

هفت قاعده سیاست خارجی نفتی

دکتر سعید میرترابی*

چکیده

در این مقاله، شماری از مهم‌ترین قواعد حاکم بر سیاست خارجی کشورهای صادرکننده نفت شناسایی و معرفی شده است. مدتهاست که کارشناسان مسائل نفت و سیاست خاطرنشان کرده‌اند که حجم انبوه درآمدهای نفتی در کشورهای صادرکننده نفت، تأثیرات ویژه‌ای در زندگی اجتماعی و سیاسی این کشورها در بر دارد، به گونه‌ای که می‌توان ادعا کرد، قواعد سیاست در این کشورها با کشورهای غیرنفت‌خیز هم‌تای آنها تفاوت بنیادی دارد.

همچنین، در این مقاله سیاست خارجی مهم‌ترین دولت‌های صادرکننده نفت در چهارچوب الگوی ساختار - کارگزار از منظر تأثیرات رانت‌های نفتی مورد بررسی قرار گرفته است. مقاله نشان می‌دهد که دولت‌های صادرکننده

* عضو هیئت‌علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد چالوس (rahavard52@gmail.com)
این مقاله برگرفته از طرحی پژوهشی با عنوان «بررسی قواعد و ویژگی‌های سیاست خارجی در کشورهای عمده نفت‌خیز» است که با حمایت معاونت پژوهشی دانشگاه در دانشگاه آزاد اسلامی واحد چالوس اجرا شده است.

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۱/۳/۳۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۳/۲۸

پژوهشنامه علوم سیاسی، سال هشتم، شماره اول، زمستان ۱۳۹۱، صص ۲۴۳-۲۰۹.

نفت به عنوان کارگزار سیاست خارجی هم به شدت از نفت تأثیر می‌پذیرند و هم در عرصه بین‌المللی الزاماً درون یک ساختار ویژه نفتی (بازار جهانی نفت) عمل می‌کنند. مقاله با بهره‌گیری از مباحث نظری مرتبط با دولت رانتیر، تجدیدنظری‌های صورت‌گرفته در این دیدگاه‌ها و دیدگاه‌های مرتبط با اقتصاد سیاسی نفت نشان می‌دهد که هر یک از ساختار و کارگزار موردنظر در این بحث، به شکل خاصی از نفت تأثیر می‌پذیرند. این وضع سبب می‌شود رابطه تعاملی کارگزار و ساختار ذکرشده نیز تحت تأثیر نفت برقرار شود و در نتیجه، الگوی ویژه‌ای از سیاست خارجی شکل بگیرد که می‌توان از آن با عنوان «سیاست خارجی نفتی» یاد کرد. در ادامه، مهم‌ترین قواعد این الگوی سیاست خارجی مورد شناسایی قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: رابطه ساختار - کارگزار، بازار جهانی نفت، دولت‌های عمده صادرکننده نفت، درآمدهای نفتی، قواعد سیاست خارجی نفتی.

مقدمه

در دنیای امروز، حدود ۲۰ کشور در مناطق مختلف جهان، بخش مهمی از نفت تولیدی خود را صادر می‌کنند و اقتصاد دولت در این کشورها به میزان فراوانی به درآمدهای حاصل از فروش این ماده وابسته است. صاحب‌نظران از حدود چهار دهه قبل، به‌ویژه پس از بروز شوک اول نفتی، به مطالعه این کشورها علاقه‌مند شدند. در خلال این شوک، درآمدهای نفت حدود چهار برابر افزایش یافت، و دولت و اقتصاد این کشورها به میزان بسیار بیشتری به درآمدهای حاصل از صدور نفت یا رانت‌های خارجی وابسته شد.

اتفاقاً یکی از مهم‌ترین نوآوری‌های نظری در این مطالعات، به‌وسیله اندیشمند ایرانی، حسین مهدوی با طرح نظریه «دولت رانتیر» در اوایل دهه ۱۹۷۰ صورت گرفت. از آن پس تاکنون، این نظریه تأثیری عمده بر مطالعات کارشناسان مسائل منطقه‌ای خاورمیانه بر جای گذاشته و ادبیات پربراری را در بررسی پویای‌های مختلف نفت و سیاست در کشورهای نفت‌خیز در حال توسعه پدید آورده است. در هر کشوری که بخشی عمده از درآمدهای دولت و تولید ناخالص داخلی از محل درآمدهای نفتی تأمین می‌شود، بدون تردید ثروت نفت متغیری عمده در تحلیل شرایط سیاست به حساب می‌آید.

با وجود آنکه شماری از ادعاهای مطرح در نظریه‌های دولت رانتیر و بلای منابع مورد چالش قرار گرفته و بخش تجدیدنظرطلب، دیدگاه‌های معتدل‌تری را درباره تأثیرات نفت بر سیاست در کشورهای نفت‌خیز مطرح کرده است،^(۱) با این حال، صاحب‌نظران همچنان بر این باور هستند که پویایی‌های سیاست در کشورهای نفت‌خیز در حال توسعه را باید در چهارچوب الگوهای متفاوت از

کشورهای غیرنفت‌خیز مطالعه کرد. عمده مطالعات درباره پیوند نفت و سیاست در حدود چهار دهه اخیر، بر حوزه سیاست داخلی کشورهای نفت‌خیز متمرکز بوده است. در شماری از این مطالعات، به پیامدهای بیرونی وابستگی دولت به درآمدهای نفت فرضاً در شیوه تعامل با شرکت‌های چندملیتی نفتی یا دولت‌های غربی اشاراتی شده است.^{(۳)(۴)(۵)}

در شماری دیگر نیز عموماً سیاست خارجی یک کشور نفت‌خیز همچون عربستان^(۶) یا ایران^{(۷)(۸)} یا کشورهای بزرگ مصرف‌کننده نفت همچون آمریکا^{(۹)(۱۰)} بررسی شده است؛ با این حال، عموماً این تأثیرات تلاش نداشته‌اند رابطه نفت و سیاست خارجی در کشورهای صادرکننده نفت در جهان در حال توسعه را به شیوه‌ای منظم و در چهارچوب قواعدی عام مطالعه کنند. البته در این میان، می‌توان مقاله توماس فریدمن در نشریه *فارین پالیسی*^(۱۱) را تا اندازه‌ای مستثنی دانست. هرچند بخش زیادی از این مقاله نیز به تأثیرات نفت بر سیاست داخلی اختصاص دارد و نویسنده تنها بخش محدودی از کشورهای نفت‌خیز را مورد بررسی قرار داده است. در هر حال، مقاله حاضر گامی ابتدایی در مطالعه منظم نفت و سیاست خارجی در دولت‌های بزرگ صادرکننده نفت به حساب می‌آید؛ از این رو، این مقاله جنبه اکتشافی دارد و فرضیه مشخص و دقیقی را نمی‌توان برای آن مطرح کرد. مهم‌ترین پرسش مقاله این است که پیوند نفت و سیاست خارجی در کشورهای صادرکننده نفت را چگونه می‌توان در چهارچوب قواعدی منظم توضیح داد؟ پاسخ مقاله به عنوان ادعایی مقدماتی این است که «دولت‌های صادرکننده نفت به عنوان کارگزار سیاست خارجی هم به شدت از نفت تأثیر می‌پذیرند و هم در عرصه بین‌المللی الزاماً درون یک ساختار ویژه نفتی (بازار جهانی نفت) عمل می‌کنند. این وضع سبب می‌شود، رابطه تعاملی ویژه‌ای میان کارگزار و ساختار ذکر شده تحت تأثیر نفت برقرار شود و الگوی ویژه‌ای از سیاست خارجی در چهارچوب قواعدی خاص شکل بگیرد که از آن می‌توان با عنوان «سیاست خارجی نفتی» یاد کرد».

مقاله حاضر ابتدا چهارچوب نظری رابطه نفت و سیاست خارجی را با تکیه بر رویکرد ساختار - کارگزار و نظریه دولت رانتیر مورد بررسی قرار می‌دهد و در

همین راستا از دیدگاه‌های معتدل‌تر مطرح‌شده در مطالعات نفت و سیاست نیز بهره می‌گیرد. سپس، مقاله به تفکیک ویژگی‌های دولت نفتی به عنوان کارگزار سیاست خارجی و بازار جهانی نفت به عنوان محدوده عمل (ساختار) این کارگزار را مطالعه می‌کند و نشان می‌دهد که در رابطه تعاملی میان کارگزار و ساختار مورد بحث که به شدت تحت تأثیر نفت است، گرایش‌های ویژه‌ای در سیاست خارجی پدید می‌آید که می‌توان از آنها با عنوان «قواعد سیاست خارجی نفتی» یاد کرد.

رویکرد نظری مقاله

این مقاله پیوند نفت و سیاست خارجی در کشورهای نفت‌خیز را بر مبنای الگوی ساختار - کارگزار تبیین می‌کند. این الگو از رویکرد «واقع‌گرایی انتقادی» در تحلیل سیاست خارجی کشورهای نفت‌خیز در حال توسعه بهره می‌گیرد. الگوی ساختار - کارگزار در حوزه سیاست خارجی به وسیله اندیشمندان مختلف به کار گرفته شده است؛ با این همه، در میان صاحب‌نظران روابط بین‌الملل، اجماع نظری در ارتباط با تبیین رابطه ساختار و کارگزار و تأثیر آن بر سیاست خارجی کشورها وجود ندارد. کنت والتز بر این باور است که مهم‌ترین عامل شکل‌دهنده به سیاست خارجی کشورها ساختار نظام بین‌المللی است. به گفته او ساختارهای تک‌قطبی، دوقطبی و چندقطبی تأثیرات متفاوتی بر رفتار و سیاست خارجی دولت‌ها بر جا می‌گذارند. در واقع، والتز در تحلیل عوامل مؤثر بر سیاست خارجی دولت‌ها، برای ساختار نظام بین‌المللی اهمیت بیشتری قائل است و رویکرد او را «واقع‌گرایی ساختاری» نامیده است.^(۱۲)

روی بسکار^۱ و جسوب^۲ رابطه تعاملی میان ساختار و کارگزار را به شکل جدی‌تر در رویکرد «واقع‌گرایی انتقادی» مطرح کردند. به گفته آنان، ساختار و کارگزار را باید همچون دو فلز درون یک آلیاژ نگریست که آن‌چنان در هم آمیخته‌اند که تمایزشان از یکدیگر امکان‌پذیر نیست. به این معنا که ساختار و کارگزار به لحاظ نظری از یکدیگر تفکیک‌پذیر هستند، اما در عمل کاملاً در هم تنیده‌اند.^(۱۳)

با وجود آنکه واقع‌گرایی انتقادی نسبت به نظریه والتز به نقش و اراده کارگزار اهمیت بیشتری می‌دهد، برای ساختار اعتبار بیشتری قائل است. جسوب این ایده را مطرح کرده است که لایه‌هایی از ساختارها وضعیت کارگزاران را تعیین می‌کنند و درعین حال کارگزاران «به طور بالقوه» این امکان را دارند که با توسل به «کنش راهبردی» به صورت فردی یا گروهی برای تحقق اهداف خود عمل کنند.^(۱۴) به این ترتیب، این ایده مطرح شده که «هرچند کنش‌ها [ی بازیگران] درون محیط‌های ساختمند شده تحقق می‌یابند، ولی کنشگران همگی دارای پتانسیل (دست‌کم به طور جزئی) تغییر آن ساختارها از طریق کنش‌های آنها هستند. این تأثیر کارگزاران بر ساختارها ممکن است آگاهانه و عمدی یا ناخواسته باشد».^(۱۵)

در بحث از رابطه ساختار - کارگزار، شاید هیچ تفاوتی میان یک کشور نفت‌خیز یا غیرنفت‌خیز قابل طرح نباشد؛ زیرا همه دولت‌ها به عنوان کارگزار سیاست خارجی در درون یک ساختار ویژه بین‌المللی عمل می‌کنند. باید توجه داشت که کشورهای نفت‌خیز در حال توسعه، تنها در ساختار کلان نظام بین‌المللی عمل نمی‌کنند، بلکه در بستر ساختار و قواعد ویژه‌ای فعالیت می‌کنند که از آن با عنوان «بازار جهانی نفت» یاد می‌شود. در واقع، پیوند تعاملی ساختار اخیر با دولت صادرکننده نفت است که عامل اصلی تمایز سیاست خارجی کشورهای نفت‌خیز با هم‌تایان غیرنفت‌خیز آنها می‌شود و می‌بایست برای جست‌وجوی قواعد سیاست خارجی نفتی به سراغ بازار جهانی نفت و تأثیرات آن بر دولت‌های صادرکننده نفت رفت.

