

فهم چندجانبه‌گرایی در دوران ترامپ

نویسندگان: گوستاو رومر، پژوهشگر در برنامه نظم جهانی و نهادها و استیوارت پاتریک، پژوهشگر ارشد و مدیر برنامه نظم جهانی و نهادها

دیپلماسی ایرانی: روایت رایج مبنی بر اینکه دولت دوم ترامپ صرفاً چندجانبه‌گرایی را رد کرده است، کامل نیست. عملکرد و سوابق این دولت تا امروز بسیار پیچیده‌تر و ترکیبی‌تر بوده و بسته به حوزه‌های مختلف سیاستی و نهادهای گوناگون، تفاوت‌های قابل توجهی داشته است.

مقدمه

دومین دولت رئیس‌جمهور ایالات متحده، دونالد ترامپ، حمله‌ای گسترده به نظمی که آمریکا خود بنیان نهاده بود آغاز کرده و از رهبری ایالات متحده بر یک نظام بین‌المللی باز و مبتنی بر قواعد کناره‌گیری کرده است. در حالی که رؤسای جمهور پیشین آمریکا در نهادها و ائتلاف‌های چندجانبه سرمایه‌گذاری کرده و از آن‌ها حمایت می‌کردند، ترامپ عمدتاً این نهادها را مانعی در برابر اعمال بی‌قید و شرط قدرت آمریکا، کسب مزیت نسبی و دفاع از حقوق آمریکایی‌ها می‌داند. او رویکردی معامله‌محورتر اتخاذ کرده و از برتری جهانی ایالات متحده برای پیشبرد منافع ملی کوتاه‌مدت و مقابله با آنچه تعرض به حاکمیت ملی آمریکا می‌خواند، بهره گرفته است. در راستای این دیدگاه، دولت او از چندین سازمان بین‌المللی، معاهده و ابتکار عمل که با دستورکار «اول آمریکا» ناسازگار تلقی می‌شدند، خارج شده یا حمایت خود را از آن‌ها کاهش داده است. او همچنین هرگونه محدودیت حقوقی بین‌المللی بر استفاده از نیروی نظامی آمریکا را رد کرده است؛ موضوعی که به‌ویژه در مورد ایران آشکار بوده است.

این تحول بنیادین، ستون‌های از پیش متزلزل نظم جهانی را بیش از پیش تضعیف کرده و لرزش‌های آن همچنان ادامه دارد. متحدان و شرکای دیرینه آمریکا به‌طور فزاینده‌ای از الگوی «بی‌طرفی محتاطانه» که پیش‌تر در میان قدرت‌های نوظهور و میانی مشاهده می‌شد، پیروی می‌کنند؛ به این معنا که روابط دیپلماتیک خود را متنوع ساخته و در برابر رفتار غیرقابل پیش‌بینی ایالات متحده برای خود حاشیه امنیت ایجاد می‌کنند. سازمان ملل متحد که با وجود تمامی کاستی‌هایش همچنان سنگ بنای نظام چندجانبه‌گرایی به شمار می‌رود، بیش از پیش در بحران فرو رفته است؛ وضعیتی که نگرانی‌هایی را درباره احتمال تکرار سرنوشت جامعه ملل برای این سازمان برانگیخته است. طرفداران بین‌الملل‌گرایی لیبرال، هر کاهش جدید در بودجه آمریکا، هر خروج از یک نهاد بین‌المللی یا هر اظهار نظر تحقیرآمیز نسبت به نهادهای چندجانبه را همچون ضربه‌ای دیگر بر ناقوس مرگ نظم چندجانبه جهانی تلقی می‌کنند.

این احساس نگرانی، آشفتگی و فقدان قابل درک است. ایالات متحده - که معمار اصلی، سازنده، تأمین‌کننده مالی و ضامن نظام بین‌المللی پس از سال ۱۹۴۵ بود - اکنون در مقطعی به نظر می‌رسد که با پتکی سنگین به جان

چارچوب‌های حقوقی و نهادی همکاری بین‌المللی افتاده است؛ همان چارچوب‌هایی که خود در ایجاد آن‌ها نقش اساسی داشت. با این حال، همان‌گونه که مارک کارنی، نخست‌وزیر کانادا، در ماه ژانویه در نشست داووس اظهار داشت: «نوستالژی یک راهبرد نیست.» پاسخ دادن به شرایط کنونی مستلزم آن است که از مرثیه‌سرایی برای گذشته فراتر برویم و به پرسش‌های اساسی چرایی، ماهیت، چگونگی و پیامدهای این دگرگونی در سیاست خارجی، اقتصادی و امنیت ملی آمریکا بپردازیم.

چنین ارزیابی‌ای با پذیرش دو حقیقت آغاز می‌شود: نخست آن که نظام چندجانبه‌گرایی از مدت‌ها پیش با ضعف‌های مزمنی همچون ناکارآمدی بوروکراتیک، ناتوانی در اقدام جمعی، عملکرد متوسط و میزان قابل توجهی از دوگانگی مواجه بوده است. منطقی و حتی ضروری است که نهادهای چندجانبه در قبال تحقق اهداف اعلام‌شده خود و پیشبرد منافع مشترک کشورهای عضو. به‌ویژه منافع عضو مسلط و قدرتمند آن‌ها. پاسخگو باشند.

دوم آن که ایالات متحده همواره در تعهد خود به چندجانبه‌گرایی رویکردی دوبه‌لو و گزینشی داشته است. این امر ناشی از تمایل آمریکا به حفظ آزادی عمل، حساسیت آن نسبت به هرگونه کاهش حاکمیت ملی، برخورداری از گزینه‌های گسترده یک‌جانبه و دوجانبه، و همچنین ویژگی‌های خاص قانون اساسی این کشور است که پذیرش تعهدات بین‌المللی. به‌ویژه در قالب معاهدات. را با موانع و تشریفات سنگین قانون‌گذاری مواجه می‌سازد.

آنچه دولت ترامپ را از دولت‌های پیشین متمایز می‌کند، شدت خصومت آن نسبت به چندجانبه‌گرایی است. این دولت در بزرگ‌نمایی کاستی‌های نظام چندجانبه و همچنین در تمایل خود به ایجاد اختلال و برهم زدن ساختارهای موجود برای رفع این مشکلات، رویکردی کم‌سابقه و متفاوت اتخاذ کرده است.

از همان لحظه‌ای که ترامپ بار دیگر به قدرت بازگشت، دولت او چندجانبه‌گرایی را در تیررس خود قرار داد. به‌سرعت چندین محور اصلی در رویکرد آن آشکار شد: خصومت نسبت به هرگونه مداخله یا محدودیتی که به عنوان تعرض به اختیارات حاکمیتی ایالات متحده تلقی شود؛ تأکید بر تقسیم منصفانه‌تر بار مسئولیت در درون سازمان‌های بین‌المللی؛ تلاش برای بازگشت به اصول اولیه و کاستن از آنچه «گسترش مأموریت» سازمان‌های بین‌المللی در حوزه‌هایی مانند تغییرات اقلیمی و مسائل جنسیتی تلقی می‌شد؛ حرکت آگاهانه به سمت دوجانبه‌گرایی، به‌ویژه در حوزه تجارت، با هدف گرفتن امتیاز در مذاکرات یک به یک؛ و ترجیح تأمین مالی هدفمند و مشروط به جای حمایت‌های کلی بودجه‌ای، برای کاهش عمل بوروکراسی‌های بین‌المللی.

در مجموع، انگیزه‌های محرک این دولت را می‌توان در قالب‌های حاکمیت محور، معامله محور، ایدئولوژیک و مبتنی بر اهرم فشار توصیف کرد. یکی از گزاره‌های تکرارشونده این است که نسل‌های مختلف «نخبگان سیاست خارجی آمریکا» این کشور را با دنبال کردن یک دستورکار «جهان‌گرایانه» که با منافع و هویت ایالات متحده در تضاد است، به بیراهه برده‌اند. بر اساس راهبرد امنیت ملی این دولت، نهاد سیاست خارجی آمریکا «سیاست ایالات متحده را به شبکه‌ای از نهادهای بین‌المللی گره زد که برخی آشکارا ضدآمریکایی هستند و بسیاری دیگر حامل نوعی فراملی‌گرایی‌اند که صراحتاً در پی تضعیف حاکمیت دولت‌های مستقل است». در چنین رویکردی، نمی‌توان انکار

کرد که این دولت دست کم تا حدی نسبت به نظام چندجانبه گرایی - همان گونه که امروز می‌شناسیم - رویکردی خصمانه دارد.

با این حال، روایت رایج که دولت دوم ترامپ را صرفاً به عنوان دولتی در حال رد کامل چندجانبه گرایی تصویر می‌کند، ناقص است. واقعیت پیچیده تر است، از ژانویه ۲۰۲۵ تاکنون دستخوش تحول شده و در حوزه های مختلف سیاسی و نهادهای گوناگون تفاوت دارد. رفتارهای این دولت در قبال چندجانبه گرایی و سازمان های بین المللی را می توان در چهار دسته کلی طبقه بندی کرد که می توان آن ها را «کناره گیری»، «اختلال»، «جایگزینی» و «تداوم مشروط» نامید؛ یا برای علاقه مندان به واژه آرای، «عقب نشینی»، «شورش»، «جایگزینی» و «اصلاح» را نام برد. در برخی موارد، ایالات متحده واقعاً در حال فاصله گرفتن از نظم قدیمی ای است که خود در ساخت آن نقش داشته است. در برخی زمینه های دیگر، این کشور از اهرم های قدرت خود برای ایجاد اختلال در نهادهای موجود و بازتعریف شرایط مشارکت آمریکا استفاده می کند. در مواردی دیگر، در حال آزمودن ترتیبات جایگزین است و چارچوب های جدیدی ایجاد می کند که خارج از نهادهای چندجانبه موجود یا در کنار آن ها عمل می کنند. و در نهایت، در حوزه هایی که کمتر مورد توجه قرار می گیرند، ایالات متحده همچنان بر برخی نهادهای چندجانبه تأکید می ورزد، اما در عین حال تلاش می کند مأموریت آن ها را محدودتر کرده یا عملکردشان را در راستای اولویت های «اول آمریکا» اصلاح کند.

نکته مهم آن است که این رفتارها لزوماً متضاد یا ناسازگار با یکدیگر نیستند. دولت گاهی هم زمان چند رویکرد را در یک نهاد واحد دنبال می کند. نتیجه کلی این وضعیت، نه یک سیاست صرفاً خصمانه یا مبتنی بر خروج کامل، بلکه شکلی گزینشی تر، معامله محورتر و ایدئولوژیک تر از تعامل با چندجانبه گرایی است.

کناره گیری (Disengagement)

کناره گیری، برجسته ترین و خبرسازترین بُعد از رویکرد دولت در این دوره بوده است. در هسته خود، این رویکرد بیانگر تلاش آگاهانه برای خروج از نهادها و توافق های چندجانبه یا کاهش شدید مشارکت در آنهاست؛ نهادها و توافق هایی که پرهزینه، محدودکننده یا ناسازگار با اولویت های «اول آمریکا» تلقی می شوند. در عمل، این روند از خروج های رسمی و پر سر و صدا از معاهدات تا کاهش های کم سروصداتر در تعامل دیپلماتیک و تأمین مالی را در بر می گیرد. وجه مشترک این نوع کناره گیری، پذیرش کاهش نفوذ است حتی اگر این امر به معنای واگذاری میدان به رقبایی مانند چین یا دیگر قدرت ها باشد.

در روز تحلیف، ترامپ مجموعه ای از فرمان های اجرایی را امضا کرد که روند خروج از دو نهادی را آغاز می کرد که در دوره نخست خود نیز قصد خروج از آن ها را داشت، اما دولت جو بایدن بعداً به آن ها بازگشته بود: توافق اقلیمی پاریس و سازمان بهداشت جهانی. همچنین ایالات متحده را از توافق مالیاتی حداقل جهانی شرکت ها در چارچوب سازمان همکاری و توسعه اقتصادی خارج کرد. کاخ سفید این توافق مالیاتی را به عنوان نقض تبعیض آمیز حاکمیت ملی آمریکا و توافق اقلیمی را به عنوان «توافقی زیان بار» که به اقتصاد آمریکا آسیب می زند، توصیف کرد.

