستان نیز روابط نزدیکی داشتند.

درای ارتباطات دیپلماتیک و سیاسی، طی سالهای گذشته شبکه پیچیده ای ایجاد گردیده که در چهارچوب آن مقامات اطلاعاتی و نظامی آمریکا و انگلستان بطور نزدیک همکاری می کنند. این گونه نیازهای عملیاتی، خواه استفاده از پایگاه های موجود در انگلستان باشد یا استفاده از تسهیلات دور افتاده از قبیل جزیره دیگو گارسیا در اقیانوس هند، مجاری ارتباطی همسانی را بوجود می آورد.

کمیته های گوناگون ناتو مجامعی هستند که مقامات انگلیسی و آمریکائی



در آنها دیدار نموده و غالباً می کوشند برداشت های خود را درباره مسائل نام یکدیگر هم آهنگ کنند. این ارتباطات نظامی و دیپلماتیک، با هماهنگی همکاری نزدیک در زمینه خدمات اطلاعاتی و امنیتی، تکمیل می شود. همکاری در مورد جمع آوری اطلاعات امنیتی که از جنگ جهانی دوم گردید هنوز ادامه دارد و درباره برخی از موضوعات، طرفین ارزیابی اطلاعاتی و امنیتی خود را مبادله می کنند.

غیر از وزارت خارجه، سایر سازمانهای دولتی آمریکا نیز با سازمان مشابه خود در وزارتخانه های دارائی، بازرگانی، کار و یا کشاورزی انگلستان تماس دارند. تعداد مقامات آمریکائی که هر سال برای امور مختلف از دیدار می کنند بالغ بر چندین هزار نفر است. در بخش قانون گذاری، اعضا کنگره آمریکا فرصت های مقتضی را مفتخر شده و در موارد متعدد انگلستان مسافرت و با مقامات انگلیسی و همکاران پارلمانی انگلیسی ملاقات نموده اند. تعدادی از آنها در سازمانهای بین المللی همکاری دارند.

سازمانهای بین المللی، محل دیگری است که مقامات دو کشور را گرد می آورد. در سازمان ملل متحد و مذاکرات طولانی مانند گفتگوهای مربوط اقداماتی در جهت ایجاد اطمینان در اروپا، مباحثات مربوط به کاهش دادن متعادل ساختن متقابل نیروها در وین نمایندگان دو کشور در چهارچوب یک موضع مشترک غربی، بطور نزدیکی با یکدیگر کار میکنند. در سازمانی سازمان بین المللی کار، سنت مشترک آزادی تشکیل اتحادیه های کارگری نمایندگان دو کشور را در کنار یکدیگر قرار می دهد. این کوشش های گسترده برای یافتن مواضع مشترک، حداقل از لحاظ تئوری، فرصت های گوناگونی فراهم می کند که هر یک از این دو کشور در موضوعات بین المللی در علاقه، جهت سیاسی خود را با کشور دیگر تطبیق دهد.

گردهم آئی های خصوصی نیز فرصت هائی را برای تبادل نظر بدست می دهد. کنفرانسها، که توسط مؤسساتی از قبیل بنیاد دیچلی، موسسه بین المللی آسپن، یا مراکز تحقیقاتی از قبیل موسسه سلطنتی امور بین المللی در لندن، شورای روابط خارجی در نیویورک، موسسه بین المللی مطالعات استراتژیک در لندن، یا مرکز مطالعات بین المللی و استراتژیک در دانشگاه جورج تاون در واشنگتن می شود، مقامات فعلی و مستولان پیشین، رهبران سیاسی، محققین، روزنامه نگاران و بازرگانان را گرد هم می آورد. مجاری مالی خصوصی و رسمی روندها و علائق مشترک را به اطلاع مقامات عالی رتبه هر یک از دو کشور می رساند. مطبوعات و شبکه های آزاد و فعال تلویزیونی، دسترسی فوری مردم دو کشور را به بیانیه های رسمی، مباحثات و تحلیل ها، مقدور می سازد. معجزه الکترونیکی این امکان را فراهم کرده است که در صورت وجود علاقه



کجکاو، هریک از دو ملت میتوانند بطور کامل و دقیق از مشی سیاسی و زندگی اجتماعی طرف دیگر مطلع شود.

فرایند سیاسی آمریکائی

با وجود اینهمه مجاری ارتباطی، چرا تبادل نظر در موضوعات مهم ناکافی تلقی شده است؟ پاسخ به قسمت اعظم این سؤال به ماهیت نحوه تصمیم گیری در دولت آمریکا ارتباط می یابد. تصمیمات غالباً پس از یک دوره طولانی بحث عمومی اتخاذ می گردد. پس از خاتمه بحث و حصول اتفاق آراء و اخذ تصمیم، شارهائی در جهت اعلام فوری و اجرای تصمیم مزبور اعمال می گردد بطوریکه حتی برای تبادل نظر با کنگره آمریکا نیز وقتی باقی نمی ماند.

قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، بمنظور ایجاد موازنه بین عوامل قدرت، تدوین گردیده است تا هیچ کس نتواند قدرت مطلقه را بخود اختصاص دهد. بنابراین مسئولیت روابط خارجی بین رئیس جمهور و کنگره تقسیم شده است. بعنوان مثال در حالیکه رئیس جمهور فرمانده کل قوا می باشد فقط کنگره حق اعلام جنگ دارد. رئیس جمهور می تواند در مورد قراردادهای و معاهدات مذاکره کند اما فقط سنای آمریکا با دوسوم آراء موافق می تواند نتیجه مذاکرات را تأیید و تصویب نماید.

محتاج بودن رؤسای جمهور آمریکا در مورد تصویب قراردادها، توسط سنای آمریکا قابل درک می باشد. تا نیمه سال ۱۹۸۶ تقریباً ۶۰ قرارداد که توسط بخش اجرائی دولت مورد مذاکره قرار گرفته است هنوز در انتظار تصویب سنا می باشد. بعضی از این قراردادها متجاوز از بیست سال پیش با دولتهای خارجی به امضاء رسیده است.

در شاخه اجرائی حکومت آمریکا، مؤسسات و سازمانهائی که معمولاً شخصیت های مقتدری در رأس آنها قرار دارند در مورد مسایل مهم اختلاف نظر داشته و برای جلب توجه رئیس جمهور با یکدیگر رقابت می کنند. رؤسای جمهور دارای این اختیار هستند که تصمیمات متخذه را تنفیذ نموده و به مورد اجرا گذارند. اما غالباً تمایلی به اینکار ندارند، زیرا میخواهند اختلافات مورد جرح و تعدیل قرار گرفته و لزوم مداخله عالی ترین مقام اجرائی برای حمایت از یک جناح در مقابل جناح دیگر، کاهش یابد. در طی این مراحل ممکنست تاخیرها و مانورهای سیاسی و اداری وجود داشته باشد که یک ناظر خارجی را بیشتر سردرگم کند. پس از آنکه تصمیمی اتخاذ گردید رئیس جمهور و دستگاه حاکمه وی در موفقیت آمیز بودن سیاستی که بمورد اجرا می گذارند دارای منافع سلسلی هستند. لذا تغییر سیاست انتخاب شده با توجه به نظراتی که پس از انجام مشورت های بیشتر، ابراز می شود غیر محتمل است.