در واقع، بحث از ساختار به معنای قواعد و چهارچوب‌هایی است که به واسطه آن عمل کارگزار محدود و مقید می‌شود و سخن از کارگزار به معنای تأکید بر اراده، سیاست‌ها و استراتژی‌هایی است که بازیگران را قادر می‌سازد در محیط اطراف و ساختارها تأثیر بگذارند. رویکرد تعاملی در بحث از ساختار و کارگزار به این معناست که همین رابطه تعاملی میان ساختار و کارگزار را می‌توان در ارتباط با بازار جهانی نفت به عنوان ساختار بسیار مهمی مطرح کرد که بر عملکرد دولت‌ها و به ویژه دولت‌های صادرکننده نفت تأثیر می‌گذارد. در این بازار دست‌کم شماری از این بازیگران قدرتمند، از توانایی لازم برای پیشبرد اهداف خاص خود در حوزه

انرژی و فراتر رفتن گاه‌به‌گاه از تنگناهای ساختاری بازار نفت بهره‌مندند؛ بنابراین، رابطه‌ای دوسویه را می‌توان میان شماری از بازیگران قدرتمند بازار نفت و ساختارهای کلان این بازار در نظر گرفت. هرچند در این رابطه دوسویه، وزنه سنگین‌تر به‌طور کلی متعلق به ساختار بازار جهانی نفت است.

مقصود از ساختار در اینجا، قواعد و رویه‌هایی است که طی آن ذخایر نفت جهان با بازارهای مصرف پیوند می‌خورد.^(۱۶) در این رابطه دوسویه، قواعد و رویه‌های خاص بازار همچون تولید، بازاریابی، قیمت‌گذاری و مصرف نفت در هر دوره، بر عملکرد بازیگران بازار تأثیر می‌گذارد و در سوی دیگر، بازیگران بسته به توان و موقعیت خود در عرصه نفت تلاش می‌کنند قواعد و رویه‌های بازار را در چهارچوب منافع خود شکل دهند. اینجاست که بازیگران بازار نفت از نظر تأثیرگذاری در رویه‌ها و قواعد بازار در چهارچوبی سلسله‌مراتبی دسته‌بندی می‌شوند و به‌طور عمده بزرگ‌ترین بازیگران بازار از توان تأثیرگذاری و شکل‌دهی به قواعد و ساختارهای بازار بهره‌مند می‌شوند.

بر اساس یک تقسیم‌بندی، بزرگ‌ترین بازیگران بازار نفت را در چهارچوب بازیگران دولتی، فرادولتی و فراملی می‌توان از یکدیگر جدا کرد. در عرصه بازیگران دولتی، امریکا، عربستان، روسیه و چین به همراه اتحادیه اروپا (به عنوان مجموعه‌ای از دولت‌های بزرگ مصرف‌کننده) به عنوان بزرگ‌ترین بازیگران بازار نفت مطرح هستند؛ در حوزه فرادولتی، اوپک و آژانس بین‌المللی انرژی تأثیرگذارترین بازیگران عرصه نفت جهان به حساب می‌آیند و هریک نمایندگی بخش بزرگی از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان عمده نفت جهان را بر عهده دارند؛ در عرصه فراملی نیز می‌توان از شرکت‌های چندملیتی نفتی و بورس‌های نفتی به عنوان بزرگ‌ترین بازیگران بازار نام برد.^(۱۷)

رابطه دوسویه میان ساختارها و کارگزاران بازار نفت طی چند دهه اخیر کاملاً مشهود است. در برهه‌ای از زمان از دهه ۲۰ قرن ۲۰ تا دهه ۱۹۷۰، شرکت‌های بزرگ چندملیتی نفتی در چهارچوب تشکلی انحصاری که به طعنه «هفت خواهران نفتی» خوانده می‌شد، به عنوان بزرگ‌ترین بازیگران بازار، بر عملیات بالادستی و پایین‌دستی صنعت و بازار نفت جهان مسلط بودند و قواعد و ساختارهای ویژه

تولید، بازاریابی و قیمت‌گذاری نفت را تعیین می‌کردند. در دهه ۱۹۷۰، به دنبال تحولاتی که از حدود دو دهه پیش از آن آغاز شده بود، موقعیت انحصاری شرکت‌های چندملیتی نفتی در بازار نفت در هم شکست و دولت‌ها به‌ویژه تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان عمده که در قالب اوپک و آژانس بین‌المللی انرژی به صورت هماهنگ عمل می‌کردند، کنترل بازار را در دست گرفتند و در این زمان به‌ویژه اوپک به موقعیت بی‌نظیری در اثرگذاری بر ساختارهای بازار نفت دست یافت.^(۱۸)

به این ترتیب، تحولی که در دهه ۱۹۷۰ رقم خورد، با فراهم کردن زمینه کنترل ذخایر، تولید و صدور نفت در کشورهای نفت‌خیز، زمینه نقش‌آفرینی جدی‌تر این کشورها را در عرصه بازار فراهم ساخت. تحول موازی مهمی که در همین زمان رخ داد، افزایش شدید بهای نفت در دهه ۱۹۷۰ بود. بهای نفت از حدود ۲/۵ دلار در سال ۱۹۷۳ به حدود ۴۰ دلار در سال ۱۹۸۰ (در پی بروز دو شوک نفتی) افزایش یافت و درآمد افزایش‌یافته کشورهای صادرکننده نفت، بر سیاست خارجی و توان بازیگری آنها در عرصه فراتر از مرزها به‌شدت اثر گذاشت؛ از این رو، می‌توان گفت پیوند نفت و سیاست خارجی در کشورهای صادرکننده نفت، نقطه عطف مهمی را در این مقطع پشت سر گذاشت و از دهه ۱۹۷۰ به بعد بود که شماری از کشورهای صادرکننده نفت، به بازیگرانی مؤثر در صحنه تحولات منطقه‌ای و حتی جهانی تبدیل شدند. هرچند در سال‌های بعد به‌ویژه در اوایل دهه ۱۹۸۰، تحولات ساختاری دیگری در بازار پدید آمد،^(۱۹) با این حال، شرایط بازار به دوران کارت‌ل هفت خواهران نفتی بازنگشت و دولت‌های عمده صادرکننده نفت موقعیت خود را در شکل دادن به تحولات بازار نفت کمابیش حفظ کردند.

پیوند نفت و سیاست خارجی در دولت‌های عمده صادرکننده نفت را چگونه می‌توان توضیح داد؟ در پاسخ به این پرسش باید گفت نفت در چهارچوب تعامل ویژه میان ساختار - کارگزار، بر سیاست خارجی کشورهای عمده صادرکننده نفت تأثیر می‌گذارد و قواعد ویژه‌ای را بر سیاست خارجی دولت‌های صادرکننده نفت تحمیل می‌کند که می‌توان از آن با عنوان «سیاست خارجی نفتی» یاد کرد. باید توجه داشت که در میان دولت‌های صادرکننده نفت، به طور مشخص تنها عربستان و

روسیه را به سبب ظرفیت بسیار بالای تولید و صادرات نفت می‌توان جزء بازیگران بزرگ بازار قلمداد کرد و کشورهای دیگری همچون ایران، ونزوئلا، عراق، لیبی و غیره جزء بازیگران میانی یا کوچک‌تر بازار به حساب می‌آیند.^(۳۰)

در بحث از قواعد سیاست خارجی کشورهای صادرکننده نفت، باید به این مهم توجه داشت که اکثر این دولت‌ها توانایی نسبتاً محدودی در فراتر رفتن از تنگناهای ساختاری بازار دارند و در نتیجه می‌توان گفت با وجود رابطه‌ی تعاملی ذکر شده میان ساختار و کارگزار، وزنه‌ی تأثیرگذاری ساختار (بازار جهانی نفت) در کارگزار (دولت صادرکننده نفت) بیشتر است و یکی از علل رفتار دسته‌جمعی تولیدکنندگان اوپک و گاهی غیراوپک را باید در ضعف تک‌تک کارگزاران در شکل دادن به تحولات بازار جست‌وجو کرد.

الگوی این تأثیرگذاری در شکل زیر نشان داده شده است. آن گونه که شکل زیر نشان می‌دهد، برای مطالعه تأثیر نفت در سیاست خارجی، ابتدا باید ویژگی‌های ساختار (بازار جهانی نفت) و کارگزار (دولت صادرکننده نفت) متأثر از نفت را بررسی کرد.

جدول شماره ۱. الگوی تأثیر نفت بر سیاست خارجی دولت‌های عمده صادرکننده نفت

متغیر مستقل اصلی ←	متغیرهای زمینه‌ای ←	متغیرهای میانی ←	متغیرهای وابسته (سیاست خارجی نفتی)
نفت	ساختار (بازار جهانی نفت)	ویژگی پرنوسان بازار ←	فراز و فرود سیاست خارجی به موازات فراز و فرود درآمدهای نفت
		سلطه قدرت هژمون بر بازار ←	هم‌گرایی یا واگرایی شدید با سیاست خارجی قدرت هژمون
		اهمیت استراتژیک کالای مورد مبادله ←	افزایش دامنه بازیگری در سیاست منطقه‌ای
	کارگزار (دولت صادرکننده نفت)	امکان ایجاد ذخایر حائل ←	گرایش به همکاری دسته‌جمعی در بازار
		افزایش استقلال عمل دولت از جامعه ←	تضعیف رابطه سیاست داخلی و سیاست خارجی
		ساخت رانتیری مالیه دولت ←	تضعیف منطق هزینه - فایده و پیگیری سیاست خارجی پرهزینه
		تقویت دستگاه اجرایی در برابر دیگر قوای حکومت ←	گرایش به شخصی شدن سیاست خارجی

ویژگی‌های ساختاری بازار نفت

دست‌کم از دهه ۱۹۷۰ تاکنون که موضوع مورد بحث ما در این مقاله است، بازار نفت ویژگی‌های ساختاری خاصی را از خود به نمایش گذاشته که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

۱. نوسان شدید بهای نفت در بازار؛

۲. سلطه (یا تلاش برای اعمال سلطه) قدرت هژمون (امریکا) بر بازار؛

۳. اهمیت استراتژیک کالای مورد مبادله در بازار؛

۴. امکان ایجاد ذخایر حائل در بازار.

۱. نوسان شدید بهای نفت در بازار

امروزه این واقعیت بر کسی پوشیده نیست که بازار نفت از دهه ۱۹۷۰ به بعد نوسان‌های بسیاری را تجربه کرده است. بروز دو شوک ناشی از افزایش شدید بهای نفت در سال‌های ۱۹۷۳ و ۱۹۷۹ و شوک ناشی از کاهش شدید در اواسط دهه ۱۹۸۰، نمونه‌ای از نوسان‌های شدید بهای نفت در بازار است. بهای نفت در بازار در سال‌های بعد نیز همین نوسان‌ها را ادامه داد. افزایش شدید ولی موقت قیمت نفت در پی آغاز عملیات آزادسازی کویت در سال ۱۹۹۱، کاهش شدید قیمت نفت در سال ۱۹۹۷ به واسطه بحران مالی در آسیا و افزایش شدید و پلکانی بهای نفت از سال ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۸ و کاهش شدید قیمت نفت در همین سال از ۱۴۷ دلار به حدود ۳۵ دلار، گواهی بر ویژگی پرنوسان بهای نفت در چهار دهه اخیر است.

