

کارنامه سیاست خارجی دولت بایدن در سال ۲۰۲۳، چیز چندانی به رئیس‌جمهور نمی‌دهد که بتواند در انتخابات سال آینده ادعایش را بکند. مشغولیت ایالات متحده در ابتدای سال ۲۰۲۳، در محدوده‌های بیش از حد گسترده شده بود و حالا در پایان این سال، این وضعیت شدیدتر هم شده است. بیشتر طول سال، فاجعه بزرگی در کار نبود اما در دو ماه گذشته این وضعیت تغییر کرد، وقتی رئیس‌جمهور به دولت اسرائیل چک سفیدی داد تا جنگی بی‌رحمانه را در غزه به راه بیاورد. رئیس‌جمهور واشنگتن را متعهد به حمایت از یک جنگ خارجی دیگر کرد، در حالی که درگیری در اوکراین آرام شده و به بن‌بست رسیده است. با اینکه ایالات متحده هیچ وظیفه‌ای برای حمایت از این جنگ نداشت، رئیس‌جمهور با تصمیم و جدیت موضوع را به یکی از سیاست‌های اصلی خود تبدیل کرد و در ادبیات عمومی آن را به حمایت از اوکراین گره زد. بایدن توضیح قانع‌کننده‌ای نداده است که شرح دهد، چرا حمایت بی‌قیدوشرط از کارزار اسرائیل به نفع ایالات متحده است، در حالی که هزینه این حمایت، روبه‌افزایش بوده است. این حمایت، نیروهای ایالات متحده در عراق و سوریه و کشتی‌های آمریکایی در دریای سرخ را هم به خطر انداخته است. خطر تشدید و گسترش درگیری به بقیه منطقه روبه‌افزایش است و نیز خطر درگیر شدن مستقیم ایالات متحده در جنگی چندجبهه‌ای. این حمایت بر بقیه دستور کار سیاست خارجی بایدن سایه انداخته است و آسیبی که به وجهه آمریکا خورده، تا همین جا هم قابل توجه بوده است. آسیب به منافع آمریکا در خاورمیانه و جایی دیگر در بازه بلندمدت هم احتمالاً قابل توجه خواهد بود.

جنگ غزه نشان داد فهم دولت از منطقه، ایراد بنیادین دارد. با فرض اینکه توافقات عادی‌سازی منطقه را به ثبات می‌رساند، دولت نفعمید اوضاع در فلسطین اشغالی ققدر بد است. بایدن مثل اسلافش کاری برای مهار دولت انتقالی نتانیاهاو نکرد. اگر عادی‌سازی اسرائیل و عربستان به نتیجه هم می‌رسید، معنای یک تعهد امنیتی دیگر برای آمریکا بود. مشخص شد، در شرایطی که تنش‌های اسرائیل و فلسطین در آستانه انفجار است، فشار برای توافق اسرائیل و عربستان مفید نبود. جمله‌ای که جیک سالیوان، مشاور امنیت ملی بایدن که کمی قبل از شروع جنگ گفت، مشهور و بدنام شده است، اینکه او گفت منطقه آرام‌تر از هر زمان دیگری در چند دهه گذشته است. این حرف نشان داد دولت تا چه حد به جایی رسیده که بیابانه‌های خودش را هم باور کرده است. حمایت از جنگ، حسن‌نیت‌های بسیاری در کشورهای جنوب جهانی نسبت به آمریکا را هم از بین برد و مخالفت لجام‌گشوده دولت با آتش‌بس، ایالات متحده را در سازمان ملل متحد منزوی کرده است. هر چه در آفریقا، آمریکای لاتین و آسیا تلاش شده بود هدر رفت. حمایت آمریکا از اوکراین هم از دو جهت آسیب دیده است. اول اینکه توجهات و منابع را از اوکراین به جای دیگر برد. ادبیات دولت درباره حمایت از اوکراین و اهمیت قوانین بین‌المللی هم حالا به تمسخر کشیده شده‌اند؛ وقتی نشان داده شد که ایالات متحده، این استانداردها را برای مشتریان و شرکای خودش رعایت نمی‌کند.

