

Reviewing the Expenses and Responsibilities of leadership (Case Study: Donald Trump's Critical Approach to NATO)

Reza Soleimani *

Abstract

While some international relations scholars agree and some other disagree with the idea of a decline or weakening in US leadership since the early 1970s (specially affected by the collapse of the Bretton Woods International System), one of the main criteria to examine the notion of a decline in US leadership role is unilateralism in American foreign policy in defining Washington's relations with international institutions, as well as its allies. Meanwhile, Donald Trump's specific approach to post-World War II regimes and international institutions/regimes indicates a marked intensification of the US reconsideration of accepting continued international responsibilities as a world power and global leader. In this regard, Trump's cost/benefit approach (2016-2020) to USA relations with some international and regional organizations, such as NATO (as the main and most extensive and effective international security regime in the West for the past 70 years) is considered as the apparent and obvious preference of US national interests over the supportive role of this organization and a kind of breaking tradition of his government's defining US security relations and its national interest on both sides of the Atlantic. The current study aims to find both the roots and causes of Trump's critical approach to the security of NATO's European allies and the way this approach could be seen as a sign of declining or weakening US world leadership. Trump's refusal to provide low-cost security for NATO allies was considered as one of the main criteria for the decline of the US leadership role.

Keywords: American responsibility, Leadership, Costs, Trump, NATO

Article Type: Research Article.

Citation: Soleimani, Reza (2021). Review of leadership Costs and Responsibilities; (Case Study: Trump Donald's Critical Approach to NATO), 4(1), 59-83.

* Associate Professor in International Relations, Department of Political Sciences, Faculty of Economic and Social Sciences, Bu-Ali University, Hamedan, Iran
(Correspondent Author), r.nasirihamed@tabrizu.ac.ir.



بازنگری در هزینه و مسئولیت رهبری (بررسی موردی رویکرد انتقادی دونالد ترامپ به ناتو)

رضا سلیمانی*

چکیده

در شرایطی که متأثر از فروپاشی سیستم بین‌المللی برتون وودز، عده‌ای از محققان روابط بین‌الملل، موافق و عده‌ای دیگر مخالف ایده تضعیف نقش رهبری آمریکا از اوایل دهه ۱۹۷۰ هستند، یکی از ملاک‌های اصلی بررسی انگاره افول، گرایش به یکجانبه‌گرایی در سیاست خارجی آمریکا به‌ویژه در تعریف مناسبات واشنگتن با نهادها/ رژیم‌های بین‌المللی و نیز هم‌پیمانان خود است. در این میان، رویکرد خاص دولت دونالد ترامپ به رژیم‌ها و سازوکارهای نهادهای بین‌المللی پس از جنگ جهانی دوم، حاکی از تشدید محسوس روند تجدیدنظرطلبی ایالات متحده در پذیرش ادامه مسئولیت‌های بین‌المللی در نقش رهبری جهان است. در این راستا، رویکرد هزینه-فایده دونالد ترامپ (۲۰۱۶-۲۰۲۰) به بازتعریف مناسبات با سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای از جمله «ناتو»، در جایگاه اصلی‌ترین، منسجم‌ترین و گسترده‌ترین رژیم امنیتی بین‌المللی غرب طی هفتاد سال گذشته و ترجیح آشکار منافع ملی آمریکا بر نقش حمایتی از این سازمان، نوعی سنت‌شکنی دولت وی در تعریف مناسبات امنیتی واشنگتن در دو سوی آتلانتیک به شمار می‌رفت. پرسش اصلی مقاله آن است که ریشه رویکرد انتقادی ترامپ به امنیت هم‌پیمانان اروپایی ناتو چه بود و چگونه می‌توان این رویکرد را به‌مثابه یکی از نشانه‌های اصلی تضعیف نقش رهبری ایالات متحده آمریکا، قلمداد کرد؟ فرضیه اصلی آن است که سرباز زدن ترامپ از فراهم‌سازی امنیت کم‌هزینه، به‌عنوان یک کالای عمومی بین‌المللی، برای متحدان ناتو، یکی از اصلی‌ترین ملاک‌های افول نقش رهبری آمریکا درخور تحلیل بوده است.

کلیدواژه‌ها: مسئولیت آمریکا، رهبری، هزینه، ترامپ، ناتو.

نوع مقاله: پژوهشی.

*دانشیار روابط بین‌الملل، گروه علوم سیاسی، دانشکده اقتصاد و علوم اجتماعی، دانشگاه بوعلی سینا،

همدان، ایران، r.soleimani@basu.ac.ir

مطالعات اقتصاد سیاسی بین‌الملل، ۱۴۰۰، دوره چهارم، شماره اول، ۵۹-۸۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۲/۱۰، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۵/۰۶

ناشر: دانشگاه رازی

© نویسندگان



مقدمه

جنگ جهانی دوم از منظر تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیرندگان ایالات متحده نشان داد که اجزای محیط بین‌المللی از لحاظ امنیتی و اقتصادی عمیقاً به یکدیگر وابسته هستند؛ به گونه‌ای که می‌بایست مفهومی فراتر از منافع ملی صرف ایالات متحده ارائه داد و حمایت از این منافع فراملی، از طریق ایجاد یک نظام بین‌المللی فراگیر و غالب امری در جهت ارتقاء و تضمین ثروت و امنیت آمریکا قلمداد می‌شود. در این راستا بود که ایالات متحده در طول دهه‌های بعد از جنگ جهانی دوم، مسئولیت رهبری یک اقتصاد جهانی باز و پررونق را در راستای تضمین ثبات و امنیت در مناطق کلیدی جهان، گسترش عقاید لیبرالی مانند دموکراسی و حقوق بشر و تثبیت برتری آمریکا در نهادها و سازمان‌های چندجانبه بین‌المللی پذیرفت. این برنامه نظم‌سازی بین‌الملل‌گرا، آن گونه که جان ایکنبری استاد دانشگاه «پرینستون» تصریح می‌کند «بلندپروازانه‌ترین و دور دست‌ترین برنامه‌ای است که جهان تاکنون به خود دیده است» (Ikenberry, 2011:2).

بدیهی است این رویکرد کلان در دنیای پس از جنگ، هزینه‌هایی به ایالات متحده به‌عنوان هژمون نوظهور و خوش‌خیم تحمیل کرد. در واقع از حیث امنیت ملی، آمریکا بسیار بیشتر از میزان مورد نیاز برای دفاع از قلمرو جغرافیایی خود هزینه کرده است؛ چراکه به قهر و جبر با سواری مجانی متحدان خود از اروپای غربی گرفته تا غرب اقیانوس آرام (متحدان شرق آسیا نظیر ژاپن، کره جنوبی، فیلیپین و...) مدارا کرده و از این رو متحمل برخی از سنگین‌ترین مسئولیت‌ها در مواجهه با جریان‌ات ضدنظم لیبرال از جنگ کره گرفته تا جنگ خلیج فارس و فراتر از آن شده است. همچنین معنای رهبری واشنگتن بر اقتصاد بین‌الملل به‌منزله پذیرش درجه‌ای از تبعیض اقتصادی از جانب کشورهای است که عمدتاً متحدان هژمونی قلمداد می‌شوند و از بازارهای باز ایالات متحده، بدون اینکه متقابلاً بازارهای خود را کاملاً باز کنند، عملاً سوءاستفاده کرده‌اند.

افزون بر موارد بالا، لازمه این رهبری، پذیرش مسئولیت باثبات‌سازی و راه‌اندازی اقتصاد جهانی با وجود مصائب آن است. بدین ترتیب مشارکت در نهادهای بین‌المللی از سازمان

بازنگری در هزینه و مسئولیت رهبری (بررسی موردی رویکرد انتقادی دونالد ترامپ به ناتو) (رضا سلیمانی) ۶۱

آتلانتیک شمالی گرفته تا سازمان ملل متحد به معنای پذیرش برخی هزینه‌ها و محدودیت‌های چندجانبه و عبور از انحصارطلبی در عرصه رقابت تجاری و منافع امنیتی است (Brands, 2017: 74-75).

در چنین شرایطی و با ظهور قدرت‌های نوظهور اقتصادی و تغییر موازنه قدرت اقتصادی به دلیل کاهش فاصله چین-آمریکا و اروپا-آمریکا و به‌ویژه با تشکیل اتحادیه اروپا و حوزه یورو، به تدریج شاهد تقویت رویکردهای ملی در تجارت خارجی ایالات متحده هستیم. بدین ترتیب صرفاً و منحصراً ترامپ نبود که رویکرد و روایت ناسیونالیستی از بین‌المللی‌گرایی آمریکا در سیاست خارجی ایالات متحده را مطرح کرد، بلکه باید آن را روندی دانست که ریچارد نیکسون همزمان با فروپاشی سیستم «برتون وودز» در اوایل دهه ۱۹۷۰ آغاز کرد و با سیاست‌های رونالد ریگان در واکنش به بحران مالی دهه ۱۹۸۰ در جهت حمایت از شرکت‌ها و کارگران آمریکایی تداوم یافت (Gavin, 2004: 187-197)؛ و در نهایت ضرورت تقویت آن با وقوع بحران دامنه‌دار مالی سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۱ بیش از پیش احساس گردید که البته این سیاست یکی از نقاط ضعف سیاست‌های اقتصادی باراک اوباما در مناظرات انتخاباتی ۲۰۱۶ آمریکا بود که ترامپ علیه رقیب دموکرات خود آن را بار دیگر مطرح کرد.

