

سیاست انرژی ایالات متحده امریکا

سید مسعود موسوی شفقانی *

چکیده

بوش در سخنرانی‌های متعددی طی سال ۲۰۰۶ اعلام نموده که ایالات متحده به نفت معتاد شده و به گونه‌ای خطرناک به عرضه انرژی توسط مناطق بی ثبات وابسته شده است. اگرچه در خصوص مخاطرات وابستگی آمریکا به نفت وارداتی اتفاق نظر وجود دارد، اما در باره شیوه پاسخگویی به این چالشها توافق عمومی میان صاحب‌نظران و سیاستگذاران امریکایی دیده نمی‌شود. بر این اساس انتقادات فراوانی به کارآمدی سیاست انرژی دولت بوش وارد شده است. به نظر می‌رسد دولت بوش چالشهای انرژی برای امریکا را شناسایی کرده، اما نتوانسته است طرح مشخصی برای مواجهه با آنها ارائه و اجرا نماید.

کلید واژه‌ها

سیاست انرژی، امنیت انرژی، دولت بوش، خلیج فارس، وابستگی نفتی، عرضه و تقاضا، بازار نفت، مازاد ظرفیت تولید، اوپک.

مرکز تحقیقات استراتژیک

* دکترای روابط بین‌الملل و پژوهشگر مرکز تحقیقات استراتژیک

وضعیت بازار نفت

بررسی پراکندگی جغرافیایی ذخایر نفت جهان حاکی از تمرکز این منابع در منطقه خاورمیانه و به ویژه خلیج فارس است. آمار و ارقام مربوط به ذخایر نفتی جهان نشان می‌دهد که در حال حاضر ۱۱۱۸ میلیارد بشکه ذخایر نفتی اثبات شده در سراسر جهان وجود دارد که از این میزان ۷۳۵ میلیارد بشکه (۶۲ درصد) در منطقه خلیج فارس متمرکز است.^۱ این در حالی است که طبق گزارش اداره اطلاعات انرژی وزارت انرژی امریکا، طی دو دهه آینده مصرف جهانی نفت ۵۰ درصد افزایش یافته و از روزی ۸۵ میلیون بشکه در سال ۲۰۰۵ به ۱۱۸ میلیون بشکه در سال ۲۰۲۵ خواهد رسید و در همین دوره مصرف نفت آمریکا از روزی ۲۰ میلیون بشکه به ۲۹ میلیون بشکه می‌رسد^۲ و خالص واردات نفت این کشور از ۵۳ درصد به ۷۰ درصد افزایش خواهد یافت.^۳ طبق پیش‌بینی اداره اطلاعات انرژی ایالات متحده، مصرف انرژی کشورهای در حال توسعه تا سال ۲۰۲۵ دو برابر خواهد شد. بر اساس این پیش‌بینی سهم آسیا در این افزایش مصرف کشورهای در حال توسعه ۶۹ درصد خواهد بود.^۴

در چنین شرایطی که جهان با افزایش روزافزون تقاضا و مصرف نفت مواجه است، بازار نفت به دلیل کاهش شدید "مازاد ظرفیت تولید" با فشردگی بی‌سابقه‌ای روبه رو شده است. بر اساس شبیه‌سازی صورت گرفته توسط کمیسیون ملی سیاست انرژی ایالات متحده در سال ۲۰۰۵، یک کمبود ۴ درصدی در عرضه روزانه نفت به افزایش ۱۷۷ درصدی قیمت‌ها منجر خواهد شد.^۵ این بازار فشرده به تدریج طی دو دهه گذشته و به واسطه اتکای بیش از اندازه به قدرت خودتنظیمی و صحیح بودن ساز و کارهای بازار پدید آمده است. افسانه وجود ذخایر فراوان و مزایای آن باعث شده بود تا همه چیز به نیروی‌های بازار سپرده شود و ترتیبات، تنظیمات و کنترل‌ها حذف گردد. بازار نفت به واسطه مازاد ظرفیت تولید خود در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ توانست این احساس را تقویت کند. به ویژه پس از حمله عراق به کویت در سال ۱۹۹۰ (جنگ ۱۹۹۰-۱۹۹۱) و کنترل بحران نفتی متعاقب آن به واسطه مازاد ظرفیت تولید، این تصور تقویت شد که ما در دوران وفور نفت به سر می‌بریم و سازوکارهای بازار تمام مشکلات را حل خواهد کرد.

نفتی را مدیریت کند. اما به دلیل عدم تحقق سرمایه‌گذاری در اکتشاف و تولید نفت طی دهه ۱۹۹۰، در سال ۲۰۰۱ ظرفیت اضافی تولید اوپک به ۲ درصد تقاضای جهانی کاهش یافت که این کمبود مازاد ظرفیت تولید همچنان ادامه دارد.

