

## تهدید و به کارگیری نیرو در سیاست خارجی آمریکا\*

نویسندگان: باری بلچمن و تامارا کافمن وایتز\*\*

مترجم: بهادر امینیان

### چکیده

آمریکا در طول دهه‌های اخیر در استفاده از قدرت نظامی خود و ترجمه قدرت نظامی به قدرت سیاسی با مشکلاتی روبه‌رو بوده‌است؛ در بسیاری از موارد، دیپلماسی قایق‌های توپدار به تنهایی توانسته است آمریکا را به اهداف خود برساند و پس از شکست تهدیدهای پرمطراق، آمریکا مجبور به عقب‌نشینی و یا استفاده عملی از نیروهای مسلح شده‌است. مقاله حاضر ضمن بررسی ابعاد نظری این مسئله به مطالعه مواردی می‌پردازد که آمریکا در سیاست خارجی خود از نیروهای مسلح استفاده کرده‌است. شرایطی را که به موفقیت یا عدم موفقیت تهدید به کارگیری روز منجر شده‌است، مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد.



### مقدمه مترجم

یکی از مهمترین کاربردهای نیروهای مسلح، استفاده از آنها در حمایت از دیپلماسی در پشت میزهای مذاکره است و در دنیای کنونی به کارگیری عملی نیروهای مسلح در میدان نبرد از آخرین کاربردهای آن محسوب می‌گردد. این روند (استفاده نیروی نظامی در دیپلماسی)

\* Barry Blechman and Tamara Cofman Wittes, "Defining Moment : The Threat and Use of Force in American Foreign Policy", *Political Science Quarterly*, Vol.114, No.1, Spring1999.

\*\* باری بلچمن، پایه‌گذار و رئیس مؤسسه پیش‌بینی دفاعی و همکار در پایه‌گذاری و رئیس مرکز استیمسن است. این مقاله در ابتدا برای آکادمی ملی علوم تهیه شد. تامارا کافمن وایتز کاندید دکتری در گروه دولت در دانشگاه جرج تاون است. پایان‌نامه وی در مورد تکنیک‌های حل منازعات قومی است. وی همچنین در مورد دیپلماسی اجبارکننده و سیاست ضدتورستی آمریکامطالبی به‌نگارش درآورده است.

نقش مهمی در ترجمه قدرت نظامی به قدرت سیاسی دارد.

آمریکا در طول چند دهه قبل و بویژه پس از جنگ ویتنام، همواره در به کارگیری نیروهای نظامی با مشکلاتی روبه‌رو بوده است. حضور مستقیم نیروی نظامی آمریکا در خلیج فارس و تقابل آمریکا با جمهوری اسلامی در عرصه‌های مختلف و بویژه موارد تهدید به کارگیری نیروی نظامی، بررسی این مقوله برای سیاست دفاعی جمهوری اسلامی ایران را تبدیل به امری گریزناپذیر کرده است. بررسی عوامل مؤثر در به کارگیری نیروی نظامی آمریکا در طول دهه‌های قبل و همچنین عوامل مؤثر در تقویت و یا تضعیف آن نیز از عناصر مهم و قابل توجه است. مقاله حاضر می‌تواند در تقویت غنای این بحث نقش مؤثری داشته باشد.

#### IIII

به کارگیری نیروی نظامی، در طول سه دهه گذشته مشکل بزرگی برای رهبران آمریکا بوده است. از زمان شکست سیاست و قدرت نظامی آمریکا در ویتنام، کسب حمایت داخلی برای به کارگیری نیرو به عنوان ابزار کشورداری، امری مشکل برای سیاستگذاران آمریکایی بوده است. هرچند که در این دوره سی ساله، آمریکا از قدرت نظامی خود استفاده کرده است، ولی هم تهدید به کارگیری آن و هم هدایت عملیات، همواره نظامی امری منازعه برانگیز بوده، و با شکستهای بزرگ و پیروزیهایی نیز همراه شده است. نیروهای مسلح آمریکا عظیم، خوب آموزش دیده، کاملاً آماده و از لحاظ تکنولوژی، پیشرفته هستند. از زمان اضمحلال شوروی، بدون شک نیروهای آمریکا قدرتمندترین نیرو در جهان بوده‌اند. کارآیی، کشنده بودن و برد جهانی آنها بارها و بارها نمایانگر شده است. مع ذلک، با وجود استثنائات معدود، سیاستگذاران آمریکایی دستیابی به اهداف خود، فقط از طریق تهدید کردن را مشکل یافته‌اند. برخی اوقات آنها مجبور بوده‌اند برای افزایش قدرت چانه‌زنی دیپلماتیک، از این نیرو استفاده کنند و در بیشتر اوقات، شکست تهدید و کاربرد نمایشی محدود قدرت نظامی، رئیس جمهورهای آمریکا را مجبور به رویارویی با انتخاب مشکل بین عقب‌نشینی و اقدام کاملاً نظامی نیروهای مسلح برای دستیابی به اهداف کرده است.

در دهه ۱۹۸۰، اغلب رهبران نظامی و بسیاری از سیاستمداران و سیاستگذاران از شکست سیاست آمریکا در ویتنام نتایج فوق‌العاده استخراج کرده بودند. این دیدگاه بوضوح از سوی وزیر دفاع وقت، کاسپر واینبرگر، در سال ۱۹۸۴ بیان شد؛ وی گفت: «نیروی نظامی» را تنها باید به عنوان آخرین حربه برای حفاظت از منافع حیاتی آمریکا و با تعهد به پیروزی به کار برد. تهدید به کارگیری نیرو نباید به عنوان بخشی از دیپلماسی به کار گرفته شود. آنها را فقط

در صورت شکست دیپلماسی باید به کار گرفت و حتی در آن هنگام نیز زمانی باید به کار گرفته شوند که اهداف، روشن باشد و حمایت کنگره و مردم آمریکانیز جلب شده باشد.<sup>(۱)</sup> ژنرال کولین پاول، رئیس ستاد مشترک فرماندهی، نیز که طرفدار دکترین واینبرگر است، می‌گوید: «تهدید به کارگیری نیروهای مسلح تنها زمانی مؤثر خواهد بود که رهبران آمریکا عملاً تصمیم بگیرند که آماده استفاده از نیرو هستند». در صورت فقدان چنین عزمی، به علت شفافیت روند سیاستگذاری آمریکا، تهدیدها فاقد اعتبار خواهند بود؛ به این دلیل «تهدید و به کارگیری نیرو باید آخرین حربه باشد و باید به صورت قاطع به کار گرفته شود».<sup>(۲)</sup>

پاول بحث می‌کند که هرگونه به کارگیری نیرو از سوی آمریکا باید ضمن به حداقل رساندن تلفات سربازان آمریکایی بسرعت اهداف آمریکا را تحقق بخشد،<sup>(۳)</sup> سایر سیاستگذاران آمریکا موضع ژئوپولیتیک سنتی تری را اتخاذ کرده‌اند و معتقدند که باید شکست آمریکا در ویتنام را در شرایط خود درک کرد. آنها معتقدند که بدون توجه به آنچه که در جنوب شرق آسیا در اواخر دهه ۶۰ و اوایل دهه ۷۰ رخ داده است، آمریکا برای دستیابی به اهداف خود می‌تواند و باید به تهدید کردن و به کارگیری نیروهای نظامی محدود ادامه دهد. به قول جرج شولتز، وزیر خارجه وقت در دسامبر ۱۹۸۴، «دیپلماسی که با قدرت حمایت نشود، در بهترین حالت بی‌اثر و در بدترین حالت خطرناک است».<sup>(۴)</sup> به علاوه شولتز مُصر بود که به کارگیری نیرو، نیاز به حمایت مردم در زمان اعلان ندارد، و در صورتی که این عمل با منافع و ارزشهای اخلاقی آمریکا هماهنگ باشد، این حمایت را به دست خواهد آورد. در سال ۱۹۹۲، لس اسپین، رئیس وقت کمیته نیروهای مسلح مجلس و وزیر دفاع بعدی، دکترین واینبرگر را رهیافت «همه یا هیچ» خواند. وی بیان کرد که آمریکا باید نیروهای محدود را برای اهداف محدود به کار گیرد و می‌توان از چنین درگیریهایی محدودی بدون خطر، عبور کرد.<sup>(۵)</sup> بنابراین دیدگاه، نیروها باید در مراحل اولیه بحران و نه در مراحل نهایی به کار گرفته

1- *Remarks by Secretary of Defense Caspar W. Weinberger to the National Press Club*, 28

November 1984, published as Department of Defense News Release No.609-84.

۲- مصاحبه باری بلچمن با ژنرال کولین پاول ۲۱ فوریه ۱۹۹۷.

3- Colin L. Powell, "Why Generals Get Nervous", *New York Times*, 8 October 1992; and Colin L.

Powell, "U.S. Force : Challenges Ahead", *Foreign Affairs* 72 (Winter 1992-1993) : pp.32-45.

4- George Shultz, "The Ethics of Power", (address given at the convocation of Yeshiva University,

New York City, 9 December 1985), *Department of State Bulletin*, 1-3 February 1985.

5- Les Aspin, chairman of the House Armed Services Committee (address to the Jewish Institute for

شوند و نیازی نیست که در حجم تعیین‌کننده عمل کنند. مکتب اهداف محدود، تهدید و به کارگیری نیرو را به عنوان ابزاری نسبتاً ارزان و مهم در ترغیب دیپلماتیک آمریکا توصیف می‌کند.

با فروپاشی شوروی و پایان جنگ سرد، این بحث رو به افول نهاد. سیاستگذاران آمریکا با سلسله مشکلاتی روبه‌رو شدند که هر یک به تنهایی، کمتر از تهدید شوروی بود، ولی در مجموع، مشکلات بیشتری ایجاد می‌کرد. وضعیت نظامی بسرعت تغییر کرد. قدرت نظامی آمریکا برتری یافت و خطر اینکه دخالت نظامی در یک کشور جهان سوم به یک رویارویی جهانی تبدیل شود، بسرعت کاهش یافت. در دوران بوش و اولین دوره کلینتون، مشخص شد که نه تنها موقعیتهای متعددی وجود دارد که به کارگیری محدود نیرو در آنها مفید است، بلکه در جهان پیچیده پس از جنگ سرد، فرصتها برای به کارگیری اصول و اینبرگر بسیار استثنایی است. در طول این دوره هشت ساله چالشهای متعددی نسبت به منافع آمریکا پدید آمده است که باراه‌حل‌های دیپلماتیک قابل حل و فصل نیست و رهیافت چندجانبه همکاری نیز بی‌اثر است و نه تنها استدلالهای معمولی، بلکه روشهای تشویق‌آمیز مثبت نیز تأثیری ندارد. سیاستگذاران آمریکایی بدون هراس از شعله‌ور شدن رویارویی با اتحاد شوروی قدرتمند، گهگاه برای برخورد با این موقعیتهای تهدید استفاده از زور و به کارگیری نیروی نظامی روی آورده‌اند، که گاه این موارد، دستورالعملهای و اینبرگر را تأیید می‌کند ولی اغلب صحیح یا غلط، باعث می‌شود که فشار وقایع جهانی به صورت اجتناب‌ناپذیری سیاستگذاران را به سمت تجویزهای شولتز برای به کارگیری محدود نیرو در حمایت از دیپلماسی سوق دهد.

آمریکا گاه در این اقدامات موفق می‌شود و گاه شکست می‌خورد. به هر حال این موفقیتها آسان به دست نمی‌آید و آمریکا مجبور است تمام تلاش خود را به کارگیرد تا دشمنان را متقاعد به پذیرش اراده خود کند. حتی رهبران ملت‌های ظاهراً ضعیف و گروه کشورهای خراب به شیوه تعجب‌آمیزی در مقابل تهدید آمریکا مقاومت می‌کنند. اغلب رهبران آمریکا مجبور می‌شوند که تهدیدها را با به کارگیری قدرت نظامی آمریکا، مؤثر سازند. ممکن است این اعمال و تهدیدهای بعدی مؤثر شود، ولی حتی زمانی که آمریکا از عملیات نظامی برای حمایت از سیاستهای پس از جنگ سرد استفاده می‌کند، نتایج همیشه آسان و کم هزینه نبوده و پیامدهای آن، آن‌گونه که سیاستگذاران امید دارند نیست. با توجه به برتری فوق‌العاده

قدرت نظامی آمریکا در این دوران فهم این مسائل مشکل است.

در واقع، حتی موفقترین اقدام نظامی نیروهای مسلح آمریکا در دوران پس از جنگ سرد (اخراج ارتش اشغالگر عراق از کویت در سال ۱۹۹۱) زمانی ضروری شد که دیپلماسی آمریکا که شامل تهدیدات قدرتمند به کارگیری نیرو بود، شکست خورد. علی‌رغم نمایش کاملاً تحیرآمیز تواناییهای نظامی آمریکا و اراده به کارگیری نیروهای نظامی برای اخراج ارتش عراق از کویت، و علی‌رغم انتقال نیم میلیون زن و مرد سرباز، ملوان و کارکنان هوایی آمریکا به منطقه و فراخوانی نیروهای ذخیره آمریکا، ایجاد یک اتحاد نظامی جهانی، حتی عملیات مخرب هوایی علیه ارتش اشغالگر و علیه اهداف استراتژیک عراق، صدام حسین با درخواستهای آمریکا موافقت نکرد و نیروهای او [فقط] با به کارگیری سلاح (از کویت) اخراج شدند. آمریکا با استفاده صرف از تهدید، موفق به تأمین اهداف خود نشد. رهبر عراق، یا تهدیدهای آمریکا را باور نکرد و توانایی نظامی آمریکا را به حساب نیاورد، و یا بر آن بود که شکست را تحمل کند تا طرحهای بزرگتری را دنبال کند.

