

احیای برج‌جام، راهکاری برای امنیت خاورمیانه

نویسندگان: صنم وکیلی و نیل کوئیلیام

ترجمه: تحریریه دیپلماسی ایرانی

منبع: چتم هاوس



فهرست مطالب

۳.....	مقدمه: زمان اقدام همین الان است
۵.....	درگیری های چند قطبی
۹.....	چینش صحنه: چرخش آمریکا از خاورمیانه به روسیه و چین
۹.....	از جنگ عراق تا برجام
۱۲.....	دولت ترامپ و «اعمال فشار حداکثری» علیه ایران
۱۴.....	عوامل فرامنطقه ای
۱۸.....	انتظار رویکرد جدید در سیاست گذاری آمریکا
۲۰.....	تجربیات گذشته در مدیریت اختلافات در منطقه خاورمیانه
۲۳.....	تعامل چند جانبه، امر واجب برای حل تعارض ها در خلیج فارس است
۲۵.....	مسیرهای تنش زدایی

مقدمه: زمان اقدام همین الان است

در حال حاضر، نیاز به یک چارچوب امنیتی در خاورمیانه به شدت حس می شود. با این حال، مساله واضح و جالب توجه این است که به رغم تغییر دولت در واشنگتن، ایالات متحده به روند فاصله گرفتن از امور منطقه پایان نداده یا دست کم، مشغول بازتعریف نحوه تعامل با شرکا و مخالفان در آنجاست. از جمله دلایل فاصله گرفتن آمریکا از منطقه می توان به خستگی ناشی از مشارکت در بسیاری از جنگ های ابدی و تلاش برای فاصله گرفتن از مسائل «کم اهمیت تر» برای تمرکز بیشتر بر رویارویی با چالش فزاینده چین به ویژه در اقیانوس هند و اقیانوس آرام اشاره کرد.

عواقب جدایی ایالات متحده از منطقه واضح هستند و می توان آنها را به شکل برون سپاری تامین امنیت به بازیگران منطقه ای مشاهده کرد. این رویکرد خاص به تقسیم فشار و بار تا کنون به نفع صلح و ثبات منطقه نبوده و حتی به نظر می رسد درگیری ها را تشدید و منطقه را بیش از پیش چند قطبی کرده و درد و بدبختی بیشتری را برای مردم کشورهای آسیب دیده به ارمغان آورده است. به علاوه، به نظر می رسد هیچ ساز و کار مشخص و حتی انگیزه ای برای متوقف کردن درگیری های چندگانه جاری در منطقه که اساس نظام دولتی موجود را به چالش کشیده اند، وجود ندارد. جنگ های لیبی، سوریه و یمن بازیگران بین المللی و منطقه ای را درگیر کرده و در حال حاضر تصور حصول قطعنامه برای حل و فصل آنها دشوار است و تهدید فروپاشی دولت در هر یک از این کشورها برای کشورهای همسایه و منطقه بسیار جدی است و حتی برای مناطق دورتر نیز هزینه های قابل توجهی خواهد داشت، مگر اینکه قدرت های جهانی و منطقه در جهت توسعه یک چارچوب امنیتی برای خاورمیانه تلاش کنند.

بسیاری در جناح راست ایالات متحده از این فاصله گیری ایالات متحده حمایت و اینطور استدلال می کنند که جدایی هزینه های واقعی زیادی ندارد، به ویژه اینکه با حرکت جهان به سمت عصر پس از سوخت های فسیلی اهمیت منطقه خاورمیانه کاهش یافته و رقابت ایالات متحده و چین برای قدرت به سمت هند و اقیانوسیه تغییر جهت داده است. به عبارت دیگر، با کاهش توانایی اعمال نفوذ منطقه خاورمیانه بر اقتصاد جهانی، این منطقه به حال خود گذاشته می شود. برخی بر این باورند که در این چشم انداز، سطح درگیری و خشونت در منطقه احتمالاً نه افزایش و نه به طور چشمگیری کاهش می یابد و با عقب نشینی آشکار ایالات متحده و حمایت نامعلوم اروپایی ها از شرکای خود، مدیریت منازعه به دولت های منطقه واگذار می شود؛ اما چنین برداشتی با توجه به رقابت تسلیحاتی متعاقب

احتمالی در میان کشورهای خاورمیانه از جمله بر سر دستیابی به تجهیزات پیشرفته، فناوری ها و قابلیت های موشکی جدید، و قابلیت های هسته ای، خوش بینانه و غیرواقعی است. با در نظر گرفتن احتمال رقابت تسلیحاتی در منطقه، هزینه بی تفاوتی ایالات متحده بیشتر از تعامل خواهد بود و این در حالی است که حضور آمریکا در منطقه از زمان جنگ ۲۰۰۳ در عراق تا کنون حداقل ۳ تریلیون دلار برای آن هزینه داشته است.

خودداری آمریکا از اقدام قاطع هزینه های زیادی را برای همه در بر خواهد داشت و به تشدید درگیری، تسریع شکست دولت و فروپاشی حکومت، و تضعیف همه تلاش های قبلی برای توسعه در کشورهای غنی و فقیر منجر خواهد شد. همانطور که جنگ سوریه نشان داد، تاثیر درگیری های بزرگ در مرزها متوقف نمی شود و تهدیدی بزرگ برای مناطق همسایه از جمله اروپا و قفقاز است. جنگ ها اغلب به مهاجرت منجر می شوند و کشورهای اروپایی به شدت در برابر ورود مهاجران به خاک خود حساس و آسیب پذیر هستند. در واقع، مهاجرت یکی از وسوس های اصلی احزاب راست در سراسر اروپا بوده است. هزینه خودداری از اقدام بسیار بالاست.