همه چیز هم بد نبود. دولت در ایجاد ثبات در روابط با چین پیشرفت‌هایی داشت. با ایران، آزادی پنج آمریکایی به نتیجه رسید، هر چند دولت‌زیر وعده آزاد کردن منابع ایران زد. دولت اخیراً هم یک توافق تبادل زندانی دیگر با ونزوئلا داشت. این‌ها نتایج مثبتی بودند اما آن چنان هم زمین‌لرزه ایجاد نکردند. ایالات متحده در کار با متحدانی که اتحاد با آن‌ها از قبل محکم شده است، موفق بود، در نمونه‌هایی مثل AUKUS یا روابط با کره جنوبی و ژاپن. معلوم نیست این‌ها دوام داشته باشند اما لاقال می‌شود به‌عنوان نمونه پیشبرد کار، به آن‌ها اشاره کرد.

سیاست خارجی بایدن در سال ۲۰۲۳، حتی بیشتر از قبل، ترکیب اتکای بیش از حد به ابزارهای نظامی و تلاشی ناکافی برای تعامل دیپلماتیک بود. این شاید یکی از دلایلی باشد که مردم عمدتاً در نظرسنجی‌ها، مدیریت سیاست خارجی بایدن را رد می‌کنند. در سال ۲۰۲۴، هم به خاطر خودش و هم به خاطر منافع ایالات متحده، بایدن نیاز دارد تغییر مسیرهایی عمده در مسئله غزه و در رویکرد کلی‌اش به دنیا ایجاد کند.



جو بایدن، رئیس‌جمهور کنونی آمریکا



## تحلیل دیپلمات سابق آمریکایی از خ

# غرب قرن ۲۱ غرب

رئیس‌جمهور و تیمش، کنگره‌ای با دودستگی‌های تلخ را در کشوری با دودستگی‌های تلخ که هنوز درگیر جنگ نبود، قانع کرده بودند که ۱۰ درصد از تولید ناخالص ملی را برای کمک به خارجی‌ها خرج کنند. این پول صرف تأمین‌های آمریکایی برای آن‌هایی شد که درگیر جنگ بودند: بریتانیا، شوروی و چین. میزان معادل آن تلاش امروز چیزی حدود ۲/۶ تریلیون دلار می‌شود، یعنی حدود ۲۵ برابر مبلغی که رئیس‌جمهور جوبایدن در اکتبر ۲۰۲۳ از کنگره دودسته امروز، برای اوکراین، اسرائیل و دیگر اولویت‌ها درخواست کرد.

ایالات متحده و متحدانش امروز باید آماده این شوند که چطور ممکن است به میانه چهار جنگ مختلف کشیده شوند: با چین، با ایران، با کره شمالی و با روسیه و اینکه این خطرات چطور ممکن است در تعامل باهم باشند. پیش‌فرض بیشتر سیاست‌گذاران غربی این است که این رقبا را رژیم‌هایی رهبری می‌کنند، اساساً منطقی که به استقبال خطر تغییرات خشونت‌آمیز نمی‌روند. یک سال پیش از حمله روسیه به اوکراین پیش‌فرض این بود، روز قبل از حمله حماس به اسرائیل، پیش‌فرض این بود. خیلی راحت ممکن است دوران فعلی، دوران پیش از جنگ از کار دربیاید؛ اما آمریکایی‌ها، اروپایی‌ها، ژاپنی‌ها، کره‌ای‌های جنوبی و استرالیا بی‌این‌ها طوری همکاری نمی‌کنند که انگار چنین است. در همین حال، دولت‌ها و رسانه‌ها در چین، ایران و کره شمالی در حال بسیج برای جنگ هستند. روسیه همین حالا مشغول جنگ است و دارد خود را برای جنگی طولانی آماده می‌کند.

سطح فعلی درگیری‌ها در دنیا همین حالا بالاترین سطحی است که در بیش از یک نسل تا قبل از این وجود داشته است. فقط به منطقه اطراف نوار غزه نگاه کنید. حتی پیش از حمله ۷ اکتبر حماس، لیبی، سودان، سوریه و یمن را درگیری در هم شکسته بود، وضعیت منجر به گرسنگی و آوارگی میلیون‌ها نفر. هیچ کدام از میانجیگری‌ها و تلاش‌های بازسازی برای رسیدگی به این بحران‌ها خوب پیش نرفته‌اند. همه‌شان نشان‌دهنده ناکامی تلاش‌های میانجیگرانه و حفاظت از صلح سازمان ملل هستند. در هر نمونه، سازمان‌های کمک‌رسان در تقلائی برآورده کردن نیازها و حفظ حمایت‌های مالی خسته‌شان هستند. این‌ها امروز تازه شامل مداخلات ادامه‌دار بین‌المللی در عراق، لبنان، سومالی یا نیوپی جنگ‌زده‌ها می‌شود.