مهم‌ترین عامل تعیین کننده قیمت در بازار امروز نفت مسئله کمبود حاد مازاد ظرفیت تولید است. امروزه اوپک با ۹۹ درصد ظرفیت تولید خود کار می‌کند، در حالی که در سال ۲۰۰۱ با ۹۰ درصد و در سال ۱۹۹۰ (درست قبل از حمله عراق به کویت) با ۸۰ درصد ظرفیت تولید خود کار می‌کرد.^۷ از اوپک انتظار می‌رود که در طول بیست سال آینده ظرفیت تولید خود را ۲۰ الی ۲۵ میلیون بشکه در روز افزایش دهد، اما تجربه تاریخی نشان می‌دهد که ظرفیت تولید اوپک رو به کاهش بوده و از ۳۸/۷۶ میلیون بشکه در سال ۱۹۷۹ به روزانه ۳۱ میلیون بشکه در حال حاضر تنزل کرده است. این در حالی است که اوپک به دنبال افزایش ظرفیت خود به سقف ۳۲/۹۵ میلیون بشکه در روز تا سال ۲۰۰۵ بود.

ایران، لیبی و عراق به دلیل عدم تحقق سرمایه‌گذاری‌ها در حوزه نفت و اعمال تحریم‌های بین‌المللی در دسترسی به

روند فوق در دهه ۱۹۹۰ با فروپاشی شوروی، گسترش جو جهانی شدن و تقویت دیدگاه‌های طرفدار نظام بازار آزاد، بیش از پیش قدرت گرفت. حتی ایالات متحده به واسطه اطمینان کاذب از ثبات بازار نفت و عدم وجود یک سیاست جامع و فراگیر ملی انرژی که تمامی ابعاد انرژی را در بر گیرد، برخورد سیاسی در این حوزه را افزایش داد و از طریق اعمال مهار دوگانه و قانون داماتو سرمایه‌گذاری نفتی در کشورهایی چون ایران و لیبی را محدود کرد. این در حالی بود که پیش‌بینی‌های سرمایه‌گذاری در حوزه نفت سایر کشورها که تصور می‌شد سازوکار بازار آنها را تشویق خواهد کرد نیز تحقق نیافت و مازاد ظرفیت تولید رو به کاهش نهاد.

در سال ۱۹۸۵، با پایین آمدن قیمت‌ها، اوپک ۱۵ میلیون بشکه در روز ظرفیت تولید اضافی در اختیار داشت که معادل ۵۰ درصد ظرفیت تولید کل این کشورها و ۲۵ درصد تقاضای جهانی می‌شد. در سال ۱۹۹۰ هنگام حمله عراق به کویت ظرفیت اضافی تولید جهان پنج الی پنج و نیم میلیون بشکه در روز بود که بالغ بر ۲۰ درصد ظرفیت تولید اوپک و ۸ درصد تقاضای جهانی می‌شد. این میزان مازاد ظرفیت تولید می‌توانست اختلالات عرضه نفت را کنترل و بحرانهای

ظرفیتهای تولید پیش‌بینی شده موفق نبوده‌اند. همچنین در حالی که عربستان سعودی اعلام کرده است که قصد دارد به منظور افزایش ظرفیت تولید خود به سقف ۱۲/۵ میلیون بشکه در روز تا سال ۲۰۰۹، ۵۰ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری کند و تولید خود را تا سال ۲۰۲۵ به ۱۵ میلیون بشکه در روز برساند، اما هنوز گامهای سرمایه‌گذاری مبهم است. محدودیتهای به میادین نفتی منحصر نیست، بلکه پالایشگاهها را نیز در بر می‌گیرد. پالایشگاههای ایالات متحده، اروپا و چین در حال حاضر با ظرفیت ۹۰ درصد کار می‌کنند، در حالی که در سال ۱۹۹۰ با ۷۵ درصد الی ۸۵ درصد ظرفیت کار می‌کردند. این روندها بازار کنونی نفت را با فشردگی شدید مواجه ساخته به نحوی که هم اینک مازاد ظرفیت تولید روزانه بازار ۸۵ میلیون بشکه‌ای نفت به پانصد هزار الی یک و نیم میلیون بشکه در روز تنزل یافته است که بیش از ۷۰ درصد همین مازاد ظرفیت ناچیز نیز در اختیار تولید کنندگان خلیج فارس قرار دارد.^۸

امنیت انرژی ایالات متحده

در این شرایط و در بازاری که با محدودیت ظرفیت مازاد تولید نفت مواجه است، بحران انرژی می‌تواند اقتصاد ایالات متحده را برای

سالها دچار مشکل کند. بنابراین اگر پاسخی استراتژیک به وضعیت انرژی داده نمی‌شد، ایالات متحده با آسیب‌پذیری جدی مواجه می‌گردید. در آستانه قرن بیست و یکم به نظر می‌رسید ایالات متحده و سایر مصرف‌کنندگان عمده نفت در ابتدای یک دوره کمبودهای عرضه نامنظم و گسترده و افزایش دوره‌ای قیمت‌ها در آمریکا و سایر نقاط جهان قرار دارند. این شرایط، تدوین استراتژی ایالات متحده بر پایه سیاست انرژی با تأکید بر ابتکارهای بی‌سابقه در سیاست خارجی آمریکا را الزامی نمود. بر این اساس در آغاز دوره اول ریاست جمهوری بوش، تدوین و اجرای یک سیاست ملی انرژی برای ایالات متحده در دستور کار قرار گرفت. حساسیت مسئله انرژی در حدی بود که بوش به عنوان یکی از نخستین گامها و دستورات خود جمعی از دولتمردان امریکایی را تحت عنوان "گروه توسعه سیاست ملی انرژی"^۹ مأمور تدوین سیاست ملی انرژی ایالات متحده نمود.^{۱۰}