چشم انداز منطقه خاورمیانه چندان روشن به نظر نمی رسد و امیدی نیست که بازیگران منطقه بدون فشار و حمایت بین المللی برای توافق بر سر مسائل اساسی گردهم آیند. رویکرد و استاندارد دوگانه ایالات متحده برای برون سپاری جزئی امنیت به بازیگران منطقه ای مانند عربستان سعودی و امارات متحده عربی در عمل این کشورها را به پیشبرد متهورانه سیاست های خارجی و اقدامات نظامی خودشان تشویق کرده است. ایالات متحده در مواردی امنیت را به اسرائیل واگذار کرده، اما همسویی منافع بین عربستان، امارات و اسرائیل برای عقب راندن ایران و بعدتر ترکیه، خطر درگیری را بیشتر می کند. عربستان و امارات به جای اعمال فشار برای حل مناقشات، احتمالاً از اسرائیل پیروی خواهند کرد و به مداخله برای مدیریت درگیری ها تمایل نشان خواهند داد. تجربه عربستان در یمن مطمئناً اشتباهی این کشور را برای دخالت اساسی در سایر نقاط منطقه کاهش داده، اما نبود گرایش و اعتماد بین ریاض، ابوظبی و تل آویو با تهران احتمال تفاهم میان آنها را نیز از بین برده است.

به طور مشابه، گروه های قدرتمندی در ایران هستند که انگیزه ای برای پیگیری راه حل های مسالمت آمیز برای درگیری ها در سرتاسر منطقه ندارند. ایران پیشنهاد برای ایجاد چارچوب یک ساختار امنیتی موسوم به ابتکارعمل (Hope) را داده، اما با مخالفت بازیگران منطقه مواجه شده چون این ابتکارعمل به ویژه راه حلی برای

شکایات عربستان نداشته است. ایران احتمالا منتظر خواهد ماند تا ایالات متحده دوباره به برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) بپیوندند و سعی دارد مذاکرات صرفا متمرکز بر پرونده هسته ای باشد و به دور از مسائل منطقه ای انجام شود. می توان اینطور پیش بینی کرد که یک پیشنهاد متقابل به ایران برای ایجاد نوعی چارچوب امنیتی به ویژه با توجه به دوره کنونی نوسان و دگرگونی در نظم جهانی و منطقه ای، بتواند فرصتی را برای گردهم آیی دولت های منطقه با توجه به آسیب پذیری های اساسی مشترک همه آنها فراهم آورد.

درگیری های چند قطبی

زمان تک قطبی بودن در امور جهانی حقیقتا به پایان رسیده است. اگرچه می توان جنگ تحت رهبری آمریکا علیه رژیم صدام حسین در عراق در سال ۲۰۰۳ را به عنوان نقطه شروع فروپاشی جهان تک قطبی قلمداد کرد، اما برای منطقه خاورمیانه شروع جنگ در سوریه آغاز دوره جدید چند قطبی بود. شکی نیست که ایالات متحده همچنان قدرت نظامی مسلط در جهان است، اما تمایل آن به اعمال قدرت در نتیجه تجربیات ناخوشایند جنگ ها از کره تا ویتنام و در دو دهه گذشته در افغانستان و عراق، کاهش یافته است. از زمان چرخش به شرق (به آسیا) باراک اوباما، رئیس جمهوری پیشین، و اعلان اینکه عربستان سعودی باید منطقه را با ایران «سهیم» شود، حضور نیروهای آمریکایی در منطقه کاهش یافته و یک روند جدایی دیپلماتیک آغاز شده است. هنوز در جامعه تحقیقات سیاسی بر سر اینکه آیا ایالات متحده واقعا به خروج از منطقه متعهد است یا خیر، بحث وجود دارد. برخی مانند دیوید دسروشس معتقدند که رد پای نظامی ایالات متحده افزایش یافته، نه کاهش. اما فارغ از نظرهای اینچنینی، واضح است که رهبران عرب خلیج فارس باور دارند آمریکا در حال عقب نشینی از منطقه است و چین و روسیه خیلی بیشتر از گذشته در منطقه حضور دارند.

شخصیت های دانشگاهی از کشورهای عربی حاشیه خلیج فارس اینطور استدلال می کنند که آمریکا با خروج خود از منطقه نوعی خلاء ایجاد کرده که قدرت های دیگر به ویژه روسیه و چین در حال پر کردن آن هستند. اگرچه روسیه بیشتر یک قدرت منطقه ایست تا جهانی، اما عملکرد یک مهره اصلی در منطقه را داشته و در برخی از درگیری ها به ویژه در سوریه و لیبی مداخله نظامی کرده است. روسیه با ترکیه روابط نزدیکی ایجاد کرده و نه تنها به آن، که به عربستان، امارات متحده عربی و مصر سلاح فروخته است. به علاوه، روسیه دستور کار اوپک پلاس را پیش برده و

اوایل سال ۲۰۲۰ که عربستان موجبات سقوط قیمت نفت را فراهم آورد، با آن برای هماهنگ کردن کاهش تولید نفت اوپک پلاس همکاری کرد. البته، روسیه بارها از تعهدات خود سرپیچی کرده است.

