



Council on Foreign Relations and US Foreign Policy A Cold War Case Study

Mohammad Qasim Erfani¹

Abstract

Understanding the policymaking processes of the United States, as a global superpower, is of critical importance. Think tanks are among the most influential behind-the-scenes actors in this arena, having increasingly attracted the attention of researchers and U.S. foreign policy experts. The Council on Foreign Relations (CFR) is an old, powerful, and impactful think tank that has been active for over a century. This paper addresses the following question: What role has the Council on Foreign Relations played in shaping the foreign policy doctrines of the United States? To answer this question, the study analyses and evaluates two major U.S. Cold War strategies concerning their interactions with the two major powers, the Soviet Union and China. The research employs a library-based methodology for data collection. The findings indicate that the Council on Foreign Relations has played a prominent role in shaping U.S. foreign policy, particularly during the Cold War. Its influence was exercised through several key mechanisms: forming study groups, publishing the journal Foreign Affairs, generating policy-influencing ideas, mobilising public opinion, educating future government officials, recruiting retired personnel, organising deliberative meetings, and mediating between different political factions, government officials, and the public.

Keywords: Foreign Policy, Council on Foreign Relations, US, China, USSR, Containment, Normalisation.

¹. PhD Student and Researcher in International Relations. qasimerfani@gmail.com

✓ **Received:** 06/07/2025; **Accepted:** 02/08/2025; **Published:** Summer 2025

Citation for this article: Erfani, Mohammad Qasim (2025) Council on Foreign Relations and US Foreign Policy A Cold War Case. Scientific-Research Quarterly of Political & International Studies 2 (6), pp. 47-63



مطالعات سیاسی و بین‌المللی دانشگاه خاتم‌النبیین (ص)

سال دوم - شماره دوم - پیاپی (۶) - تابستان ۱۴۰۴

صفحه ۴۷-۶۳



شورای روابط خارجی و سیاست خارجی آمریکا

مطالعه موردی دو دکترین دوران جنگ سرد

محمدقاسم عرفانی^۱

چکیده

فهم فرایندهای سیاست‌گذاری سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا به‌عنوان ابر قدرت، بسیار مهم است. اندیشکده‌ها یکی از بازیگران مهم پشت صحنه در این عرصه هستند که به‌صورت روز افزونی توجه محققان و کارشناسان سیاست خارجی آمریکا را به‌خود جلب کرده‌اند. شورای روابط خارجی آمریکا یک اندیشکده کهن، پر نفوذ و تأثیرگذار در بیش از یک قرن گذشته است. سؤال مقاله این است که اندیشکده شورای روابط خارجی چه جایگاهی در شکل‌گیری دکترین‌های سیاست خارجی آمریکا دارد؟ برای پاسخ‌گویی به این پرسش دو راهبرد مهم آمریکا در دوران جنگ سرد در تعامل با دو قدرت بزرگ شوروی و چین با اطلاعاتی که به شیوه کتابخانه‌ای گردآوری شده‌اند مورد تحلیل و ارزیابی قرار گرفته است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که شورای روابط خارجی با تشکیل گروه‌های مطالعاتی و انتشار مجله فارن افرز در تولید ایده‌های تأثیرگذار بر سیاست‌گذاری، بسیج افکار عمومی، آموزش مقامات آینده دولتی، جذب نیروهای بازنشسته، برگزاری نشست‌های هم‌اندیشی و میانجی‌گری بین طیف‌های مختلف سیاسی و مقامات و مردم، نقش برجسته در شکل‌دهی سیاست خارجی آمریکا به‌خصوص در دوره جنگ سرد بازی کرده است.

واژگان کلیدی: سیاست خارجی، شورای روابط خارجی، آمریکا، چین، شوروی، مهار، عادی‌سازی.

^۱ دانشجوی دکتری و پژوهشگر روابط بین‌الملل؛ qasimerfani@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۴/۱۵؛ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۶/۰۳؛ تاریخ انتشار: تابستان ۱۴۰۴

استناد به این مقاله: عرفانی، محمدقاسم (۱۴۰۴) شورای روابط خارجی و سیاست خارجی آمریکا مطالعه موردی دو دکترین دوران جنگ سرد، فصلنامه علمی-تحقیقی مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۲ (۶) صص ۴۷-۶۳

بیش از یک قرن است که اندیشکده‌ها در آمریکا نقش مهمی در آموزش و آگاهی‌دهی به سیاست‌گذاران کاخ سفید و جامعه امنیتی آمریکا بازی می‌کنند، تا دستگاه‌های اجرایی بتوانند به شکل بهتر از منافع این کشور در سراسر جهان دفاع و آن را تقویت کنند (Abelson, 2024:1). از میان بیش از دو هزار و دوصد اندیشکده فعال در آمریکا (McGann, 2021:44) ۲۸ اندیشکده در میان ۱۵۶ اندیشکده معتبر در حوزه سیاست خارجی و امور بین‌الملل قرار دارند. شورای روابط خارجی آمریکا یکی از قدیم‌ترین و تأثیرگذارترین اندیشکده‌ها در حوزه سیاست خارجی است که در جمع ۱۵۶ اندیشکده معتبر جهانی در حوزه سیاست خارجی، جایگاه چهاردهم (McGann, 2021:167) و در میان ۱۱۰ اندیشکده معتبر در سطح آمریکا رتبه یازدهم را دارد (McGann, 2021:90). در چند دهه اخیر توجه محققان و متخصصان سیاست‌گذاری آمریکا به‌طور روز افزونی به ماهیت و چگونگی کارکرد اندیشکده‌ها معطوف شده است. اهمیت اندیشکده‌ها به حدی است که برخی پژوهشگران از اندیشکده‌ها به‌عنوان قوه پنجم یاد می‌کنند (McGann, 2016). بر این اساس تمرکز بر نحوه فعالیت و تأثیرگذاری اندیشکده‌ها می‌تواند زمینه‌ساز فهم عمیق‌تر از پیچیدگی‌ها و دینامیسم سیاست‌گذاری در آمریکا باشد. بدون درک جایگاه و نقش اندیشکده‌ها نمی‌توان اطمینان به فهم دقیق و عمیق از فرایندهای سیاست‌گذاری در این کشور به‌خصوص در حوزه سیاست خارجی داشت. تحلیل‌ها از فرایند سیاست‌گذاری در حوزه زبان فارسی و کشورهای منطقه بیشتر متمرکز بر نقش احزاب، کنگره، گروه‌های ذی‌نفع و شخصیت‌ها است. تداوم چنین رویکردی تحلیل‌گران و سیاست‌گذاران را از درک پیچیدگی‌های سیاست‌گذاری و چگونگی اتخاذ تصمیم‌های پژوهش‌محور دور می‌کند. با توجه به اهمیت این موضوع و در راستای گشودن بابی به رویکرد جدید در فهم فرایندهای سیاست‌گذاری سیاست خارجی آمریکا، در این مقاله به جایگاه اندیشکده شورای روابط خارجی در سیاست خارجی آمریکا تمرکز شده است. پرسش اصلی مقاله این است که اندیشکده شورای روابط خارجی چه جایگاهی در شکل‌گیری راهبردهای سیاست خارجی آمریکا دارد؟ برای پاسخ‌گویی به پرسش فوق دو راهبرد مهم سیاست خارجی آمریکا در دوره جنگ سرد در تعامل با دو قدرت بزرگ یعنی شوروی و چین به شیوه تحلیلی - توصیفی مورد بررسی قرار گرفته و جایگاه اندیشکده