ویژگی پرنوسان بهای نفت سبب شده است الگوسازی‌های تئوریک در حوزه اقتصاد برای تشریح و پیش‌بینی بهای نفت در بازار با ناکامی مواجه شوند و به‌ویژه الگوهای ارائه‌شده توانایی چندانی در پیش‌بینی سیر بهای نفت نداشته باشند.^(۲۱) باید توجه داشت که متغیرهای اساسی لازم برای ارائه یک الگوی تحلیلی قابل اتکا به‌خوبی شناخته نشده‌اند یا اساساً خصیصه بی‌ثبات دارند. برای نمونه برآوردهای مرتبط با ذخایر نفت به طور مرتب به واسطه کشف ذخایر جدید یا پیشرفت‌های تکنولوژیکی^(۲۲) یا حتی عوامل سیاسی^(۲۳) تغییر می‌کنند. از سوی دیگر، هزینه استخراج نفت نیز تحت تأثیر پیشرفت‌های تکنولوژیکی یا موقعیت مخازن نفتی

دچار تغییر می‌شود. الگوی تقاضا در بازار نفت نیز تحت تأثیر عوامل مختلفی است که پیش‌بینی دقیق آن را با مشکل روبه‌رو می‌کند. فرضاً وضعیت رشد اقتصادی کشورها، عوامل آب‌وهوایی و ترجیحات خاص مصرف‌کنندگان در تقاضا تأثیر می‌گذارد.

درست است که در بازار نفت در نهایت موازنه عرضه و تقاضا قیمت را تعیین می‌کند، با این حال، بازار نفت جهان یک بازار کاملاً رقابتی نیست. در این بازار خریداران و فروشندگان فراوانی یافت می‌شوند، اما شمار عرضه‌کنندگان کمتر است و تعدادی از این عرضه‌کنندگان، از توانایی خاصی در کاهش یا افزایش سقف تولید خود برای تأثیرگذاری در بهای بازار بهره‌مند بوده‌اند. به زبان اقتصادی، بازار خصلت اولیگوپولی (شبه‌انحصاری) دارد و شماری از دولت‌های صادرکننده که در منطقه بی‌ثباتی واقع شده‌اند، توانایی بالایی در تأثیرگذاری در بهای نفت دارند. این وضع به تشدید خصلت بی‌ثباتی بازار کمک کرده است.^(۲۴)

۲. سلطه (یا تلاش برای اعمال سلطه) قدرت هژمون (امریکا) بر بازار

امریکا در دوره پس از جنگ سرد همواره توجهی محوری به بازار نفت جهان داشته و تلاش کرده است کنترل خود را بر روند بازار اعمال کند. این سیاست به‌ویژه در ارتباط با خلیج فارس به عنوان مخزن انرژی جهان و گلوگاه صادرات نفت به اجرا درآمده است. در همین راستا، امریکا در دوره پس از جنگ سرد همواره در تلاش بوده است تا از تسلط رقبا یا دشمنان بر منابع نفت خلیج فارس جلوگیری کند.^(۲۵)

یکی از دیدگاه‌های مهم که در حوزه اقتصادی سیاسی بین‌الملل رفتار امریکا را در بازار نفت توضیح می‌دهد، نظریه «ثبات هژمونیک»^۱ است. این نظریه در روابط بین‌الملل از زیرشاخه‌های مکتب رئالیسم است که طبق آن، جریان منظم و باثبات اقتصاد بین‌المللی مستلزم مدیریت یک قدرت برتر است. قدرت برتر یا هژمون از یک سو، دارای بزرگ‌ترین و قوی‌ترین قابلیت‌دهی اقتصادی همراه با سطح بالایی از نیروی نظامی و نفوذ ایدئولوژیک است و از سوی دیگر، مروج فعال اقتصاد لیبرال

در عرصه بین‌الملل به حساب می‌آید. بر پایه نظریه ثبات هژمونیک، از آنجاکه عرصه روابط بین‌الملل عرصه رقابت و نزاع دولت‌ها (دولت‌ملت‌ها) بر سر قدرت است و قدرت نیز پدیده‌ای نسبی است، جریان آزاد اقتصاد بین‌الملل نیز تابع معادلات قدرت است و با دست نامرئی تحقق نمی‌یابد. مناسب‌ترین نوع توزیع قدرت نیز توزیع هژمونیک آن است، به گونه‌ای که قدرت هژمون ضمن جلب رضایت دولت‌های ضعیف‌تر به‌ویژه قدرت‌های درجه دو، به اعمال مقررات اقتصاد لیبرال نیز می‌پردازد. در تاریخ اقتصاد سیاسی بین‌الملل، نظم موردنظر این نظریه دو بار — در نیمه دوم قرن نوزدهم به رهبری بریتانیا و پس از جنگ جهانی دوم به رهبری ایالات متحده — تحقق یافته است.^(۲۶)

بر پایه نظریه ثبات هژمونیک، ایجاد ثبات جهانی نیازمند ثبات‌دهنده‌ای است که نیروی هژمونیک داشته باشد. رهبر هژمون در جهان باید دارای شرایطی باشد که مهم‌ترین آنها عبارتند از: ۱) ترویج اقتصاد لیبرال در برابر اقتصادهای حمایتی؛ ۲) کنترل بر مواد خام (و نفت به عنوان مهم‌ترین آنها)، بازار سرمایه و نرخ ارز؛ ۳) کنترل بر تسلیحات متعارف و نامتعارف در جهان؛ ۴) تمسک به آرمان‌های جهانی نظیر حقوق بشر و دموکراسی.^(۲۷)

همان‌طور که در این نظریه مشاهده می‌شود، کنترل بر مواد خام و نفت، از ارکان اعمال هژمونی ایالات متحده در سطح جهان است. در عین حال، هژمونی امریکا در بازار نفت با هژمونی قدرت پول این کشور (دلار) پیوند خورده است. ترکیب مؤثر هژمونی امریکا در حوزه دلار با هژمونی این کشور در حوزه نفت در چهارچوب نظام برتون و وودز که مبتنی بر نرخ ثابت ارزش دلار بود، به امریکا توانایی ویژه‌ای در تضمین عرضه فراوان نفت با نرخ‌های پایین بخشید. با این حال، تحولات ساختاری در بازار نفت که از عدم توازن عرضه و تقاضا در بازار و رشد ملی‌گرایی در کشورهای نفت‌خیز ناشی شد، این نظام را از هم پاشید. امریکا در دهه ۱۹۷۰، همچنان از توانایی لازم برای سازمان دادن به سازوکارهای جدید در حوزه مبادلات مالی و مبادلات نفت در سطح جهان برخوردار بود. هرچند قواعد جدید در این حوزه نیازمند هماهنگی، همکاری و مصالحه بیشتری بودند.^(۲۸)

امریکا در دهه ۱۹۷۰، موقعیت هژمون پیشین خود را در بازار نفت از دست داد.

بخشی از این موقعیت هژمون، از توان اقتصادی بی‌رقیب و پول مسلط امریکا در نظام مبادلات مالی و از جمله تجارت نفت ناشی می‌شد. ازدست‌رفتن این موقعیت مسلط، به وضعیت ابهام‌آمیز و درنوسان بازار نفت دامن زد؛ به این ترتیب که شناور شدن ارزش دلار، به شناور شدن بهای نفت در بازار کمک کرد و درعین‌حال توانایی بازیگری شماری از تولیدکنندگان عمده در بازار به‌ویژه تولیدکنندگان حوزه خلیج فارس را افزایش داد. امریکا به سبب ضعف نسبی خود در این مقطع ناگزیر به مصالحه و پذیرش نقش (هرچند محدود) بازیگران جدید بود. سیاست دوستونی نیکسون در همین مقطع مطرح شد و بر پایه آن امریکا به ایران و عربستان نقش بیشتری در تأمین امنیت منطقه حساس خلیج فارس اعطا کرد.

یکی از اقدامات مهم امریکا در این مقطع برای حفظ سلطه خود بر بازار نفت، توافق با عربستان در سال ۱۹۷۵ برای قیمت‌گذاری انحصاری نفت اوپک با دلار بود. با پایان نظام برتون وودز و شناور شدن ارزش دلار، این نگرانی وجود داشت که به تدریج کشورهای مختلف در سطح جهان، اعتماد خود را به دلار از دست بدهند و تقاضا برای این ارز در معاملات و به صورت اندوخته‌های ارزی رو به کاهش بگذارد. با این حال، پیوند زدن معاملات نفت با دلار با توجه به حجم عظیم تجارت نفت (حدود ۱۰ درصد کل تجارت جهانی)، تقاضای همیشگی برای دلار را تضمین می‌کرد. در چهارچوب توافق سال ۱۹۷۵ امریکا و عربستان که بخش مهمی از آن هرگز فاش نشد، امریکا در برابر این اقدام عربستان، تعهدات امنیتی ویژه‌ای را در برابر ریاض بر عهده گرفت.^(۲۹)

۳. اهمیت استراتژیک کالای مورد مبادله در بازار

تردیدی نیست که نفت و فراورده‌های آن، جزء مهم‌ترین کالاهای مورد مبادله در دنیای امروز به حساب می‌آیند. رویکرد عموماً تبلیغاتی غرب از دهه ۱۹۸۰ به بعد، در ترویج این ایده که اهمیت استراتژیک نفت از میان رفته و این ماده باید به صورت کالایی معمولی همچون دیگر کالاها در بازار مبادله شود، با عملکرد قدرت‌های غربی در حوزه نفت همخوانی نداشته است. به نظر می‌رسد ترویج این ایده بیشتر در از میان رفتن کنترل همه‌جانبه شرکت‌های چندملیتی غربی بر

بخش‌های مختلف صنعت و بازار نفت جهان ریشه داشته است تا در واقعیات مرتبط با بخش انرژی.

شاهد این مدعا، عدم کاهش نیاز دنیای صنعتی به مصرف نفت و گاز و پیشرفت کند توسعه دیگر منابع انرژی در این سال‌هاست. امروز نفت و گاز طبیعی همچنان حدود دوسوم از نیازهای دنیای صنعتی به انرژی را تأمین می‌کنند.^(۳۰) از سوی دیگر، صنعت پتروشیمی با تولید ده‌ها هزار کالای پلاستیکی و پلیمری، به عنوان یک صنعت پایه عمل می‌کند و عمده صنایع دیگر از آن تغذیه می‌کنند. برآورد شده که حدود ۹۰ درصد از ابزارها و امکانات موجود در زندگی امروز بشر، به طور مستقیم یا غیرمستقیم از محصولات پتروشیمیایی ساخته می‌شود.^(۳۱) به گفته پیترواودل، صاحب‌نظر مسائل نفت، «با هر معیاری که بسنجیم، صنعت نفت سرآمد صنایع جهان است و به علت جدایی جغرافیایی مناطق عمده تولید از مناطق عمده مصرف، این صنعت از نظر حمل‌ونقل بین‌المللی و کشتی‌رانی در دنیا، نخستین و مهم‌ترین مقام را داراست.^(۳۲) پیوند ثروت و قدرت جهانی با بازار نفت نیز پیش از این مورد بررسی قرار گرفت.

۴. امکان ایجاد ذخایر حائل در بازار

در خلال حدود ۱۵۰ ساله که از پایه‌گذاری صنعت نفت می‌گذرد، پیشینه تولید نفت در جهان بین موج‌های بزرگ تولید بیش از حد تقاضا و دوره‌های نگرانی جدی درباره تمام شدن ذخایر در نوسان بوده است. در دوره‌های نگرانی از تمام شدن ذخایر، جست‌وجوهای گسترده‌ای در سطح جهان برای یافتن میدان‌های نفتی جدید آغاز شده و در دوره‌های تولید بیش از تقاضا، تدابیری برای کاهش تولید و بالا بردن ارزش نفت به اجرا گذاشته شده است؛^(۳۳) از این رو، به نظر می‌رسد بازار نفت طی حیات خود به یک سازوکار خاص برای تنظیم عرضه نفت نیاز داشته است.