چین هنوز تمایل زیادی به هزینه کردن سرمایه سیاسی قابل توجه در خاورمیانه نشان نداده است و همچنان ترجیح می دهد که مسئولیت تامین امنیت منطقه بر عهده ایالات متحده باشد. این کشور تمایل خود را برای تعامل دیپلماتیک در راستای منافع اقتصادی نشان داده، اما تلاش های آن در چارچوب سازمان های بین المللی، به ویژه سازمان ملل متحد، بوده است. با این حال، چین یک بازیگر بزرگ اقتصادی در منطقه است و مجبور خواهد بود درباره کمک به تامین منافع اقتصادی خود یا معطوف کردن تمرکزش به جای دیگر، تصمیم بگیرد. می توان گفت که در حال حاضر منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا برای چین در اولویت نیست. کارن یانگ، از موسسه «آمریکن اینترپرایز» معتقد است که سرمایه گذاری چین در منطقه در مقایسه با سرمایه گذاری های آن در دیگر مناطق جهان چندان قابل توجه نیست و تاثیری بر روابط آن با کشورهای خاورمیانه نخواهد داشت. به علاوه، چین برای کاهش وابستگی خود به تامین انرژی از منطقه خلیج فارس گام های قابل توجهی برداشته و به سمت توسعه منابع جدید انرژی پیش رفته است که یعنی شرط بندی روی وابستگی آتی چین به خلیج فارس بی معناست. با این حال، چین فعلا از فاصله گرفتن ایالات متحده از منطقه سود می برد، چون این شرایط راه ها و کانال های دیپلماتیک جدیدی را به روی آن گشوده است. توافقنامه همکاری اقتصادی و امنیتی ۲۵ ساله چین و ایران که در مارس ۲۰۲۱ امضا شد، یکی از این موارد است که فضای کافی برای سرمایه گذاری چین در ایران در ازای دسترسی آن به نفت را فراهم می آورد. چین می تواند تا حدودی خلا ناشی از خروج آمریکا را پر کند و شاید این کار را در قالب ضمانت های امنیتی انجام دهد، اما حضور آن در منطقه بیشتر در پروژه های بزرگ ساختمانی، توسعه بنادر، فروش تسلیحات و همسویی فرصت های سرمایه گذاری مشهود است.

یکی از پیامدهای مهم ظهور نظم جدید چندقطبی این بوده که قدرت های بزرگ یا به طور مستقیم درگیر درگیری ها در منطقه خاورمیانه شده یا به شکل دیگری در آنها سرمایه گذاری کرده اند. برای نمونه، روسیه در سوریه از دولت بشار اسد حمایت و از سپتامبر ۲۰۱۵ در آنجا نیروی نظامی مستقر، و ایالات متحده از نیروهای دموکراتیک سوریه در نبرد با داعش و بازپس گیری قلمرو شمال شرقی سوریه حمایت کرده است. ردپای نظامی چین در سوریه

به مراتب کمتر قابل مشاهده بوده و این کشور ابتکار عمل پیشبرد تلاش‌ها برای بازسازی را به دست گرفته و معتقد است بازسازی می‌تواند به حصول یک راه حل سیاسی فراگیر کمک کند.

بدین ترتیب، سه قدرت خارجی اساساً نه تنها درباره نحوه برخورد با مناقشه در سوریه، بلکه درباره چگونگی حل مناقشه نیز اختلاف نظر دارند که این مساله خود به طولانی شدن جنگ انجامیده است. البته عوامل دیگری مانند حضور بازیگران منطقه‌ای از جمله ایران و ترکیه نیز تاثیرگذار بوده‌اند. با این حال، منافع ناهمگون ایالات متحده، روسیه و چین سبب شده هیچ تلاش هماهنگی برای حصول و اجرای یک توافق و مسئول دانستن طرف‌های متخاصم در صورت نقض توافق آتش بس، صورت نگیرد.

شرایط در هر یک از صحنه‌های درگیری در خاورمیانه متفاوت است و بازیگران مختلفی در آنها درگیر هستند، اما الگوی منافع ناهمگون قدرت‌های بزرگ در سراسر منطقه تکرار می‌شود. در نتیجه، درگیری‌ها تشدید شده است و هیچ سازوکاری برای پایان دادن به آنها وجود ندارد. برای نمونه، در لیبی، ترکیبی از عدم تمایل ایالات متحده به مداخله و افزایش تعامل نظامی روسیه، فضایی برای مسکو ایجاد کرده است تا در صدد دستیابی به منافع مستقیم خود برآید و در عین حال، سبب شده بازیگران منطقه‌ای مانند امارات و ترکیه بدون مجازات، در نقض تحریم‌های بین‌المللی وارد عمل شوند و در رویارویی نظامی از متحدان خود حمایت کنند. در این میان، یمن نمود اصلی رویکرد دوگانه آمریکا در منطقه بوده است.