دولت خروج از سازمان جهانی بهداشت را با استناد به مدیریت ضعیف این سازمان در همه گیری کووید-۱۹، تعهد ناکافی به اصلاحات نهادی، جانبداری سیاسی (که در اینجا به معنای نفوذ چین تعبیر شده است) و بار مالی نامتناسبی که بر دوش ایالات متحده قرار دارد، توجیه کرد. روند خروج که در ۲۲ ژانویه ۲۰۲۶ تکمیل شد، بزرگ ترین حامی

مالی این نهاد را از آن گرفته است. ایالات متحده همچنین صدها میلیون دلار از پرداخت‌های اجباری خود به این سازمان برای سال‌های ۲۰۲۴ تا ۲۰۲۵ را پرداخت نکرده است. در نتیجه فشار شدید عملیاتی، سازمان جهانی بهداشت، برنامه‌هایی برای کاهش حدود یک چهارم نیروی انسانی خود و ادغام ده بخش سازمانی در چهار بخش را آغاز کرده است.

فراتر از سازمان بهداشت جهانی، دولت آمریکا بودجه «آژانس امداد و کار سازمان ملل برای آوارگان فلسطینی در خاور نزدیک» را مسدود کرد، مشارکت خود را در شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد پایان داد، و بازبینی عضویت خود در سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی ملل متحد (یونسکو) را آغاز کرد که در نهایت به خروج از یونسکو در ژوئیه ۲۰۲۵ انجامید. همچنین کاخ سفید تأمین مالی ایالات متحده برای ائتلاف واکسن را لغو کرد؛ نهادهای که ایالات متحده در نتیجه پرسش‌های مکرر رابرت اف. کندی جونیور، وزیر بهداشت و خدمات انسانی، درباره اجماع علمی تثبیت شده پیرامون واکسن‌ها، کرسی خود در هیئت‌مدیره آن را از دست داد. تا بهار ۲۰۲۶، کندی مانع تخصیص ۶۰۰ میلیون دلار از بودجه مصوب کنگره برای ائتلاف واکسن شده بود.

این اقدامات مقدمه‌ای بر یک هدف گسترده‌تر بودند. در فوریه ۲۰۲۵، ترامپ به مارکو روبیو دستور داد تا یک بررسی جامع از مشارکت ایالات متحده در سازمان‌ها و معاهدات بین‌المللی انجام دهد و با توصیه‌هایی برای خروج‌های بیشتر بازگردد. برخی بین‌الملل‌گرایان نگران بودند که این بازبینی گسترده ممکن است به خروج آمریکا از معاهدات و نهادهای بنیادین، از جمله حتی سازمان ملل متحد و نهادهای برتون وودز منجر شود. در ۷ ژانویه ۲۰۲۶، کاخ سفید یادداشت ریاست‌جمهوری‌ای منتشر کرد که یافته‌های این بررسی را تا آن زمان اعلام می‌کرد. این سند دستور خروج ایالات متحده از ۳۱ نهاد وابسته به سازمان ملل و ۳۵ نهاد بین‌دولتی غیرمرتبط با سازمان ملل را صادر کرد؛ نهادهایی که «دیگر در خدمت منافع آمریکا نیستند» و حتی «استقلال آمریکا را تضعیف کرده و منابع مالی مالیات‌دهندگان را صرف دستورکارهای ناکارآمد یا خصمانه هدر می‌دهند».

با این حال، در عمل مشخص شد که بدترین نگرانی‌های طرفداران چندجانبه‌گرایی بی‌اساس بوده است. بسیاری از این ۶۶ نهاد از نظر اندازه کوچک و بر موضوعات تخصصی متمرکز بودند؛ مانند گروه مطالعات بین‌المللی سرب و روی و مجمع پژوهشگاه‌های ملی بزرگراه‌های اروپا. این فهرست همچنین شامل چندین نهاد مهم‌تر نیز می‌شد که به دلیل تمرکز بر موضوعات موسوم به «وُک» مانند محیط‌زیست، جنسیت و توسعه هدف قرار گرفته بودند. از جمله مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به کنوانسیون چارچوب سازمان ملل متحد درباره تغییرات اقلیمی، هیئت بین‌دولتی تغییرات اقلیمی، کمیسیون صلح‌سازی سازمان ملل، سازمان زنان سازمان ملل و کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل اشاره کرد.

در همین حال، چین که اکنون در آستانه تبدیل شدن به بزرگ‌ترین کمک‌کننده دولتی به سازمان جهانی بهداشت به جای ایالات متحده قرار دارد، وعده داده است طی پنج سال آینده ۵۰۰ میلیون دلار دیگر به این سازمان کمک کند تا شکاف مالی ایجادشده را پر کند؛ افزایشی حدوداً ۴۰ برابری نسبت به کمک‌های داوطلبانه سالانه پیشین خود که در سال‌های ۲۰۲۴-۲۰۲۵ حدود ۲.۵ میلیون دلار بود. این تغییر در تأمین مالی، به‌طور طعنه‌آمیزی همان نفوذ چین را که دولت ترامپ از آن بیم دارد، تقویت و تثبیت خواهد کرد.

با این حال، این پاکسازی می‌توانست بسیار رادیکال‌تر باشد. ایالات متحده نه از بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول (آن‌گونه که در «پروژه ۲۰۲۵» خواسته شده بود) خارج شد و نه از خود سازمان ملل متحد. با این وجود، بررسی دولت از میزان مشارکت آمریکا در نهادهای چندجانبه همچنان ادامه دارد. خروج‌های اعلام‌شده در ۷ ژانویه

ممکن است اوج فاصله‌گیری ایالات متحده از نظام چندجانبه بوده باشد، اما این نیز محتمل است که دولت در حال صرف زمان بیشتری برای تعیین گام‌های بعدی خود در قبال سازمان‌های بزرگ‌تر و مهم‌تر باشد. فراتر از خروج‌های رسمی، کناره‌گیری آمریکا همچنین در قالب «غیبت» نیز نمود یافته است. دولت از اعزام نمایندگان به چندین نشست مهم چندجانبه در سال ۲۰۲۵ خودداری کرد؛ از جمله کنفرانس اقیانوس‌های سازمان ملل در نیس فرانسه، سی‌امین کنفرانس اعضای کنوانسیون چارچوب تغییرات اقلیمی سازمان ملل (COP30) در برزیل، و نشست گروه ۲۰ در ژوهانسبورگ آفریقای جنوبی. همچنین هیئت آمریکایی را در میانه مذاکرات چهارمین کنفرانس تأمین مالی توسعه در سویا اسپانیا از مذاکرات خارج کرد. چنین غیبت‌هایی از این نشست‌ها، اعتماد به رهبری جهانی آمریکا را تضعیف کرده و به‌طور آشکار توان این کشور را در شکل‌دهی به دستورکارها و مذاکرات در مسائل کلیدی کاهش داده است.

شاید برجسته‌ترین نمونه کناره‌گیری آمریکا از نظام چندجانبه، بی‌اعتنایی آشکار دولت ترامپ به محدودیت‌های حقوق بین‌الملل باشد؛ به‌ویژه ممنوعیت‌های مندرج در منشور سازمان ملل متحد درباره استفاده از زور بدون مجوز شورای امنیت یا در شرایط دفاع مشروع. مقامات کاخ سفید و دولت به‌طور کلی حقوق بین‌الملل را تحقیر کرده و آن را در صورت لزوم نادیده گرفته‌اند؛ از جمله در آغاز یک جنگ تهاجمی علیه ایران، کشتن مظنونان قاچاق مواد مخدر بدون طی روند دادرسی، یا تهدید به استفاده از زور برای تصرف گرینلند.

با این حال، رابطه ایالات متحده با حقوق بین‌الملل همواره پیچیده بوده است. دولت‌های پیشین نیز گاه از چارچوب‌های حقوق بین‌الملل فراتر رفته یا اقداماتی خارج از آن انجام داده‌اند. جورج بوش پسر با وجود نبود مجوز سازمان ملل به عراق حمله کرد و بیل کلینتون نیز مداخله ناتو در کوزوو را بدون طرح موضوع در شورای امنیت سازمان ملل متحد پیش برد. اما هر دو دولت دست‌کم تلاش کردند با هنجارهای بین‌المللی درگیر شوند، هماهنگی‌هایی با متحدان انجام دهند (به‌ویژه از طریق ناتو در مورد کلینتون)، و برای اقدامات خود توجیه حقوقی ارائه دهند؛ یعنی یک چارچوب استدلالی منسجم ایجاد می‌کردند. در مقابل، دولت ترامپ نه صرفاً از نظر شدت، بلکه از نظر ماهیت متفاوت بوده و بی‌اعتنایی آشکاری نسبت به هرگونه محدودیت حقوقی بین‌المللی بر قدرت ایالات متحده نشان داده است.

یکی از گزاره‌های تکرارشونده در رد چندجانبه‌گرایی از سوی دولت ترامپ، که ریشه‌ای عمیق در تاریخ آمریکا دارد، این ادعاست که بسیاری از سازمان‌ها و معاهدات بین‌المللی تهدیدی جدی برای حاکمیت ایالات متحده محسوب می‌شوند. هرچند این ادعاها از نظر سیاسی تأثیرگذار هستند، اما به‌طور گسترده اغراق‌آمیزند. تصمیم ایالات متحده برای پیوستن به یک سازمان بین‌المللی یا عضویت در یک معاهده می‌تواند درست یا نادرست باشد، اما تا زمانی که این تصمیم مطابق با قانون اساسی آمریکا اتخاذ شود، نه نقض حاکمیت، بلکه اعمال آن به شمار می‌رود.

افزون بر این، ایالات متحده هنگام تصویب معاهدات معمولاً با مجموعه‌ای گسترده از حق‌شرط‌ها، تفاسیر، اعلامیه‌ها و سایر قیود عمل می‌کند که هدف آن‌ها حفظ و برجسته‌سازی استقلال این کشور است. در نهایت نیز، برخلاف اعضای اتحادیه اروپا در برخی حوزه‌ها، ایالات متحده هرگز به ترتیبات سلسله‌مراتبی که آن را زیر اقتدار نهادهای فراملی قرار دهد نمی‌پیوندد. در نتیجه، برخلاف بسیاری از روایت‌های «اول آمریکا»، این تصور که چندجانبه‌گرایی حاکمیت ایالات متحده را تهدید می‌کند، اساساً نادرست و گمراه‌کننده است.

آنچه چندجانبه‌گرایی واقعاً مستلزم آن است، نوعی واگذاری داوطلبانه بخشی از آزادی عمل یک کشور در یک حوزه سیاستی خاص و پذیرش برخی استانداردها و تعهدات مشترک در برابر تعهدات متقابل سایر کشورهاست. در

واقع، این همان هدف اصلی همکاری چندجانبه-و اساساً حقوق بین‌الملل-است. بنابراین، چندجانبه‌گرایی را می‌توان به‌عنوان نوعی مبادله میان هزینه‌ها و منافع خودمختاری از یک سو، و هزینه‌ها و منافع همکاری نهادینه‌شده میان کشورها از سوی دیگر در نظر گرفت. تصمیم درباره خروج یا عدم خروج از سازوکارهای چندجانبه نیز باید دقیقاً بر همین مبنا مورد بحث و ارزیابی قرار گیرد.

اجبار و ایجاد اختلال (Coercion and Disruption)

در کنار سیاست‌های کناره‌گیری، دولت دوم ترامپ مجموعه‌ای از سیاست‌های مبتنی بر اجبار و ایجاد اختلال را در درون سازمان‌های چندجانبه دنبال کرده است. به‌جای خروج کامل، ایالات متحده در بسیاری از مجامع کلیدی باقی مانده و در عین حال از ابزارهایی مانند مشارکت مالی، تضمین‌های امنیتی و سایر مزیت‌های ساختاری خود استفاده کرده است؛ هم برای متوقف کردن پروژه‌های بین‌المللی‌ای که آن‌ها را نامطلوب می‌داند، و هم برای هدایت اقدامات چندجانبه در جهتی که با اولویت‌های «دوباره آمریکا را عظیم کنیم» سازگارتر باشد.

این رویکرد در دو مسیر مکمل عمل می‌کند. نخست، دولت از ابزارهای اجبارآمیز-مانند فشار بودجه‌ای، تهدید به اعمال تعرفه‌ها و مشروط‌سازی تعهدات امنیتی-برای گرفتن امتیاز از سازمان‌های بین‌المللی و دولت‌های عضو آن‌ها استفاده می‌کند. دوم، به سازوکارهای انسدادی و رویه‌ای متوسل می‌شود؛ از جمله جلوگیری از رسیدن به اجماع، استفاده از حق وتو برای مسدود کردن ابتکارات، و تضعیف یا رقیق‌سازی خروجی‌های نهایی، به‌منظور ممانعت از اقداماتی که با اولویت‌های دولت در تضاد هستند.