بعد، نیازهای دیگر مناطق و دغدغه‌های فراملی هستند، از قبیل وضعیت روبه‌تبااهی اقلیم آبه‌هوا، انقلاب‌های دیجیتال و بیولوژیک و شکنندگی سرمایه جهانی. برخی از این مسائل، دهه‌هاست کناری در حال گنبدن بوده‌اند. بخش بزرگی از اخبار مربوط به همکاری‌ها در دنیا آزادهم نامیدکننده است: مشکلات در هماهنگی و هدایت‌گذار جهانی انرژی، با کارهایی بدون یکپارچگی در فناوری‌های سبز، گشت‌وگوهایی مختل بر سر مسئله مواد کلیدی و اختلافات خشمگین درباره سبک‌تر کردن بار روی دوش کشورهای فقیر.

در وضعیت اضطراری، مردم نیاز به اقدام مؤثر دارند. هیچ کشوری بیشتر از آمریکا در خواست برای انجام این اقدامات مواجه نیست. این کشور در آمادگی‌های ایستای مادی در عرصه‌های اقتصادی و نظامی، به نظر بسیار قدرتمند می‌آید؛ اما قدرت کاربردی، قدرت واقعی در دنیا، چیز بسیار متفاوتی است. بیشتر شبیه اندازه‌گیری‌های انرژی جنبشی است که با فرمول  $mv^2$  محاسبه می‌شود. ارزش ماده نصف می‌شود. ارزش سرعت به توان دوم می‌رسد. در کار دولت‌داری، کفایت، سرعت است.

کفایت، تابع ظرفیت و دانش نحوه انجام کار است. وقتی کار به انجام کارها در دنیا می‌رسد، ذخیره آمریکا از هر دوی این‌ها را دو وضعیت ساختاری عمیق محدود می‌کند. اولینش، از زمان بنیان‌گذاری کشور که پیش از آن هم‌راه بوده است: حس فاصله و کنار بودن. آمریکا معمولاً از مشکلات خارجی کناره‌دار، یا فاصله‌ای بسیار و آمریکایی‌ها هم احساس فاصله می‌کنند. ایالات متحده، خوش‌اقبال در گستردگی جغرافیایی و قاره‌ای‌اش، هرگز چندان به تجارت خارجی یا کالاهای خارجی وابسته نبوده است. منافع عمومی در مشغولیت و درگیری خارجی، اعم از سیاسی، نظامی یا اقتصادی، محدود است. بیش از نصف آمریکایی‌ها پاسپورت ندارند. تنها یک سوم‌شان می‌توانند تایوان را روی نقشه پیدا کنند.

دومین عامل محدودکننده مشغولیت جهانی ایالات متحده جدیدتر است: ریزتوارش از کارهایی که می‌تواند خارج از کشور انجام دهد، حالا محدود است. این ریزتوار، مثل خیلی چیزهای دیگر، در طول دوران جنگ جهانی دوم و جنگ سرد گسترش شدیدی داشت. تا میانه قرن بیستم، مقامات ایالات متحده شهرت جهانی داشتند به اینکه می‌دانند چگونه باید کارها را انجام داد و احترام داشتند، به‌عنوان افرادی حلال مشکلات که ایده‌پرداز و دارای تخیل بودند و در جنگ با صلح تقریباً هر کاری می‌توانستند بکنند. آمریکایی‌ها به سازمان‌دهی روزیاد هشدن نیروها در نرماندی کمک کرده بودند، اولین بمب اتمی را ساخته بودند، در میانه ویرانه‌های اروپا و آسیا به میلیون‌ها نفر غذا رسانده بودند، با

نحوه انجامش، بخش سختش است. دین راسک، زمانی که وزیر خارجه ایالات متحده بود، گفت: «ایده، سیاست نیست. تازه، ایده‌ها نرخ مرگ‌ومیر بالایی در هنگام نوزادی دارند.» وینستون چرچیل، نخست‌وزیر بریتانیا و دولت‌مردی که حتی از راسک هم باتجربه‌تر بود، نظرش این بود: «امید بر بال‌ها پرواز می‌کند و نشست‌های بین‌المللی پشت سرش با گام‌های سنگین و کند در جاده‌های خاکی می‌روند.»