آمریکا در سال‌های دونالد ترامپ از تعامل دیپلماتیک خودداری و در درجات مختلف، از ائتلاف تحت رهبری عربستان سعودی علیه حوثی‌ها حمایت و آن را مسلح کرد. اگرچه درگیری عمدتاً بین نیروهای محلی بوده، اما عدم تمایل آمریکا به اقدام قاطع عربستان و امارات را به تشدید آن تشویق کرده است. دولت جو بایدن از زمان روی کار آمدن در ژانویه ۲۰۲۱، بار دیگر وارد تعامل دیپلماتیک با یمن شده و به تحریم‌های ترامپ علیه حوثی‌ها پایان داده و بازنگری در روابط آمریکا و عربستان را خواستار شده است. نه روسیه و نه چین در جنگ یمن دخالت ندارند و منافع مستقیم یا غیرمستقیم آنها در آنجا در خطر نیست.

ماهیت پیچیده درگیری‌های منطقه در نبردهای مسلحانه، رقابت اقتصادی و حملات سایبری، پای بازیگران منطقه‌ای و بین‌المللی را به خود باز کرده و این بازیگران در مواردی با یکدیگر نزدیک هستند و منافع آنها همپوشانی

دارد. این مساله، نشانه یک نظم منطقه ای نوظهور است و با توجه به شرایط موجود، رسیدگی مجزا به درگیری ها در منطقه چالش برانگیز خواهد بود. این امر به ویژه در مواردی که دو قدرت بزرگ ایالات متحده و چین در سرمایه گذاری دیپلماتیک و سیاسی محتاطانه عمل می کنند و روسیه از منابع نظامی برای تضمین منافع خود استفاده می کند، صادق است.

نیاز آشکار و مبرمی به یک چارچوب امنیتی برای منطقه وجود دارد که به طیفی از مسائلی که ایالات متحده، روسیه و چین به روش های مختلف در آن درگیر هستند، بپردازد. اگرچه این سه قدرت خارجی منافع مشترک زیادی در یک نوع نظام امنیتی منطقه ای ندارند، اما دنبال کردن یک چارچوب امنیتی می تواند فرصتی برای همسو کردن منافع آنها فراهم آورد. ایالات متحده قصد دارد در بلند مدت امنیت منطقه را به دست بازیگران منطقه بسپارد. در بهترین حالت، این امر به طور همزمان ثبات و بی ثباتی ایجاد خواهد کرد و بر چشم انداز اقتصادی منطقه تاثیر منفی می گذارد که یعنی ابتکار عمل کمربند و جاده چین نیز با مشکل مواجه خواهد شد. بدین ترتیب، ایالات متحده و چین می توانند برای منافع متفاوت خود، هدف مشترک توسعه یک چارچوب امنیتی منطقه ای را دنبال کنند.

چینش صحنه: چرخش آمریکا از خاورمیانه به روسیه و چین

ایالات متحده تمرکز اصلی خود را به سمت روسیه و چین معطوف، و مدیریت چالش های منطقه ای را به شرکای خود در خاورمیانه واگذار کرده است. اما نتیجه این رویکرد چیزی بیش از بی ثباتی بیشتر در میانه موج هایی از اعتراضات مردمی و چالش های دولت داری نبوده است.

از جنگ عراق تا برجام

سه برهه زمانی مهم در درک فضای تنش و درگیری کنونی در خاورمیانه اهمیت وجود دارد: جنگ عراق از سال ۲۰۰۳، بهار عربی در سال ۲۰۱۱، و امضای برجام (توافق هسته ای ایران) در سال ۲۰۱۵. هر سه این اتفاقات پویایی امنیتی در منطقه خاورمیانه را به شدت تغییر، رقابت در منطقه را افزایش داده و به افزایش حضور بازیگران غیردولتی عمدتاً تحت حمایت کشورهای خارجی و ابتکارات سیاست خارجی تحت رهبری منطقه ای انجامیده است. پروفیسور گرگ گاؤز در سال ۲۰۱۴، در توصیفی دقیق وضعیت منطقه را یک «جنگ سرد» توصیف کرده که در جریان آن، دشمنان ایدئولوژیک در برابر یکدیگر قرار گرفته اند. مساله حائز اهمیت دیگر در ارزیابی او این است که محورهای درگیر در جنگ های سرد هرگز به سادگی یک درگیری دوجانبه نیستند و این مساله درباره جنگ سرد جدید خاورمیانه نیز صدق می کند. ماهیت چند قطبی درگیری های منطقه ای دستیابی به هر راه حلی را چالش برانگیزتر می کند.

یکی دیگر از عوامل تشدید کننده درگیری ها تمرکز فزاینده ایالات متحده بر منطقه و اولویت دادن آن به رقابت ژئوپلیتیک با روسیه و چین بوده است. اقدامات ایالات متحده در جهت برون سپاری مدیریت چالش های منطقه ای به شرکا هم عمدتاً به بی ثباتی بیشتر در میانه امواج اعتراضات مردمی و چالش های حاکمیتی انجامیده است. از نظر بسیاری از کارشناسان، رسیدگی به چالش های امنیتی در فضای کنونی تنش های منطقه ای، کاری دشوار و طاقت فرسا خواهد بود و امید چندانی به نتیجه بخشی هیچ اقدام مشخصی نیست. بنابراین، موضوع امنیت خاورمیانه باید در چارچوب نامنی و رفتارهای متهورانه بازیگران منطقه و عدم اطمینان درباره تعهدات ایالات متحده و مشارکت های بین المللی، مورد بررسی قرار بگیرد.