چرا چنین می‌شود؟ چرا برای آمریکا این مقدار مشکل است که تنها از طریق تهدید به کارگیری نیروی نظامی بتواند اهدافش را تأمین کند؟ چرا تهدیدهای نظامی آمریکا در دوران پس از جنگ سرد، تأثیر بیشتری نداشته‌است و چرا کاربرد محدود نیرو در حمایت از دیپلماسی و پیگیری اهداف سیاسی، اغلب اهداف آمریکا را تأمین نمی‌کند؟ آیا با مشخص شدن اینکه آمریکا تنها ابرقدرت باقیمانده است وضعیت فرق خواهد کرد؟ و آیا تاریخ و شرایط باعث می‌شود که برتری نظامی آمریکا تبدیل به ابزاری با تأثیرات محدود در پیشبرد منافع ملی از طریق دیپلماسی شود؟

برای پاسخ به این سؤالات، تمام موارد خاصی که در دوران بوش و دوره اول کلینتون از نمایش نیروی نظامی برای حمایت از اهداف سیاسی استفاده شد، مورد بررسی قرار می‌گیرد. هشت مورد اینچنینی وجود دارد که تعدادی از آنها شامل کاربرد چندگانه نیرو می‌شود. در دو مورد عراق و بوسنی، تهدید به کارگیری نیرو تحت تأثیر تبیین محدودیتهای روابط بین آمریکا و دشمنانش قرار گرفت.

در عمل، نمایش نیروهای مسلح آمریکا به صورت لفظی برای حمایت از اهداف دیپلماتیک در بیشتر از هزار مورد در این دوران به کار گرفته شده‌است، که این وقایع از عملیتهای انسان‌دوستانه شروع می‌شود و تمرینهای مشترک با نیروهای مسلح کشورهای دوست و اقدامات لجستیکی کوچک در حمایت از سازمان ملل متحد و یا سایر سازمانهای

ملی و یا چندملیتی تداوم را دربرمی گیرد. به علاوه، به کارگیری و عملیات نیروهای آمریکا در اروپا و جنوبغربی آسیا در طول این دوران، از طریق بازداشتن رهبران خارجی از پیگیری اهداف خصمانه و ایجاد اطمینان در دوستان و متحدان و جلب حمایت از سیاست خارجی آمریکا صورت گرفت. در برخی موارد، حضور این نیروها در ترکیب با سخنان رهبران آمریکا می تواند از اقدامات ناخواسته جلوگیری کند. به طور مثال این اعتقاد وجود دارد که حضور سربازان آمریکا در کره جنوبی، باعث بازدارندگی حمله کره شمالی شده است.<sup>(۱)</sup> از این گونه وقایع خاص این طور برداشت می شود که نیروهای مسلح آمریکا، عامدانه و فعالانه برای تهدید کردن و یا هدایت عملیات نظامی محدود در حمایت از اهداف سیاست آمریکا در موقعیتهای ویژه به کار گرفته می شوند.<sup>(۲)</sup>

ما تهدیدهای نظامی دوران قبل از بوش را بررسی نمی کنیم؛ چون همان گونه که قبلاً ذکر شد، جنگ سرد محدودیتهای عمده ای را در به کارگیری نیروهای مسلح آمریکا ایجاد کرده بود. ما معتقدیم که فروپاشی شوروی محیط نظامی و سیاسی جهانی را چنان تغییر داده است که نمی توان وقایع قبلی را در فهم تأثیر تهدیدهای نظامی معاصر موثر دانست. معمایی که ما سعی در توضیح آن داریم، ناتوانی گاه به گاه آمریکا در دستیابی به اهدافش از طریق تهدید و به کارگیری محدود قدرت نظامی، علی رغم برتری نظامی است که از سال ۱۹۸۹ از آن بهره مند است.

ما اطلاعات منتشره در این موارد را با مصاحبه با سیاستگذاران اصلی آمریکا در این دوران، شامل افرادی که در موقعیتهای بالا در پنتاگون و وزارت خارجه خدمت کرده اند، تکمیل کردیم. مباحث مربوط به این افراد، مستقیماً ارجاع داده می شود، اغلب نظرات آنها،

۱- یک پایگاه اطلاعاتی که تمام موارد به کارگیری نیروهای آمریکایی پس از پایان جنگ سرد را گردآوری کرده، مؤسسه بین المللی پیش بینی دفاعی است. بنگرید به:

Oliver Fritz, *DFI International*, 11 Dupont Circle, NW, Washington, DC 20036.

۲- ممکن است مواردی باشد که آمریکا تنها از طریق تهدید لفظی به اهداف خود رسیده باشد؛ تهدیدهایی که با اقدام نظامی جدی حمایت نشده است. به طور مثال برخی طرح می کنند که بوش تنها با تهدید لفظی موفق شد جلوی سرکوب بیشتر در کوزوو را بگیرد. ولی در این مورد خاص، تهدید بوش از طریق اقدامات نظامی آمریکا در حمایت از نیروهای حافظ صلح در بوسنی و توسط تقویت تحریم انتقال تسلیحات به منطقه و همچنین از طریق به کارگیری نیروهای آمریکایی در مقدونیه حمایت می گردید. در مجموع، نویسندگان این مقاله در این دوران هیچ موردی را پیدا نکردند که تهدیدهای شفاهی بدون حمایت نیروهای نظامی صورت گرفته باشد (موفق یا غیرموفق).

زمینه‌ها و جزئیات درک وقایع را فراهم می‌کند.<sup>(۱)</sup>

ما نتیجه گرفته‌ایم که تجارب آمریکا در ویتنام و وقایع بعدی در خلال دولتهای کارتر و ریگان، بار سنگینی بر دوش سیاستگذاران بعدی آمریکا قرار داده‌است. نسلی از رهبران سیاسی در سرتاسر جهان وجود دارند که تصور اصلی آنها از قدرت نظامی و اراده سیاسی آمریکا، این است که آنها ضعیف هستند و در هر موردی تصور می‌کنند که می‌توان آمریکارا شکست داد یا او را عقب راند. این دیدگاه به صورت صریح و مختصر از سوی محمدرح عیدید، رهبر یک گروه اصلی سومالیایی، در خلال دخالت تأسّف بار آمریکا در سالهای ۹۵-۱۹۹۳، برای سفیر، رابرت اکل، فرستاده ویژه آمریکا به سومالی چنین بیان شد: «ما ویتنام و لبنان را مطالعه کرده‌ایم و می‌دانیم چگونه از شر آمریکاییها راحت شویم: با کشتن آنها و در نتیجه افکار عمومی همه چیز را پایان می‌بخشد».<sup>(۲)</sup>

البته عیدید ثابت کرد که صحیح می‌گوید. خروج از موگادیشو نه تنها شکستی خفت‌بار برای آمریکا بود، بلکه تصور فقدان عزم آمریکا را تقویت کرد و تلاشهای آمریکا برای دستیابی به اهداف از طریق تهدید به کارگیری نیروی نظامی را پیچیده‌تر کرد.

این قضاوت اولیه، در باره "مجموعه قصورات" اساسی باعث شد تا رهبران خارجی باور داشته باشند که می‌توان در برابر قدرت نظامی آمریکا ایستادگی کرد، و برای آمریکا علی‌رغم برتری نظامی فوق‌العاده، دستیابی به اهداف بدون انجام عملیات نظامی را بی‌نهایت مشکل ساخت. آمریکا برای دستیابی به اهداف دیپلماسی خود، و برای تغییر این باورهای فردی، که تهدیدهای آمریکا را باور ندارند و تصور می‌کنند می‌توانند از اقدامات نظامی آمریکا در امان بمانند و نیروهای مسلح آمریکایی را عقب برانند، باید در بسیاری از وقایع بشدت درگیر شود. دستیابی به این اهداف - که در آن تصمیم‌گیرندگان خارجی به این ارزیابی برسند که علی‌رغم آنچه که در گذشته رخ داده‌است، در شرایط کنونی رهبران آمریکا در صورت لزوم متعهد هستند که از اقدام نظامی خشونت‌آمیز استفاده کنند - به چالش مهم دیپلماسی آمریکا بدل شده‌است. این مسئله همچنین مانع بزرگی بر سر حل منازعات و حفاظت از منافع

۱- افرادی که با آنها مصاحبه شده‌است عبارت‌اند از:

Cheney (Secretary of Defense, 1989-1993); William Perry (Secretary of Defense, 1994-1997);  
Walter Slocombe (undersecretary of Defense for policy, 1994-present); Colin Powell (chairman  
of the Joint Chiefs of Staff, 1989-1993); Strobe Talbott (deputy secretary of State, 1994-present);  
James Steinberg (director of policy planning, Department of State, 1994-1996).

2- Letter from Robert Oakley to Barry Blechman, 7 August 1997.

آمریکا بدون رویارویی نظامی است.

### تهدیدها چگونه ارزیابی می‌شوند؟

ادبیات غنی‌ای در مورد استفاده از زور در امور بین‌المللی و حجم قابل ملاحظه‌ای نوشته در مورد مشکلات خاص کاربرد نیروهای نظامی آمریکا در دوران پس از جنگ سرد وجود دارد.<sup>(۱)</sup> همچنین حجم گسترده‌ای از خاطرات و شواهد تاریخی معاصر در مورد تصورات سیاستگذاران آمریکا در وقایع خاص وجود دارد.<sup>(۲)</sup>

نویسندگان این ادبیات، ملاحظات متعددی در مورد شرایط تسهیل‌کننده تأثیر به کارگیری تهدید نظامی داشته‌اند. به طور معمول، این شرایط به عنوان پیش‌نیاز تهدیدهای مؤثر قلمداد شده‌اند، بلکه تنها عناصری قلمداد شده‌اند که در موفقیت تهدیدها نقش داشته‌اند. بنابراین،

۱- به طور مثال بنگرید به :

Christopher M. Gacek, *The Logic of Force: The Dilemma of Limited War in American Foreign Policy* (New York : Columbia University Press, 1995); Alexander L. George, "The Role of Force in Diplomacy : A Continuing Dilemma for U.S. Foreign Policy", in Gordon A. Craig and Alexander L. George, eds., *Force and Statecraft*, 3rd ed. (New York : Oxford University Press, 1955); Alexander L. George and William E. Simons, eds., *The Limits of Coercive Diplomacy* (Boulder, CO : Westview Press, 1994); Bruce W. Jentleson, "Who, Why, What and How : Debates Over Post-Cold War Military Intervention" in Robert J. Lieber, ed., *Eagle Adrift : American Policy at the End of the Century* (New York : Longman's, 1997); Lori Fisler Damrosch, ed., *Enforcing Restraint : Collective Intervention in Internal Conflicts* (New York : Council on Foreign Relations Press, 1993); Aspen Strategy Group, *The United States and the Use of Force in the Post-Cold War Era* (Queenstown, MD : Aspen Institute, 1995); and Joshua Murachik, *The Imperative of American Leadership : A Challenge to Neo-Isolationism* (Washington, DC : American Enterprise Institute, 1996).

۲- به طور مثال بنگرید به :

James A. Baker and Thomas M. DeFrank, *The Politics of Diplomacy : Revolution, War and Peace, 1989-1992* (New York : Putnam, 1995); Colin Powell with Joseph E. Persico, *My American Journey* (New York : Random House, 1995); Dan Quayle, *Standing Firm : A Vice-Presidential Memoir* (New York : HarperCollins, 1994); H. Norman Schwarzkopf with Peter Petre, *It Doesn't Take a Hero : General H. Norman Schwarzkopf, the Autobiography* (New York : Bantam Books, 1992); Bob Woodward, *The Commanders* (New York : Simon & Schuster, 1991); and George Bush and Brent Scowcroft, *A World Transformed* (New York : Alfred A. Knopf, 1998).



از این پس ما آنها را متغیرهای "شرایط ایجاد کننده" می‌نامیم. بسیاری از این متغیرهای متعدد، فقط در جزئیات با هم تفاوت دارند و می‌توان آنها را در دو گروه عمده دسته‌بندی کرد. اغلب شرایط ایجاد کننده اعتبار تهدید آمریکا در ذهن رهبران خارجی هدف را شکل می‌دهد. اینها هم شامل شرایطی می‌شود که به عرصه سازنده تهدیدهای آمریکا تعلق دارد، و هم به خصوصیات خود تهدید. جدای از اعتبار تهدیدهای آمریکا، اجابت برخی از تقاضاها برای رهبران خارجی بسیار مشکلتر از بقیه است و برخی از این شرایط ایجاد کننده، مستقیماً بر این تصور که هزینه اجابت خواسته‌ها چقدر است تأثیر می‌گذارد. اعتبار تهدید و میزان دشواری تقاضا، ارزیابی رهبر کشور هدف از هزینه اجابت یا عدم اجابت خواست آمریکارا شکل می‌دهد. موازنه بین هزینه‌های اجابت و هزینه مخالفت، قدرت تهدید آمریکارا شکل می‌دهد. این رابطه در پایین توضیح داده می‌شود.<sup>(۱)</sup>

### شرایط ایجاد کننده

عرصه‌ای که تهدید در آن ایجاد می‌شود، به همراه ویژگیهای خود تهدید، اعتبار آن تهدید را شکل می‌دهد. میزان مشکل بودن یک تقاضا از طریق ارزیابی این اعتبار، هزینه‌های قبول یا رد (در خواستها) را معین می‌کند.