مرحله جرح و تعدیل نظرات و منافع تحت فشار مطبوعات و مبلغینی

صورت میگیرد که در خدمت گروه های خاص ذینفع می باشند. نغمه های مختلفی که از هر طرف ساز می شود عامه مردم و ناظران داخلی و خارجی را در مورد مقاصد و هدفهای رسمی دولت دچار سردرگمی می کند. راه حل های گوناگونی که در مورد گفتگوهای مربوط به محدود کردن تسلیحات، پیش از تشکیل اجلاس ریکیاویک ارائه گردید، نمونه ای از این سردرگمی است. فرایند سیاسی در آمریکا، ایجاب می کند که رؤسای جمهور هنگام وقوع بحران های غیر منتظره، بنحوی قاطع و سریع عمل کنند یا اینطور بنظر آید که درصدد اقدام هستند. ابراز بی تصمیمی یا ضعف از لحاظ سیاسی نابود کننده است. باین ترتیب سه روز پس از تجاوز شوروی به افغانستان، پرزیدنت کارتر رئیس جمهوری وقت آمریکا با رهبران خارجی از جمله نخست وزیر انگلستان تلفنی مشورت کرد و وارن کریستوفر قائم مقام وزیر خارجه آمریکا را به اروپا اعزام داشت تا با متحدان آمریکا در باره واکنشی که باید در قبال تجاوز شوروی نشان داده شود گفتگو کند. اگرچه تحت چنین شرایطی، گفتگوهای رئیس جمهور آمریکا و یا سفر کریستوفر هیچ گونه نشانه ای از آنکه ایالات متحده آمریکا در برابر عمل شوروی چه واکنشی خواهد داشت، ارائه نمی کرد. فقط در شاخه اجرائی حکومت آمریکا و با کنگره بحث های بسیار موقدماتی در این باره صورت گرفته بود.

نه رئیس جمهور و نه کریستوفر هیچ یک در موقعیتی نبودند که در ارتباط با این موضوع برای ایالات متحده آمریکا تعهداتی ایجاد کنند و یا به دولتهای دیگر اطمینان بدهند که نظرات آنها بر خط مشی و سیاست های آمریکا تأثیر خواهد گذارد.

در چنین موقعیتی مسئولیت رئیس جمهور در برابر کنگره عامل اساسی در انجام مباحثات و گفتگوهای داخلی است. قوانین، رویه ها و واقعیات سیاسی مقرر می دارد که کنگره طرف مشورت قرار گیرد. در عین حال رؤسای جمهور از واگذاری اختیارات مربوط به تصمیم گیری به قوه مقننه آبا دارند. در نتیجه،

□ آمریکا در تصمیماتی که اتخاذ می کند، برای نظرات انگلستان و سایر کشورهای اروپائی کوچکترین اهمیتی قائل نمی شود و متحدان آمریکا غالباً در برابر عمل انجام شده قرار می گیرند.

گفتگو و بحث با کنگره آمریکا در باره تصمیمات اولیه ای که در شاخه اجرائی حکومت اتخاذ شده است بجای آنکه مقدم بر اخذ تصمیم باشد، پس از تصمیم گیری صورت می گیرد. به کنگره به ندرت این فرصت داده شده است که نظرات خود را در مورد راه حل های احتمالی، پیش از آنکه راه حل های مزبور انتخاب شوند، ابراز کند. تحت چنین اوضاع و احوالی و با نگرانی واشنگتن از اینکه مطالب مورد بحث پیش از وقت مقرر به خارج درز کند، واقعیت آن است که حتی متحدان نزدیک نیز نمی توانند انتظار داشته باشند از بررسی های پیش از مرحله تصمیم گیری که دولت آمریکا حتی کنگره را از آن بی خبر می گذارد، مطلع شوند. این مسئله بخصوص در مورد عملیات نظامی مصداق دارد، زیرا جنبه امنیتی عملیات، واجد اهمیت است و بعلاوه روسای جمهور ممکنست در صدد باشند، مفاد قانون اختیارات جنگی مصوب سال ۱۹۷۳ را که بموجب آن قبل از توسل به زور، دولت آمریکا باید مراتب را به اطلاع کنگره این کشور برساند، نادیده بگیرند.

حتی روسای جمهوری آمریکا نیز نمی توانند تصمیم کنگره این کشور را در مورد یک مسئله بخصوص پیش بینی کنند. کنگره آمریکا نماینده مردم این کشور است نه یک گروه منضبط حزبی دریک سیستم پارلمانی، لذا احتمال اینکه از رئیس جمهور پشتیبانی بعمل نیآورد زیاد است. تبادل نظرهای گسترده ای که بین ایالات متحده آمریکا و متحدانش از جمله انگلستان در مورد دومین قرار داد محدود ساختن سلاح های استراتژیک (سالت ۲) بعمل آمد، با خودداری کنگره آمریکا از تصویب قرارداد مزبور بی نتیجه ماند. حتی اگر پرزیدنت کارتر با تولید بمب نوترونی موافقت می کرد، ممکن بود با کنگره آمریکا در باره تامین اعتبارات مالی و مجوز لازم برای تولید این سلاح درگیری داشته باشد. مقامات آمریکائی اگر در برخوردشان با کشورهای خارجی صادق باشند باید محدودیت های اختیارات خود را به اطلاع آنها برسانند.

در سالهای اخیر با دخالت دادن دیدگاه های عقیدتی در مباحثات ملی و با درهم شکسته شدن اتفاق آراء ملی در مسایل سیاست خارجی که پس از جنگ جهانی دوم وجود داشته، مسئله تصمیم گیری مشکل تر و پیچیده تر شده است. بحث و گفتگو در اطراف موضوعات با شدت و حدتی صورت می گیرد که

□ امکان عقد يك قرارداد همه جانبه بين آمريكا و انگلستان در زمينه موضوعات سياست خارجي به علت اختلاف منافع و بستگی ها، در طی سه دهه گذشته کاهش یافته است.

□ عضویت انگلستان در جامعه اروپا، یعنی يك دسته بندی بين المللی مهم که آمريكا به آن راهی ندارد، مهمترین عامل اختلاف و شكاف میان دو کشور است.