جنگ عراق که در سال ۲۰۰۳ به رژیم صدام حسین پایان داد، به افزایش حضور نظامی ایالات متحده در منطقه و محاصره همسایگی ایران انجامید. کشورهای عربی که مخالف جنگ بودند و نسبت به عواقب خلاء قدرت در عراق هشدار دادند، صدام حسین را وزنه ای موثر در برابر جاه طلبی های منطقه ای ایران می انگاشتند. وقتی ایران به عنوان بخشی از سیاست دفاعی خود شروع به حمایت فعالانه از احزاب شیعه در عراق کرد و در سال ۲۰۰۶ حمایت ها از حزب الله لبنان را در جنگ آن با اسرائیل افزایش داد، پیش بینی آنها درست از آب در آمد و مشخص شد که هشدارها بی مورد نبوده است. در آن زمان، کشورهای عربی نفوذ فزاینده ایران را که تحت عنوان «هلال شیعی» توصیف می کردند، مبتنی بر فرقه گرایی انگاشتند؛ با این حال، واقعیت این بود که ایران از سرمایه گذاری فرصت طلبانه بر خلاء های قدرت در منطقه و تعامل با بازیگران متعدد برای تثبیت موقعیت و تضمین منافع خود در منطقه استفاده کرد.

احساس ناامنی کشورهای عربی در نتیجه تغییر موضع ایالات متحده در قبال خاورمیانه در نتیجه پیروزی باراک اوباما در انتخابات ریاست جمهوری سال ۲۰۰۸ و خستگی فزاینده آمریکایی ها از «جنگ های ابدی» تشدید شد. دولت اوباما با هدف رسیدگی به «افراط در جنگ علیه تروریسم» روی کار آمد؛ افراطی که سبب شده بود آمریکا بیش از اندازه در منطقه سرمایه گذاری کند و در مدیریت جنگ عراق به مشکل برخورد و در میانه تنش های فزاینده در رقابت های منطقه ای گرفتار شود. تلاش های دولت اوباما با هدف نام گذاری مجدد و متعادل کردن نقش ایالات متحده در منطقه صورت گرفت. بدین ترتیب، دولت اوباما در اعتراضات بهار عربی در سال ۲۰۱۱ که منجر به سرنگونی حسنی مبارک، متحد آمریکا در مصر، شد مداخله نکرد و این امر به نگرانی کشورهای عربی خلیج فارس انجامید؛ آنها سکوت ایالات متحده را نشانه ای از تغییرات گسترده تر در تعهدات آن به منطقه تعبیر کردند.

در میانه اعتراض ها در بحرین، کشورهای شورای همکاری خلیج فارس نیروهای خود را برای محافظت از سلطنت آل خلیفه در برابر ناآرامی های و جلوگیری از گسترش اعتراضات به سراسر خلیج فارس فرستادند. شروع اعتراض ها در سوریه و حمایت ایران از دولت بشار اسد در سال ۲۰۱۲ به فعالیت بیشتر کشورهای عربی خلیج فارس در حمایت از بازیگران غیردولتی در منطقه انجامید. مداخله نظامی ایران علیه داعش در عراق در سال ۲۰۱۴، نگرانی کشورهای شورای همکاری خلیج فارس را از افزایش غیرقابل کنترل نفوذ ایران بیشتر کرد. پائول سالم، رئیس موسسه خاورمیانه، درباره این روند گفته: «اتفاقات چند سال گذشته نظم ناپایدار قدیمی خاورمیانه را بدون جایگزینی آن با

نظم جدید، برهم ریخته است. و اگرچه بازیگران خارجی و منطقه‌ای رقیب دستور کارهای خود را برای یک نظم جدید در منطقه پیش برده اند، هیچ کدام پیروز نشده اند و رقابت بین این دیدگاه‌ها و نیروهای رقیب در سال‌های آتی ادامه خواهد داشت.»

دولت اوباما در این دوره یک مبحث جداگانه را برای توافق بر سر برنامه هسته‌ای ایران از طریق چارچوب چندجانبه ۱+۵ (شامل پنج عضو دائم شورای امنیت سازمان ملل متحد به اضافه آلمان) آغاز کرد. نسخه اولیه برنامه جامه اقدام مشترک (برجام) در سال ۲۰۱۳ و نسخه نهایی توافق در سال ۲۰۱۵ به امضا رسید که یک سری محدودیت‌ها در برنامه هسته‌ای ایران در ازای لغو تحریم‌های بین‌المللی علیه این کشور را در پی داشت. حامیان توافق آن را یک دستاورد چندجانبه خواندند که اعمال محدودیت و نظارت بر برنامه هسته‌ای ایران را ممکن ساخته است. اما اسرائیل، عربستان سعودی و امارات به شدت به توافق انتقاد کردند. اسرائیل به ویژه جدول زمانی محدودیت‌ها در توافق را هدف گرفت، اما به طور کلی این سه منتقد منطقه‌ای برجام معتقد بودند عدم رسیدگی توافق به برنامه موشک بالستیک ایران و حمایت آن از بازیگران منطقه‌ای از جمله حزب الله در لبنان، حوثی‌ها در یمن و شبه‌نظامی‌های شیعه در عراق و همچنین حمایت ایران از دولت بشار اسد در سوریه، به معنای شکست توافق است. ادراک آنها این بود که دولت اوباما به چالش‌های هسته‌ای ایران بر عدم تعادل امنیت منطقه‌ای که ایران را در برابر آنها در موقعیت برتری قرار داده، اولویت داده است.