ابزارهای اجبار (Coercive Tools)

بارزترین ابزار اجبار که ایالات متحده علیه سازمان‌های چندجانبه-به‌ویژه سازمان ملل متحد- به کار گرفته، ابزار مالی بوده است. از زمان ورود به قدرت، دولت ترامپ از پرداخت بخش عمده سهمیه‌های ارزیابی‌شده و الزام‌آور قانونی خود به بودجه عادی و بودجه حفظ صلح سازمان ملل خودداری کرده است؛ امری که تا بهار ۲۰۲۶ به انباشت حدود ۴ میلیارد دلار بدهی معوقه آمریکا به این سازمان انجامیده است.

بودجه پیشنهادی سال مالی ۲۰۲۶ ترامپ از کنگره خواست تا کمک‌های ایالات متحده به سازمان‌های بین‌المللی را ۸۳ درصد کاهش دهد، از سطح ۱.۵۴ میلیارد دلار (پیش از اعمال کاهش‌ها) به تنها ۲۶۳.۸ میلیون دلار. همچنین این بودجه هرگونه پرداخت مربوط به سهمیه‌های الزام‌آور آمریکا در عملیات حفظ صلح سازمان ملل را (که سال قبل ۱.۲۳ میلیارد دلار تصویب شده بود) به‌طور کامل حذف کرد؛ با استناد به «بار نامتناسب» این هزینه‌ها بر دوش آمریکا و «شکست‌های مکرر مأموریت‌ها».

در اواخر آوریل ۲۰۲۶، کمیته تخصیص بودجه مجلس نمایندگان که تحت کنترل جمهوری‌خواهان است، قانونی برای سال مالی ۲۰۲۷ تصویب کرد که کمک‌های آمریکا به سازمان‌های بین‌المللی را حتی بیشتر-حدود ۷۷.۶ درصد نسبت به سال مالی پیشین-کاهش می‌داد. این طرح همچنین بودجه مربوط به بودجه عادی سازمان ملل متحد را به صفر می‌رساند و مشارکت در عملیات حفظ صلح را ۶۰ درصد دیگر کاهش می‌داد.

تا حدی در این رویکرد نوعی منطق نیز دیده می‌شود. دولت ترامپ تلاش می‌کند کنگره را وادار کند از قدرت مالی خود برای فشار بر سازمان ملل متحد استفاده کند تا این نهاد به سمت تمرکز بیشتر و ساختار ساده‌تر حرکت کند؛ در جهت معکوس آنچه مقامات ارشد دولت «گسترش بی‌پایان مأموریت‌ها» و «وابستگی بیش از حد به بودجه آمریکا» می‌دانند. مایک والتز، سفیر ایالات متحده در سازمان ملل متحد، در نخستین جلسه استماع کنگره که در نمایندگی آمریکا در سازمان ملل متحد برگزار شد، خواستار اصلاحات ساختاری عمیق‌تر، ادغام بوروکراتیک و کاهش

نیروها شد تا «هر دلار مالیات دهندگان به صورت مسئولانه هزینه شود». هدف نهایی این انضباط مالی، به گفته او، ایجاد سازمان ملی است که «کمتر کار کند و آنچه انجام می‌دهد را بهتر انجام دهد». این اقدامات آمریکا فشار مالی بی‌سابقه‌ای بر این نهاد وارد کرده و آنتونیو گوترش، دبیرکل در حال خروج سازمان ملل متحد، را وادار به اعمال کاهش‌های شدید در بودجه و نیروی انسانی کرده است. والتز از کاهش تاریخی ۱۵ درصدی (حدود ۵۷۰ میلیون دلار) در بودجه عادی سازمان و حذف نزدیک به ۳۰۰۰ موقعیت شغلی در مقر سازمان استقبال کرد و اعلام داشت که این اقدامات سهم سالانه آمریکا در بودجه عادی سازمان را حدود ۱۲۶ میلیون دلار کاهش می‌دهد.

با وجود اینکه بخشی از ادغام و اصلاح ساختاری در سازمان ملل متحد ضروری به نظر می‌رسد، نتیجه نهایی این کاهش‌های گسترده و هم زمان هنوز نامشخص است؛ زیرا سرعت و شدت آن‌ها تشخیص میان بخش‌های کارآمد و بخش‌های ناکارآمد را برای اصلاح‌گران دشوار کرده است. با این حال، گوترش هشدار داده است که اگر قواعد بودجه‌ای سازمان اصلاح نشود یا اگر کشورهای عضو-به‌ویژه ایالات متحده که بیش از ۹۵ درصد بدهی‌های معوق به بودجه عادی را تشکیل می‌دهد-حق عضویت خود را پرداخت نکنند، سازمان ملل متحد ممکن است حتی تا ژوئیه سال جاری با خطر فروپاشی مالی مواجه شود.

در همین راستا، دولت در فوریه ۲۰۲۶ حدود ۱۶۰ میلیون دلار از مجموع ۴ میلیارد دلار بدهی خود به سازمان ملل متحد را آزاد کرد و وعده داد در صورت اجرای اصلاحات گسترده‌تر توسط سازمان، منابع بیشتری نیز پرداخت خواهد شد. در ماه آوریل، یادداشت‌های داخلی که از واشنگتن به دیپلمات‌های آمریکایی در ژنو و نیویورک ارسال شد، نشان داد که دولت ترامپ قصد دارد پرداخت حق عضویت خود به سازمان ملل متحد را همچنان معلق نگه دارد، مگر آن‌که این سازمان مجموعه‌ای از نه «اصلاح فوری و قابل تحقق» را بپذیرد. این اصلاحات شامل بازنگری در نظام بازنشستگی سازمان، پایان دادن به سفرهای هوایی در کلاس تجاری برای تمامی مقامات زیر سطح معاون دبیرکل، کاهش تعداد کارکنان سازمان ملل، جایگزینی مترجمان انسانی با ابزارهای ترجمه و تفسیر مبتنی بر هوش مصنوعی، و جلوگیری از انتقال ده‌ها میلیون دلار کمک مالی چین به یک صندوق اختیاری در دفتر دبیرکل در هر سال است.

استفاده از اهرم مالی در قبال سازمان ملل متحد برای ایالات متحده سابقه‌ای طولانی دارد. هم «اصلاحیه کاسپام-سولومون» در سال ۱۹۸۵ و هم توافق «هلمز-بایدن» در سال ۱۹۹۹، پرداخت سهمیه‌های آمریکا به سازمان ملل متحد را به انضباط بودجه‌ای و ترتیبات جدید تقسیم بار مالی مشروط کردند و هر دو در نهایت به نتایج منجر شدند که تا حد زیادی با ترجیحات ایالات متحده هم‌راستا بود. همان‌طور که این نمونه‌ها نشان می‌دهند، «اجبار مالی» می‌تواند نتایج مثبتی به همراه داشته باشد و در واقع یکی از قدرتمندترین ابزارهای واشنگتن برای ایجاد تغییر در نهادهایی است که ممکن است در برابر اصلاحات مقاومت کنند.

با این حال، چنین رویکردی زمانی بیشترین کارایی را دارد که با فهرستی روشن و قابل‌بیان از مطالبات اصلاحی همراه باشد و به‌صورت هماهنگ با سایر ذی‌نفعان و متحدانی دنبال شود که نگرانی‌های مشابهی دارند. در این زمینه، دولت تا حدی در تدوین فهرست مطالبات پیشرفت کرده-هرچند با تأخیری قابل توجه-اما در مقابل، در هماهنگ‌سازی سیاست‌های خود با دیگر کشورهای عضو هم‌نظر، اقدامات محدودی انجام داده است.

فراتر از تعلیق پرداخت حق عضویت‌ها، البته دولت ابزارهای اجبارآمیز دیگری نیز در اختیار دارد. یکی از این ابزارها تعرفه‌هاست؛ ابزاری که این دولت آن را با شدت و گستره‌ای بیشتر از هر دولت پیشین به کار گرفته است و آن را هم بر رقبای راهبردی و هم بر متحدان اعمال کرده تا اراده خود را هم در چارچوب‌های دوجانبه و هم در بسترهای

چندجانبه پیش ببرد. فراتر از اقدامات گسترده موسوم به «روز آزادی» که در آوریل ۲۰۲۵ اعلام شد، دولت از تعرفه‌ها برای اهدافی متنوع استفاده کرده است؛ از جمله فشار بر مکزیک و کانادا برای مهار جریان مهاجرت و قاچاق فنتانیل، تهدید کشورهای اروپایی که با طرح‌های آمریکا درباره گرینلند مخالفت کردند، تنبیه برزیل به دلیل آنچه «پیگرد سیاسی» علیه رئیس‌جمهور پیشین ژائیر بولسونارو تلقی می‌شد، حمایت از صنایع داخلی مورد ترجیح مانند خودروسازی و داروسازی، و دست کم بر اساس منطق دولت، تلاش برای کاهش کسری تجاری آمریکا به‌طور کلی (که تاکنون ناموفق بوده است).

دولت همچنین این تاکتیک‌های تعرفه‌ای مبتنی بر اجبار را به حوزه‌های چندجانبه نیز گسترش داده است. نمونه بارز آن، کارزار این دولت برای برهم زدن چارچوب «صفر خالص» سازمان بین‌المللی دریانوردی است. این توافق مهم- که بیش از یک دهه در حال مذاکره بوده و حمایت گسترده صنعت حمل‌ونقل دریایی و اعضای سازمان بین‌المللی دریانوردی را پشت سر داشت- قرار بود نخستین اهداف الزام‌آور برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای را تعیین کند. در اکتبر گذشته، ترامپ تهدید کرد هر کشوری که از «مالیات فریب سبز جهانی بر حمل‌ونقل» حمایت کند، با مجموعه‌ای از مجازات‌ها روبه‌رو خواهد شد.

این مجازات‌ها شامل تعرفه‌ها، افزایش هزینه‌های بندری برای کشتی‌های ثبت‌شده در کشورهای حامی، تحقیق و احتمال منع ورود کشتی‌ها به بنادر آمریکا، محدودیت‌های ویزا برای خدمه، مجازات‌های تجاری و حتی تحریم مقاماتی بود که از سیاست‌های «فعال‌گرایانه» حمایت می‌کردند. این فشارها مؤثر واقع شد. برخی کشورهایی که تنها چند ماه پیش با قاطعیت از این طرح حمایت کرده بودند، یا رأی ممتنع دادند یا رأی به تعویق بررسی آن دادند. از جمله این کشورها می‌توان به چند کشور جزیره‌ای کارائیب وابسته به حمل‌ونقل دریایی و آسیب‌پذیر در برابر فشار اقتصادی آمریکا مانند آنتیگوا و باربودا، باهاما، هائیتی و جامائیکا اشاره کرد.

بخش مهمی از پشتوانه حقوقی این سیاست‌های فشار تجاری، قانون «اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌المللی (IEEPA)» بوده است؛ قانونی آمریکایی که استفاده از آن برای اعمال تعرفه از ابتدا محل مناقشه حقوقی بود. رأی دیوان عالی آمریکا در فوریه ۲۰۲۶ این پشتوانه را زیر سؤال برد و دولت را وادار کرد در ابزارهای خود بازنگری کند؛ امری که ممکن است به استفاده بیشتر از سازوکارهای کندتر و پیچیده‌تر مانند تحقیقات بخش ۳۰۱ منجر شود؛ سازوکارهایی که نیازمند یافته‌های رسمی، دوره‌های نظرخواهی عمومی و توجیه حقوقی شفاف‌تر هستند. این تغییر، توان دولت در اعمال فشار سریع و غیرقابل‌پیش‌بینی تعرفه‌ای را محدود می‌کند. با این حال، نتیجه‌گیری اینکه دستورکار اجبار تجاری به پایان رسیده است، اشتباه خواهد بود؛ زیرا دولت بارها نشان داده که در یافتن مبنای حقوقی جدید برای پیشبرد اهداف ترجیحی خود خلاقیت دارد و تعهد سیاسی به استفاده از اهرم تعرفه همچنان ادامه دارد.