بحران ملی انرژی ایالات متحده به این صورت قابل تعریف است: یک عدم توازن اساسی میان عرضه و تقاضای انرژی. این عدم توازن به‌نحو اجتناب‌ناپذیری، اقتصاد، استاندارد زندگی و امنیت ملی ایالات متحده

نقطه از جهان، صرف نظر از میزان واردات ایالات متحده از آن منطقه، می‌تواند به شدت بر اقتصاد آمریکا و توانایی این کشور برای پیشبرد اهداف سیاست خارجی اثر بگذارد.

آلن لارسون، معاون اقتصادی وقت وزیر امور خارجه ایالات متحده، در تبیین بعد اقتصادی استراتژی امنیت ملی آمریکا به این نکته اشاره می‌کند که:

”قدرت و بهبودپذیری اقتصاد ما سنگ بنای امنیت ملی ما است. برای اطمینان از امنیت اقتصاد خود باید در سالهای پیش رو بر چهار وظیفه متمرکز شویم. ما باید منابع عرضه انرژی متنوع و قابل اتکا را توسعه دهیم. ما نیازمند اطمینان از عرضه انرژی قابل اتکا با قیمت منطقی برای تقویت رشد و شکوفایی اقتصادی هستیم و نیز تضمین اینکه نفت نتواند به‌عنوان سلاح مورد استفاده قرار گیرد. ما ناچاریم با واقعیت دشواری در بازار جهانی نفت روبه‌رو شویم؛ این واقعیت که دو سوم ذخایر اثبات شده نفتی جهان در خاور میانه قرار دارد.“^{۱۲}

پیوند دغدغه‌های “امنیتی - دفاعی” و “اقتصادی- انرژی” استراتژی امنیت ملی ایالات متحده با منطقه خلیج فارس ابعاد متعدد و پیچیده‌ای پیدا می‌کند. علاوه بر آنچه در خصوص نقش و جایگاه خلیج فارس

را تحت تأثیر قرار خواهد داد. چالشهای انرژی ایالات متحده ناشی از اقتصاد در حال گسترش، جمعیت در حال رشد و افزایش استانداردهای زندگی است. تداوم شیوه زندگی آمریکایی منوط به استفاده از انرژی ارزان و فراوان است. آمارها نشان می‌دهند که مصرف نفت آمریکا در ۲۰ سال آینده ۳۳ درصد افزایش خواهد یافت؛ افزایش مصرف گاز طبیعی در همین دوره بیش از ۵۰ درصد خواهد بود و تقاضای برق نیز ۴۵ درصد افزایش می‌یابد. این در حالی است که ایالات متحده ۳۹ درصد کمتر از سال ۱۹۷۰ نفت تولید می‌کند. در طول ۲۰ سال آینده از هر سه بشکه نفت مورد نیاز ایالات متحده، دو بشکه وارداتی خواهد بود و تا سال ۲۰۲۵ خالص واردات نفت ایالات متحده از ۵۳ درصد به ۷۰ درصد افزایش خواهد یافت.^{۱۱}

بر این اساس امنیت ملی ایالات متحده بستگی به تأمین انرژی کافی برای حمایت از رشد آمریکا و اقتصاد جهانی دارد. امنیت ملی انرژی این کشور قابل تفکیک از مسائل جهانی انرژی نیست. در یک بازار جهانی، اقتصاد و انرژی ایالات متحده نه تنها به عرضه داخلی و بین‌المللی انرژی بلکه به شرکای تجاری آمریکا وابسته است. هرگونه اختلال در عرضه جهانی انرژی، (نفت) در هر

در استراتژی امنیت ملی امریکا اشاره شد، نومحافظه‌کاران امریکایی معتقدند که کشورهای تولیدکننده نفت خلیج فارس نه تنها می‌توانند به طور مستقیم بر بازار جهانی نفت اثرگذارند و از این طریق با ایجاد نوسان و بی‌ثباتی در این بازار امنیت انرژی امریکا را تهدید نمایند، بلکه درآمدهای نفتی در دست برخی از کشورهای منطقه می‌تواند بر ضد منافع ایالات متحده به کار رود و از این طریق امنیت ملی این کشور را به خطر اندازد.^{۱۳}

منطقه خلیج فارس و استفاده از درآمدهای نفتی، به ظاهر برای گسترش دموکراسی امریکایی در منطقه است. به این ترتیب ضمن تأمین امنیت انرژی امریکا، دغدغه امنیتی ایالات متحده مبنی بر احتمال به کارگیری درآمدهای نفتی منطقه خلیج فارس برای مقاصد ضد امریکایی نیز برطرف شده و از این طریق (در صورت توفیق استراتژی امنیت ملی) هر دو هدف امنیتی/انرژی این کشور تحقق می‌یابد.

