

## پایایی ناتو پس از جنگ سرد\*

نویسنده: رابرت ب. مک‌کالا\*  
مترجم: علی اسماعیلی

### چکیده

این مقاله تداوم ناتو را پس از جنگ سرد و در پی فروپاشی بزرگترین تهدیدهای رویاروی آن (اتحاد جماهیر شوروی، پیمان ورشو) بررسی می‌کند. نویسنده مقاله در ابتدا وضعیت کوتاهی از دوران جنگ سرد و پس از جنگ سرد ناتو را تشریح می‌کند. سپس به بیان تئوری اتحاد می‌پردازد و به دنبال آن از سه دیدگاه مختلف (نئورئالیسم، سازمانی، نهادگرایی بین‌المللی) به بحث در مورد اتحاد به ویژه پایداری ناتو پس از جنگ سرد می‌پردازد و در نتیجه‌گیری نیز بیان می‌کند که بهترین رهیافت برای درک و فهم ناتو پس از جنگ سرد، رهیافت نهادگرایی بین‌المللی است.



ادبیات سنتی اتحاد بر دو پرسش کلیدی متمرکز شده است: چرا اتحادها شکل می‌گیرند و چگونه خودشان را حفظ می‌کنند.<sup>(۱)</sup> اما مسئله اساسی که کمتر مورد توجه قرار گرفته، این است که اتحادها چگونه خود را با شرایط استراتژیکی در حال تغییر هماهنگ می‌کنند. این

\* McCalla, Robert B., "Nato's Persistence After The Cold War", *International Organization*, Vol.50, No.3, (Summer 1996) pp.445-475.

\* بخشهایی از تحقیق این مقاله با حمایت و مصاحبت افراد ناتو انجام شده است. شامل مصاحبه‌های گسترده با مقامات در واشنگتن دی سی، فرماندهی ناتو در بروکسل و قرارگاه عالی متحدین در اروپا و (SHAPE) در منس بلژیک بین ماههای مارس و اگوست ۱۹۹۵. همه مصاحبه‌ها بر مبنای یک زمینه تنظیم شده است.

1- Holsti, Hopmann, and Sullivan 1973, 88, and Ward 1982, 18.

نوشته این موضوع را که سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) چگونه خود را با پایان جنگ سرد و به پایان رسیدن تهدید اصلیش، یعنی اتحاد شوروی هماهنگ کرده است، بررسی می‌کند. این مسئله‌ای حساس و بهنگام است؛ چرا که امکان داشت ناتو سرنوشت متفاوتی پیدا کند. مثلاً امکان داشت ناتو همانند سرنوشت ائتلاف اتریش، انگلیس، پروس که ناپلئون در سال ۱۸۱۵ شکست داد، تجانس و جهت‌گیری را از دست بدهد.<sup>(۱)</sup> یا امکان داشت همانند پیمان ریو در قاره آمریکا با حفظ نام و تأثیرات ناچیز در امور بین‌المللی تداوم یابد و یا امکان داشت همانند پیمان دفاع دو جانبه کره - آمریکا در کارویژه‌های بشدت نظامی به عنوان قسمتی از تضمین امنیتی محدود متمرکز شود و یا همچنانکه دبیرکل سابق ناتو "ویلی کلوس" اظهار داشت: ناتو می‌توانست به گذشته اش تکیه کند و پیوندهای نزدیکتری با دولتهای اروپای مرکزی و شرقی برقرار سازد و به تعمیق پیوندهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی با ایالات متحده و همچنین ایجاد روابط بهتر با روسیه و مشخصاً دولتهای افریقای شمالی و مدیترانه‌ای پردازد و با سازمانهای بین‌المللی و منطقه‌ای برای تضمین ثبات اروپا و همسایگانش همراه شود.<sup>(۲)</sup> ولی یکی از راههای تحقق یافته این است که، ناتو به عنوان یک سازمان سرزنده و فعال در حال گسترش از لحاظ حجم و اعضا - ولی نه در حال محدود شدن - باقی می‌ماند.<sup>(۳)</sup> این مقاله توضیح می‌دهد که چرا این چنین است. گرچه دبیرکل وقت ناتو "مانفرد ورنر" گفت: «پیمان واشنگتن، که در سال ۱۹۴۹ ناتورا پدید آورد هیچ‌جا ذکری از اتحاد شوروی نکرده است و ناتو به منظور خدمت به نیازهای اعضایش باقی خواهد ماند». با وجود این در مورد آینده ناتو شک و تردید وجود خواهد داشت.<sup>(۴)</sup> و سردرگمی ناتو در پاسخ خیلی دیرش به بحرانهای در یوگسلاوی، ارزشمندی آن را پس از جنگ سرد زیر سؤال می‌برد. بسیاری استدلال می‌کنند که سازمانهای دیگر اروپایی همچون اتحادیه اروپای غربی و سازمان امنیت و همکاری اروپا

1- Holsti, Hopmann, and Sullivan 1973, 52.

2- "NATO : The Next Generation", *Independent* (U.K.), 8 February 1995, 18.

3- Duffield 1994/95, 767.

۴- نقل قول از Wirrer 1991, 5 برای دیدگاههای موافق با ناتو نگاه کنید به:

Christopher 1993, 3-6; 1995, 18-20; and Glaser 1993, 5-50.

Clark 1993/94, 22-40.

برای دیدگاه بدبینانه نسبت به ناتو نگاه کنید به:

Carpenter 1994.

یک مجموعه مفید از مقالات مربوط و مناسب یافت می‌شود در:

می‌بایست اقداماتی بیشتر از ناتو انجام دهند.<sup>(۱)</sup> در حقیقت چندین تحلیلگر براین عقیده‌اند که ناتو به هدفش نایل شده و سودمندیش به سر آمده‌است و حتی می‌توان با مرگی صلح‌آمیز، انتظار نابودیش را داشت. ادبیات سنتی در مورد اتحادها گستره کمی دارد و به طور مکرر، مسئله تداوم اتحاد را بعد از اینکه تهدید اصلی رنگ می‌بازد، مردود می‌داند. همچنانکه "گلن اسنایدر" خاطر نشان می‌سازد یکی از مهمترین حوزه‌های توسعه نیافته در روابط بین‌الملل، تئوری اتحاد است.<sup>(۲)</sup> ادبیات موجود به طور وسیعی دارای جهت‌گیری رئالیستی یا نئورئالیستی است و اغلب، ریشه‌های اتحاد، عضویت و ارتباط آن با جنگها و موفقیت در محافظت از منافع اعضا را مورد مطالعه قرار داده‌است.<sup>(۳)</sup> محققان به آنچه اتحادها در زمان تغییر تهدید و یا محو تهدید با آن روبه‌رو می‌شوند، توجه بسیار اندکی کرده‌اند. آنانی که اتحادها را تحت این شرایط مطالعه کرده‌اند، عموماً نتیجه گرفته‌اند که بدون تهدیدات، اتحاد دوام نمی‌یابد.<sup>(۴)</sup> برخلاف این انتظارات ناتو حوزه وظایف خود را گسترش داده‌است و در حال تدارک بسط و توسعه پیوندهایش با کشورها و سازمانهای دیگر و تلاش برای گسترش عضوگیری است.

ناتو محیط سودمندی برای آزمون چندین مبحث غیر رئالیستی فراهم می‌آورد که می‌تواند قدرت توضیحی مفاهیم نئورئالیستی را تکمیل کند. من در مورد یکی از مشخص‌ترین پیش‌بینی‌های نئورئالیستی که می‌گوید اتحاد در فقدان تهدید، تضعیف می‌شود، بحث خواهم کرد. از آنجا که ناتو متزلزل نشده‌است، نئورئالیسم هم استفاده از ناتو را به عنوان یک مورد آزمون پذیر، منع نمی‌کند. ناتو یک مورد استثنایی در گفته‌های آرند لیپارت است. همچنانکه لیپارت از مطالعات استثنایی (انحرافی)<sup>x</sup> بحث می‌کند و می‌گوید: [این موضوع] ارزش تئوریک زیادی می‌تواند داشته باشد، آنها موضوع اصلی را تضعیف می‌کنند، اما یک طرح تغییر شکل یافته که می‌تواند قویتر باشد پیشنهاد می‌کنند. در اینجا ما روش لیپارت را پی می‌گیریم که براساس آن مواردی را که خارج از چارچوب تئوریهای موجود قرار دارند برای روشن شدن متغیرهای اضافی مرتبط... یا برای اصلاح (متغیرهای اضافی موجود) تجزیه و

۱- Brown 1955 این خط استدلال را ترسیم می‌کند.

2- Snyder 1991b, 83; and 1991a, 121.

۳- نقدهای عالی از ادبیات اتحاد یافت می‌شود در:

Christensen and Snyder 1990; Walt 1987; and Snyder 1991b.

Hellman and Wolf 1993.

۴- یک تلاش خیلی مفید اخیر در منبع زیر آمده است:

\* Deviant Case Studies.

تحلیل کنیم.<sup>(۱)</sup> ناتو در حال حرکت است؛ من در یک جهت‌گیری کاملاً متضاد با پیش‌بینیهایی که به وسیلهٔ نئورئالیسم شده‌است، استدلال می‌کنم.<sup>(۲)</sup> برای توضیح و تبیین تداوم ناتو بعد از جنگ سرد من از چشم‌اندازهای تئوریک استفاده می‌کنم که اجازه می‌دهد ماهیت چند بعدی آن به عنوان یک اتحاد و یک سازمان بین‌المللی، و نقش آن در ایجاد یک رژیم امنیتی وسیع بین اعضای آن بررسی شود.<sup>(۳)</sup> این چشم‌اندازها از رفتار سازمانی و نهادهای بین‌المللی بهره می‌جویند و دو هدف را مدنظر دارند. اول اینکه، آنها توجه ما را به نقاط قوت و ضعف تئوری اتحاد از دید نئورئالیستی هدایت، و ضعف آن را برطرف می‌کنند؛ دوم اینکه، آنها در تفسیر یک مورد مهم و پیچیده به ما کمک می‌کنند. من هر یک از این چشم‌اندازها را برای بسط و گسترش بحثی در باره حفظ اتحادها و سپس دیدن بخشی از داستان ناتو، که این موضوع را روشن می‌کند، استفاده خواهم کرد. این بحث، افزایشی را در تئوری نئورئالیستی به وجود می‌آورد که به این تئوری کمک می‌کند تا پیدایش ناتو و دوره زندگی جنگ سرد آن را تبیین کند، ولی نمی‌تواند به آسانی پیشرفتهای بعدی آن را ارزیابی کند. استفاده از این رهیافتهای اضافی به معنای تکمیل پیشرفتهاست نه ارائه فرضیات رقیبی که با آغازی دقیق ولی محدود از ساختار نئورئالیسم به طور مستمر به درک ما از رفتار اتحادها اضافه می‌کند. اگر چنین باشد من به طور جدی احتمال اینکه مفاهیم تئوریهای نهادی و سازمانی بتوانند به گونه مفیدی ما را در درک سازمانهای امنیتی بین‌المللی در مجموع، و در فهم این مورد کلیدی به طور خاص کمک کنند، مطرح می‌کنم.

مسئله حساس اینست که آیا زمان کافی از پایان جنگ سرد برای بررسی این سؤاها سپری شده‌است؟ نقطه آغاز بررسی ما یعنی نئورئالیسم، پیش‌بینی ویژه‌ای در باره اینکه چه مدت زمان می‌بایست سپری شود تا بتوان رفتار پیش‌بینی شده را (از دست رفتن انسجام اتحاد) مشاهده کرد، ارائه نمی‌کند. (گانتز هلمن و رینهارد ولف در مباحث نئورئالیستی خود خاطر نشان کرده‌اند که نئورئالیسم، مرگ ناتو را بدون ایجاد یک برنامه زمانی دقیق پیش‌بینی

1- Lijphart 1971, 692.

۲- یک مثال از ناتو به عنوان "مطالعه مورد اکتشافی" (نگاه کنید به: Kupchan 1988 برای یک استفاده از اثلافت‌ویژه‌به‌عنوان "محتملترین موارد" نگاه کنید به: Bennett, Leppord and Unger 1994. و مطالعات مورد اکتشافی یافت می‌شود در: George 1979, 51-53 and especially 66 n.26.

۳- اصطلاح "رژیم امنیتی" در اینجا با مفهومی که جرویس در سال ۱۹۸۲ به کاربرد متفاوت است، آن مفهوم به طور اساسی با شیوه‌های همکاری بین متخصصان مرتبط است.

می‌کند).<sup>(۱)</sup> در عوض نئورئالیسم صرفاً در انواع حوادثی که می‌بایست رفتارهای معینی را مشخص کند، متمرکز می‌شود. پیش‌بینیهای نئورئالیستی درباره ریشه و مرگ اتحاد، ادعای زمان‌بندی مخصوصی را نمی‌کند و ما نمی‌بایست آن را به عنوان دستاویزی برای ادعاهایی که نئورئالیسم مطرح نمی‌کند، قرار دهیم. با وجود این، امکان دارد که ما بتوانیم بعضی استنباطهای منطقی از مباحث نئورئالیستی را برای طرح برخی پیش‌بینیهای ممکن و قابل آزمون ارائه دهیم. ما می‌توانیم بگوییم که اگر علایمی از رفتار پیش‌بینی شده وجود نداشت و یارفتاری مغایر با پیش‌بینیهای نئورئالیستی مشاهده شد، این امر شاهد بر عدم تأیید فرضیات آن است؛ به عبارت دیگر، تداوم ناتو به خودی خود نمی‌تواند به عنوان مدرکی در نظر گرفته شود مبنی بر اینکه پیش‌بینیهای نئورئالیستی اشتباه، و رفتار آن مستقیماً مغایر با مباحث نئورئالیستی است. همچنانکه هری اکستین می‌نویسد: «در مواردی که تئوریه‌ها باید دقیق باشند، (حتی) یک مورد تنها نیز می‌تواند تئوری تثبیت شده‌ای را رد کند».<sup>(۲)</sup>

### ناتو تا جنگ سرد و پس از آن

ریشه‌های ناتو و تاریخ جنگ سرد هر دو بنحوی شناخته شده‌اند و بدین سبب این خلاصه به مباحث زیر مربوط و محدود شده است.<sup>(۳)</sup> انگیزه پیدایی ناتو، تمایل قوی به ارتباط دادن اروپا و آمریکا در پاسخ به تهدید شوروی بود. ناتو نگرانیهای اروپاییان درباره تهدید بالقوه آلمان را که به یک مفهوم قوی از وحدت و امنیت اروپایی کمک زیادی کرد، بر طرف ساخت و یک سازوکاری را به منظور مشارکت آمریکا در بهبود اقتصادی و نظامی اروپاییان فراهم کرد. در سراسر ۴۰ سال بعد، ساختار سازمانی و عضویت ناتو و فهرستی از مسئولیتهای آن رشد پیدا کرد، ولی دو عامل اساسی، ثابت باقی ماند: ناتو بر تهدید شوروی متمرکز شد و وظایف نظامی و غیرنظامی برای اعضایش ایفا کرد. اگر چه درجه تهدید در بیشتر زمانها در حال نوسان بود، ولی تهدید همیشه وجود داشت.<sup>(۴)</sup>

پایان جنگ سرد به طور سریعی چالش عمده‌ای را مطرح کرد. در ۹ نوامبر ۸۹ دیوار برلن

1- Hellman and Wolf 1993, 19.