در حوزه امنیتی نیز، رویکرد دولت نسبت به ناتو ناتو ترکیبی از اجبار و تعامل مشروط را در سطحی بسیار مهم نشان می‌دهد. تحت فشار شدید ایالات متحده، این ائتلاف سرانجام به هدف هزینه‌کرد دفاعی معادل ۵ درصد تولید ناخالص داخلی تا سال ۲۰۳۵ رضایت داد- با اسپانیا به عنوان تنها مخالف- که نشان‌دهنده تعهد واقعی به تقسیم بار میان متحدان است؛ امری که دولت‌های هر دو حزب در آمریکا طی دهه‌ها به دنبال آن بوده‌اند.

با این حال، این دستاورد اخیر ایالات متحده هزینه دیپلماتیک سنگینی به همراه داشته است. ترامپ بارها به‌طور ضمنی اشاره کرده که ماده ۵ پیمان آتلانتیک شمالی- تعهد دفاع جمعی که شالوده اصلی این ائتلاف را تشکیل می‌دهد- مشروط به پایبندی کشورهای عضو به تعهدات مالی‌شان است. او حتی به‌طور بدنامی در کارزار انتخاباتی ۲۰۲۴

پیشنهاد کرد که اگر کشورهای عضو به اندازه کافی در هزینه‌های دفاع جمعی مشارکت نکنند، روسیه را تشویق خواهد کرد که «هر غلطی که دلش می‌خواهد بکند» علیه آن‌ها.

در تحولات اخیرتر، ترامپ که از عدم تمایل متحدان به حمایت از اقدام نظامی آمریکا علیه ایران خشمگین بود، احتمال خروج کامل از ناتو را مطرح کرده و همچنین به بررسی اقدامات تنبیهی علیه متحدانی پرداخته است که به اندازه کافی از کارزار نظامی علیه ایران حمایت نکرده‌اند. برای تأکید بر این تهدید، او در بهار ۲۰۲۶ دستور خروج ۵ هزار نیروی آمریکایی از آلمان را صادر کرد؛ اندکی پس از آن که صدراعظم این کشور جنگ با ایران را «تحقیر» برای ایالات متحده توصیف کرده بود.

اما تبدیل ماده ۵ به ابزار چانه‌زنی، در عمل می‌تواند چیزی را به خطر بیندازد که افزایش هزینه‌های دفاعی به‌تنهایی قادر به جبران آن نیست: اعتبار بنیادین ائتلاف به‌عنوان یک تعهد دفاع جمعی. در نتیجه، ناتو امروز هم‌زمان هم از نظر مالی تقویت‌شده‌تر از هر زمان دیگری در تاریخ خود است و هم از نظر راهبردی با عدم قطعیت بیشتری مواجه است. اینکه این تنش چگونه حل خواهد شد، یکی از مهم‌ترین پرسش‌های باز در حوزه امنیت بین‌الملل به شمار می‌رود.

ایجاد اختلال رویه‌ای (Procedural Disruption)

در کنار استفاده از ابزارهای اجبار، ایالات متحده در دوران ترامپ رویکردی انسدادگرایانه را در چندین بستر چندجانبه، از جمله مجامع و نهادهای سازمان ملل متحد، در پیش گرفته است. در یک سطح، این امر جدید نیست. دولت‌های پیشین آمریکا نیز گاهی ابتکارات بین‌المللی را مسدود کرده‌اند، از امضا یا تصویب معاهدات خودداری کرده‌اند، یا تلاش کرده‌اند خروجی‌های نامطلوب را تضعیف یا رقیق کنند. آنچه دولت ترامپ را متمایز می‌کند، گستره و رنگ‌وبوی ایدئولوژیک این انسدادگرایی است؛ رویکردی که شامل تلاش نظام‌مند برای پاکسازی مجامع چندجانبه از تعهداتی است که کاخ سفید آن‌ها را به دستورکارهای اجتماعی «وُک» مرتبط می‌داند؛ به‌ویژه در حوزه‌های اقلیم و جنسیت.

در مارس ۲۰۲۵، نمایندگی ایالات متحده در سازمان ملل متحد اعلام کرد که از این پس با هر قطعنامه‌ای که به اهداف توسعه پایدار اشاره کند مخالفت خواهد کرد؛ مجموعه‌ای از اهداف بلندپروازانه که در سال ۲۰۱۵ با اجماع همه کشورهای عضو سازمان ملل متحد برای هدایت تلاش‌های توسعه جهانی تا سال ۲۰۳۰ تصویب شده بود. یک مقام آمریکایی توضیح داد که هرچند این اهداف ممکن است در ظاهر بی‌ضرر به نظر برسند، اما در واقع «برنامه‌ای از حکمرانی نرم جهانی را پیش می‌برند که با حاکمیت ایالات متحده ناسازگار است و به حقوق و منافع آمریکایی‌ها آسیب می‌زند.» این ادعا آشکارا اغراق‌آمیز تلقی می‌شود، زیرا این اهداف الزام‌آور نیستند و صرفاً مجموعه‌ای از آرمان‌های غیرالزامی برای ارتقای رفاه انسانی محسوب می‌شوند.

اوج این نمایش ایدئولوژیک آمریکا تا کنون در مارس ۲۰۲۶ رخ داد. در جریان کنفرانس سالانه کمیسیون وضعیت زنان سازمان ملل متحد، ایالات متحده تلاش کرد رأی‌گیری درباره سند پایانی را-که معمولاً با اجماع تصویب می‌شود- اجباری کند. با وجود مقاومت شدید آمریکا، شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد آن را با رأی ۳۷ موافق در برابر یک مخالف (و ۶ ممتنع) تصویب کرد؛ اقدامی که با تشویق برخی و تمسخر موضع ایالات متحده همراه شد. نماینده آمریکا در توجیه مخالفت خود اعلام کرد: «ما نمی‌توانستیم پیش‌نویسی را بپذیریم که شامل زبان مبهم در ترویج ایدئولوژی جنسیتی، تعهدات کلی و بدون قید در حوزه سلامت جنسی و باروری-که می‌تواند به‌عنوان حق سقط جنین تفسیر شود-و همچنین زبان گسترده درباره تنظیم هوش مصنوعی باشد.» بثانی کوزما، مدیر امور جهانی در وزارت بهداشت و خدمات انسانی، نیز افزود: «ایالات متحده منفعل نخواهد ماند در حالی که نیروهای مخرب

از سازمان‌های چندجانبه برای پیشبرد دستورکارهای ایدئولوژیک خود سوءاستفاده می‌کنند و توان کشورها را برای اعمال حاکمیت ملی تضعیف می‌نمایند.»

نمونه دیگری در ماه مه رخ داد، زمانی که ایالات متحده بیانیه مجمع جهانی بررسی مهاجرت سازمان ملل متحد را رد کرد و حتی از شرکت در این نشست خودداری نمود. متن بیانیه معتدل بود و ضمن تأکید بر حقوق بشر مهاجران، حق دولت‌ها برای حفظ امنیت و رفاه جوامع خود را نیز به رسمیت می‌شناخت. واکنش دولت آمریکا اما تند بود: سخنگوی وزارت خارجه، سازمان ملل متحد را به تلاش برای «تسهیل مهاجرت جایگزین» متهم کرد و سیاست‌های پیشین مهاجرتی چندجانبه را عامل «تهاجم به کشور ما» توسط «میلیون‌ها خارجی از بدترین نقاط جهان» دانست. این واکنش در تضاد آشکار با زبان بیانیه‌ای بود که در دوره‌های پیشین کاملاً غیرجنجال برانگیز تلقی می‌شد، اما با سخنان خود رئیس‌جمهور در مجمع عمومی سازمان ملل متحد در سپتامبر ۲۰۲۵ هم‌راستا بود؛ جایی که او ادعا کرد «سازمان ملل متحد در حال تأمین مالی حمله به کشورهای غربی و مرزهای آن‌هاست» و نظام مهاجرت غیرقانونی جهانی را ترویج می‌کند.

تلاش‌های انسدادی دولت ترامپ به گروه ۲۰ نیز گسترش یافته است. پیش از تصدی ریاست دوره‌ای این گروه از سوی ایالات متحده از آفریقای جنوبی در دسامبر ۲۰۲۵، آمریکا بارها تلاش کرد اجماع در نشست‌های وزرای گروه ۲۰ و گروه‌های کاری را تضعیف کند؛ از طریق امتناع از مذاکره و مخالفت با واژگانی که دولت آن را مسئله‌دار می‌دانست، از جمله «گذار انرژی»، «عدالت» یا «مراقبت سلامت همگانی». در آستانه نشست سران در نوامبر ۲۰۲۵ در ژوهانسبورگ-که ایالات متحده آن را تحریم کرد-ترامپ شخصاً فشار زیادی بر آفریقای جنوبی و دیگر اعضا وارد کرد تا بیانیه پایانی صادر نشود، اما موفق نشد؛ زیرا سایر اعضا (به‌جز آرژانتین) یک بیانیه ۱۲۲ بندی را تصویب کردند.

در چند مورد محدود، البته باید اذعان کرد که ایجاد اختلال رویه‌ای آمریکا نه یک انحراف، بلکه تداوم سیاست‌های دوحزبی بوده است. بارزترین نمونه، انسداد ادامه‌دار انتصابات جدید در هیئت استیناف سازمان تجارت جهانی است. دولت باراک اوباما نخستین دولتی بود که با مسدود کردن انتصاب یک قاضی آمریکایی و سپس یک قاضی کره‌ای، از سنت پیشین فاصله گرفت تا به‌زعم خود از «افراط قضایی» جلوگیری کند و این نهاد را اصلاح کند. هرچند در نهایت اجازه داده شد جایگزین‌هایی برای آن کرسی‌ها منصوب شوند، اما همین استفاده ابزاری از نظام اجماع‌محور، زمینه‌ساز اقدام دولت اول ترامپ در مسدودسازی کامل انتصابات قضایی از سال ۲۰۱۷ شد. این نهاد در دسامبر ۲۰۱۹، زمانی که تعداد قضات آن به زیر حد نصاب سه نفر رسید، عملاً از کار افتاد و این وضعیت در دوره‌های بعدی نیز ادامه یافته است.

جایگزینی: چندجانبه‌گرایی مارا-لاگو (Mar-a-Lago Multilateralism)

سومین رویکرد دولت، عبور از سازمان ملل متحد و دیگر نهادهای سنتی و ایجاد ترتیبات ائتلافی به‌عنوان ابزارهای انعطاف‌پذیر برای پیشبرد اولویت‌های «اول آمریکا» و اعمال قدرت ایالات متحده بوده است. در یک سطح، همانند سیاست ایجاد اختلال، این رویکرد نیز در ذات خود کاملاً جدید نیست. در دولت‌های اخیر چه دموکرات و چه جمهوری‌خواه، ایالات متحده بارها چارچوب‌های کوچک‌تر و هدفمند (minilateral) ایجاد کرده است که به گروه‌هایی از کشورها اجازه می‌دهد در موضوعات جهانی همکاری کنند و از کندی و کم‌اثر بودن نهادهای بزرگ بین‌المللی بگریزند. بسیاری از این ائتلاف‌ها در عمل ساختارهایی مرکز-محور هستند که در آن ایالات متحده نقش «نخست در میان برابرها» را ایفا می‌کند.

اما آنچه دولت ترامپ را از دولت‌های پیشین متمایز می‌کند، رویکرد به شدت شخصی‌سازی‌شده، جناحی و معامله‌محور آن در جایگزینی نهادی است. یکی از نمونه‌های برجسته، «هیئت صلح» است که ترامپ گاه آن را نه فقط مکمل سازمان ملل متحد، بلکه جایگزینی بالقوه برای آن توصیف کرده است. این نهاد همچنین دارای ساختاری است که در آن ایالات متحده تنها حق و تو را در اختیار دارد. شورای امنیت سازمان ملل متحد ایجاد این هیئت را در ۱۷ نوامبر ۲۰۲۵، در قالب قطعنامه‌ای (با رأی ممتنع چین و روسیه) و در چارچوب توافق آتش‌بس میانجی‌گری‌شده توسط آمریکا در غزه، تصویب کرد.

این هیئت قرار است به‌عنوان یک اداره انتقالی برای این منطقه عمل کند و چارچوب حکمرانی و تأمین مالی امنیت، اداره و بازسازی را تا زمان اصلاح تشکیلات خودگردان فلسطین بر عهده داشته باشد. در ژانویه ۲۰۲۶، کاخ سفید از ۵۸ کشور دعوت کرد تا به این هیئت بپیوندند و اساسنامه‌ای را که خود تدوین کرده بود منتشر ساخت.