ناشی از حمایت متعصبانه از يك عقیده و بدبینی و تردید در مورد سایر عقاید است. رقابت بين موافقان و مخالفان يك عقیده تا به آن جا می رسد که در مشورت با سایر دولتها بر یکدیگر سبقت می جویند. در زمان حکومت کارتر، کارکنان شورای امنیت ملی در پی آن بودند که در تبادل نظر با متحدان اروپائی در باره سياست آمريكا در ارتباط با شوروی نقش اصلی را ایفاء کنند و این امر تا حدودی بعلت اختلافات آنها با وزارت خارجه آمريكا بود. پارهاتفاق افتاده است که تبادل نظر با دولتهای خارجی بدون اطلاع سایر دست اندرکاران مسائل خارجی در شاخه اجرائی حکومت آمريكا صورت گرفته است. چنین وضعیتی مسلماً مخاطراتی را برای دولتهای

دوست آمريكا در بر دارد، زیرا آنها نمی توانند به درستی تشخیص دهند که کدام صدا مبین موضع رسمی دولت آمريكا است، و در چه مواردی تبادل نظر بعمل آمده توسط برخی از عناصر حکومت آمريكاً صرفاً حرکتی برای جلب حمایت مردم آمريكا در يك مبارزه قدرت طلبی داخلی می باشد. دیده شده است که نمایندگان يك شاخه حكومتي آمريكا که دست اندر کار مسایل سياست خارجی و دفاعی می باشند در يك مبارزه داخلی برای به كرسی نشاندن نظرات خود، به مطالب ابراز شده توسط دولتهای دوست آمريكا اشاره کرده اند. در واشنگتن، این صحنه بخصوص در نتیجه وجود مجاری متعدد برای تبادل نظر با دولتهای خارجی که با یکدیگر رقابت نیز دارند، اشفته تر می شود و موجب می گردد که دولتهای مزبور از سياست آمريكا برداشت های متناقضی داشته باشند.

تدوین بیانیه های رسمی غالباً روشی است که از طریق آن، تصمیمات اتخاذ و یا ابتکارات جدید ارائه می گردد. وقتی که در سال ۱۹۷۹ متون مختلفی، توسط وزارت خارجه آمريكا و شورای امنیت ملی این کشور، در باره سياستی که آمريكا باید در برابر شوروی در پیش گیرد در كمپ دیوید به پرزیدنت کارتر داده شد، تنها خود او می دانست که چه سياستی را دنبال خواهد کرد. او طبق سلیقه خود متون مزبور را تلفیق کرد و نتیجه را ۵ روز بعد در نطقی که در تاریخ ۷ ژوئن ۱۹۷۹ در انابولیس، مریلند، ایراد نمود با اطلاع عموم رسانید. حتی در داخل شاخه اجرائی حکومت آمريكا افراد معدودی بودند که از متن نطق پرزیدنت ریگان، که طی آن «ابتکار دفاع استراتژیک» را مطرح کرد اطلاع قبلی داشتند. این روش که در آمريكا مرسوم شده است و در مورد برنامه «اصل چهار» ترومن، ابتکارات ارائه شده در مسئله خاور میانه و یا ابراز نشانه هائی حاکی از اقدام شدید بر علیه تروریسم نیز بکار رفته است، فرصتی را برای تبادل نظر جدی و قبلی با دولتهای دوست باقی نمی گذارد، حتی اگر منافع دولتهای مزبور تحت تاثیر این اقدامات قرار گیرد.

طرز برخورد ها با مسئله تبادل نظر.

بدون شناسائی طرز برخوردهای مختلف مقامات آمریکائی با مسئله

□ انگلستان و بسیاری از کشورهای اروپائی در مورد ارزش مجازاتهائی اقتصادی تردید دارند و عموماً در معرض متحمل شدن زیانهائی بیشتری هستند. این موضوع در آمريكا چنین تلقی می شود که اروپا تجارت و منافع اقتصادی خود را بر نشان دادن واکنشی شدید در مورد تروریسم یا ماجراجوییهای شوروی مقدم می دارد.

مشورت با سایر دولتها از جمله با انگلستان، هرگونه بحث پیرامون «تبادل نظر» با دولتهای دوست بحث کاملی نخواهد بود. بسیاری از افراد آنهائی که هنوز تحت تاثیر تجربیات پس از جنگ قرار دارند، قویاً معتقدند که دول متحد آمريكا باید تا آخرین حد ممکن در جریان تصمیم گیری در این کشور دخالت داده شوند.

برخی این کار را نوعی تشریفات سیاسی تلقی می کنند و توقع از این زمینه ندارند. بعضی دیگر ممکنست این موضع را اتخاذ کنند که: «در مورد این اقدامات با متحدانمان بحث و گفتگو کنیم آنها فقط گوشید که اقدامات شدید ما را یکسره رد کنند، و یا احتمالاً گروهی ممکنست اینطور اظهار نظر نمایند که «قدرت در دست ما می باشد، چه نیازی آن داریم که سایرین را در کار خود دخالت دهیم.» و حتی عده ای است بگویند که «عمل ما هرچه باشد آنها بهر حال ما را سرزنش کردند.» بویژه در سالهای اخیر، چون ایالات متحده آمریکا نتوانست تا آن حدی که انتظار داشت از پشتیبانی متحدان خود در موضوع نظیر اعمال مجازاتهائی اقتصادی علیه ایران، گرانادا و لیبی برخوردار مخالفت با هر اقدام خاصی در جهت تبادل نظر با متحدان افزایش یافته دیوید وات احتمالاً نکته را خوب دریافته بود. وی در مقاله ای در تاریخ آوریل ۱۹۸۶ در روزنامه تایمز نوشت:

«اظهارات ژنرال ورنون والترز فرستاده ویژه ریگان، پس از دیدار پایتخت های اروپائی در ارتباط با حمله آمريكا به لیبی، حالت آمیخته به عصبانیت و تسلیم و اشنگتن را به خوبی منعکس می سازد: «اروپائیان به اشتباهاتدبیر فقط توانستند بین دو جنگ ۲۱ سال صلح برقرار کنند. حال تحت رهبری ایالات متحده آمريكا ما ۴۱ سال صلح داشته ایم». در شرایطی خانم تاجر آمريكا را وادار ساخت که با صحبت بی پرده تر در «دفاع از خود» به افکار عمومی بین المللی امتیاز کوچکی بدهد. چنانچه آمريكا پاسخ منفی می داد. واشنگتن با ناوگان ششم حمله خونین تری می در اقدامات بعدی خود در زمینه کلیه امور بین المللی نسبت به اروپائیان یکجانبه و تحقیر آمیز عمل می نمود. در هر دو کشور، عوامل روانی اهمیت است. تردیدی نیست که وجود این احساس در انگلیسی ها که آمريكا با آنها تبادل نظر واقعی بعمل نمی آورد ناشی از آنست که از نابرابری در آگاهی دارند. بهیچ وجه جای شگفتی نیست که علی رغم اظهار نظرهای کسینجر و دیگران در مورد وقار و واقع بینی، که انگلستان بر اساس آنها به ایفای نقش جهانی پائین تری وفق داده است، این کشور هنوز در باره موارد این مسئله را که قدرت خود را از دست داده است احساس می کند. اینطور اظهار میدارند که چنانچه از انگلستان خواسته شده بود، در انگلستان دارای این توانائی بود که در حمله به لیبی در ماه آوریل ۱۹۸۶ ایالات متحده آمريكا مشارکت کند، احتمال داشت طرز برخورد عمومی با آمريكائیان به گونه ای دیگر باشد. اقدامات آمريكا در حمله هوائی به لیبی بنظر می رسد از انگلستان بعنوان يك «ناو هواپیما» استفاده کرده است. مردم این کشور را که هنوز بسیاری از آنها از تاریخ خود به خوبی آگاهی جریحه دار ساخته است.