شورای روابط خارجی در این راهبردها ارزیابی شده است. اطلاعات و داده‌های تحقیق به روش کتابخانه‌ای و با مراجعه به منابع معتبر و جدید که در قالب کتاب، مقاله و یا گزارش منتشر شده‌اند، جمع‌آوری گردیده است.

الف) کارکردهای پنج‌گانه اندیشکده‌ها از منظر سیاست‌گذاری

ریچارد هاس که هم‌زمان پیشینه فعالیت سیاسی و اندیشکده‌ای داشته و از جمله بیست سال رئیس شورای روابط خارجی بوده است پنج کارکرد را برای اندیشکده‌های آمریکایی در عرصه سیاست‌گذاری برشمرده است (Hass, 2002:6) که می‌تواند چارچوب مفهومی مناسبی برای تحلیل نقش اندیشکده‌ها از جمله شورای روابط خارجی به دست دهد. کارکردهای تبیین شده توسط هاس با توجه به ویژگی‌های فرهنگ سیاسی آمریکا از جمله خصوصیات کثرت‌گرایی، بازار فروش ایده و دانش بنیان بودن سیاست‌گذاری، دارای اهمیت است و در مباحث این مقاله چندین جزء آن به‌صورت هم‌زمان قابل کاربست هستند.

۱. خلق تفکر جدید

محققان در اندیشکده‌ها با خلق تفکر جدید، ادراک و پاسخ تصمیم‌گیرندگان آمریکایی را نسبت به جهان تغییر دهد (Hass, 2006:6). این کارکرد از طریق انتشار کتاب، مقاله، سر مقاله روزنامه‌ها، تهیه متون کوتاه سیاست‌گذاری، مصاحبه در رسانه‌ها (Hass, 2002:6) و حضور کارشناسان اندیشکده‌ها در جلسات استماعیه کنگره می‌تواند محقق شود (Abelson, 2024:2). بنیاد هریتج در ۱۹۸۰ پس از پیروزی دونالد ریگان در انتخابات ریاست‌جمهوری آمریکا بیش از دو هزار توصیه سیاسی برای اداره جدید نوشت (Troy, 2012: 80). استراتژی مهار در دوره جنگ سرد، نظریه برخورد تمدن‌ها پس از جنگ سرد و چارچوب مبارزه با تروریسم پس از یازده سپتامبر، نمونه‌هایی از این نوع کارکرد اندیشکده‌ها محسوب می‌شوند. قابل یادآوری است که برخی مقاطع تاریخی فرصت استثنایی برای دانشمندان اندیشکده‌ها فراهم می‌کنند تا ایده‌های جدید را به ساختار دولت تزریق کنند؛ جنگ جهانی دوم و حمله‌های یازده سپتامبر نمونه‌های بارزی از این لحظه‌های تاریخی هستند (Hass, 2002: 6).

۲. پرورش و جذب نیرو

یکی از کارکردهای مهم اندیشکده تربیت نیرو برای ورود به دولت و جذب نیروی‌های بازنشسته از دولت است (Abelson, 2024). متخصصان برای ورود به اداره جدید در اندیشکده‌ها تربیت و آماده می‌شوند و مقامات پیشین جذب می‌شوند (CFR, 2023). این اتفاق بیشتر در زمان انتقال قدرت به رئیس‌جمهور جدید رخ می‌دهد؛ زیرا در هر دوره انتقال صدها تا هزاران نفر از مدیران میانه و ارشد قوه مجریه تغییر می‌کنند. ریچارد هاس این رویه را با مفهوم درب‌های گردان^۱ به عنوان منبع قدرت آمریکا می‌داند (Hass, 2002: 7). جیمی کارتر که در ۱۹۷۶ به قدرت رسید بخش عمده پرسنل اداره خود را از متخصصین اندیشکده‌های بروکینگز و شورای روابط خارجی آمریکا برگزید. هم‌چنین رونالد ریگان در دهه ۱۹۸۰ در هر دو دوره کاری خود به متخصصان اندیشکده‌ها متکی بود. در دو اداره ریگان حدود ۱۵۰ چهره را از هریتج، موسسه هوور و امریکن انترپرایز وارد دولت کرد (Hass, 2002: 7). در تازه‌ترین مورد ۱۶ نفر از مقامات ارشد دولت جو بایدن به شمول کامالا هریس معاون رئیس‌جمهور، آنتونی بلنکین وزیر خارجه، جانت یلین وزیر خزانه‌داری، لویید استین وزیر دفاع، لیندا توماس گرینفیلد سفیر در سازمان ملل متحد، جک سالیوان مشاور امنیت ملی، اعضا و محققان شورای روابط خارجی آمریکا بودند (Shoup, 2021).