با این درک، هدف نوشتار پیش‌رو آن است که به بررسی رویکرد ترامپ نسبت به هزینه رهبری و مسئولیت‌پذیری ایالات متحده در قبال نظم بین‌المللی به‌طور عام، هزینه رژیم‌های بین‌المللی به‌طور خاص و هزینه رژیم امنیتی ناتو به‌طور اخص بپردازد. با فهم چنین زمینه و فضای کلی است که ترامپ در دوران ریاست جمهوری خواستار تجدیدنظر در خصوص لزوم بازتعریف مناسبات فراآتلانتیکی میان آمریکا و متحدان اروپایی و نیز لزوم مشارکت ناتو به‌مثابه یکی از قطعات پازل تجدیدنظر آمریکا در پرداخت هزینه گسترده‌ترین سازمان امنیتی بین‌المللی در هفت دهه گذشته شد. مسئله‌ای که از منظر نظری نشانه‌ای از جدی‌تر شدن روی‌گردانی ایالات متحده از ادامه پذیرش نقش و مسئولیت رهبری خود در جهان است. در این مقاله ابتدا ضمن بررسی برخی آثار تحقیقی تولیدشده در چارچوب ادبیات موضوع و طرح چارچوب نظری متناسب با عنوان مقاله، رویکرد دولت ترامپ به مقوله هزینه و

مسئولیت رژیم‌های بین‌المللی از جمله رژیم امنیتی ناتو مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت. در این راستا مشخصاً رویکرد انتقادی دونالد ترامپ به عملکرد متحدان اروپایی ناتو در پرداخت سهم عادلانه هزینه‌های ناتو در مرکز توجه خواهد بود. سرانجام دو چالش اصلی ایده ترامپ درباب تقسیم عادلانه هزینه/مسئولیت میان آمریکا و اعضای ناتو با تکیه بر برخی آمار و ارقام به بحث گذاشته خواهد شد.

پیشینه پژوهش

هرچند ورود دونالد ترامپ به کاخ سفید در سال ۲۰۱۶ و سیاست‌های اقتصادی او چالشی جدی علیه نحوه تعامل با اقتصاد جهانی متأثر از احیای ناسیونالیسم آمریکایی تحت لوای شعار «اول آمریکا» (America First) قلمداد می‌شد و هرچند ترامپ و هم‌فکران وی آشکارا بر این باور بودند که جهانی‌سازی (Globalism)، هزینه‌هایی بر اقتصاد آمریکا تحمیل کرده که در نتیجه آن از بازسازی زیرساخت‌های خود آمریکا غافل مانده و بنابراین آمریکا باید به جای ادامه تعهدات پرهزینه خویش در عرصه بین‌المللی به مرزهای ملی بازگشته و اقتصاد خویش را با آموزه‌های ناسیونالیستی بازسازی کند، لیکن به نظر می‌رسد که نباید رویکرد ناسیونالیستی ترامپ را پدیده بدیعی در سیاست اقتصادی و تجارت خارجی رؤسای جمهور ایالات متحده قلمداد کرد؛ همچنانکه بنا بر یک تحلیل، ترامپ صرفاً نقش احیاگر را در بازگشت به شعار داخلی دهه ۱۹۳۰ با عنوان «نخست آمریکا» از رهگذر انتقاد به نهادها و ترتیبات/نظم بین‌المللی پساجنگ جهانی دوم ایفا می‌کرد (National Interest, 2017).

اولین تلاش‌های ایالات متحده برای جلب همکاری نظامی و جلب کمک مالی متحدان اروپایی ناتو به دوران ریاست جمهوری هری ترومن در جنگ کره و به‌ویژه در چانه‌زنی‌های میان وی و دولت فرانسه در آن مقطع زمانی برمی‌گردد؛ از سوی دیگر رویکرد استقلال‌طلبانه شارل دوگل برای افزایش بودجه نظامی فرانسه و استقلال راهبردی از سیطره نظامی-امنیتی آمریکا بر اروپا و فرانسه نیز به‌منزله نخستین تلاش‌های آمریکا برای اشتراک هزینه‌های نظامی جهانی‌سازی قلمداد می‌شود (Ringsmose, 2010:323).

بازنگری در هزینه و مسئولیت رهبری (بررسی موردی رویکرد انتقادی دونالد ترامپ به ناتو) (رضا سلیمانی) ۶۳

در این راستا، ادبیات پژوهشی دربارهٔ دغدغهٔ «تقسیم مسئولیت» (Burden sharing) در ناتو از همان آغاز شکل‌گیری این سازمان امنیتی- نظامی میان اعضای آن به‌ویژه ایالات متحده با متحدان اروپایی خود در جریان بوده است (Kozłowski, 2019: 108-126). در این راستاست که می‌توان مدعی شد مشخصاً تحقیق دربارهٔ تقسیم مسئولیت، نخستین بار در مقالهٔ مشترک «منکور اولسون» (Mancur Olson) از نظریه‌پردازان مکتب اقتصاد نهادگرایی جهانی و «ریچارد زکاوهر» (Richard Zechhauser) نظریه‌پرداز نظریهٔ بازی‌ها و اقتصاد رفتاری با عنوان «یک نظریهٔ اقتصادی از اتحادها» (۱۹۶۶) مطرح گردید.

هدف این مقاله بررسی چگونگی کارکرد تقسیم مسئولیت در درون اتحادها با ابزار نظریهٔ اقتصادی بود. حرف اساسی نویسندگان این مقاله آن بود که برخی اعضا در درون هر اتحادی، همواره می‌کوشند که از سایر متحدان خود به‌ویژه متحدان قدرتمندتر با هدف بیشینه‌سازی منافع خود و با کمینه‌حمایت از اتحاد و هزینه‌کرد برای آن، «سواری رایگان» (Free riding) بگیرند. در واقع به اعتقاد آن‌ها اهتمام ثروتمندترین عضو یک اتحاد به فراهم‌سازی «کالای عمومی خالص» (Pure public good) و مفت‌سواری سایر اعضا، دوروی یک سکه هستند (Olsun & Zechhauser, 1966: 21-23). باین‌وصف این مقالهٔ ارزشمند، وارد مصادیقی مانند کالای عمومی و مفت‌سواری در ترتیبات و سازوکارهایی مانند ناتو نمی‌گردد. هرچند می‌توان با تسامح مدعی گردید که این مقاله که خود متأثر از بخشی از پژوهش پیشین نویسندگانش با عنوان «منطق اقدام جمعی کالاهای عمومی» و نظریه‌گروه‌ها بوده، می‌تواند مبنایی برای درک چگونگی ظهور پدیدهٔ سواری رایگان تحت تأثیر فراهم شدن کالاهای عمومی در چارچوب یک سازمان از قبیل ناتو قلمداد گردد (Zannella, 2020: 2).

حجم وسیعی از ادبیات پژوهشی بعدی در خصوص هزینهٔ رهبری و مسئولیت نهادها و سازمان‌های بین‌المللی در جهت بسط مفاهیم به‌کاررفته پیرامون آثار اولسون و زاکاوسر انجام شده است؛ برای مثال «تاد سندلر» (Todd Sandler) و «کیث هارتلی» (Keith Hartley) در مقاله‌ای کوشیده‌اند تا به بررسی مجدد متغیرهای دخیل در محاسبهٔ تقسیم مسئولیت پردازند. در واقع این دو، عوامل جدید تأثیرگذار بر شکل‌گیری اتحادهایی با سهم و مشارکت منصفانه‌تر

دولت‌های عضو پرداخته‌اند. چنان‌که به‌طور خلاصه نشان داده‌اند که چه تدابیری و با چه شگردی می‌بایست در این جهت اتخاذ شود؛ برای نمونه «بودجه‌های نظامی» و «تمایل برای درگیری در یک مناقشه» دو سنجۀ مهم برای بررسی میزان واقعی مسئولیت‌پذیری یک کشور در یک اتحاد نظامی است.

سندلر و هارتلی این‌گونه نتیجه می‌گیرند که معمولاً کشورهای عضو یک اتحادیه نظامی منطقه‌ای و بین‌المللی همواره بر آنند تا نشان دهند که در قیاس با سایر اعضای اتحادیه، مسئولیت سنگین‌تری به دوش می‌کشند؛ هرچند بودجه نظامی چشمگیر و تمایل جدی برای مشارکت در اقدام جمعی در یک منازعه امنیتی و نظامی مصروف نمی‌دارند (Hartly & Sandler, 1999: 5). با این توصیف این مقاله نیز مشخصاً به رویکرد هزینه-فایده یک رئیس‌جمهور معین در قبال یک نهاد/سازمان نظامی امنیتی مشخص مانند ناتو نمی‌پردازد.