مالکولم روتر فورد در مقاله ای که در روزنامه تایمز مالی می افزاید:

«بهر حال، در مفهوم وسیعتر، نتیجه گیری من از مسئله لیبی، چیز تازه نیست، و آن اینست که روابط بین کشورهای منطقه آتلانتیک رابطه ای می باشد و این نابرابری رو به فزونی نیز هست. اروپائیان وسعت آمريكائیان و شدت احساسات آنها را در باره موضوعاتی از قبیل تروریسم درک نمی کنند و یا نمی خواهند درک کنند.»

تردیدهای انگلیسی ها در باره رهبری آمريكا، صرفنظر از هر حکمندی در این کشور بر سر قدرت باشد، نیز در ایجاد نگرانی های مربوط به فقدان نظر واقعی بین دو کشور موثر می باشد. این تردید تا حدودی ناشی از اجمالی از پیچیدگی و گیج کنندگی نحوه تصمیم گیری در ایالات متحده آمريكا می باشد. يك ناظر آمریکائی، پس از مدتی اقامت در انگلستان می یابد که تا چه اندازه بین دو نوع دموکراسی موجود در آمريكا و انگ تفاوت وجود دارد و چقدر آگاهی انگلیسی ها از این تفاوت ناچیز است. این کشور بهیچ وجه ائینه تمام نمای یکدیگر نیستند. بی تردید این سرگردم اشکال در درک ماهیت عجیب انگیزه آمريكائیان در انتخاب مردانی مانند کارتر و رونالد ریگان بعنوان روسای جمهوری آمريكا بیشتر نیز می شود در حالیکه نظر انگلیسی ها در زمینه انجام تبادل نظر، ناشی از احساس دایر بر از دست دادن قدرت می باشد، عقیده آمريكائیان در این باره پرفزاینده ای مبتنی بر بی میلی به پذیرفتن تقلیل نفوذشان در جهان است.

وفاداریهای دیگر انگلستان

در مسئله تبادل نظر، دولت انگلستان ناگزیر شده است که الگوهای گذشته را مورد تجدیدنظر قرار دهد. حساسیت فرانسه و بویژه آلمانها را در مورد مشارکت انگلوساکسنها نمی توان نادیده گرفت. اگر قرار باشد انگلستان مشارکتهای اروپائی خود را حفظ کند باید پس از تبادل نظر آشکار با ایالات متحده آمریکا در باره نتیجه این تبادل نظرها گزارشها، به سایر کشورهای اروپائی تسلیم کند. در سالهای اخیر، هم انگلیسیها و هم آمریکائیها این مسئله را دریافته اند و امروز همانند مأموریت ژنرال والترز قبل از حمله به لیبی، ایالات متحده آمریکا با کلیه دولتهای مهم اروپائی تبادل نظر می کند. البته در بعضی موارد ممکنست در مطالبی که به کشورها گفته می شود تفاوتها وجود داشته باشد.

در هرگونه مشورت با ایالات متحده آمریکا در موضوعات مرتبط به جهان سوم، مسئولیت های انگلستان در قبال کشورهای مشترک المنافع باید مورد توجه باشد. بجز آنهایی که با دولت انگلستان در مورد مسایلی از قبیل زیمبابوئه همکاری می کنند، افراد معدودی در ایالات متحده آمریکا وجود دارند که از قدرت و علت وجودی کشورهای مشترک المنافع بطور کامل آگاه هستند. بسیاری افراد آنرا صرفا بقایای بی مورد یک امپراطوری می دانند، نه سازمانی که به نحوی نوین، پیوندهای دیرین را حفظ می کند. بررسی نظرات کشورهای مشترک المنافع موجب بروز اختلاف مهمی بین دولت تاجر و حکومت ریگان نشده است زیرا دیدگاه های هر دوی آنها در موضوعات جهان سوم مشابه می باشد. هرچند برخلاف فشارهای داخلی در آمریکا، عامل مشترک المنافع، موجب اعمال فشارهایی به دولت انگلستان در مورد سیاست این کشور در افریقای جنوبی گردیده و هر دو رهبر را وادار ساخته است که در سیاست های خود تغییراتی بدهند.

در حالیکه در نتیجه اعمال چنین فشارهایی ممکنست نظرات دو دولت در موضوع افریقای جنوبی به یکدیگر نزدیک شود، در مورد طرز برخورد آنها با سایر مسایل جهان اختلافات اساسی وجود دارد. احتمال دارد خانم تاجر و حزب محافظه کار بطور کلی در نظرات حکومت ریگان راجع به اتحاد جماهیر شوروی سهیم باشند، اما مردم انگلستان موافقتی با این نظرات ندارند. به این علت سیاست و رفتار انگلیس در برابر شوروی، کمتر جنبه ایدئولوژیک و رویارویی دارد. مدتهاست که بین ایالات متحده آمریکا و انگلیس باره مسئله خاورمیانه مشورت هائی صورت می گیرد، اما دودولت در مورد منطقه، عقاید متفاوتی دارند. دولت انگلستان هرچندگاه یکبار از ارمان فلسطین پشتیبانی کرده است، که تعقیب چنین سیاستی برای ایالات متحده آمریکا بهیچ وجه عملی نبوده و خارج از موضوع می باشد. ابتکار انگلستان در یکی از قطعه نامه های مصوبه اجلاس سران جامعه اروپا در سال ۱۹۸۰ در ونیز، در مورد مسئله خاورمیانه، با واکنش شدید و منفی آمریکا روبرو شد. ایالات متحده احتمالا در مورد این قبیل ابتکارات در ارتباط با مناطقی از جهان، که انتظار دارد در آنجا نقش سیاسی مهمی ایفاء کند، شدت واکنش نشان خواهد داد.