این تحولات به تدریج به همسویی امارات و عربستان انجامید و آنها در جنگ یمن از سال ۲۰۱۵ و محاصره قطر از نیمه ۲۰۱۷ تا اوایل سال ۲۰۲۱ همکاری نزدیکی داشتند. واشنگتن از مداخله ریاض و ابوظبی در یمن برای جلوگیری از نفوذ و حمایت ایران از حوثی‌ها حمایت کرد. ایران در دوره بی‌ثباتی پس از قیام‌های عربی در سال ۲۰۱۱ روابط محدودی با حوثی‌ها ایجاد کرده بود و نهایتاً به این گروه کمک کرد تا مداخله نظامی تحت رهبری عربستان را خنثی کند. جنگ یمن به رغم تلاش‌های گسترده برای کاهش تنش از جمله میانجی‌گری به رهبری سازمان ملل و عقب‌نشینی امارات از جنوب یمن، همچنان ادامه دارد.

امارات، عربستان سعودی، بحرین و مصر در سال ۲۰۱۷ قطر را محاصره کردند و از آن خواستند جاه‌طلبی‌ها و روابط منطقه‌ای خود را با فاصله گرفتن از ایران، ترکیه و اخوان المسلمین تعدیل کند. «چهارگانه عربی» مجموعه

ای متشکل از ۱۳ درخواست از جمله اخراج نیروهای ترکیه از قطر و کاهش سطح روابط دوحه با تهران را مطرح کردند. بن بست سرانجام در ژانویه ۲۰۲۱ و زمانی شکسته شد که کشورهای شورای همکاری خلیج فارس برای امضای توافقنامه ای گردهم آمدند. در سوریه، دولت بشار اسد با کمک تهران و مداخله مسکو در سال ۲۰۱۵، کنترل بخش اعظم کشور را مجدداً به دست آورده است. در همین حال، اسرائیل به عنوان بخشی از تلاش های خود برای مقابله با نفوذ فزاینده ایران، بارها به اهداف مرتبط با این کشور حمله کرده است.

دولت ترامپ و «اعمال فشار حداکثری» علیه ایران

پیروزی دونالد ترامپ در انتخابات ریاست جمهوری ایالات متحده در سال ۲۰۱۶ فرصت جدیدی برای شرکای آمریکا در منطقه فراهم آورد تا در جهت تغییر سیاست های آمریکا در جهت رسیدگی به نفوذ فزاینده ایران تلاش کنند. اظهارات تکراری ترامپ در رد برجام در نهایت به اقدام او به خارج کردن آمریکا از توافق در ماه مه سال ۲۰۱۸ و آغاز کارزار تحریم محور «اعمال فشار حداکثری» منجر شد و هدف هم این بود که ایران را به اعطای امتیازات بیشتری هسته ای و همچنین عقب نشینی از برنامه موشک های بالستیک و فعالیت های منطقه ای ترغیب کند. این استراتژی هیچ تغییری در محاسبات ایران ایجاد نکرد و بیشتر به ایجاد اختلاف در دو سوی اقیانوس اطلس منجر شد چون امضاکنندگان اروپایی توافق تصمیم گرفتند از برجام دفاع کنند و در برابر فشارهای آمریکا تسلیم نشوند. دولت ترامپ راهبرد اعمال فشار حداکثری را تشدید و در نهایت همه صنایع ایران از جمله نفت و شمار زیادی از مقامات این کشور و همچنین نهاد سپاه پاسداران انقلاب اسلامی را تحریم کرد. تحریم ها به کاهش شدید ارز ایران، افزایش نرخ تورم و بیکاری و کاهش تولید ناخالص داخلی در این کشور انجامید و فضای سیاسی داخلی ایران را نیز سخت کرد و محافظه کاران، سرمایه گذاری های اقتصادی و سیاسی دولت میانه روی حسن روحانی روی برجام را شکست توصیف کردند.

ایران از ماه مه ۲۰۱۹ از استراتژی پایبندی به برجام فاصله و رویکرد «مقاومت حداکثری» را با هدف انتقال مخاطرات و هزینه های کارزار اعمال فشار حداکثری ترامپ به جامعه منطقه ای و بین المللی در پیش گرفت. ایران که به رغم پایبندی به توافق هسته ای از عدم واکنش بین المللی یا کمک های اقتصادی محدود ناامید شده بود، شروع به عقب نشینی از تعهدات هسته ای خود کرد و به تدریج، ذخایر اورانیوم غنی شده خود را افزایش داد،

