

مراکز تحقیقاتی و سیاست خارجی آمریکا: دیدگاه يك سیاست گذار

ریچارد هاس*

ترجمه: نعمت الله مظفر پور**

۱۳۵

چکیده

نیاز به بهره‌گیری از رهنمودهای دانشمندان سیاست و روابط بین‌الملل در ایالات متحده آمریکا، سبب گردید تا گروه‌های رایزنی و نهادهای پژوهشی و علمی گوناگونی در این کشور راه‌اندازی شوند. این نهادهای علمی، پژوهشی به‌عنوان هسته‌های متفکر در زمینه سیاست خارجی به‌ارایه راهکار، حل مسایل و دشواریها و همچنین نیروهای اجرایی برای دستگاه تصمیم‌گیری و مدیریت کشور می‌پردازند. نوشتار پیش‌روی از سوی یکی از نویسندگان تهیه شده است که هم در حوزه اجرا و هم در حوزه نظر در آمریکا حضور داشته است. تاریخچه، فرآیند، چالشها و دستاوردهای هسته‌های متفکر در امور سیاست خارجی آمریکا در این نوشتار مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد.

مرکز پژوهش‌های علمی و مطالعات خاورمیانه

کلید واژگان: نهادهای پژوهشی، سیاست خارجی، آمریکا، سیاست گذاری خارجی و داخلی،

هسته‌های متفکر.

* مدیر سابق سیاست گذاری وزارت امور خارجه آمریکا و رییس شورای روابط خارجی آمریکا (نهاد غیردولتی)
** کارشناس ارشد سیاسی وزارت امور خارجه.
فصلنامه مطالعات منطقه‌ای: اسرائیل شناسی-آمریکاشناسی، سال هفتم، شماره ۱ و ۲، زمستان و بهار ۱۳۸۵-۱۳۸۴، صص ۱۴۳-۱۳۵.

♦ اسرائیل شناسی - آمریکا شناسی

دیباچه

در میان مؤلفه‌های شکل دهنده سیاست خارجی آمریکا، نقش هسته‌های متفکر (Think Tanks) از مهم‌ترین عواملی است که چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرد. هسته متفکر، یک پدیده آمریکایی است که مواضع و عملکردهای جهانی آمریکا را به مدت صد سال شکل داده است. از آنجا که هسته‌ها کار خود را مانند گروه‌های فشار به دور از چشم مطبوعات انجام می‌دهند، کمتر از سایر منابع سیاست آمریکا، جلب توجه می‌کنند. این هسته‌ها در یک نگاه وسیع، سیاست‌گذاران خارجی آمریکا را به پنج طریق متمایز تحت تأثیر قرار می‌دهند:

۱. تولید ایده‌ها و گزینه‌های بدیع برای حوزه سیاست؛ ۲. ایجاد مجموعه‌ای از متخصصین و کارشناسان در داخل دولت؛ ۳. به وجود آوردن محمل و سکوی مشترک جهت طرح مباحث مهم و اساسی؛ ۴. آموزش شهروندان آمریکایی جهت مواجهه با امور جهانی؛ و ۵. تکمیل تلاش‌های رسمی و دولتی جهت حل و مصالحه اختلافات و درگیریها.

پیدایش و توسعه هسته‌های متفکر

هسته‌های متفکر، نهادهای مستقلی هستند که به منظور هدایت تحقیقات و تولید علم مستقل پیرامون سیاست، سازمان دهی شده‌اند. آنها شکاف و فاصله بین دانشگاه و حوزه سیاسی را پر می‌کنند. در دانشگاه‌ها، تحقیقات به طور مداوم طی مجادلات علمی و روش‌شناسی هدایت می‌شود که دورادور در ارتباط با مسایل و معماهای سیاسی است. دولتمردان غرق در مسایل و موضوعات روزمره سیاسی هستند و با توجه به مشغولیت زیاد، توان مطالعه و ملاحظه جهات وسیع و گسترده سیاست آمریکا را ندارند. بنابراین، خدمت اساسی هسته‌ها، ایجاد پیوند بین دنیای عمل و اندیشه است. خیزش و مطرح شدن هسته‌ها، مترادف و همسان با خیزش آمریکا برای رهبری جهانی است. آنها یک قرن پیش در طول دوره توسعه طلبی به پا خاستند تا متعاقب جنبشی، حکومت را تخصصی و کارآزموده سازند. گستره کاری آنها تا حد زیادی سیاسی بود تا منافع عمومی را با عرضه رهنمودهایی بی طرفانه در حوزه سیاست ارتقا بخشند. از مصادیق نخستین آن می‌توان به مؤسسه تحقیقات حکومتی