۳. برگزاری جلسات هم‌اندیشی

برگزاری نشست‌های هم‌اندیشی بین سیاست‌گذاران، متخصصان و اصحاب رسانه به منظور ایجاد توافق یا حداقل درک مشترک در مورد گزینه‌ها از دیگر کارکردهای اندیشکده‌ها به شمار می‌رود (Abelson, 2024). اندیشکده‌ها از طریق عمومی‌سازی سیاست خارجی زمینه پایداری ابتکار عمل‌ها را فراهم می‌کنند که بتوانند حمایت گسترده اجتماعی جلب کنند. در میان اندیشکده‌ها، شورای روابط خارجی یکی از فعال‌ترین اندیشکده‌ها محسوب می‌شود که سالانه میزبانی صدها نشست را در نیویورک، واشنگتن و دیگر شهرهای آمریکا به عهده دارد (Hass, 2002: 8). نشست‌های هم‌اندیشی به مقامات سیاسی فرصت می‌دهد که در یک محیط غیر حزبی ابتکارهای جدید سیاسی را اعلام کنند، سیاست‌های جاری را توضیح دهند و برای سنجش افکار عمومی ایده‌هایی را به گونه آزمایشی مطرح کنند. هم‌چنین

¹. Revolving Doors

مهمانان داخلی و خارجی می‌توانند با مخاطبان حرفه‌ای اندیشکده‌ها مواجه شوند و به تأثیرگذارترین افراد سیاست خارجی آمریکا دسترسی مستقیم پیدا کنند (Hass, 2002:8).

۴. آموزش عمومی

بسیج و آموزش عمومی از دیگر کارویژه‌های اندیشکده‌ها محسوب می‌شود (Del Rosso, 2021). اندیشکده از طرق مختلف به شهروندان آمریکا آموزش می‌دهند و ماهیت جهانی که در آن زندگی می‌کنند را تبیین می‌کنند. جهانی‌شدن و ادغام فرایندهای جهانی اهمیت این کارویژه اندیشکده‌ها را بیشتر ساخته است (Hass, 2002:8). به گفته ریچارد هاس هشتاد شورای امور جهانی که در سراسر آمریکا پراکنده هستند، انجمن‌هایی را ایجاد کرده‌اند که در چارچوب آن‌ها میلیون‌ها بزرگسال و نوجوان در مورد رویدادهای بین‌المللی بحث و تبادل نظر می‌کنند (Hass, 2002: 8).

۵. میانجی‌گیری

ایفای نقش پل ارتباطی بین طرف‌های درگیر آخرین کارویژه اندیشکده‌ها از منظر هاس شمرده می‌شود. موسسه صلح ایالات متحده آمریکا (USIP) مدت‌ها است که تسهیل‌کننده چنین مذاکرات غیررسمی (مسیر دوم) است و سیاست‌مداران آمریکایی را برای میانجی‌گری در منازعات طولانی‌مدت آموزش می‌دهد (Hass, 2002:8). اندیشکده‌ها هم‌چنین نقش میانجی میان دولت و ملت را بازی کرده به تقویت اعتماد عمومی به مقامات دولت کمک می‌کنند (McGann, 2005:3).

استفن جی. دل روسو، مدیر امنیت و صلح بین‌المللی شرکت کارنگی در نیویورک نیز همانند ریچارد هاس معتقد است که اندیشکده‌ها در آمریکا کارکردهای ذیل را دارند: ایده‌های جدید برای سیاست‌گذاری خلق می‌کنند، خط‌مشی‌های موجود را ارزیابی می‌کنند، توجه‌ها را به مشکلات نادیده گرفته شده جلب می‌کنند، کارشناسان را برای مشارکت در بحث دعوت می‌کنند و با رسانه‌ها تعامل دارند. علاوه بر آن، درگیر فعالیت آموزش عمومی هستند و راه‌هایی برای ورود افراد به دولت فراهم می‌کنند (Del Rosso, 2021).

ب) شورای روابط خارجی

شورای روابط خارجی آمریکا در سال ۱۹۲۱ به عنوان یک اندیشکده غیر حزبی و مستقل با حمایت بخش خصوصی تأسیس گردید و از نسل نخست مراکز مطالعاتی آمریکا است که دانشگاه‌های بدون دانشجو (Weave, 1989:564) نامیده می‌شوند. شورا پس از موقوفه کارنگی برای صلح بین‌المللی (۱۹۱۰) دومین اندیشکده تاریخ آمریکا است که به صورت اختصاصی به موضوع سیاست خارجی تمرکز دارد (Hass, 2002:6 & Abelson, 2002:10). این اندیشکده که دفتر مرکزی آن در نیویورک قرار دارد، مأموریت خود را اطلاع‌رسانی در مورد تعامل ایالات متحده آمریکا با جهان می‌داند و برای تأثیرگذاری بر مسایلی که ایالات متحده و جهان با آن‌ها مواجه هستند، توصیه‌های سیاستی صادر می‌کند، ایده‌های مرتبط با سیاست‌گذاری تولید می‌کند و هم‌اندیشی متخصصان و سیاست‌گذاران را بر گزار می‌کند. برنامه‌های مطالعاتی شورا مهم‌ترین مسایل سیاست خارجی که فرا روی ایالات متحده آمریکا و جهان قرار دارند را بررسی می‌کنند (CFR, 2025). از این رو، شورا به دنبال جذب کارشناسان با تجربه و دانشگاهیانی است که توانایی تجزیه و تحلیل امور سیاسی را داشته باشند و بتوانند دانش مفیدی را ارائه دهند تا مبنای تصمیم‌گیری سیاست‌گذاران قرار گیرد (Parmar, 2004:4). پس از شروع جنگ جهانی دوم، شورای روابط خارجی آمریکا یک پروژه مطالعاتی بزرگ جنگ و صلح را با هدف ارزیابی بنیادها و مبنای مناسب صلح پس از جنگ آغاز کرد و توانست حمایت و مشارکت بهترین و درخشان‌ترین نسل بین دو جنگ جهانی را جلب کند. محققان و تحلیل‌گران شرکت‌کننده در این پروژه در نهایت ۶۸۲ توصیه سیاستی به وزارت خارجه آمریکا دادند که موضوعات مختلفی از قبیل اشغال آلمان و ایجاد سازمان ملل را در بر می‌گرفت (Hass, 2002:6). از جانب دیگر شورای روابط خارجی شبکه نخبگانی است که شرکت‌های ثروتمند، دانشگاه‌ها، بنیادهای خیریه و سیاست‌گذاران را به هم متصل می‌کند (Parmar, 2004:3).