ارزیابی سیاست انرژی دولت بوش

بوش در سخنرانی‌های متعددی طی سال ۲۰۰۶ اعلام نموده که ایالات متحده به نفت معتاد و به گونه‌ای خطرناک به عرضه انرژی توسط مناطق بی‌ثبات وابسته شده است. اگرچه در خصوص مخاطرات وابستگی آمریکا به نفت وارداتی اتفاق نظر وجود دارد، اما در باره شیوه پاسخگویی به این چالشها دیدگاههای یکسانی ارائه نمی‌شود. چالشهای انرژی امریکا به وضوح نیاز به یک طرح بلند مدت برای امنیت انرژی را نشان می‌دهد. بر این اساس اصول سیاست انرژی امریکا که با به قدرت رسیدن بوش اعلام شد، عبارت‌اند از:
۱. کاهش شکاف میان عرضه و تقاضای انرژی و برقراری توازن میان افزایش تولید انرژی داخلی و استفاده پاک و کارآمد از انرژی؛

تجلی این پیوند چند وجهی در تغییر سیاست سنتی ایالات متحده در خلیج فارس، در دوره پس از ۱۱ سپتامبر مشهود است. برای حدود نیم قرن سیاست آمریکا در خلیج فارس مبتنی بر "نفت آزاد" (Free Oil) بود، یعنی حفظ دسترسی آزاد به نفت خلیج فارس و آزادی صادرات نفت خلیج فارس. بر این اساس جریان نفت این منطقه باید به طور مستمر و باثبات حفظ می‌شد و ایالات متحده و سایر کشورهای صنعتی دسترسی آزادانه‌ای به این منابع می‌داشتند. پس از ۱۱ سپتامبر و در چارچوب استراتژی امنیت ملی ایالات متحده، سیاست سنتی Free Oil به سیاست به اصطلاح Freedom Oil، "نفت (برای) آزادی" تبدیل شد. منظور از این سیاست، تغییر رژیمهای مخالف ایالات متحده در

پیشرفته تا سال ۲۰۱۵ تحقق یافته و تا سال ۲۰۲۰ خودروهای هیدروژنی به طور گسترده در نمایشگاهها عرضه خواهند شد. به این ترتیب تا سال ۲۰۴۰، هیدروژن معادل ۱۱ میلیون بشکه نفت در روز را جایگزین خواهد کرد.

همچنین ایالات متحده منابع زغال سنگ قابل توجهی دارد که به دلیل آثار سوء زیست محیطی نمی‌تواند به صورت گسترده از آن استفاده کند. پروژه یک میلیارد دلاری **FutureGen** به دنبال دستیابی به فناوری‌هایی است که استفاده از زغال سنگ را برای تولید الکتریسته و هیدروژن به همراه کنترل انتشار و آلودگی کربن فراهم کند.

افزایش تنوع عرضه

ایالات متحده برای تأمین امنیت انرژی خود باید انواع و منابع انرژی را متنوع کند. اهداف امریکا شامل تنوع در عرضه انرژی از طریق ارتقای سرمایه‌گذاری و عرضه انرژی در نیم‌کره غربی، روسیه، منطقه خزر و افریقا و گفتگو با کشورهای کلیدی تولیدکننده و مصرف‌کننده برای پیشگیری از اختلالات عرضه است. ایالات متحده، کانادا و مکزیک برای همگرایی بیشتر در بازار انرژی امریکای شمالی همکاری می‌کنند تا موانع پیش روی تولید و انتقال بیشتر انرژی را مرتفع سازند.

۲. گسترش و متنوع سازی منابع عرضه انرژی (هم از نظر جغرافیایی و هم انواع انرژی)؛

۳. تقویت همکاری‌های تکنولوژیک بین‌المللی و ارتقای همکاری بین‌المللی با ملل مصرف‌کننده و تولیدکننده؛ و

۴. استراتژی‌های اضطراری برای پاسخ به اختلالات عرضه انرژی.

کاهش شکاف میان عرضه و تقاضا وجود یک سیاست انرژی جامع برای امنیت اقتصادی و ملی ایالات متحده ضروری است. افزایش تولید داخلی انرژی‌های سنتی (نفت و گاز) یکی از ابعاد مهم رهیافت آمریکا برای کاهش وابستگی به نفت وارداتی است، اما ایالات متحده همچنین ناچار است به مقوله تنوع در استفاده از سایر انرژی‌ها نیز توجه ویژه داشته باشد. سرمایه‌گذاری بر روی سوخت‌های هیدروژنی یکی از این راه‌حلهاست. در پنج سال آینده ایالات متحده مبلغ ۱/۷ میلیارد دلار به رفع موانع تکنیکی و اقتصادی استفاده از هیدروژن، باتری‌های سوختی و فناوری‌های نوین خودروسازی اختصاص خواهد داد. اگر این سیاست‌ها موفق باشد، تجاری کردن خودروهای با باتری‌های سوختی، تولید هیدروژن و زیرساخت‌های سوخت‌گیری مجدد خودروهای

نیم کره غربی در حال حاضر نیمی از نفت مورد نیاز امریکا را تأمین می کند و ترینیداد و توباگو نیز بزرگترین تأمین کننده گاز طبیعی مایع (LNG) ایالات متحده است.