نوآورانه‌ترین و در عین حال بحث‌برانگیزترین بخش این اساسنامه، طراحی نهادی آن است؛ طراحی‌ای که در میان سازمان‌های بین‌دولتی سابقه‌ای اندک دارد. ترامپ به‌عنوان یک فرد خصوصی-نخستین رئیس این هیئت است و اختیار گسترده‌ای بر تصمیم‌ها و فعالیت‌های آن دارد (او حتی می‌تواند پس از ترک مقام ریاست‌جمهوری نیز در این سمت باقی بماند، در صورت تمایل). اساسنامه همچنین حداقل کمک مالی یک میلیارد دلاری را برای رؤسای دولت‌ها جهت عضویت دائم در کمیته اجرایی تعیین می‌کند که این عضویت نیز منوط به تأیید شخص ترامپ است. در مجموع، این هیئت شبیه یک باشگاه اختصاصی است: اعضای بالقوه باید هزینه ورود سنگینی بپردازند و رضایت رئیس آن را جلب کنند. می‌توان آن را «چندجانبه‌گرایی مارا-لاگو» نامید.

نکته مهم و جنجالی آن است که اساسنامه این هیئت، مأموریت آن را بسیار فراتر از غزه تعریف می‌کند و آن را «سازمانی بین‌المللی که در پی ارتقای ثبات، بازگرداندن حکمرانی قابل اعتماد و قانونی، و تضمین صلح پایدار در مناطق درگیر یا در معرض درگیری است» توصیف می‌کند. هیچ اشاره‌ای به منشور سازمان ملل متحد یا حتی نقش شورای امنیت سازمان ملل متحد نشده است، با وجود آن‌که این شورا نقش مرکزی در صلح و امنیت بین‌المللی دارد.

در این متن تأکید شده است که «صلح پایدار نیازمند شجاعت برای فاصله گرفتن از رویکردها و نهادهایی است که بارها ناکارآمد بوده‌اند» و بر «نیاز به نهادی چابک‌تر و مؤثرتر در حوزه صلح‌سازی بین‌المللی» تأکید می‌شود. چنین زبان گسترده‌ای نگرانی‌هایی را برانگیخته است مبنی بر این‌که این هیئت ممکن است همکاری بین‌المللی مبتنی بر سازمان ملل متحد را تضعیف کرده و به تکه‌تکه شدن نظم جهانی شتاب دهد.

ترامپ خود نیز این نگرانی‌ها را تشدید کرده و اشاره کرده است که این نهاد «ممکن است» جایگزین سازمان ملل متحد شود. (در مقابل، وزیر خارجه فرانسه، ژان نوئل بارو، اعلام کرده است که فرانسه با ایجاد سازمانی به این شکل که جایگزین سازمان ملل متحد شود، مخالفت خواهد کرد.)

تا ماه آوریل، ۲۷ کشور به این هیئت پیوسته بودند، اما ترکیب اعضا عمدتاً شامل دولت‌های اقتدارگرا و نیمه‌اقتدارگرا از خاورمیانه، شمال آفریقا، آسیا و اروپای شرقی بود. تعداد کمی از متحدان غربی آمریکا به عضویت کامل درآمده‌اند و بیشتر در جایگاه ناظر باقی مانده‌اند. در حال حاضر، این هیئت بر غزه متمرکز است، اما مشخص نیست که آیا ترامپ در آینده اهداف گسترده‌تر و بلندمدت خود را برای آن دنبال خواهد کرد یا خیر.

در نیمکره غربی، هم‌زمان ترامپ در حال پیشبرد یک ساختار امنیتی تحت رهبری آمریکا است که نهادها و فرایندهای موجود چندجانبه، از جمله سازمان کشورهای آمریکایی و نشست سران قاره آمریکا را دور می‌زند. این ائتلاف چندملیتی با نام «سپر قاره آمریکا برای مقابله با سازمان‌های جنایی فراملی-به‌ویژه کارتل‌های مواد مخدر-و همچنین

مهاجرت غیرقانونی طراحی شده است و شامل همکاری اطلاعاتی، عملیات نظامی مشترک و گسترش همکاری‌های امنیتی می‌شود.

ترامپ این طرح را در ۷ مارس ۲۰۲۶ در نشست در فلوریدا، با حضور ۱۳ رهبر همسو از جمله آرژانتین، شیلی و السالوادور معرفی کرد. در مقابل، نمایندگان دولت‌های چپ‌گرای برزیل، کلمبیا و مکزیک-که مجموعاً بیش از نیمی از تولید ناخالص داخلی آمریکای لاتین را تشکیل می‌دهند-و همچنین کانادا حضور نداشتند. این طرح با «الحاقیه ترامپ بر دکترین مونرو» هم‌راستا است. همان‌طور که در راهبرد امنیت ملی ۲۰۲۵ دولت آمده است، ایالات متحده قصد دارد بار دیگر «دکترین مونرو را احیا و اجرا کند تا برتری خود در نیمکره غربی را بازگرداند»، با هدف جلوگیری از مداخله قدرت‌های رقیب در قاره آمریکا و مقابله با مهاجرت کنترل‌نشده و کارتل‌های مواد مخدر.

با این حال، این ابتکار به دلیل بنیان‌های ایدئولوژیک محدود، بی‌توجهی به ریشه‌های مشکلات فراملی، تأکید بیش از حد بر رویکردهای نظامی، نبود سازوکار روشن برای تقسیم بار مالی، و فقدان منابع مالی مشخص مورد انتقاد قرار گرفته است. افزون بر این، مشکل مهم دیگر آن است که این طرح ارتباطی با ساختارهای منطقه‌ای موجود و جامع‌تر ندارد که می‌توانستند پایه نهادی پایداری برای همکاری فراهم کنند.

در نتیجه، با اولویت دادن به «چندجانبه‌گرایی کوچک راهبردی»، دولت ترامپ در عمل تمایل خود را برای کنار گذاشتن یا تضعیف نشست سران قاره آمریکا و سازمان کشورهای آمریکایی نشان می‌دهد و به‌جای آن به سمت نظامی منطقه‌ای تحت سلطه آمریکا حرکت می‌کند که بر پایه همسویی با شرکای راست‌گرا و قدرت سخت فرماندهی جنوبی ایالات متحده بنا شده است. چنین رویکرد حوزه نفوذی، که بر روابط شخصی و هم‌سویی ایدئولوژیک متکی است، در بلندمدت احتمالاً پایدار نخواهد بود؛ زیرا همسویی‌های سیاسی گذراست و با تغییر دولت‌ها (به‌هرحال این کشورها دموکراسی هستند) از بین می‌رود.

دولت ترامپ در سطح جهانی نیز گاه رویکرد جایگزینی (substitution) را ترویج کرده و حتی به اجرا گذاشته است. در حوزه سلامت جهانی، نمونه‌ای قابل توجه دیده می‌شود. پس از خروج رسمی ایالات متحده از سازمان بهداشت جهانی در اوایل ۲۰۲۶، وزارت بهداشت و خدمات انسانی آمریکا پیشنهاد کرد حدود ۲ میلیارد دلار برای بازسازی ظرفیت‌های این سازمان در زمینه پایش بیماری‌ها و واکنش سریع هزینه شود؛ ظرفیتی که پیش‌تر ایالات متحده می‌توانست با کسری از این هزینه به آن دسترسی داشته باشد.

این پلتفرم جایگزین، که بر پایه توافق‌های دوجانبه میان ایالات متحده و سایر کشورها طراحی شده است، عملاً یک نظام موازی برای تبادل داده‌های جهانی، همکاری میان آزمایشگاه‌های ملی و سازوکارهای مقابله با پاندمی ایجاد می‌کند. افزون بر آن که هزینه آن تقریباً سه برابر هزینه سالانه‌ای است که آمریکا پیش‌تر برای سازمان بهداشت جهانی پرداخت می‌کرد، چنین ترتیبی همچنان شکاف‌های بزرگی در پوشش جهانی باقی می‌گذارد. برای مثال، اطلاعاتی که به‌طور معمول از سوی کشورهایمانند روسیه و چین به سازمان بهداشت جهانی ارائه می‌شود را در بر نخواهد گرفت.

همچنین، هرچند سیاست‌گذاران و تولیدکنندگان آمریکایی احتمالاً همچنان به داده‌ها و جمع‌بندی‌های سازمان بهداشت جهانی دسترسی خواهند داشت، اما ایالات متحده دیگر هیچ نقشی در نحوه تحلیل این داده‌ها نخواهد داشت. این موضوع می‌تواند به ناهماهنگی میان توصیه‌های سازمان بهداشت جهانی و نهادهای آمریکایی منجر شود و هماهنگی در حوزه سلامت عمومی-از واکنش به پاندمی‌ها تا توسعه سالانه واکسن آنفلوانزا-را دشوارتر کند.

در ادامه، دولت ترامپ رویکرد جایگزینی را در سیاست تجاری نیز به کار گرفته و تلاش کرده است نظام تجارت جهانی مبتنی بر قواعد، عدم تبعیض و اصل دولت کامله‌الوداد را به سمت یک رویکرد مدیریت‌شده‌تر سوق دهد که بر توافقات دوجانبه سفارشی و مبتنی بر «تجارت متقابل» استوار است. برخلاف توافقات چندجانبه گسترده در چارچوب سازمان تجارت جهانی یا توافقات آزاد تجاری چندطرفه، این توافقات دوجانبه به ایالات متحده اجازه می‌دهند از اهرم فشار کامل خود استفاده کند. این نوع توافقات همچنین سریع‌تر قابل مذاکره و اجرا هستند، هرچند اثربخشی بلندمدت آن‌ها هنوز روشن نیست، زیرا ناپایداری تعهدات تعرفه‌ای آمریکا تردیدهایی درباره دوام آن‌ها ایجاد کرده است.

با این حال، این رویکرد پیامدهای منفی نیز دارد. سیاست «تقارن سخت» در موانع تجاری عملاً بخشی از سیاست تعرفه‌ای آمریکا را به کشورهای دیگر واگذار می‌کند که می‌تواند به زیان مصرف‌کنندگان آمریکایی و دیگر بازیگران تمام شود. همچنین این توافقات می‌توانند کشورهای در حال توسعه-از جمله فقیرترین کشورها-را در معرض تعرفه‌های بالاتری نسبت به گذشته قرار دهند. علاوه بر این، چنین توافقاتی کشورهای کشورمحور بار اداری سنگینی بر دوش دولت‌ها و شرکت‌ها می‌گذارند و در نهایت می‌توانند با منحرف کردن تجارت از کشورهایی که خارج از این توافقات هستند، به تکه‌تکه شدن نظام تجارت جهانی دامن بزنند.

فراتر از جایگزینی نهادهای بین‌المللی در حوزه‌های تثبیت‌شده‌ای مانند صلح، امنیت، سلامت جهانی و تجارت، دولت همچنین آغاز به ایجاد پروژه‌های چندجانبه کوچک (minilateral) در حوزه فناوری‌های نوظهور کرده است. این گرایش در اصل جدید نیست و دولت‌های پیشین نیز در مواجهه با فناوری‌های نو و چالش‌های غیرمنتظره چنین کرده‌اند. «پیمان‌های آرتمیس» که در دوره نخست ترامپ آغاز و در دوره بایدن گسترش یافت، چارچوبی برای تنظیم اکتشافات فضایی غیرنظامی و تعیین هنجارهای فعالیت‌های آن در میان کشورهای همسو ایجاد کرد. این پیمان‌ها عملاً خارج از کمیته سازمان ملل متحد برای استفاده صلح‌آمیز از فضا عمل می‌کنند و فرایند چندجانبه پیچیده‌تر سازمان ملل متحد را به نفع همکاری سریع‌تر و انعطاف‌پذیرتر کنار می‌گذارند.