فارن افرز مجله شورای روابط خارجی که از ۱۹۲۱ تا اکنون منتشر می‌شود، از معتبرترین مجلات آمریکا و جهان است. فارن افرز هر دو ماه یک بار و در سال شش شماره منتشر می‌شود. با اینکه در حوزه سیاست خارجی مجلات مختلفی توسط اندیشکده‌ها و نهادهای گوناگون منتشر می‌شوند؛ اما وزارت خارجه آمریکا به فارن افرز وزن بیشتری می‌دهد (Su).

(180: 2016) فارن افروز سال‌ها پیش از اینکه تلویزیون و اینترنت امکان ارتباط مستقیم دولت‌مردان و مردم را فراهم کنند، به‌عنوان رسانه معتبر برای بحث‌های سیاست خارجی توسط آمریکایی‌ها و رهبران برجسته خارجی، ظهور کرد. نویسندگان و سیاست‌مداران برجسته از نقاط مختلف جهان دیدگاه‌های خود را در مقاطع مختلف در این مجله منتشر می‌کرده‌اند و این روند ادامه دارد. در دوره جنگ سرد مقالات رهبرانی مثل خروشچف از شوروی، تیتو از یوگسلاویا، جمال عبدالناصر از مصر و نکرومه از غنا همانند مقالات دانشمندان از کشورهای گوناگون در فارن افروز منتشر می‌گردید (Grose, 2006:39). مقاله منابع رفتار شوروی جورج کنان در ۱۹۴۷ و مقاله برخورد تمدن‌های ساموئل هانتینگتون در ۱۹۹۳ از تأثیرگذارترین مطالبی است که در تاریخ فعالیت این مجله منتشر شده‌اند.

ج) دکترین مهار شوروی

دو سال پس از پایان جنگ جهانی دوم فارن افروز مقاله‌ای را با عنوان «منابع رفتار شوروی» در ۱۹۴۷ منتشر کرد. این مقاله که توسط جورج کنان نوشته شده بود و در آن زمان با اسم رمزی ایکس (X, 1947) منتشر شد، تأثیر عمیق بر سیاست خارجی آمریکا در طول چهار دهه بعدی و اداره هفت رئیس‌جمهور بعدی گذاشت. راهبرد مهار که سیاست اصلی ایالات متحده آمریکا در طول دوره جنگ سرد را شکل داد، ریشه در همین مقاله داشت (Hass, 2002:6). بخاطر تأثیرگذاری این مقاله از جورج کنان به‌عنوان معمار راهبرد مهار یاد می‌شود. پیترو گروس اذعان می‌کند که کنان اصطلاح مهار^۱ را وارد ادبیات راهبردی آمریکا کرد (Grose, 2006: 36). به‌نظر گروس شاید هیچ مقاله‌ای در قرن بیستم نتواند از نظر تأثیرگذاری بر کنجکاوای یک ملت سردرگم، سیاست‌گذاران و محققان به همان میزان سردرگم و سیاست‌های ملی هفت اداره ریاست جمهوری با مقاله جورج کنان برابری کند (Grose, 2006: 37). سیاست مهار دولت آمریکا را تشویق می‌کرد که برای جلوگیری از گسترش کمونیسم از ابزارهای اقتصادی، نظامی و دیپلماتیک استفاده کند.

با پایان جنگ دوم جهانی دو ابر قدرت ظهور کردند؛ ایالات متحده آمریکا و اتحاد جماهیر شوروی. آمریکا به طور فزاینده نگران توسعه طلبی ژئوپلیتیکی شوروی بود، ارتش

¹ Containment

شوروی بخش‌های وسیعی از اروپای شرقی را در کنترل خود داشت و کشورهای آن منطقه در فاصله ۱۹۴۵-۱۹۴۶ به سرعت دولت‌های کمونیستی تأسیس کردند. دولت شوروی به رهبری استالین از قیام‌های کمونیستی در دیگر کشورها نیز حمایت می‌کرد. توسعه‌طلبی روز افزون شوروی کارشناسان سیاست خارجی در آمریکا و اروپای غربی را واداشت تا برای یافتن بهترین راهبرد به تکاپو بیفتند. برخی راهبرد همکاری و تعامل با شوروی را پیشنهاد می‌کردند، برخی هم با توجه به نتایج سیاست مداخلات با هیتلر در دهه ۱۹۳۰ مخالف تعامل بودند. در چنین فضای توأم با اضطراب و سردرگمی جورج کنان دیپلمات سابق آمریکا در مسکو و عضو گروه مطالعاتی شوروی روابط خارجی آمریکا، نسخه راهبرد مهار را تجویز کرد که منجر به اتخاذ سیاست سد نفوذ از طرف آمریکا در طول جنگ سرد گردید (Danver, 2021). کنان با ریشه‌یابی گرایش توسعه‌طلبی شوروی به دولت آمریکا توصیه کرد که «عنصر اساسی هر سیاست ایالات متحده در قبال اتحاد جماهیر شوروی باید مهار بلند مدت و صبورانه اما قاطعانه و توأم با هوشیاری، تمایلات توسعه‌طلبانه روسیه باشد.» (X, 1947:8) جورج کنان در مورد ریشه‌ها و چرایی توسعه‌طلبی شوروی نوشت: «اتحاد جماهیر شوروی به‌ویژه جوزف استالین توسعه‌طلبی و امپریالیسم ریشه‌دار روسیه را با ایدئولوژی مارکسیسم ترکیب کرده است تا نوع قدرتمندی از کمونیسم را شکل دهد و خود را به‌عنوان کاتالیزور انقلاب‌های کمونیستی پی در پی در سایر ملت‌ها می‌داند.» (X, 1947:9). البته که جورج کنان پیش از انتشار این مقاله در فبروری ۱۹۴۶ که هنوز در مأموریت بود با ارسال تلگرامی موسوم به تلگرام طولانی، بخشی از دغدغه‌های مطرح شده در مقاله فارن افرز را با دولت ترومن به اشتراک گذاشته بود (Fruchter, 2021).