**عرصه تهدید:** استیفین کاپلان و باری بلچمن در کار قبلی خود، مشخص کردند که کاربرد اجبار کننده قدرت نظامی از سوی آمریکا زمانی بیشترین موفقیت را داشته‌است که آمریکادر یک عرصه تاریخی مناسب عمل کند، و که تقاضاها و اعمالش مسبوق به سابقه باشد. این بحث مبتنی بر دلیل است. تجربه روشن کرده‌است که تأکید مجدد بر یک وضعیت نسبت به اعلان تقاضاهای جدید را باید جدی گرفت، بویژه زمانی که اعتبار این ادعای سستی از طریق نیروی مسلح آزموده، و اصیل، ارزیابی شده‌باشد. اهداف جدید که آمریکا ادعا می‌کند در آنجا منافع حیاتی دارد به طور طبیعی می‌خواهند میزان جدی بودن مدعی را بیازمایند. هنگامی که چنین چالشهایی رخ دهد، بدین معناست که تهدید کافی نیست و اهداف آمریکا باید با اقدام نظامی مستقیم محافظت شود. سوابق تاریخی همچنین ممکن است تبعات منفی داشته باشد، همان‌گونه که خواهیم دید، این واقعیت که در مقابل قدرت نظامی آمریکا در ویتنام و جاهای دیگر از سوی قدرتهای نظامی ضعیفتر مقاومت موفقیت‌آمیزی صورت گرفت، بر اعتبار

۱- اصطلاح اعتبار و دشواری برای نخستین بار از سوی الکساندر جرج به کار رفت. بنگرید به :

George and Simons, *The Limits of Coercive Diplomacy*.

تهدید نظامی آمریکا در سالهای اخیر تأثیر منفی داشته است.<sup>(۱)</sup> دومین عامل محیطی که اعتبار تهدید نظامی آمریکا را شکل می‌دهد، وجود ویا فقدان حمایت عمومی از اقدام نظامی و بویژه وجود حمایت گسترده در بین اعضای کنگره است. همان‌گونه که در مورد ویتنام مشخص بود، مخالفت داخلی باعث می‌شود که آمریکا به تهدیداتش عمل نکند ویا در صورت عمل، نیروی افکار عمومی دیر یا زود (احتمالاً زودتر) باعث عقب‌نشینی می‌شود. این مسئله الزاماً بدان معنی نیست که هر مخالفتی، تهدیدها را بی‌تأثیر می‌کند؛ تأثیر مخالفتها بستگی به اهمیتی دارد که هدف در نظر گرفته شده به افکار عمومی اختصاص می‌دهد. از دوران ویتنام به بعد بندرت حمایت عمومی گسترده‌ای از ابتکارات آمریکا که شامل تهدید و یا به کارگیری نیروی نظامی باشد، صورت گرفته است (دست کم قبل از هدایت عملی و موفقیت‌آمیز عملیات). معمولاً شواهدی وجود دارد که رهبران خارجی، خود و مردمشان را قانع می‌کنند که آمریکاییها را می‌توان مجبور به عقب‌نشینی کرد.<sup>(۲)</sup>

سومین عامل محیطی که بر تصور اعتبار تهدید آمریکا تأثیر دارد، وجود و یا فقدان حمایت یک کشور ثالث از موضع آمریکا بوده است. مخالفت متحدان می‌تواند اراده آمریکا در عمل به تهدیدها و یا تداوم اقدام نظامی را سست کند؛ چون این بیم وجود دارد که آمریکا مجبور به پرداخت هزینه‌های مالی بیشتر در روابط مهمتر خود بشود. این عامل در سالهای اخیر به صورت فزاینده‌ای در ارزیابی تهدید یا به کارگیری نیرو مهم شده است، چون آمریکا به طور فزاینده‌ای از عمل بدون همراهی متحدانش در انواع موقعیتهای جدیدی که پس از

1- Barry M. Blechman and Stephen S. Kaplan, *Force Without War* (Washington : DC, Brooking Institution, 1978); Robert Jervis, Richard Ned Lebow, and Janice G. Stien, *Psychology and Deterrence* (Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1985); Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven : Yale University Press, 1966).

برخی از محققان بحث می‌کنند که سابقه توسل به زور تنها زمانی مفید است که منافع محوری آمریکا را منعکس کند. بنگرید به :

Alexander L. George and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice* (New York : Columbia University Press, 1974).

۲- برای بحثی در مورد نقشی که افکار عمومی در توانایی آمریکا در انجام اقدامات نظامی در خارج ایفا می‌کند، بنگرید به :

Jentleson, "Who, Why, What and How"; and J. Holl, "We the People Here Don't Want No War", in Aspen Strategy Group, *The United States and the Use of Force*.

جنگ سرد پدید آمده، امتناع کرده است. همانند سایر شرایط ایجاد کننده، آنچه که در این مورد مهم است، حمایت متحدان نیست، بلکه تصور رهبران کشور هدف از این عامل است. به طور مثال، در توضیح باور صدام حسین از تهدیدهای آمریکا در طول منازعه جنگ خلیج فارس، ریچارد چنی، وزیر دفاع قبلی بیان کرد که صدام باور داشت که آمریکا هرگز نمی تواند عملیات نظامی در عراق انجام دهد، چون کشورهای عرب متحد با آمریکا در چنین شرایطی اتحاد را ترک خواهند کرد.<sup>(۱)</sup>

آخرین عامل مؤثر بر اعتبار تهدیدهای آمریکا، شهرت رئیس جمهور و سایر مقامات بلند پایه آمریکاست. ادبیات محققانه در ارزیابی اهمیت این عامل صراحتی ندارد و مطالعات موردی که در این پروژه انجام شده مسئله را روشن نکرده است. در پاسخ بوش یا کلینتون به تهدیدها، هیچ تفاوت قابل تشخیصی که به نظر برسد به شهرت آنها مربوط باشد، دیده نشده است. به نظر می رسد که ویژگیهای اساسی اعتبار آمریکا و خود موقعیت، اهمیت بیشتری دارد.

**ویژگی تهدید:** سایر عواملی که در اعتبار تهدیدها مشارکت دارند، به روشی که تهدیدها طبق آن عمل می کنند، ارتباط دارد. مسئله ضرورت و فوریت باید بخشی از تهدید باشد و گرنه رهبران کشور هدف باور می کنند که استراتژی تأخیر و عمل نکردن روش مناسبی است تا از پذیرش درخواستها سرباز زد. دادن ضرب الاجل، مهم به نظر می رسد.<sup>(۲)</sup> در سال ۱۹۸۹ مانوئل نوریه گا مرد قدرتمند پاناما بخوبی دریافت که آمریکا برکناری وی از قدرت و اعاده دموکراسی را ترجیح می دهد، ولی چون آمریکا از مذاکرات سازمان کشورهای آمریکایی (OAS) با نوریه گا حمایت کرد و هیچگاه نسبت به برکناری حتمی نوریه گا تهدیدی را طرح نکرد، نوریه گا سخنان آمریکارا به عنوان سروصدا تفسیر کرد و تمرینهای نظامی تشدید یافته آمریکا در منطقه کانال سوئز را صرفاً به عنوان یک ژست قلمداد کرد.<sup>(۳)</sup>

1- Interview by Barry Blechman with Richard Cheney, 15 January 1997. See Janice G. Stein, "Deterrence and Compellence in the Gulf, 1990-1991 : A Failed or Impossible Task? *International Security* 17 (Fall 1992); 2; and George and Simons, *The Limits of Coercive Diplomacy*.

2- George and Simons, *The Limits of Coercive Diplomacy*.

3- R.L. Grant, *Operation Just Cause and the U.S. Policy Process*, RAND Note N-3265-AF (Santa Monica, CA : RAND Corporation, 1991); Frederick Kempe, *Divorcing the Dictator: America's*

تهدیدهای شفاهی زمانی مؤثرتر خواهند بود که با اقدامات نظامی ملموس همراه باشند، مرحله‌ای که بیانگر جدیت آمریکا در مورد تعهداتش باشد. نه تنها حرکات و یا سایر اعمال واحدهای نظامی، که تواناییهای واقعی خود را نشان می‌دهند، می‌تواند از این طریق تهدیدها را به واقعیت نزدیک کند، بلکه نمایش عزم رئیس جمهور در پرداخت هزینه‌ها در چنین موقعیتی نیز اعتبار در خواستهای شفاهی را افزایش می‌دهد. در این زمینه هرچه از تعهدات مورد نظر حمایت عملی بیشتری نشان داده شود، احتمال موفقیت تهدید بیشتر می‌شود. بنابراین بلچمن و کاپلان<sup>(۱)</sup> دریافتند که به کارگیری نیروهای زمینی در صحنه‌های بالقوه عملیات، نسبت به کاربرد سایر ابزارها اعتبار بیشتری به تهدیدها می‌دهد چون به کارگیری نیروهای زمینی با قراردادن سربازان آمریکایی در خطر نسبت به حرکت نیروی دریایی بیشتر بیانگر عزم پرداخت بهای سیاسی است. همچنین، بسیج نیروهای ذخیره نظامی، ابزار مؤثری در افزودن اعتبار تهدیدها است. مختل کردن زندگی شهروندان آمریکایی با قراردادن آنها در وظایف فعال، جداسازی آنها از خانواده و محل کارهایشان، بیانگر قطعیت عزم رئیس جمهور در پرداخت بهای سنگین سیاسی در تداوم این راه است.

**دشواری درخواست:** عرصه و خصوصیت هر تهدید، اعتبار آن در ذهن، رهبران کشور هدف را تعیین می‌کند. ولی اینکه یک رهبر خارجی، در خواست آمریکا را اجابت کند یا نه، به درجه دشواری خود در خواست نیز بستگی دارد. اگر قرار است در خواستی مؤثر باشد، باید مشخص باشد، به روشنی عنوان شود و در عباراتی بیان شود که برای کشور مقابل قابل فهم باشد. هیچ محدودیتی در تعداد موردهایی وجود ندارد که در آنها، کشورهای هدف تهدید نظامی، نقضای مورد نظر را درک نکرده باشند و بنابراین نتوانسته باشند در خواستهای آمریکا را اجابت کنند، حتی اگر آنها بخواهند که در خواستها را اجابت کنند.<sup>(۲)</sup>

به علاوه، اجابت یک درخواست می‌تواند برای رهبران کشور هدف، کم و بیش سخت باشد. این ارزیابی تا حدی به مفاد ویژه درخواست بستگی دارد. در واقع درخواست چیست؟ برخی از درخواستها از طرف هدف رضایتبخش نیست. در برخی موارد آمریکا (و سایر کشورها) موقعیت را اشتباه تفسیر می‌کنند، و اقداماتی را تقاضا می‌کنند که کشور هدف

---> *Bungled Affair with Noriega* (New York : Putnam, 1990); and J.B. Treaster, "Noriega Military Command Belittles General", *New York Times*, 27 December 1989.

1- Blechman and Kaplan, *Force Without War*.

2- Paul G. Lauren, "Coercive Diplomacy and Ultimata : Theory and Practice in History" in Alexander L. George and William E. Simons, eds., *Limits of Coercive Diplomacy*.

تهدید، توانایی انجام آن را ندارد. به طور مثال، این مسئله می‌تواند در مورد رابطه آمریکا با شوروی در خاورمیانه در دهه ۶۰ و ۷۰ صادق باشد که آمریکا مکرراً تهدید می‌کرد، ولی به نظر می‌رسید که توانایی شوروی در تأثیر بر گروه‌ها و ملت‌های خاص عرب را اشتباه ارزیابی کرده بود.<sup>(۱)</sup>

دخالت دادن مشوق‌های مثبت در استراتژی دیپلماتیک آمریکا، روش مهمی در پیشبرد تصور رهبران کشورهای هدف از درخواست‌های آمریکاست. مشوق‌های مثبت نه تنها برداشتها از خود در خواست را تغییر می‌دهد، بلکه بهانه‌ای سیاسی را نی در اختیار کشور هدف قرار می‌دهد که آنچه که آنها خود طالب‌اند، انجام دهند: قبول درخواست آمریکا.

برداشت رهبر هدف از دشواری در خواست، همچنین از میزان روشن بودن عقب‌نشینی در خواست شده تأثیر می‌پذیرد. فارغ از اصل خود مسئله، اگر کشوری بتواند در خفا در خواست‌ها را بپذیرد، بسیار آسانتر است، چون هزینه‌های سیاسی زیادی را تحمیل نمی‌کند. هرگونه عقب‌نشینی واضح و تحقیر آمیز، عمدتاً به عنوان مسئله‌ای طرح می‌شود که به هر بهایی در مقابل آن مقاومت می‌شود.<sup>(۲)</sup>

در بسیاری از مطالعات مشخص شده است که تهدید و یا به کارگیری محدود نیرو زمانی مؤثرتر به نظر می‌رسد که رفتار در خواست شده از یک هدف فقط آن باشد که آن کشور تهدید‌هایی را که به عمل آورده و یا قول آن را داده، جامه عمل نپوشاند. این مسئله تابع عامل وضوح است. تهدید‌های بازدارنده نسبت به تهدید‌های اجبارکننده موفقتر است. تهدید‌های اجبارکننده مستلزم انجام اعمال مثبت هدف است و بنابراین عمل واضحی است. از طرف دیگر، تهدید بازدارنده معمولاً مشخص نیست و نمی‌توان تعیین کرد در صورت عدم حضور تهدید آمریکا، آیا کشور هدف، عمل مورد نظر را انجام می‌داد و یا انجام نمی‌داد. در اواخر دهه ۵۰ و اوایل دهه ۶۰ اگر آمریکا تهدید نمی‌کرد که در صورت تسخیر برلن غربی از سوی شوروی با نیروی نظامی مقابله می‌کند، آیا شوروی چنین کوششی را انجام می‌داد؟ هیچ‌کس نمی‌تواند با قطعیت سخن بگوید. بنابراین تهدید‌های بازدارنده موفقتر ظاهر شده‌اند، چون آنها در مواردی به کار رفته‌اند و از اعمالی ممانعت کرده‌اند که هیچ‌گاه رخ نداده است. به علاوه

1- Lawrence L. Whetten, *The Canal War : Four Power Conflict in the Middle East* (Cambridge, MA : MIT Press, 1974).