از میان مقالاتی که به بحث ناتو پرداخته است، می‌توان به مقاله «آلن تانلسون» (Alan Tonelson) اشاره داشت که با طرح مباحثی پیرامون سواری رایگان در ناتو استدلال می‌کند که دولت ایالات متحده آمریکا در جهت تأمین دفاع جمعی برای دیگر متحدان به‌سادگی فریب خورده است. او بر آن است تا نشان دهد که ایالات متحده می‌بایست نسبت به حمایت از دولت‌های ثروتمند اروپایی که تمایل و اراده‌ای برای پرداخت سهم مشارکت و مسئولیت نظامی خود در ناتو را ندارند، محتاط باشد. او در مقاله‌اش تصریح می‌کند که ایالات متحده بیشترین خطر امنیتی و هزینه‌های دفاعی ناتو را تحمل می‌کند و این مسئله موجبات نارضایتی ایالات متحده را حتی تا مرز پشت پا زدن به ماده پنج اساس‌نامه ناتو فراهم آورده است. یک مثال بارز از بار مسئولیت سنگین‌تر آمریکا و پذیرش خطر توسط دولت این کشور در ناتو، بحران کوزوو است که طی آن ایالات متحده در یک بحران امنیتی اروپایی درگیر شد تا اعتبار ناتو را باوجود کم‌کاری‌ها و ناکارآمدی متحدان اروپایی خود حفظ کند (Tolenson, 2000: 6). با وجود این، مقاله یادشده از حیث دامنه زمانی، خارج از موضوع مقاله قرار می‌گیرد. همین تقیصه خارج بودن از قلمروی زمانی در مقاله «جیوننی کانا» (Jyonna Khanna) و همکارانش (۱۹۹۸) نیز درخور رصد است که از منظر تحلیل مالی و تمرکز بر هزینه‌های

بازنگری در هزینه و مسئولیت رهبری (بررسی موردی رویکرد انتقادی دونالد ترامپ به ناتو) (رضا سلیمانی) ۶۵

حفظ صلح بین سال‌های ۱۹۷۶ تا ۱۹۹۶، نشان می‌دهد که اعضای اتحادیه‌هایی نظیر ناتو و همین‌طور سازمان ملل در حقیقت از دولت‌های بزرگتری مانند ایالات متحده سواری رایگان می‌گیرند (Khanna et al, 1998:7).

در میان آثار جدیدتر، می‌توان به دو مقاله «هانس بینندیک» (Hans Binnendijk) و «جو یاکوبسن» (Jo Jacobson) (۲۰۱۶) اشاره کرد که معتقدند درحالی‌که دولت آمریکا همواره خود را با مسائل و مشکلات امنیتی اروپا؛ از تهدید شوروی سابق گرفته تا بحران کوزوو تا حمله روسیه به اوکراین و الحاق شبه‌جزیره «کریمه» به روسیه (Binnendijk, 2016)؛ و سرانجام مسئله سرایت تروریسم تکفیری از خاورمیانه به برخی کشورهای اروپایی درگیر کرده است، متحدان اروپایی ناتو گرایش و اشتیاق کمتری برای تقبل خطر و هزینه امنیت خود نشان داده‌اند. به این ترتیب، بخش جدی‌ای از درگیری‌های نظامی آمریکا در سطح جهان مربوط به اروپا بوده است که موجبات سواری رایگان اروپایی‌ها از آمریکا را فراهم کرده است (Jakobson, 2018:11). هرچند این مقاله به لحاظ زمانی به دامنه زمانی بررسی این مقاله نزدیک‌تر است؛ اما به‌طور مصداقی رویکرد دولت دونالد ترامپ را مورد بررسی قرار نمی‌دهد. سرانجام «تیمو کیویماکی» (Timo Kivimaki) در مقاله‌اش (۲۰۱۹) نشان می‌دهد که ایالات متحده براساس روند فوق‌الذکر همواره به دنبال رفع چنین نابرابری در تقسیم مسئولیت/ هزینه در میان اعضای ناتو بوده است. چنانکه تحلیل روند کلی مطالعه حاکی از آن است که تعداد سواری‌گیرندگان رایگان اروپایی و همچنین میزان سواری آن‌ها در حال کاهش است (Kivimaki, 2019: 24). به نظر می‌رسد این روش کلی تاریخی، به تدریج ایالات متحده را در مسیر کاهش مستمر مسئولیت و در واقع تضعیف اراده آمریکا برای پرداخت هزینه‌های رهبری و مسئولیت رژیم‌های بین‌المللی وجود داشته؛ لیکن در دولت ترامپ، به شدت تقویت و با موفقیت بیشتری دنبال گردید (The Economist, 2019 November 7:8). در واقع در اینجا از روندی می‌توان سخن گفت که پیش از دوره ریاست جمهوری ترامپ نیز وجود داشته؛ اما در دوران ریاست جمهوری او و در چارچوب گفتمان معروف به «ترامپیسیم» در حوزه تجارت و سیاست خارجی، شکل به مراتب آشکارتری به خود گرفت.

ظهور ترامپ و تشدید اختلافات متحدان امنیتی، واکنشی به ناتوانی چنددهه‌ای ایالات متحده در این امر مهم تلقی می‌گردد. این مسئله با توجه به هزینه مادی و غیرمادی ناچیز اعضای اروپایی ناتو در جنگ‌های افغانستان (۲۰۰۱-۲۰۰۹) و جنگ لیبی (۲۰۱۱) بیشتر به چشم می‌آید. توجه به این نکته که تحولات ۲۰۱۱ لیبی مستقیماً مرتبط با منافع ملی آمریکا نبوده و ایالات متحده صرفاً به دلیل مسئولیت خود در جایگاه متحد ناتو در آن مداخله و هزینه می‌کرد، درخور تأمل است (Zannella, 2020: 8-11).

چارچوب نظری

چارچوب نظری این نوشتار براساس ایجاد ارتباط معنادار میان نقش رهبری هژمون، تأمین «کالاهای عمومی» و تحمل «سواری رایگان» استوار است. آن‌گونه که ذیل نظریه ثبات هژمونیک و به‌ویژه دیدگاه «چارلز کیندلبرگر» (Charls kindleberger) مطرح می‌شود، پذیرش نقش رهبری بین‌المللی (International Leadership) و رهبری جهانی و ادامه این نقش، به شدت با مفهوم تحمل هزینه «کالاهای عمومی» (Public Goods)، پیوند می‌خورد که به خودی خود با مشکل «سواری رایگان»^۱ مواجه است؛ چرا که منفعت عمومی که بیشتر در قالب کالاهای عمومی نظیر امنیت دسته‌جمعی، تجارت/بازار آزاد و ارزش‌های عامی مانند حقوق بشر، دموکراسی و ... مطرح می‌شود، همواره تولیدکننده‌بازیگرانی است که بدون آنکه نیت یا توانی برای پرداخت هزینه چنین کالاهای عمومی داشته باشند، صرفاً از منافع آن بهره‌برداری می‌کنند (Kindleberger, 1976: 26,38).

^۱ کالای عمومی که گاهی از آن به نام کالای جمعی (Collective Good) یا کالای اجتماعی (Social Good) نیز یاد می‌شود، کالایی است که همه از مصرف آن منتفع می‌شوند. به این معنی که مصرف هر فرد، سبب کاهش مصرف سایرین از آن نمی‌شود. تجارت/بازار آزاد و امنیت و ... نمونه‌هایی از کالای عمومی هستند. افراد در داخل کشورها و دولت‌ها در عرصه بین‌المللی می‌توانند در عین‌حالی که از منافع کالای عمومی بهره‌مند شوند، در تأمین مالی هزینه‌های اصلی آن‌ها سهم نگیرند. درواقع به دلیل خصوصیات کالای عمومی استفاده هر فرد، مزاحم استفاده دیگران نیست؛ برای همین، افراد تمایل دارند که در استفاده از کالا سهم باشند؛ بدون اینکه در هزینه‌های آن شرکت کنند.

براساس چنین توضیحی، یکی از نشانه‌های اصلی رهبری ایالات متحده آن است که ضمن اینکه از تهیه کالاهای عمومی فوق حمایت می‌کند، زمینه استفاده بدون تبعیض همگان از آن را فراهم ساخته و در واقع «سواری‌گیرندگان رایگان» یا «مفت‌سواران» (Free Riders) را تحمل می‌کند. بدیهی است در این مسیر، رهبر هر نظم بین‌المللی هزینه و مسئولیت بسیار بیشتری نسبت به سایر بازیگران نظام بین‌الملل تحمل می‌کند؛ لیکن این هزینه را در ازای ایجاد ثبات و نظم در سیستم امنیتی و تجاری بین‌المللی، ایفای نقش رهبری در چنین نظامی، تقویت چندجانبه‌گرایی و درنهایت پذیرش این نقش توسط سایر بازیگران به‌ویژه از جانب سواری‌گیرندگان رایگان، که تعداد آن‌ها نیز کم نیست، تحمل می‌کند.

چنین مقوله‌ای نشان‌دهنده رویکرد حکمرانی مطلق خیرخواهانه است که اوج آن به مدل رهبری آمریکا پس از جنگ جهانی دوم تا آغاز دهه ۱۹۷۰ و همزمان با فروپاشی سیستم برتون وودز (سیستم مالی بین‌المللی دلارپایه یا استاندارد دلار مبتنی بر معاوضه طلا با دلار) دریافتنی است. به دیگر سخن، خیزش قدرت‌های متوسطی چون فرانسه، آلمان و ژاپن از یک سو و فرسایش توان اقتصادی آمریکا که عمده‌ترین برآیند عینی آن در کسری فزاینده تراز تجاری این کشور طی اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ قابل مشاهده بود، از سوی دیگر باعث شد تا ایالات متحده در تأمین ثبات پولی کارآمد با مشکل مواجه شود و به نظام نرخ ارز ثابت برتون وودز پایان دهد.