(۱۹۱۶) و نهاد پیشرو «بروکینگز» (۱۹۲۷) اشاره کرد. نخستین هسته که به طور ویژه به امور خارجی اختصاص داشت، موسسه «کارنگی» بود که به مطالعه صلح بین الملل می پرداخت. کارنگی برای بررسی علل جنگ و ارتقای حل و فصل مسالمت آمیز اختلافات در سال ۱۹۱۰ به وجود آمد. این وظایف و امور با رخداد جنگ جهانی یکم که به مجادلات فراوان پیرامون نقش جهانی آمریکا منجر گردید، ایجاد نهادی را اقتضا می کرد. به طوری که در طول سالهای ۱۸-۱۹۱۷، کلنل ادوارد هاوس، مشاور ویلسون به ویژه از اساتید و متخصصین برجسته خواست که گزینه ها و راهکارهایی را برای صلح بعد از جنگ ارائه نمایند. این گروه در کنفرانس صلح پاریس، توصیه هایی به هیأت آمریکایی عرضه کرد و در سال ۱۹۲۱ به همراه بانکداران، حقوق دانان و دانشگاهیان، شورای روابط خارجی را تشکیل داد.

نسل نخست هسته های متفکر، به استمرار و نهادینه کردن اقدامات جهانی آمریکا در داخل و جلب حمایت داخلی کمک کرده و به تقویت اندیشه بین الملل گرایی - در برابر تفکر انزواگرایانه - با آغاز جنگ جهانی دوم منجر شد. موج دوم هسته ها بعد از سال ۱۹۴۵ - هنگامی که آمریکا نقش ابرقدرتی را پذیرفت و به عنوان حامی جهان آزاد شناخته شد - و شروع جنگ سرد، آغاز گردید. این قبیل نهادها و سازمانها از حمایت مستقیم دولت آمریکا بهره مند بودند. دولت، منابع زیادی را به دانشمندان امور دفاعی و محققین اختصاص داد. شرکت راند به عنوان یک مؤسسه غیرانتفاعی با سرمایه گذاری نیروی هوایی در سال ۱۹۴۸ بنیان گذاری شد؛ که مطالعات تحلیل سیستم، نظریه بازیها و بده و بستان راهبردی را راه اندازی نمود. این مطالعات، مسیر آینده دفاعی آمریکا را ترسیم کردند که آن را عصر بازدارندگی تعبیر می کنیم. در طول سه دهه اخیر، موج سوم هسته ها پدیدار شده اند. این مؤسسه ها بر حسب توجه به تحقیقات در پی عرضه راهکارها و برنامه هایی بوده اند که در بازار اندیشه ها توان رقابت داشته باشد. آنها بدین طریق بر تصمیم گیری سیاسی تأثیر می گذاشتند. نمونه اولیه هسته ها، بنای میراث محافظه کارانه ای بود که در سال ۱۹۷۳ به وجود آمد. مؤسسه های لیبرال هم در مقابل - واحدی واقع گرا - همین نقش را بازی کردند.