در خارج نیم کره غربی، ایالات متحده پیوندهای انرژی خود را با روسیه که اکنون دومین تولیدکننده و صادرکننده بزرگ نفت جهان است، تقویت می کند. از سال ۲۰۰۲ دولت بوش ابتکاراتی برای ارتقای شرایط سرمایه گذاری و بهبود قواعد و مقررات مورد نیاز برای افزایش تولید و توسعه زیرساختهای انرژی در روسیه آغاز نمود. امریکا همچنین یکی از حامیان قدرتمند توسعه نفت و گاز منطقه خزر است. ایالات متحده اصرار دارد که حکومت های این منطقه برای استقرار فضای قانونی، مالی و مقررات لازم جهت انجام سرمایه گذاری های گسترده اقدامات سریعی به عمل آورند. تخمین منابع این منطقه، نشان می دهد که خزر می تواند تا سال ۲۰۱۰، روزانه ۳/۵ الی ۴ میلیون بشکه تولید نفت داشته باشد. تولید انرژی افریقا نیز نقش مهمی در امنیت انرژی امریکا بازی می کند. افریقا فراهم کننده ۱۰ درصد از نفت وارداتی به ایالات متحده است که درآمد ناشی از آن نقش مهمی به عنوان موتور اقتصادی قاره افریقا ایفا می کند.

ایالات متحده همچنین همکاری نزدیکی با سایر کشورهای صنعتی در حوزه امنیت انرژی دارد. برای مثال در اجلاس وزرای انرژی کشورهای گروه هشت (G8) که در سال ۲۰۰۲ در دیترویت برگزار شد، به اهمیت حفظ و ارتقای ذخایر اضطراری نفت توجه شد. در سال ۲۰۰۳ رهبران آپک^{۱۴} طرح پیشنهادی ایالات متحده مبنی بر شناسایی و کاربرد بهترین شیوه های تجارت گاز طبیعی مایع، ذخایر استراتژیک نفت، تأمین مالی انرژی های پاک و توسعه چارچوبی برای یک اقتصاد هیدروژن محور را امضا کردند. این سلسله نشستها و همکاریها که در سالهای اخیر به صورت مستمر ادامه داشته، به تازگی در اجلاس اخیر سران گروه هشت در سن پترزبورگ و با قرار گرفتن موضوع امنیت انرژی در راس دستور کار این اجلاس به اوج خود رسیده است.

تقویت همکاری های تکنولوژیک بین المللی ایالات متحده باید با سایر کشورها برای توسعه تکنولوژی ها و انرژی های نو با هدف ارتقای امنیت انرژی همکاری کند. برای مثال ایالات متحده تلاشهایی را در قالب "مشارکت بین المللی برای اقتصادی هیدروژنی" (IPHE)^{۱۵} به منظور ایجاد هماهنگی میان برنامه های تحقیقات

هیدروژن هدایت کرده است. IPHE به شناسایی موانع تکنولوژیکی، مالی و نهادی استفاده از هیدروژن پرداخته و استانداردهای بین‌المللی شناخته شده‌ای برای افزایش سرعت نفوذ در بازار این تکنولوژی‌های نوین تدوین می‌کند. ایالات متحده همچنین در زمینه استفاده از انرژی هسته‌ای به عنوان یک انرژی امن و پاک ابتکاراتی دارد. بخشی از وزارت انرژی ایالات متحده به همراه ده شریک بین‌المللی دیگر در حال کار بر روی نسل جدیدی از رآکتورهاست که ایمن، به‌صرفه و قادر به تولید محصولات جدید مانند هیدروژن باشند.

استراتژی‌های اضطراری: پاسخ به اختلالات عرضه تمامی این اقدامات برای اطمینان از عرضه انرژی قابل اعتماد و اتکاست، اما ایالات متحده همچنین باید به فکر اختلالات عرضه حاد و فوری نیز باشد. در این زمینه اهمیت ذخایر استراتژیک مطرح می‌شود. در نوامبر ۲۰۰۱ بوش اعلام کرد که در حال پر کردن ۷۰۰ میلیون بشکه ظرفیت این ذخایر است (در حال حاضر ذخیره سازی ۶۴۰ میلیون بشکه از آن محقق شده است). ایالات متحده باید همچنین نقش و فعالیت خود در آژانس بین‌المللی انرژی را ارتقا بخشد تا از تعهد و پایبندی