به نظر کیندل برگر نظام برتون وودز به این دلیل پایان یافت که برخی قدرت‌های متوسط شامل فرانسه و آلمان از مشارکت در تأمین هزینه‌های حفظ این نظام خودداری کردند و از این رو ایالات متحده در برابر واقعیت‌های کسری فزاینده تراز پرداخت‌ها از یک سو و مقاومت کشورهای دیگر برای تغییر این وضعیت از سوی دیگر ناگزیر از پایان دادن به نظام مبادله پایه طلا گردید.

بر پایه استدلال نظری مزبور، می‌توان مدعی شد که ناتوانی یا بی‌میلی هژمون در هر مقطع زمانی برای پرداخت و تأمین هزینه‌های حفظ یک نظام و سیستم بین‌المللی از یک سو موجبات حرکت آن را به سمت ترجیح منافع ملی بر منافع همگانی (بیشتر دولت‌های زیرمجموعه

سیستم) و در یک کلام «یکجانبه‌گرایی» (Unilateralism) به جای «چندجانبه‌گرایی» (Multilateralism) را فراهم می‌سازد و از سوی دیگر وضعیت «عدم قطعیت» (Uncertain) و «اتکاء‌ناپذیری» (Unreliabilty) و در یک کلام افول نقش رهبری هژمون را در منظر سایر بازیگران نظام بین‌الملل و گرایش و تشویق آن‌ها به «خوداتکایی اقتصادی و امنیتی» (Economic and security self-help) را به دنبال دارد.

بدین ترتیب، روند روی‌گردانی از پرداخت هزینه‌های تأمین برخی کالاهای عمومی برای متحدان و اعضای سیستم در چارچوب منطق «تحلیل هزینه-فایده» (Cost and benefit analysis)، و نیز زیر پا گذاشتن اصل «عدم تبعیض» (Non discrimination) در فراهم‌سازی کالاهای عمومی اصلی‌ترین نشانه افول نسبی و تدریجی نقش رهبری ایالات متحده آمریکا است که به نظر می‌رسد نخستین شاهد آن، فروپاشی سیستم برتون وودز در سال ۱۹۷۱ در دوران ریاست جمهوری ریچارد نیکسون باشد. این روند کلی با وقوع بحران‌های مالی دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ و نیز بحران مالی فراگیر و جهانی سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۱ با اتخاذ رویکرد «عدم تبعیض مشروط» (The conditional non-discrimination) در دولت‌های مختلف ایالات متحده استمرار پیدا کرد و همزمان با روی کارآمدن جریان «ترامپ‌سیسم» در سیاست خارجی آمریکا، صورت آشکارتری به خود گرفت. این رویکرد، اصل هم‌پیمانی و تشریک کامل و عدم تبعیض در اعطاء امتیازات بهره‌مندی از روابط اقتصادی و تجاری آزاد با آمریکا را به صورت غیرمشروط کنار می‌گذارد و با نقض اصول بازار آزاد، زمینه اعتراض، اختلاف و ناهمگونی در نظام تجاری بین‌الملل را به ارمغان می‌آورد.

رویکرد ترامپ به هزینه و مسئولیت رژیم‌های امنیتی

کاستن از «مسئولیت‌های جهانی بی‌اجر و مزد» (Thankless global burdens) (2017:80 Brand)، اصلی‌ترین کلیدواژه جریان سیاست خارجی ایالات متحده در چند دهه اخیر است که دونالد ترامپ در مقام اولین رییس جمهور تاریخ آمریکا رسماً و آشکارا از آن رونمایی کرد. در واقع همان‌گونه که ذکر آن در بخش قبل رفت، آمریکا و به‌ویژه دولت ترامپ کاستن از سنگینی

بازنگری در هزینه و مسئولیت رهبری (بررسی موردی رویکرد انتقادی دونالد ترامپ به ناتو) (رضا سلیمانی) ۶۹

بار مسئولیت‌های مالی و نظامی را گامی در جهت ارتقاء قدرت اقتصاد ملی از رهگذر تعدیل و تغییر برخی تعهدات ناشی از اتحاد‌های سنتی بعد از جنگ جهانی دوم قلمداد می‌کرد. نمونه‌هایی از تردید ترامپ در نظم و سازوکارهای نهادین پساجنگ دوم عبارت بودند از:

- «خروج» (Withdrawal) از برخی سازمان‌ها همانند یونسکو، شورای حقوق بشر سازمان ملل، معاهده آب و هوایی پاریس و برجام

- «مذاکره مجدد» (Renegotiate) درباره برخی توافقات مانند پیمان تجارت آزاد آمریکای شمالی موسوم به «نفتا»

- رفع نواقص یا تجدیدنظر در برخی قراردادها همانند شراکت «ترانس پاسیفیک»
- قطع مذاکرات درباره برخی توافقات نظیر شراکت تجاری و سرمایه‌گذاری فرآتلانتیک
- نادیده گرفتن اعتبار برخی سازمان‌های کلیدی تجاری مانند سازمان تجارت جهانی

انعکاس رویکرد ترامپ مبتنی بر لزوم بازنگری در تقسیم مسئولیت‌های بین‌المللی در برخی اسناد ملی آمریکا حاکی از تلاش وی برای تبدیل این دیدگاه به یک خواسته و منش ملی در سیاست بین‌المللی و خارجی ایالات متحده بود. چنانکه برای نمونه، سند راهبردی ۲۰۱۷ امنیت ملی آمریکا صراحتاً ضرورت تقبل سهم عادلانه متحدان آمریکا در اتحادها را به‌منظور جلوگیری از «آسیب تقسیم ناعادلانه مسئولیت‌ها به منافع ملی ایالات متحده» و بازتعریف «همکاری به‌معنای شراکت در مسئولیت‌ها» را مورد تأکید قرار می‌داد (The White House, 2017: 1,4).

در راهبرد دفاع ملی ایالات متحده که به نوعی در هماهنگی با اسناد و راهبرد امنیت ملی تعریف می‌شود نیز بر اهمیت و نقش همکاری‌ها و اتحاد‌های مشترک امنیتی کارآمد در جهت حفظ برتری نامتقارن راهبرد محور آمریکا بر رقبای خود تأکید شده بود. در این راهبرد به تأثیر مستقیم و انکارناپذیر تقسیم عادلانه مسئولیت‌های امنیتی - نظامی ایالات متحده بر سبک‌تر شدن مسئولیت‌های امنیتی تأکید و تصریح شده بود (DOD, 2018: 8).

این رویکرد دولت ترامپ در واقع یکی از عناصر اصلی ناسیونالیسم اقتصادی وی مبتنی بر کنار کشیدن از اتحاد‌های ایالات متحده با این استدلال قلمداد می‌شد که امنیت جهانی و سایر

کالاهای عمومی، مشکلی را با عنوان سواری رایگان بر دوش آمریکا تحمیل کرده است؛ بنابراین واشنگتن طبق این دیدگاه می‌توانست یا به عضویت در چنین اتحادیهایی پایان دهد و در مواردی نیز ادامه عضویت در آنها را تعلیق کند؛ یا دست کم خواهان پرداخت سهم بیشتر دولت‌های عضو سازوکارهای بین‌المللی در ازای تلاش آمریکا در حمایت از متحدانش در سراسر جهان بشود. در این راستا آمریکا به‌سادگی ممکن است سازوکار «رفاه برای کشورهای ثروتمند» (Welfare for the rich) (Posen, 2013: 116-129) را متوقف سازد؛ به اتحادیه‌های نظامی هزینه‌بر برای کشورش پایان دهد؛ امنیت‌سازی برای طیف گسترده‌ای از دولت‌ها را متوقف سازد و در نهایت به برداشتی محدودتر از مفاهیم امنیت ملی و دفاع ملی بازگردد.

براساس چنین دیدگاهی نوعی «خودیاری امنیتی» (Security self help) در رویکرد ترامپ در دوران چهارساله ریاست جمهوری خود در قبال برخی هم‌پیمانانش در جهت تأمین امنیت خود و کاستن از هزینه‌های امنیتی ایالات متحده مشهود و ملموس بود، تاجایی که وی شخصاً حتی از اشاعه هسته‌ای توسط برخی متحدان از قبیل ژاپن، کره جنوبی و حتی آلمان در جهت عملکرد قوی‌تر در راستای تأمین نیازهای امنیتی خود حمایت می‌کرد (Condon, 2016: 1).

بدیهی است این تفکر و جریان فراتر از شخصیت ترامپ تحلیل‌پذیر بود و حاکی از وجود یک جریان در سیاست خارجی ایالات متحده برای کاستن تدریجی از هزینه‌های رهبری آمریکا در نظام بین‌الملل است. البته این جریان مبتنی بر رویکرد مثبت افکار عمومی داخلی جامعه آمریکا نیز درخور تأمل بود. چنانکه نظرسنجی منتشرشده از سوی مرکز معتبر نظرسنجی پیو (Pew) در ۲۰۱۶ نشان می‌داد که ۵۷ درصد از آمریکایی‌ها بر این باور بوده‌اند که ایالات متحده باید به مشکلات داخلی خود بپردازد و اجازه دهد سایر کشورها براساس توانمندی‌های خودشان پیش بروند و مشکلاتشان را به دست خود حل و فصل کنند. به طور مشابه ۴۱ درصد در این نظرسنجی معتقد بودند که ایالات متحده بیش از حد ضرورت، درگیر مسائل بین‌المللی و سیاست خارجی شده است (Pew Research Center, 2016: 3).