در سرآغاز قرن ۲۱، بیش از ۱۲۰۰ هسته در جهت دهی دورنمای سیاسی آمریکا دخیل

هستند. آنها گروه‌های مختلفی هستند که در هدف، حیطة کاری، تأمین بودجه و جایگاه، تفاوت‌هایی با یکدیگر دارند. برخی مانند مؤسسه اقتصاد بین الملل (IIE) و یا «مؤسسه واشنگتن برای مطالعه خاور نزدیک» بر حوزه‌ها و مناطق خاصی تمرکز دارند. بعضی دیگر مانند مرکز مطالعات استراتژیک و بین المللی، حوزه سیاست خارجی را تحت پوشش دارند. تعداد کمی از هسته‌ها مانند بروکینگز که تعهدات و اقدامات گسترده‌ای هم دارند، کمتر از سوی دولت و مراکز دولتی پول دریافت می‌کنند. بعضی دیگر مانند «راند» بودجه‌شان را از طریق کارهای قراردادی (قرارداد انجام کار با دولت و یا مشتریان خصوصی) تأمین می‌کنند. تعداد کمی هم مانند مؤسسه آمریکایی صلح (USIP) به طور عمده بر پایه بودجه دولتی اداره می‌شوند. در برخی موارد هم، هسته‌ها مانند سازمانهای غیرحکومتی فعالیت می‌کنند. به عنوان مثال، گروه بحران بین المللی، مجموعه‌ای از تحلیلگران را در نقاط حساس و خبرساز جهان جهت گزارش وضعیت سیاسی آن مناطق مستقر می‌کنند. آنها هم توصیه‌ها و نظرات مستقل و معتبر جهت جلب توجه جهانی در حمایت از قطعنامه‌های صلح - قطعنامه‌های مطلوب آمریکا - ارایه می‌دهند. از منظر سیاست‌گذاران آمریکایی، امروزه هسته‌ها پنج مزیت اساسی به بار می‌آورند: بزرگ‌ترین مزیت این است که آنها فکر جدیدی را تولید می‌کنند که با تغییر نحوه نگرش دولت مردان و چگونگی واکنش آنها نسبت به مسایل جهانی، آن را اصلاح می‌کنند. نقطه نظرهای هسته، درک و شناخت دولتمردان را نسبت به منافع ملی ارتقا بخشیده، سلسله مراتب اولویتها را به مثابه نقشه عمل تحت تأثیر قرار می‌دهند. همچنین ائتلافهای سیاسی و بوروکراتیک را تسریع کرده، موجب شکل‌گیری نهادهای ماندگار و تأثیرگذار می‌شوند.

با این حال، جلب توجه سیاست‌گذاران آمریکایی که معمولاً از اطلاعات وسیع و متنوع بهره می‌برند، کار سختی است. هسته‌ها برای جلب توجه سیاست‌مداران، نیازمند راه انداختن کانالهای مختلف و تدوین راهبردهای انتقال اطلاعات هستند. بنابراین، به انتشار مقالات و کتب و نشریات ادواری، مشارکت در مصاحبه‌های تلویزیونی و روزنامه‌ای و بدین طریق، یافتن طرفداران و خوانندگان نیاز دارند. هسته‌ها، جزوه‌ها و گزیده‌های موضوعی و ادامه‌دار را به طور مرتب در میان نهادهای دولتی و مردم پخش می‌کنند و نیز از طریق کنگره