2- Eckstin 1975, 99.

Cordon 1978; and U.S. Congress 1989.

۳- برای دو کتابنامه بسیارخوب نگاه کنید به :

4- Deporte 1990.

برای استدلالی که به طور ویژه بقای ناتو مرتبط است با تهدید شوروی نگاه کنید به :

Stuart and Tow 1990, 313.

فرور یخت، ۱۱ ماه بعد آلمان دوباره متحد شد. در ۱ آوریل ۹۱ پیمان ورشو منحل شد و به دنبال آن در ۲۵ دسامبر ۹۱ اتحاد جماهیر شوروی نیز فروپاشید. درست در دو سال کوتاه عوامل اصلی که به ایجاد ناتو کمک کرده بودند از بین رفت (تقسیم آلمان و تهدید شوروی). ناتو آسوده خاطر، ولی سردرگم بود. از آن زمان ناتو به سمت تغییر دادن رهیافتش به سوی مسائلی همچون دکترین نظامی، کفایت و آمادگی حرکت کرده است. در اکتبر ۸۹ همچنانکه دبیرکل ناتو "ورنر" و رئیس جمهور آمریکا، "جرج بوش" خواستار کاهش در سطح نیروهای پیمان ناتو و ورشو شدند، طراحان ناتو کاری را شروع کردند که در پایان به کاهش قابل توجهی در سطوح نیرو و بودجه نیروهای متعارف و هسته‌ای ناتو منجر شد.<sup>(۱)</sup> برنامه‌های تسلیحاتی مشترک، تمرینات نظامی سالانه، آمادگی سیستم هشداردهنده هسته‌ای و آموزش بشدت کاهش یافت. در مه ۱۹۹۰ کمیته نظامی ناتو اعلام کرد که دیگر پیمان ورشو را به عنوان تهدیدی برای خود در نظر نمی‌گیرد.<sup>(۲)</sup> در پی آن، یک بازسازی نظامی به وقوع پیوست: ناتو در اجلاس سران در جولای ۱۹۹۰ در لندن به سمت تجدید ساختار نیروهای نظامی خود در واحدهای واقعی چندملیتی و دوری از حوزه‌های دفاعی در گذشته، که براساس عامل جغرافیایی تشکیل شده بود، حرکت کرد. یک نقطه عطف مهم دیگر، اعلام مفهوم جدید استراتژی ناتو در ماه نوامبر ۱۹۹۱ در رم بود؛ به همان صورتی که اولین سند خط‌مشی نظامی جدید آن، یعنی سند ۴۰۰ کمیته نظامی در مدت ۲۰ سال مهم بود. آن سند، نیروهای واکنش سریع ایجاد کرد و برای اولین بار یک ساختار نیروی چندملیتی واقعی را به منصفه ظهور رساند و پیش‌بینی‌هایی را برای دستیابی به کشورهای اروپای شرقی اعلام داشت. از جمله مشارکت احتمالی‌شان در مهمترین برنامه ناتو یعنی "نیروهای ویژه مشترک" (CJTF)\* که در اجلاس سران (ژانویه ۹۴) در بروکسل طرح شد. چنین پیشنهادهایی تاکنون غیرقابل تصور بوده‌اند. CJTF برای اولین بار این احتمالات را مجاز دانست: ۱- ورود ناتو در عملیات نظامی با کمک واحدهای بین‌المللی دیگر؛ ۲- عدم مشارکت اعضای ناتو در فعالیتهای نظامی که مورد تأیید ناتو است. مهمترین طرح‌های ناتو برای عملیات علیه یک دشمن آشکار متوقف شده و اهداف اصلی آن به سوی مدیریت بحران و تشویق ثبات بین‌المللی رهنمون شده است، یعنی به همان صورتی که در انتقال از استراتژی ارزیابی تهدید به ارزیابی مخاطره

1- See *Washington Times*, 12 October 1989, 4; and *Los Angeles Times*, 26 October 1989, 7.

2- See *Financial Times* (London), 23 May 1990.

\* The Combined Joint Task Forces.

مشاهده می‌شود.<sup>(۱)</sup>

اعضای ناتو این جهت‌گیری وسیع را به چندین صورت اعمال کرده‌اند. ناتو برای مسائل امنیتی مشترک با کشورهای پیمان ورشوی سابق و دیگر سازمانهای امنیتی اروپایی رهیافتهای جدیدی اتخاذ کرده‌است. ناتو روابطش با کشورهای پیمان ورشو سابق را از طریق شورای همکاری آتلانتیک شمالی (N.A.C.C)\* بهبود می‌بخشد و در نوامبر ۹۱ در اجلاس رم آن را به عنوان محلی که به مباحث شرق و غرب خدمت می‌کند، مطرح کرد. طرح مشارکت برای صلح (PFP)\*\* نیز در ژانویه ۹۴ در اجلاس بروکسل اعلام شد. ناتو همچنین توجه خود را به مطالعه چگونگی گسترش آن با احتمال دربرگیری بعضی از دشمنان سابقش معطوف کرد. ناتو پیوندهای نزدیکتری با سازمان ملل، اتحادیه اروپای غربی و سازمان همکاری و امنیت اروپا پدید آورده و امیدوار است زمانی که منافع آن در نواحی خارج از حوزه جغرافیایی اش در خطر است، به یک موضع قوی برای مشارکت نایل شود.<sup>(۲)</sup> در بالکان به نام جامعه بین‌المللی از زور استفاده کرده‌است؛ مسیری که یک دهه پیش غیرقابل تصور تلقی می‌شد. به طور خلاصه، ناتو در زمینه جهت‌گیری استراتژیک کلیش هم تداوم و هم نوآوری نشان داده‌است. حتی در فقدان یک تهدید برانگیزاننده، دولتهای عضو هنوز آن را به شیوه‌های مختلفی ارزشمند می‌یابند. حالا اجازه دهید که بررسی کنیم چگونه ادبیات اتحاد این مسئله را توضیح می‌دهد.

### تئوری اتحاد

تئوری اتحاد به طور معمول با نابودی اتحادها مواجه نشده‌است و در عوض بر ریشه‌ها، کارکردها و تأثیر آن در روابط بین‌الملل متمرکز گردیده‌است. آثار کلاسیکی همچون "ملل در اتحادیه: محدودیتهای وابستگی متقابل" از جرج لیسکا بندرت سرنوشت اتحادهای موفق را بررسی کرده‌اند؛ به علت آنکه تقریباً همه اتحادها زمانی که تهدید اصلیشان محو می‌شد، منحل شده‌اند. هلمن و ولف نیز به این نکته اذعان دارند. محققان به طور اساسی به تقسیم مسئولیت در اتحادها و همچنین اندازه مطلوب و مناسب اتحادها توجه کرده‌اند. اما ما درباره آنچه در اتحادهای قدیمی رخ داده‌است، چیز زیادی نمی‌دانیم. چه کسی می‌تواند کارکردها و

1- See NATO 1991; and U.S. GAO 1992, 12.

\* North Atlantic Cooperation Council. \*\* Partnership for Peace.

2- Wörner 1992.

نقش آفرینی‌های آنها را تصور کند؟ به علاوه ما چیز زیادی درباره ابعاد غیرنظامی اتحادها، پوییش یا ابعاد داخلی - بین‌المللی آنان نمی‌دانیم. (۱) و (۲)

در حالی که اتحاد از لحاظ تاریخی، یک بحث محوری در جهان سیاست بوده است، تلاش اندکی برای ایجاد تئوری عمومی اتحاد شده است و این امر تاحدی از لحاظ تاریخی به سبب سرشت محدود اتحادها بوده است. (۳) و به طور کلی اتحادیه‌های امنیتی چون ریشه در منازعات جاری دارند، به محدوده کارویژه‌هایشان محدود بوده‌اند و اقداماتشان را به هماهنگی نظامی و آمادگیهای دفاعی محدود کرده‌اند. (۴) یک اتحاد بندرت وظایف و اهداف خود را فراتر از اهداف نخستینش توسعه داده است. ال هولستی، ترنس هافمن و جان سولیوان اذعان دارند که اتحادها به طور کلی در پاسخ به تهدید خارجی تشکیل شده‌اند و انسجامشان به طور وسیعی به شدت و تداوم تهدید وابسته است و ... یک علت عمده انحلالشان ممکن است کاهش یا محو تهدید خارجی باشد که از ابتدا علیه آن تشکیل شده بود. (۵) همه این یافته‌ها مطابق با نئورئالیسم است که دقت زیاد آن سبب جذابیتش شده است. پس نئورئالیسم بهترین محل برای آغاز بررسی اتحادها و رفتار آنهاست.

### نئورئالیسم و اتحادها

رئالیسم سنتی و رئالیسم والتزیا نئورئالیسم ساختارگرا استدلال می‌کنند که ساختار دولتها در مقابل قدرتهای دیگر موازنه ایجاد می‌کنند؛ به عبارت دیگر، دولتها هنگامی در مقابل صدمات بالقوه پدید آمده از سوی یک قدرت محسوس موازنه پدید می‌آورند که آن مقاصد، تهدیدکننده به نظر آیند. هر دو دیدگاه در مورد پیدایش اتحاد در اینجا مناسب هستند. تغییر در قدرت یا تغییر در تهدیدی که اتحاد برای مقابله با آن پدید می‌آید، باعث می‌شود که اتحاد برای تغییر یافتن، تحت فشار قرار بگیرد، (۶) تقریباً همه رئالیستها با این برداشت موافق‌اند که تهدید برای پیدایش اتحاد لازم است، ولی کافی نیست. انسجام هر اتحاد می‌تواند تقریباً به اهمیت موجودیتش باشد؛ زیرا اتحادها بر حسب از دست دادن آزادی عملشان (موافقت با

1- See Oneal and Elrod 1989; Boyer 1993; Riker 1962; Bennett, Leggord, and Unger 1994; Ward 1982, 59-60; and Barnett And Levy 1991, 369.

۲- برای یک کار کلاسیک نگاه کنید به : Liska 1962 این نقل قول از :

Hellmann and Wolf 1993, 16. 3- Snyder 1991b, 83-84.

4- See Morgenthau 1959, 191 n.14; and Osgood 1968, 25-26.

5- Holsti, Hopmann, and Sullivan 1973, 88. 6- See Liska 1962; Waltz 1979; Walt 1987.



پیامدهای تعهد خارجی دولت‌ها برای اقدام و درجه‌ای از همپیمانی سیاسی) و منابع واقعی (سربازان و مواد خام) که به نیازهای اتحاد اختصاص می‌یابد، پرهزینه هستند. بدون وجود این احساس که شرکت در اتحاد ارزشمند است، اعضا منافع فردی را تابع گروهی نخواهند کرد و این امر انسجام و طول عمر اتحاد را کاهش می‌دهد. به عبارت ساده‌تر، هرچه تهدید و قدرتی که باید در مقابل آن موازنه ایجاد کرد، زیاده‌تر باشد، انسجام اتحاد نیز بیشتر خواهد بود.<sup>(۱)</sup> وقتی تهدید، خواه به سبب تغییر در موازنه خواه به علت تغییر در پیش متحدان (از تهدید) از بین برود، چه پدید خواهد آمد؟ پاسخ نئورئالیستی آشکار است: کاهش آشکار خطر برای یک اتحاد، آن را تضعیف می‌کند و سبب فروپاشی آن می‌شود. چنین امری این گونه واقع می‌شود که نیروهای به هم پیونددهنده اتحاد، تضعیف می‌شود و در نتیجه، قاطعیت اعضا برای از خودگذشتگی از بین می‌رود. از تأمل و بازبینی در ادبیات هولستی، هافمن و سولیوان این گونه نتیجه‌گیری می‌شود که، احتمالاً بیشتر اظهارات بیان شده این است که انسجام، به خطر خارجی وابسته است و با کاهش تهدید، آن نیز نقصان می‌یابد.<sup>(۲)</sup> به طور خلاصه هر اتحادی که تهدید اولیه‌اش را کاسته و یا محو شده می‌بیند، انسجامش را از دست خواهد داد و به بی‌تناسبی یا فروپاشی منجر می‌شود.

از دید نئورئالیستی، وقتی که اتحاد جماهیر شوروی و پیمان ورشو محو شدند، تصور تهدید از جانب متحدان ناتو نیز کاهش یافت. اقدامات میخائیل گورباچف و بوریس یلتسین در مواردی همچون خروج از افغانستان، موافقت با کاهش قابل توجه در زرادخانه‌های متعارف و هسته‌ای و متزلزل ساختن تسلط شوروی در اروپای شرقی و حتی اجازه دادن به فروپاشی خود شوروی، ترس در باره نیات شوروی و روسیه را کاهش داد. بنابر تئوری موازنه تهدید استغنان والت زمانی که غرب تهدید را به طور سریع و قابل توجهی، کم و ناچیز ترسیم می‌کند، تغییر مهمی ایجاد می‌گردد. به عنوان نتیجه‌گیری، ما می‌بایست منتظر از بین رفتن انسجام ناتو، تضعیف موقعیت آمریکا در ناتو، کاسته شدن درجه هماهنگی سیاسی بین اعضا، و پیروی از جهت‌گیری سیاسی خودشان باشیم.