البته شواهد متقنی وجود دارد که نظام تجاری باز و آزاد با وجود نقش آن در قدرت‌گیری رقبای تجاری-اقتصادی جدید همچون مانند چین، اتحادیه اروپا، ژاپن، کره جنوبی، هند و برزیل و با وجود توزیع نابرابر هزینه‌ها و بار مسئولیت رهبری، در نهایت به ثروتمندتر شدن آمریکا انجامیده است. جدای از این شواهدی قوی وجود دارد که تعهدات ایالات متحده در قبال متحدانش در قالب پیمان‌ها و سازمان‌هایی مانند ناتو موجب شده است تا آمریکا به صورت مؤثرتری از عهده مهار بی‌ثباتی بین‌المللی و منطقه‌ای برآمده است و این کشور را در مواردی از صرف هزینه‌های گزاف به دلیل مداخله مستقیم در منازعات بین‌المللی نظیر آنچه در جنگ جهانی اول و دوم اتفاق افتاد، معاف کرده است. همچنین شواهد جدیدی وجود دارد که نشان می‌دهد هزینه‌های سیاسی و مالی مانند سازمان ملل متحد و صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در مقایسه با تأثیر جدیدی که بر افزایش قدرت ایالات متحده در قبال کشورهای عضو این نهادها و سازمان‌ها می‌گذارد، عملاً ناچیز است.

خروجی فکری چنین منطقی آن است که بپذیریم یکی از نشانه‌های جدی نقش رهبری آمریکا معاوضه سود ناچیز کوتاه‌مدت با هزینه‌های سنگین بلندمدت است (Brand, 2017: 82) و این رویکرد همان مسئله‌ای است که در تحلیل روند کلی جریان ترامپ‌پس در سیاست خارجی آمریکا رصدپذیر و پیگیرشدنی است.

رویکرد ترامپ به هزینه تأمین امنیت متحدان اروپایی پیمان ناتو

هرچند رؤسای جمهور قبل از ترامپ نیز نسبت به تقسیم منصفانه مسئولیت متحدان در اتحادیه‌های امنیتی مانند ناتو حساس بوده‌اند؛ اما هیچ رئیس جمهوری به اندازه ترامپ نسبت به سهم متحدان برای اجرایی شدن ماده پنجم اساسنامه ناتو در چارچوب دفاع دسته‌جمعی تردید و تشکیک وارد نکردند (Gray, 2017: 2). به دیگر سخن، این تردید و تشکیک که عمدتاً با هدف جلب همکاری و همراهی مؤثرتر و بیشتر متحدان در ناتو صورت می‌گرفت، منحصر به ترامپ نیست؛ اما ترامپ را باید نخستین رئیس جمهوری دانست که به صورت بنیادین خواهان تجدیدنظر در اصول رهبری جهان بود؛ به گونه‌ای که وی بر خلاف رؤسای جمهور سابق ایالات متحده به جای تأکید بر «رهبری جهان آزاد»، به دنبال نشان دادن روایتی

محدودتر از مسئولیت آمریکا و بازگشت به نقش «نماینده‌گی مردم آمریکا» به جای «رهبری جهان» بود؛ چنانکه در «لاس‌وگاس» (Las Vegas) تصریح داشت: «مردم آمریکا در سال ۲۰۱۶ به این دلیل به من رأی دادند که جهان‌گرایی بی‌ثمر را کنار بگذارند. بدانید که من رییس‌جمهور ایالات متحده هستم و نه رییس‌جمهور جهان» (Washington Post, 2018).

بدین‌سان تعجیبی ندارد که ناتو به‌عنوان بزرگ‌ترین و مهم‌ترین سازمان نظامی - امنیتی جبهه غرب پس از جنگ جهانی دوم همانند سایر تعهدات هزینه‌بر برای آمریکا در تیررس انتقادات ترامپ قرارگیرد؛ تا جایی که او در طول برگزاری نشست ۲۰۱۸ سران «گروه هفت» در کانادا این موضوع خود را پنهان نکرد که ناتو صرفاً یک قرارداد بد دیگر همانند نفتا است که آمریکا تعهدات آن را برای تأمین نیاز سایر کشورها به جای پاسخگویی به نیازهای واقعی خود پذیرفته است (Goldgeier, 2018).

البته نقطه آغاز انتقادات ترامپ به تقسیم ناعادلانه مسئولیت هزینه به پیش از مبارزات انتخاباتی وی برمی‌گشت؛ زمانی که در سال ۱۹۸۷ در مصاحبه‌ای مطبوعاتی با «لری کینگ» مجری مشهور سی‌ان‌ان تصریح کرده بود: «من اعتقاد ندارم به اینکه باید محافظ جهان باشیم، فکر می‌کنم مشخصاً ژاپن باید کمک کند. یکی از دلایل موفقیت زیاد آن‌ها این است که نگران مقوله دفاع نیستند؛ چراکه وقتی ایالات متحده در ازای هیچ، از آن‌ها دفاع می‌کند چرا باید نگران باشند؟» (CNN, 1987).

ترامپ بعدها نیز در کسوت نامزد انتخابات ۲۰۱۶ نیز همواره بر این نکته تأکید داشت که متحدان آمریکا در ناتو و سایر اتحادهای مشابه می‌بایست «سهم عادلانه»ای (Fair sharing) از «هزینه‌های امنیت ملی» (National security expenses) خود پرداخت کنند؛ همچنان‌که در یکی از مصاحبه‌های انتخاباتی خود با «نیویورک تایمز» (۲۰۱۶) ضمن انتقاد از سهم ناکافی متحدان آمریکا جهت تأمین هزینه‌های مالی، سیاسی و انسانی خود برای دفاع از خود تلویحاً آن‌ها را تهدید کرد که در صورتی که قادر به مشارکت کافی در مسئولیت‌های دفاعی نباشند، می‌بایست خودشان به تنهایی و بدون کمک ایالات متحده از عهده دفاع از خود برآیند (New York Times, 2016).

بازنگری در هزینه و مسئولیت رهبری (بررسی موردی رویکرد انتقادی دونالد ترامپ به ناتو) (رضا سلیمانی) ۷۳

موضع ثابت ترامپ در قبال هزینه امنیتی ناتو برای آمریکا بعد از انتخاب وی در مقام رئیس‌جمهور چهل و پنجم ایالات متحده، با صراحت بیشتری استمرار پیدا کرد؛ برای نمونه وی در ۲۸ فوریه ۲۰۱۷ در جلسه مشترک سنا و نمایندگان تصریح کرد: «ما از شرکای خود چه در ناتو چه در خاورمیانه و چه در اقیانوس آرام انتظار داریم که نقش مستقیم و معناداری در عملیات راهبردی و نظامی (تاکتیکی) به عهده بگیرند و سهم عادلانه خود از هزینه‌ها را پرداخت کنند» (Trump in joint address to Congress, 2017). وی همچنین بعد از دیدار با آنگلا مرکل در کاخ سفید در مارس ۲۰۱۷ در توییتی با ادبیاتی صریح‌اللهجه‌تر از گذشته ضمن یادآوری بدهی‌های گزاف آلمان به ناتو، بر لزوم دریافت پول بیشتر در ازای فراهم‌سازی امکانات دفاعی قدرتمند و گران‌قیمت تأکید مضاعف داشت (Ken & Colvin, 2017: 2).

تأکید آمریکای ترامپ بر لزوم پیگیری امنیت جمعی از طریق ارتقاء بودجه دفاعی متحدان خود در سازمان‌های نظامی - امنیتی از قبیل ناتو در چارچوب رویکرد تجاری آمریکا به امنیت (انگاره فروش امنیت به متحدان) معنا می‌یابد. به نظر می‌رسد چنین رویکردی نشان‌دهنده ادامه یک تلاش تاریخی برای رؤسای جمهور آمریکا پس از جنگ جهانی دوم در جهت حفظ جایگاه رهبری جهان با تغییر قواعد و هزینه‌های مسئولیت بین‌المللی باشد (Sargent, 2014: 41-68). هرچند ترامپ خود در مواضع اعلامی همواره از راهبرد «پلیس جهان بودن» آمریکا دوری می‌جست. در واقع ترامپ با ارائه یک روایت جدید و واضح از «بین‌المللی‌گرایی» (Internationalism) سنتی ایالات متحده، آن را عامل اصلی قدرتمند شدن سایر رقبا به قیمت و هزینه رهبری و مسئولیت بین‌المللی آمریکا قلمداد می‌کرد: «ما برای دهه‌های زیادی صنایع خارجی‌ها را به بهای صنایع آمریکایی رونق بخشیده‌ایم؛ به ارتش‌های سایر کشورها کمک مالی کرده‌ایم، درحالی‌که شاهد ضعف غم‌انگیز ارتش خودمان بوده‌ایم. از مرزهای سایر کشورها دفاع کرده‌ایم. تریلیون‌ها دلار در خارج از مرزها هزینه کرده‌ایم، در حالی‌که زیرساخت‌های آمریکا رو به اضمحلال می‌روند» (Foreign Policy, 2017). از این رو، دولت ترامپ نه تنها مکرراً بر تقسیم غیرعادلانه مسئولیت و هزینه‌ها میان آمریکا و متحدان اروپایی پیمان ناتو تأکید می‌کرد، بلکه همچنین بنیان و اساس این اتحاد فرآتلانتیک را