به لحاظ تاریخی، در دوره‌های مختلف مسئولیت تنظیم عرضه در بازار توسط تشکل‌های مختلفی انجام شده است. در یک برهه از زمان «کمسیون راه‌آهن تگزاس» کار سهمیه‌بندی تولید نفت در امریکا و نظارت بر سهمیه‌ها را به انجام

رساند و سبب شد بهای نفت که به حدود بشکه‌ای ده سنت سقوط کرده بود، به بیش از یک دلار در هر بشکه افزایش پیدا کند.^(۳۴) پس از این تاریخ، شرکت‌های بزرگ نفتی که عملاً به صورت یک کارتل در بازار عمل می‌کردند، توافقات مؤثری را در زمینه سقف تولید و قیمت نفت به اجرا گذاشتند که این ترتیبات تا اوایل دهه ۱۹۷۰ به قوت خود باقی ماند. از این تاریخ به بعد نیز مسئولیت تنظیم عرضه در بازار عملاً بر عهده اوپک قرار گرفت و این سازمان نیز نظام سهمیه‌بندی ویژه‌ای را برای تأثیرگذاری بر عرضه و بهای نفت در بازار در پیش گرفت.

نکته جالب توجه این است که این شیوه عملکرد بازار در ماهیت نفت خام ریشه دارد. تولیدکنندگان نفت از بابت ذخیره‌سازی کالای خود متحمل هزینه خاصی نمی‌شوند؛ زیرا نفت از ابتدا در دل زمین وجود دارد. به علاوه، نفت فاسدشدنی نیست و بدون استفاده ماندن در زیر زمین ظرف چند سال بر کیفیت آن تأثیری ندارد، درحالی‌که محصولات کشاورزی را نمی‌توان برای مدتی طولانی ذخیره کرد.^(۳۵) مصرف‌کنندگان ناچارند برای ذخیره‌سازی هزینه‌های فراوانی را متحمل شوند. افزون بر این تولید نفت در اساس فعالیتی کاربر به حساب نمی‌آید؛ بنابراین، سطح تولید را به‌سادگی می‌توان بدون نگرانی از اثر منفی بر نیروی کار کشور کاهش داد.

از آنجاکه در کوتاه‌مدت جایگزینی برای مصرف نفت وجود ندارد، تغییر در عرضه به‌شدت بر قیمت اثرگذار است. ضمن اینکه تقاضا برای مصرف نفت حساسیت زیادی نسبت به قیمت ندارد؛ زیرا تأمین نیازهای موجود به انرژی در بخش‌های مختلف از محل نفت چاره‌ناپذیر است. این واقعیت ساختاری در بازار نفت سبب شده است که اوپک و دولت‌های عضو آن از دهه ۱۹۷۰ به بعد، نقش مهمی در تنظیم روند تولید و عرضه در بازار به عهده بگیرند. این وضع بر سیاست خارجی کشورهای عضو تأثیرات چشمگیری بر جا گذاشته است که در ادامه شرح داده می‌شود.

ویژگی‌های دولت نفتی

پس از تشریح ویژگی‌های ساختاری بازار نفت، لازم است تأثیرات ثروت نفت بر دولت‌های صادرکننده این ماده به طور مختصر مورد بررسی قرار گیرد. همان‌طور که

اشاره شد، این دولت‌ها به عنوان کارگزار فعال در صحنه روابط بین‌الملل، سیاست خارجی خود را با توجه به محیط پیرامون طراحی و دنبال می‌کنند؛ از این رو، باید دید نفت از پیش چگونه بر ساختار و عملکرد این دولت‌ها تأثیر دارد. می‌توان این تأثیرات را به طور مختصر در افزایش استقلال عمل دولت، ساخت رانتیری مالیه دولت و تقویت دستگاه اجرایی در برابر دیگر قوای حکومتی برشمرد.

۱. افزایش استقلال عمل دولت: مقصود از استقلال عمل دولت این است که زمامداران در هنگام تصمیم‌گیری و اجرای تصمیم‌های خود، کمتر تحت تأثیر خواست‌ها و فشارهای حاصل از جامعه و نیروهای اجتماعی قرار می‌گیرند.^(۳۶) کارشناسان مسائل نفت و سیاست مدت‌هاست درباره تأثیر درآمدهای نفت بر افزایش استقلال عمل دولت از جامعه سخن گفته‌اند. فرضاً جیل کریستال دریافته است که کشف نفت در کویت و قطر سبب شد حکومت‌های این دو کشور، آزادی عمل بیشتری در برابر تجار سنتی به دست آورند؛ زیرا درآمدهای نفت زمامداران را از مالیات دریافتی از تجار بی‌نیاز کرد که یک گروه نیرومند اجتماعی به حساب می‌آمدند.^(۳۷)

اسکاچپول نیز خاطرنشان کرده است که ثروت نفت به رژیم پهلوی در ایران این امکان را داد که استقلال عمل بالایی از جامعه پیدا کند؛ زیرا دولت با دسترسی به درآمدهای فراوان نفت عملاً بر فراز جامعه قرار گرفت و پیوندهای خود را با آن از دست داد.^(۳۸) در واقع، دریافت انحصاری درآمدهای نفت به وسیله دولت و توزیع مستقیم آن به دست نخبگان حاکم، به این وضعیت دامن می‌زند. ماهیت رانتیر دولت به گونه‌ای است که در آن، جامعه وزنه قابل اعتنایی به شمار نمی‌رود؛ زیرا منبع قدرت در اعماق زمین است. دولت به طور انحصاری عهده‌دار بهره‌برداری از این موهبت طبیعی است و فناوری بهره‌برداری و استخراج نیز به وسیله قدرت‌ها و شرکت‌های خارجی تأمین می‌شود و در نهایت، بازار فروش نفت نیز در خارج از مرز قرار دارد. چنان‌که ملاحظه می‌شود، در کل این فرایند به مداخله جامعه و طرح دیدگاه‌های آن نیاز چندانی وجود ندارد و این استقلال فنی - اقتصادی دولت به استقلال اجتماعی و سیاسی آن منجر می‌شود.^(۳۹)

۲. ساخت رانتیری مالیه دولت: دولت رانتیر دولتی است که سهم بزرگی از

درآمدهای خود را از محل رانت خارجی به دست می‌آورد. عموم دولت‌های صادرکننده نفت در جهان در حال توسعه به عنوان دولت‌های رانتیر شناخته می‌شوند. بیلاوی، از صاحب‌نظران دولت رانتیر، ویژگی‌های زیر را برای این نوع دولت در نظر گرفته است:

■ رانت باید از خارج از کشور تأمین شود؛ به عبارت دیگر، رانت هیچ‌گونه ارتباطی با فرایندهای تولید در اقتصاد داخلی ندارد؛

■ در یک دولت رانتیر، تنها درصد اندکی از نیروی کار درگیر تولید رانت هستند؛ بنابراین، اکثر افراد جامعه دریافت‌کننده و توزیع‌کننده رانت به حساب می‌آیند؛

■ دولت رانتیر دریافت‌کننده اصلی رانت خارجی است و در هزینه کردن آن نقش اساسی ایفا می‌کند.^(۴۰)

لوسینانی، از دیگر پایه‌گذاران ایده دولت رانتیر، به‌ویژه بر خاستگاه بیرونی درآمدهای رانتی دولت تأکید ورزیده و حتی خاستگاه خارجی درآمد دولت را مهم‌تر از ماهیت رانتی درآمد آن به حساب آورده است؛ پدیده‌ای که اهمیت فراوانی در تحلیل سیاست خارجی دولت‌های نفتی دارد. به گفته وی، «اگر بخش بزرگی از نفت تولیدشده در داخل یک کشور به خارج صادر شود و بخش عمده درآمد دولت از صادرات نفت به دست آید، دولت از اقتصاد داخلی بی‌نیاز می‌شود و پایایی و بقای آن به اقتصاد کشورهایی گره می‌خورد که نفت آن را وارد می‌کنند».^(۴۱)

۳. تقویت دستگاه اجرایی در برابر دیگر قوای حکومت: یکی از واقعیت‌های مهم مرتبط با کشورهای صادرکننده نفت، تقارن زمانی ورود درآمدهای نفتی و آغاز روند ساخت دولت در این کشورها بوده است.^(۴۲) با توجه به ویژگی‌های خاصی که برای رانت‌های نفتی و بازار جهانی نفت برشمرده شد، انتظار طبیعی این است که این تقارن زمانی به‌شدت بر روند ساخت دولت تأثیر بگذارد و ویژگی‌های خاصی را برای دولت نفتی رقم بزند. کارل از جمله صاحب‌نظرانی است که تأثیر نفت بر ساخت دولت در کشورهای نفت‌خیز، به‌ویژه ونزوئلا را مورد بررسی قرار داده و به نتایج جالب توجهی دست یافته است.

به نوشته کارل «نفت باعث تشدید درجه پیشاپیش بالای تمرکزگرایی قدرت

در قوه مجریه شد. با اینکه تمرکزگرایی ابتدا به ساکن نیاز به غلبه بر اختلاف منطقه‌ای را منعکس می‌ساخت که از جنبه تاریخی کشور را ویران کرده بود، نفت شکل تمرکز قدرت در ریاست‌جمهوری را تشدید کرد که در جاهای دیگر امریکای لاتین یافت می‌شد. به دلیل اینکه دلارهای نفتی به دولت مرکزی تعلق می‌گرفت، و رئیس‌جمهور قدرت انتصاب و برکناری همه وزرا را در اختیار داشت و میانجی‌نهایی با شرکت‌های نفتی بود و نیز هیچ ساختار دیوان‌سالار مستقلی قبل از ورود نفت وجود نداشت، دلارهای نفتی ابزار حیاتی برای ارتقای قدرت سیاسی حاکمان ملت شد. این عنصر محوری سیاست — اقتدار بلامنازعه رئیس‌قوه مجریه در تخصیص نهایی درآمدها — بدون تغییر باقی ماند و اساساً در سال‌های بعد حتی تحت حکومتی مردم‌سالار نیز مورد چالش قرار نگرفت».^(۴۳)

وزنه سنگین درآمدهای نفت در اقتصاد کشورهای نفت‌خیز و سهم بسیار بالای این درآمدها در مالیه عمومی کشور، سبب بروز عدم توازن در ساختار و توانایی‌های دولتی می‌شود که هم‌زمان با ورود این درآمدهای نفت شکل می‌گیرد. در این زمان، وزنه درآمدهای خارج از حوزه اقتصاد داخل بر درآمدها و ثروت حاصل از فرایندهای داخلی اقتصاد سنگینی می‌کند. در نتیجه، توانایی و ساختارهای دولت طی زمان به گونه‌ای شکل می‌پذیرد که برای کسب درآمد بیشتر به خارج توجه کند تا به داخل. کارل این اثر را به این شیوه توضیح داده است: «از یک طرف، دولت در صحنه استخراج بین‌المللی کارکشته شد و توانمندی‌های قوی در مذاکرات با بنگاه‌های خارجی پیدا کرد. از طرف دیگر، همان‌طور که مالیات بر شرکت‌ها، جایگزین سایر انواع منابع کسب درآمد داخلی شد، دولت از فرصت نفع بردن از مهارت‌ها و استعدادهایی محروم شد که با نفوذ اقتدار عمومی به هر گوشه قلمرو، در جست‌وجوی درآمد به دست می‌آید».^(۴۴)

قواعد سیاست خارجی نفتی

آن گونه که تاکنون توضیح داده شد، نفت هم بر عرصه بازیگری دولت‌های صادرکننده نفت در محیط پیرامونی خود تأثیر می‌گذارد و هم ساختار و توانایی‌های خود این دولت‌ها را به گونه‌ای خاص شکل می‌دهد. به این معنا، نفت بر شکل

دوگانه ساختار - کارگزار که سیاست خارجی هر کشور محصول تعامل آن است، تأثیر می‌گذارد و سبب شکل‌گرفتن الگوی خاصی از سیاست خارجی در کشورهای نفت‌خیز در حال توسعه می‌شود که می‌توان آن را «سیاست خارجی نفتی» نامید. این مقاله هفت قاعده این نوع سیاست خارجی را شناسایی کرده است که شماری از آنها ناشی از تأثیر ساختاری بازار نفت است و شماری دیگر در تأثیر نفت بر کارگزار یا دولت نفتی ریشه دارد. از قواعدی که در زیر توضیح آنها خواهد آمد، چهار قاعده نخست در ساختار بازار نفت ریشه دارد، و سه قاعده دیگر در نتیجه ویژگی‌های خاص دولت نفتی پدید می‌آید. البته باید توجه داشت که این تفکیک بیشتر جنبه نظری دارد و در عمل، ساختار و کارگزار رابطه‌ای دوسویه با هم دارند و نفت نیز با اثرگذاری بر این رابطه تعاملی، قواعد ویژه سیاست خارجی نفتی را شکل می‌دهد.