تمامی ۲۶ عضو آژانس به تأمین ذخایر اضطراری نفت و مؤثر بودن اقدامات جمعی در شرایط اختلال عرضه اطمینان حاصل شود. مجموع ذخایر اعضای آژانس بین‌المللی انرژی برابر با چهار میلیارد بشکه است که ۱/۴ میلیارد بشکه آن تحت کنترل مستقیم دولتهای عضو آژانس و مابقی در اختیار ذخایر بازار نفت قرار دارد.^{۱۶}

علی‌رغم طراحی و تعقیب این برنامه‌ها، سیاستهای انرژی ایالات متحده در پاسخ‌گویی به سه چالش اساسی ناتوان بوده است. اول، مخاطرات امنیت سیاسی و اقتصادی ناشی از وابستگی جهان به نفت. دوم، مخاطرات زیست محیطی ناشی از تغییرات آب و هوایی که اساساً به دلیل استفاده از سوختهای فسیلی پدید می‌آید. سوم، کمبود دسترسی دنیای فقیر به خدمات مدرن انرژی، فرصتهای کشاورزی و سایر نیازهای پایه برای پیشرفت اقتصادی. هیچ یک از این سه مشکل، وابستگی به نفت، تغییرات آب و هوایی و فقر، یک شبه حل نخواهند شد. این چالشها زمانی حل می‌شوند که یک ائتلاف سیاسی برای نزدیک کردن منافع در حوزه انرژی پدید آید و مفروضات سنتی بازار انرژی مبنی بر تقابل و بازی با حاصل جمع صفر کنار رود.

از زمان تحریم نفتی اعراب علیه آمریکا در سال ۱۹۷۳، هفت رئیس جمهور ایالات متحده همواره یکی از اهداف اصلی خود را کاهش وابستگی به نفت وارداتی اعلام کرده‌اند، اما کمتر در این حوزه توفیقی داشته‌اند. این تصویر وقتی پیچیده‌تر می‌شود که بدانیم دو سوم ذخایر نفت جهان در خلیج فارس قرار دارد و ۲۵ درصد نفت وارداتی آمریکا از این منطقه بی‌ثبات تأمین می‌شود. میزان وابستگی اقتصاد آمریکا به نفت وارداتی به خصوص در بخش حمل و نقل بسیار بالاست (بخش حمل و نقل از نظر انرژی ۹۵ درصد وابستگی به نفت دارد). آزمایشگاه ملی «اوک ریج»^{۱۷} هزینه‌های تحمیلی بر اقتصاد ایالات متحده ناشی از نوسانات و بی‌ثباتی‌های بازار نفت در سی سال گذشته را ۷۰۰۰ میلیارد دلار تخمین زده است.

طی چهل سال گذشته همواره پیش از وقوع هر رکود اقتصادی در ایالات متحده، یک افزایش قیمت جهانی نفت رخ داده است.^{۱۸} کاهش وابستگی به نفت وارداتی از خلیج فارس به وسیله جایگزین کردن آن با نفت نیمکره غربی کافی نیست، چون بازار جهانی نفت یکپارچه است و نوسانات آن در هر حال بر اقتصاد آمریکا اثر سوء خواهد داشت. به علاوه ایالات متحده درآمدهای

نفتی کشورهای ضد امریکایی را یک تهدید جدی برای خود قلمداد می‌کند. بدون دسترسی به منابع انرژی مدرن و قابل اعتماد، توسعه اقتصادی (در جنوب) ممکن نخواهد بود و در عصر جهانی شدن، کارایی اقتصادی جهان و مشکلات جنوب بر اقتصاد آمریکا تأثیرات خود را برجای خواهد گذاشت.

نتیجه‌گیری

به نظر می‌رسد، سیاست انرژی دولت بوش، آمریکا را بیش از پیش آسیب پذیر می‌کند. این سیاست در کاهش وابستگی ایالات متحده به نفت وارداتی، ممانعت از گسترش تسلیحات و فعالیتهای هسته‌ای، حفظ و نوسازی زیر ساختارهای جهانی انرژی، مقابله با تغییرات آب و هوایی و ایجاد و تقویت همکاری در حوزه امنیت انرژی موفق نبوده است. شاخصهای این عدم توفیق به شرح زیر است:

۱. وابستگی نفتی آمریکا بیشتر شده است. از سال ۲۰۰۱ وابستگی آمریکا به نفت وارداتی حتی در حالی که قیمت نفت دو برابر شده، افزایش پیدا کرده است. علی‌رغم اینکه بوش در سال ۲۰۰۶ اعلام نمود که ایالات متحده به نفت معتاد شده است، اما اقدام مشخصی برای کاهش این وابستگی

انجام نداده و امریکا پرداخت هزینه‌های هنگفت برای واردات نفت را ادامه می‌دهد.