چگونگی انجام کار، همان فن دولت‌داری است. بیشتر آنچه دولت ایالات متحده انجام می‌دهد، توزیع پول و تعیین قواعد است. بخش‌های کوچکی از مجموعه‌اش، عملیات سیاسی را پیش می‌گیرند، به‌خصوص عملیات دیپلماتیک. این کار نیازمند کار تیمی پیچیده است. مقامات باید به‌صحنه‌چینی‌های بین‌المللی، جزئیات قانون و کار و مجموعه به‌ت‌آوری از ابزارها، فرهنگ‌ها و نهادهای گسترده در جوامع مختلف مسلط باشند. توانایی انجام این کار، هنری است که در ایالات متحده و بقیه دنیای آزاد در حال فراموشی است و همچنان که فراموش می‌شود، قبل‌وقال و شعار جایش را می‌گیرد. مقامات، حفره‌ها را با نشست‌ها و اعلامیه‌ها می‌پوشانند.

ذخیره محدود سیاست‌گذاری مؤثر در ایالات متحده، نمایش غمباری در دوران شیوع کووید ۱۹ داشت، زمانی که دنیا در شکل‌دهی به یک اتحاد جهانی برای مبارزه با پاندمی جهانی به سر می‌برد. می‌شود امروز این را در اوکراین دید، جایی که دنیای آزاد در تقلائی حفظ کشوری است، درگیر جنگ فرسایشی؛ و در نوار غزه هم ظاهر است، جایی که در آن کشورهای خوش‌نیت تلاش می‌کنند، به تأمین و اداره آینده غزه کمک کنند. بدون تردید در ماه‌ها و سال‌های آینده نیازهای جدیدی در کار خواهند بود و می‌شود بحث کرد که واشنگتن و متحدانش به کدام‌شان باید پاسخ دهند؛ اما هیچ‌کس نمی‌خواهد به سراغ مشکلی برود و در حلش شکست بخورد. موفقیت باید تعریفی ملموس و عملی داشته باشد. دولت‌ها باید ظرفیت‌ها و دانش چگونگی انجام کارشان را به شکل مؤثرتری جمع کنند. فقط آن وقت است که می‌توانند امیدهای آسمانی را به نقشه‌های زمینی تبدیل کنند.

### ▼ عصر وضعیت‌های اضطراری

هر سه شراکت ضدآمریکایی در صد سال گذشته، قدرت‌های متحدین در جنگ جهانی دوم، کشورهای کمونیست در دوران جنگ سرد و جمع ضدآمریکایی امروز به رهبری چین، روسیه و ایران، دال مرکزی مشترکی داشتند. همه ایالات متحده (یا در دوران خودش بریتانیا) را النگرگاه نظام امپریالیستی مسلطی حساب می‌کردند که سعی می‌کرد مانع بر سر راه خواسته‌هایشان باشند. دیگر کشورهایی را هم که احساس ستم می‌کردم می‌آوردند؛ اما فراتر از این، این شراکت‌ها هیچ برنامه کلی مشترکی نشان نمی‌دادند. این شرکا به‌ندرت به هم اعتماد داشتند. اغلب حتی از هم خوش‌شان نمی‌آمد.

دوران بحران شدید این نسل هم ممکن است فروکش کند یا می‌تواند بسیار بدتر شود. تاریخ شراکت‌های ضدآمریکایی پیشین، فرضیات خیال‌های راحت را به‌سخره می‌گیرند. این تاریخ آشکارگر نمونه‌هایی از بازحسابات سریع، چرخش‌های تند و غافلگیری‌ها است. دیکتاتوری‌ها همیشه با دست‌ها و گروه‌های داخلی‌شان چندپاره بوده‌اند، نیت و برنامه‌هایشان ناگهان تغییر می‌کند و اغلب هم این اتفاق تحت تأثیر جزئیات و شرایطی رخ می‌دهد که به نظر نارمئی هستند. آنچه این بار در مقایسه با دوره‌های پیشین تقابل متفاوت است، این است که افکار عمومی آمریکایی سنگینی خطرات را درک نکرده است و پایگاه صنعتی کشور بسیار کوچک‌تر است و چابکی بسیار کمتری دارد. ایالات متحده بیش از حد به سیاست‌های بیمه نظامی با تمرکزهای نادرست متکی است و آمادگی مناسبی برای راهبردهای عملیاتی‌شدنی، غیر از جنگ‌افروزی مستقیم، ندارد.