سانتریفیوژهای پیشرفته را در تاسیسات نطنز فعال کرد، و یک مرکز جدید تولید سانتریفیوژ در نزدیکی نطنز ساخت. همانطور که مقامات ایران می‌گویند، همه این موارد به استثنای پیشرفت‌ها در تحقیق و توسعه، قابل برگشت هستند. دولت ترامپ در طی این دوره رویکرد واضحی نداشت و نه از منافع ایالات متحده دفاع کرد و از منافع شرکای عرب در منطقه خلیج فارس. امانوئل ماکرون، رئیس‌جمهوری فرانسه، در سپتامبر ۲۰۱۹ تلاش کرد با میانجی‌گری به بن بست بین ایران و آمریکا پایان دهد، اما بر اختلافات بر سر اعتماد، زمان بندی و دیدگاه نمی‌توان به سادگی غلبه کرد. در دسامبر همان سال که یک پیمانکار آمریکایی توسط نیروهای شبه نظامی عراقی متحد ایران کشته شد (و این تنها خط قرمز مشخص دولت ترامپ بود)، رئیس‌جمهوری آمریکا واکنشی شدیدالحن نشان و به ترور فرمانده سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، قاسم سلیمانی، در اوایل ژانویه ۲۰۲۰ دستور داد. ایران هم با حمله به پایگاه هوایی عین‌الاسد در عراق پاسخ داد، اما با هشدار قبلی درباره حمله سعی کرد از کشیده شدن تنش‌ها به یک جنگ تمام عیار جلوگیری کند. با این حال، این تجربه محاسبات گروه ترامپ را تغییر نداد و آمریکای تحت ریاست جمهوری ترامپ به رغم اذعان مایک پومپئو، وزیر امور خارجه، در ژوئیه ۲۰۲۰ مبنی بر اینکه «اگرچه تحریم‌ها به وضوح بر اقتصاد ایران تاثیر گذاشته‌اند، اما به هدف نهایی که تغییر رفتار دولت ایران بوده منجر نشده‌اند»، به ادامه اعمال فشار از طریق تحریم ادامه داد.

عدم اطمینان درباره نتیجه احتمالی انتخابات ریاست جمهوری نوامبر ۲۰۲۰ آمریکا در منطقه خاورمیانه به وضوح در روند عادی سازی روابط بین اسرائیل، امارات و بحرین و امضای «توافق ابراهیم» در مراسمی به میزبانی رئیس‌جمهوری ترامپ در ماه سپتامبر آشکار شد. عادی سازی روابط اسرائیل و امارات که دو متحد مهم آمریکا در منطقه خاورمیانه به شمار می‌روند، اگرچه تحت حمایت هر دو حزب اصلی دموکرات و واشنگتن رخ داد، اما تا اندازه زیادی نشان دهنده نگرانی منطقه درباره نقش آتی ایالات متحده در خاورمیانه بود.

ایران نیز در همین دوره با پیش بینی نتیجه انتخابات آمریکا، استراتژی منطقه ای خود را مبتنی بر خودداری از تحریک ایالات متحده تنظیم کرد. جو بایدن از همان اوایل مبارزات انتخاباتی خود به صراحت اعلام کرده بود که قصد دارد آمریکا را مجدداً به برج‌ام بازگرداند و به توافق هسته ای امضا شده در دولت باراک اوباما متعهد خواهد شد. در روند انقضای تحریم تسلیحاتی شورای امنیت سازمان ملل متحد علیه ایران در اکتبر ۲۰۲۰ هم دولت ترامپ تلاش

زیادی برای تمديد تحریم‌ها و اعمال تحریم‌های فوری علیه ایران انجام داد و شکست خورد و ایران هم از شکست این کارزار اعمال فشار آمریکایی علیه ای ۳ (بریتانیا، فرانسه و آلمان) و انزوای آمریکا، به نفع خود استفاده کرد.

عوامل فرامنطقه‌ای

عدم اعتماد - اگرچه هیچ معیار مطلق یا نسبی برای سنجش اعتماد میان رهبران منطقه وجود ندارد، اما عمده کارشناسان منطقه عدم اعتماد را یک مانع کلیدی در حل و فصل مناقشات می‌دانند. اگرچه عدم اعتماد به طور کلی از دیدگاه همه دست‌اندرکاران حل‌منزاعه یک مانع اساسی برای پیشرفت به شمار می‌رود، این امر به ویژه در منطقه خاورمیانه حاد است. به علاوه، در خاورمیانه این عدم اعتماد نه تنها بین دو طرف رقیب، که در میان مجموعه‌ای از بازیگران مشاهده می‌شود. برای نمونه، سیاست‌گذاران، شخصیت‌های دانشگاهی و مفسران سعودی در مصاحبه‌ها به «خیانت»ی که در زمان تلاش برای نزدیکی به ایران در دولت سید محمد خاتمی و واکنش‌های متهورانه دولت محمود احمدی‌نژاد در سال ۲۰۰۵، شاهد آن بودند، اشاره می‌کنند.

سطح اعتماد بین رهبران قطر و امارات متحده عربی در پایین‌ترین حد خود قرار داشت و دومی قاطعانه معتقد بود که دوحه از گروه‌هایی در داخل امارات حمایت می‌کند که قصد به چالش کشیدن و سرنگونی خاندان حاکم در ابوظبی را دارند. سران قطر همانند مردم این کشور در نتیجه محاصره اعمال شده توسط گروه چهارجانبه عربی در سال‌های ۲۰۱۷ تا اوایل ۲۰۲۱ تجربه دردناکی را پشت سر گذاشتند و شدت تحریم‌ها بی‌شک بی‌اعتمادی دوحه به ریاض و ابوظبی را برای سال‌های طولانی در آینده در پی خواهد داشت. همچنین، پس از امضای توافقنامه آبراهام با میانجی‌گری آمریکا در سپتامبر ۲۰۲۰، فلسطینی‌ها احتمالاً خیانت امارات و بحرین را در موافقت با عادی‌سازی روابط با اسرائیل نخواهند بخشید.