«منسوخ» (Obsolete) و در نبرد با تروریسم ناکارآمد می‌دانست (Poithier & Vorshbow, 2017).
1.:

دو چالش اصلی تقسیم عادلانه هزینه/ مسئولیت میان آمریکا و اعضای ناتو الف) چالش نحوه محاسبه مسئولیت

پایه و اساس ناتو بر مبنای تقسیم عادلانه مسئولیت دفاع در میان اعضای آن شکل گرفته است. چنانکه مفهوم دفاع جمعی و مشترک پیش‌بینی شده در ماده پنج متن اساس‌نامه این سازمان نیز گویای چنین تسهیم و تقسیم مسئولیتی است. با این وصف، ابهام در نحوه محاسبه سهم اعضا در ایفای مسئولیت‌های دفاعی و تأمین هزینه‌های دفاعی همواره یکی از منابع تنش و اختلاف میان اعضا به‌ویژه میان ایالات متحده و اعضای اروپایی این سازمان بوده است (US GAO, 1990: 56). بدین سان، ارائه یک مدل و تحلیل بی‌نقص و عادلانه از تقسیم مسئولیت‌ها/ هزینه‌ها میان اعضای ناتو بسیار دشوار خواهد بود. این دشواری در یکی از یادداشت‌های کمیته برنامه‌ریزی دفاعی ناتو در سال ۱۹۸۸ نیز به‌خوبی مطرح شده است:

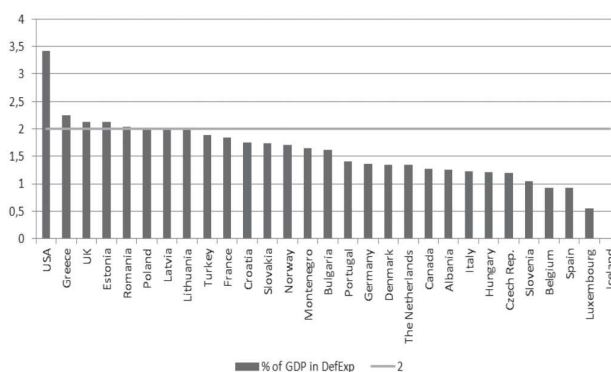
«شراکت در ایفای نقش‌ها و پذیرش خطرها و مسئولیت‌ها، طیف گسترده‌ای از کمک‌های کشورهای عضو را دربر می‌گیرد: منابع مالی و انسانی، زمین و امکانات، خدمات و فداکاری‌ها، همکاری و همبستگی. برخی از این کمک‌ها درخور اندازه‌گیری هستند؛ اما بسیاری از آن‌ها اندازه‌گیری‌پذیر نیستند مقایسه دقیق یک نوع کمک با نوع دیگر کمک امکان‌پذیر نیست. ادراک اعضا از ارزش‌ها و هزینه‌های مشارکت‌های جداگانه کشورهای متفاوت است و کاملاً متأثر از تلفی‌های متفاوت درباره توازن معقول میان هزینه‌ها و منافع است (DOD, 1990: 167).

ب) عدم الزام اعضا به هزینه‌های مورد توقع در متن اساس‌نامه

بازنگری در هزینه و مسئولیت رهبری (بررسی موردی رویکرد انتقادی دونالد ترامپ به ناتو) (رضا سلیمانی) ۷۵

خط‌مشی‌ها و سیاست‌های مالی ناتو هیچ‌گونه الزام و اجباری برای دولت‌های عضو ایجاد نمی‌کند و صرفاً به دعوت رسمی از آن‌ها برای برآورده کردن الزامات مربوطه بسنده می‌کند (Kozłowski, 2019: 114). به همین دلیل است که بیانیه پایانی نشست‌های مختلف سران ناتو از جمله اجلاس ۲۰۱۴ ولز در خصوص لزوم اختصاص دست‌کم دو درصد ارز تولید ناخالص داخلی اعضا به هزینه‌های دفاعی ناتو (NATO, 2014b) و تأکیدات مکرر دولت ترامپ در این زمینه نتوانست الزامی قانونی و حقوقی برای اعضا در این راستا ایجاد کند. برای نمونه تحلیل میزان بودجه دفاعی ۲۹ عضو اروپایی و غیراروپایی ناتو در ۲۰۱۹ نشان می‌دهد که صرفاً هشت کشور به ترتیب شامل آمریکا، یونان، بریتانیا، استونی، رومانی، لهستان، لتونی و لیتوانی به اختصاص دست‌کم دو درصد از تولید ناخالص داخلی به هزینه‌های دفاعی ناتو پایبند بودند.

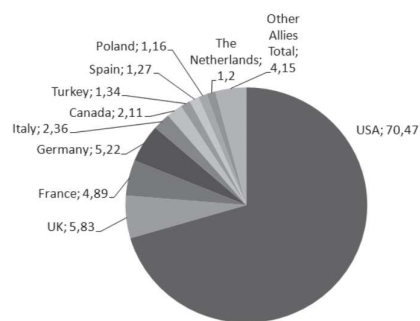
هفت کشور دیگر نیز به ترتیب شامل ترکیه، فرانسه، کرواسی، اسلواکی، نروژ، مونته‌نگرو و بلغارستان توانستند به این دست‌کم دو درصد صرفاً نزدیک شوند و بقیه اعضا از جمله کشورهای مهم و ثروتمندی مانند آلمان، کانادا و ایتالیا همچنان کمتر از یک‌ونیم درصد از تولید ناخالص داخلی خود را صرف هزینه‌های دفاعی مورد درخواست ناتو، به‌ویژه مورد ایالات متحده کردند:



Source: NATO, 2019

شکل ۱: نمودار درصد هزینه دفاعی اعضای ناتو نسبت به تولید ناخالص داخلی

در چنین وضعیتی، بزرگترین نگرانی آمریکای ترامپ در این زمینه، سیاست و رویکرد اعضای گروه هفت عضو ناتو (کانادا، آلمان و ایتالیا) بود که با وجود تولید ناخالص ملی بالا در مقایسه با سایر کشورهای اروپایی عضو ناتو، کمتر از یک و سه دهم درصد تولید ناخالص داخلی شان را به هزینه‌های نظامی ناتو اختصاص می‌دادند. این در حالی است که ایالات متحده به تنهایی ۵۴ بلیون دلار برای هزینه‌های دفاعی ناتو بودجه مصرف می‌کرد که این رقم بیش از بودجه دفاعی سالانه کشوری مانند فرانسه در سال ۲۰۱۹ به شمار می‌رود (Kozłowski, 2019: 114). در این راستا، تحلیل مخارج نظامی آمریکا در تأمین هزینه‌های دفاعی ناتو در سال ۲۰۱۹ حاکی از آن است که سهم ایالات متحده از هزینه‌های دفاعی ناتو تقریباً ۷۰ درصد کل هزینه‌های سایر اعضا در این سازمان است (Kozłowski, 2019: 117).



Source: NATO, 2019

شکل ۲: نمودار سهم مشارکت هریک از اعضا در تأمین هزینه‌های دفاعی ناتو (به درصد)

بدین‌سان، به نظر می‌رسد که رویکرد صریح و سخت‌گیرانه ترامپ نسبت به لزوم بازنگری در تقسیم هزینه‌های دفاعی ناتو میان آمریکا و اعضای اروپایی با توجه به عدم ضمانت حقوقی برای اجبار اعضا به انجام تعهدات مالی و اکتفاء به یک درخواست از اعضا، دریافتنی‌تر باشد (Kozłowski, 2019: 114). چنانکه ترامپ همواره انتقادات و شکایات خود را نسبت به کم‌کاری اعضای ناتو به‌ویژه اعضای اروپایی به جهت کم‌کاری آن‌ها در تأمین بهینه‌تر هزینه‌های نظامی متحدان از طریق افزایش درصد تولید ناخالص داخلی اروپایی‌ها به‌ویژه آلمان، فرانسه و ایتالیا مطرح می‌کرد (Zannella, 2020: 1).

بازنگری در هزینه و مسئولیت رهبری (بررسی موردی رویکرد انتقادی دونالد ترامپ به ناتو) (رضا سلیمانی) ۷۷

این رویکرد در ادبیات برخی مقامات ارشد دولت ترامپ نظیر «جیمز ماتیس» وزیر دفاع وقت ایالات متحده در فوریه ۲۰۱۷ نیز نمود و بروز می‌یافت. وی در اولین سفر اروپایی خود ضمن تأکید مجدد بر تعهدات ایالات متحده نسبت به اعضای اروپایی ناتو، صراحتاً نسبت به احتمال آسیب دیدن ناتو در صورت کم کاری متحدان اروپایی به‌ویژه عدم پرداخت سهم کافی در تأمین هزینه‌های ناتو هشدار جدی داده بود (WashingtonPost, 2017). ماتیس همچنین ضمن تصریح انتظار ایالات متحده از متحدان اروپایی ناتو، بر لزوم افزایش بودجه دفاعی متحدان اروپایی به دو درصد از تولید ناخالص داخلی خود تأکید کرد. خروجی چنین انتظاری را می‌توان در اختصاص بیست درصد از این بودجه به افزایش توانمندی‌ها و تجهیزات جدید نظامی ناتو ارزیابی کرد (The White House, 2017: 48).