۱. شورای روابط خارجی و دکترین مهار

برای درک پیوند راهبرد مهار با اندیشکده شورای روابط خارجی نیاز است که به فرایندهای تکامل این ایده‌نگاهی داشته باشیم. جورج کنان اولین نماینده ارشد وزارت خارجه آمریکا بود که یک دوره مطالعاتی هشت ماهه را از سپتامبر ۱۹۴۶ تا می ۱۹۴۷ در کالج تازه تأسیس ملی جنگ سپری کرد. او در این دوره با تأمل بر تجربیات دیپلماتیک خود در کشورهای حوزه بالتیک، آلمان و روسیه، به تعمق پرداخت و افکار و اندیشه‌های خود را منسجم ساخت. کنان در جنوری ۱۹۴۷ دغدغه‌های فکری خود را با یک گروه کوچک مطالعاتی از

شورای روابط خارجی در میان گذاشت. همیلتون فیش آرمسترانگ^۱، سردبیر فارن افرز (۱۹۷۲-۱۹۲۸) از این دیپلمات کمتر شناخته شده خواست که ایده خود را برای انتشار در مجله فارن افرز آماده کند. کنان تردید داشت که به‌عنوان یک کارمند دولت بتواند محتوای ارزشمندی را به‌نام خودش ارایه کند. ولی در برابر اصرار آرمسترانگ تسلیم شد، مقاله در جولای ۱۹۴۷ منتشر گردید و نویسنده همانطور که قبلاً اشاره شد با نام ایکس معرفی گردید. مقاله تنها در ۱۷ صفحه تنظیم شده بود، لحن علمی و کاربردی داشت (Grose, 37-35:2006). تأثیرگذاری مقاله خارج از حد انتظار بود؛ والتر لیپمن^۲ مفسر سیاسی دارای شهرت و احترام ملی در اوج نفوذ خود حد اقل ۱۳ مقاله روزنامه‌ای را به کالبد شکافی مقاله ایکس اختصاص داد. نیم قرن سیاست خارجی آمریکا در چارچوب ایده جورج کنان ساماندهی گردید (Gorse, 2006:37). مفهوم مهار در استراتژی امنیت ملی آمریکا در ۱۹۵۰ که با عنوان NSC-68 منتشر گردید به‌عنوان راهبرد ایالات متحده آمریکا در جنگ سرد تثبیت گردید، هرچند جورج کنان با آن مخالفت کرد و آن را بیش از حد متمرکز بر اقدامات نظامی دانست (The white house, 1950).

از جانب دیگر رابرت ای. لاوت که بیست سال عضویت شورای روابط خارجی را داشت در می ۱۹۴۷ به‌عنوان معاون وزیر خارجه آمریکا گماشته شد (Grose, 2006:37). کمی قبل از انتشار مقاله ایکس، جورج سی مارشال وزیر خارجه وقت، طرح خود برای ایفای نقش آمریکا در بازسازی کشورهای دموکرات اروپا را طی سخنرانی در دانشگاه هاروارد ارایه کرد. در دسامبر ۱۹۴۷ هری ترومن رئیس‌جمهور با ارسال پیامی از کنگره خواست که طرح کمک اقتصادی به اروپا را تصویب کند. کنگره با اکثریت قاطع قانون همکاری اقتصادی ۱۹۴۸ را تصویب کرد. ترومن در اپریل ۱۹۴۸ قانونی موسوم به طرح مارشال را امضا کرد. (Milestone Documents, 1948) محققان و مسئولان شورای روابط خارجی در مورد ادعای تأثیرگذاری نهادی بر طرح مارشال جنب احتیاط را رعایت کردند. با این وجود گروه‌های مطالعاتی شورای روابط خارجی در تهیه چارچوب‌های فکری طرح مارشال و هم‌چنین نظارت بر اجرای این طرح مشارکت داشته‌اند (Grose, 2006: 38). جنرال دیوایت آیزنهاور

¹. Hamilton Fish Armstrong

². Walter Lippmann

ریاست یکی از گروه‌های مطالعاتی شورای روابط خارجی برای نظارت بر اجرای طرح کمک‌ها به اروپا را به عهده داشت. پیتر گروس معتقد است که اگر منصفانه بیندیشیم حضور در شورای روابط خارجی بر بینش‌های سیاسی رئیس‌جمهور آینده که تجارب نظامی داشت تأثیرگذار بوده است (Grose, 2006:39). پیتر گروس اظهار می‌دارد که گروه‌های مطالعاتی و بحث‌های شورای روابط خارجی حد اقل به مدت دو دهه زمینه‌ساز دکترین‌های ثبات استراتژیک، بازدارندگی متقابل و کنترل و عدم اشاعه تسلیحات هسته‌ای بوده است که سیاست خارجی آمریکا در دوران جنگ سرد را هدایت کردند (Grose, 2006:41).