۱. فراز و فرود سیاست خارجی به موازات فراز و فرود درآمدهای نفت:

همان‌گونه که پیش از این اشاره شد، خصلت پرنوسان بازار نفت از دهه ۱۹۷۰ به بعد تشدید شد که موضوع مورد بحث این مقاله است. شواهد حاکی از آن است که به موازات افزایش درآمد نفت، دولت‌های صادرکننده این ماده از موقعیت بهتری برای پیشبرد یک سیاست خارجی فعال در سطح منطقه و حتی تغییر الگوی روابط خود با قدرت‌های بزرگ بهره‌مند شدند. یکی از شواهد مهم این موضوع را می‌توان در افزایش توان بازیگری دولت‌های ایران و عربستان در دهه ۱۹۷۰ مشاهده کرد. تغییر موقعیت ایران در رابطه با امریکا از وضعیت «دولت دست‌نشانده» به «دولت مستقل ملی» تحت تأثیر افزایش قیمت نفت در دهه ۱۹۷۰ صورت گرفت. در ادامه، افزایش دوباره بهای نفت هم‌زمان با پیروزی انقلاب اسلامی، سبب ایجاد تعهدات فراملی برای دولت ایران شد. با این‌همه، زمانی که بهای نفت در اواسط دهه ۱۹۸۰ به شدت کاهش یافت، زمینه تعدیل سیاست خارجی ایران فراهم شد. سفر مک فارلین به ایران در سال ۱۹۸۶، نماد چنین تغییری به حساب می‌آید.^(۴۵)

به نظر می‌رسد، افزایش دوباره بهای نفت در بازار پس از سال ۲۰۰۵ نیز نقش مهمی در افزایش توانایی تأثیرگذاری ایران در تحولات منطقه، ایستادگی محکم‌تر در برابر فشارهای بین‌المللی و پیشبرد برنامه هسته‌ای با وجود تحریم‌های بین‌المللی

ایفا کرده است. وضعیت مشابهی را فرضاً می‌توان در ارتباط با روسیه یا ونزوئلا مطرح کرد. سیاست خارجی هر دو کشور در دهه ۱۹۹۰، به سبب کاهش نسبی بهای نفت و در نتیجه درآمدهای دولت، هم‌گرایی بیشتری با غرب داشت، اما افزایش بهای نفت در سال‌های نخست هزاره جدید، چالش‌های سیاست خارجی هر دو کشور با غرب را افزایش داد. در همین راستا، شماری از کارشناسان از بروز پدیده «مرکانتیلیسم نفتی»^۱ در پی افزایش بهای نفت در کشورهای بزرگ صادرکننده در سال‌های اخیر سخن گفته‌اند. مراد از این مفهوم رویکرد تهاجمی‌تر این گونه کشورها در قبال مصرف‌کنندگان است.^(۴۶)

در همین ارتباط، توماس فریدمن مفهوم «لوزی پتروپلیتیک» را مطرح کرده است. وی این مفهوم را تحت دیدگاه‌هایی مطرح کرد که بر تأثیرات منفی نفت بر دموکراسی تأکید دارند.^(۴۷) به گفته فریدمن، بهای نفت و آهنگ آزادی در کشورهای نفت‌خیز در دو سوی مخالف هم حرکت می‌کنند و این قانون نخست سیاست نفت در این کشورها به حساب می‌آید؛ بنابراین، افزایش بهای نفت می‌تواند پاسخ‌گویی دولت را تضعیف کند. در عین حال، دولتی که به موازات افزایش شدید درآمدهای خود اعتماد به نفس بیشتری پیدا کرده و از قیدوبندهای داخلی رها شده است، در سیاست خارجی خود نیز به مقابله‌جویی و تندروی گرایش پیدا خواهد کرد.^۲

صرف نظر از رویکرد انتقادی و تاندازه‌ای جانب‌دارانه افرادی همچون اسمیت و فریدمن، می‌توان سازوکارهایی را در زمینه پیوند میان فراز و فرود درآمدهای نفت و سیاست خارجی کشورهای نفت‌خیز مطرح کرد. نخست اینکه افزایش درآمدهای نفت، نیاز کشورهای نفت‌خیز به جذب سرمایه خارجی در بخش نفت (به طور عمده از محل شرکت‌ها و کشورهای بزرگ غربی) را کاهش می‌دهد و این وضع به پیگیری رویکرد مستقل‌تر در عرصه سیاست خارجی یاری می‌رساند. دوم اینکه افزایش شدید درآمدهای نفت، حجم مبادلات تجاری و مالی کشور نفت‌خیز را با شرکای مختلف بالا می‌برد و این امر به بهبود جایگاه کشور در معادلات جهانی کمک می‌کند. سوم اینکه درآمدهای افزایش یافته نفت، امکان تأمین هزینه سیاست

1. Petromerchantilism
2. Friedman

خارجی فعال‌تر منطقه‌ای همچون کمک مالی به کشورها و گروه‌های هم‌پیمان را فراهم می‌کند. به طور طبیعی، کاهش شدید بهای نفت سازوکارهای مشابهی را البته در جهت وارونه در سیاست خارجی کشورهای صادرکننده نفت رقم خواهد زد.

۲. هم‌گرایی یا واگرایی شدید سیاست خارجی با قدرت هژمون: همان‌گونه که پیش از این اشاره شد، بازار جهانی نفت از دوره پس از جنگ جهانی دوم، تحت سیطره آمریکا قرار گرفت و این کشور سیاست حفظ جریان باثبات نفت به بازار مصرف را به عنوان یکی از ارکان عمده سیاست نفتی خود به‌ویژه در ارتباط با منطقه بسیار مهم خلیج فارس در پیش گرفت. این موقعیت هژمون یا تلاش برای اعمال کنترل بر بازار، خواه‌ناخواه آمریکا را رودرروی دیگر کشورهای صادرکننده نفت قرار می‌دهد. در عین حال، صادرکنندگان نفت ناگزیرند موقعیت و منافع خود را مقابل سیاست‌های قدرت هژمون تعیین کنند. به لحاظ تاریخی، این امر به معنای همراهی یا رودرروی سیاست خارجی کشور نفت‌خیز با منافع ایالات متحده در بازار نفت جهان بوده است؛ یعنی، امکان پیگیری سیاستی میانه و بی‌طرف که نه بر همراهی استوار باشد و نه بر تضاد، در عمل وجود ندارد. حساسیت نفت در استراتژی قدرت هژمون چنین شرایطی را بر کشورهای صادرکننده نفت تحمیل می‌کند و می‌توان این بحث را مطرح کرد که کشورهای غیرنفت‌خیز، با چنین وضعیت دوگانه‌ای دست‌کم به این شدت روبه‌رو نیستند.

پذیرش نظم مطلوب آمریکا در بازار به معنای همراهی با این کشور در حوزه سیاست‌های عرضه، قیمت‌گذاری، سرمایه‌گذاری در بخش انرژی، همکاری با شرکت‌های نفتی بین‌المللی و غیره بوده است. پیشینه حاکی از آن است که قدرت هژمون برای حفظ منافع خود در بازار نفت، از به‌کارگیری ابزارهای مختلف از جمله کودتا، جنگ و تحریم علیه قدرت‌های چالشگر در بازار ابایی نداشته است. زمانی که دولت مصدق به پذیرش صوری ملی شدن صنعت نفت در ایران و رعایت اصل تنصیف منافع (به عنوان نظم حاکم بر روابط میان شرکت‌های بزرگ غربی و کشورهای تولیدکننده نفت) رضایت نداد، آمریکا در طرح کودتا علیه دولت ملی ایران با انگلیس همراه شد. همچنین، ابزار نظامی و تحریم برای مقابله با چالش ایران پس از انقلاب به طور گسترده مورد استفاده قرار گرفت. دیگر قدرت‌های

چالشگر در بازار نفت همچون عراق و لیبی نیز تجربه‌های مشابهی داشته‌اند. حمایت امریکا از کودتای نافرجام علیه چاوز در ونزوئلا در سال ۲۰۰۲ نیز در همین راستا قابل ارزیابی است.

به‌طورکلی، بزرگ‌ترین علت حضور نظامی انگلیس و امریکا در منطقه خلیج فارس حفاظت از منابع نفتی غرب بوده است.^(۴۸) حضوری که با وجود هزینه‌های سنگین مالی و بین‌المللی همچنان ادامه دارد. به نظر می‌رسد این حضور مسلط قدرت هژمون در بازار سبب شده است، سیاست خارجی دولت‌های صادرکننده نفت یا به سمت همراهی با منافع قدرت هژمون کشیده شود یا در مسیر مقابله با آن. الگوی نخست را می‌توان در کشورهای حاشیه جنوبی خلیج فارس مشاهده کرد. کشورهایی که به لحاظ پیشینه و ساختارهای داخلی قدرت، توان چندانی برای ایستادگی در برابر فشارهای غرب نداشته‌اند. در مقابل، شماری دیگر از کشورهای صادرکننده نفت که از زیرساخت قدرت بهتری بهره‌مند بوده‌اند، دست‌کم در دوره‌های زمانی مشخص منافع قدرت هژمون در بازار را به چالش کشیده و خواهان ارتقای سطح بازیگری خود شده‌اند. این امر احتمالاً بسته به سطح خواسته‌های قدرت چالشگر یا به نوعی مصالحه منجر شده (همچون نمونه ایران در دهه ۱۳۵۰) یا واگرایی شدید قدرت چالشگر با منافع قدرت هژمون را به همراه داشته است (همچون نمونه ایران پس از انقلاب).