نتیجه‌گیری

یکی از نشانه‌های جدی تضعیف نقش رهبری یک هژمون، تضعیف اعتماد میان دولت هژمون و اعضای اصلی نظام بین‌الملل است که حول کانون یک رژیم/ ائتلاف بین‌المللی گرد هم جمع شده‌اند. در این حالت دولت‌های ضعیف‌تر عضو یک رژیم یا ائتلاف به‌دلیل عدم اطمینان به نیت قدرت برتر هژمون در حمایت از منافع و امنیت آن‌ها به سمت خودمحموری در مسائل مختلف امنیتی و اقتصادی پیش می‌روند. در واقع همان‌گونه که بیان شد عدم قطعیت، اصلی‌ترین مشخصه حاکم در روابط میان متحدان در چنین نظامی خواهد بود که از یک سو موجب ترویج خوداتکایی نظامی و امنیتی قدرت‌های ضعیف‌تر عضو یک ائتلاف می‌شود و از سوی دیگر نگرانی متحد قوی‌تر و خواهان ایفای نقش رهبری و مسئولیت بین‌المللی (دولت هژمون) را بابت سواری رایگان سایر متحدان ضعیف‌تر از خدمات دولت هژمون فراهم می‌سازد.

در این راستا دولت هژمون از یک‌طرف نگران تداخل منازعات غیرمرتبط با منافع ملی مستقیم خود است و از طرف دیگر نگران پرداخت هزینه و مخاطرات اتحاد به‌دلیل تعهدات ناعادلانه خود در جایگاه رهبر و مسئول حفظ رژیم‌های بین‌المللی است. در چنین فضایی

است که استفاده از تعبیر سازمانی «منسوخ» در ادبیات گفتاری ترامپ برای توصیف ناتو در دوران ریاست جمهوری خود بیش از آنکه حاکی از تغییر توازن قدرت و تغییرات تهدیدات امنیتی- نظامی در روابط میان متحدان دو سوی آتلانتیک باشد، نشانه‌ای جدی از تقویت تشکیک و تردید متحدان اروپایی عضو ناتو نسبت به اتکاء‌پذیری ایالات متحده در مقام یک رهبر مسئول قابل اتکاء در مواجهه با تهدیدات امنیتی مشترک اروپایی‌ها و عدم تعهد عملی آمریکا به ماده پنج اساس‌نامه ناتو در خصوص دفاع دسته‌جمعی قلمداد می‌شد.

پیامد اصلی ایجاد و تقویت فضای عدم قطعیت در روابط بین‌الملل عبارت است از تضعیف نظم مبتنی بر همکاری بین‌المللی و نیز تقویت رقابت تسلیحاتی میان دولت‌ها بود؛ چنانکه شاهد حمایت تلویحی دولت ترامپ آمریکا از روند هسته‌ای شدن ژاپن، کره جنوبی و حتی آلمان به‌منظور دفاع از خود بدون نیاز به آمریکا و ناتو بودیم.

بدین سان به نظر می‌رسد که راهبرد آمریکای ترامپ در قبال تقبل و تحمل هزینه/مسئولیت تأمین شرکای اروپایی ناتو و کانادا دو پیامد مشخص به‌دنبال داشت: نخست در پیش گرفتن سیاست یکجانبه‌گرایی و گریز از مسئولیت پرداخت هزینه رژیم‌های مختلف تجاری، حقوقی و امنیتی بین‌المللی توسط دونالد ترامپ بود که باعث شد مشروعیت سیستم مستقر به رهبری آمریکا بیش از پیش با چالش مواجه گردد تا جایی که حتی هم‌پیمانان این کشور نیز نتوانستند نارضایتی خود را از بیان این مسئله کتمان کنند؛ دیگر تضعیف پایه‌های اعتماد نظم/سیستم بین‌المللی به رهبری ایالات متحده و در نتیجه کاهش همکاری‌های بین‌المللی به‌واسطه تهدید اعتبار رژیم‌های بین‌المللی مالی، اقتصادی، امنیتی و زیست‌محیطی که به‌عنوان «کالای عمومی» و «استثناء‌ناپذیر» (Nonexcludable) مورد انتفاع بیشتر قدرت‌ها و حتی همه کشورهای قرار گرفته است.

با این توضیح، مسئولیت‌گریزی دولت ترامپ در جایگاه رییس جمهور یک کشور که به‌صورت سنتی حامی و حافظ نظم سیستمی پس از جنگ دوم جهانی بوده است، حاکی از روند کلی حرکت جهان به سمت بی‌نظمی بین‌المللی و اولویت یافتن رویکردهای واقع‌گرایانه

بازنگری در هزینه و مسئولیت رهبری (بررسی موردی رویکرد انتقادی دونالد ترامپ به ناتو) (رضا سلیمانی) ۷۹

در خصوص «موازنه قدرت» به جای همکاری و وابستگی متقابل پیچیده (Complex Interdependence) تحت تأثیر افول نقش رهبری و قدرت هژمونیک ایالات متحده آمریکا بوده است.

بر این اساس می‌توان مدعی شد که اصلی‌ترین برنامه پیش‌رو در خصوص نظم مبتنی بر فرآتلاتیک‌گرایی، تضعیف پایه‌ها و سازوکارهای آن در آینده است. در واقع، اصلی‌ترین پیامد رویکرد هزینه-فایده ترامپ در دوران ریاست جمهوری‌اش به مقوله امنیت به‌طور عام و امنیت متحدان اروپایی در قالب ناتو به‌طور خاص، تضعیف نظم مبتنی بر فرآتلاتیک‌گرایی خواهد بود که زمینه خودیاری امنیتی متحدان اروپایی ایالات متحده را بیش از پیش تقویت خواهد کرد. به دیگر سخن تشدید اختلافات میان آمریکای ترامپ و اعضای اروپایی ناتو ضمن اینکه متأثر از رویکرد تجاری ترامپ به مسئله امنیت و راهبرد فروش امنیت به هم‌پیمانان اروپایی خود در ناتو بود، آغازی بر پایان اتکای بیش از حد اروپا بر آمریکا به‌مثابه رهبر هژمون خوش‌خیم در تأمین امنیت حوزه اتحادیه در آینده خواهد بود.

البته نباید فراموش کرد که اختلافات می‌تواند ریشه عمیق‌تر دیگری نیز داشته باشد و آن عبارت است از اینکه اتحادیه اروپا به‌شدت از نبود سیاست دفاعی و امنیتی واضح مشترک و فعالانه رنج می‌برد و این مسئله به‌دلیل منافع ملی مختلف و متفاوت اعضای بزرگ اروپایی سازمان ناتو (انگلیس، فرانسه و آلمان) است. نبود همین سیاست دفاعی و امنیتی واضح و فعالانه موجب شده است تا اتحادیه اروپا در جایگاه یک بازیگر اصلی در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌های جهانی متناسب با قدرت سیاسی و اقتصادی‌اش به بازی گرفته نشود و در بسیاری از قضایای بین‌المللی منفعل و یا دارای اختلاف آرا باشد و در مسائل جهانی بازی سیاسی را عملاً به ایالات متحده واگذار کند. از سوی دیگر ایالات متحده نشان داده است که بیش از آنکه از ناتو در جهت تقابل احتمالی با اتحاد جماهیر شوروی و دفاع از اروپای غربی و یا امروزه در جهت مقابله با تهدیدات نوظهور پیش‌روی اروپایی‌ها همچون تروریسم استفاده کند، از آن به‌عنوان ابزاری برای سلطه بر متحدان اروپایی خود بهره گرفته است.

فروپاشی نظام دو قطبی و تغییر ماهیت مسائل امنیتی این زمینه و بستر را برای کشورهای اروپایی فراهم کرد که در اندیشه سیاست دفاعی و امنیتی مشترک باشند که در برگیرنده ترتیبات نوین و قدرتمند امنیتی و سیاسی باشد. این مسئله البته محدود به دوره ترامپ نمی‌شود و نشانه‌هایی از آن در استقلال‌طلبی فرانسه و آلمان از چتر امنیتی ناتو در قالب تشکیل «ارتش واحد اروپایی» و «شورای عالی امنیت اروپایی» در دوران ریاست جمهوری «جو بایدن» نیز رصدپذیر است.

سپاسگزاری

از داوران محترم به خاطر بازبینی متن مقاله و ارائه نظرات اصلاحی ساختاری و علمی تشکر و قدردانی دارم.

همچنین از راهنمایی‌ها و مشاوره‌های علمی آقای دکتر ابوذر گوهری مقدم، عضو هیأت علمی گروه روابط بین‌الملل و مدیر دفتر مطالعات امریکا دانشگاه امام صادق (ع)، کمال سپاسگزاری را دارم.