رهیافت موازنه قوا شبیه به نظر والتز در پیش‌بینیهایش صراحت کمتری دارد. علی‌رغم سیمای کمتر تهدید کننده اتحاد شوروی بعد از سال ۱۹۸۶، آن کشور هنوز دومین کشور

1- Snyder 1991a, 124-125. See also Liska 1962, 61-115; Holsti, and Hopmann, and Sullivan 1973, 16-20 and 254-256; Ward 1982, 15-17 and 31-32; and Walt 1987, 17-26.

2- Holsti, Hopmann and Sullivan 1973, 17.

قدرتمند نظامی در جهان بود. زمانی که افراد متعددی به تغییرات در رفتار شوروی اشاره می‌کردند، هنوز نگرانیهای متحدان در باره قدرت روسیه باقی بود. در اعلامیه وزرای شورای آتلانتیک شمالی در ۱ دسامبر ۱۹۹۰ نگرانیها بدین ترتیب بیان شد: خطراتی که در حال حاضر متحدان در مناطق اروپایی با آن روبه‌رو هستند، ناشی از احتمال یک تهاجم عمدی علیه تمامیت ارضیشان از سوی متخاصمان سابق نیست، بلکه ناشی از پیامدهای غیرقابل پیش‌بینی بی‌ثباتیهاست که ممکن است در یک دوره سریع، پدیدار شود و تغییر و تحولات سیاسی و اقتصادی را گسترش دهد. حتی در روابط غیر خصمانه، احتیاط ایجاب می‌کند که ناتو در صدد موازنه متقابل با "تواناییهای نظامی قابل توجه باقیمانده" در شوروی باشد.<sup>(۱)</sup>

تا سال ۱۹۹۴ سربازان روسیه به طور کامل از اروپا خارج شدند؛ کاهش عمده‌ای در تسلیحات هسته‌ای در نظر گرفته شد، و اعضای پیمان ورشو در فعالیت مشارکت برای صلح و شبکه بازرسی پیمان نیروی نظامی متعارف در اروپا<sup>\*</sup> مشارکت کردند و بدین ترتیب شفافیت سیاسی و نظامی اروپا در حدی که در سابق دیده نشده بود، افزایش یافت. بدین ترتیب رهیافت موازنه قوا (که بر تواناییها متمرکز می‌شود) علی‌رغم مقاصد تغییر یافته شوروی یا روسیه، رفتار محتاطانه‌ای را طلب می‌کند. با وجود این ما می‌بایست علایمی از تزلزل در ناتو (ناخرسندی وسیع سیاسی، عدم توافق وسیع سیاسی) را در زمانی که قدرت به طور قاطعی به نفع غرب تغییر یافته بود، شاهد باشیم. به هر حال، هردو تئوری موازنه تهدید و موازنه قوا پیش‌بینی می‌کنند در همان حال که تهدید نیروی مقابل و توانایش کاهش می‌یابد، انسجام اتحاد نیز از بین می‌رود.<sup>(۲)</sup>

یک بررسی نهایی در مورد تصورات نئورئالیستی این است که پیش‌بینی می‌کند اتحاد در فقدان تهدید، فرو می‌پاشد، چون اتحادها هزینه‌های عمده‌ای دارند. تئوری نئورئالیستی بر آن است که اتحادها تنها هنگامی پدید می‌آیند که اعضا باور داشته باشند که سودمندی اتحاد بالاتر از هزینه‌های آن است. از دست دادن آزادی سیاسی و هزینه فرصتهای سیاسی و اقتصادی و هزینه موادخام برای پایبندی به یک اتحاد، در مقابل سودمندیهای (امنیتی و غیر امنیتی) اتحاد قرار می‌گیرد.<sup>(۳)</sup> هرگونه کاهش در مزایا نسبت به هزینه باعث مقاومت در

۱- NATO 1990, 22. تأکیدات از سوی نویسنده مقاله است.

\* Conventional Armed Force in Europe (CFE)

Hellmann and Wolf 1993, 17-19.

۲- برای یک دیدگاه مشابه ولی غیریکسان نگاه کنید به:

3- Snyder 1991b, 90-92.

مقابل پرداخت آن هزینه‌ها خواهد بود. این منطق را چگونه می‌توان بر ناتو اعمال کرد؟ همچنانکه اتحادها به پیش می‌روند هزینه‌های سیاستگذاری و منابع ناتو آن قدر زیاد است که می‌توان انتظار داشت که ناتو چیزی کمتر از یک اتحاد سیاسی، باشد. تعهد بند ۵ برای کمک به شرکای دیگر روشن، صریح و بدون ابهام است. درجه هماهنگی سیاسی و در نتیجه محدود شدن فضای مانور سیاسی قابل توجه بوده است. هزینه‌های از دست رفتن فرصت‌های اقتصادی ناشی از هماهنگی سیاستگذاری دفاعی و کنترل صادراتی بالا بوده است. همان‌گونه که هزینه‌های مستقیم کمک به ساختار نظامی کلی، پرهزینه بوده است - مخصوصاً برای اعضای اروپایی که بیش از ۴ دهه تمرینات سربازان و هواپیمای پایین پرواز و حضور سربازان خارجی را در خاک خود تحمل کرده‌اند. یک محاسبه نئورئالیستی انتظار دارد که اعضا جدایی از ناتو را شروع کنند، بدین دلیل که تهدیدی که سابقاً این هزینه‌ها را توجیه می‌کرد، کاهش یافته است و ما همچنین می‌بایست شاهد کاهش نزدیکی سیاستگذاری در مورد مسائل کلیدی اتحاد باشیم. با توجه به اینکه آنان بیشترین هزینه‌ها را شامل می‌شوند (سربازان، صرف نظر کردن از دستاوردهای اقتصادی) احتمالاً اولین حوزه‌های اختلاف خواهند بود. بر این اساس ما احتمالاً شاهد آن خواهیم بود که ناتو به سمت حوزه‌هایی کم‌هزینه هماهنگی سیاسی پیش خواهد رفت. مشورت سیاسی ساده که متضمن هیچ اقدامی نیست، کمترین فعالیت هزینه‌بردار است و ما بدین ترتیب می‌توانیم انتظار داشته باشیم که مشورت آخرین عرصه فعالیت باشد. اجازه دهید به مسئله زمان‌بندی و اینکه چگونه با هزینه‌ها مرتبط است، بازگردیم.

مباحث نئورئالیستی آشکارا می‌گوید که اتحادها در پاسخ به عدم موازنه قدرت و تهدیدها تشکیل می‌شوند، ولی این مباحث به ما نمی‌گوید که قبل از تشکیل اتحاد چه مدت باید عدم موازنه قدرت و تهدیدها وجود داشته باشد و یا قبل از دگرگونی این فرایند (فروپاشی) چه مدت باید عدم موازنه قدرت و تهدیدها سپری شود. همچنانکه بیان شد از تئوریهای کلی نمی‌توان پیش‌بینی یا زمان‌بندی ویژه‌ای را در باره حوادث انتظار داشت. با وجود این، بدیهی است که اگر ما در صدد آزمون پذیری پیش‌بینیهای تئوری باشیم، باید برای قرارداد آنها در مرزهای زمان‌بندی، اندکی بکوشیم و در جستجوی سازوکار علی‌حوادث در حال ظهور باشیم. برای انجام این امر از یک سو در نظر می‌گیریم که ناتو با چه سرعتی در رویارویی با تهدید شوروی پدید آمد و چه مدت پس از مرگ آن تهدید تداوم می‌یابد. درست دو سال و نیم از هنگام تسلیم نازیها تا شروع مذاکرات مهم و سطح بالا، ابتدا بین

اروپاییان و سپس امریکاییها درباره پیدایش یک اتحاد برای محافظت در مقابل تهدید شوروی سپری شد.<sup>(۱)</sup> تا اواسط سال ۱۹۴۸ برای همه طرفهای ذی‌نفع آشکارا بود که ایجاد یک اتحاد موردنیاز است. در سال ۱۹۴۹ پیمان آتلانتیک شمالی امضا شد و دقیقاً ۷ ماه بعد از اینکه دیوار برلن فروپاشید یعنی در ژوئن ۱۹۹۰ ناتو خاتمه جنگ سرد را با اعلامیه‌ای از تورنبری اعلام کرد. به عنوان یک نتیجه‌گیری از جستجوی علایم تزلزل در انسجام ناتو، غیرمعقول به نظر می‌رسید که در کمتر از دو برابر مقدار زمانی که صرف پدید آمدن آن شد، متزلزل شود. (منظور مقایسه سالهای ۱۹۹۵-۱۹۸۹ با سالهای ۱۹۴۹-۱۹۴۵ است. م. اجازه دهید که در آغاز از چارچوب موازنه - تهدید به قضیه بنگریم بر این اساس می‌توان به طور عقلایی "شروع ساعت" مرگ ناتو را در سال ۱۹۸۸، یعنی هنگام اعلام کاهشهای تسلیحاتی یکجانبه روسها دانست. این کاهش به دنبال یک برگشت تصادفی، یک سال زودتر از هنگامی رخ داد که اتحاد شوروی مخالفتش را برای امضای پیمان نیروهای تسلیحات میان‌برد هسته‌ای<sup>(۲)</sup> کنار گذاشت و باعث شد که عده بسیاری در غرب به طور جدی این پیشنهاد را مطرح کنند که تهدید واقعاً کاهش یافته است. سردرگمی درون ناتو در باره بازتابهای این موضوع و سایر تغییرات آنچنان بود که ناتو نتوانست در مورد ارزیابی اطلاعاتی سالیانه‌اش در آن سال به توافق برسد: بسیاری فکر کردند که توجه خیلی زیادی به تواناییها شده و در مورد نیات تغییر یافته توجه کافی نشده است. خروج روسها از افغانستان در سال ۱۹۸۹ و عدم مداخله آنها در تغییرات گنج‌کننده اروپای شرقی فقط تغییر در گرایشهای غربیها را سرعت بخشید.<sup>(۳)</sup> در عوض اگر کسی از دید موازنه قدرت برای "ساعت مرگ ناتو" بهره جوید، این امر می‌توانست در آغاز سال ۹۱ باشد یعنی زمانی که پیمان ورشو محو شد و در تواناییهای نیروهای باقیمانده، که در مقابل ناتو صف‌آرایی کرده بودند، کاهش بیشتری داده شد. پیمان نیروهای نظامی متعارف در اروپا در نوامبر ۱۹۹۰ امضا شد و آنچه را که سرفرماندهی عالی متحدان در اروپا<sup>(۴)</sup> قبلاً به عنوان مزیت آشکاری در نیروهای متعارف نتیجه‌گیری کرده بود، فراهم گردید و تحقیقاتاً تا اواخر ۹۲- به دنبال کاهش مهم نظامیان روسی و کاهش نیروهای هسته‌ای به علاوه خروج نیروهای روسی از کشورهای اروپای شرقی -

۱- توصیف Cook 1989 از این دوره عالی است.

2- The Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty (INF).

۳- برای اثری که این دوره با جزئیات زیاد پوشش می‌دهد، شامل تغییر دیدگاههای امریکا و غرب در باره اتحاد جماهیر شوروی و روسیه نگاه کنید به: Beschloss and Talbot 1993.

4- Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE).

موازنه قوا به طور عمده‌ای به نفع غرب و به طور اخص به طرف ناتو تغییر یافته بود. در این چارچوب، سال ۱۹۹۲ مرحله‌ای را نشان داد که هرکس می‌توانست علایم قابل توجهی از تزلزل در ناتو را مشاهده کند. ناتو بلافاصله در پاسخ به تصور فزاینده‌ای از قدرت و تهدید پدید آمد. مطمئناً علایم نزول آن نیز با کاهش سریع در آن تهدید مشهود خواهد بود.

بدین ترتیب تئوریهای نئورئالیستی به کار رفته برای ناتو این گونه پیش‌بینی می‌کنند: ۱- به دنبال از میان رفتن تهدیدی که سطح بالای هزینه‌های نظامی را توجیه می‌کرد، اعضای ناتو نیز هزینه‌های نظامی را به منظور متعادل ساختن آنها نسبت به سود - کاهش می‌دهند.

۲- اعضا در منازعات بیشتری بر سر خط‌مشی مشترک اتحاد درگیر خواهند شد. همچنین آنان در سیاستهای دفاعی و خارجیشان جهت‌گیری مستقلتری اتخاذ خواهند کرد.

۳- اعضا از ناتو به سوی اشکال کمتر هزینه‌بردار همکاری بین‌المللی حرکت خواهند کرد.

ناتو آزمون مهمی برای تئوری نئورئالیستی اتحاد فراهم می‌کند؛ همچنانکه پیش‌بینیهای آن نیز باید در این زمینه به کار رود. ناتوانی این پیش‌بینیها برای نئورئالیسم، مخرب نیست، اما آنها مشخصاً باعث جستجوی اشتباهات یا محدودیتهای تئوری خواهد شد. اما یافته‌های ما چیست؟

در نگاه اول به نظر می‌رسد که تئوریهای نئورئالیستی دوام آورده‌اند. همچنانکه پیشگفتار کتاب استفان والت به نام ریشه‌های اتحادها به حوادث سالهای ۱۹۸۷ تا ۱۹۹۰ اشاره، و از تئوری موازنه تهدید والتز دفاع می‌کند و حوادثی از قبیل فروپاشی پیمان ورشو، انتخابات دموکراتیک و اصلاحات بازار در روسیه و جاهای دیگر، و مشارکت دشمنان سابق در مشارکت برای صلح را باعث تقویت پیش‌بینی تئوری موازنه تهدید در باره فروپاشی ناتو می‌داند. بسیاری از رفتارهای پیش‌بینی شده، در عمل مشاهده شده‌است. اعضای ناتو هزینه‌های دفاعی و تقویت نیروهایشان را کاهش داده‌اند؛ مشاجرات سیاسی بین اعضا در باره مسائل امنیتی افزایش یافته است؛ رهبری امریکا در ناتو در حال کاهش است؛ و اعضا توجه بیشتری به سازمانهای امنیتی دیگر کرده‌اند.<sup>(۱)</sup> این گونه به نظر می‌رسد که از رئالیسم دفاع شده‌است، ولی یک نگرش روشن‌تر به هر حال نشان می‌دهد که علی‌رغم مشاجرات موجود، ناتو قوی و سالم باقی خواهد ماند. دولتهای عضو، هزینه‌های نظامی و تعهدات

۱- برای یک بحث اولیه بسیار خوب از این مسائل نگاه کنید به: Hellmann and Wolf 1993, 21-25.