در همین راستا، دولت دوم ترامپ نیز چارچوب‌های جدیدی در حوزه‌هایی که از نظر خود دارای اهمیت راهبردی فوری هستند ایجاد کرده است. «پکس سیلیکا (Pax Silica)» که در سال ۲۰۲۵ راه‌اندازی شد، شاید بلندپروازانه‌ترین نمونه باشد. این ائتلاف به رهبری ایالات متحده با هدف ایجاد استانداردهای مشترک، شراکت‌های سرمایه‌گذاری و سازوکارهای زنجیره تأمین در حوزه نیمه‌رساناها و فناوری‌های پیشرفته شکل گرفته است. این ابتکار نشان‌دهنده تلاش دولت برای رقابت با چین در تمام لایه‌های فناوری از طریق همکاری‌گزینشی با متحدانی است که بر گلوگاه‌های کلیدی، تخصص فنی و ظرفیت تولید کنترل دارند.

دولت همچنین ابتکار مشابهی در حوزه مواد معدنی حیاتی آغاز کرده است. در نشست وزرای مواد معدنی حیاتی در فوریه ۲۰۲۶ که توسط وزارت خارجه آمریکا برگزار شد، «مجمع تعامل ژئواستراتژیک منابع (FORGE) معرفی شد. این سازوکار که جانشین «شراکت امنیت مواد معدنی» در دوره بایدن است، به‌عنوان یک منطقه ترجیحی تجارت و سرمایه‌گذاری در حوزه مواد معدنی حیاتی طراحی شده و از کف قیمت‌های هماهنگ برای مقابله با دستکاری بازار توسط رقبا-عمدتاً چین-استفاده می‌کند.

هدف دولت این است که مجموعه پراکنده تفاهم‌نامه‌های دوجانبه موجود در حوزه مواد معدنی حیاتی را در قالب یک نظام چندجانبه محدودتر اما منسجم‌تر ادغام کند که در نهایت حدود دو سوم اقتصاد جهانی را پوشش دهد.

اگرچه موفقیت نهایی «پکس سیلیکا» و «FORGE» هنوز نامشخص است، اما هر دو نشان‌دهنده تمایل دولت ترامپ به الگوهای نوآورانه و کوچک‌مقیاس چندجانبه هستند؛ الگوهایی که سرعت و کارآمدی بیشتری وعده می‌دهند، به‌ویژه در حوزه رقابت راهبردی با چین.

تداوم مشروط (Conditional Continuity)

در نهایت، هرچند کمتر مورد توجه قرار گرفته است، رویکرد دولت ترامپ نسبت به چندجانبه‌گرایی شامل میزان قابل توجهی تداوم-هرچند مشروط-نیز بوده است. ایالات متحده علاوه بر خروج از برخی نهادها، ایجاد اختلال در آن‌ها یا ساخت سازوکارهای موازی، در بسیاری از موارد همکاری مشروط را در پیش گرفته است؛ به این معنا که ادامه مشارکت خود را به کاهش هزینه‌ها، بهبود عملکرد و اجرای دستورکار «بازگشت به اصول اولیه» وابسته کرده است. در برخی موارد نیز مواضع دولت نسبت به این نهادها در طول دوره دوم ترامپ دچار تغییر و تعدیل شده است.

این رویکرد به‌ویژه در مورد نهادهای برتون وودز مشهود است. در نخستین نشست‌های صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی پس از بازگشت ترامپ به قدرت در آوریل ۲۰۲۵، وزیر خزانه‌داری اسکات بسنت به‌طور علنی صندوق را به دلیل انحراف از مأموریت اصلی خود و ورود به حوزه‌هایی مانند «تغییرات اقلیمی، جنسیت و مسائل اجتماعی» به شدت مورد انتقاد قرار داد و بانک جهانی را به «بازاریابی بی‌محتوا و مملو از واژگان کلیشه‌ای» متهم کرد. چشم‌انداز او برای هر دو نهاد، «بازگشت به اصول بنیادین» بود؛ صندوقی متمرکز بر نظارت بر اقتصاد کلان و ایفای نقش «گزارشگر حقیقت سخت» درباره سیاست‌های مخدوش‌کننده اقتصاد جهانی-به‌ویژه چین-و بانکی متمرکز بر زیرساخت و ایجاد اشتغال، اعطای وام به فقیرترین کشورها و کنار گذاشتن اهداف اقلیمی به نفع سیاست انرژی «همه‌گزینه‌ها با هم» شامل سوخت‌های فسیلی و انرژی هسته‌ای.

با این حال، تنها کمی بیش از یک سال بعد، هر دو نهاد تا حد زیادی توانستند جایگاه خود را نزد دولت بازابند، تا حدی که دلیل همسویی بیشتر با ترجیحات ایالات متحده. در جدیدترین گزارش ماده چهار صندوق بین‌المللی پول درباره چین، رویکردی اندکی سخت‌گیرانه‌تر نسبت به مدل رشد مبتنی بر صادرات و سیاست‌های ارزی پکن اتخاذ شد. مدیرعامل صندوق، کریستالینا جورجیوا، نیز به‌طور محسوسی از لحن اقلیمی خود عقب‌نشینی کرده است؛ به‌گونه‌ای که واژه «اقلیم» در سخنرانی نشست‌های بهاری ۲۰۲۶ تنها یک بار به کار رفته، در حالی که در سال ۲۰۲۴ شش بار ذکر شده بود. (نکته قابل توجه اینکه موضوع اقلیم-پیش از بازگشت ترامپ نیز-از مسائل مورد اختلاف داخلی خود صندوق بود.)

در بانک جهانی نیز رئیس آن، آجای بانگا، به‌عنوان یک طرف مذاکره‌گر همراه ظاهر شده است. حتی پیش از بازگشت ترامپ، او جهت‌گیری بانک را به سمت ایجاد اشتغال و توسعه بخش خصوصی تغییر داده و منابع قابل توجهی را به پروژه‌هایی مانند «مأموریت ۳۰۰» اختصاص داده بود؛ ابتکاری ۳۰ میلیارد دلاری برای گسترش دسترسی به برق برای ۳۰۰ میلیون نفر در آفریقا. او همچنین ممنوعیت دیرینه بانک جهانی در زمینه تأمین مالی انرژی هسته‌ای را لغو کرد، در راستای رویکرد «همه‌گزینه‌ها با هم» دولت در حوزه انرژی، و به‌طور بحث‌برانگیز با پیوستن بانک جهانی به «هیئت صلح» ترامپ نیز موافقت کرد.

با وجود این امتیازات، سیاست‌های تأمین مالی اقلیمی بانک جهانی تغییر نکرده است. هرچند بانگا و دیگر مقامات ارشد بانک تحت فشار دولت تا حدی از برجسته‌سازی فعالیت‌های اقلیمی خودداری کرده‌اند، اما بانک همچنان به «برنامه اقدام تغییرات اقلیمی» خود پایبند مانده است؛ از جمله تعهد به اختصاص حداقل ۳۵ درصد از وام‌های

خود به پروژه‌های مرتبط با اقلیم. در آخرین سال مالی بانک (ژوئیه ۲۰۲۴ تا ژوئن ۲۰۲۵)، ۴۸ درصد از تأمین مالی آن طبق روش‌شناسی خود بانک دارای منافع جانبی اقلیمی بوده است.

الگوی مشابهی از خصومت اولیه و سپس تعامل گزینشی و مبتنی بر منافع، در مورد گروه ۲۰ نیز دیده می‌شود. پس از انتقادهای شدید از ریاست آفریقای جنوبی در سال ۲۰۲۵، دولت ترامپ رویکرد «بازگشت به اصول اولیه» را اتخاذ کرده و از ریاست آمریکا برای حذف موضوعاتی مانند اقلیم، مسائل اجتماعی و توسعه از دستور کار و تمرکز بر هماهنگی کلان اقتصادی استفاده کرده است.

این دولت سه اولویت اصلی را دنبال می‌کند: آزادسازی رشد اقتصادی از طریق کاهش موانع مقرراتی؛ گسترش انرژی مقرون به صرفه و زنجیره‌های تأمین امن انرژی به عنوان پایه‌های رشد و امنیت؛ و پیشبرد نوآوری در هوش مصنوعی و فناوری‌های نوظهور. اگرچه تمرکززدایی از دستور کار گسترده گروه ۲۰ تا حدی قابل توجه است، اما حذف ناگهانی و یک‌جانبه بسیاری از کارهای جاری باعث شده برخی حوزه‌ها-از بحران اقلیمی گرفته تا مالیات شرکت‌ها-به طور کامل از بحث‌های رسمی کنار گذاشته شوند.

در نتیجه، بخش مهمی از دستورکارهای گسترده گروه ۲۰ که در دوره چهار ریاست متوالی کشورهای جنوب جهانی (اندونزی، هند، برزیل و آفریقای جنوبی) شکل گرفته بود، از بین رفته است. این دوره‌ها موضوعاتی مانند بحران بدهی، اصلاح معماری مالی بین‌المللی و مسائل نابرابری و حمایت اجتماعی را به مرکز توجه آورده بودند. حذف این حوزه‌ها به معنای از دست رفتن تداوم نهادی و حافظه جمعی و همچنین کاهش حس مالکیت مشترک میان اعضاست.

با وجود این گسست‌ها، دولت ترامپ همچنان برای گروه ۲۰ ارزش قائل است، از جمله به عنوان ابزاری برای پیشبرد برخی دغدغه‌های مشترک میان کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه. برای مثال، در آوریل ۲۰۲۶، ایالات متحده خواستار اقدام هماهنگ گروه ۲۰ برای افزایش دسترسی جهانی به کودهای شیمیایی شد؛ پاسخی به اختلال در زنجیره‌های تأمین ناشی از جنگ آمریکا و اسرائیل با ایران.

سازمان ملل متحد نیز همچنان عرصه‌ای برای همکاری مشروط آمریکا باقی مانده است. هرچند لحن دولت نسبت به این سازمان غالباً خصمانه بوده است از جمله در سخنرانی تند ترامپ در سپتامبر ۲۰۲۵ در مجمع عمومی که در آن پرسید «هدف سازمان ملل چیست؟» و اعلام کرد که این نهاد «حتی به ظرفیت واقعی خود نزدیک هم نشده است». اما تصویر کلی پیچیده‌تر شده است. نماینده آمریکا در سازمان ملل متحد، مایک والتز، اعلام کرده است که هدف ایالات متحده خروج از این سازمان نیست، بلکه «عظمت بخشیدن دوباره به سازمان ملل متحد» است.

با وجود خروج پرسر و صدا از برخی آژانس‌ها و کاهش شدید بودجه سازمان ملل متحد، ایالات متحده همچنان با بیشتر ارکان سازمان ملل متحد در تعامل باقی مانده است. فراتر از شورای امنیت و مجمع عمومی، این تعامل شامل ده‌ها اداره، دفتر، صندوق و برنامه سازمان ملل متحد، و همچنین نهادهای فنی و تخصصی مهمی مانند اتحادیه بین‌المللی مخابرات، سازمان بین‌المللی هوانوردی غیرنظامی، آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و سازمان جهانی مالکیت فکری را نیز در بر می‌گیرد.

به عنوان نماینده ایالات متحده در سازمان ملل متحد، والتز هم بر ارزش این نهاد و هم بر ضرورت بهبود عملکرد آن تأکید کرده است. در آوریل ۲۰۲۶، طی نخستین جلسات استماع کنگره که در محل نمایندگی آمریکا در سازمان ملل متحد برگزار شد، سناتور مایک لی از سفیر پرسید آیا ایالات متحده از مشارکت در سازمان ملل متحد منافع مادی کسب می‌کند یا نه. والتز پاسخ داد: «اگر ما آن را ایجاد نمی‌کردیم، کس دیگری آن را ایجاد می‌کرد.» او نقش مرکزی سازمان ملل متحد در تعیین استانداردهای جهانی را برجسته کرد که زیرساخت بسیاری از نظام‌های روزمره

را تشکیل می‌دهند: «وقتی خلبان‌ها در سراسر جهان پرواز می‌کنند، می‌خواهم به انگلیسی صحبت کنند... موضوعاتی مانند طیف فرکانسی، فضا و مخابرات همگی به‌صورت بین‌المللی تنظیم می‌شوند.» از این منظر، ایالات متحده منافع حیاتی در شکل‌دهی این استانداردها دارد و نمی‌تواند در حاشیه بماند: «باید وارد میدان شویم، رقابت کنیم، مقابله کنیم و پیروز شویم.» او همچنین همکاری سازمان ملل متحد در تقسیم بار هزینه‌ها، از جمله در بحران‌هایی مانند هائیتی، را به‌عنوان جایگزینی کم‌هزینه‌تر نسبت به اقدامات یک‌جانبه آمریکا توصیف کرد. در مجموع، سازمان ملل متحد همچنان به‌عنوان شریکی اساسی و نیروی تقویت‌کننده برای اهداف سیاست خارجی آمریکا تلقی می‌شود؛ چه در ارائه کمک‌های انسانی در مقیاس گسترده، چه در هماهنگی نظام‌های جهانی، و چه در فراهم کردن بستری برای تعامل حتی با رقبای؛ نقشی که هیچ کشوری به‌تنهایی قادر به جایگزینی آن نیست.