مشکلات عملی تبادل نظر

طرز برخورد مردم با مسئله تبادل نظر با وجود توقعاتی که ممکنست واقع بینانه نبوده و ناشی از عدم اطلاع کافی از آنچه تبادل نظر عملا می تواند در روابط بین دولتها انجام دهد باشد، بیجیده تر می شود. تبادل نظر عملا می تواند مستلزم حصول توافق بین آنها نیست. ارزش اساسی آن این است که طرفین از اختلافات فیما بین آگاهی پیدا می کنند. شانس موفقیت تبادل نظر وقتی بیشتر است که معطوف به هدفها و ارتباطات باشد نه به گردهم آئی هائی که منظور از تشکیل آنها حصول توافق در زمینه اصل موضوع است. انتقاد درباره کافی نبودن تبادل نظر از سوی ایالات متحده آمریکا بنظر میرسد به این معنی باشد که تبادل نظر باید بر تصمیم گیری و اقدام مقدم باشد و روش های مختلفی را که برای اقدام وجود دارد مورد بررسی قرار دهد و در آن طرز برخورد و شروط و فیود دولت انگلستان، بطور جدی به حساب آمده باشد. در حالیکه اغلب افراد در انگلستان، می دانند در موضوعاتی که مستلزم کاربرد نیروی نظامی آمریکا ویا استفاده از قدرت اقتصادی این کشور می باشد، تصمیم نهائی در واشنگتن اتخاذ می شود. این احساس بوضوح وجود دارد که آمریکا در تصمیماتی که اتخاذ می کند برای نظرات انگلستان و سایر کشورهای اروپائی کوچکترین اهمیتی قایل نمی شود و متحدان آمریکا غالبا در برابر عمل انجام شده قرار می گیرند.

در مفهوم تبادل نظر، نقیصه هائی نیز وجود دارد. بجز برنامه ریزی های

ایران با انگلستان، پیمان اتلانیک شمالی و سازمان ملل متحد، همگی در روز بعد از جنگ و زمانی که قدرت ایالات متحده آمریکا بلامنازع بود بوجود آمدند. امریکائیان، امروزه تجاوز شوروی به مجارستان در سال ۱۹۵۶ و انقلاب عراق در سال ۱۹۵۸ را از یاد برده و تصویری که از گذشته در ذهن دارد مربوط به زمانی است که نفوذ آنها نامحدود بود.

حاشیای قسمتی از یأس و سرخوردگی آمریکا در مورد بی میلی و اجتناب به پذیرش تصمیمات این کشور در زمینه سیاست خارجی، و یکی از عوامل موثر در طرز برخورد سایر دولتها با مسئله «تبادل نظر»، ناشی از آن است که ایالات متحده آمریکا تحولاتی را که در ارتباطات جهانی بوجود آمده است، روشنی تشخیص نمی دهد. بسیاری از افراد در آمریکا، رابطه با ناتو را با رابطه با ملت های اروپائی اشتباه می کنند. این فرض که انگلستان و سایر دولتهای اروپائی جزو «متحدین» و «اعضای اتحادیه» هستند، این توقع را ایجاد می کند که آنها به موضوعات امنیتی در مناطق خارج از چهارچوب ناتو و در ارتباط با یک چشم می نگرند. مخالفت با ابتکارات آمریکا در لیبی یا در ایران را همان نفی مسئولیت های ناتو تلقی می کنند و این حقیقت که اعضای ناتو با عدم عملیات «خارج از منطقه» هرگز موافقتی نداشته اند، نادیده گرفته می شود.

امکان عقد یک قرار داد همه جانبه بین آمریکا و انگلستان در زمینه موضوعات سیاست خارجی به علت اختلاف منافع و بستگی ها، در طی سه دهه گذشته کاهش یافته است. بدون شک عضویت انگلستان در جامعه اروپا، یعنی یک دسته بندی بین المللی مهم که ایالات متحده آمریکا را به آن راهی نیست بهترین عامل شکاف و اختلاف میان دو کشور بشمار میرود. امریکائیان از



ترک سریع پی آمدهائی که عضویت انگلستان در جامعه اروپا چه از جهت سیاست خارجی و چه در زمینه های اقتصادی برای این کشور در بر دارد عاجز می باشند. اتکای شدید انگلستان به تجارت خارجی همواره سبب ایجاد دیدگاه های متفاوت در زمینه منافع استراتژیک شده است، بویژه در مواردی که مسئله اعمال مجازاتهای اقتصادی مطرح است. انگلستان و بسیاری از کشورهای اروپائی، در مورد ارزش مجازاتهای اقتصادی تردید دارند و عموما در معرض متحمل شدن زیانهای بیشتری هستند. این نفع مشروع انگلستان، در ایالات متحده آمریکا چنین تلقی می شود: که اروپا تجارت و منافع اقتصادی خود را بر نشان دادن واکنشی شدید در مورد تروریسم یا ماجراجوئی های شوروی مقدم میدارد. این مسئله در مقاله ای به قلم ویلیام بیفاف در روزنامه «الداتریبیون بین المللی» مورخ ۱۶ ژانویه ۱۹۸۶ به شرح زیر منعکس شد: «بنظر میرسد واشنگتن قانع شده باشد که انگیزه های اروپائیان عمدتا مبتنی بر طمع است. برخی از نویسندگان در واشنگتن خواستار اعمال مجازاتهای اقتصادی علیه اروپا و لیبی هستند. و این بدترین قضایائی است که در این باره بعمل آمده است.»

در عین آنکه انگلیس مانند حمایتش از حمله آمریکا به لیبی، ممکنست هنوز برخی از عملیات آمریکا را که مورد مخالفت سایر دولتهای اروپائی می باشد تأیید و تصدیق کند، تشابه کامل منافع و برداشتهای این کشور با ایالات متحده آمریکا مسلما امکان پذیر نیست.»

بلندمدت مانند برنامه ریزی هائی که در کمیته های نظامی بعمل می آید، غیر محتمل است که ایالات متحده آمریکا راه حل های مختلفی را که حتی از مطرح ساختن آن در کنگره آمریکا امتناع می کند، با سایر ملت ها در میان گذارد. شاخه اجرائی حکومت آمریکا با وتوشدن اقداماتش توسط کنگره آمریکا و یا سایر دولتها به شدت مخالف است. حتی در مورد برنامه ریزی های بلندمدت، بحث پیرامون راه حل های مختلف انجام یک کار ممکنست به اطلاع مقامات بالاتر نرسد. موضوع «بمب نوترونی» در گروه های برنامه ریزی ناتو در سال ۱۹۷۴ یعنی ۲ سال قبل از اینکه موضوع مزبور جنبه سیاسی پیدا کند، مورد بحث و بررسی قرار گرفته بود. مناقشات مربوط به بمب نوترونی نشان داد که تبادل نظر از طریق ارائه راه حل های مختلف بدون مشخص کردن طریقه مورد نظر ایالات متحده آمریکا، مشکلاتی ایجاد خواهد کرد.