نیروهایشان را کاسته‌اند ولی بجز چند استثنای محدود، این اقدامات در چارچوب مذاکرات و موافقت‌های اتحادیه صورت گرفته است. علی‌رغم نگرانیهای داخلی در مورد "تجدید ملی‌گرایی" درباره سیاستهای نظامی و دفاعی دولتهای عضو (اتخاذ تصمیم سیاستگذاران بر مبنای ملی‌گرایی شدید)، این امر پیشرفت چندانی نداشته‌است و ساختار فرماندهی مشترک تحت فرماندهی آمریکاییها بدون اعتراض جدی باقی مانده‌است. حتی فرانسویان مخالفت تاریخیشان با فرماندهی آمریکاییها را کمتر کرده‌اند و تمایل شدیدی برای شرکت در عملیات نظامی، تقویت تحریمهای سازمان ملل در یوگسلاوی سابق و الحاق مجدد به کمیته نظامی ناتو نشان داده‌اند. اعضای ناتو جذب اعتبار عمومی وسیع برای آن را ادامه داده و تمایلشان را برای فراهم آوردن منابع ضروری آشکار کرده‌اند حتی زمانی که بعضی اعضا صراحتاً با سیاست این پیمان در مناطق مختلف (گسترش ناتو، بوسنی) مخالفت می‌کردند، همگی به طور وسیعی بر این امر اذعان داشتند که تداوم ناتو مفید است.

اعضا همچنین برای گسترش کارویژه‌ها و اهداف ناتو تلاش کرده‌اند - چیزی که تئوری نئورئالیست نمی‌توانست انتظار داشته باشد که یک اتحاد در رویارویی با کاهش تهدید چنین کند. ایجاد شورای همکاری آتلانتیک شمالی و مشارکت برای صلح علایم دیگری هستند که اعضای ناتو کارویژه ناتو را ارج می‌نهند و تداومش را خواهان‌اند. همچنانکه تا اوایل سال ۱۹۹۶ پیش‌بینی بدبینانه نئورئالیستی درباره ناتو به حقیقت نپیوسته است - بحث زنده‌ای در باره اینکه ناتو در آینده به کدام سمت باید برود در جریان است. ناتو از پایان جنگ سرد تاکنون با مأموریت کلی تأمین امنیت برای اعضایش پابرجا مانده‌است. یک مسئله اساسی مطرح آن است که چرا رهیافتهای نئورئالیستی در مورد اینکه تصمیم‌گیرندگان، پس از فروپاشی تهدید بزرگتر چگونه تهدیدهای باقیمانده و ناپایدارها را مورد بررسی قرار می‌دهند، کمتر سخن می‌گویند. در این باره نه رهیافت بر اساس قدرت و نه رهیافت بر پایه تهدید، در مورد تشکیل و انسجام اتحاد چیزی نمی‌گویند. آیا قدرت بسیاری از دول کوچک افزایش یافته‌است؟ آیا تهدیدهای بسیار کوچک نیازمند پاسخی مشابه یا پاسخی بزرگتر است؟ ما برای پاسخ به این پرسش که چه وقت دولتهای قدرتمند به عنوان تهدید دیده می‌شوند، نیاز به یک تئوری تصور تهدید خواهیم داشت (که نئورئالیستها فراهم نمی‌کنند). رهیافتهای بر پایه تهدید بر آن‌اند که دولتها داشتن نیت تجاوزکارانه را به عنوان یک تهدید می‌بینند و با آن مقابله می‌کنند، اما نمی‌گویند که به چه دلیل بعضی دولتهای مشخص را در یک

زمان متجاوز و در زمانی دیگر غیرمتجاوز می‌بینند.<sup>(۱)</sup> ما به تئوری مناسبتری درباره انتخاباتها و گزینشهای امنیتی، که دولتها در باره تشکیل اتحاد و افزایش قدرت پدید می‌آورند، نیاز خواهیم داشت.<sup>(۲)</sup> کاهش در آمادگیهای امنیتی، حوزه‌های ناشناخته‌ای را در برمی‌گیرد. به طور عقلایی مشخص است که دولتها ممکن است به رویه‌های موفقیت‌آمیز و پیشین خود ادامه دهند، اما این تئوری (نئورئالیستی) نمی‌داند که کدام یک از این رویه‌ها را ادامه می‌دهند. همچنانکه نخست‌وزیر اسبق بریتانیا، مارگارت تاچر بیان کرد: «شما به دلیل آنکه در خیابان محل سکونتتان در ۱۲ ماه گذشته دزدی کمتری صورت گرفته است، بیمه‌نامه خانه‌تان را باطل نمی‌کنید!»<sup>(۳)</sup> قابل انتظار است که جامعه از طریق کاهش شمار افسران یا تداوم گشتها در نیروهای پلیس خود دست به تغییراتی بزند، اما این هم قابل انتظار است که جامعه نسبت به خیزش دوباره جنایتکاری حساس باشد. در هیچ مورد نئورئالیسم پاسخی نمی‌دهد. ما صریحاً نمی‌توانیم نئورئالیسم را فقط بر پایه این مورد رد کنیم، اما این امر، گواه ناسازگاری با پیش‌بینیهای نئورئالیستی است. برای توضیح این چرایی ما می‌بایست از تمرکز بر ناتو به عنوان یک اتحاد ساده، که تعهدات امنیتی بین اعضایش را شامل می‌شود، دست برداریم. اولین قدم به یاد آوردن آن است که ناتو بیشتر از یک ائتلاف ویژه دفاعی چند جانبه بوده است. ناتو با ساختار سازمانیش (که سرفرماندهی عالی سیاسی و نظامی را از هم جدا کرده است) و به هم آمیختگی آشکار کارکردهای امنیتی و غیرامنیتیش متمایز شده است. این ویژگیها در اتحادهای دیگر غرب در دوران جنگ سرد پیدا نشد. ساختار نظامی ناتو، عناصری به رفتار آن اضافه کرده است که آن را با تحلیلهای صرف نئورئالیستی متمرکز بر سطح سیستمی نمی‌توان توضیح داد. برای درک این مسئله اجازه دهید برای بافتن شواهدی در باره رفتار ناتو در دوران جنگ سرد، به خود سازمان برگردیم.

### تئوری سازمانی و ناتو

ادبیات مربوط به سازمانها و بوروکراسیها چارچوبی را در مورد مفاهیم و پیش‌بینیهای مربوط به ناتو فراهم می‌آورد که در تئوریهای نئورئالیستی غیرقابل دسترس‌اند. آغاز بررسی با

1- Walt 1987, 26-27.

۲- برای سه مثال که تلاش می‌کنند چنین ارزیابیهایی از چشم‌انداز نظری متفاوت ایجاد کنند نگاه کنید به: Barnett and Levy 1991; Walt 1988; and Morrow 1993.

3- *U.S. News and World Report*, 9 July, 91.

اتحاد است. این چارچوبی است که به بررسی این احتمال می‌پردازد که ناتو به عنوان یک سازمان، زمانی علایق متفاوتی با منافع اعضایش خواهد داشت؛ بیشتر شبیه مقامات شرکتی که بعضی اوقات می‌تواند منافع متفاوتی از سهامدارانش داشته باشد. این مسئله در صورت صحت می‌تواند دلیل موجهی برای تداوم ناتو بعد از جنگ سرد باشد. بنابراین می‌توان گفت آنچه که محرک رفتار ناتو است، علایق سازمانی آن است و نه منافع اعضای آن. گایل نس<sup>\*</sup> و استون برچین<sup>\*\*</sup> خاطر نشان کرده‌اند که تحقیق نشان می‌دهد که سازمانها، اعضا و گروههایی را در برمی‌گیرند که برای برآوردن اهدافشان می‌کوشند. نتیجه آنکه سازمانها اهداف یکسانی از خود ندارند... بیشتر سازمانها آماده اصلاح یا رها کردن اهداف بیان شده هستند. اگر چنین باشد، قابلیت آنها برای بقا و پیشرفت افزایش می‌یابد.<sup>(۱)</sup>

ناتو به طور اساسی سازمانی با صدها اداره و امکاناتی است که در میان کشورهای عضو پنخس شده است. مقر ناتو در بروکسل به تنهایی بالغ بر ۳۷۵۰ نفر نیروی تمام وقت استخدام کرده است. کمتر از نیمی از آنها به نمایندگان ملی (چه نظامی و چه غیرنظامی) وابسته‌اند.<sup>(۲)</sup> کارکنان ناتو شبیه سازمانهای بزرگ به کانونهای اجتماعی گوناگون تعلق دارند؛ خودشان را به عنوان بخشی از جامعه‌ای برگرد ناتو می‌بینند و زیرگروههایی برپایه منافع شغلی و شخصی تشکیل می‌دهند. هویت این کارکنان با ناتو است و برای تداوم عمل آن انگیزه دارند؛ چون منافع شخصی و حرفه‌ای آنها در معرض خطر قرار گرفته است. به علاوه، آنها احتمالاً احساس می‌کنند که ناتو یک کارویژه مثبت و ارزشمند انجام می‌دهد و برای حمایت از آن، آمادگی خواهند داشت. مردم بسیاری، چه نظامی و چه غیرنظامی، برای دوره‌های ۳ یا ۴ ساله در استخدام ناتو هستند به اضافه آنانی که احتمالاً برای تضمین تداوم کارکرد ناتو تلاش می‌کنند و این اندوخته بزرگی از حامیان برای ناتو فراهم می‌کند که می‌توان انتظار داشت علی‌رغم چالشهای پیش روی آن، مقاومت برای پیشبرد منافع، مثمرتر واقع گردد.

با توجه به علایق بقا یک سازمان، چه چیزی برای ناتو قابل پیش‌بینی است؟ ادبیات سازمانی روشن می‌کند که سازمانها و اعضای آنها برای تضمین بقای خود در سه نوع رفتار کلی درگیر هستند؛ مقاومت در مقابل تغییر، تأیید ضرورت سازمانی، و سازگاری با تغییر. پاسخ نخست؛ سازمان احتمالاً خواهد کوشید که در مقابل تغییرات مقاومت کند. نفع شخصی و تشکیلاتی می‌تواند در جهت انکار تغییر عمده در محیط سازمان، به کار گرفته

\* Gayl Ness.

\*\* Steven Brechin.

1- Ness and Brechin 1988, 264.

2- Nato 1995, 137.



شود. چنین انکاری به سازمان اجازه می‌دهد مدعی شود که تداوم خدمت‌ش ضروری است و هیچ تغییری نیاز نیست. به علاوه سازمانها دید ترجیحی خود از رویه‌ها و نقش آفرینیشان برای اجرا و ادامه آن نقشها را توسعه می‌دهند؛ آن چیزی که جیمز ویلسون از آن به عنوان "وظایف حساس" یاد می‌کند.<sup>(۱)</sup> سازمانها می‌کوشند این وظایف را از مداخلات خارجی محافظت کنند و حتی اگر نقشها و مأموریت‌های جدید، نقشهای موجود را تخریب می‌کنند، در مقابل آنها مقاومت کنند. این انکار به بوروکراتها کمک می‌کند که منافع سازمانی را حفاظت کرده و حتی گسترش دهند (پرسنل و بودجه).

هدفی که در اینجا مورد بحث است این است که علی‌رغم تغییرات محیطی فعالیتهای سازمان اساسی هستند؛ حقانیت و مشروعیتشان برای حمایت مادی و سیاسی بسیار ضروری است و رهبران می‌توانند انتظار داشته باشند که تلاشهایی در جهت انکار اینکه اتحادها غیرلازم و یا بی‌تناسب هستند، انجام گیرد. با توجه به این امر، نمی‌بایست تعجب برانگیز باشد که ما شاهد اصطکاک میان مقامات ناتو و مقامات دولتهای عضو بر سر تداوم نیاز به ناتو باشیم: مقامات ناتو چیز بیشتری از دست می‌دهند. اختلاف بین مقامات ناتو و دولتهای عضو، گواه کشمکش است بین منافع سازمانی و منافع اعضای آن؛ همگونی و سنخیت بین چنین بیاناتی، فرضیات آن را تضعیف می‌کند.

آخرین رفتار احتمالی، سازگاری و تطبیق است. سازمانها تداوم اعمال گذشته‌اشان را ترجیح می‌دهند، بدین علت که تغییرات نشان دهنده ناپایداریهای و هزینه بردار بودن آنهاست. با وجود این در برخی مواقع، سازمانها باید منابع و مشروعیتی را که به آن وابسته‌اند، تغییر دهند و یا آن را رها کنند. مفهومی که به عنوان "وابستگی به منبع" شناخته می‌شود.<sup>(۲)</sup> با توجه به اینکه ناتو نمی‌تواند بدون منابع دولتهای عضو عمل کند، باید انتظار داشته باشیم که ناتو به تمایلات اعضای متنفذش (آلمان، بریتانیا، آمریکا) توجه داشته باشد؛ دیدگاههایشان را در نظر گیرد؛ و شرحی از سیاستها و اهداف ترجیحی برای اتحاد فراهم آورد.

سرانجام ما می‌توانیم تلاشهایی برای تقویت پیوندهای موجود با فراهم‌کنندگان منابع و گسترش پایه حمایت برای اتحاد (ناتو) را انتظار داشته باشیم. ما انتظار نداریم که ناتو با

1- Wilson 1989, 25.

۲- برای خلاصه‌های مفید این رهیافت نگاه کنید به :

Hall 1991, 277-92; and Scott 1987, 111, 181-82, and 200-203.

برای اثری که بیشتر بر روی سازمانهای تجاری متمرکز شده است نگاه کنید به :

Pfeffer and Salancik 1978.