۲. تهدید فزاینده ناشی از تغییرات آب و هوایی. تغییرات آب و هوایی تهدیدهای فزاینده‌ای را متوجه ایالات متحده و جهان نموده، اما دولت بوش تلاشهای داخلی و بین‌المللی برای مواجهه با آن را بلوکه کرده است. دانشمندان پیش بینی کرده‌اند که اگر اقدامات لازم برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای انجام نشود، حرارت زمین در صد سال آینده به میزان $1/4$ الی $5/8$ درجه سانتیگراد افزایش خواهد یافت. چنین افزایش دمایی باعث بالا آمدن سطح آب دریاها شده و سواحل ایالات متحده (محل سکونت ۵۳ درصد از جمعیت این کشور) را تهدید خواهد نمود و افزایش تناوب و قدرت طوفانها را در پی خواهد داشت. تغییرات آب و هوایی صرفاً تهدیدی برای آینده نیست، بلکه هم اینک نیز آثار تخریبی خود را برجای می‌گذارد. فقیرترین مردم دنیا که کمترین نقش را در تغییرات آب و هوایی داشته‌اند، بیشترین آسیب را خواهند دید، زیرا عموماً در نواحی زندگی می‌کنند که آمادگی بیشتری برای بروز بلایای طبیعی دارند. تغییرات آب و هوایی با گسترش قحطی، خشکسالی و کمبود آب باعث مهاجرت‌های

توده‌ای و بی‌ثباتی‌های ناشی از آن خواهد شد و تلاشهای جهانی برای کاهش فقر و مبارزه با بیماری‌ها را کم اثر خواهد ساخت. دولت بوش اندازه و اهمیت این تهدید را در سیاست انرژی خود نادیده گرفته است. ایالات متحده بیش از این نمی‌تواند مواجهه با این تهدید را به تعویق اندازد. دانشمندان هشدار می‌دهند که جهان در حال نزدیک شدن به نقطه‌ای است که در آن تخریبهای ناشی از گرم شدن زمین جدی و غیر قابل بازگشت خواهد بود.^{۱۹}

۳. دولت بوش در جلوگیری از تکثیر ناشی از فناوری‌های انرژی هسته‌ای موفق نبوده‌است. انرژی هسته‌ای نقش مهمی در تأمین انرژی برای کشورهایی دارد که در صد کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای هستند. دولت بوش نتوانسته است تهدیدهای تکثیر سلاحهای هسته‌ای ملازم با برنامه‌های انرژی هسته‌ای را کاهش دهد. دولت بوش در شش سال گذشته با این ناکامی‌ها مواجه بوده است:

الف) جلوگیری از برنامه‌های هسته‌ای ایران و کره شمالی؛

ب) ترتیب دادن یک بده بستان هسته‌ای با هند برای محدود کردن

برنامه‌های هسته‌ای این کشور و ترغیب هند برای پیوستن به NPT؛

ج) عدم توفیق در اجرای پیشنهاد یازدهم فوریه ۲۰۰۴ بوش مبنی بر توقف و جلوگیری از فروش هرگونه تجهیزات و فناوری‌های غنی‌سازی و بازآوری به هر دولتی که قبلاً مجتمع‌های غنی‌سازی و بازآوری کامل را نداشته است.

۴. عدم توفیق در حفظ و نوسازی زیرساختها و شبکه‌های توزیع جهانی انرژی. زیرساختها و کانالهای انرژی که توسط ایالات متحده و جهان استفاده می‌شوند، به نحو خطرناکی آسیب پذیر هستند و هیچ استراتژی جامعی برای حفظ و نوسازی آنها ارائه و اجرا نشده است. این زیرساختها و کانالها در ایالات متحده شامل ۱۶۰ هزار مایل خطوط نفت خام، ۴۰۰۰ سکوی دریایی، ۱۰۴۰۰ نیروگاه و ۱۶۰ هزار مایل خطوط انتقال نیرو است که تأمین امنیت آنها را دشوار می‌سازد. قطعی برق سال ۲۰۰۳ نشان داد که بررسی دقیقی در خصوص آسیب پذیری‌های ایالات متحده در این حوزه به عمل نیامده است.

به طور خاص، حملات تروریستی تهدیدهای مرگ آوری برای زیرساختهای انرژی آمریکا و جهان هستند. در نواری که

در دسامبر ۲۰۰۵ توسط القاعده منتشر شد، ایمن الظواهری، فرد شماره دو القاعده اعلام کرد که حمله به زیرساختهای انرژی از جمله اهداف استراتژیک کلیدی آنهاست. درست دو ماه بعد، مراکز نفتی عربستان سعودی، جایی که دو سوم (۶/۸ میلیون بشکه در روز) خروجی نفت این کشور فرآوری می‌شود، مورد حمله قرار گرفت. به علاوه کمبود مسیره‌های جایگزین صادرات نفت از خاورمیانه باعث می‌شود، حمله به تانکرها در تنگه هرمز، انتقال روزانه هفده میلیون بشکه نفت را در معرض تهدید جدی قرار دهد. سلسله حملات گروههای محلی در نیجریه به شبکه خطوط انتقال نفت و کارکنان شرکتهای نفتی بین‌المللی که باعث کاهش تولید نفت نیجریه شد، آسیب پذیری زیرساختهای انرژی نه تنها در خاورمیانه، بلکه در سراسر جهان را نشان داد.