بر خود لازم می‌دانم از زحمات سرکار خانم ثریا شریفی، کارشناس محترم فصلنامه مطالعات اقتصاد سیاسی بین‌الملل، تشکر ویژه داشته باشم که با پیگیری‌های دقیق و دلسوزانه خود، روند بررسی دقیق و منصفانه مقاله اینجانب را در آن مجله، تسهیل کردند.

References

- Barry R. P. (2014). *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*. Ithaca: Cornell University Press. Chapter 1. Available at: <<https://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt5hh0db>>
- Belland M., S. & Kertzer, J. D. (March 2018). "Trump psychology and the future of U.S. Alliances". In *Assessing the U.S. Commitment to Allies in Asia and Beyond*, German Marshall Fund of the United States. Asia program. No.11:6-13. Available at: <<http://www.gmfus.org/listings/research/type/publicatio>>
- Binnendijk, H. (2016). Friends, Foes, and Future Directions: U.S. Partnerships in a Turbulent World. RAND Corporation. Available at: <<https://doi.org/10.7249/RR1210>>
- Brands, H. (2017). "US Grand Strategy in an Age of Nationalism: Fortress America and its Alternatives". *The Washington Quarterly*, 40 (1): 73-94. Available at: <<https://doi.org/10.1080/0163660X.2017.130274>>.
- Crabtree, J. (2017). "Steve Bannon's War on India's High-Tech Economy," *Foreign Policy*. available at: <<http://foreignpolicy.com/2017/02/08/steve-bannons-war-on-indias-high-tech-economy>>

- Condon, S. (2016). "Trump Donald: Japan, South Korea Might Need Nuclear Weapons". CBS News. available at: <<http://www.cbsnews.com/news/donald-trump-japan-south-korea-might-need-nuclear-weapons/>>
- DoD (1990). "NATO's Defense Planning Committee, Enhancing Alliance Collective Security Shared Roles, Risks and Responsibilities in the Alliance, in Senate Hearings, Before the Committee on Appropriations". Fiscal Year 1990. Department of Defense, The University of Michigan Documents Center.
- DoD (2018). "Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America. Sharpening the America Military's Competitive Edge". Department of Defense. Washington DC. available at: <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>>
- Doug, M. (2016). "Transcript: Trump Donald on NATO, Turkey's coup attempt and the world". New York Times. available at: <<https://www.nytimes.com/2016/07/22/us/politics/donald-trump-foreign-policy-interview.html>>
- Gavin, F. (2004). "Gold, Dollars, and Power: The Politics of International Monetary Relations", 1958-1971. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 187-197.
- Guzzini, S. (1998). *Realism in International Relations and International Political Economy: The Continuing Story of a Death Foretold*. London and New York: Routledge .
- Goldgeier, J. M. (2018). "Trump goes to Europe," Council of Foreign Relations. available at: <<https://www.cfr.org/article/trump-goes-europe>>
- Jervis, R. (1978). "Cooperation under the Security Dilemma". *World Politics*, 30 (2): 167-214. available at: <<https://www.jstor.org/stable/2009958>>
- Gray, R. (2017). "Trump Declines to Affirm NATO's Article 5". *The Atlantic*. Atlantic Media Company. available at: <<https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/05/trump-declines-to-affirm-natos-article-5/528129/>>
- Hartley, K. & Todd S. (1999). "NATO Burden-Sharing: Past and Future". *Journal of Peace Research*, 36 (6): 665-80. available at: <<https://doi.org/10.1177/0022343399036006004>>
- Ikenberry, G. J. (2011). *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Jakobsen, J. (2018). "Is European NATO Really Free-Riding? Patterns of Material and Non-Material Burden-Sharing after the Cold War." *European Security*, 27(4): 490-514. available at: <<https://doi.org/10.1080/09662839.2018.1515072>>
- Keith, H. & Sandler, T. (1999). "NATO Burden-Sharing: Past and Future." *Journal of Peace Research*, 36(6): 665-80. available at: <<https://doi.org/10.1177/0022343399036006004>>
- Kozłowski, G. (2019). "The position of Burden Sharing in current US Security Policy Vis-à-vis European allies". *Baltic Journal of European Studies*. Tallinn University of Technology (ISSN 2228-0588), Vol. 9, No. 4 (29).
- Kivimäki, T. (2019). "Power, Contribution and Dependence in NATO BurdenSharing." *European Security*, 28 (1): 66-84. available at: <<https://doi.org/10.1080/09662839.2019.1578750>>
- Kindleberger, C. (1976). *Systems of International Economic Organization*. In Calleo, David (Ed.) *Money and the Coming World Order*. New York: New York University Press.
- Ken, T. & Jill, C. (2017). "Trump says: 'US 'must be paid more' to defend Germany'". *Washington Post*. available at: <<https://www.pbs.org/newshour/nation/trump-defend-germany>>
- Khanna, J.; Sandler, T. & Shimizu, H. (1998). "Sharing the Financial Burden for U.N. and NATO Peacekeeping, 1976-1996". *Journal of Conflict Resolution*, 42 (2): 176-95. available at: <<https://doi.org/10.1177%2F0022002798042002003>>

- Lamothe, D. & Birnbaum, M. (2017). "Defense Secretary Mattis Issues New Ultimatum to NATO Allies on Defense Spending," Washington Post. available at: <https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2017/02/15/mattis-trumps-defense-secretaryissues-ltmatum-to-nato-allies-on-defense-spending/?utm_term=.f7322f1988a5>
- MacDonald, S. B. (2020). *European Destiny, Atlantic Transformations: Portuguese Foreign Policy under the Second Republic, 1979-1992*. Routledge.
- Nakunara, D. (2018). "I'm not the president of the globe: Trump goes it alone as he faces world leaders amid trade war against China". The Wahington Post. available at: <https://www.washingtonpost.com/politics/im-not-the-president-of-the-globe-trump-goes-it-alone-as-he-faces-world-leaders-amid-trade-war-against-china/2018/09/23/fa351e58-bda2-11e8-8792-78719177250f_story.html>
- NATO (2014). *Wales Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 5.9. 2014*. available at: <https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm>
- Olson, M. & Zeckhauser, R. (1966). "An Economic Theory of Alliances". *The Review of Economics and Statistics*, 48(3): 266-79. available at: <<https://doi.org/10.2307/1927082>>.
- Pew Research Center (May5, 2016). Public Uncertain, Divided Over America's Place in the World. available at: <<http://www.people-press.org/2016/05/05/public-uncertain-divided-over-americas-place-in-the-world/>>
- Posen B. (2013). "Pull Back: The Case for a Less Activist Foreign Policy," *Foreign Affairs*, 92 (1): 116-129. available at: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2013-01-01/pull-back>>
- Poithier, F. & Vershbow, A. (2017). *NATO and Trump. The Case for a New Transatlantic Bargain*. Washington, DC: Atlantic Council. available at: <<https://css.ethz.ch/en/services/organizations/organization.html/013263>>
- Ringsmose, J. (2009). "NATO burden-sharing redux: continuity and change after the Cold War," Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops, Lisbon 2009 (April) 'Theorising NATO'. available at: <<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/95a4009e-4a32-4706-9e74-d973f2d03be9.pdf>>
- Sargent, D. (2014). *A Superpower Transformed: The Remaking of American Foreign Relations in the 1970s*. New York: Oxford University Press.
- Trump D. (1987). "I don't want to be president": entire 1987 CNN interview', in Larry King Live. available at: <<https://www.facebook.com/www.4ever.News/videos/donald-trump-i-dont-want-to-be-president-full-1987-larry-king/606391049870323/>>
- "Trump on Foreign Policy" (2016). The National Interest. available at: <<http://nationalinterest.org/feature/trump-foreign-policy-15960>>Wright Thomas (January 20, 2016). "Trump's 19th Century Foreign Policy," Politico. available at: <<http://www.politico.com/magazine/story/2016/01/donald-trump-foreign-policy-213546>>
- Tonelson, A. (2000). "NATO Burden-Sharing: Promises, Promises." *Journal of Strategic Studies*, 23 (3): 29-58. available at: <<https://doi.org/10.1080/01402390008437799>>.
- "The future of the EU: Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead". *The Economist* (November7, 2019). available at: <<https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>>.
- The White House (2017). *The National Security Strategy of the United States of America*. White House, Washington, DC. available at: <<https://www.whitehouse.gov/wpcontent/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>>.

بازنگری در هزینه و مسئولیت رهبری (بررسی موردی رویکرد انتقادی دونالد ترامپ به ناتو) (رضا سلیمانی) ۸۳

- US GAO (1990), *United States General Accounting Office, US-NATO Burden Sharing. Allies' Contributions to Common Defense during the 1980s*. Report to the Chairman, Committee, on Armed Services, House of Representatives, Washington, DC.
- Vox S. (2017). *Transcript: President Trump's speech to Congress*. available at:
<<https://www.vox.com/a/trump-speech-transcript-joint-session-of-congress-annotated>.>
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Long Grove: Waveland Press.
- Zannella, A. (2020). "An Analysis of Burden Sharing in NATO and the Problem of Free Riding". *Political Analysis*. 21(Article 5). available at:
<<https://scholarship.shu.edu/pa/vol21/iss1/5>.>