منتقدانش که می‌گویند مأموریت ناتو تمام شده است، موافق باشد. خودکشی سازمانی به طور وسیع دیده نشده است. به طور خلاصه، تئوری سازمانی به کار رفته در مورد ناتو ما را به این پیش‌بینی هدایت می‌کند، به طور اجمال در این مرحله مقامات ناتو؛

۱- نیاز به تغییر را انکار می‌کنند و بر حفظ نقشها و مأموریت‌های موجود در مقابل نقشها و مأموریت‌های جدید تأکید می‌ورزند و در برابر تنزل سازمان مقاومت نشان می‌دهند؛

۲- بر ارزش اتحاد برای دولتهای عضو تأکید می‌کنند تا از طریق درگیر شدن در فعالیتهای توسعه یابنده دسترسی مداوم به منابع را تضمین کنند؛

۳- گر آنها به این باور رسیده باشند که آینده سازمان در معرض خطر است، نقشها و مأموریتها را اصلاح می‌کنند و یا نقشها و مأموریت‌های جدید پدید می‌آورند و به منظور کسب حمایت اعضا، احتمالاً اعضای جدیدی برای تقویت حمایت از آن جستجو می‌کنند.

آیا این انتظارات برآورده شده است؟ در خلال سالهای ۱۹۸۸ و ۱۹۸۹ مقامات ناتو به طور مکرر منکر این امر شدند که تهدید شوروی به طور قابل توجهی تغییر یافته است. در عوض، بحث می‌کردند که ناتو باید رویه‌های گذشته را ادامه دهد؛ به تغییرات در اروپای شرقی و اتحاد جماهیر شوروی اشاره می‌شد؛ تواناییهای نظامی و احتمال کاهش آن ذکر می‌گردید، اما نه به عنوان دلایلی برای تغییر در ناتو - مباحث ترکیبی از موازنه قوا و تهدید بود. زمانی که پیمان ورشو فروپاشید و اتحاد جماهیر شوروی منحل شد، تأکیدها از سمت نگرانی در باره موازنه قوا به طور قابل توجهی به سمت تهدید نظامی بالقوه‌ای که از اتحاد شوروی سابق باقی مانده بود، تغییر یافت. تهدید از مستقیم و عمدی به غیر مستقیم و شاید غیر عمدی تغییر شکل یافته بود. اما با وجود این، یک تهدید بود. در سرتاسر این دوره رفتار مبتنی بر تأیید (ناتو) کاملاً عمومیت داشت؛ از دبیرکل ناتو تا رهبران سیاسی دولتهای عضو و تا وزرای دفاع و خارجه دولتهای عضو همگی مدعی هستند که ناتو هنوز مفید است. برخی علایم اختلاف نظر قابل انتظار بین مقامات ناتو و دولتهای عضو وجود داشت. همچنانکه چند کشور عضو، نیروی نظامیشان را کاهش دادند. در آغاز پاییز ۱۹۸۹ (قبل از فرو ریختن دیوار برلن) مقامات ناتو نگرانی خود را درباره انجام کاهشهای دفاعی یکجانبه اعضای خارج از پیمان CFE بیان کردند.<sup>(۱)</sup> حتی نشریه دفاعی سالنامه ناتو در سال ۱۹۹۲ به نگرانی در باره طرحهای دفاعی بعضی دولتهایی پرداخته بود که می‌بایست بر پایه توافق سطح نیروی ناتو انجام می‌شد ولی اجرا نشده بود - تغییرات بدون دگرگونی یا آشفتگی ایجاد شد.

1- *Washington Times*, 10 October 1989, 7.

مقامات و دولتهای عضو ناتو دربارهٔ سایر مسائل اختلاف نظر داشتند. ورنر دریافت که ناتو نیاز دارد از تغییرات بین‌المللی عقب نماند و باید در تعقیب نقشهای جدید پیشقدم باشد. این دیدگاههای شخصی، پیش از اجلاس رم در نوامبر ۱۹۹۱ بیان شد. این دیدگاه در باره نیاز ناتو به حرکت "خارج از حوزه" و گرفتن مسئولیت بیشتر برای تضمین ثبات در اروپای شرقی بود؛ دیدگاهی که دولتهای عضو به طور وسیع در آن مشارکت نکردند.<sup>(۱)</sup> مقامات ناتو در اوایل سال ۱۹۹۲ در اندیشه و تکمیل طرحهایی برای توسعه ناتو در اروپای مرکزی بودند که در ظاهر به عنوان راهی برای تضعیف تلاشهای اتحادیه اروپای غربی و سازمان همکاری و امنیت اروپا در این حوزه قلمداد می‌شد.<sup>(۲)</sup> در تابستان ۱۹۹۲ ورنر اظهار داشت که ناتو باید به یک ایجادکننده صلح تبدیل شود تا حافظ صلح-اما اینها مجدداً دیدگاههای شخصی بود.<sup>(۳)</sup> در پاییز ۱۹۹۲ ورنر از بی‌ارادگی متحدان برای اتخاذ اقدامی در بوسنی انتقاد کرد. اعضای ناتو آمادگی حمایت از آن جهت‌گیری را نداشتند.<sup>(۴)</sup>

ناتو از سال ۱۹۸۹ به سمت شماری از روشهای قابل تطبیق حرکت کرده است. مشورت سیاسی بین اعضای آن گسترش یافته و به حکومتهای محلی و سازمانهای خصوصی اجازه داده است که از تسهیلات ناتو برای ایجاد درآمد و حمایت اضافی استفاده کنند.<sup>(۵)</sup> بسیاری از این جهت‌گیریهای جدید، از رهبران ناتو و گروههای کاری در سرفرماندهی ناشی شده است. ابتکار در مورد بازسازی ساختار نظامی ناتو، که حذف یکی از سه فرماندهی عمده، از فرماندهی عالی متحدان در اروپا (SHAPE) را در پی داشت، به عنوان تلاشی برای سازگاری ناتو با محیط قلمداد می‌شد. ناتو همچنین در مورد تبیین مجدد مأموریتها و رهیافتهای نظامی برای امنیت اتحاد، تلاش به عمل آورده است؛ مفهوم استراتژی جدید، و اصلاح ساختارهای فرماندهی به منظور سازگاری آن با فعالیتهای حفظ صلح و همکاری با سازمانهای غیرناتو از جمله این موارد هستند.<sup>(۶)</sup> حمایت محتاطانه از گسترش پیوندها از طریق شورای همکاری

1- *Washington Post*, 4 October 1991, p.19.

و مصاحبه شخصی با عضو سابق ستاد سخنرانی ورنر در ۱۴ جولای ۱۹۹۵.

2- *Washington Times*, 5 April 1992, 15. 3- *Jane's Defense Weekly*, 11 July 1992, 32.

4- See *Philadelphia Inquirer*, 11 September 1993, 3; and *Defense News*, 25 October 1993, 4.

5- Vanforeest 1993, 23-25.

۶- برای جزئیات مفهوم استراتژی جدید که اتکا به سلاحهای هسته‌ای را کاهش می‌دهد و اتکای بیشتری به نیروهای چندملیتی دارد نگاه کنید به:

Legge 1997; Eide 1992; and *New Times*, 11 March 1993, 1.

آتلانتيک شمالي و مشارکت برای صلح و احتمال اینکه اعضای جدیدی به سازمان راه یابند، از درون سازمان منشأ می‌گیرد. مقامات گوناگون در مصاحبه‌هایشان اشاره کرده‌اند که دولتهای زیادی مشتاق پیوستن به ناتو هستند که این خود می‌تواند حیات جدیدی برای این سازمان فراهم کند.

سرانجام، بخشهای گوناگون ناتو موضوعات اصلی جدید یا جهت‌گیری جدیدی را اتخاذ کرده‌اند. تسهیلات هسته‌ای و عوامل مرتبط به آن اهمیت کمتری پیدا کرده‌اند و بسیاری از کارکنان و منابعی که سابقاً به این کارکرد تعلق داشتند، به جای دیگر در ناتو منتقل شده‌اند. ناتو آشکارا خود را در مقابل سازمان همکاری و امنیت اروپا و مهارتهای حل و فصل صلح آمیزش در منازعات، کنار کشیده و روشن کرده‌است که سعی نخواهد کرد در آن جهت گسترش یابد، حتی اگر انجام چنین کاری مزیت‌هایی برای ناتو در برداشته باشد.<sup>(۱)</sup> سرانجام، کوچک شدن ارادی زیربنای هسته‌ای ناتو یک معما خواهد بود. به بیان یک مقام کلیدی در مدیریت هسته‌ای ناتو، سلاحهای هسته‌ای و کارکنان مرتبط با آن تقریباً مسئله‌ای نیست و این امر چیز مناسبی است.<sup>(۲)</sup> یک توانایی کلیدی که حضور قابل توجهی در سازمان داشت، به کناری نهاده شد، بدون اینکه مشاجره‌ای بر سر آن ایجاد شود؛ این مسئله با توجه به قصد و نیت سازمان در حفظ وضع موجود، متناقض به نظر می‌رسد.

برای فهم بهتر این جنبه‌ها از رفتار ناتو پس از جنگ سرد، باید نگاه وسیع‌تری به روابط با اعضایش داشته باشیم؛ چراکه این سازمان بدون حمایت آنها باقی نخواهد ماند. در حالی که منافع سازمانی ناتو به عنوان یک سازمان شامل بقای آن نیز هست، چنین بقایی به این وابسته است که اعضای ناتو تا چه مقدار از این اتحاد و روابط امنیتی آن سود خواهند برد.

### تئوری نهادگرایی بین‌المللی و ناتو

برای اینکه فراتر از محدودیتهای یک رهیافت سازمانی حرکت کنیم، به رهیافتی رو می‌آوریم که بر ادبیات در حال رشد نهادهای بین‌المللی متکی است.<sup>(۳)</sup> این رهیافت به ما کمک می‌کند که از تمرکز بر ناتو به عنوان یک سازمان رسمی دور شویم و آن را به عنوان

1- Wörner 1991, 7.

۲- مصاحبه شخصی، بروکسل، ۷ جولای ۱۹۹۵.

۳- بحث در مورد مثالی که بین رئالیستها و نهادگرایان جرقه ایجاد کرد. نگاه کنید به:

Mearsheimer 1994/95.

بخشی از روابط وسیع چند سطحی و چند جنبه‌ای در میان دولتهای عضو ناتو ببینیم که بر هنجارها و قواعد ضمنی آشکاری استوار است؛ همان‌گونه که جامعه‌شناسان، سازمان‌ها را به عنوان سیستمهای بسته‌ای که تعامل اندکی با محیط خود دارند، بلکه به عنوان سیستمهای بازی نگاه می‌کنند که با محیط سازمانی خود در تعامل اند و بر آن اثر می‌گذارند. بنابراین تئوریسینها یا نظریه‌پردازان روابط بین‌الملل، سازمانهای بین‌المللی را بخشی از مجموعه وسیعتر روابط بین بازیگران دولتی و غیردولتی می‌بینند.<sup>(۱)</sup> این مباحث هم از ادبیات رژیم و هم از نهادگرایی نئولیبرال بهره می‌جوید.<sup>(۲)</sup> رابرت کوهین نهادها را این‌گونه توصیف می‌کند: «مجموعه مرتبگی از قواعد و هنجارها که در مکان و زمان قابل تشخیص اند». او رژیمها را نیز این‌گونه توصیف می‌کند: «نهادهای بخصوصی که در بردارنده بازیگران دولتی و فرادولتی است و برای مسائل ویژه در روابط بین‌الملل به کار می‌روند». ما هم می‌توانیم این رهیافت را برای ناتو به کار ببریم. اگرچه همان‌گونه هلمن و ولف ذکر کرده‌اند تشکیل نهادها توجه بیشتری نسبت به مرگ آنها جلب کرده است.<sup>(۳)</sup> کوهین نیز می‌گوید: «این امر با توجه به ضعف نظریه رئالیستی و نئورئالیستی در برخورد با اتحادها به عنوان نهادها یا رژیمها، پیشرفت محسوب می‌شود. نظریه‌پردازان باید از این حقیقت که اتحادها، نهادها هستند و تداوم و توانایشان (میزانی که دولتها در مقابل اتحادها متعهد می‌شوند حتی زمانی که پای هزینه‌ها هم در کار باشد) تا حدودی به خصوصیات نهادی آنها مرتبط است، بهره‌می‌جویند».<sup>(۴)</sup>

نهادگرایان از ناتو انتظار دارند که از منابع سازمانیش برای تداوم خود سود ببرد و وظایفش را تغییر دهد. رهیافت من در اینجا به دلیل وجود شباهتهایی در تعریف و کاربرد رژیمهای بین‌المللی و تئوری نهادگرایی نئولیبرالی، تفکیک بین سازمانها و نهادهاست.<sup>(۵)</sup> من از این به بعد برای پوشش دادن این تعاریف از اصطلاح نهادگرایی بین‌المللی سود خواهم جست. اتحادهای سنتی برخلاف ناتو، نرمها و آیین خود را فراتر از دفاع متقابل گسترش نمی‌دهند. ما در اینجا یک ویژگی کلیدی در اختیار داریم که می‌تواند توضیح دهد که چرا ناتو، یک مورد

1- Ness and Brechin 1988, 249-50.

۲- رهیافت اولیه شامل Krasner 1983 و Keohane 1984 است.

Duffield 1992.

برای کاربرد جالب تئوریهی رژیمها درباره ناتو نگاه کنید به:

Keohane 1989, 383 and 383 n.2, respectively.

۳- این تعاریف از این منبع اخذ شده‌است:

Hellmann and Wolf 1993, 14.

در مورد کاربرد این رهیافتها نگاه کنید به:

4- Keohane 1989, 15.

5- Keohane 1993, 287.