در سیاست تأثیر می‌گذارند. کنگره از آرای آنان فرصت منحصر به فردی برای تأثیرگذاری بر گزینه‌های سیاست به دست می‌آورد. هسته‌ها گرفتاریهای مراکز دولتی را ندارند و صاحب نظران شاغل در آنها، ارزیابی صحیحی از چالشهای جهانی و نحوه واکنش دولت به این چالشها را به کاندیداها اعطا می‌کنند. برهه‌های حساس تاریخی خاص، فرصتهایی استثنایی برای تزریق فکر جدید به حوزه سیاست خارجی به وجود می‌آورند. جنگ جهانی دوم یکی از این برهه‌هاست. متعاقب شروع جنگ، شورای روابط خارجی، پیرامون جنگ و صلح پروژه مطالعاتی ارزشمندی انجام داد تا اینکه اصول و پایه‌های صلح بعد از جنگ را بررسی، شناسایی و طرح ریزی نماید. شرکت کنندگان در این اقدام سیاسی ۶۸۲ یادداشت پیرامون موضوعات مختلف از زمان شکست آلمان تا شکل‌گیری سازمان ملل نوشتند. دو سال بعد از پایان جنگ، نشریه برجسته شورای روابط خارجی معروف به فارین افیرز یک مقاله بدون امضا درباره «منابع و بنیادهای رهبری و حکومت شوروی» منتشر کرد. این مقاله که توسط جورج کنان، دیپلمات آمریکایی نوشته شده بود، به پایه‌گذاری زیربنای فکری سیاست مهار کمک کرد. سیاستی که به مدت چهار دهه دیگر آن را دنبال کرد. سپس فارین افیرز در سال ۱۹۹۳ ایده برخورد تمدنهای هانتینگتون را درج کرد و بدین صورت، مطلب تعیین‌کننده‌ای درباره دعوای پیرامون سیاست خارجی آمریکا در دوره بعد از جنگ سرد مطرح کرد. بعد از یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱، مطالعاتی توسط مرکز مطالعات راهبردی و بین‌المللی و بروکینگز موجب شکل‌گیری مباحثی در داخل دولت پیرامون راهبردهای مناسب مبارزه با تروریسم و سازمانهای موظف به مبارزه با این پدیده شد. مبارزات انتخاباتی و انتقال قدرت، موقعیتهای ایده‌آلی برای تعیین سرنوشت سیاست خارجی محسوب می‌شوند. همان طوری که مارتین اندرسون از مؤسسه «هوور» می‌گوید، طی این برهه کاندیداهای ریاست جمهوری جهت طرح مواضع سیاسی در عرصه سیاست داخلی و خارجی، مشاوره و نظر روشنفکران متعددی را اخذ می‌کنند. کاندیداهای ریاست جمهوری با متخصصین تبادل نظر کرده و این اندیشه‌ها را در طول مبارزات انتخاباتی به آزمون می‌گذارند. این کار، یک راهبرد ملی تبادل افکار و تجربه است. مشهورترین نمونه آن، انتخابات سال ۱۹۸۰ است که دولت ریگان نظر بنیاد «هریتج» را

تحت عنوان «دستوری برای تحول» به عنوان برنامه‌ای برای حکومت و مدیریت، اتخاذ کرد. نمونه متأخر، گزارش سال ۱۹۹۲ مؤسسه اقتصاد بین الملل (IIE) و بنیاد کارنگی بود که شکل‌گیری «شورای امنیت اقتصادی» را پیشنهاد کرد. دولت کلینتون این طرح را با راه‌اندازی شورای اقتصادی ملی - رکنی که هم‌اکنون ادامه حیات دارد - اجرا کرد.

پرورش نخبگان

هسته‌ها علاوه بر عرضه فکر جدید به مقامات رده بالای دولتی، مجموعه‌ای از متخصصین را جهت خدمت در دولت و کنگره تربیت و آماده می‌کنند. این کارکرد، در نظام سیاسی آمریکا، بعدی انتقاد آمیز و جنجالی دارد. جالب است که در سایر دموکراسیهای پیشرفته مانند ژاپن و فرانسه، دولتهای جدید بر پایه استمرار و تداوم استوارند و با تغییر دولت، نخبگان تغییر نمی‌کنند، در حالی که در آمریکا هر انتقال قدرت (تغییر دولت) جابه‌جایی پرسنل صدها مدیر ارشد و متوسط را به بار می‌آورد و هسته‌ها به رؤسای جمهور و وزرا کمک می‌کنند تا این خلاء و شکاف را پر کنند. جیمی کارتر با انتخابات سال ۱۹۷۶، دولت خود را با شخصیت‌های متعدد از مؤسسه بروکینگز و شورای روابط خارجی مجهز کرد. چهار سال بعد، ریگان جهت تأمین تکیه‌گاه فکری دولت به هسته‌های دیگری متوسل شد. او در طول دو دوره ریاست جمهوری ۱۵۰ نفر را از بنیاد هریتیج، مؤسسه هوور و امریکن اینتر پرایز (AEI) به کار گرفت. دولت فعلی بوش هم در به کارگیری نیروهای رده بالای بخش سیاست خارجی از الگوی ریگان تبعیت کرده است [پایگاه اصلی نومحافظه کاران، امریکن اینتر پرایز است]. در وزارت امور خارجه بوش، از مقامات رده بالا می‌توان این شخصیتها را نام برد: ۱. آقای «پاولادوبریانسکی»، معاون امور بین الملل وزارت خارجه، [معاون و سپس مدیر دفتر شورای روابط خارجی واشنگتن]؛ ۲. آقای «جان بولتون»، معاون وزیر امور امنیت بین الملل و کنترل تسلیحات [معاون سابق امریکن اینتر پرایز]؛ ۳. آقای «جیمز کلی»، دستیار وزیر در امور آسیای خاوری و اقیانوس آرام، [رئیس سابق بخش اقیانوس آرام]؛ ۴. آقای «کیم هولمز»، دستیار وزیر در امور سازمانهای بین المللی، [معاون بنیاد هریتیج]؛ ۵. در پنتاگون، پیتر لادهن به عنوان