در این میان، قدرت‌های چالشگر از ابزارهایی مانند قطع همکاری با شرکت‌های نفتی غربی، ملی کردن صنعت نفت، فراخوان به اعمال تحریم نفتی یا قطع رابطه فروش نفت خود با دلار بهره‌گرفته‌اند. برای نمونه، شماری از صاحب‌نظران چنین ابراز عقیده کرده‌اند که تصمیم صدام در فروش نفت عراق با یورو، از علل مهم حمله امریکا به این کشور در سال ۲۰۰۳ بوده است.^(۴۹) یکی از نکات جالب توجه این است که آن دسته از قدرت‌های چالشگر غرب در منطقه خاورمیانه که به درآمدهای فراوان نفت دسترسی داشتند، در مقایسه با قدرت‌های چالشگری که چنین درآمدهایی را در اختیار نداشتند، موفق شدند به شیوه‌ای بادوام‌تر سیاست مقابله با نفوذ غرب را پیش ببرند. «در جایی که منابع نفتی این سیاست‌ها منابع اقتصادی نسبتاً امنی فراهم می‌کنند، برخی از رژیم‌ها همچون لیبی،

عراق و ایران از جایگاه بهتری برای بر عهده گرفتن هزینه‌های مقابله با قدرت‌های خارجی برخوردار هستند. با وجود این، سرنوشت دولت‌های فقیرتر همچون مصر، محدودیت‌های چنین سیاست‌هایی را [برای این دسته از کشورها] مورد تأکید قرار داد.^(۵۰)

۳. دامنه بالای بازیگری در عرصه سیاست منطقه‌ای: اهمیت حیاتی نفت و فراورده‌های آن برای اقتصاد جهان، به کشورهای دارنده و عرضه‌کننده این ماده جایگاه ویژه‌ای می‌بخشد. این جایگاه و اعتبار ویژه که ناشی از حساسیت و اهمیت فوق‌العاده نفت برای قدرت‌های بزرگ است، عموماً سبب افزایش سطح بازیگری کشورهای صادرکننده نفت در حوزه سیاست منطقه‌ای می‌شود. همان گونه که پیش از این اشاره شد، ایالات متحده از دهه ۱۹۷۰ به بعد به سبب افول موقعیت هژمون خود، ناگزیر شد موقعیت مسلط خود در بازار نفت را با میزانی از مصالحه و همکاری با کشورهای عمده صادرکننده نفت حفظ کند. همین امر به افزایش سطح بازیگری کشورهای یادشده در حوزه سیاست منطقه‌ای منجر شد که ابتدا در چهارچوب سیاست دوستونی نیکسون به اجرا درآمد. این وضع تا به امروز در چهارچوب الگوهای مختلف ادامه پیدا کرده است.

از سوی دیگر، نفت کالای بسیار مهمی است که حتی در صورت افزایش شدید قیمت، امکان کاهش سریع تقاضای آن از جانب کشورهای مصرف‌کننده وجود ندارد. درعین حال، کشورهای نفت‌خیز بر پایه تجربه تاریخی، با عرضه نفت ارزان‌تر و حتی رایگان به کشورهای فقیر هم‌جوار، موقعیت خود را در عرصه سیاست منطقه‌ای بهبود بخشیده‌اند. عربستان، لیبی، ونزوئلا و ایران در چند دهه گذشته، چنین سیاستی را دنبال کرده‌اند. در ضمن، اهمیت و حساسیت فوق‌العاده نفت نسبت به دیگر مواد خام، در جلوگیری از کاهش مستمر بهای این ماده در بازار نقش مهمی داشته است. برای مثال، امریکا به عنوان یک کشور بزرگ تولید و مصرف‌کننده نفت مایل نیست به سبب بهای پایین نفت، صنعت داخلی نفت این کشور آسیب ببیند یا وابستگی آن به نفت وارداتی بیش از اندازه افزایش یابد. همین امر یکی از دلایل عمده افزایش شدید بهای نفت در اوایل دهه ۱۹۷۰ بود.^(۵۱) در همین راستا، ایالات متحده در پی بروز شوک سوم نفتی که به شدت بهای نفت را

کاهش داد، برای افزایش بهای نفت تلاش کرد.^(۵۳) این امر یکی از دلایل مهمی است که کشورهای صادرکننده نفت، در مقایسه با دیگر کشورهای صادرکننده مواد خام و معدنی، به درآمدهای بسیار بیشتری دسترسی دارند. به طور طبیعی، درآمدهای بیشتر به معنای افزایش توان تأثیرگذاری در معادلات منطقه‌ای بوده است.

هزینه کردن دلارهای نفتی برای تقویت توان نظامی (همانند عراق) یا گسترش نفوذ در سازمان‌های منطقه‌ای (همچون عملکرد عربستان در اتحادیه عرب و لیبی در اتحادیه آفریقا) یا کمک به گروه‌های هم‌پیمان در دیگر کشورها (همچون ایران در ارتباط با حزب الله لبنان) یا شبکه‌های ماهواره‌ای (همچون قطر در ارتباط با شبکه الجزیره) از جمله مواردی است که نشان می‌دهد چگونه درآمدهای نفت، دامنه بازیگری کشورهای نفت‌خیز را در عرصه سیاست منطقه‌ای افزایش داده‌اند.

۴. گرایش به سیاست دسته‌جمعی در حوزه نفت: یکی دیگر از ویژگی‌های

سیاست خارجی نفتی که از ویژگی‌های ساختاری بازار نفت ناشی می‌شود، گرایش شمار مهمی از تولیدکنندگان نفت به هماهنگ کردن سیاست‌های تولید و عرضه نفت در چهارچوب اوپک یا حتی توافقات فراتر از این سازمان بوده است. دولت‌های صادرکننده نفت به‌ویژه طی دهه ۱۹۵۰ دریافتند که به‌تنهایی قادر نیستند منافع خود را در برابر شرکت‌های چندملیتی نفت و قدرت‌های غربی حامی آنها حفظ کنند؛ بنابراین، برای بهبود موقعیت چانه‌زنی خود در چهارچوب اوپک گرد هم آمدند.

همان گونه که پیش از این اشاره شد، ماهیت ویژه نفت به گونه‌ای است که امکان پیگیری سیاست‌های هماهنگ کشورهای اوپک برای تنظیم عرضه نفت به بازار را فراهم می‌آورد. سهم بیش از ۷۰ درصد اوپک در زمینه ذخایر اثبات‌شده نفت، هزینه نسبی پایین توسعه میدان‌های نفتی کشورهای عضو و سهم بالای این سازمان در تأمین نفت جهان عوامل بسیار مهمی است که به کشورهای تولیدکننده نفت عضو این سازمان امکان می‌دهد با هماهنگی سیاست‌های خود در حوزه بازار، منافع بیشتری را به دست آورند و توانایی تأثیرگذاری خود را در بازار نفت و حتی در عرصه اقتصاد جهان افزایش دهند. به همین علت است که اوپک جزء مؤثرترین سازمان‌های بین‌المللی است که شماری از کشورهای درحال توسعه در آن عضویت دارند.^(۵۴) همین ویژگی است که سبب شده این سازمان با وجود چالش‌های بزرگ

دهه ۱۹۸۰ و استمرار دائمی اختلافات میان اعضا، همچنان به عمر خود ادامه دهد و تضاد منافع و رقابت‌های اعضا باعث نشده هیچ‌یک از اعضای مهم و تأثیرگذار این سازمان از آن خارج شوند.

از یک منظر، می‌توان گفت تنگناهای ساختاری ناشی از بازار نفت، انگیزه نیرومندی است که کشورهای نفت‌خیز را به پیگیری سیاست دسته‌جمعی ترغیب می‌کند؛ زیرا اثرگذاری بر قواعد کلان بازار در زمینه میزان عرضه، بهای نفت، الگوی جذب سرمایه در بخش نفت و غیره به لحاظ تاریخی از توان تک‌تک کشورهای نفت‌خیز خارج بوده و این مهم به طور عمده از راه اقدامات حساب‌شده و هماهنگ به وقوع پیوسته است. در ضمن، باید توجه داشت که سیاست دسته‌جمعی در حوزه نفت، تنها میان کشورهای عضو اوپک مدنظر نبوده است. دیگر کشورهای عمده صادرکننده نفت همچون روسیه، نروژ، مکزیک و عمان دست‌کم در مقاطع زمانی مشخص به‌ویژه در دوره‌های کاهش شدید بهای نفت، برای هماهنگ کردن سیاست‌های نفتی خود تلاش کرده‌اند.

به نظر می‌رسد، بخش مهمی از اعتبار و موقعیت بین‌المللی اعضای مهم اوپک همچون عربستان، ایران، عراق، ونزوئلا، کویت و امارات به حضور آنها در این سازمان بستگی دارد و همین امر در حفظ حضور در تشکل با وجود وزیدن توفان‌های سهمگین اختلافات و تنش‌ها، نقش مهمی ایفا کرده است. تجربه نسبتاً موفق همکاری دسته‌جمعی صادرکنندگان نفت در چهارچوب اوپک، سهم مهمی در شکل‌گیری مجمع کشورهای صادرکننده گاز داشته است.

۵. تضعیف رابطه سیاست داخلی با سیاست خارجی: به طور معمول، اتکای

دولت به کسب درآمد از جامعه سبب تلاش گروه‌های مؤثر اجتماعی برای اعمال نفوذ بر سیاست دولت می‌شود. این وضع قاعده‌ای کلی است که هم در کشورهای دموکراتیک صادق است و هم در کشورهای اقتدارگرا. تنها تفاوت در این میان به چهارچوب‌های قانونی، نهادی، و شفاف‌تر و بازتر بودن رویه‌های مشارکت و نفوذ در دسته نخست کشورها و ضعف این ویژگی‌ها در کشورهای اقتدارگرا بازمی‌گردد. در ضمن، در نظام‌های دموکراتیک زمینه برای مشارکت بخش بزرگ‌تری از جامعه در سیاست فراهم است.

باین حال، اگر دولت در تأمین نیازهای درآمدی خود احتیاج چندانی به فرایندهای اقتصاد داخل نداشته باشد، تأثیرپذیری آن از خواست‌ها و علایق نیروهای اجتماعی احتمالاً کاهش خواهد یافت. به‌طور کلی، این قاعده که در چهارچوب نظریه دولت رانتیر در حوزه سیاست داخلی در کشورهای صادرکننده نفت مطرح شده،^(۵۴) برای سیاست خارجی نیز قابل طرح است. اگر گروه‌های مؤثر اجتماعی به سبب عدم نیاز مالی دولت به آنها، سازوکارهای مؤثری برای تأثیرگذاری در روند تصمیم‌گیری در حوزه سیاست داخلی در اختیار نداشته باشند، طبیعی است که همین قاعده در ارتباط با سیاست خارجی نیز قابل طرح است. شکل‌گیری دولت وابسته به درآمدهای نفت، می‌تواند نقش جامعه مدنی و افکار عمومی در سیاست خارجی را کاهش دهد.^(۵۵)

به نظر می‌رسد توانایی تأثیرگذاری خواست‌ها و علایق اجتماعی در کشورهای نفت‌خیز در روند تصمیم‌گیری در حوزه سیاست خارجی کمتر از حوزه سیاست داخلی است. علت این است که در حوزه سیاست داخلی در کشورهای نفت‌خیز، عموم مردم و گروه‌های اجتماعی حساسیت نسبتاً بالایی درباره تأثیرات و عملکرد هزینه‌ای سیاست‌های دولت دارند. در واقع، سیاست‌های توزیعی دولت منافی را شکل می‌دهد که ممکن است گروه‌های سازمان‌یافته به شدت از آن محافظت و برای استمرار منافع خود فشار وارد کنند^(۵۶)، یا به گفته گاس «درست است که در کشورهای نفت‌خیز حوزه خلیج فارس مردم در تأمین مالی دولت مشارکت ندارند، اما ممکن است حساسیت بالایی در برابر اقدامات دولت داشته باشند؛ زیرا دولت به نیرویی بی‌بدیل در تعیین میزان رفاه و خوب و بد زندگی تبدیل شده است».^(۵۷) باین همه، عرصه سیاست خارجی از این نفوذها احتمالاً بیشتر در امان است؛ زیرا اصولاً اعمال نفوذ و رانت‌جویی گروه‌ها در کشورهای نفت‌خیز برای تأثیرگذاری در شیوه توزیع درآمدهای نفت در داخل صورت می‌پذیرد. پدیده‌ای که شماری از صاحب‌نظران از آن با عنوان «بیماری هلندی سیاسی»^۱ نام برده‌اند.^(۵۸)

در کشورهای نفت‌خیز عموماً از یک بخش خصوصی فعال که منافی در خارج از مرزها برای خود تعریف کرده باشد، خبری نیست و به همین دلیل سازوکارهای

1. Political Dutch disease

چندانی برای اعمال نفوذ بر تصمیم‌های دولت در عرصه سیاست خارجی به وجود نیامده است. ضمن اینکه آثار تصمیم‌ها و سیاست‌ها در حوزه سیاست خارجی، به طور فوری و مستقیم بر زندگی عموم شهروندان تأثیر نمی‌گذارد و بخشی از هزینه‌های سیاست خارجی بر زندگی شهروندان را می‌توان با بهره‌گیری از پول نفت دست‌کم به طور موقت کاهش داد. همه این عوامل پیوندهای سیاست خارجی با سیاست داخلی در کشورهای صادرکننده نفت را تضعیف می‌کنند.