ناسازگار با نئورئالیسم است. یکی از ویژگیهای متغیر هر رژیم، نهادینه‌سازی آن است (یعنی میزانی که هنجارها و رویه‌هایش در درون یک ساختار و فرآیند بخصوص متشکل می‌شود).<sup>(۱)</sup> این ویژگی، ناتورا از سایر اتحادها متمایز می‌کند. ناتو در محوریت یک رژیم امنیتی - آتلانتيکی قرار دارد؛ این رژیم برگرد یک تعهد بازدارندگی گسترش یافته آمریکا، دفاع پیش‌تاز در اروپا، همزیستی سیاسی با اتحاد شوروی سابق و سپس روسیه و تعهدات عظیم نظامی آمریکا استوار است که همه اینها بر اساس یک چارچوب تصمیم‌گیری بدقت هماهنگ شده، هدایت می‌شوند.<sup>(۲)</sup> روابط پیچیده ناتو با اعضایش، شبکه نخبگانی که در کشورهای عضو با امور ناتو درگیر هستند و تراکم سازمانی و موضوعی ناتو (کارکردها، بخشهای فرعی، فرآیندهای بسیار) آن را به وسیله‌ای مناسب برای کاربرد این تئوریه‌ها تبدیل می‌کند.

یک مسئله کلیدی ادبیات نهادگرایی آن است که رژیمهای مزایای بسیاری برای اعضای خود در بردارند که ممکن است از مقصود ابتدایی بر اساس آن نیز دوام بیشتری پیدا کنند. رژیمها خواه از سوی یک قدرت مسلط، ایجاد شوند (آن گونه که نظریه‌های ثبات مبتنی بر سیطره معتقدند) خواه در نتیجه سیاست خود کشورها درباره مزایای تلاشهای هماهنگ شده تشکیل یافته باشند (رهیافت عقلانیت اقتصادی) هزینه‌های تعاملی کوتاه مدت و بلندمدت اعضا را با فراهم کردن خط‌مشی برای رفتارشان و رفتار سایرین کاهش می‌دهند. یک نتیجه این است که اعضا معمولاً این نکته را درمی‌یابند که حفظ رژیمها به نسبت ایجاد یک رژیم [جدید] هزینه کمتری دارد.<sup>(۳)</sup> به این ترتیب، ناتو به تلاشهای دفاع مشترک اعضایش از طریق ظهور انتظارات مشترک و ایجاد سازوکارهای اقدام، کمک می‌کند و این نیاز را که روابط امنیتی باید در پاسخ به تغییرات خارجی، مداوماً سازگاری یابد، کاهش می‌دهد.<sup>(۴)</sup> از این رو وضعیتهایی که به تشکیل رژیم منجر می‌شود، ممکن است تغییر کند؛ اما آن رژیم می‌تواند ادامه یابد و بدان سبب که مزیت‌هایی - عمومی و خصوصی - فراهم می‌کند، ارزشمندی آن را تداوم می‌بخشد.<sup>(۵)</sup> برای مثال، هر دو نهاد صندوق بین‌المللی پول (IMF) و بانک جهانی (IBRD) کارکردهای خود را طی سالها تغییر داده‌اند و بدین ترتیب به خواست اعضایشان در مورد

1- See Stein 1983, 133; and Keohane 1988, 174.

2- Leggold 1995, 161-63.

3- Keohane 1989, 101-2. See also Keohane 1982; and Stein 1983.

4- Bland 1991, 12-13.

5- Boyer 1993, 115-16.

اینکه آنها همچنان می‌بایست محور اصلی رسیدگی به کشورهای باشند که دچار مشکلات اقتصادی هستند، پاسخ گفتند.<sup>(۱)</sup> به همین ترتیب، ناتو هم به عنوان یک مرکز سازمانی به شمار می‌رود که مجموعه‌ای از منافع همپوشی را دربر می‌گیرد و این احتمال را قوت می‌بخشد که ناتو به عنوان ابزار ارزشمندی برای اعضایش باقی می‌ماند.

شرکت‌کنندگان در رژیم می‌توانند رژیمها را فراتر از مقاصد اولیه‌اش گسترش دهند و وسعت ترتیبات همکاری را اصلاح، و یا وظایف جدیدی را اتخاذ و یا اهداف قدیمی را حذف کنند. آنها چنین کاری را هم از طریق ارائه اهداف و مقاصد جدید و هم با افزودن عناصر جدید انجام می‌دهند. این فرآیند سازگاری، یک ویژگی مهم و کلیدی رژیمهاست و ترغیب‌پذیر هم هست؛ چراکه تغییر رژیمها (و سازمانهای بین‌المللی داخل آنها) نسبت به ایجادشان راحت‌تر است. یک محدودیت مهم برای نظریه نهادگرایی بین‌المللی این است که این نظریه نمی‌تواند بگوید که سرانجام چه سازوکارهایی مورد بهره‌برداری قرار خواهد گرفت - فقط این موضوع را روشن می‌کند که اعضا در اولین گام به نهادهای موجود روی خواهند آورد.<sup>(۲)</sup>

یک ایده اساسی در اینجا این است که زمانی که رژیمی از قبل موجود باشد، آن رژیم از چنان انگیزه‌های داخلی و خارجی برخوردار است که به آن تداوم می‌بخشد و مانع از این می‌شود که هنگام پیدایی مشکلات، کارها از نوع شروع شود. هر رژیمی به عنوان وسیله‌ای در حل مشکلات عمل جمعی، احتمال سازگاری دولتها با هنجارها و انتظارات رژیم را افزایش می‌دهد، اگرچه ممکن نیست دولت در نبود رژیم چنین کاری را انجام دهد.<sup>(۳)</sup> رژیمها همچنین برای تطبیق هنجاری انگیزه‌های داخلی ایجاد می‌کنند؛ به این صورت که بازیگران داخلی، برای خود در رژیم منفعتی را ایجاد می‌کنند و هنجارهای رژیم، تبدیل به بخشی از سیستم اعتقادی انفرادی مسئولان و عموم می‌شود.<sup>(۴)</sup> سرانجام اینکه موفقیت هر رژیم انگیزه‌ای را برای این نهاد بویژه در مواقع تغییر یا فشار خارجی ایجاد می‌کند که می‌تواند سودمند واقع گردد.<sup>(۵)</sup>

این رهیافت ما را به کجا خواهد برد که تئوری سازمانی نمی‌تواند؟ نهادگرایی استفاده

1- Cohen 1982.

۱- برای جزئیات نگاه کنید به :

Weber 1992, 675-77.

۲- برای استدلال مشابه مخصوصاً در مورد ناتو نگاه کنید به :

3- See Duffield 1992, 834-38 and Eowhey 1993.

4- Duffield 1992, 836.

5- Hellmann and Wolf 1993, 20.

کارکردی از همکاری نهادی برای سودمندی بازیگران دولتی و مادون دولتی را توضیح می‌دهد. در مقابل، توجه تصور سازمانی بر این مسئله متمرکز شده است که چگونه علایق سازمانی ناتو به طور بی‌مانندی با پایان جنگ سرد مطابقت خواهد کرد. نگرش نهادگرایی بین‌المللی به تعامل منافع سازمانی ناتو و منافع اعضای آن معطوف است. پیوندهایی که بین دسته‌های داخلی نخبگان و بین دولتهای عضو پدیدار می‌شود نیز عناصر مهمی به شمار می‌روند.<sup>(۱)</sup> به علاوه هر رژیم برخلاف سازمان، فاقد مرکز ثقلی برای به هم پیوستن منافع و فعالیت‌هایی است که گرد آن ایجاد شده است. هسته سازمانی ناتو در ستادش در بروکسل و ستاد نظامی (SHAPE) در مونس (Mones) متمرکز شده است. افرادی برای ناتو و SHAPE کار می‌کنند و بنابراین به عنوان یک موجودیت تجربی ویژه طرح می‌گردد. یک نهاد در چنین ویژگی‌هایی شریک نیست. بسیاری ممکن است هویتشان را با رژیم آتلانتیک شمالی احساس کنند یا خودشان را در آن ببینند، آنها نیاز به کارکردن در ناتو ندارند - آنها ممکن است در وزارتخانه‌های دفاع و یا خارجه حکومت‌های محلی، مجالس قانونگذاری و در مجامع مختلف دیگر کار کنند؛ چیزی که آنان را گردهم می‌آورد هنجارها و ارزش‌هایی است که همگی در آن شریک‌اند. منافع و ارزش‌ها ممکن است در یک پراکندگی بیشتر به هم گره بخورد تا اینکه آنان در درون یک بوروکراسی یک سازمان به هم پیوندند که این خود باعث انعطاف بیشتر رژیم می‌شود و نسبت به یک بوروکراسی، منافع شخصی کمتری خواهد داشت. به عنوان یک نتیجه‌گیری کسانی که از رژیم حمایت کرده‌اند به احتمال بیشتر به رژیم بها می‌دهند. نه به سبب اینکه شغلشان در معرض خطر است، بلکه به دلیل اینکه تغییرات آسانتر و کمتر در معرض خطر است.

برای ناتو این رهیافت چه پیشنهاد می‌کند؟ تئوری نهادگرایی به این مسئله منجر می‌شود که ما به جای پایان یافتن ناتو، انتظار داشته باشیم که این سازمان اعلام پیروزی کرده و به سمت ایجاد نهادها و جهت‌گیری‌های جدید حرکت کند و از سازوکارها و رویه‌های موجود در جهت افزایش موفقیت‌های گذشته برای برخورد با مشکلات آتی بهره جوید. آنها چهل و پنج سال در حال یادگیری این نکته بوده‌اند که چگونه در یک همکاری بلندمدت با یک ساختار سیاسی و نظامی پیچیده کار کنند. اعضای ناتو در آغاز می‌توانند انتظار داشته باشند وقتی که با مشکلات جدیدی مواجه می‌شوند، به سوی سازوکارها و رویه‌های موجود روی می‌آورند تا اینکه نهادهای جدیدی غیر از ناتو پدید آورند. این احتمال مطرح می‌شود که ممکن است

1- Knopf 1993.



بازیگران به سبب اینکه در هزینه‌های سیاسی و اقتصادی ترتیبات نهادی موجود گرفتار می‌شوند، به آن تمایلی نداشته باشند و در عوض به سمت یک سازوکار در حال خدمت روی آورند. توسعه نهاد‌های جدید یا چارچوب‌های مشاوره‌ای، هزینه‌های زیادی را در بر می‌گیرد؛ نظر ناتو این است که این هزینه‌ها قبلاً پرداخت شده‌است. یک امتناع عمومی از سوی مقامات ناتو در این زمینه آن بوده‌است که تغییر جهت‌گیری ناتو در مقایسه با کسب موافقت جمعی در مورد یک پیمان جدید آسانتر است. بدین ترتیب ما انتظار داریم که اعضا به عنوان قدم نخست به جای اینکه به سازوکار دیگری روی آورند و یاسازوکارهای جدیدی ایجاد کنند، ناتو را به منظور رویارویی با اوضاع و نیازمندیهای جدید اصلاح کنند. در مجموع، رهیافت نهادگرایی بین‌المللی پیشنهاد می‌کند که اعضای ناتو این گونه عمل کنند:

- ۱- به جای اینکه رویه‌ها و هنجارهای جدیدی را بیافرینند از رویه‌ها و هنجارهای موجود درون ناتو برای رویارویی با مشکلات جدید بهره‌جویند؛
- ۲- اصلاح ناتو احتمالاً شامل کاهشها و کوچک شدن‌ها برای رویارویی با مشکلاتی که ساختار موجود نمی‌تواند آن را حل کند، ضرورت خواهد داشت؛
- ۳- از رژیم به عنوان اساس پیوند با بازیگران دولتی و غیردولتی به منظور تعقیب اهداف رژیم استفاده خواهد شد.

از سال ۱۹۸۹ شواهد بیانگر ارزشمندی رهیافت نهادگرایی بین‌المللی به همراه مباحث سازمانی است که در بالا ارائه شد. نقشی که برای ناتو در مواد ۳ و ۴ منشورش تصور شده‌است (به منظور عمل کردن به عنوان سازوکاری برای تعامل بیشتر اعضا و گروه وسیعی از مسائل) به طور وسیعی توسعه یافته‌است. اعلامیه شورای آتلانتیک شمالی در دسامبر ۱۹۹۰ اشاره کرد که ناتو هم‌اکنون بر مقرراتی برای مشورت سیاسی چه در روابط بین اعضای ناتو و چه در روابطش با کشورها و سازمانهای دیگر متکی است که به عنوان بخشی از یک حرکت برای تکمیل نزدیکی بیشترش در امور اروپایی ارزیابی می‌شود.<sup>(۱)</sup> برای ورنر ناتو نه تنها یک اتحاد نظامی، بلکه یک ابزار سیاسی بود که غرب می‌توانست (با استفاده از آن) بر یک فرآیند تاریخی [تغییرات در اروپای شرقی] تأثیر نهد. هرچقدر که از زمان می‌گذشت جنبه سیاسی این اتحاد بیشتر و بیشتر آشکار می‌شد؛ اتحادی که در زمان تغییر به عنوان چارچوبی برای "هماهنگ و نزدیک کردن دیدگاههای سیاسی و اداره کردن فرآیند روابط شرق و غرب"

1- NATO 1990, 22-24.

شناخته شد.<sup>(۱)</sup> یک موضوع دایمی از طرف ناتو در این زمان آن بود که ناتو به تعمیق پیوندهایش با سازمان همکاری و امنیت اروپا، سازمان ملل و اتحادیه اروپای غربی نیازمند است تا تضمین کند که ناتو به طور مناسبی برای نیازهای امنیتی وسیعتر اعضایش باقی می‌ماند.<sup>(۲)</sup> این از تمایلی ریشه می‌گرفت که نشان دهد ناتو در حقیقت مناسب است و نقش ویژه‌ای بین مجموعه وسیعی از سازمانهای امنیتی چندجانبه بین‌المللی داراست. البته محدودیتهایی نیز وجود داشت؛ مثل اینکه اعضا تا چه حد آمادگی داشتند که مسائل مهم را به سازمانهایی همچون سازمان ملل و سازمان همکاری و امنیت اروپا با سوابق غیرتجربی و ناچیزشان در رویارویی با مسائل امنیتی تسلیم کنند. اما آنها آمادگی داشتند که در آن جهت حرکت کنند. مهمترین این اقدامات تلاشهایی را شامل می‌شود که بهره‌مندی از ناتو را به عنوان مبنای سازگاری با تغییرات مطرح می‌کند.