۲- برای تأثیر درجه سختی و لطامت بر کارایی تهدید، بنگرید به :

George and Simons, *The Limits of Coercive Diplomacy*.

در موارد بازدارنده، که در آنها اعمال بازداشته شده ممکن بود (در صورت فقدان تهدید) رخ دهد، از لحاظ سیاسی برای کشورهای هدف عقب‌نشینی آسانتر است، نیازی به انجام آن در ملاً عام نیست، و (کشور) هدف همواره می‌تواند ادعا کند که بدون توجه به تهدید آمریکا، هیچ‌گاه چنین عملی را انجام نمی‌داده‌است. هنگامی که تهدید آمریکا، نیازمند انجام عمل مثبت از سوی (کشور) هدف باشد (به طور مثال خروج از کویت)، عقب‌نشینی باید در ملاً عام صورت پذیرد و ممکن است پیامدهای مهلکی در سیاستهای ملی و یا منطقه‌ای داشته‌باشد.

### قدرت تهدید

تمامی این شرایط ایجادکننده (عرصه تهدید، ویژگی تهدید، و درجه دشواری تهدید) در درک رهبران هدف از هزینه‌ای که در صورت پذیرش و یارد در خواست آمریکا باید پردازند، مشارکت دارد. به قول آلکساندر جرج، یک تهدید مؤثر باید به نسبت در خواست، قدرت داشته‌باشد. این بدان معناست که در صورت عملی شدن تهدید، شرایطی ایجاد می‌شود که برای کشور هدف بسیار بدتر از شرایطی است که در صورت فقدان پذیرش در خواست آمریکا ایجاد می‌شود. به طور مثال اگر در خواست آن باشد که حاکم باید حکومت را واگذار کند، تنها تهدید مؤثر باید آن باشد که در صورت عدم انجام چنین کاری، حاکم کشته می‌شود و یا شرایطی ایجاد می‌شود که حاکم باید کشته شود. هر تهدیدی که قدرتش کمتر باشد (حتی اگر به اجراء آید) وضعیت بدتری ایجاد نمی‌کند و احتمالاً بهتر از پذیرش در خواست است؛ البته این ارزیابی، از فیلتر برداشت هدف از اعتبار تهدید عبور می‌کند. این احتمال چقدر قوی است که تنبیه پیش‌بینی شده عملی شود. اگر این تصور به وجود آید که تهدید کاملاً بی اعتبار است، هزینه‌های پیش‌بینی شده اجابت نکردن پایین خواهد بود. اگر عرصه و خصوصیت تهدید به متبلور شدن تهدید اضافه شود، دشواری در خواست به نسبت هزینه‌های عدم اجابت (در خواست) به دقت سنجیده می‌شود و هر تهدید به اندازه کافی قوی در یک بازیگر خردمند، اجابت را ضروری می‌سازد.

### مطالعات موردی

تمامی این شرایط ایجادی در تمامی هشت مورد عمده‌ای که در دوران بوش و اولین دوره کلینتون از نیروی نظامی برای تهدید استفاده شده و یا از آنها برای حمایت از دیپلماسی استفاده محدود شده‌است، مورد بررسی قرار گرفته‌است. گرچه مؤلفان (این مقاله) هر مورد

را به صورت گسترده‌ای بررسی کرده‌اند، ولی در این مقاله فقط خلاصه‌ه‌ریک از موارد ذکر شده‌است. خلاصه‌ها، یافته‌های اصلی را نشان می‌دهند.

### پاناما ۱۹۸۹-۱۹۹۰<sup>(۱)</sup>

مانوئل نوریه‌گا، دیکتاتور پاناما، در طول سالهای زیادی عامل سیاست آمریکا در آمریکای مرکزی بود. در اواخر دهه ۸۰ با پایان یافتن مسئله نیکاراگوئه ارزش وی کاهش یافت و وی به‌طور فزاینده و آشکاری وارد کارتل‌های موادمخدر کلمبیا شد. پس از آنکه وی در فوریه ۱۹۸۸ به دلیل قاچاق موادمخدر و جعل و انتقال اسکناس در آمریکا تحت تعقیب قرار گرفت، ابتدا در حکومت ریگان و سپس در حکومت بوش تصمیم گرفته شد که برکناری او از حکومت پیگیری شود. با افزایش تنش بین دو کشور در سالهای ۱۹۸۹ و ۱۹۹۰، نیروهای دفاعی پاناما، یکی از منابع اصلی قدرت نوریه‌گا، شروع به آزار نیروهای نظامی آمریکا در پاناما و در منطقه کانال کردند، همچنین اپوزیسیون دمکراتیک در پاناما را تحت فشار قرار دادند.

دولت آمریکا به دلیل انتخابات ریاست جمهوری، تا سال ۱۹۸۹ هیچ فشار جدی را علیه نوریه‌گا اعمال نکرد. از آوریل همان سال آمریکا کوشید تا نشان دهد که نوریه‌گا را به عنوان یک حاکم غیرقانونی می‌شناسد و از او می‌خواهد که خود را تسلیم کند. آمریکا علیه پاناما تحریم‌های اقتصادی اعمال کرد؛ ۱۰ میلیون دلار به صورت کمک مخفیانه به احزاب مخالف پانامایی برای حمایت از آنها در انتخابات ریاست جمهوری اختصاص داد؛ و ناظران انتخاباتی انتخاب کرد. پس از دستکاری نوریه‌گا در انتخابات، آمریکا مجموعه‌ای از اقدامات دیپلماتیک، شامل فراخواندن سفیر خود از پاناما را آغاز کرد. دولت بوش از طریق سازمان دولتهای آمریکا (OAS) برای استعفای نوریه‌گا مذاکره کرد و همچنین یک سلسله تمرینات نظامی و سایر اقدامات در منطقه کانال انجام داد که قصدش نمایش حضور نظامی آمریکا بود. نوریه‌گا به عدم پذیرش درخواست آمریکا ادامه داد و در مقابل انجام یک کودتا، که آمریکا نقش جزئی در آن داشت، مقاومت کرد. پس از کشته شدن یک افسر نیروی دریایی آمریکا در دسامبر ۱۹۸۹، بوش سریعاً به نیروهای مسلح آمریکا اجازه داد تا به پاناما حمله، و نوریه‌گا را

1- News Reports; Powell with Persico, *My American Journey*, Baker and DeFrank, *The Politics of Diplomacy*, Grant, *Operation Just Cause and the U.S. Policy Process*, Woodward, *The Commanders and Kempe, Divorcing the Dictator*.

دستگیر کنند و او را برای محاکمه به آمریکا بیاورند.

بنابراین، در این مورد، هم دیپلماسی و هم تهدید نظامی شکست خورد و کاربرد مستقیم نیروی نظامی در جنگ برای تحقق اهداف آمریکا ضروری شد. چرا چنین شد؟ علت اصلی به عرصه و خصوصیت خود تهدید مربوط می‌شود. علی‌رغم بیانات متعدد رهبران آمریکا که نمایانگر آن بود که آنها معتقدند نوریه‌گا باید برکنار شود و وی را حاکمی غیرمشروع محسوب می‌کنند، هرگز بروشنی و به صورت مشخص بیان نشد که اگر نوریه‌گا خواست آمریکا مبنی بر انصراف از قدرت را اجابت نکند، آمریکا به این کشور حمله خواهد کرد و وی را سرنگون می‌کند.<sup>(۱)</sup> به طور مختصر، هیچ هزینه‌ای برای عدم اجابت در خواست آمریکا تعیین نشده بود و از این رو، تهدید قدرتمندی صورت نگرفته بود. در خواست ایالات متحده، برکناری نوریه‌گا از حکومت بود و گرچه اشاراتی مبنی بر تهدید به اخراج وی از جانب نیروی نظامی از سوی مقامات آمریکا طرح شده بود، اما این ادعا هیچ‌گاه بوضوح بیان نشد، و هیچ ضرب‌الاجلی نیز برای پذیرش در خواست آمریکا مبنی بر ترک مقام تعیین نشده بود. به نوریه‌گا اجازه داده شده بود که ماهها بدون هیچ تنبیه آشکاری اقدامات را به تأخیر اندازد، همچنین تقاضای شفاهی آمریکا به طور مستقیم با اعمال نظامی ملموس حمایت نمی‌شد. گرچه نیروهای تقویتی به منطقه کانال ارسال شد و برخی از تمرینات صورت گرفته بود، ولی همه آنها از سوی مقامات آمریکایی بی‌اثر شد و مقامات آمریکایی آنها را در چارچوب ملاحظات کلی امنیت منطقه کانال و خرابی روابط آمریکا-پاناما توضیح دادند.<sup>(۲)</sup> کولین پاول بیان کرده است که اقدامات نظامی محدود آمریکا در سالهای ۱۹۸۸ و ۱۹۸۹ احتمالاً برداشت قبلی نوریه‌گا مبنی بر اینکه آمریکا مردد است و وی می‌تواند بر سرکار بماند را تقویت کرد.<sup>(۳)</sup> وقتی که نیروهای مهاجم آماده شدند، این عمل در خفا انجام شد و در حمایت از یک التیماوم مبنی بر تسلیم نوریه‌گا و یا اخراج وی زور به کار گرفته نشد. قطعاً این رهیافت از جانب اصول و اینبرگر مبنی بر چگونگی مؤثرسازی قدرت نظامی تعیین شده بود.

برای مقامات آمریکا تهدید مؤثر در این مورد مشکلتر بود چون پذیرش تقاضا برای هدف، بی‌نهایت سخت بود. از نوریه‌گا در خواست شده بود کناره‌گیری کند؛ این یک مورد

۱- حتی بوش در یک کنفرانس خبری در ۱۳ اکتبر ۱۹۸۹ گفت که به کارگیری نیرو در پاناما «یک بحث احمقانه بود که افراد بسیار اندیشمندی آن را ایجاد کردند».

Transcript printed in *New York Times*, 14 October 1989.

2- Kevin Buckley, *Panama : The Whole Story* (New York : Simon & Schuster, 1991).

۳- مصاحبه باری بلچمن با ژنرال کولین پاول در ۲۱ فوریه ۱۹۹۷.



بازدارندگی نبود، بلکه یک موقعیت اجبارکننده بود. تنها یک تهدید قدرتمند و واضح می توانست شانس موفقیت داشته باشد، و در این مورد، کشور هدف واقعاً درک نکرد که با یک تهدید جدی آمریکا روبه روست.

به طور خلاصه در مورد پاناما، به علت شکست آمریکا در واضح سازی تهدید اجبارکننده اش، هیچ مسئله معینی وجود نداشت. آمریکا علناً عملی را که در صورت اجابت نشدن تقاضایش آماده انجام آن بود، اعلان نکرد. همچنین عزم معتبری برای اجرای درخواستش نشان نداد. هیچ ضرب الاجلی برای انجام عمل نوریه گاه تعیین نشد. هدف آمریکا، نوریه گاه، هیچ گاه مجبور به درک جدیت رهبران آمریکا نشد تا اینکه دیگر برای وی دیر شده بود که دریابد رهبران آمریکا مصمم به تغییر وی هستند.

### روابط آمریکا با عراق ۱۹۹۶-۱۹۹۰<sup>(۱)</sup>

هشت ماه پس از عملیات نظامی موفقیت آمیز در پاناما، دولت بوش با چالش بسیار بزرگتری در خلیج فارس روبه رو شد. در این مورد تهدید به کارگیری نیرو عنصر اساسی استراتژی آمریکا از همان آغاز بحران بود. بوش و تمام مقامات رسمی ارشد به طور مرتب و روشن بیان می کردند که اگر صدام حسین نیروهای عراقی را از کویت خارج نکند، آمریکا با همکاری متحدانش آماده اخراج آنها با نیروی مسلح اند. تهدید در تمام مدت باقیمانده سال ۱۹۹۰ با بسیج و به کارگیری نیروهای گسترده آمریکا و متحدانش در منطقه معتبرتر می شد؛ عملیاتی که هیچ شکی در ذهن صدام حسین به جا نمی گذاشت که رئیس جمهور آماده پذیرش ریسک سیاسی بزرگی برای اجرای تهدید است. به علاوه، اعتبار رئیس جمهور با هدایت یک اتحاد گسترده که از جانب آمریکا حمایت می شد و شامل کشورهای عرب و متحدان سنتی آمریکا بود، و با اخذ مجوز اقدام نظامی از سازمان ملل و صدور مجوز اقدام نظامی آمریکا از کنگره و با اعلان یک ضرب الاجل واضح و آشکار برای اجابت درخواست آمریکا تقویت می شد. سرانجام آمریکا قبل از آغاز تهاجم نظامی دست به یک نبرد هوایی زد،

1- Lawrence Freedman and Efraim Karsh, *The Gulf Conflict, 1990-1991* (Princeton : Princeton University Press, 1993); BBC World Service, *Gulf Crisis Chronology* (Essex, UK : Longman Current Affairs, 1991); Ofra Bengio, ed., *Saddam Speaks on the Gulf Crisis : A Collection of Documents* (Tel Aviv, Israel : Moshe Dayan Center, 1992); Baker and Defrank, *The Politics of Diplomacy*, Woodward, *The Commanders*, and Powell with Persico, *My American Journey*.