ریچارد برت در گزارش خود در روزنامه نیویورک تایمز در تاریخ اول آوریل ۱۹۷۸ نوشت: یکی از مقامات وزارت امور خارجه آمریکا که دست اندرکار مباحثات مربوط به بمب نوترونی می باشد، گفت: «این مسئله یکی از مسایلی بوده است که در تاریخ معاصر در مورد آن بنحو بدی اقدام شده است». اشکال مهم در اینست که دولت آمریکا درباره بکارگیری این سلاح درگیر مشورت با اروپائیان می باشد بدون آنکه مشخصا و بوضوح به آنها بگوید که ترجیح آمریکا در این زمینه چیست. یکی از مقامات دیگر اظهار داشت: «این کار اشتباه بزرگی بود. ما اساسا از اروپائیان خواستیم که از تصمیم ما در مورد بمب های نوترونی پشتیبانی کنند، قبل از آنکه خودمان تصمیمی در این زمینه گرفته باشیم. بنابراین جای شگفتی نیست که آنها نیز از پشتیبانی از موضع ما به نحوی که مورد نظر پزیدنت کارتر است، امتناع می ورزند».

دولت انگلیس و سایر دولتها ترجیح می دهند که ایالات متحده آمریکا هنگام تبادل نظر با آنها راه حل ها و شقوق مختلفی را در مورد یک مسئله پیشنهاد نکند، و این به آن علت است که نحوه تصمیم گیری در ایالات متحده آمریکا برای آنها قابل پیش بینی نیست.

ضمنا اظهار علاقه آمریکا به اتخاذ یکی از راه حل های پیشنهاد شده ممکنست دولتهای مزبور را متعهد کند که از پیشنهاد مزبور حمایت بعمل آورند. اگر تبادل نظر پائین تر از سطح وزیران باشد،

این خطر وجود دارد که علاقه ابراز شده توسط نمایندگان آمریکا به اتخاذ یکی از راه حل های پیشنهادی، بطور کامل و صریح مبین موضع دولت آمریکا نباشد. ولی این احتمال نیز بعید نیست که بعدا دولت آمریکا پیشنهاد مطرح را بعنوان موضع رسمی خود تأیید کند. دولت انگلستان حق دارد که انتظار داشته باشد ایالات متحده آمریکا در اقداماتی که انجام آنها مستلزم جلب موافقت یا تأیید دولت انگلیس است، با این کشور تبادل نظر کند.

استفاده از پایگاه های آمریکا برای حمله به لیبی چنین موردی بود. بهر حال، همانطور که در بالا اشاره شد احتمال دارد آمریکا پس از اخذ تصمیم در مورد اقداماتی که باید بعمل آید، مبادرت به تبادل نظر با انگلستان کند. اگر دولت انگلستان با این اقدامات مخالفت نماید، این مخالفت لزوما مانع از انجام اقدامات مزبور نخواهد بود.

در سال ۱۹۷۳، انگلستان و سایر دولتهای اروپائی به ایالات متحده اجازه ندادند که در خلال جنگ یوم کیپور، از پایگاه های آمریکائی مستقر در قلمرو آنها برای حمل اسلحه به اسرائیل استفاده کند. معذک آمریکا با استفاده از هواپیماهای سی ۵ و پایگاه های ازور در این مورد اقدام کرد.

عملی ترین مشکل تبادل نظر آن است که ایالات متحده آمریکا اقداماتی را که احتمال دارد، دارای پیامدهای سیاسی در انگلستان باشد، قبلا به اطلاع این دولت برساند. البته اعلام قبلی تصمیم، در عملیات نظامی، از جهات امنیتی مشکلاتی بوجود می آورد. در حالیکه راجع به این امر که ایالات متحده آمریکا در عملیات گرانادا تا چه حد قبلا مراتب را به اطلاع دولت انگلستان رسانیده بود مناقشاتی وجود دارد، آنچه مسلم است اینست که در عملیات نجات گروگانها از ایران به دولت انگلستان اطلاع قبلی داده نشده بود. با آنکه در همان موقع آمریکا در مورد اعمال مجازاتهای اقتصادی علیه ایران با انگلستان و سایر دولتهای اروپائی در حال بحث و گفتگو بود، شاید به عقیده واشنگتن عملیات نجات گروگانها تاثیر مستقیمی بر منافع انگلستان نداشت. خانم تاجر این خبر را برای اولین بار از رادبو شنید.

کوتاهی ایالات متحده آمریکا از اعلام موضوع به انگلستان انتقاداتی را در پی داشت. قسمتی از مقاله مهم روزنامه تایمز مورخ ۲۸ آوریل ۱۹۸۰ به شرح زیر است:

«متحدان اروپائی آمریکا حق دارند احساس تزلزل کنند. علی رغم ابراز پشتیبانی و همدردی صادقانه نسبت به آقای کارتر در باره بحران گروگانها در ایران، این آگاهی وجود دارد که وی در امر خطیری که عمقا بر منافع آنها اثر گذارده و عملا می توانست نتایج انفجار آمیزی بدنیال داشته باشد، با آنها مشورت بعمل نیاورد. متحدان آمریکا فکر میکردند از آنها خواسته شده است از

□ در واشنگتن در حالیکه دیپلمات های خارجی به ندرت می توانند به مقامی بالاتر از معاون وزارت امور خارجه دسترسی پیدا کنند، سفیر انگلستان در آمریکا می تواند منظمآ با مقامات عالی رتبه آمریکائی ملاقات کند.

اعمال مجازاتهای اقتصادی علیه ایران حمایت کنند تا احتمال توسل به عملیات یک جانبه نظامی از سوی آمریکا کاهش داده شود. با وجود همه نگرانی و تردیدهای عمیقی که وجود داشت، آنها به قبول پیشنهاد آمریکا در مورد مجازاتهای اقتصادی تن دردادند زیرا زبان های اینکار را کمتر می دانست. معتقد بودند که پذیرش این پیشنهاد این حق را برای آنها ایجاد خواهد کرد بتوانند در اقداماتی که آقای کارتر در صدد است بعدا بعمل آورده، نظرات ابراز دارند. البته همانطور که لرد کارینگتون اشاره کرده، درست است منظور از تهدید انجام عملیات نظامی در ایران، عملی مانند مین گذاری باندمی باشد نه برای نجات گروگانها، اما بهر حال هر دو عمل مستلزم توسل به نیروی نظامی

است. اگر مسئله لزوم سری بودن عملیات واجد اهمیت بوده، این مسئله نگران کننده است که اتحادیه درخورد آن نباشد که در چنین موضوع مهمی مشورت های سری قرار گیرد».

گفتگوهای بین مقامات دو یا چند دولت در هر سطحی که باشد، محدودی از برقراری ارتباط است. شاید اگر خانم تاجر با پزیدنت ریگان کمپ دیوید کنار آتش بخاری بنشینند بهترین فرصت را برای گفتگو «بی پرده و کامل» داشته باشند، اما در بسیاری از موارد، تبادل نظر با این صورت نیست. ملاقات ها بویژه در سطح وزیران، غالبا با مشکل در وقت مواجه است. مقامات موضع خود را بصورتی رسمی ارائه می کنند مسئله که معمولا نمایندگان سایر سازمانهای دولتی که در تهیه و تدوین مورد توافق مشارکت داشته اند همراه هیاتهای شرکت کننده در ملاقات می باشند، فکر هیاتهای مزبور را در چهارچوب گفتگوهای قبلی می سازد. طرفین ممکنست از لزوم صدور بیانیه عمومی درباره نتایج ملاقات پس از خاتمه گفتگوها آگاه باشند اما تهیه یک بیانیه، اصل بیش از بررسی کامل موضوع بطول انجامد.