۶. تضعیف منطق هزینه - فایده و پیگیری سیاست خارجی پرهزینه: ساخت رانتیری مالیه دولت در کشورهای نفت‌خیز، تأثیرات ویژه‌ای در سیاست خارجی این کشورها دارد. واقعیت این است که پول حاصل از فروش نفت با ارز خارجی دریافت می‌شود و حتی در صورت نیاز شدید بخش‌های مختلف به هزینه کردن پول در داخل، محدودیت‌های فراوانی در راه تبدیل دلارهای نفتی به پول ملی و هزینه کردن آن در اقتصاد وجود دارد. تجربه گذشته حاکی از آن است که شتاب در هزینه کردن درآمدها، به سرعت به بروز عارضه‌ای به نام «بیماری هلندی» منجر شده و تورم شدید و آسیب دیدن تولید در بخش‌های غیر از نفت در اقتصاد داخل را به همراه داشته است؛^(۵۹) بنابراین، یکی از معضلات دولت‌های صادرکننده نفت دست‌کم در دوره‌های افزایش شدید بهای نفت در بازار این است که زیرساخت‌های اقتصاد آنها امکان هزینه کردن تمام درآمدها را فراهم نمی‌کند و همین امر زمینه‌ساز به‌کارگیری گسترده دلارهای نفتی در حوزه سیاست خارجی را فراهم می‌کند.

به نظر می‌رسد، انباشته شدن دلارهای نفتی در خزانه دولت و محدودیت‌های مرتبط با هزینه کردن درآمدها در داخل، منطق معمول هزینه - فایده در هزینه کردن دلارهای نفتی در عرصه سیاست خارجی را تضعیف می‌کند. در ضمن، باید توجه داشت که انباشته شدن دلارهای نفتی در خزانه دولت‌های صادرکننده نفت، خصلتی غیرمنتظره و یک باره دارد؛ بنابراین، تدابیری از پیش برای هزینه کردن درآمدهای به یک‌باره افزایش یافته وجود نداشته است. این وضع می‌تواند الگویی را در هزینه کردن درآمدها در سیاست خارجی شکل دهد که حتی در دوره کاهش درآمدهای نفت بتواند به عمر خود ادامه دهد. برای مثال، درآمد کشورهای عضو اوپک در سال ۱۹۷۴، در پی بروز شوک اول نفتی، به حدود ۹۰ میلیارد دلار رسید. از این رقم این

کشورها حدود ۵/۵ میلیارد دلار (۹ درصد درآمد اضافه‌شده) را به صورت وام مستقیم به مؤسسات دولتی و غیردولتی کشورهای پیشرفته البته به‌جز امریکا و انگلیس دادند و حدود ۳/۵ میلیارد دلار دیگر را نیز به صورت وام در اختیار بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول گذاشتند.^(۲۰)

به لحاظ تاریخی، بخش مهمی از پول‌های حاصل از فروش نفت به‌ویژه در حوزه خاورمیانه، صرف خریدهای گسترده تسلیحاتی شده و بعضاً ماجراجویی‌های نظامی دولت‌های خریدار (نمونه عراق) را به همراه داشته است. کارشناسان بر این باورند امکان هزینه کردن پول‌های بادآورده نفت در خرید تسلیحات بسیار بیشتر از پول‌های حاصل از دریافت مالیات از مردم است؛ زیرا شیوه هزینه کردن پول حاصل از مالیات با حساسیت سیاسی بالاتری به‌وسیله مردم دنبال می‌شود.^(۲۱)

جدول شماره ۲. افزایش هزینه نظامی کشورهای صادرکننده نفت به موازات افزایش بهای نفت

کشور نفت‌خیز	افزایش هزینه نظامی در سال‌های ۲۰۰۹-۲۰۰۰
الجزایر	۱۰۵
چاد	۶۶۳
نیجریه	۱۰۱
اکوادور	۲۴۱
آذربایجان	۴۷۱
قزاقستان	۳۶۰

Source: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), SIPRI Yearbook, 2010

این خریده‌ها و هزینه‌های گسترده نظامی در بسیاری از موارد پیوندی منطقی با نیازهای دفاعی معمول کشورها و حتی توانایی‌های آنها در بهره‌گیری از سلاح‌های خریداری‌شده نداشته است که برای نمونه می‌توان به خریدهای گسترده تسلیحاتی کشورهای عرب حاشیه جنوبی خلیج فارس در خلال چند دهه اخیر اشاره کرد. یکی دیگر از مواردی که به پیگیری اهداف بلندپروازانه و پرهزینه در دولت‌های صادرکننده نفت منجر شده، حجم گسترده کمک‌های مالی خارجی این دولت‌ها به کشورهای فقیرتر پیرامون آنهاست. مانند روال معمول در سطح دنیا، این کمک‌های خارجی با پیگیری اهداف و مقاصد خاص سیاسی همراه است.^(۲۲)

عربستان سعودی در خلال سال‌های ۱۹۷۶ تا ۲۰۰۶، ۴۹ میلیارد دلار کمک مالی به دیگر کشورها کرد که از نظر نسبت کمک خارجی به درآمد سرانه در جایگاه نخست کشورهای جهان جای می‌گیرد.^(۱۳) این کشور از نظر حجم کمک‌های خارجی نیز در مقام دوم پس از امریکا قرار دارد. بر اساس آمار، عربستان در سال‌های ۱۹۸۵-۱۹۸۳، ۱۰ درصد درآمد نفت خود را به کمک‌های خارجی اختصاص داد، در حالی که این رقم در سال‌های ۱۹۸۷-۱۹۸۶ به ۱۵ درصد کل درآمدهای نفت رسید.^(۱۴)

۷. **گرایش به شخصی شدن سیاست خارجی:** همان گونه که پیش از این اشاره شد، یکی از گرایش‌های مشاهده شده در دولت‌های صادرکننده نفت، به ویژه در زمان افزایش بهای نفت در بازار، تمرکز بیشتر قدرت در دستگاه اجرایی حکومت و بالاترین مسئول اجرایی در کشور است. به نظر می‌رسد ساختار ویژه مالی دولت در کشورهای نفت خیز که پول نفت را به طور انحصاری دریافت و با اختیارات بالا هزینه می‌کند؛ در ایجاد این گرایش نقش مهمی دارد.

در هر حال، تمرکز بیشتر قدرت در دستگاه اجرایی دولت، به معنای کاهش قیدوبندهای پیش روی تصمیم‌ها و سیاست‌های دولت است. این امر می‌تواند در حوزه سیاست داخلی رخ دهد و هم در حوزه سیاست خارجی. تحلیل‌گران تاکنون عمدتاً به تأثیر این شرایط بر سیاست‌های داخلی دستگاه اجرایی دولت توجه داشته‌اند. فرضاً کارل در اثر معروف خود به معنای «معمای فراوانی» شرح مفصلی از این پدیده در زمان پیروزی کارلوس آندره پرس در انتخابات ریاست جمهوری ونزوئلا در سال ۱۹۷۳ ارائه کرده است. کارل شرح داده است که چگونه تقارن پیروزی پرس با افزایش شدید بهای نفت در بازار، دفتر ریاست جمهوری را به مرکز ثقل تصمیم‌گیری در حوزه سیاست داخلی تبدیل کرد. «رونق نفتی باعث گسترش منابع مالی دولت، ابعاد اقتصاد و مرزهای بخش عمومی شد. نتیجه انتخابات توازن قوا میان قوه مجریه و مجلس نمایندگان را تغییر داد و روابط میان رئیس‌جمهور و حزب وی را تضعیف کرد. شخصیت مسیحایی پرس دسترسی به منابع مالی و محبوبیت فوق‌العاده وی، همگی به تمرکز بیشتر قدرت [در دست او] انجامید.»^(۱۵)

این نوع گرایش به «سیاست بدون محدودیت» که در زمان رونق نفتی تشدید

می‌شود، در سیاست خارجی نیز تأثیرات ویژه خود را به همراه دارد. گو اینکه پیش از این توضیح داده شد که ساختار اجتماعی - اقتصادی کشورهای صادرکننده نفت به گونه‌ای است که سازوکارهای اثربخشی را برای ایجاد قیدوبند بر سیاست خارجی زمامداران ایجاد نمی‌کند. به لحاظ تاریخی نیز شواهد فراوانی وجود دارد که می‌توان سیاست خارجی کشورهای نفت‌خیز دست‌کم در دوران رونق درآمدهای نفتی را تا اندازه‌زیادی بازتاب تفکرات و روحیات شخص زمامداران آن کشورها به حساب آورد. تغییر نسبی رویکرد سیاست خارجی ایران در دهه ۱۳۵۰ در افزایش اعتمادبه‌نفس شاه از ناحیه رونق درآمدهای نفت کشور ریشه داشت، به‌ویژه اینکه شاه نقش مهمی در این افزایش به واسطه روابط خاص خود با امریکا و سیاست‌های او در اوپک ایفا کرد.^(۳۶) بحث مشابهی را می‌توان درباره لیبی و دیدگاه‌های خاص قذافی مطرح کرد. همین ارتباط درباره سیاست خارجی پوتین به‌ویژه در دوره دوم ریاست‌جمهوری وی که با افزایش بهای نفت در بازار همراه شد یا هوگو چاوز، رئیس‌جمهور ونزوئلا، قابل طرح است. البته صاحب‌نظران غربی عموماً سیاست‌های چالشگرانه این رهبران را با دیده انتقادی نگریسته‌اند. باین‌حال، واقعیت این است که هرچند سیاست خارجی کشورهای نفت‌خیز یادشده در این دوران به طور مستقیم تحت تأثیر دیدگاه‌ها و شخصیت زمامداران وقت بوده است، ولی باید توجه داشت که این دیدگاه‌ها و رهبران، محصول واکنش اعتراضی به نظام سلطه غرب به‌ویژه در بازار نفت در خلال چند دهه گذشته و شیوه نادرست هزینه کردن درآمدهای نفت در اقتصاد داخلی به حساب می‌آیند.^(۳۷)

نتیجه‌گیری

نفت در دنیای امروز کالایی استراتژیک با ویژگی‌هایی منحصربه‌فرد است. عمق وابستگی جهان به مصرف نفت و فراورده‌های آن به عنوان مهم‌ترین منبع تأمین انرژی، اهمیت و حساسیت فوق‌العاده‌ای برای این ماده گرانبها ایجاد کرده است. به طور طبیعی، کشورها و مناطق عرضه‌کننده این کالا نیز از موقعیت و حساسیت ویژه‌ای در عرصه اقتصاد و سیاست جهان برخوردار شده‌اند. این گونه است که نفت در خلال یک قرن گذشته با قدرت، ثروت، اعتبار، هژمونی، جنگ و کودتا

پیوند خورده است. به‌طور کلی، از دست‌رفتن موقعیت مسلط امریکا در عرصه اقتصاد سیاسی جهان و از جمله بازار نفت در اوایل دهه ۱۹۷۰، به همراه افزایش شدید بهای نفت در همین مقطع که درآمدهای عظیمی را برای دولت‌های عمده صادرکننده نفت فراهم آورد، سبب شد این دولت‌ها از موقعیت معمول پیرامونی خود خارج و به قدرت به نسبت تأثیرگذار در محیط اطراف خود تبدیل شوند. به‌ویژه باید به این واقعیت مهم توجه داشت که امریکا از این مقطع به بعد ناگزیر شد موقعیت هژمون خود را در بازار نفت با میزانی از جلب همکاری و مصالحه با این قدرت‌های نوظهور تداوم بخشد.