که حتی شواهد بیشتری از قدرت نظامی به نمایش می‌گذاشت و یک فرصت نهایی به عراق می‌داد که قبل از بیرون انداخته شدن از کویت، عقب‌نشینی کند. (به نظر می‌رسید) عرصه و خصوصیت تهدید آمریکا، موفقیت را پیش‌بینی کرده بود. با وجود این، تمام این ابزارها شکست خورد. سرانجام ارتشهای آمریکا و متحدین مجبور به تهاجم به کویت و اخراج عراق با استفاده از نیروی قهریه شدند. چرا چنین شد؟ گرچه احتمالات متفاوتی به ذهن متبادر می‌شود ولی به علت شفاف نبودن رژیم عراق، پاسخ هیچ‌گاه روشن نخواهد شد.

ممکن است علی‌رغم نمایش آشکار قدرت نظامی آمریکا در صحنه عملیات، صدام هنوز قدرت نظامی آمریکا نسبت به عراق را کم ارزیابی کرده باشد. ممکن است وی باور داشته باشد که بوش قبل از اجبار کامل عراق به خارج شدن از کویت به علت تلفات سنگین آمریکاییها مجبور به اتمام مخاصمات خواهد شد (و یا افکار عمومی آمریکا و متحدان این اجبار را به وجود می‌آورد) و در نتیجه، جنگ غیرمحمتمل است. در این صورت، وی بیش از حد بر مخالفان کاربرد نیروی نظامی پیش از کسب مجوزهای قانونی حساب باز کرده بود و همچنین اتحادی را که برای جنگ ایجاد شده بود، شکننده تصور می‌کرد.<sup>(۱)</sup> وی همچنین میزان قدرت آمریکا و متحدانش را درک نکرده بود. ریچارد چنی، وزیر دفاع بعدی عقیده دارد که اطرافیان صدام از ارائه خبرهای بدو یا ارزیابیهای منفی به او هراس داشتند؛ چون وی چنین پیام‌آورانی را خیانتکار قلمداد می‌کرد.<sup>(۲)</sup>

در عوض، تهدید آمریکا هم به اندازه کافی نسبت به درخواست ارائه شده قوی نبود. آمریکا هیچ‌گاه تهدید نکرد که در صورت عدم خروج نیروهای اشغالگر عراقی از کویت، صدام را سرنگون می‌کند و یا رژیم وی را منهدم می‌سازد.<sup>(۳)</sup> تهدید عمداً در حد انهدام و یا اخراج نیروهای عراقی در کویت محدود ماند، این مسئله تا حدی به علت آن بود که متحدان عرب ائتلاف نمی‌توانستند از تهدید بزرگتر انهدام رژیم عراق حمایت کنند. از دید صدام، و

1- Bengio, *Saddam Speaks on the Gulf Crisis*.

۲- مصاحبه باری بلچمن با ریچارد چنی در ۱۵ ژانویه ۱۹۹۷.

۳- به هر حال چنین پیشنهادی بود که آمریکا باید برای ممانعت عراق از به کارگیری سلاحهای شیمیایی چنین تهدیدی را طرح کند. بنگرید به :

James Baker's comments on his Geneva meeting with Tariq Aziz in January 1991, in *The Gulf War*, a BBC/WGBH Frontline coproduction, written and produced by Eamonn Matthews (Seattle : PBS Video, 1996).

در عرصه دید استراتژیک وی، یک شکست نظامی همراه با حفظ قدرت، نسبت به یک عقب‌نشینی تحقیرآمیز ترجیح دارد. وی ابتدا در محاسبه اشتباه کرد و باور داشت که آمریکا برای اخراج وی از کویت اقدامی نخواهد کرد ولی پس از آن، هنگامی که اشتباه خود را دریافت، احتمالاً محاسبه کرده بود که در چارچوب اهداف کلی اش در منطقه و در شرایطی که بتواند قدرت خود را در بغداد حفظ کند، بهتر است که به صورت نظامی از نیروهای انبوهی که علیه وی صف‌آرایی کرده‌اند، شکست بخورد تا به درخواستهای آمریکاتن در دهد.<sup>(۱)</sup> اگر این تحلیل درست باشد، تنها تهدید معتبر، یعنی انهدام صدام و رژیم وی می‌توانست آن قدر قوی باشد که بدون استفاده مستقیم از نیروهای نظامی در جنگ، هدف (آزادسازی کویت) را تأمین کند، بدون چنین تهدید قدرتمندی، صدام هرگز با یک مسئله تعیین‌کننده روبه‌رو نمی‌شد.

به علت این پیامد مبهم (پیروزی نظامی آمریکا در عین بقای سیاسی صدام) از زمان پایان خلیج فارس، تهدید و به کارگیری نیرو به صورت یک عنصر محوری در روابط آمریکا با عراق باقی مانده است. بلافاصله پس از جنگ، آمریکا و متحدانش از طریق سازمان ملل عمل کردند و برای حمایت از کردها به شمال عراق وارد شدند و برای حمایت از اقلیت کرد و شیعه در برابر نیروی هوایی عراق یک منطقه ممنوعه پروازی در شمال و جنوب عراق ایجاد کردند. هر دو عمل با حمایت پنهان از عناصر شورشی در هر دو منطقه برای بی‌ثبات کردن رژیم صدام همراه بود. منطقه ممنوعه پروازی از طریق گشت رزمی هوایی و گهگاه حملات موشکی و هوایی علیه رادارها، موشکهای زمین به هوا و امکانات فرماندهی به اجرا درآمد. چنین پیشامدی در دوران اولین دوره حکومت کلینتون در سپتامبر ۱۹۹۶ رخ داد، هنگامی که آمریکا یکبار دیگر به پایگاههای دفاع هوایی در جنوب عراق حمله کرد. این بار این حمله در پاسخ به دخالت عراق در منازعه بین دو گروه کرد در شمال عراق صورت گرفت. آمریکا عنوان داشت که اقدام نظامی عراق غیرقابل قبول است و با تقویت نیروهایش در منطقه خلیج (فارس) و آغاز حمله موشکهای کروز به پایگاههای دفاع هوایی جدیداً بازسازی شده عراق در جنوب بدان پاسخ گفت. آمریکا هیچ اقدام نظامی مستقیمی در منطقه کردها انجام نداد. هنگامی که به نظر می‌رسید صدام به مقابله با دستور آمریکا در لزوم رعایت منطقه ممنوعه پروازی در جنوب برخاسته است، آمریکا تهدید کرد که ضربات هوایی مخربتری را علیه عراق وارد می‌آورد و هواپیماهایی را به منطقه منتقل کرد که می‌توانستند چنین کاری را

1- Stein, "Deterrence and Compellence in the Gulf", 2.

انجام دهند. به نظر رسید که صدام در خواست آمریکا را اجابت کرد. پیش از آن در یک پیشامد منحصر به فرد در دوران حکومت کلینتون، آمریکا در تلافی توطئه سازمان جاسوسی عراق در ترور رئیس جمهور سابق، بوش در خلال دیدارش از کویت، حملات موشکی کروز را علیه عراق آغاز کرد. توطئه قبل از آن که ترور انجام پذیرد، فاش شد. ولی آمریکا برای تنبیه و ممانعت از پیشامدهای بعدی، عراق را تنبیه کرد. حملات موشکهای کروز که شامل یک ضربه به سر فرماندهی اطلاعات نظامی عراق بود، که گفته می‌شد در توطئه نقش داشتند، به این قصد انجام گرفت که به صدام خاطر نشان کنند که چنین اعمال تروریستی و عملیات مخفی مشابه تحمل نخواهد شد.

یک تهدید نمایشی تر نیروهای نظامی آمریکا در خلیج فارس در اوت ۱۹۹۴ صورت گرفت؛ در آن زمان آمریکا در پاسخ به حرکت نیروهای زرهی عراق به سمت کویت، تعداد معتناهی از نیروهای دریایی، زمینی و تکاوران هوایی را در خلیج فارس به کار گرفت و بیان کرد که در مقابل هر تهاجمی با نیروی نظامی مقابله خواهد کرد. آمریکا از زمان جنگ ۱۹۹۱ تواناییها و امکاناتی را خلیج فارس فراهم آورده و از حرکتهای زرهی عراق برای تقویت حضور خود در آنجا و بازداری از هر تهاجم جدید به کویت استفاده کرده است. نیروهای عراقی بلافاصله پس از ورود نیروهای تقویتی آمریکا عقب کشیده شدند و دولت کلینتون ادعا کرد که تهدیدهایش مؤثر بوده است. این ادعا اثبات نشده است. به هر حال همان گونه که بسیاری از ناظران بیان داشته‌اند، رهبر عراق نمی‌توانست تجربه سال ۱۹۹۱ را با وضعیت بسیار ضعیفتر نیروهای مسلح عراق، و آمادگی بسیار بیشتر آمریکا و متحدانش در سه سال بعد تحمل کند.

این بخش از وقایع، بیانگر شواهد جالبی درباره دشواری استفاده از تهدید نظامی است. آمریکا در هر صحنه موفق ظاهر شده است: منطقه ممنوعه پروازی عموماً مورد رعایت قرار گرفته است؛ از زمان انتقام توطئه طراحی شده بر علیه بوش هیچ توطئه تروریستی علیه اهداف آمریکایی که به عراقیها نسبت داده شود وجود نداشته است، و از ۱۹۹۴ هیچ تهدید واضحی علیه کویت صورت نگرفته است. ولی در عرصه استراتژیک و وسیعتر، آمریکا شکست خورده است. اگر رژیم صدام سقوط می‌کرد و یا تغییرات اساسی در رفتار صدام به وجود می‌آمد (مثلاً اجابت توأم با رغبت خواستهای آمریکا) منافع آمریکا بهتر تأمین می‌شد. ولی رژیم صدام به نادیده گرفتن قطعنامه‌های سازمان ملل و موافقتنامه‌ای که جنگ را خاتمه بخشید، ادامه داد؛ به ایجاد وحشت در اقلیتها تداوم بخشید. به سیاستهای خصمانه در قبال

کویت و سایر کشورهای منطقه ادامه داد و متناوباً از لحاظ سیاسی به چالش با آمریکا تداوم بخشید. به طور خلاصه، مجبور به پیگیری هدف محدودتری شد: مهار. به قول یکی از مقامات آمریکا: دیپلماسی و اقدامات نظامی در بهترین حالت "صدام را در جعبه نگه داشت".

علی‌رغم این واقعیت که اکثر شرایط ایجاد کننده برای سیاست آمریکا مثبت بود، این شکست‌ها به وقوع پیوست. اکنون سابقه‌ای برای این اعمال وجود دارد؛ عموم آمریکاییان بسیار حامی هستند و متحدان به طور عموم همکاری می‌کنند و هنگامی که همکاری نکنند، آمریکا یک‌جانبه عمل می‌کند. تمام شرایط ایجاد کننده که عرصه و خصوصیت تهدید را معین می‌کنند، مثبت هستند. در حالی که در خواسته‌های ارائه شده از جهت شدت، متفاوت‌اند، هیچ‌یک طاقت فرسا نیستند. بنابراین به نظر می‌رسد که شکست [آمریکا] نتیجه قدرت تهدید نسبت به تقاضا باشد. آمریکا و متحدانش، همان‌گونه که در جنگ خلیج فارس عمل کردند، نتوانستند تهدیدی را طرح کنند که منافع استراتژیک در ازمدتشان را تأمین کند. واضح است که آمریکا نمی‌خواهد که با نیروی اسلحه رژیم صدام را سرنگون کند و یا در خواسته‌های جاه‌طلبانه تری را اجرا کند.

ضعف موضع آمریکا و متحدان در واقعه سال ۱۹۹۶ آشکار گردید. در پاسخ به عمل نظامی عراق علیه یک گروه کردی در شمال، که رهبران آمریکا آن را غیرقابل قبول خوانده بودند، آمریکا تنها یک حمله سمبولیک را علیه تأسیسات دفاع هوایی عراق در جنوب-بسیار دورتر از منازعه کردی انجام داد. این بار اکثر متحدان خواهان همراهی با عمل آمریکا نبودند و مخالفت‌های آشکار، ائتلاف را تضعیف کرد. هنگامی که صدام به مقابله با درخواست آمریکا در باره منطقه ممنوعه پروازی جنوبی برخاست، بحران رو به وخامت گذاشت؛ هنگامی که وی سرانجام تسلیم شد، اهداف استراتژیک گسترده‌تر آمریکا در مورد مهار تهدید شد. صدام کنترل خود بر مناطق مهم شمال را برقرار کرد و مخالفان کرد را خلع سلاح کرد. یکبار دیگر تقاضاهای آمریکا به حد کافی قوی نبود تا صدام را به یک مرحله تعیین کننده برساند.