د) عادی‌سازی روابط با چین

در نخستین روز جنوری ۱۹۷۹ رخداد بی‌سابقه در تاریخ آمریکا و چین رقم خورد؛ برقراری روابط کامل دیپلماتیک پس از سه دهه تنش میان دو کشور. از این‌رو عادی‌سازی روابط با چین یکی از رخداد‌های مهم سیاست خارجی آمریکا در نیمه دوم قرن بیست به شمار می‌رود. معمار این تحول بزرگ هنری کیسینجر مشاور امنیت ملی و وزیر خارجه آمریکا و از اعضای اندیشکده شورای روابط خارجی آمریکا دانسته می‌شود (Rubenstein & Froman, 2023). با پیروزی انقلاب کمونیستی چین به رهبری مائو در ۱۹۴۹ و ظهور جمهوری خلق چین، ایالات متحده تا دهه ۱۹۷۰ روابط عادی با چین نداشت. آمریکا به مدت سه دهه از شناسایی جمهوری خلق چین خود داری کرد و در عوض از دولت ملی‌گرایی تبعیدی در تایوان پشتیبانی می‌کرد. سفر یک هفته‌ای و تاریخی ریچارد نیکسون در فبروری ۱۹۷۲ به پکن صفحه جدیدی در روابط دو قدرت اقتصادی گشود. این دیدار اوج یک دوره سه ساله از تحقیقات، اشارات و مذاکراتی بود که طی آن دو رقیب بر خصومت دیرینه خود غلبه کردند (Kirby, Ross & gong, 2005:9). با این وجود عادی‌سازی روابط دو کشور به کندی پیش رفت تا اینکه جیمی کارتر در نخستین روز نخست سال ۱۹۷۹ روابط کامل دیپلماتیک با چین برقرار کرد و پکن را به‌عنوان پایتخت چین به رسمیت شناخت (H, 2025). آمریکا هم‌چنین با درخواست چین مبنی بر قطع تمام روابط رسمی با تایوان موافقت کرد (Kirby, Ross & gong, 2005:5). با فاصله کوتاه از این رخداد دنگ شیائوپینگ معاون نخست‌وزیر و رهبر نوسازی اقتصادی چین برای تحکیم روابط از آمریکا بازدید کرد. دنگ مورد استقبال گرم کارتر در کاخ سفید قرار گرفت و برژنسکی مشاور وقت امنیت ملی آمریکا

آن دیدار را لحظه هیجان‌انگیز تعریف کرد که در خاطره او هیچ لحظه‌ای همانند آن در کاخ سفید تکرار نشده است (GT, 2021).

فصل جدید در روابط آمریکا و چین ریشه در فعالیت‌های ممتد چندین ساله از جمله سفر مخفیانه هنری کیسینجر به چین در ۱۹۷۱ دارد. کیسینجر به‌عنوان مشاور امنیت ملی آمریکا که دیدار رسمی از پاکستان داشت در روزهای ۹-۱۱ جولای ۱۹۷۱ به طور پنهانی از پکن بازدید کرد. مشاور امنیت ملی آمریکا ۴۸ ساعت در پکن توقف داشت و ۱۷ ساعت آن صرف مذاکره با ژو إنلای^۱ نخست‌وزیر چین شد. کیسینجر بعدها فاش کرد که نیکسون به او دو مأموریت داده بود: اول هماهنگی در مورد تاریخ و فراهم‌سازی مقدمات سفر نیکسون به چین و دوم انجام مذاکرات مقدماتی (UCS, 2025). مانع مهم بر سر برقراری روابط بین آمریکا و چین مسأله تایوان بود و هنری کیسینجر با حمایت نیکسون به دنبال برداشتن این مانع بود (Kirby, Ross & gong, 2005:5). اسنادی که از طبقه بندی خارج شده‌اند نشان می‌دهند که نیکسون و کیسینجر از همان ابتدای ورود به کاخ سفید مذاکرات محرمانه را با چین آغاز کردند بدون اینکه اداره امنیت ملی یا وزارت امور خارجه را درگیر کنند. به عبارت دیگر نیکسون و کیسینجر دیگر اعضای رسمی شورای امنیت ملی از جمله وزیر خارجه را از تصمیم‌های کلیدی دور نگه‌داشتند (Kirby, Ross & gong, 2005:5).

۱. شورای روابط خارجی و عادی‌سازی روابط با چین

شورای روابط خارجی در نتیجه مطالعات جنگ و صلح در میانه جنگ دوم جهانی، به این نتیجه رسیده بود که فرانسه هرگز نخواهد توانست با قدرت به مستعمرات قبلی خود برگردد. بر این اساس با اینکه نگرانی ژئوپلیتیکی آمریکا در این حوزه را درک می‌کرد، تا زمان جنگ کره در ۱۹۵۰ تمرکز شورای روابط خارجی بر اروپا بود. پس از جنگ کره در ۱۹۵۳ شورا به بررسی جدی شرق و به‌خصوص کمونیسم در ویتنام پرداخت و گروه‌های مطالعاتی شروع به فعالیت کردند (Grose, 2006:40). شورا در میانه دهه ۱۹۵۰ یک گروه مطالعاتی در مورد تسلیحات هسته‌ای و سیاست خارجی تشکیل داد. به توصیه اعضای شورا که از جناح‌های لیبرال و تندرو بودند برای ثبت دقیق مباحث از هنری کیسینجر که تازه از هاروارد