ملاقاتهای بین هیات های انگلیسی و آمریکائی از این مزیت برخوردار است، که طرفین دارای زبان مشترک هستند. معذک دیدارهایی که در بررسی یک یا دو موضوع مهم با سوابق غیر کافی است، ممکنست به تعبیرات مختلفی از آنچه گفته شده و یا مورد موافقت قرار گرفته، متناسب در نزاکتی که عموما از خصایص این ملاقاتها است، ممکنست مخالفت نظریه به نحو کافی صورت نگیرد و شدت مخالفت ابراز شده توسط کنندگان در بحث، بدرستی درک نشود. مردم و از جمله مسئولان و نمایندگان این چیزهایی را بشنوند که میخواهند بشنوند. دولت انگلستان احتمال به مخالفت بی پرده و صریح با پیشنهادات آمریکا تمایلی نداشته باشد ممکن است تغییر تصمیماتی که آمریکائیان اتخاذ نموده اند عملی نمایندگان انگلستان از آثاری که جدائی آشکار از آمریکا بر همبستگی می گذارد و منافی که از این جهت عاید شوروی می گردد، نگراند. دولت انگلستان خود نیز درگیر موضوعاتی است که در آنها به ایالات متحده آمریکا نیازمند است، مانند موضوع جزایر فالکلند یا استرداد مجرمین بین آمریکا و انگلستان راجع به افرادی که به اتهام جرائمی در ارتباط با ایرلند شمالی تحت تعقیب هستند.

امروزه مقامات انگلیسی با آگاهی از احساسات ضداروپائی در احتمال تمایلی به مخالفت با برنامه های این کشور ندارند و از آن بیساخته اتخاذ چنین موضعی موجب تداوم نظرات ضداروپائی گردد. برخی از انگلیسی اظهار عقیده کرده اند که انگلستان از بیم روبرو شدن با

اقدام آمریکا در حمله هوائی به لیبی - که به نظر می رسد در آن از انگلستان به عنوان یک نا هواپیمایر استفاده شده است، غرور مردم این کشور را که هنوز بسیاری از آنان از تاریخ خود به خوبی آگاهی دارند، جریحه دار ساخت.

ناخوشایندتر، اقدامات آمریکا را تصویب نموده و یا حداقل با آنها مخالفت نمی‌کند.

شاید مقامات آمریکائی نتوانند موضع آمریکا را به خوبی تشریح کنند. سیاست خارجی آمریکا بشدت تحت تاثیر ملاحظات داخلی قرار دارد، با این حال رؤسای جمهور و نمایندگان آنان در انجام بحث و گفتگو پیرامون موانع سیاسی داخلی از خود تردید نشان می‌دهند زیرا همیشه این ترس وجود دارد که مطالب به خارج درز کند. رؤسای جمهور نمی‌خواهند اینطور وانمود شود که اقتدارات آنها با این قبیل ملاحظات محدود می‌شود.

بعید است که پرزیدنت ریگان یا مأموران وی در مشورت با دولتهای دوست، اعتراف کنند که فشار داخلی، از عوامل مؤثر بر تصمیم گیری برای حمله به لیبی بوده است. حال آنکه بدون تردید، حمله به لیبی به این دلیل صورت گرفته است که دولت آمریکا در چنین موقعیتی «نیرومند» بنظر آید.

بارها اتفاق افتاده است که تبادل نظر با دولتهای خارجی بعنوان اقدامی مثبت در جهت رویارویی با یک بحران صورت گرفته است و حال آنکه تصمیمات در واشنگتن اتخاذ می‌گردد. تا حدودی می‌توان گفت که سفر آقای کریستوفر به اروپا در تاریخ دسامبر ۱۹۷۹ در ارتباط با تجاوز شوروی به افغانستان، چنین موردی بوده است. احتمالاً یان دیویدسن در مقاله‌ای که در روزنامه تایمز مالی مورخ ۲۵ آوریل ۱۹۸۰ نوشت غیر منصف نبوده است. وی ضمن اشاره به مسئله تبادل نظر آمریکا با کشورهای اروپائی در مورد تجاوز شوروی به افغانستان می‌نویسد: «بدیختانه ما پدرستی نمی‌دانیم که آمریکائیان به این مسئله بعنوان هم‌آهنگی و موافقت قبلی نگاه می‌کنند یا بگونه‌ای ناهنجار آنرا آزمایشی جهت آمادگی اروپائیان برای اثبات وفاداری نسبت به اتحادیه آتلانتیک تلقی می‌نمایند».

حکومت‌های آمریکا در دخالت دادن سایر ملت‌ها در تصمیمات مربوط به سیاست خارجی خود، با مشکلات فوق‌العاده‌ای روبرو هستند. سیستم پیچیده موازنه در دولت آمریکا، مراکز سیاسی داخلی، فشار برای اظهار نظر و اقدام و احساس قدرت، همگی جزو عواملی هستند که به نحوه تصمیم‌گیری کمک می‌کنند. بعضی آنکه تصمیمی گرفته شد، اعمال فشار برای اجرای آن شدید است. در این حال گفتگو با سایر دولتها فقط برای تبادل نظر با آنها است نه بخاطر قانع ساختن آنها.

مسئله عمیق‌تر از آن است که صرفاً جنبه مسایلی ساختاری مرتبط به روش و آئین کار را داشته باشد:

مشکل، اختلاف در استنباط و درک مسئولیت‌های ایالات متحده است. بسیاری از افراد در آمریکا و در حکومت فعلی آن، نمی‌توانند علت مخالفت اروپائیان را با اقدامات آمریکا علیه ملت‌هایی که از تروریسم استفاده می‌کنند یا به نحوی آشکار آلت دست شوروی هستند، درک کنند.

آینده

زمان حاضر زمانی حساس در روابط بین آمریکا و ملت‌های اروپائی است. اشتباهات دیپلماتیکی در آتلانتیک صورت گرفته است که انگلستان را به اروپائیان نزدیکتر می‌کند. در عین حال این برداشت در اروپا وجود دارد که ایالات متحده آمریکا که بیشتر به فکر خود بوده، رو به سوی آسیا دارد و به تدریج از اروپا دور می‌شود. هر قدر هم کوشش‌های اروپائیان برای بازداشتن آمریکا از عملی که واشنگتن آنرا در جهت منافع خود تلقی می‌کند شدید باشد، فقط موجب ترویج و توسعه این فکر می‌شود که اروپا ضعیف است و ایالات متحده آمریکا باید در روابط خود با این قاره تجدید نظر کند.