در پایان سال ۱۹۹۷، صدام ورود شهروندان آمریکایی را در گروه بازرسان تسلیحات انهدام جمعی سازمان ملل عراق را که بر اساس موافقتنامه پایان جنگ عمل می‌کردند، ممنوع ساخت. وی همچنین از دادن اجازه بازرسی از برخی نقاط خاص مانند کاخ‌های ریاست جمهور نیز امتناع کرد. در ژانویه ۱۹۹۸ مقامات عراقی از دادن اجازه کار به یک گروه بازرسی

ویژه امتناع ورزیدند. این گروه از سوی یک آمریکایی رهبری می‌شد که عراق وی را متهم به جاسوسی کرده بود. آمریکا و برخی از متحدانش یکبار دیگر تهدید کردند که حملات هوایی انجام خواهند داد و سرانجام دبیرکل سازمان ملل، کوفی عنان، موفق به مذاکره در مورد یک قرارداد شد که (بر اساس آن) بازرسی از سرگرفته شد و از رویارویی عمده ممانعت کرد، ولی موفق به حل مسئله نگردید.

### سومالی ۱۹۹۲-۱۹۹۵<sup>(۱)</sup>

دخالت مصیبت‌بار آمریکا در سومالی احتمالاً بیش از هر مسئله‌ای در دوران اخیر، تصور جهانی از کارایی و قدرت نظامی آمریکا را تضعیف کرده است. اقدامات آمریکا در سومالی بیش از هر چیز دیگر بر محاسبات رهبران هائیتی و بوسنی تأثیر گذاشت که به طور همزمان درگیر تهدیدهای آمریکا بودند.

در سومالی، عمدتاً در نتیجه عدم توجه به سطح سیاسی، آمریکا به نیروهای مسلحش اجازه داد که مأموریت اصلی انسان‌دوستانه خود را به اقدامات اجبارکننده در جهت اجرای توافقنامه صلح در درگیری سیاسی موجود از طریق خلع سلاح گروه‌ها در بخش خاصی از کشور تبدیل کند. پس از مقاومت یک گروه و قتل ۲۴ عضو پاکستانی نیروهای حافظ صلح سازمان ملل متحد، آمریکا یک تهاجم نظامی کم شدت علیه آن گروه را آغاز کرد. پس از آنکه نیروهای آمریکادر اکتبر ۱۹۹۳ متحمل یک شکست تاکتیکی شدند، واشنگتن بلافاصله اهدافش را محدود، و اعلان کرد که تمام نیروهای آمریکایی را از سومالی بیرون خواهد برد. هنگامی که نیروهای آمریکایی نقش سیاسی بزرگتری را برعهده گرفتند، مأموریت بی‌نهایت مشکل شد. اکثر شرایط ایجابی در زمینه عرصه تهدید منفی بودند. هیچ سابقه مهمی از دخالت آمریکا در سیاست سومالی وجود نداشت و مردم آمریکا از مأموریت‌هایی فراتر از محدوده (کمک‌های) بشردوستانه اولیه حمایت نمی‌کردند. سایر کشورهایی که سربازانی در نیروهای سازمان ملل داشتند، بشدت از برعهده گرفتن هر عملی که به مفهوم تهدید به منازعه بود، خودداری می‌کردند. درجه دشواری در خواست، زمانی که تهاجم آمریکا علیه

1- Baker and DeFrank, *The Politics of Diplomacy*, Powell with Persico, *My American Journey*, and Barry M. Blechman and J.M. Vaccaro, *Towards an Operational Strategy of Peace Enforcement : Lessons from Interventions and Peace Operations* (Washington, DC : Defense Forecasts International, 1995).

محمد فرح عیدید آغاز شد، بسرعت تصاعد پیدا کرد. در پایان، به علت تغییر در اهداف، تقاضاهای آمریکا برای مقامات آمریکایی، مردم آمریکا و همچنین سومالیایی ها واضح نبود. همچنین رهبران سومالی توسط رقابت دوجانبه خود، منازعات داخلی بین خود و گروههایشان محدود شده بودند و این مسئله که اصولاً آیا اجابت در خواستهای آمریکا امکان پذیر است یا نه، مبهم شده بود.

مع ذلک خصوصیت تهدید، مستلزم وجود قدرت بود. یک حالت واضح اضطراری ایجاد شد و انگیزه های مثبتی برای اجابت (در خواستها) به وجود آمد. ولی تهدید و به کارگیری نیرو و هر دو شکست خورد. پیش از این روشنترین دلیل از سوی رهبر گروه، عیدید، به مذاکره کننده آمریکایی گفته شد. وی بر اساس درک خود از تاریخ معاصر آمریکا باور داشت که آمریکا نمی تواند در صورت رویارویی با خسارتها، مبارزه با وی را تداوم بخشد. فقدان سابقه عمل آمریکا در سومالی و اختلاف نظر آشکار بین آمریکا و متحدینش این عقیده قبلی وی را تحکیم کرد که آمریکا نمی تواند تهدیداتش حتی علیه مخالفین کم اهمیت را پیگیری کند. تهدید آمریکا معتبر نبود چون عوامل زمینه ای، قضاوت قبلی اهداف در باره اعتبار آمریکارا تقویت می کرد.

#### مقدونیه ۱۹۹۲ تاکنون

به کارگیری نیروی زمینی آمریکا و کشورهای دیگر در مقدونیه برای ممانعت از توسعه جنگ بوسنی به آنجا و یا سایر بحرانهای قومی دیگر، بیانگر موفقیتی آشکار برای تهدیدهای نظامی آمریکا بود. علی رغم امتناع از دخالت کردن در خود بوسنی، ابتدا اروپاییان و سپس آمریکا خواهان به کارگیری نیرو در مقدونیه به عنوان ابزاری برای اطمینان دادن نسبت به مداخله آنها در صورت گسترش منازعه شدند. به کارگیری نیرو همچنین با قصد تقویت هشدارها به رهبران صرب بود که سرکوب علیه جمعیت آلبانیایی در کوزوو را تشدید نکنند. عدم تمایل رهبران آمریکا در اتخاذ اقدامات قاطع در بوسنی، مقدونیه را نزد تصمیم گیرندگان واشنگتن مهمتر کرد. این مسئله ابزاری برای نمایش دخالت عملی و عزمی برای ممانعت از توسعه منازعه بود که امید می رفت اعتباری نزد اروپاییان کسب کند.

در این مورد تمامی شرایط ایجابی مثبت بودند؛ حمایت کنگره و اتفاق آرا در بین متحدان وجود داشت؛ در خواست بوضوح بیان شده بود و با اقدامات نظامی تقویت می شد؛ و تهدید (دخالت اتوماتیک تاهر وسعت در منازعه بوسنی) نسبت به در خواست قدرتمند بود. ماهیت

خود اجرایی آن ذاتاً حاوی یک حالت تعهد و ضرورت بود. البته تهدید آمریکا در مورد مقدونیه امتیاز بزرگ دیگری نیز داشت. هدف آن، ممانعت از اقدامات خصمانه‌ای بود که احتمال آن مشخص نبود. به هر حال در غیاب نیروهای زمینی متحدان ممکن بود صربها و یا کسان دیگری بکوشند تا منازعه بوسنی را به مقدونیه توسعه دهند. ممکن است تهدید مؤثر بوده باشد، چون درجه دشواری در خواست پایین بود، اجابت در خواست مستلزم هیچ عمل مشهودی نبود؛ و در عمل، اصولاً به هیچ عملی نیاز نبود.

### بوسنی ۱۹۹۲ تاکنون

جنگ بوسنی و تراژدیهای انسانی همراه آن، هر دو حکومت بوش و کلینتون را آزار داد. در طول درگیریها، تهدید و به کارگیری محدود نیرو برای اهداف تاکتیکی صورت گرفت که نتایج متفاوتی در برداشت. از ابتدای منازعه، آمریکا و متحدانش یک منطقه ممنوعه پروازی تعیین کردند تا از نیروها و محموله‌های بشردوستانه‌شان حمایت کنند، و تهدید ضربات هوایی محدود به کار گرفته شد تا این قوانین را به صربها یادآور کنند. عموماً برخی موفقیت‌های تاکتیکی در برداشت. از طرف دیگر، آمریکا و متحدانش، از طریق سازمان ملل عمل می‌کردند؛ تهدید می‌کردند و میزان محدودی از نیروها را به طور مکرر به کار می‌گرفتند تا از مناطق امن در برابر تجاوز و قتل عام‌های بعدی صربها محافظت کنند. متأسفانه این کوششها شکست خورد و این مسئله با اشغال ژپا و سربرنیتسا در ۱۹۹۵ و قتل عام هزاران نفر از ساکنان آن به اوج رسید.

در سطح استراتژیک، از روزهای اول حکومت کلینتون، رهبران آمریکایی مکرراً تهدید می‌کردند که اگر صربها تسلیم قطعنامه‌های متعدد نشوند، سطح گسترده‌ای از درگیری و منازعه را دنبال خواهند کرد. آمریکا همچنین تعداد قابل ملاحظه‌ای نیرو در ریای آدریاتیک و در پایگاههای هوایی ایتالیا به کار گرفت تا به اجرای تحریمها علیه صربستان و تحریم تسلیحاتی در بوسنی کمک کند و ضربات محدودی را که در بالا ذکر شد، وارد کند. ولی روشن نبودن تهدیدهای استراتژیک آمریکا، مشوق سرسختی صربها و تداوم کوشش آنها در تسخیر سرزمینهای جدید گردید. آشکار شدن فقدان عزم آمریکا با اعلام آشکاری همراه شد که مشخص ساخت آمریکا قصد ندارد نیروی زمینی در بوسنی به کار بگیرد و متحدان علی‌رغم اینکه مایل به استفاده از نیرو هستند، ولی نمی‌خواهند آنها را در معرض خطر قرار دهند؛ در حالی که هر کوشش جدی برای اجبار صربها به اجابت در خواست غرب با چنین



خطری همراه بود. تا هنگام اوت ۱۹۹۵ و پس از بی‌رحمیها در ژپاو سربرنیتسا و تهاجم موفق کرواتها بر علیه صربها، آمریکا و متحدانش از طریق حملات نظامی مکرر علیه اهداف مختلف، کوششی جدی برای فشار بر صربها برای ورود به مذاکرات صلح به عمل نیاوردند. بلافاصله پس از این فشارها، مذاکرات دیتون آغاز شد و بر سر توافقنامه صلحی که اکنون در حال اجراست، موافقت شد. اینکه آیا صربها بر اثر حمله کرواتها مجبور به آمدن به پای میز مذاکره صلح شدند و یا اینکه متحدان خواهان پایان بخشیدن به منازعه از طریق نبرد هوایی بودند، و یا خستگی خود صربها از جنگ و تحریم باعث این مسئله شد، جای ظن و گمان است، حتی اینکه آیا صلح تداوم می‌یابد یا نه، با ابهام بیشتری روبه‌روست. البته پس از مرحله دیتون، آمریکا و متحدانش مجدداً نیروی نظامی به کار بردند، و سربازان نیروی زمینی، نیروهای اجرا کننده (صلح) و یا IFOR در بوسنی و برای کمک به حفظ صلح به کار گرفته شدند. IFOR در ایجاد اطمینان نسبت به اینکه طرفهای (منازعه)، ابعاد نظامی موافقتنامه دیتون را رعایت می‌کنند، موفق بود و مأموریت خود را در دسامبر ۱۹۹۶ به پایان رساند. (وظیفه) آنها از سوی یک نیروی کوچکتر مربوط به نیروهای ثبات‌ساز و یا SFOR تعقیب شد.

سرانجام، تهدیدهای استراتژیک آمریکا در ترغیب صربها به توقف جنگ و آغاز مذاکره موفق بوده و یا دست کم با موفقیت همراه بوده‌است، ولی این موفقیت، به علت یک دوره طولانی شکست آشکار، تحت الشعاع قرار می‌گیرد و با ارزشهای منفی اغلب شرایط ایجابی در این مورد همراه بوده‌است. تمامی متغیرهای عرصه‌ای منفی بودند؛ هیچ سابقه‌ای از دخالت آمریکا در یوگسلاوی وجود نداشت؛ کنگره و مردم آمریکا در مورد دخالت آمریکا در اختلاف نظر شدیدی قرار داشتند، متحدان بوضوح از به خطر انداختن جان سربازانشان، سر باز می‌زدند، اعتبار تهدید با به کارگیری نیروی نظامی افزایش یافت، ولی کاربرد واقعی این نیروها آن قدر محدود بود که به جای قدرت حامل پیام خودداری و ضعف بود. معاون وزیر دفاع، والتر اسلوکومب بیان داشت: «اشتباه نیروهای سازمان ملل متحد رفتاری بود که بیانگر ضعف بود. آنها باید مردمی را که به آنها شلیک می‌کردند، متوقف می‌ساختند».<sup>(۱)</sup>

به همین ترتیب، شرایط ایجابی نسبت به هدف نهایی برای صربها عمدتاً منفی بود. تا تهاجم هوایی، نهایی خواست آمریکا مبنی بر توقف جنگ بوضوح بیان نشد و هیچ وضعیت اضطراری از جانب آنها ارائه نگردید؛ منظور آمریکا اجبار طرفین در شرکت در یک روند صلح بود و این مسئله به جای ممانعت از برخی اقدامات خاص، خواهان انجام اقدامات

۱- مصاحبه باری بلچمن با والتر اسلوکومب در ۲۷ ژانویه ۱۹۹۶.

واضح و مثبت از سوی هدف بود. و هدف (رئیس جمهور صربستان) حتی زمانی که می‌خواست در خواستهای آمریکا را تأمین کند، قادر به متقاعدسازی رهبران صرب بوسنی نبود.

شرایط ایجابی تنها پس از قتل عامهای ژپا و سربرنیتسا و حملات هوایی گسترده ناتو مثبت گردید.