دستیار وزیر در امور د فاعی و امنیت بین الملل فعالیت می کند. وی قبلاً مدیر برنامه امنیت ملی در دولت نیکسون بوده است.

هسته های متفکر علاوه بر آماده کردن و تربیت متخصصین برای دولتهای آتی، مقاماتی را که در حال ترک خدمت دولتی هستند، به مؤسسه های متفکر فرا می خوانند که افراد در آن افکار و تجربه های برگرفته از خدمات دولتی را عرضه می کنند. بنابراین، در منازعات و دعوای سیاست خارجی سهیم می شوند و تشکیلات غیررسمی امور خارجی را به وجود می آورند. این گردش حرکت نخبگان، از نوآوریهای سیستم آمریکا و از منابع قدرت آن به شمار می رود. در خیلی از کشورهای دیگر، فاصله و مرز مشخصی بین مقامات دولتی و تحلیلگران بیرون از دولت وجود دارد، اما در آمریکا این طور نیست. مادلین آلبرایت، وزیر امور خارجه سابق، زمانی ریاست «مرکز سیاست ملی» را بر عهده داشت. معاون سابق آلبرایت، استراب تالبوت، اکنون رییس مؤسسه بروکینگز است. اگر مقام و شغل مرا [نویسنده] به دو بخش تقسیم کنند (دولتی و علمی)، من موقعیتی را انتخاب خواهم کرد که تلفیق گر اندیشه و عمل باشد. من در طول چهار دهه اخیر بین شورای امنیت ملی، وزارت دفاع و خارجه، بروکینگز، مرکز مطالعات استراتژیک و بین المللی (SIIS)، شورای روابط خارجی و بنیاد کارنگی در رفت و آمد بوده ام.

۱۴۱

گردآوری و ایجاد پیوند بین متخصصین

هسته های متفکر، علاوه بر عرضه ایده و متخصصین جدید به دولت، موجب شکل گیری مکان و سکوی مشترکی برای سیاست گذاران می شوند که در آن به فهم و درک مشترک نایل آیند. اگر اجماع پیرامون گزینه های سیاسی حاکم نباشد، هسته ها به حصول اجماع کمک می کنند. «ارنست می» از این اجماع به شرکت سهامی سیاست خارجی تعبیر می کند که در آن ایده پردازان و شکل دهندگان مختلف سیاست خارجی بر حسب تخصص عمل می کنند. به عنوان قاعده کلی، هیچ طرح و برنامه سیاست خارجی بدون حمایت انتقاد آمیز جامعه وسیع و گسترده سیاست خارجی نمی تواند ماندگار باشد. در میان این هسته ها، شورای روابط

خارجی نقش مزبور را بهتر از دیگران بازی کرده، صدها گردهمایی و اجلاس در نیویورک، واشنگتن و دیگر شهرهای بزرگ برپا کرده است. در منظر دولتمردان آمریکا، اتفاق‌ها و تحولات در هسته‌های متفکر بزرگ، به نحوی انتقادی به دستگاه‌های دولتی القا می‌کنند که طرح ابتکاری جدیدی عرضه کنند. آنها سیاست فعلی را خوب تبیین می‌کنند و سیاست‌های حاکم را مورد نظارت قرار می‌دهند. در ملاقات با شخصیت‌های برجسته خارجی، مراجعه به هسته‌ها به ما کمک می‌کند که به اجزا و بخش‌های مختلف بنیادهای سیاست خارجی دسترسی و نسبت به آنها شناخت پیدا کنیم.