سرشت قدرت و ثروت در دنیای نفت در عالم واقع درهم‌آمیخته و پیچیده است و تفکیکی که در اینجا میان ساختار (بازار جهانی نفت) و کارگزار (دولت صادرکننده نفت) صورت گرفت، بیشتر جنبه نظری دارد و تنها می‌تواند به شناخت بهتر موضوع کمک کند. قواعد معرفی شده برای سیاست خارجی در کشورهای صادرکننده نفت و پیوند هر یک از آنها با ویژگی‌های ساختار یا کارگزار (رک: جدول شماره ۱) نیز در همین راستا قابل ارزیابی هستند. در واقع، این قواعد نشان‌دهنده «گرایش‌های نیرومندی» هستند که در چرخه تعاملی ساختار و کارگزار نفتی پدید می‌آیند و به‌هیچ‌وجه نباید آنها را احکامی گریزناپذیر تلقی کرد.

مقاله حاضر گامی ابتدایی در مطالعه سیاست خارجی کشورهای صادرکننده نفت به حساب می‌آید و ادامه مطالعات در این باره به طور قطع به درک بهتر ما از عناصر و ویژگی‌های سیاست خارجی نفتی کمک خواهد کرد. باین‌همه، قواعد یا گرایش‌های مطرح‌شده برای سیاست خارجی نفتی حاوی این پیام مهم است که تأثیرات نفت در سیاست خارجی و موقعیت منطقه‌ای و بین‌المللی کشورهای نفت‌خیز، در عالم واقع در هم آمیخته است که هم تأثیرات مثبت (یا بالقوه مثبت) و هم تأثیرات منفی (یا بالقوه منفی) را در بر می‌گیرد. به نظر می‌رسد، گرایش مطالعاتی‌ای که تأثیر نفت در سیاست را همواره از ابعاد منفی مسئله می‌نگرد، به بخشی از واقعیت بی‌توجه است و کمتر می‌تواند این پرسش را مطرح کند که با توجه به واقعیت حضور نفت، چگونه می‌توان از دامنه تأثیرات زیان‌بار کاست و بر وزنه تأثیرات مثبت افزود؟ *

پی‌نوشت‌ها

۱. میرترابی، سعید، «بررسی مقایسه‌ای چهارچوب‌های تحلیلی و روش‌شناختی مطالعات نفت و سیاست»، دو فصلنامه پژوهش سیاست نظری، دوره جدید، شماره ۶، تابستان و پاییز ۱۳۸۸.
2. Gregory Gause, *Oil Monarchies: Domestic and security challenges in the Arab Gulf States*, (New York: Council on foreign relations Press, 1994), p. 81.
3. Michael Herb, *All in the family: Absolutism, revolution, and democracy in the Middle Eastern Monarchies*, (State University of New York Press, 1999).
۴. لین کارل، تری، معمای فراوانی؛ رونق‌های نفتی و دولت‌های نفتی، مترجم: جعفر خیرخواهان، (تهران: نی، ۱۳۸۸).
۵. اسمیت، بنیامین، نفت، توسعه دیر هنگام و انقلاب، مترجم: سعید میرترابی، (تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۸۹).
6. Edward Morse and James Richard, "The battle for energy dominance", *Foreign affairs*, Reprinted at foreignaffairs.org, March/April 2002.
۷. محمدی، یدالله، نفت و سیاست خارجی ایران در دهه اول انقلاب اسلامی، (تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۹).
۸. واعظی، محمود، نفت و سیاست خارجی، (تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۹۸).
۹. تلهامی، شبلی، درک استراتژی نفتی آمریکا در خلیج فارس، مترجم: سعید میرترابی، (تهران: گزارش راهبردی، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۲).
10. Gawdat Bahgat, *American oil diplomacy in Persian Gulf and Caspian Sea*, (University Press of Florida, 2003).
11. Thomas Friedman, "The first law of petropolitics", *Foreign policy*, 25 April.
۱۲. حاجی یوسفی، امیرمحمد، «نظریه والتز و سیاست خارجی ایران»، سیاست خارجی، سال شانزدهم، شماره ۴، زمستان ۱۳۸۱، ص ۱۰۹.
۱۳. مارش، دیوید؛ جری استوکر، روش و نظریه در علوم سیاسی، مترجم: امیرمحمد حاجی یوسفی

- یوسفی، (پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۸)، صص ۳۱۹-۳۲۰.
۱۴. همان، ص ۳۱۸.
۱۵. همان، صص ۳۲۰-۳۲۱.
۱۶. میرترابی، سعید، *مسائل نفت ایران*، (تهران: قومس، ۱۳۸۴)، ص ۱۵۵.
۱۷. همان، صص ۱۸۷-۲۳۷.
۱۸. اودل، پیتز، *نفت و کشورهای بزرگ جهان*، مترجم: امیرحسین جهاننگلو، (تهران: خوارزمی، ۱۳۵۷)، صص ۲۰۶-۲۱۰.
۱۹. میرترابی، صص ۱۵۳-۱۵۵.
۲۰. میرترابی، فصل‌های پنجم و ششم.
21. Rognvaldur Hanneson, *Petroleum economics*, (Quorum Books, 1998), p. 3.
22. Ystein Norenge, *Crude Power*, (Politics and the oil market, I. B. Tauris& Co Ltd, 2006), p. 57.
۲۳. میرترابی، صص ۲۴-۲۵.
24. Norenge, p. 58.
۲۵. تلهامی، ص ۳.
۲۶. نجفی سیار، رحمان، *الگوهای رفتاری ایالات متحده در قبال چین*، (تهران: مرکز پژوهش‌های سیاد شیرازی، ۱۳۸۹)، ص ۲۷.
۲۷. قنبرلو، عبدالله، «نقش حقوق بشر در هژمونی امریکا»، *اطلاعات سیاسی - اقتصادی*، شماره ۲۱-۲۱۲، فروردین و اردیبهشت ۱۳۸۴، صص ۱۹-۲۰.
۲۸. لارسون، توماس؛ دیوید اسکیدمور، *اقتصاد سیاسی بین‌الملل*، مترجم: احمد ساعی و مهدی تقوی، (تهران: قومس، ۱۳۸۳)، ص ۱۰۶.
29. Robert Kaiser; David Ottaway, "Marriage of convenience: The U.S.-Saudi alliance", *Washington post*, Wednesday, Feb 2002, p. 13.
۳۰. شیخ نوری، محمدا میر، *مسائل سیاسی و اقتصادی نفت ایران*، (تهران: دانشگاه پیام نور، ۱۳۸۸)، ص ۲۲.
۳۱. سایت شرکت ملی نفت ایران.
۳۲. اورست، لاری، *نفت، قدرت و امپراتوری*، مترجم: اقبال طالقانی، (تهران: نشر دیگر، ۱۳۸۵)، ص ۳۸.
33. Bulent Gokay, *The politics of oil, A Survey*, (Routledge, 2006), p. 4.
۳۴. یرگین، دنیل، *تاریخ جهانی نفت*، مترجم: غلامحسین صالحیار، (تهران: اطلاعات، ۱۳۸۵)،

صص ۴۴۳-۴۵۹.

۳۵. هابدن، استفن، «جهان در حال توسعه در اقتصاد جهانی»، در پیتر برنل و ویکی رندال، *مسائل جهان سوم، سیاست در جهان در حال توسعه*، مترجم: احمد ساعی و سعید میرترابی، (تهران: قومس، ۱۳۸۷)، ص ۵۶.

۳۶. اونیل، مایکل، *مبانی سیاست تطبیقی*، مترجم: سعید میرترابی، (تهران: قومس، ۱۳۸۶)، ص ۵۶.
 ۳۷. کریستال، جیل، *نفط و سیاست در خلیج فارس، حکومتگران و بازرگانان در کویت و قطر*، مترجم: ناهید اسلامی و شاپور جورکش، (تهران: مؤسسه مطالعات تاریخ معاصر ایران، ۱۳۷۸).
 ۳۸. اسکاچپول، تدا، «دولت رانتیر و اسلام شیعی در انقلاب ایران»، مترجم: محمدتقی دلفروز، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، شماره ۱، ۱۳۸۲.

۳۹. نصری مشکینی، قدیر، *نفط و امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران*، (تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۰)، ص ۹۴.

۴۰. حاجی یوسفی، امیرمحمد، «رانت، دولت رانتیر و رانتیرسم: یک بررسی مفهومی»، *اطلاعات سیاسی - اقتصادی*، شماره ۱۲۶-۱۲۵، ۱۳۷۶، ص ۱۵۳.

41. Giacomo Luciani "Allocation vs. production states: A theoretical framework", Hazem Beblawi and Giacomo Luciani, eds., *The Arab state*, (New York: Groom Helm, 1987), p. 67.

42. Dirk Vandwalle, *Lybia since independence: Oil and statebuilding*, (Cornel University Press, 1998).

۴۳. کارل، ص ۱۴۳.

۴۴. کارل، ص ۱۴۴.

۴۵. متقی، ابراهیم، «سه ضلعی نفت، سیاست خارجی و سیاست بین الملل»، *نفط و سیاست خارجی*، گردآوری: محمود واعظی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۹، صص ۳۱۱-۳۱۲.

46. Benjamin Smith, "The new petromercantilism: Oil, development and the state in the 21st century", *Oil, globalization, and political reform*, Shibley Telhamied, Brookings, 2009.

۴۷. میرترابی، ۱۳۸۷، صص ۲۴۳-۱۶۹.

48. Gregory Nowell, *Mercantile states and the World Oil Cartel 1900-1939*, (London: Cornel university press, 1994), p. 12.

49. William Clark, *Petrodollar Warfare*, (New society publisher, 2005).

۵۰. هینبوش، ریموند، *سیاست خارجی کشورهای خاورمیانه*، مترجم: علی گل محمدی، (تهران:

- پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۲)، ص ۲۵.
۵۱. رئیس طوسی، رضا، *نفت و بحران انرژی*، (تهران: کیهان، ۱۳۶۳).
۵۲. درخشان، مسعود؛ ماهیت و علل بحران مالی ۲۰۰۸ و تأثیر آن بر اقتصاد ایران (شماره ۹)، (تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۷)، ص ۲۲.
۵۳. میرترابی، ۱۳۸۴، ص ۲۱۸.
54. Michael Ross, "Does oil hinder democracy?", *World Politics*, No. 53, 2001.
۵۵. دهقانی فیروزآبادی، جلال، *سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران*، (تهران: سمت، ۱۳۸۹)، ص ۱۰۸.
56. Michael Shafer, *Winners and losers, how sectors shape the developmental prospect of the state*, (Cornel university press, 1997).
57. Gause, p. 81.
۵۸. میرترابی، ۱۳۸۷، صص ۹۴-۹۵.
59. Terry Lynn Karl, "Understanding the resource curse", *Governing oil, a reporter's guide to energy and development*, *Revenue watch open society institute*, (New York, 2005), p. 24.
۶۰. رئیس طوسی، ۱۳۶۳، ص ۱۸۶.
61. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Yearbook*, Media Background-Military expenditure, 2010, p. 4.
۶۲. اسکید مور و لارسون، ۱۳۸۳، ص ۲۶۶.
63. Jack Barto, "Saudis donate aid to non-Muslims", *The telegraph*, 26 Mar 2006.
۶۴. سایت ویکی پدیا، ۲۰۰۸.
http://fa.wikipedia.org/wiki/%D8%B9%D8%B1%D8%A8%D8%B3%D8%AA%D8%A7%D9%86_%D8%B3%D8%B9%D9%88%D8%AF%DB%8C
۶۵. کارل، ۱۳۸۸، ص ۱۹۲.
۶۶. رئیس طوسی، ۱۳۶۳، صص ۱۶۲-۱۷۷.
۶۷. اوتاوی، مارینا، *گذار به دموکراسی یا شبه اقتدارگرایی*، مترجم: سعید میرترابی، (تهران: قومس، ۱۳۸۶)، صص ۱۰۶-۱۰۹.