در عین حال، دولت ترامپ مصمم است از قدرت مالی خود برای تحمیل اصلاحات در سازمان ملل متحد و کسب حمایت دیپلماتیک دیگر اعضا استفاده کند. کارزار فشار فعلی ممکن است تا تابستان به برخی نتایج منجر شود، زیرا دیپلمات‌های آمریکایی از آنتونیو گوترش می‌خواهند که «نه اصلاح سریع» مورد نظر آمریکا (به‌علاوه کاهش‌های بودجه‌ای و نیروی انسانی که پیش‌تر انجام شده) را به‌عنوان شرط آزادسازی میلیاردها دلار بدهی معوق ایالات متحده بپذیرد. دولت همچنین وعده داده است در صورت اجرای کاهش ۱۰ درصدی اضافی در هزینه‌های تمام مأموریت‌های حفظ صلح، پرداخت «مبلغی اضافی و قابل توجه» به بودجه صلح‌بانی انجام دهد. نیروهای کلاه‌آبی پیش‌تر نیز کاهش ۱۵ درصدی بودجه، کاهش ۲۵ درصدی نیروها و بازگرداندن واحدهای ناکارآمد را تجربه کرده‌اند. در کنار حفظ صلح، یکی دیگر از بخش‌های نظام سازمان ملل متحد که توجه ویژه دولت را جلب کرده، کمک‌های بشردوستانه است. پس از انحلال پرآشوب آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده (USAID) و کاهش گسترده کمک‌های توسعه‌ای رسمی-که در سال ۲۰۲۵ با کاهش بی‌سابقه ۵۷ درصدی مواجه شد-دولت ترامپ به تدریج از تمایل به بازسازی یک ساختار کمک‌رسانی کوچک‌تر و مشروط‌تر خبر داده است. محور اصلی این رویکرد جدید، پیوند دادن کمک‌های توسعه‌ای و بشردوستانه با اهداف راهبردی آمریکا، از جمله هماهنگی با اولویت‌های دیپلماتیک و منطقه‌ای واشنگتن است. والتز صراحتاً از مشروط کردن کمک‌های آمریکا به الگوهای رأی‌گیری کشورها در سازمان ملل متحد حمایت کرده است.

در چارچوب آنچه «بازتنظیم بشردوستانه» نام گرفته، ایالات متحده دفتر هماهنگی امور بشردوستانه سازمان ملل متحد را به‌عنوان محور اصلی نظام جدید کمک اضطراری خود انتخاب کرده است. استدلال اصلی دولت این است که بخش بزرگی از کمک‌های بشردوستانه به مرور از مأموریت اصلی خود فاصله گرفته و به برنامه‌های اجتماعی و توسعه بلندمدت تبدیل شده است و بنابراین باید به سمت کمک‌های کاملاً نجات‌بخش، متمرکز و منطبق با اولویت‌های سیاست خارجی آمریکا بازتنظیم شود؛ همراه با تأکید همیشگی بر مبارزه با اتلاف منابع و سوءاستفاده. بهای ادامه همکاری، طبق اعلام وزارت خارجه در اواخر ۲۰۲۵، ادغام و کوچک‌سازی کل نظام گسترده بشردوستانه سازمان ملل متحد است: «آژانس‌های منفرد سازمان ملل متحد باید خود را تطبیق دهند، کوچک شوند یا از بین بروند.» پس از ماه‌ها مذاکره میان OCHA و هیئت آمریکایی، دولت در دسامبر ۲۰۲۵ تعهد اولیه‌ای به ارزش ۲ میلیارد دلار و سپس در مه ۲۰۲۶ تعهد ۱.۸ میلیارد دلاری دیگری ارائه کرد. در مقابل، OCHA ناچار به پذیرش اصلاحاتی شد؛ از جمله ایجاد تیم‌های جدید نظارت بر شفافیت و اثربخشی، طراحی داشبورد عمومی برای ردیابی هزینه‌ها، و فاصله گرفتن از مدل سنتی «تجمیع منابع»، به‌گونه‌ای که کمک‌های آمریکا به برخی کشورها مانند ونزوئلا و لبنان اختصاص یابد اما به کشورهایمانند افغانستان، یمن یا سومالی نرسد.

با این حال، سرنوشت بسته ۱.۸ میلیارد دلاری اخیر همچنان نامشخص است. در اوایل مه، تام فلیچر، رئیس OCHA، اعلام کرد که ترجیح می‌دهد کمک‌های آمریکا را دریافت نکند تا اینکه شرایطی را بپذیرد که به مسائل مربوط به سقط جنین، هویت جنسیتی و سیاست‌های تنوع، برابری و شمول در قالب نسخه گسترش‌یافته سیاست مکزیکو سیتی گره خورده باشد.

پیامدها (Implications)

رویکرد دولت دوم ترامپ نسبت به چندجانبه‌گرایی پیچیده‌تر از آن چیزی است که هم حامیان و هم منتقدان آن معمولاً تصویر می‌کنند. در سراسر سازمان‌ها و حوزه‌های مختلف بین‌المللی، این دولت سیاست‌هایی را دنبال کرده است که شامل کناره‌گیری، اجبار و ایجاد اختلال، جایگزینی، و همچنین تداوم مشروط می‌شود.

تمایل غالب بدون تردید نوعی خصومت نسبت به بخش‌های گسترده‌ای از نظم چندجانبه پس از جنگ جهانی دوم بوده است؛ به‌ویژه نهادهایی که از نظر این دولت محدودکننده حاکمیت آمریکا، تحمیل‌کننده بارهای مالی نامتناسب بر ایالات متحده، یا حامل ارزش‌هایی تلقی می‌شوند که با دیدگاه ایدئولوژیک آن در تضاد هستند. با این حال، این ادعا که دولت ترامپ ذاتاً و به‌طور کامل ضد چندجانبه‌گرایی است، ناقص و گمراه‌کننده است. حتی در میان خروج‌های پر سر و صدا و لحن تقابلی، دولت به‌صورت گزینشی در نهادهایی که از نظر راهبردی مفید می‌داند مشارکت کرده و در برخی موارد تلاش کرده به‌جای ترک کامل، ساختارهای موجود را بازطراحی کند. همچنین در برخی حوزه‌ها، نگاه مقامات آمریکایی نسبت به این نهادها دچار تغییر شده است؛ زیرا آنان در عمل درک واقع‌بینانه‌تری از کارکرد سازمان‌هایی پیدا کرده‌اند که پیش‌تر بیشتر به‌عنوان نمادهایی از «افراط جهانی‌گرایانه» به آن‌ها نگاه می‌کردند. این تحول اگرچه خصومت کلی دولت با نظام چندجانبه را از بین نبرده، اما در برخی موارد به رویکردی اصلاح‌گرایانه‌تر منجر شده است.

با این حال، این وضعیت پرتنش هنوز به پایان نرسیده است. با توجه به بررسی‌های در حال انجام از سوی وزیر خارجه مارکو رویو، هنوز زود است که نتیجه گرفته شود خروج‌های ژانویه ۲۰۲۶ نقطه اوج این روند بوده است. آنچه روشن است این است که این دولت بیش از دولت‌های پیشین آماده است تا عناصر کلیدی نظم بین‌المللی پس از جنگ [جهانی دوم] را به چالش بکشد، دگرگون سازد و در برخی موارد عمداً تضعیف کند. این که آیا این اختلال در نهایت به اصلاحات ضروری منجر خواهد شد که هزینه‌های آن را توجیه کند یا اینکه به آسیب‌های پایدارتر می‌انجامد، همچنان نامشخص باقی می‌ماند.

حتی با در نظر گرفتن خروج‌های چشمگیر و لحن تقابلی، دولت ترامپ به‌صورت گزینشی در نهادهایی مشارکت داشته است که آن‌ها را از نظر راهبردی مفید می‌داند.

شناخت ریسک‌های رویکرد این دولت مستلزم آن نیست که نظام چندجانبه‌گرایی پیش از بازگشت ترامپ رمانتیک یا ایده‌آل‌سازی شود. حتی در بهترین شرایط، نهادهای بین‌المللی آنچه دانشمندان علوم سیاسی «معضل کارگزار-کارفرما» (principal-agent dilemma) می‌نامند ایجاد می‌کنند. از آنجا که دولت‌های عضو باید بخشی از اختیار خود را به دیرخانه‌های سازمان‌های بین‌المللی واگذار کنند، همواره این خطر وجود دارد که این سازمان‌ها (کارگزاران) از خواست دولت‌های ملی (کارفرمایان) فاصله بگیرند. این وضعیت با این واقعیت تشدید می‌شود که کشورهای عضو معمولاً اختیارات تصمیم‌گیری و نظارتی خود را در هیئت‌های حکمرانی مشترک می‌کنند و به این ترتیب نفوذ هر کشور منفرد- حتی قدرتمندترین آن‌ها- کاهش می‌یابد.

در طول زمان، معماری گسترده همکاری‌های بین‌المللی دچار آسیب‌های متعددی شده است، از جمله گسترش بوروکراسی، انحراف مأموریت، تکرار نهادی، و فلج سیاسی. به‌ویژه نظام سازمان ملل متحد به اکوسیستمی دائماً در

حال گسترش از آژانس‌ها، پنل‌ها، کمیسیون‌ها و سازوکارهای گزارش‌دهی تبدیل شده است. بسیاری از این نهادها مدت‌ها پس از کاهش کارآمدی‌شان باقی مانده‌اند، که این امر ناشی از منافع تثبیت‌شده و انگیزه‌های نهادی است. مأموریت‌های جدید به‌طور مداوم بر مأموریت‌های قدیمی افزوده می‌شوند، در حالی که سیاست‌های متنوع کشورهای عضو، ادغام یا حذف این مأموریت‌ها را دشوار می‌کند. حتی حامیان سرسخت چندجانبه‌گرایی نیز اذعان دارند که بخش بزرگی از این نظام پیچیده، ناکارآمد، سنگین و تا حدی جدا از اولویت‌های راهبردی و واقعیت‌های جهانی شده است.

بر این اساس، نقد دولت نباید صرفاً به‌عنوان خصومت نیهیلیستی با همکاری بین‌المللی رد شود. رویو و دیگر اعضای دولت، جهان‌بینی‌ای را مطرح کرده‌اند که بر بازتنظیم مشارکت آمریکا در نهادهای بین‌المللی بر اساس برداشت‌های محدودتری از منافع ملی استوار است. از نظر آنان، نظام چندجانبه‌دچار تورم نهادی و سرگردانی شده، در برابر اینرسی نهادی متوقف مانده، و در مسیرهایی غیرپاسخ‌گو و جدا از ملاحظات راهبردی و مالی داخلی حرکت می‌کند.

این نقد تا حدی دارای اعتبار است. نهادهای چندجانبه، از نظام سازمان ملل گرفته تا گروه 20 و بانک جهانی، اغلب فراتر از مأموریت‌های اولیه خود گسترش یافته‌اند و این توسعه باید مورد بررسی و انضباط قرار گیرد. تمایل سازمان‌های چندجانبه به انباشت ابتکارات بدون سازوکارهای مؤثر بازبینی یا پایان‌پذیری (sunset mechanisms) نظام‌هایی ایجاد کرده که اغلب در تخصیص مؤثر منابع، اجرای تعهدات، یا تطبیق با شرایط جدید ناکام می‌مانند. همچنین رویه دیرینه آمریکا در تأمین مالی سازمان‌هایی که گاه با مواضع آن مخالفت می‌کنند، بدون مطالبه متقابل جدی، از نظر سیاسی در داخل کشور همواره آسیب‌پذیر بوده است.