ارتباط با مردم

هسته‌های متفکر با آموزش و تربیت شهروندان آمریکایی و آگاهی آنان نسبت به جهان، موجب ارتقا و تقویت فرهنگ عمومی می‌شوند. مطرح شدن روبه‌رشد جهانی شدن، این کارکرد را مهم‌تر از مواقع دیگر جلوه می‌دهد. هر چقدر دنیا یکپارچه‌تر شود، تحولات و نیروهای جهانی، زندگی آمریکایی‌ها را بیشتر تحت تأثیر قرار می‌دهند. مردم آمریکا پیرامون موضوعاتی از قبیل حفظ بازارهای خارجی برای صادرات محصولات کشاورزی، کنترل و ردیابی بیماری‌های واگیر، حفظ نرم افزارهای رایانه‌ای از سرقت و تکثیر غیرقانونی، حفظ سلامتی توریست‌های آمریکایی در جهان، حفظ بنادر آمریکایی از رفت و آمد و راهیابی تروریست‌ها، سهم فزاینده‌ای در سیاست خارجی دارا هستند. هشتاد شورای امور خارجی در ایالات متحده پراکنده و مستقرند و مباحث و گردهمایی‌های ارزشمندی راه می‌اندازند که در آن میلیون‌ها شهروند آمریکایی و دانش‌آموزان دبیرستان تحولات بین‌المللی را مورد بررسی قرار می‌دهند. اما هسته‌های رسمی، ارتباط بیشتری با شهروندان دارند. در سال ۱۹۹۱، مؤسسه «آسپن» طرح ابتکاری وابستگی متقابل جهانی را ارائه کرد که تلاش ده ساله برای کسب اطلاع و آگاهی صحیح عموم مردم از مواضع و مواجهه جهانی مناسب دولت آمریکا در دنیای وابستگی متقابل را در پی داشت.

از بین بردن اختلافها و تفاوتها

سرانجام اینکه، هسته‌های متفکر یک نقش فعالانه در سیاست خارجی دارند و آن، تنظیم و راه‌اندازی گفت‌وگوهای حساس و میانجیگری بین احزاب، هنگام اختلاف است. در این باره، مؤسسه آمریکایی صلح، شکل‌گیری مذاکرات (Track II) را تسهیل کرده، مقامات آمریکایی را برای حل و فصل مناقشات و دعواهای طولانی مدت آموزش داد. برخی هسته‌های سنتی ترحیبه کاری خود را گسترش داده‌اند تا در عرصه‌هایی از قبیل دیپلماسی پیش‌گیرانه و اداره حل اختلافها، فعالانه شرکت کنند. در آغاز دهه ۱۹۸۰، بنیاد کارنگی نشستها و جلساتی را در واشنگتن تشکیل داد و رهبران سیاسی آمریکای جنوبی، روحانیون، بازرگانان، نمایندگان کارگران، دانشگاهیان، شخصیت‌های زندانی، اعضای کنگره آمریکا و مقامات اجرایی آمریکا را گرد هم آورد. این گردهماییها که در طول هشت سال ترتیب یافت، موجب شکل‌گیری نخستین گفت‌وگوها در آن کشور شده، شناخت و درک آینده آفریقای جنوبی را در طول مرحله انتقال سیاسی (تغییر رژیم) فراهم آورد. همچنین اقداماتی را برای ارتقا و بهبود روابط قومیتها در یوگسلاوی سابق به عمل آورد. این مؤسسه، کارهای بزرگی برای ترمیم شکاف بین دین داران و سکولارها در اسرائیل و تسهیل گفت‌وگو بین ترکیه-یونان انجام داد. هر چند که ابتکارات و طرحهای غیررسمی هم آسیب پذیرند، اما در مجموع، پتانسیل خوبی برای صلح‌سازی و مصالحه در مناطق دارای اختلافها و جوامع جنگ‌زده دارند. آنها بسیاری از مواقع، تلاشهای دولت آمریکا را تکمیل می‌کنند و یا در مواقعی که حضور دولت آمریکا کارساز نیست، به جای دولت وارد عمل می‌شوند. در تاریخ‌ترین و سخت‌ترین معضلات جهانی به منزله چشم و گوش دولت آمریکا و جامعه بین‌المللی عمل می‌کنند. □