^۱ . Zhou Enlai

فارغ‌التحصیل شده بود دعوت گردید. کیسینجر در ۱۹۵۶ به شورا پیوست و با تأمل در مباحث گروه مطالعاتی، کتاب «تسلیمات هسته‌ای و سیاست خارجی» را نوشت که برای وی شهرت ملی را در پی داشت. کتاب کیسینجر در کمال تعجب همکارانش به فهرست پرفروش‌ترین کتاب‌های آمریکا راه یافت. شورا از اوایل دهه ۱۹۶۰ به طور جدی به مسأله چین کمونیست متمرکز گردید. محققان شورا «گزینه دو چین» یعنی به رسمیت‌شناسی هم‌زمان چین و تایوان را در نشریات مختلف تبیین کردند و یکی از محققان شورا به نام ای. دوک بارنت^۱ کتاب تأثیرگذار به نام «چین کمونیست و آسیا» نوشت (Grose, 2006:43). در ۱۹۴۶ که چین نخستین بمب هسته‌ای خود را آزمایش کرد، شورا یک مطالعه بزرگ را در مورد روابط ایالات متحده و چین شروع کرد، کار این گروه به طور منظم به مدت چهار سال ادامه یافت، رابرت بلوم^۲ اولین مدیر این پروژه اعلام کرد: «رضایت از بن‌بست فعلی در روابط با چین دولت‌مردانه نیست» (Grose, 2006:43). شورا در صدد شکستن این بن‌بست بود. لذا تحلیلی از افکار عمومی را با عنوان «مردم آمریکا و چین» منتشر کرد که نشان می‌داد مردم آمریکا بیش از بسیاری از مقامات متمایل به ایجاد روابط با چین هستند. شورای روابط خارجی در سال ۱۹۶۹ خلاصه چهار سال کار مطالعاتی خود را با عنوان «ایالات متحده و چین در امور جهانی» منتشر کرد. این درست زمانی بود که ریچارد نیکسون به‌عنوان سی‌وهفتمین رئیس‌جمهور آمریکا زمام امور را در دست گرفت. نتیجه مطالعات اخیر کار گروه شورا از عضویت سرزمین اصلی چین به محوریت پکن در سازمان ملل حمایت می‌کرد و به دولت توصیه می‌کرد که از تلاش خود برای حفظ این افسانه که دولت ملی‌گرا به رهبری چیان کای چک دولت چین است، دست بردارد. نکته قابل تأمل دیگر این است که نیکسون که از مخالفان سرسخت چین کمونیست بود چند ماه قبل از تصدی ریاست‌جمهوری، مجله فارن افرز را به‌عنوان مرجع خود برای بررسی نگاه تازه به آسیا به طور کل و چین به طور خاص اعلام کرده بود (Grose, 2006:43).

کیسینجر برخواسته از چنین محیطی در ۱۹۶۹ مشاور امنیت ملی نیکسون گردید، وی قبل از پیوستن به دولت ۱۲ مقاله در فارن افرز منتشر کرده بود (Grose, 2006:41). براساس

^۱ . A. Doak Barnett

^۲ . Robert Blum

رویه درب‌های گردان در فرهنگ سیاسی آمریکا که ریچاردهاس آن را نقطه قوت آمریکا می‌داند (Hass, 2002:7). سیاست‌گذاران و محققان همواره بین اداره و اندیشکده در رفت و آمد هستند. حضور در دوره‌های مطالعاتی به سیاست‌گذاران این فرصت را می‌دهد که با فکر جدید و دیدگاه‌های تازه بروز شوند و بار دیگر به قدرت برگردند و با پشتوانه فکری جدید به کنشگری سیاسی پردازند. کیسینجر یکی از مهم‌ترین کاغزاران سیاسی آمریکا در قرن بیستم است که چنین پیوند دو جانبه را تا آخر عمرش حفظ کرد. کیسینجر پس از وزارت خارجه بین سال‌های ۱۹۷۷ تا ۱۹۸۱ به‌عنوان عضو هیأت مدیره شورا فعالیت داشت و طی سال‌های متمادی یکی از سخنرانان نشست‌های شورای روابط خارجی بود و دوباره به نوشتن در فارن افرز ادامه داد. آخرین مقاله کیسینجر در آخرین سال زندگی‌اش با عنوان «راه کنترل تسلیحات با هوش مصنوعی» در مجله فارن افرز منتشر شد (Rubenstein & Froman, 2023). کیسینجر هم‌چنین استاد دانشگاه‌هاروارد بود و مدتی معاون دیپارتمنت حکومت‌داری و مرکز امور بین‌الملل این دانشگاه گردید (OTH, 2023).

از جانب دیگر، کیسینجر از چهره‌های کلیدی سیاست‌گذاری دولت آمریکا در دهه ۱۹۷۰ بود. روابط نزدیک کیسینجر و نیکسون باعث شکل‌گیری مدیریت متمرکز در کاخ سفید شد؛ به‌گونه‌ای که مشاور امنیت ملی وزیر خارجه را در حاشیه قرار داده بود. نیکسون با شروع دور دوم ریاست‌جمهوری خود دست به اقدام بی‌سابقه زد و کیسینجر را با حفظ سمت، به‌عنوان وزیر خارجه نیز منصوب کرد. کیسینجر تا روی کار آمدن جerald فورد هر دو سمت را به عهده داشت. فورد در ۱۹۷۵ او را از سمت مشاور امنیت ملی برداشت ولی هم‌چنان تا ۱۹۷۷ به‌عنوان وزیر خارجه‌ایفای نقش کرد (OTH, 2023). کیسینجر در دوره فعالیت سیاسی خود به‌عنوان مشاور امنیت ملی و وزیر خارجه آمریکا، نقش کلیدی در مدیریت سیاست خارجی آمریکا بازی کرد. علاوه بر عادی‌سازی روابط با جمهوری خلق چین، نقش وی در تنش‌زدایی با اتحاد جماهیر شوروی، حمایت از اسرائیل در جنگ اکتبر ۱۹۷۳ و مدیریت بحران خاورمیانه برجسته بود و منجر به توافق‌های جداگانه بین مصر و اسرائیل و سوریه و اسرائیل گردید (OTH, 2023).