برای بین‌الملل‌گرایان لیبرال، این موضوع یک احتمال ناراحت‌کننده اما مهم را مطرح می‌کند: اینکه شاید تنها دولتی که آماده ایجاد تقابل و برهم زدن نظم نهادی باشد بتواند اساساً بحث اصلاح واقعی را به جریان بیندازد. اگر نقطه مثبت حمله دولت ترامپ وجود داشته باشد، این است که اکنون چنین گفتگوهایی در سراسر نظام چندجانبه و همچنین در درون ناتو در حال وقوع است. اصلاح نهادهای چندجانبه هرگز فرآیندی توافقی و بدون تنش نبوده است. هر بازسازی معنادار مستلزم کاهش منابع مالی، حذف کارکردهای زائد، ناامید کردن برخی ذی‌نفعان و بازتوزیع نفوذ است. و حداقل برخی از مقامات دولت، مانند سفیر آمریکا در سازمان ملل متحد، مایک والتز، ظاهراً دارای یک چشم‌انداز منسجم برای اصلاح هستند.

با این حال، حتی یک تشخیص درست نیز تضمینی برای انتخاب درمانی صحیح نیست. مشکل اصلی رویکرد دولت کمتر در تردید نسبت به چندجانبه‌گرایی است و بیشتر در تمایل آن به برخورد کاملاً معاملاتی، قابل جایگزینی و قابل کنارگذاشتن با مشارکت آمریکا در نهادهای بین‌المللی است. فاصله میان حمایت آمریکا از نظم بین‌المللی مبتنی بر قواعد و تمایل آن به پایبندی به آن نظم موضوع تازه‌ای نیست؛ ایالات متحده همواره میان آرمان‌گرایی و پایبندی گزینشی تعادل برقرار کرده است. اما دولت‌های پیشین-حتی اگر نسبت به بخش‌هایی از نظم پس‌اجنگ تردید داشتند- به مزایای آن برای آمریکا واقف بودند: بستری برای نمایش رهبری هنجاری، ابزاری برای ایجاد اجماع بین‌المللی حول اولویت‌های آمریکا، و وسیله‌ای برای مشروعیت‌بخشی به قدرت آمریکا و در نتیجه پایدارتر و کم‌هزینه‌تر کردن آن. به نظر می‌رسد دولت دوم ترامپ علاقه بسیار کمتری به حفظ این مزایای بلندمدت دارد. در عوض، رویکرد آن بر محاسبه‌ای محدود از اهرم فشار فوری و بازده قابل مشاهده متمرکز است، با توجه کمتر به پیامدهای راهبردی تجمعی خروج‌ها. این امر خطرات مهمی به همراه دارد. سازمان‌های بین‌المللی، پس از تضعیف یا تهی شدن، به‌سختی

قابل بازسازی هستند. کارآمدی آن‌ها وابسته به مشروعیت انباشته، تخصص حرفه‌ای، و سرمایه‌گذاری سیاسی پایدار است. با فرسایش این بنیان‌ها، بازسازی بسیار دشوار می‌شود.

دولت ترامپ در نتیجه خروج از برخی سازمان‌ها و کاهش همکاری‌ها، هزینه‌های ژئوپلیتیکی و دیگر هزینه‌های ملموسی را متحمل شده است، آن هم در برابر منافع مالی یا راهبردی اندک. این نشان می‌دهد که این تصمیم‌ها مبتنی بر تحلیل دقیق هزینه-فایده نبوده‌اند. خروج آمریکا از سازمان بهداشت جهانی نمونه‌ای از این وضعیت است. پیش از خروج، آمریکا سالانه حدود ۱.۲۸۴ میلیارد دلار به این سازمان کمک می‌کرد؛ رقمی کمتر از هزینه سالانه‌ای که آمریکایی‌ها برای خرید آرتیشو (کنگر فرنگی) صرف می‌کنند. خروج آمریکا ظرفیت این کشور و جامعه جهانی را برای شناسایی و مقابله با همه‌گیری‌ها کاهش داده و در عین حال واشنگتن را وادار کرده است که برای یک سازوکار ملی جایگزین، سه برابر هزینه بیشتری بپردازد که کارآمدی کمتری نیز دارد.

شاید پایداریترین آسیب ناشی از کناره‌گیری و اختلال آمریکا، آسیب حیثیتی باشد. قدرت ایالات متحده در نظام چندجانبه همواره نه تنها بر منابع مادی، بلکه بر قابلیت پیش‌بینی و اعتبار تعهدات آن استوار بوده است. سازمان‌های بین‌المللی بودجه و برنامه‌های خود را بر اساس حمایت مورد انتظار آمریکا تنظیم می‌کنند. متحدان برنامه‌ریزی دفاعی خود را بر پایه تضمین‌های آمریکا سامان می‌دهند. کشورهای در حال توسعه نیز روابط دیپلماتیک خود را بر اساس ارزیابی از پایداری این تعهدات تنظیم می‌کنند. مجموعه عقب‌نشینی‌های آمریکا در سال‌های اخیر - در حوزه‌های تجارت، امنیت، اقلیم، توسعه و سلامت جهانی - این تصور را تقویت کرده که تعهدات آمریکا کمتر قابل اعتماد، به‌شدت وابسته به تغییرات سیاسی داخلی، و در نتیجه کوتاه‌مدت و ناپایدار هستند. این فرسایش اعتبار آمریکا در حال حاضر در رفتار احتیاطی متحدان، تمایل فزاینده قدرت‌های میانی به ابتکارات مستقل از واشنگتن، و آمادگی بیشتر کشورهای جنوب جهانی برای همکاری با چین یا سایر ساختارهای جایگزین قابل مشاهده است.

از سوی دیگر، خلأهای حکمرانی بین‌المللی به‌ندرت خالی باقی می‌مانند. هر نهادی که آمریکا از آن عقب‌نشینی کند، فرصتی برای سایر بازیگران - به‌ویژه چین - ایجاد می‌کند تا نفوذ خود را گسترش دهند. طی پانزده سال گذشته، چین به‌طور پیوسته نفوذ خود را در آرانس‌های سازمان ملل متحد افزایش داده، برای تصدیق مناصب کلیدی رقابت کرده، و چارچوب‌های چندجانبه و میان‌چندجانبه‌ای را ترویج داده که بر حاکمیت ملی، عدم مداخله، و رد حقوق بشر جهان‌شمول به نفع رویکردهای نسبی‌گرایانه تأکید دارند. تلاش‌های پکن برای شکل‌دهی به سازمان‌های بین‌المللی پیش از دوره دوم ترامپ آغاز شده بود، اما عقب‌نشینی آمریکا این فرصت را تقویت می‌کند که چین خود را به‌عنوان بازیگری باثبات و قابل پیش‌بینی معرفی کند، در تضاد با آمریکا به‌عنوان بازیگری نوسانی و غیرقابل اتکا. ابتکار «حکمرانی جهانی» چین که در سپتامبر ۲۰۲۵ آغاز شد، بخشی از همین تلاش است. در برخی حوزه‌ها، مانند تعهد ۵۰۰ میلیون دلاری به سازمان بهداشت جهانی، چین در حال پر کردن خلأهای ایجادشده توسط آمریکا است. در حوزه‌های دیگر، به‌ویژه حقوق بشر، غیبت آمریکا از نهادهایی مانند شورای حقوق بشر به چین اجازه می‌دهد برخی پیشرفت‌های تثبیت‌شده در زمینه ارزش‌های جهان‌شمول را عقب براند. چنین روندهایی احتمالاً به شکل‌گیری تدریجی «سازمان ملل متحد با ویژگی‌های چینی» شتاب خواهند داد.

طنز ماجرا عمیق است. دولتی که به‌شدت درگیر بازگرداندن قدرت آمریکا است، ممکن است در نهایت به یکی از مهم‌ترین فرسایش‌های بلندمدت نفوذ ایالات متحده در دوران پس از جنگ جهانی دوم کمک کند، نه از طریق یک شکست فاجعه‌بار واحد، بلکه از طریق انباشت تدریجی غیرقابل پیش‌بینی بودن و ترک نهادهای بین‌المللی.

در عین حال، نتیجه‌گیری اینکه راه‌حل صرفاً بازگشت به وضعیت پیشین است نیز به همان اندازه نادرست خواهد بود. چندجانبه‌گرایی نمی‌تواند صرفاً یک هدف فی‌نفسه باشد. نهادهای بین‌المللی باید اهداف مشخص ملی (و)

همچنین بین‌المللی) را پیش ببرند، و ایالات متحده حق دارد از سازمان‌هایی که بخش عمده‌ای از بودجه آن‌ها را تأمین می‌کند، انتظار اصلاحات، پاسخ‌گویی و تقسیم منصفانه بار را داشته باشد. ایالات متحده همچنان در موقعیتی منحصربه‌فرد برای پیشبرد چنین اصلاحاتی قرار دارد، با توجه به نقش محوری آن در منابع مالی، دیپلماتیک و امنیتی. در واقع، فشار معتبر از سوی واشنگتن ممکن است یکی از محدود نیروهایی باشد که بتواند نهادها را به سمت سازگاری و اصلاح واقعی سوق دهد.

اما اصلاح موفق نیازمند ائتلاف‌سازی، مشروعیت و انضباط راهبردی است. تغییر پایدار نهادی به ندرت صرفاً از طریق اجبار یک‌جانبه حاصل می‌شود. اصلاحاتی که بدون اجماع گسترده تحمیل شوند، احتمال کمتری دارند که از تغییرات سیاسی جان سالم به در ببرند و بیشتر به عنوان حملات ایدئولوژیک تلقی می‌شوند تا تلاش‌های سازنده برای بازسازی. یکی از چالش‌های پایدار برای ایالات متحده این است که چگونه بدون از بین بردن همان نفوذی که اصلاح را ممکن می‌سازد، به اصلاح نهادهای چندجانبه فشار وارد کند.

آنچه از این دوره آشفتگی باقی می‌ماند نامشخص است. سناریوهای قابل‌تصور وجود دارد که در آن دولت ترامپ موجب نوعی نوسازی نهادی معنادار می‌شود: نظام سازمان ملل متحد کوچک‌تر و متمرکزتر، تقسیم بار عادلانه‌تر میان متحدان و شرکا، و نهادهای چندجانبه‌ای که بیش از بوروکراسی درون‌زاد، بر حل مسائل عملی متمرکز هستند. ممکن است برخی نهادها دقیقاً به این دلیل که تحت فشار وجودی قرار گرفته‌اند، منضبط‌تر و کارآمدتر شوند.

اما پیامدهای تاریک‌تری نیز محتمل است. یکی از آن‌ها جهانی از نهادهای «زنده‌مرده» است: از نظر رسمی پابرجا، اما از نظر عملی تضعیف‌شده، کم‌بودجه و ابزاری در دست قدرت‌های بزرگ. سناریوی دیگر، نظامی چندجانبه است که به تدریج تحت تأثیر ترجیحات چین در حوزه‌هایی مانند حاکمیت، کنترل اطلاعات، توسعه و حقوق بشر شکل می‌گیرد. سناریوی سوم، چشم‌اندازی پراکنده است که در آن قدرت‌های میانی و بازیگران منطقه‌ای تلاش می‌کنند خلأهای حکمرانی را پر کنند، اما فاقد مقیاس و مشروعیت لازم برای ایجاد هماهنگی واقعاً جهانی هستند. برخی نهادها از این دوره جان سالم به در خواهند برد؛ برخی دیگر ممکن است نه.

دولت ترامپ هنوز این فرصت را دارد که اصلاحات واقعی را دنبال کند، در حالی که اعتبار و نفوذی را که ایالات متحده برای رهبری نیاز دارد حفظ می‌کند؛ اما پیش از آن باید این پنجره فرصت را باز نگه دارد، نه اینکه اجازه دهد بسته شود. در شتاب برای برچیدن یا بازطراحی نهادهای چندجانبه، این دولت خطر آن را دارد که ابزارهایی را تضعیف کند که ایالات متحده همچنان برای پیشبرد منافع خود در عصری سرشار از چالش‌های فراملی به آن‌ها نیاز خواهد داشت؛ از حکمرانی هوش مصنوعی و بیماری‌های همه‌گیر گرفته تا زیست‌فناوری، تغییرات اقلیمی و بی‌ثباتی مالی. راهبردی که منافع کوتاه‌مدت را بر حکمرانی بلندمدت ترجیح دهد، در نهایت ممکن است هم ایالات متحده و هم نظام بین‌الملل را ضعیف‌تر، کم‌هم‌آهنگ‌تر و ناتوان‌تر در مواجهه با این چالش‌ها کند. در نهایت، هم ایالات متحده و هم جهان از این وضعیت متضرر خواهند شد.

منبع: موسسه کارنگی / ترجمه: معین نیک طبع