۵. عدم توفیق در ایجاد یک فضای همکاری در حوزه امنیت انرژی با متحدان سنتی و شرکای بالقوه. رهیافت یکجانبه‌گرایانه دولت بوش در قبال دسترسی به نفت، جلوگیری از تکثیر سلاحهای هسته‌ای، حفاظت از زیرساختهای انرژی و تغییرات آب و هوایی، باعث ناکامی ایالات متحده در حوزه امنیت انرژی شده است. در

۴. Amy Myers Jaffe, " The Growing Developing Countries Appetite for Oil and Natural Gas", **Ibid**.
۵. "Oil Shockwave; Oil Crisis Executive Simulation", **The U.S. National Commission on Energy Policy & Security America's Future Energy**, ۲۰۰۵, PP.۱-۳.
۶. Amy Myers Jaffe, " The Outlook for Future Oil Supply from the Middle East and Price Implications", **James A. Baker III Institute for Public Policy**, Rice University, July ۲۰۰۵.
۷. **Ibid**.
۸. **Ibid**.
۹. The National Energy Policy Development Group

۱۰. اعضای این گروه عبارت بودند از:

دیک چنی، معاون رئیس جمهور؛ کالین پاول، وزیر امور خارجه؛ پل اونیل، وزیر خزانه‌داری؛ گیل نورتون، وزیر کشور؛ آن وینمن، وزیر کشاورزی؛ دونالد اوانس، وزیر بازرگانی؛ نورمن مینتا، وزیر حمل و نقل؛ اسپنسر آبراهم، وزیر انرژی؛ جو آلبو، مدیر آژانس فدرال مدیریت شرایط اضطراری؛ کریستین تاد ویتمن، رئیس آژانس حفاظت محیط زیست؛ جوشا بولتن، معاون رئیس جمهور و معاون کاخ سفید در امور سیاستگذاری؛ میشل دانیلز، مدیر دفتر مدیریت بودجه؛ لورنس لیندزی، معاون رئیس جمهور در سیاستگذاری اقتصادی؛ روبن بارلز، دستیار معاون رئیس جمهور و مدیر امور بین‌الدولی؛ اندرو لندکوئیست، مدیر اجرایی.

۱۱. Spencer, **op.cit**.

شرایط عدم اتخاذ یک رهیافت همکاری و چندجانبه‌گرایانه، رقابت انرژی شرکای بالقوه را از هم دور کرده و تنشهای سیاسی بین رقبا را تقویت نموده و در نتیجه یک بازار انرژی بی‌ثبات را پدید می‌آورد که مناقشات آن همکاری در سایر مسائل مورد علاقه را نیز دشوار خواهد کرد. ایالات متحده باید نقش فعال‌تری در حل و فصل اختلافات انرژی داشته و سیاستهای انرژی متحدان را هماهنگ کند و فرصتهای همکاری استراتژیک در حوزه انرژی را با کشورهای به سرعت در حال توسعه (چین و هند) فراهم نماید؛ موضوعی که تاکنون در آن توفیق چندانی نداشته است.

پی‌نوشت‌ها:

۱. **BP Statistical Review of World Energy**, ۲۰۰۵.
۲. "Ending The Energy Stalemate; A Bipartisan Strategy to Meet America's Energy Challenges", **The U.S. National Commission on Energy Policy**, Dec ۲۰۰۴, pp.۱-۲.
۳. Abraham Spencer (U.S. Secretary of Energy), " U.S. National Energy Policy & Global Energy Security", **Economic Perspective**; An Electronic Journal of the U.S. Department of State, May ۲۰۰۴, p.۶.

- ۱۲ . Alan P. Larson, "Economic Priorities of the National Security Strategy", **U.S. Foreign Policy Agenda**, No.۴, December ۲۰۰۲, P. ۱۹.
- ۱۳ . Amy Myers Jaffe, "United States and The Middle East: Policies & Dilemmas", **James A Baker III Institute for Public Policy**, Rice University, September ۲۰۰۲, p. ۱۲.
- ۱۴ . The Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) Forum
- ۱۵ . International Partnership for the Hydrogen Economy (IPHE)
- ۱۶ . Abraham, **op.cit**, p. ۷.
- ۱۷ . Oak Ridge National Laboratory
- ۱۸ . Timothy E. Wirth, C. Boyden Gray and John D. Podesta," The Future of Energy Policy", **Foreign Affairs**, July/August ۲۰۰۲, P. ۱۳۳.
- ۱۹ . National Security Task Force on Energy, Energy Security in the ۲۱st Century, July ۲۰۰۶, p.۸.

اعضای گروه کاری فوق عبارت بودند از:

Madeleine K. Albright; Samuel R. Berger; Rand Beers; Carol Browner; William Danvers; Tom Daschle; John Deutch; Thomas J. Downey; Michele Flourmoy; Leon Fuerth; Suzanne George; Denis McDonough; James O'Brien; Peter Ogden; John Podesta; Susan E. Rice; Wendy Sherman; Gayle Smith; Tara Sonenshine; Jim Steinberg; Timothy E. Wirth