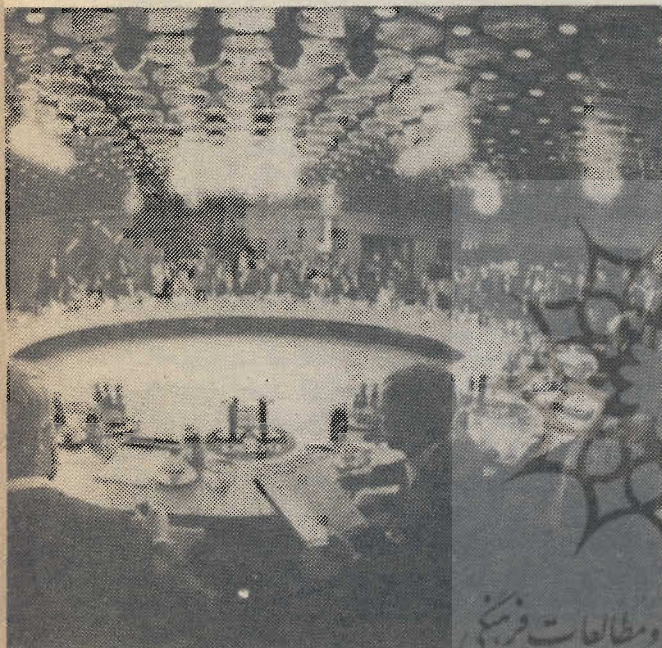
در چنین وضعیتی تبادل نظر بین ایالات متحده آمریکا و انگلستان میتواند مؤثر افتد. انگلستان دارای این موقعیت منحصر به فرد است که می‌تواند بعنوان رابط و طرف صحبت بین آمریکا و اروپا و بالعکس عمل کند. خانم تاچر در گفتگوهایش با رونالد ریگان بعد از اجلاس ریکیاویک چنین نقشی را ایفا کرد. انگلستان به سبب پیوندهای نزدیکش با ایالات متحده، همچنین در موقعیتی است که می‌تواند لزوم انجام تبادل نظر را پیشنهاد کند. باتوجه به پیچیدگی مراحل تصمیم‌گیری در آمریکا، البته برای واشنگتن بسیار آسان‌تر خواهد بود که دعوت به تبادل نظر را بپذیرد تا آنکه خود، پیشنهاد انجام مشورت را مطرح کرده و خواستار آن شود.

بعضی اوقات می‌توان نشانه‌هایی را در واشنگتن ملاحظه کرد که ممکن است حاکی از انجام اقداماتی باشد. بسیاری از کشورهای اروپائی که با حمله آمریکا به لیبی مخالف بودند، بعدها دریافته‌اند که به احساسات آمریکائیان در مورد مسئله تروریسم و بویژه به مأموریت قائم مقام وزیر خارجه آمریکا «جان.سی. وایت‌هد» در تاریخ ژانویه ۱۹۸۶، توجه کافی نکرده‌اند در مورد مسئله بمب نوترونی، روزنامه نیویورک تایمز در تاریخ ۵ آوریل ۱۹۷۸، چند

روز قبل از آنکه کارتر تصمیم خود را در این زمینه اتخاذ کند، گزارش داد «چیزی در شرف وقوع است».

پی بردن به این اسرار قبل از آنکه واشنگتن دست بکار شود، از مستو دیپلماتهای خارجی مقیم آمریکا است. صحنه واشنگتن از بازترین و در حال پیچیده‌ترین صحنه‌های جهان است. استنباط ناظران این است که تصمیم صرفاً به این دلیل که رئیس جمهوری در باره آن سخن می‌گوید، تصمیمی نهائی نیست و حتی اگر رسماً نیز مورد تصویب قرار گیرد، تلقی نمی‌شود. کنگره و پیش‌کسوتان مهم دیگری نیز در شاخه اجرایی حکم آمریکا وجود دارند که باید به نظراتشان گوش فرا داد. در خصوص نوترونی، افراد محرم در واشنگتن می‌دانستند که برخلاف نشانه‌هایی که حکم از تصویب موضوع توسط آمریکا داشت، رئیس جمهوری آمریکا اسناد مره را امضاء نکرده بود، تبادل نظر مؤثر، محدود به ملاقات‌ها و اجلاس‌های نیست. این امر مشتمل بر ملاحظات و گفتگوهای مستمر می‌باشد. هدف او آن است که از اقدامات غیرمترقبه اجتناب شود. یک برداشت دقیق از آنچه واشنگتن می‌گذرد، می‌تواند رسیدن به این هدف را تسهیل نماید.

انگلستان نمی‌تواند توقع داشته باشد در تمام مسائلی که بر منافع کشور اثر می‌گذارد، رسماً و بطور کامل طرف مشورت آمریکا قرار گیرد بریتانیا حق دارد انتظار داشته باشد در باره موضوعاتی که در چهارچوب موافقت‌نامه‌های فیما بین است با آمریکا بحث و تبادل نظر کند. انگا



همچنین محق است اصرار ورزد که از عملیات نظامی در مناطقی که انگل در آنجا دارای علائقی است قبلاً مطلع گردد.

بعلاوه حفظ ارتباطات فیما بین، که از طریق آن امکان اطلاع از روند و اعلام نظرات لندن به واشنگتن وجود دارد، از وظایف انگلستان است. سرانجام، تغییر این رابطه غیرقابل اجتناب است. با از بین رفتن نسل از جنگ و خاطرات آنها از همکاری نزدیک بین دو کشور، پیوندهای مو احتمالاً سست‌تر خواهند شد.

به «خطاهای دیپلماتیک» در آتلانتیک، قبلاً اشاره کردیم. نسل جدیدی رهبران ممکنست به این روابط به گونه‌ای دیگر بنگرند. اهمیت انگلستان در دیدگاه واشنگتن احتمالاً در آینده کاهش خواهد یافت. این امر یقیناً در صورتی که انگلستان درصد یافتن جایگزین‌هایی برای پیوندهای فعلی امنیتی و خود باشد، محقق خواهد بود. یک چنین جایگزینی با توسعه برنامه‌های فض اروپائیان در شرف تکوین است.

معدالک ایالات متحده آمریکا که بزعم یک ناظر انگلیسی «اِبَرِد همسایه و دوست انگلستان» است همچنان شریکی مهم و در عین حال مسئله برای انگلستان خواهد بود. با وجود نشانه‌های ناشکیبائی در هر دو س آتلانتیک، پیوندهای فیما بین اساساً محکم باقی خواهد ماند. مسائل و مشکا زودگذر در زمینه ارتباطات و اختلافات اجتناب ناپذیر در دیدگاه‌های دو کش نباید استحکام و ارزش‌های اساسی روابط میان انگلستان و آمریکا را از ن پنهان دارد.