در ژانویه ۱۹۴۱، در حالی که ایالات متحده همچنان در صلح بود، رئیس‌جمهور فرانکلین روزولت برای جوزف گرو، دوست قدیمی و هم‌کلاسی مدرسه‌اش و سفیر ایالات متحده در ژاپن نوشت: «باید متوجه باشیم که خصوصت‌ها در اروپا، در آفریقا و در آسیا همه بخشی از یک درگیری جهانی منفرد هستند. هر بخش داستان خودش را دارد.» این رئیس‌جمهور بر این تأکید داشت: «مشکلاتی که امروز با آن مواج‌هیم، چنان گسترده و چنان درهم‌تنیده هستند که هر تلاشی برای بیان‌شان، فرد را بر آن می‌دارد که وضعیت را از لحاظ پنج قاره و هفت دریا ببیند.» او ادامه داد: «نمی‌توانیم برنامه‌های مستحکم را کنار بگذاریم. هر تحول جدیدی که رخ می‌دهد، باید در سایه وضعیت می‌کند. در آن شرایط وجود دارد، تصمیم بگیریم، کی و کجا و چگونه می‌توانیم منابع‌مان را به‌صفت کنیم و به کارشان بگیریم.»

بنابراین، روزولت شروع کرد به اینکه منابع را در ابعاد عظیم به‌صفت کند. کنگره پیشتر احضار به خدمت اجباری برای نیروهای زمینی، دریایی و هوایی را از سر گرفته بود. اوایل ۱۹۴۱،

## FOREIGN AFFAIRS



**مقامات باید به صحنه‌چینی‌های بین‌المللی، جزئیات قانون و کار و مجموعه فرهنگ‌ها و نهادهای گسترده در جوامع مختلف مسلط باشند. توانایی انجام این کار، هنری است که در ایالات متحده و بقیه دنیای آزاد در حال فراموشی است و همچنان که فراموش می‌شود، قبل‌وقال و شعار جایش را می‌گیرد**

### فیلیپ زلیکو

دیپلمات سابق، استاد تاریخ و حکومت‌داری در دانشگاه ویرجینیا



دنیا وارد دوران بحرانی شدیدی شده است. جنگ در اروپا و خاورمیانه افروخته است و تهدید جنگ بر سر آسیای شرقی سایه انداخته است. در روسیه، چین و کره شمالی، ایالات متحده با سه دولت خصم دارای سلاح هسته‌ای طرف است و در ایران، با نمونه دیگری در آستانه رسیدن به آن. آن سوی تیرهای یک دولت‌ها در جنوب شرقی آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین در کار اداره کشور شکست خورده‌اند و مهاجرت‌های گسترده در حال وقوع است. ایالات متحده، در حالی که تازه یک پاندمی را از سر گذرانده بود، یعنی پرهزینه‌ترین بحران‌ش از سال ۱۹۴۵ به بعد، حالا باید با دیگر چالش‌های فراملی اضطراری کلنجار برود؛ از قبیل مدیریت گذار انرژی در میانه وضعیت اقلیمی روبه‌فزون، توسعه سریع هوش مصنوعی و نظام کاپیتالیستی جهانی که بیشتر از هر زمان در چندین دهه گذشته تحت فشار است. هر کدام از این مسائل که باز شوند، خودشان مجموعه‌ای از مشکلات پیچیده‌ای دارند که کمتر کسی از آن‌ها سردر می‌آورد. تقریباً درباره همه این مسائل هم، مردم دنیا، چه از آمریکا خوش‌شان بیاید چه از آن متنفر باشند، نگاه‌شان به دولت ایالات متحده است که کمک کند؛ حتی اگر صرفاً در سازمان‌دهی کارها باشد.

آمریکایی‌ها نمی‌توانند این تقاضا را برآورده کنند. ذخیره سیاست‌های مؤثرشان محدود است. ایالات متحده گستردگی و عمق کفایت لازم را، چه از لحاظ ظرفیت‌ها و چه از لحاظ دانستن چگونگی انجام کار، در دولت معاصرش ندارد. این مشکل دهه‌هاست که وجود داشته و هرگز گاهی هم به شکل افسرده‌کننده‌ای این مشهود بوده است. آنچه جدید است، زمینه ماجراست. دوره فعلی بحران، ایالات متحده و دیگر کشورهای جهان آزاد را بیشتر از هر چیز دیگری در لاقال ۶۰ سال گذشته به چالش می‌کشد. ناچار خواهند بود، کیفیت‌های تازه‌ای از رهبری عملی در خود پرورش دهند.

اینکه بگوییم چه کار باید کرد، بخش ساده ماجراست. طراحی