نتیجه‌گیری

یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که اندیشکده شورای روابط خارجی نقش مهمی در جهت‌دهی و مدیریت سیاست خارجی آمریکا در دوره جنگ سرد، به‌خصوص در خلق ایده و تعریف دکترین برای تعامل با اتحاد جماهیر شوروی و چین کمونیست بازی کرده است. اطلاعات منتشر شده در مقاله‌ها و کتاب‌های تخصصی این حوزه نشان می‌دهد که هم دکترین مهار علیه شوروی و هم تئوری عادی‌سازی روابط با چین با رویکرد چین واحد و عبور از تایوان، در کارگروه‌های مطالعاتی اندیشکده شورای روابط خارجی، خلق یا تکامل یافته و از طریق انتشار در مجله فارن افرز و یا ورود کارگزارانی چون هنری کیسینجر در بدنه اجرایی دولت، تفکرات خلق شده در گروه‌های تخصصی شورا به سیاست رسمی دولت آمریکا تبدیل شده است. از آنجایی که اندیشکده شورای روابط خارجی فراحزبی عمل می‌کند در ایجاد اجماع یا هم‌سویی بین اندیشمندان و سیاست‌مداران دو جناح نیز موفق عمل کرده است. شورای روابط خارجی در عین حال به‌عنوان یک اندیشکده مستقل از دولت، نقش مستقیم و اجرایی در مدیریت سیاست خارجی ندارد و بیشتر در پشت صحنه عمل می‌کند. همین ویژگی کارکردی شورا و دیگر اندیشکده‌ها باعث شده است که درک چگونگی تأثیرگذاری اندیشکده‌ها بر فرایند سیاست‌گذاری آمریکا دشوارتر شود و از دید کارشناسان مغفول بماند. لازم به ذکر است که آنچه در این مقاله بیان شده است در راستای تبیین جایگاه شورای روابط خارجی است و به هیچ‌وجه نفی‌کننده نقش دیگر اندیشکده‌ها حتی در تقویت دکترین مهار و حمایت از عادی‌سازی روابط آمریکا با چین نیست.

Reference

- 1) Abelson, Donald E. (2024) Rethinking the Role and Influence of U.S. Defense and Foreign Policy Think Tanks. Available at: <https://www.e-ir.info/2024/04/17/rethinking-the-role-and-influence-of-u-s-defense-and-foreign-policy-think-tanks/>
- 2) ----- (2002) Think Tanks and U.S. foreign policy: an historical perspective: an electronic journal of the U.S. department of state, Volume 7.
- 3) CFR (2025) Centers & Programs, Council on Foreign Policy web site. Available at: <https://www.cfr.org/programs>
- 4) Danver, Steven L. (2021) Analysis: "The Sources of Soviet Conduct", EBSCO. Available at: <https://www.ebsco.com/research-starters/history/analysis-sources-soviet-conduct>
- 5) Del Rosso, Stephen J. (2021) The Influence of Think Tanks on U.S. Foreign and National Security Policy, Carnegie Corporation of New York. Available at: <https://www.carnegie.org/our-work/article/influence-think-tanks-us-foreign-and-national-security-policy/>
- 6) Fruchter, Fruchter (2021) George Kennan's Boulder: Containment, Institute for youth in policy. Available at: <https://yipinstitute.org/article/george-kennans-boulder-containment>
- 7) Grose, Peter (2006) Continuing the Inquiry: The Council on Foreign Relations from 1921 to 1996, A Council on Foreign Relations Book.
- 8) GT (2021) The Cowboy-Hat and "Deng Whirlwind" — The First Visit to the United States by a Leader of New China, Global Times. Available at: <https://www.globaltimes.cn/page/202107/1229100.shtml>
- 9) Hass, Richard N. (2002) Think Tanks and U.S. Foreign Policy: a policy-maker's perspective, U.S. Foreign Policy Agenda: an electronic journal of the U.S. department of state, Volume 7.
- 10) H (2025) Major Milestones in US-China Relations, History.com. Available at: <https://www.history.com/articles/us-china-relations-history-diplomacy-taiwan>
- 11) Kirby, William C., Ross, Robert S. & Gong, Li (2005) Normalization of U.S.-China Relations: An International History, Harvard University Press.
- 12) McGann, James G. (2016) The Fifth Estate: Think Tanks, Public Policy, and Governance, Brookings Institution Press, Washington DC.
- 13) ----- (2021) Global Go to Think Tank Index Report, University of Pennsylvania, Philadelphia.
- 14) ----- (2005) Think Tanks and Policy Advice in the US, Foreign Policy Research Institute, Philadelphia.

- 15) Milestone Documents (1948) Marshall Plan, National archive. Available at: <https://www.archives.gov/milestone-documents/marshall-plan>
- 16) . OTH (2023) Biographies of the Secretaries of State: Henry A. (Heinz Alfred) Kissinger (1923-2023), Office of the historian. Available at: <https://history.state.gov/departments/history/people/kissinger-henry-a>
- 17) Parmar, Inderjeet (2004) Think Tanks and Power in Foreign Policy, Palgrave Macmillan, New York.
- 18) Rubenstein, David M. and Froman, Michael (2023) In Memoriam: Henry A. Kissinger, Council on Foreign Relation, Washington. Available at: <https://www.cfr.org/news-releases/memoriam-henry-kissinger>
- 19) Shoup, Laurence H. (2021) The Council on Foreign Relations, the Biden Team, and Key Policy Outcomes, Monthly Review an Independent Socialist Magazine. Available at: <https://monthlyreview.org/2021/05/01/the-council-on-foreign-relations-the-biden-team-and-key-policy-outcomes/>
- 20) Su, Jiangli (2016) Think Tanks in the United States: The Evolution and Evolving Roles, Sociology Study, Vol. 6, No. 3.
- 21) The White House (1950) A report to the national security council, NSC 68, Washington.
- 22) Troy, Tevi (2012) Devaluing the Think Tank, National Affairs * Winter. Available at: <https://www.nationalaffairs.com/publications/detail/devaluing-the-think-tank>
- 23) UCS (2025) Henry Kissinger's secret visit to China, Our China Story. Available at: <https://www.ourchinastory.com/en/15136/Henry-Kissinger's-secret-visit-to-China>
- 24) Weaver, Kent (1989) The changing world of Think Tanks, PS: Political Science and Politics, 22(3).
- 25) X (1947), The Sources of Soviet Conduct, Foreign Affairs, No 4; Vol. 25. New York: Available at: <https://www.foreignaffairs.com/russian-federation/george-kennan-sources-soviet-conduct>