در این مرحله، صربها ناچار مجبور به انتخاب بین صلح و یا انهدام شالوده نظامی صربهای بوسنی شدند. با توجه به سایر شرایط در آن زمان بویژه تهاجم نظامی موفق کرواتها که موقعیت استراتژیکی کلی را تغییر داد و خستگی آشکار از جنگ در صربستان، تهدیدهای آمریکا در نهایت قدرت لازم برای دستیابی به اهداف خود را پیدا کرد. وزیر دفاع، ویلیام پری معتقد است که وی می‌تواند لحظه سرنوشت ساز را مشخص کند: دیدار رؤسای نیروهای مسلح فرانسه، انگلستان و آمریکا با رهبران نظامی صرب بوسنی در بلغراد در ۲۳ جولای ۱۹۹۵ که منعکس کننده اراده کشورهای ناتو در مورد پیامد قتل عام سربرنیتسا بودند.<sup>(۱)</sup> بنابراین تصویری که در مورد کارآیی تهدید نظامی آمریکا در بوسنی ایجاد شده، مبهم است. تهدید از جهتی شکست خورده است که دلیل اصلی آن، ازدست دادن عنصر اساسی قدرت آن است. عزم در به کارگیری نیروهای زمینی آمریکا و استفاده از نیروهای اروپایی که تا آن زمان در منطقه حاضر بودند، وجود نداشت. صربها که شاهد بی‌ثباتی آمریکاییها و اختلاف نظر در بین متحدان بودند، دلیلی برای اجابت (خواستها) نداشتند. تنها هنگامی که متحدان ناتو در عکس العمل به قتل عامها در سربرنیتسا و تهاجم کرواتها بیان داشتند که آنها به اقدامات اجبارکننده بیشتری دست خواهند زد، صربها فهمیدند که برای عدم تمکین به درخواستها باید هزینه‌ای پرداخت کنند و از این پس تهدید متحدان را جدی گرفتند.

#### هائیتی : ۱۹۹۴-۱۹۹۶ (۲)

هائیتی نیز نمایانگر تصویر مشابهی است؛ تهدیدهای ناکارآمد و اعمال نظامی فوق‌العاده محدود آمریکا بیانگر تردید برای یک دوره قابل ملاحظه بود که پس از آن آمریکا

۱- مصاحبه باری بلچمن با ویلیام پری، ۲۱ ژانویه ۱۹۹۷.

۲- منابع این مطالعه موردی عبارتند از:

Powell and Persico, *My American Journey*, contemporaneous U.S. news reports; and FBIS transcript of Port-au-Prince Radio Metropole.

سرانجام با یک تهدید قدرتمند به اهدافش دست یافت. بحران در هائیتی عملاً در سال ۱۹۹۱ آغاز گردید، هنگامی که یک کودتای نظامی اولین رئیس جمهور منتخب کشور (جین برترند آریستید) را برکنار کرد. آمریکا برای بازگرداندن رئیس جمهور، استراتژی دیپلماتیک را به همراه تحریم دوساله پیگیری می کرد. تنها هنگامی که موافقتنامه بازگشت آریستید به حکومت در پاییز ۱۹۹۳ به بن بست رسید (دولت نظامی هائیتی کشتی آمریکایی حامل عناصر اصلی نیروهای حافظ صلح سازمان ملل را بازگرداند)، آمریکا تهدید کرد که در صورت لزوم با نیروی قهریه دولت نظامی را ساقط خواهد کرد و آریستید را به قدرت باز خواهد گرداند.

بازگرداندن کشتی آمریکا با شکست نیروهای آمریکایی در سومالی همراه بود؛ همزمانی این دو واقعه، آثار منفی گسترده‌ای برای کارآیی تهدیدهای آمریکا به همراه داشت.<sup>(۱)</sup> در طول هشت ماه بعد، آمریکا از طریق به کارگیری نیروهای دریایی و تفنگدار خود در اطراف جزیره و انجام تمرینهای آغاز تهاجم، قابلیت‌های نظامی خود را به نمایش درآورد. مع‌ذالك حاکم هائیتی، ژنرال رائل کدراس، که هیچ‌گونه ابزاری برای دفاع خود در برابر تهاجم آمریکا نداشت، از تسلیم شدن خودداری کرد. سرانجام کلیتون مجوز به کارگیری نیروی نظامی از سازمان کشورهای آمریکایی و سازمان ملل را کسب کرد و ضرب‌الاجلی برای تهاجم تعیین کرد. حاکم هائیتی هنوز از تسلیم شدن امتناع می ورزید. تنها زمانی که او خبرهایی در مورد خروج نیروهای هواپرد آمریکایی از پایگاههای خود و در شرف وقوع بودن عملیات را شنید، پیشنهاد آمریکارا که از سوی گروهی به سرپرستی جیمی کارتر به وی اعلان شده بود، پذیرفت. این پیام، تسلیمی با ظاهری آبرومند و تضمین امنیت را پیشنهاد می کرد.

در مورد هائیتی امکان اعمال یک تهدید مؤثر آسانتر از مورد بوسنی بود. در حالی که افکار عمومی آمریکا مخالف به کارگیری نیروهای آمریکایی در هر دو مورد بود، پیشینه فراوانی برای دخالت آمریکا در هائیتی و کارائیب وجود داشت و اغلب ملت‌های نیمکره غربی نیز از این کار حمایت می کردند. درخواست روشن بود؛ هدف براحتی می توانست تمکین

1- D. Ribadeneira, "Life Usual for Haiti Troops : At Military Headquarters in Capital, No Sings of Concern", *Boston Globe*, 15 May 1994; A. Downie, "U.S. Diplomats in Haiti Threatened, Ship Delayed", *Reuters*, 11 October 1993; A. Downie, "Tense Standoff in Haiti over U.S. Troopship", *Reuters North American Wire*, 12 October 1993.

کند؛ تهدید نسبت به درخواست قدرتمند بود و قدرت نظامی آمریکا کاملاً نمایان بود. انگیزه مثبتی هم برای پذیرش درخواست وجود داشت: نمایندگان آمریکا پیشنهاد کرده بودند که امنیت فردی دیکتاتور هائیتی و خانواده او فراهم گردد.

پس چرا مؤثرسازی تهدید این قدر مشکل بود؟ چرا برای اینکه کدراس باور کند که کلیتون واقعاً به سرنگونی وی متعهد است، آغاز عملی یک تهاجم وسیع ضروری بود؟ دو عامل مربوط به عرصه تهدید آمریکا مهم به نظر می‌رسد. اول آنکه، مخالفت اکثریت مردم آمریکا و کنگره با طرحهای تهاجمی ممکن است این امید را در کدراس زنده کرده باشد که کلیتون براحتی نمی‌تواند تهدیداتش را عملی سازد. در عمل کلیتون که می‌دانست ممکن است موفق نشود، برای تهاجم به دنبال مجوز کنگره نرفت. دوم آنکه به علت این مخالفت، کدراس ممکن است از رفتار اخیر آمریکا در سومالی و همچنین موفقیت خودش در اجبار کشتی حامل حافظان صلح سازمان ملل به بازگشت تشجیع شده باشد.<sup>(۱)</sup> وی احتمالاً باور داشت که حتی در صورت تهاجم آمریکا، تمام نیروهایش، خساراتی را وارد خواهند آورد و آمریکاییها عقب‌نشینی خواهند کرد. در این صورت، متقاعدسازی مأموریت کارتر، که قدرت و تعهد کوششهای آمریکا را روشن کرد و انگیزه‌های مثبتی برای پذیرش درخواستها ایجاد کرد، در افزایش قدرت تهدید آمریکا و رساندن کدراس به موقعیت تعیین‌کننده نقشی اساسی داشت.

### کره ۱۹۹۴-۱۹۹۶ (۲)

مورد کره احتمالاً موفقترین کاربرد تهدید نظامی در خلال این دوران است. در این مورد، تهدید نیروی نظامی به عنوان یک عنصر در یک استراتژی به کار گرفته شد که این استراتژی عمدتاً بر کاربرد ابزار اقتصادی (هم به صورت مثبت و هم به صورت منفی) برای توقف برنامه سلاحهای هسته‌ای کره شمال متمرکز بود. در حالی که تهدید عنصر اصلی این استراتژی نبود، این تهدیدها در تحمیل محدودیتهایی در انتخابهای پیونگ یانگ نقش داشت. بر اساس نظرات والتر اسلوکومب، هنگامی که پیونگ یانگ کوشید تا با بیان اینکه

۱- شبه نظامیان هائیتی در تظاهرات طرح می‌کردند که «ما یک سومالی دیگر اینجا می‌سازیم» و نماینده سازمان ملل گفت که هائیتی‌ها می‌کوشند فضایی ایجاد کنند که در صورت مداخله نیروهای خارجی یک فاجعه و یک حمام خون به دنبال داشته‌باشد.

2- North Korea, *The Public Perspective* 5 (July/August, 1994); 5; statements by President Clinton, Secretary of Defense Perry, and other U.S. officials; and contemporaneous news reports.

اعمال آمریکا می تواند وضعیت جنگی ایجاد کند. با تهدید آمریکا در تحمیل تحریم اقتصادی مقابله کند، آمریکا روشن ساخت که خواهان رویارویی با کره شمالی از طریق کوششهایی برای افزایش آمادگی خود برای جنگ در شبه جزیره است.<sup>(۱)</sup> تهدیدها ابهام داشتند و غیرمستقیم ارائه می شدند. نه رئیس جمهور نه هیچ یک از مقامات عالی رتبه آمریکا آشکارا تهدید نکردند که تأسیسات هسته ای کره شمالی را منهدم می کنند ولی آنها روشن ساختند که گزینه های نظامی در نظر گرفته می شود و این پیام را با افزایش حضور در کره جنوبی با موشک های دفاع هوایی و سایر عناصر تقویت کردند. مشاوره با فرمانده (نیروهای) آمریکا در کره در بحث در مورد گزینه نظامی به صورت آشکاری انجام می شد. این واقعتی که رهبران جمهوری خواهان، همانند مشاور امنیت ملی سابق برنت اسکوکرافت، تقاضای حمله نظامی کرده بودند، این پیام را تقویت کرده بود که دولت در صورت شکست مذاکرات عمل نظامی را از نظر دور نگه نمی دارد.

شرایط ایجابی در این مورد برای کارایی تهدید مؤثر بودند. منافع آمریکا و اراده به کارگیری نیرو در کره سابقه قدرتمندی داشت؛ افکار عمومی و کنگره از نیاز به انجام کاری در مورد برنامه سلاح های هسته ای کره شمالی حمایت می کرد؛ در خواست روشن بود و تهدید با اعمال نظامی واضحی حمایت می شد. شرایط منفی عمده آن بود که کره جنوبی، متحد آمریکا، خواهان آن نبود که بحران از کنترل خارج شود، چون در صورتی که شبه جزیره تبدیل به منطقه نبرد می شد، کره جنوبی، تلفات عمده ای متحمل می شد.

در پایان، شاید کره شمالی به این دلیل به برنامه هسته ای خود پایان بخشید که به آنچه می خواست رسیده بود، یک منفعت اقتصادی و از آن مهمتر، آغاز گفتگو با آمریکا که می توانست به عادی سازی روابط منجر شود. معذالک، مقامات آمریکا معتقدند که پیونگ یانگ تهدیدهای آمریکا را جدی تلقی کرده و آنها در ایجاد نتیجه مثبت، نقش ایفا کرده اند.

#### تایوان ۱۹۹۶ (۲)

آخرین مورد، یک مورد منحصر به فرد و بیشتر سمبلیک است تا واقعی. در سال ۱۹۹۶، چین مجموعه ای از تمرینات نظامی و آزمایشهای موشکی نزدیک تایوان انجام داد. تایوان در

۱- مصاحبه باری بلچمن با والتر اسلوکومب، ۲۷ ژانویه ۱۹۹۶.

۲- منابع این تحقیق موردی عبارتند از: بیانات عمومی کلبتون، وزیر خارجه و وزیر دفاع و بیانات وزیر خارجه چین.

شرف انتخاباتی بود که در آن احزاب مخالف در چارچوبی عمل می‌کردند که استقلال از سرزمین اصلی را درخواست می‌کرد. اعمال چین با هدف ترساندن تایوانیها و یادآوری این نکته به سایر کشورها (بویژه آمریکا) طراحی شده بود که چین استقلال دوفاکتوی تایوان را تا ابد تحمل نمی‌کند و بویژه حرکت به سمت حاکمیت قطعی (دوژوره) را نمی‌پذیرد. آمریکا در پاسخ، یک گروه ویژه ناو هواپیمابر به تنگه‌ای که تایوان را از خاک اصلی چین جدا می‌کرد، فرستاد و سپس یک ناو هواپیمابر دیگر نزدیک جزیره مستقر کرد. اعمال آمریکا با این هدف صورت گرفت که به چین خاطر نشان سازد که منافع آمریکا در جلوگیری از اتحاد تایوان با سرزمین اصلی با استفاده از زور، قرار دارد.

اعمال هر دو طرف نوعی بلوف محسوب می‌شود. چین احتمالاً اندیشه جدی تهاجم به تایوان را در سر نداشت. چین ابزار لازم برای دستیابی به آن هدف را دارا نبود و تایوان احتمالاً می‌توانست در مقابل این تهاجم و بدون کمک آمریکا از خود دفاع کند. به علاوه، پیامدهای چنین عملی توسعه اقتصادی چین را به عقب می‌برد و کشورهای همسایه (بویژه ژاپن) را به خصومت و امی داشت و برنامه مسابقه تسلیحاتی گسترده‌ای را در آنها آغاز می‌کرد که نتیجه مخربی از دیدگاه چینینها محسوب می‌شد.