تا سال ۱۹۹۲ ناتو در برنامه‌ریزی برای فعالیتهای صلح‌گرفتار شد. نیازی که متضمن یک گرفتاری نزدیکتر با سازمانها و نهادهای بین‌المللی خواهد بود که سابقاً موجود بوده‌اند.<sup>(۳)</sup> ناتو در انجام دستورات سازمان ملل در مورد تحریمهای هوایی و دریایی علیه یوگسلاوی سابق و همچنین اقدامات نظامی علیه نیروهای صرب مشارکت کرده‌است. آمادگی شرکت در فعالیتهای حفظ صلح، نقطه عطف جدیدی برای ناتو است. که با انتظارات تئوریک مالی کاملاً مطابق است. از این رو این امر به دولتهای عضو اجازه می‌دهد تا در چیزی که منافی برای آنان در بر دارد ولی مایل به پیشقدمی در آن نیستند، به طور غیرمستقیم درگیر شوند. شبکه پیوند بین ناتو و سازمانهای غیر دولتی که از اهداف و ارزشهای ناتو حمایت کرده‌اند، به منظور تداوم منافع، ارزشها، تصورات و اهداف مشترک و همچنین حفظ علاقه‌مندی در محافظت از ناتوی بعد از جنگ سرد به کار گرفته شده‌اند. ناتو چارچوبی را برای هماهنگ کردن تلاشهای مربوط به بحران کشتیرانی خلیج فارس و متعاقباً جنگ فراهم ساخت. سفیر امریکا در ناتو در این باره گفت: [ناتو]، محل تبادل نظر ارزشمندی برای مشورت و توافق اعضا در سرتاسر جنگ فراهم کرد و نیروی متحرک فرماندهی متحدان اروپایی<sup>\*</sup> در ترکیه را گسترش داد؛ همچنین حمایت لازم از سوی مجالس قانونگذاری برای همکاری نیروها در

۱- ورنر بیان کرده است در :

*Baltimore Sun*, 14 November 1989, 4.

2- Wörner 1992, 3-9.

3- Kriendler 1993.

\* Allied Command Europe Mobile Force (ACE).

مسیرشان به سمت خلیج فارس را محقق سازد.<sup>(۱)</sup>

اعضای ناتو از این سازمان به عنوان روشی برای برخورد با مسائل امنیتی اروپا، ارتباطاتشان با اتحادیه اروپا، سازمان همکاری و امنیت اروپا و دولت‌های پیمان ورشو سابق سود جسته‌اند. کشورهای عضو پیوندهای فردی با این گروه‌ها و سازمان‌ها را ادامه داده‌اند اما ناتو به آنان اجازه داده است منافعشان را در مواردی که نمی‌توانند به طور یکجانبه از منافعشان محافظت کنند، پیگیری کنند. این رفتار اساساً فراتر از انتظارات سازمانی است که یک تخصم و دشمنی - یا حداقلی از بدبینی - را در خود دارد. به علاوه تقسیم فعالیتها با سازمانهای دیگر را انتظار ندارد (چنین تقسیمی امکان دارد وابستگی متقابل بیشتری ایجاد کند و بدین ترتیب خودمختاری سازمان را محدود کند). گسترش پیوندها با سازمانهای دیگر و همچنین ایجاد راههایی چند برای تقویت پیوندهایش با غیر اعضا (شورای همکاری آتلانتیک شمالی، مشارکت برای صلح) و احتمال دربرگیری اعضای جدید، همه با مبحث نهادگرایی بین‌المللی مطابقت دارد.

از بین رفتن زیربنای هسته‌ای ناتو این سناریو را به تصویر می‌کشد: یک بازیگر قدرتمند سازمانی (زیربنای هسته‌ای ناتو) تضعیف شده است، به دلیل اینکه نیازهای وسیعتر اعضای ناتو چنین چیزی را طلب می‌کرد. سازمان و اتحاد در اینجا به خودی خود مسئله مهمی نیستند - هرکدام مزبتهایی دارند. زمانی تحلیلگران دلایل بسیاری داشتند برای این باور که اعضا به اتحاد برای مشاهده سودمندیش تداوم می‌بخشد ولی ممکن است که آن سودمندیها تحقق نیابد.

توضیح نهادگرایی بین‌المللی البته توضیح کاملی نیست. ناتو نسبت به اصلاح برنامه داخلی خود (تجدید ساختار و کاهش زیرساختار سازمانی و تجدید شکل ترتیبات فرماندهی) در اصلاح روابط خارجیش (برای مثال استفاده از شورای همکاری آتلانتیک شمالی، مشارکت برای صلح، برای ایجاد پیوند با غیر اعضا و توسعه روابط نزدیکتر با سازمان همکاری و امنیت اروپا و سازمان ملل) پیشرفت زیادی کرده است. همچنانکه در بالا ذکر شد ناتو در عصر پس از جنگ سرد سازوکارهای جدیدی را برای خود و اعضایش که با دولت‌های دیگر در حال تعامل به سر می‌برند، (شورای همکاری آتلانتیک شمالی، مشارکت برای صلح) ایجاد کرده است. ناتو در تلاش برای تجدید حیات داخلی به منظور رویارویی با درخواستهای جهان بعد از جنگ سرد پیشرفت کمی داشته است. یک علت کلیدی، مسئله

1- Taft 1991, 8.

تأثیر شدید سیاستهای داخلی در سیاستهای [خارجی] اعضای ناتو بوده است. در اینجا دو مسئله قابل ذکر در ترسیم برخی از محدودیتهای رهیافت نهادگرایی بین‌المللی بیان می‌شود. نخست تلاشهای ناتو برای ایجاد ترتیبات فرماندهی جدید کارآمدتر برای انجام مأموریتهای جدیدی است که گفته آمدگی انجام آن را اعلام کرده است - برای مثال، مأموریتهایی چون حفظ صلح برای سازمان همکاری و امنیت اروپا یا سازمان ملل و پیشگیری از بحران. بعضی از مشکلترین مبارزات داخلی گروههای کاری مختلف در ناتو بر سر ترتیبات فرماندهی بود که نیاز داشت CJTF را در جای مناسبی قرار دهد؛ ایده‌ای که در اجلاس ژانویه ۱۹۹۴ بروکسل مورد حمایت قرار گرفت. بی‌میلی امریکاییها در پاسخ به فشارهای فزاینده کنگره برای قرارگرفتن سربازان آمریکایی تحت "فرماندهی خارجی" یک مانع عمده بوده است. همچنانکه مقاومت فرانسویان ناشی از انعکاس نگرانی داخلی بلندمدت آنها در باره تسلط آمریکاییها در ساختار نظامی بود که از لحاظ سیاسی تمایل بیشتری دارند که هر مأموریت تحت چارچوب CJTF باشد. این امر به معنای آن است که فرماندهی عالی متحدان اروپایی<sup>\*</sup> ضرورتاً نقش کمتری در این گونه مأموریتها داشته باشد و در عوض، شورای آتلانتیک شمالی (عالی‌ترین رکن تصمیم‌گیری ناتو، جایی که فرانسه یک کرسی دارد) از نقش بیشتری برخوردار باشد.

مسئله دوم، تجدید شکل زیرساخت نظامی ناتو به هنگام کاهش محیط تهدید خارجی است. هرچند ناتو در ظاهر در حذف یکی از سه فرماندهی عمده‌اش موفق بوده است، ولی در حقیقت بیشتر ادارات (شبکه فرماندهی و مقرهای متحدان) به سوی قسمتهای دیگر ناتو حرکت کرده است. همچنانکه یکی از مقامات رسمی و غیرنظامی SHAPE خاطر نشان کرد: بستن پایگاهها در امریکا، سنجش و مقایسه آسانی برای کاهش پایگاهها و ستادها در اینجا است. در این باره ترکیبی از غرور ملی و تشویق نظامی‌گری در داخل ناتو تقریباً غیرممکن بوده است.<sup>(۱)</sup> همچنانکه ذکر شد، اتحادها تعهدات پرهزینه‌ای دارند. تئوریهای نئورئالیستی زمینه کار مناسبی را فراهم ساختند که چه موقع و چرا دولتها آن هزینه‌ها را پرداخت می‌کنند. تئوری نهادگرایی توضیح می‌دهد چرا دولتها به پرداخت هزینه‌ها ادامه می‌دهند. چیزی که هیچ کدام به طور شایسته‌ای آن را بررسی نکرده‌اند این است که به هر حال از هزینه‌ها می‌بایست حمایت داخلی را به دنبال داشته باشد. نئورئالیسم با فرضیات و

\* Superme Allied Command Europe (SACEUR).

۱- مصاحبه شخصی، مَنس، بلژیک، ۵ جولای ۱۹۹۵.

پیش‌بینی‌های در سطح واحد کشور خود، این گونه می‌پندارد که رهبران برای برخورد با تهدیدات اقدام می‌کنند. ولی این تئوری به شروط داخلی برای چنین اقدامی توجه نمی‌کند.<sup>(۱)</sup> همین‌طور هم تئوری نهادگرایی به آثار شدید همکاریها و مناقشات داخلی در آزادی عمل رهبران دولتها برای تعقیب سیاستهای بین‌المللی توجه نمی‌کنند؛ بجز یک فرضیه خودمختاری رهبران که یک موضوع نامطمئن و ثابت نشده‌ای است. خروج فرانسه از ساختار نظامی ناتو و نیز شرایط جذب اسپانیا برای ورود به ناتو ناشی از نگرانیهای سیاسی داخلی بود. حتی وقتی تهدید شوروی در سطح وسیعی در خلال سالهای ۱۹۴۷ و ۱۹۴۸ پدیدار شد، برای ایجاد حمایت قابل توجه به منظور مقابله با آن تهدید با مشکل مواجه شدند. برای اطمینان از اینکه تهدید در راهی تعبیر و تفسیر شود که حمایت مورد نیاز را ایجاد کند، تلاش سیاسی قابل ملاحظه‌ای مورد نیاز بود. حمایت داخلی که در طی جنگ سرد مهم بود، هم‌اکنون بخصوص در مورد آمریکا مهمتر تلقی می‌شود؛ چراکه متحدان اروپایی او به طور فزاینده‌ای به عنوان رقبای اقتصادی نگرسته می‌شوند.<sup>(۲)</sup> تأثیر شدید فشارهای داخلی و رفتار بین‌المللی محدود به رژیمهای دموکراتیک نیست، هرچند فشار این تأثیر در آنها بیشتر احساس می‌شود. تعهدات هر اتحاد می‌تواند مزیت‌های مثبتی برای بازیگران داخل و خارج از حکومت ایجاد کند ولی آنها هزینه‌هایی نیز دارند. همه سیاستهای دولتها چه در دولتهای دموکراتیک و چه غیردموکراتیک به موازنه دقیقی از سودمندیها و هزینه‌هایی وابسته است که از طریق دستجات یا مؤلفه‌ای داخلی نگرسته می‌شود. رهبران ملی علاقه‌مند به حفظ وضعیت قوی دفاعی می‌توانند از تعهدات اتحاد به منظور توجیه مخارج بالای دفاعی بهره‌برند و بدین ترتیب سایر بازیگران داخلی (پیمان‌کاران دفاعی، سرویسهای نظامی، قانونگذاران) هم سود می‌برند.<sup>(۳)</sup> حمایت این گروههای داخلی تضمینی است برعلیه کاهشها یا تغییرات دفاعی؛ همچنانکه دولتها به طور تاریخی نمی‌خواهند به عنوانی کسانی معرفی شوند که به تعهداتشان عمل نمی‌کنند.<sup>(۴)</sup> به عنوان یک نتیجه‌گیری، همیشه هسته‌ای از طرفداران اتحاد وجود خواهند داشت؛ آن هسته - میزان بزرگی و پایداریش به اندازه زیادی به تعهد و مسئولیت ویژه وابسته خواهد بود.

۱- Morrow 1993, یک استثناست.

۲- برای دو رفتار اخیر از ارتباط داخلی سیاست آمریکا نسبت به اروپا شامل ناتو نگاه کنید به :

Leggold 1994; and 1995.

3- Boyer 1993, 115-16.

4- Kegley and Raymond 1990, 62-73 and 246-75.

عوامل داخلی به هر حال محدودیتهایی در زمینه مشارکت در اتحاد ایجاد می‌کند. در حالی که اتحادها هزینه‌هایی در بردارند که وقتی پرداخت می‌شود، گروه‌های مشخصی را سودمند می‌کند. این مسئله مدنظر است که آنانی که این هزینه‌ها را پرداخت می‌کنند ممکن است خواستار انتقال هزینه‌ها در مسیرهای دیگر باشند. مطمئناً وقتی تهدید برای یک اتحاد از بین می‌رود یا کاهش می‌یابد، قدرت و قوت استدلال‌های جایگزین نیز افزایش می‌یابد. در مورد ناتو پیش‌بینی اینکه آیا تداوم حمایت از آن با پایان جنگ سرد تقلیل می‌یابد، مشکل نیست. ناتو تهدیدهایی را با شک و تردید در کسب حمایت عمومی مطرح کرده‌است. اما در جنگ سرد همیشه زمینه تهدید شوروی می‌توانست برای حمایت مجدد از آن به کار گرفته شود.<sup>(۱)</sup> احتمالاً آمادگی عمومی برای حمایت از تعهدات پرهزینه علیه یک دشمن مشخصی با گذشت زمان کاهش می‌یابد. مخصوصاً در کانادا و آمریکا که به ناتو به عنوان یک تعهد خارجی نگریسته می‌شود،<sup>(۲)</sup> یک حمله شوروی به اروپای غربی در خلال جنگ سرد همراه با خطرات جنگ هسته‌ای فرض نسبتاً قابل قبولی بود که شهروندان کشورهای عضو ناتو برای جلوگیری از آن آمادگی خرج کردن پول را داشتند؛ نسل‌کشی از سوی صرب (در بحران بوسنی.م) بدون توجه به وحشتناک بودن آن یک مورد دشوارتری در زمینه آمادگی برای اختصاص بودجه نشان داده‌است.

بدین ترتیب، در عرصه سه چارچوب بررسی شده‌است. عوامل داخلی نقش بسیار مهمی در بیان فرصتها برای مشارکت در اتحادی را خواهند داشت که هدف اصلی خود را از دست داده‌است. آنها مرزبندیهای حیاتی اگر چه تا حدود مبهمی را بر محدوده حداقل و حداکثر اتحاد ایجاد می‌کنند. افزودن این ملاحظات به بخشی که با تضعیف تئوری نئورئالیستی آغاز شد و با مباحثی از تئوری سازمانی تکمیل شد و با منافع که در درون تئوری نهادگرایی بحث می‌شود محدود شد برای درک کاملتری از ناتو در پایان جنگ سرد ایجاد می‌کند. کاربرد این مسئله برای تئوری اتحاد و آینده ناتو در ذیل مورد کاوش قرار می‌گیرد.

1- Domke, Eichenberg, and Kelleher 1989.

برای بعدتاریخی حمایت عمومی نگاه کنید به :

Flynn and Rattinger 1985; and Eichenberg 1989.

برای مباحث جاری نگاه کنید به : Bruce 1992، برای مفهوم آمریکایی نگاه کنید به :

Lepgold 1994, 185-91; and Reily 1995, 88-89.

2- Lepgold 1994, 185-91.

### نتیجه‌گیری

این مقاله با یک احساس تهاجمی شروع شد: شش سال پس از حوادثی که بیشتر ناظران توافق داشتند که باید پایان جنگ سرد را اعلام کنند هنوز نهادهای کلیدی امنیتی غرب در حال کار و حتی در حال گسترش هستند. اگر چه بیشتر تئوریها در باره اتحادها پیش‌بینی می‌کردند که آنها از بین می‌روند. در حالی که هیچ تئوری بویژه یک تئوری ساختارگرا نمی‌تواند هر حادثه یا تصمیم سیاسی را توضیح دهد. اگر یک تئوری می‌خواهد مؤثر واقع شود، می‌بایست نتایج کلی جهت‌گیری را تبیین و سازوکارهای علی مسئله را شناسایی کند. بر اساس این معیار، تئوری نئورئالیسم ناقص است. با وجود این هدف من در اینجا تکمیل مباحث نئورئالیستی است نه نابودی آن. چیزی که در اینجا پدیدار شد درک بهتری از محدودیتهای تئوری سنتی رئالیستی و بعضی اصلاحات بالقوه برای این تئوری و ارزیابی استفاده از چارچوبهای تئوریک است که معمولاً برای [مطالعه] رفتار اتحادها به کار نرفته است. بویژه این تلاش، رهیافت نهادگرایی بین‌المللی را به طور جدید درباره مسائل امنیت به کار می‌برد و آن را ارزشمند تلقی می‌کند.<sup>(۱)</sup>

مدت کوتاهی پس از سقوط دیوار برلن "جان مرشمر" پیش‌بینی کرد که ناتو در فقدان تهدید شوروی، جای خود را به ایجاد یک اتحاد مؤثر خواهد داد.<sup>(۲)</sup> کنت والتز در اظهار نظری در مقابل کمیته روابط خارجی سنای امریکا در نوامبر ۱۹۹۰ استدلال کرد که «ناتو در حال ناپدید شدن است، مسئله این است که ناتو تا چه مدت به عنوان یک نهاد مؤثر باقی می‌ماند، اگر چه ممکن است در نام تداوم یابد».<sup>(۳)</sup> نیم دهه بعد مشخص شد که چنین پیش‌بینی‌هایی علایم اندکی از وقایع پیش رو را به ما نشان می‌دادند. بعضی از تحلیلها نتیجه‌گیری می‌کردند که نه فرضیات نئورئالیستها و نه فرضیات نئولیبرالها در مورد ناتو تحقق نیافته است. اکنون روشن است که ناتو در پایان جنگ سرد باقی مانده است و ارتباط نزدیکتری با مباحث نهادگرایی بین‌المللی دارد تا مباحث نئورئالیستی.<sup>(۴)</sup> ناتو باقی خواهد ماند

۱- برای دو استدلالی که رئالیسم می‌بایست با تئوریهای نهادگرایی تکمیل شود هنگامی که از اتحادها بحث می‌شود نگاه کنید به: Duffield 1995; and Wallander and Keohane 1995.

2- Mearsheimer 1990, 52.

Hellmann and Wolf 1993, 17.

۳- این اظهار نظر والتز نقش شده است در:

Keohane 1993, 286.

برای اظهار نظر جدیدتر نگاه کنید به:

۴- در مورد ضعف و نواقص تئوریهای نئورئالیسم و نئولیبرالیسم در مورد ناتو نگاه کنید به:

Hellmann and Wolf 1993.

همچنانکه یک تحلیلگر آن را به عنوان یک "سازمان عمده امنیتی اروپا" ارزیابی کرد.<sup>(۱)</sup> ناتو همیشه آماده رویارویی با تهدیدهایی در سبک و سیاق رئالیستی است، حتی اگر هویتش به طور فزاینده‌ای مورد اختلاف نظر یا نامعلوم باشد. علی‌رغم این، ناتو امروزه در سطحی از نهادینه‌سازی به سر می‌برد که صرفاً از طریق تهدید قابل توضیح نیست. درحالی که نئورئالیسم ما را به سمت یک تجدیدنظر در تبیین تهدید خارجی هدایت می‌کند که اعضای ناتو بعد از سال ۱۹۹۱ با آن روبه‌رو شده‌اند، ولی به آسانی نمی‌تواند دلیل موجهی ذکر کند که ناتو چگونه به آن پاسخ گفته است. ناتو روابطش را با سازمانهای دیگر به عنوان بخشی از یک تلاش به منظور اینکه خود را بیشتر در چارچوب اروپایی و با وسعت کمتر در زمینه روابط فرا آتلانتیکی قرار دهد، گسترش داده است. اگر چنین باشد ناتو انعطاف‌پذیری را که هم از سازمانها و هم از نهادهای بین‌المللی انتظار می‌رفته، به نمایش گذاشته است.

اگر هدف کسی اصلاح و تقویت تئوری نئورئالیستی باشد (با توجه به روش استثنا یا انحراف لیپارت) این دیدگاه دو اصلاح را پیشنهاد می‌کند که با تحقیق بیشتر می‌توان به آن اعتبار بخشید. نخست، جایی که پیشرفت سازمانی یک اتحاد رو به افزایش است. ما می‌بایست منتظر باشیم که تأثیر شدید از دست رفتن تهدید در یک اتحاد، سبب تضعیف و کندی آن شود. در این صورت منافع سازمانی برای تداوم اتحاد تلاش خواهد کرد، چون در صورت تداوم اتحاد، آنان نیز بهره‌مند خواهند شد. این بدان معنا نیست که اتحاد بدون تهدید وجود نخواهد داشت، بلکه پیش‌بینی می‌کند که نابودی هر اتحاد اساساً در مرحله‌ای طولانی‌تر به وقوع می‌پیوندد. دوم، اتحادی که در مرکز یک رژیم قرار دارد، در مقابل تغییر در تهدیدها عکس‌العمل کندتری خواهد داشت تا اتحادی که هنجارها، رویه‌ها و کارکردهایش توسعه نیافته است. هرچه کارکردهای یک اتحاد فراتر از کارکرد دفاعی اصلیش باشد، واکنش آن نسبت به تغییر در تهدیدها نیز کمتر خواهد بود و بنابراین محتمل‌تر است که به هنگام دگرگونی محیط خارجی، اتحاد دگرگون شود. این تمایل، هرچه طول عمر اتحاد بیشتر شود، قویتر خواهد شد، همچنانکه برای منافع و مزایایی که حول محور سازمان و نهاد پدید می‌آید، زمان بیشتری لازم دارد. با یادآوری منابع فوق برای صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، اهداف اصلی هریک، هم‌رویاری و هم‌چیرگی بر رویدادهاست. هرکدام از آنها تمایلات اعضایش را تعقیب می‌کند (که البته به طور وسیعی همپوش شده است)؛ رهیافت و روش‌هایشان را به سمت رویارویی با نگرانیهای پیش‌بینی نشده تغییر داده‌اند و تداوم کارکرد و

1- Duffield 1994/95, 763.



خدمت به منافع اعضا را تضمین کرده‌اند.

از این دو اصلاح، ابطال اصلاح نخست (که سطح زیاد پیشرفت تأثیر شدید از دست رفتن تهدید در یک اتحاد را تضعیف می‌کند) نسبت به اصلاح دوم (که یک اتحاد در مرکز یک رژیم عکس‌العمل کندتری در مقابل تغییرات نشان می‌دهد. تا اتحادی که فاقد چنین خصوصیتی است) مشکلتر است. اما نتیجه‌ای که در مورد اصلاح نخست وجود دارد این است که بیشتر مورد آزمون قرار می‌گیرد. فشارهای داخلی در دولتهای عضو (قوی در همه اما قویترین در کانادا و آمریکا) برای کاهش تعهدات و کمک‌هایشان به ناتو مداوماً افزایش می‌یابد. مباحث سازمانی تلاش بیشتری را در ناتو برای حفظ خود طرح می‌کند، همچنانکه ناتو با افزایش این فشارها، می‌کوشد با تعریف مجددی از تهدید یا کاهش در کارکردهای فرعی برای کم هزینه کردن دفاع منسجم تداوم یابد. هر رفتار دیگری به طور جدی این مبحث را مردود خواهد شمرد.

هیچ مدرک ارائه نشده است که این هسته فهم نئورئالیستی از اتحادهای ویژه را که آنها تهدیدهای خود را از دست می‌دهند، مورد چالش قرار دهد. در چنین شرایطی انتظار و پیش‌بینی اساسی نئورئالیستی در باره زوال اتحادها خدشه‌ناپذیر باقی می‌ماند. اتحاد دوفاکتوی آمریکا با جمهوری خلق چین علیه روسها در اواخر دهه ۷۰ از بین رفت. همچنانکه تصورات چینی‌ها از تهدید مطرح شده از سوی روسها در اوایل دهه ۸۰ کاهش پیدا کرد.<sup>(۱)</sup> بینش نئورئالیستها (سرانجام رئالیستها) در باره تأثیر تصورات تهدید فزاینده در انسجام و دوام اتحاد دست نخورده باقی مانده است. مطمئناً تصورات رئالیستی در محیط تهدید زیاد و یا محیط تهدید رو به رشد غلبه پیدا می‌کند. مبحث ارائه شده در اینجا اظهار می‌کند که فقط در زمینه یک اتحاد نهادینه شده و یک محیط تهدید رو به افول این پیش‌بینیها کارگر نخواهد بود. بهترین توضیح این فرآیند در اینجا از رهیافت نهادگرایی بین‌المللی نشأت می‌گیرد. دید سازمانی در حالی که در رفتار خودش پرتوهای را فراهم می‌آورد، ولی نمی‌تواند توضیح دهد که چرا رژیم که سازمان قسمتی از آن است، تداوم و حتی رشد می‌یابد. به این دلیل کاری که مورد نیاز است آن است که قدمی رو به عقب برداریم و به روابط گسترده‌ای که در میان اعضای ناتو وجود دارد، نگاهی بیندازیم و راههای زیادی را که ناتو به اعضایش برای رویارویی با این تغییرات عرضه کرده است مشاهده کنیم. مادامی که این مورد

۱- از یک منتقد گمنام به سبب این مثال متشکرم، کسی که پیشنهاد کرد شکنندگی اتحاد بین چین و شوروی که ممکن است ناشی از این واقعیت باشد که آن اتحاد هرگز در زمینه‌های نهادی توسعه نیافت.

ادامه می‌یابد، ناتو می‌تواند بقای خود پس از جنگ سرد تداوم بخشد. آشکار است که ناتو در تطبیق خود پس از جنگ سرد کار را تمام نکرده است. این مباحث به تجدیدنظر در آینده نیاز خواهند داشت، اما در حال حاضر رهیافت نهادگرایی بین‌المللی بهترین درک را در مورد رفتار ناتو فراهم می‌کند.

آنانی که پایان ناتو را پیش‌بینی می‌کردند، تصویری بیش از اندازه محدود درباره کارکرد و تاریخ ناتو ارائه کرده‌اند که عمدتاً بر کارکردهای نظامی و محدودیتهای جغرافیایی متمرکز شده بود. همچنانکه "داگلاس استیورت" اظهار داشت: «ناتو زمینه زیادی برای توسعه کارکردهای شدیداً نظامی که در آغاز پیدایش آن ایجاد شد، داشته است (شامل سازوکارهای حل منازعات، هماهنگی سیاستگذاری نظامی و خارجی و مشورت در موضوعات سیاسی). این ابزارها به ناتو اجازه داده است که در کارکردهای مهم و غیرنظامی به کار گرفته شود.<sup>(۱)</sup> اهداف اصلی ناتو توسعه یافته و رشد آن ادامه یافته است؛ هنگامی که درجه بالای پیشرفت نهادی و سازمانی، آن را از اتحادهای دیگر مجزا ساخته است و افزایش همگرایی سیاسی و اقتصادی نشان می‌دهد که تلاشهای امنیتی در آینده از ماهیت چندجانبه‌تری برخوردار است و نسبت به گذشته از توسعه نهادی بیشتری بهره‌مند خواهد بود. به میزانی که نیازهای امنیتی فزاینده دولتهایی که با هم وابستگی متقابل دارند از یک دیدگاه گسترده و چندوجهی نگریسته شود که دارای ابعاد سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و داخلی است، اتحادیه‌های شبیه ناتو تداوم خواهند یافت، بویژه چون عموم مردم برای حمایت از اقدامات امنیتی یکجانبه آمادگی ندارند و معمولاً هزینه‌ها نیز گسترش نمی‌یابند.<sup>(۲)</sup> آنهایی که صرفاً ترتیبات ویژه امنیتی مشترک هستند در مقابل تغییر در تصورات تهدیدها و موازنه‌قوایی که تئوری رئالیستی انتظار دارد، حساسیت بیشتری نشان خواهند داد. برای ارزیابی تداوم سودمندی تئوریهای نهادگرایی بویژه در حوزه امنیتی کار بیشتری مورد نیاز است. اما این بحث گام مهمی در این جهت است.

1- Stuart 1993.

2- *Ibid.*, 767-72.