ولی اگر تهدید چینینها جدی نبود، تهدید آمریکا نیز جدی نبود. علی‌رغم پرداختن گسترده مطبوعات به این موضوع هر دو کشور فهمیده بودند که آنها در موقعیت مشابهی هستند و برای افکار عمومی جهان و شنوندگان داخلی سخنرانی می‌کردند. بیانات آمریکا و چین بوضوح خطر رویارویی نظامی چین و آمریکا را رد می‌کردند و تداوم روابط در آینده را پیش‌بینی می‌کردند.<sup>(۱)</sup> در این صحنه، تهدیدهای آمریکا مؤثر بود، به هر حال هدف چین نبود، بلکه تایوان و شنوندگان آمریکایی داخلی بودند.

### نتیجه‌گیری

در مجموع، به کارگیری قدرت نظامی از سوی آمریکا تنها درسومالی شکست خورد. تهدید به کارگیری نیرو از سوی آمریکا بوضوح در سه مورد مقدونیه، کره شمالی و تایوان موفقیت‌آمیز بود. در چهار مورد دیگر - پاناما، عراق، بوسنی و هائیتی - به کارگیری قدرت نظامی در پایان موفق بود، ولی یا این موفقیت از طریق مشکلات بزرگتر و با اعمال هزینه‌های قابل ملاحظه به سایر منافع آمریکا صورت گرفته و یا آمریکا تنها در دستیابی به اهداف

1- Burns, "Fallout from Taiwan Tensions : U.S. Cancels China Talks", *The Record*, 23 March 1996.

واسطه‌ای خود و نه اهداف استراتژیک درازمدت‌تر خود موفقیت داشته است. در پاناما، بوسنی و هائیتی موفقیت تنها پس از یک دوران طولانی شکست و یا هزینه‌های زیادی در دولت از لحاظ داخلی و بین‌المللی حاصل شد. در عراق، هرکدام از کاربردهای قدرت نظامی به تنهایی موفقیت‌آمیز بود ولی از دیدگاه آمریکا موقعیت استراتژیک، بدون تغییر و غیررضایتبخش باقی ماند؛ در بوسنی و هائیتی منازعه سیاسی در جریان حل نشده باقی ماند و براحتی قابل برگشت است.

هیچ‌یک از شرایط ایجابی به تنهایی برای موفقیت کافی نیست، و نمی‌توان با قطعیت گفت که یکی از آنها برای موفقیت ضروری است. در شش مورد از هفت مورد موفقیت تأمین اهداف، آمریکا در خواستهای نسبتاً محدودی از هدف داشت. مواردی چون وجود سابقه عمل آمریکا، حمایت کشور ثالث و عمل نظامی ملموس نیز الگوی خاصی برای تأثیرگذاری به جای نگذاشته‌اند.

وجود یا فقدان حمایت مردم اهمیت بیشتری دارد. این عامل در سه موفقیت، آشکار وجود داشته و در یک مورد شکست آشکار وجود نداشته است. در سه مورد باقیمانده که نتایج مخلوطی دارند حمایت عمومی نیز نسبی بوده است. حمایت عمومی از یک تهدید، موفقیت آن را تضمین نمی‌کند ولی فقدان آن معتبر ساختن تهدید را با مشکل روبه‌رو می‌سازد. در سومالی و هائیتی و بیشتر طول بحران بوسنی، فقدان حمایت عمومی آشکار از سیاستهای دولت آمریکا به اهداف عمل آمریکا نوعی راحتی خیال می‌بخشید و آنها را تشویق می‌کرد تا در موضع خود باقی بمانند. آشکار شدن اختلاف نظر در آمریکا، احتمالاً عاملی در تشویق صدام در مقابله با آمریکا بود و هریک از مقامات قبلی که مصاحبه می‌کردند به این مسئله به عنوان عامل پیچیده‌سازی به کارگیری قدرت نظامی تأکید می‌کردند.

مسئله قدرت تهدید اهمیت ویژه‌ای دارد. در هریک از موفقیت‌های آشکار (مقدونیه، کره شمالی و تایوان) تهدید قدرتمندی نسبت به هزینه عدم پذیرش اعمال شده و در یک مورد شکست آشکار (سومالی) چنین تهدیدی طرح نشده است. در مورد عراق، پاناما و در همه مراحل بحران بوسنی، بجز مرحله نهایی آن، ارائه نکردن تهدیدی که برای هدف هزینه‌های غیرقابل قبولی ترسیم کند، دلیل مهم شکست سیاست آمریکا محسوب می‌گردد.

بنابراین مسئله‌ای که آمریکا با آن روبه‌روست، کاملاً واضح است. در موارد نادری آمریکا توانسته است تهدید قدرتمندی طرح کند و همزمان حمایت عمومی را کسب کند. تهدیدهای قدرتمند، خطرات بزرگتری در بر دارد و اجتناب مردم آمریکا از خطر بویژه خطر تحمل

تلفات، بخوبی شناخته شده است، میراث ویتنام، واقعی است. این مسئله بویژه در موقعیتهای منازعه پس از پایان جنگ سرد، صدق می‌کند. در مواردی که سابقه کمی برای دخالت آمریکا وجود دارد، منافع آمریکایی از آنکه ملموس باشد، انتزاعی است؛ خطوط میدان نبرد قطعی نیست و هیچ‌یک از طرفین درگیر چهره دوستانه ویژه‌ای ندارند.

رؤسای جمهور آمریکا با در نظر گرفتن این اجتناب عمومی از تلفات و یا با پیش‌بینی کردن چنین مخالفتی در موارد خاص، در بسیاری از منازعات جنگی پس از جنگ سرد از ورود در مرحله‌ای که لازمه دستیابی آمریکا به اهداف است، خودداری کرده‌اند. آنها تنها از سر بی‌میلی تهدیدی را طرح کرده‌اند و معمولاً تهدیدها را با وضوح و یقینتی که لازمه آن بوده است، طرح نکرده‌اند. آنها در مواردی نیاز به انجام اقداماتی را درک کرده‌اند ولی مایل به انجام آن نبوده‌اند و یا خود را قادر ندیده‌اند که مردم آمریکا را به سمت پذیرش قربانیهای بالقوه‌ای هدایت کنند که برای تأمین اهداف لازم به نظر می‌رسد. در نتیجه آنها تلاش می‌کنند کاری انجام دهند، ولی مؤثرترین عمل ممکنه را در مقابل رهبر خارجی که منافع آمریکا را به خطر انداخته است، انجام نمی‌دهند. آنها از طریق احتراز از جدی‌ترین نوع تهدید و در نتیجه از پرهزینه‌ترین نوع رویارویی، به دنبال مختصر کردن محدوده (نبرد) و هزینه بالقوه رویارویی هستند.

حساسیت مردم آمریکا نسبت به هزینه‌های اقتصادی و انسانی اقدامات نظامی، میراث آشکار تجربه ویتنام است. ولی پس از کشتن تفنگداران آمریکایی در بیروت بر اثر یک اقدام (شهادت طلبانه) و مرگ سربازان آمریکایی در موگادیشو این امر با عکس‌العمل مردم و مقامات منتخب تقویت شده است. بوش و کلینتون این حساسیت را دریافته‌اند، در نتیجه تلاش آنها برای تهدید به کارگیری قدرت نظامی با تأخیر همراه بوده است.

این معضل در هر شرایطی کارآمدی دیپلماسی اجبارکننده آمریکا را تضعیف می‌کند ولی آثار مخرب آن با تأثیر همان وقایع تاریخی بر رهبران خارجی افزایش می‌یابد. معضل ویتنام تنها یک مسئله آمریکایی نیست. هنگامی که اهداف بالقوه تهدیدهای آمریکا حساسیت مردم آن کشور نسبت به تلفات را به عنوان یک عامل مثبت در محاسبات خود در سود و زیان مراحل مختلف عمل تلقی می‌کنند، آثار آن معضل در خارج از آمریکا مشهود است. بررسی شواهد مشخص می‌کند که رهبران صرب بوسنی، رهبران شبه‌نظامی هائیتی، صدام حسین و جنگ سالار سومالیایی بر قدرت خود بر اجبار آمریکا به عقب‌نشینی با تحمیل تلفات نسبتاً کمی بر نیروهای آمریکا حساب کرده‌بودند. این مسئله، اقدامات رؤسای جمهور آمریکا در



تأمین اهداف خود با استفاده از تهدید نظامی را با مشکلات پیچیده‌ای روبه‌رو ساخت. افکار داخلی بندرت در ابتدا از سیاستهای زورمندانه حمایت می‌کرد، ولی سیاستهای آزمایشی تنها نظرات مغرضانه رهبران خارجی را تقویت، و آنها را به ایستادگی تشویق می‌کرد. میراث ویتنام باعث می‌شد که لحظه سرنوشت‌ساز برای رهبران خارجی به تعویق افتد، و برای موفقیت نمایش اراده بیشتر، اضطراب بیشتر و اعمال ملموس بیشتری از نیروهای آمریکایی و تهدید قدرتمندتری طلب کند. ولی میراث ویتنام در آمریکا، اتخاذ چنین اقدامات اجبارکننده‌ای بدون سرمایه‌گذاری گسترده در عرصه‌های سیاسی را برای رؤسای جمهور بسیار سخت‌تر می‌ساخت.

به عنوان نتیجه این مسئله پیچیده و غامض، مقامات آمریکا قادر به از بین بردن این تصور رهبران خارجی نسبت به ضعف آمریکا نبودند تا بتوانند آنها را به لحظه سرنوشت ساز نزدیک کنند. در حقیقت، مواردی که اقدامات قاطع آمریکا تنها پس از یک دوران طولانی بی‌تصمیمی صورت گرفت (بویژه پاناما، بوسنی و هائیتی)، تصور رهبران خارجی از فقدان اراده عمل در آمریکا را تقویت کرد. تا زمانی که رؤسای جمهور آمریکا توانایی بیشتر هدایت مسائل را نشان ندهند و یا تازمانی که مردم آمریکا عزم بیشتری نسبت به متوقف ساختن چالشها نسبت به اعمال برتری نظامی آمریکا نشان ندهند، رهبران خارجی کماکان در بسیاری از موارد، تهدیدهای آمریکا را بیشتر نشانی از ضعف تلقی می‌کنند تا آن را نشان قدرت نظامی واقعی آمریکا محسوب کنند. در نتیجه آنها در مقابل تهدیدهای آمریکا می‌ایستند که در مآلاً آمریکا نیز باید برای دستیابی به اهداف خود یا به زور متوسل شود و یا با شرمساری عقب‌نشینی کند.

رؤسای جمهور آمریکا در رویارویی با کاربرد بالقوه قدرت نظامی در حمایت از دیپلماسی، گزینه‌های مختلفی در پیش رو دارند:

\* آنها می‌توانند جنگشان را با دقت انتخاب کنند؛ تقاضای عمومی از سایر ملتها را به گونه‌ای طرح کنند که انجام اقدامات در خواست شده از سوی هدف بسیار دشوار تلقی نشود و همانند مورد تایوان و کره شمالی تهدیداتشان را با انگیزه‌های مثبت همراه سازند تا پذیرش آن را مساعد کنند.

\* آنها می‌توانند به دنبال سیاست غیرنظامی باشند. استراتژی‌هایی نزدیک به استراتژی که در مورد کره به کار رفت، نسبت به توسل سریع به تهدید نظامی مناسبتر و کارآمدتر به نظر می‌رسد. همان‌گونه که در بیشتر موارد دیگر اعمال شد، تهدیدها و نیروهای نظامی محدود

نقش مشخصی دارند، ولی آنها بیش از آنکه یک ابزار اصلی سیاسی باشند، بیشتر در تقویت عناصری به کار می‌روند که تحت کنترل عواملی سیاسی، اقتصادی و دیپلماتیک قرار دارند. در هائیتی سرانجام یک گروه دیپلماتیک متخصص که با استفاده از زور حمایت می‌شد (و نه خود قدرت نظامی) برکناری کدراس را فراهم ساخت. بوش و کلینتون با توجه به تنگناهای داخلی در توانایی آمریکا در به کارگیری قدرت نظامی به عنوان تهدید و یاد عمل، مجبور به اتکای بیش از حد به قوای مسلح در پیشبرد منافع ملی آمریکا در سالهای پس از جنگ سرد شدند. سیاستهایی که بر قدرت نظامی تأکید ندارد، در بیشتر موارد مناسبتر است.

هنگامی که ابزار غیرنظامی سیاست، غیرمؤثر به نظر می‌رسد و رئیس جمهور آمریکا انگیزه عمل دارد و رهبر خارجی، پذیرش درخواست آمریکا را شاق تلقی می‌کند، رئیس جمهور باید قاطعانه عمل کند. در چنین شرایطی، درخواست باید واضح و اضطراری باشد؛ نمایش قدرت نظامی غیرقابل بحث باشد؛ و تهدید نسبت به سایر گزینه‌های هدف قدرتمند باشد. دستیابی نهایی به اهداف آمریکا در طوفان صحرا و در پایان سناریوهای بوسنی و هائیتی مشخص ساخت که قاطعیت رئیس جمهور حتی در مراحل بعدی بحران می‌تواند مؤثر باشد. به قول کولین پاول: «رئیس جمهور خودش باید عمل را آغاز کند و آماده سیر مراحل گذار آن تا پایان راه باشد ... او تنها وقتی می‌تواند دیگران را به جدیت وادارد که خودش جدی باشد».<sup>(۱)</sup>

۱- مصاحبه باری بلچمن با ژنرال کولین پاول، ۲۱ فوریه ۱۹۹۷.