نبود اعتماد در سراسر منطقه به وضوح دیده می‌شود و این مساله تنها به سران کشورهای طرف‌های درگیر محدود نمی‌شود. در داخل کشورهای هم‌بی‌اعتمادی بین جوامع و سران حاکم عمیقاً ریشه‌دوانده است. برای نمونه، سوری‌های مخالف به دولت بشار اسد اعتماد ندارند و به ایران نیز با سوءظن شدید می‌نگرند. روابط میان جوامع و سران حاکم در عراق و لبنان نیز به شدت وخیم است و بی‌اعتمادی به نقطه بی‌بازگشت رسیده و این مساله به ویژه

از اعتراضات مستمر با درخواست برای پایان دادن به نظام محصصه (نظام مبتنی بر سهمیه بندی قدرت قومی-فرقه ای) و همچنین فساد ناشی از این نظام مشهود است.

بی اعتمادی همچنین میان جوامع گوناگون در داخل هر کشور منطقه نیز دیده می شود. برای مثال، جوامع ایزدی پس از سال ها حاشیه نشینی و متحمل شدن آزار و اذیت های داعش در عراق اکنون به جوامع سنی در این کشور بی اعتماد هستند. فرهنگ بی اعتمادی بین دولت و شهروندان از دیرباز وجود داشته است و در این فرهنگ دولت ها، به ویژه دولت های امنیتی معتقدند که شهروندان بدخلق هستند و برای سرنگونی نظام های حاکم توطئه می کنند و در مقابل، شهروندان بر این باورند که دولت ها ذاتا غارتگر هستند و صرفا برای حفظ منافع نخبگان حاکم به قیمت آسیب دیدن مردم وجود دارند.

این عدم اعتماد عمیق است و از سال ۲۰۱۱ در موارد متعدد مردم را برای اعتراض علیه رهبران سیاسی بسیج کرده و به خیابان ها کشانده است. البته اعتراضات مردمی در سرتاسر منطقه اتفاق جدیدی نیست و مسائلی که میان حاکمان در کشورها و شهروندان فاصله می اندازد، مدت هاست که به صورت نبود مشروعیت یا مشروعیت ناکافی توصیف می شود. این نبود مشروعیت به این معنی است که توافق های حاصل شده بین دولت ها، مانند معاهده صلح ۱۹۹۴ بین اردن و اسرائیل اگرچه قانونی تلقی می شود، اما از حمایت مردمی برخوردار نیست. برای نمونه، اینکه اردن اکنون قادر به واردات گاز از اسرائیل است اگرچه مزایای اقتصادی آشکاری دارد، اما در میان اردنی ها محبوبیت زیادی ندارد. از این رو، هر گونه توافقی که بین دولت های منطقه یا طرف های رقیب در درگیری های مدنی حاصل شود، باید حتما از حمایت مردم نیز برخوردار باشد تا نتیجه حقیقی دهد و این امر تنها در صورتی محقق می شود که قراردادهای اجتماعی بین دولت ها و شهروندان بر پایه های مستحکم تری استوار و اعتماد میان آنها بازسازی شود.

تظاهرات - تظاهرات گسترده و مستمر که اخیرا در سراسر منطقه از جمله در الجزایر، لبنان، اردن، ایران و عراق در جریان بوده، نشان می دهند که عواملی که باعث خیزش های بهار عربی در سال ۲۰۱۱ به بعد بوده، هنوز وجود دارند. اگرچه عوامل منجر به تظاهرات در هر یک از کشورهای منطقه متفاوت است، اما یکی از رایج ترین آنها نارضایتی جوانان از شرایط زندگی، چشم انداز و توانایی خود برای شکل دادن به آینده است. در عراق و لبنان عمده تظاهرات از سال ۲۰۱۹ تا کنون تا حد زیادی ناشی از نارضایتی فزاینده از نظام های سیاسی بسته، فاسد، ورشکسته

و تنها در خدمت منافع نخبگان یا قدرت های خارجی بوده است. مساله مشترک در همه موارد تظاهرات این بوده که ورای شکاف های داخلی بوده اند و از این رو، به نظر می رسد پتانسیل ایجاد گروه ها یا اتحادها مبتنی بر دغدغه های اصلی سیاسی، اجتماعی، اقتصادی یا محیط زیستی در برابر سیاست های هویتی را دارند.

در رابطه با نامگذاری این تظاهرات به عنوان «قیام های عربی ۲»، یک نکته روشن است: تا زمانی که مسائل اساسی سیاسی و اقتصادی که عامل ناآرامی های کنونی است حل نشوند، اعتراضات و نارضایتی ها ادامه خواهند داشت. سایه جنگ در سوریه، لیبی و یمن احتمالا برای از بین بردن خشم عمومی در سایر نقاط منطقه از دولت ها کافی نیست و این مساله می تواند بر تلاش ها برای حل و فصل مناقشات در منطقه تاثیر بگذارد. این بدان معناست که در هر گونه چارچوب امنیتی منطقه ای شکاف فزاینده بین حاکمان و کسانی که تحت حکومت هستند، باید در نظر گرفته شود.

چالش های اقتصادی - همه گیری کرونا از سال ۲۰۲۰ و پیامدهای اقتصادی آن، همراه با تشدید تنش ها بین ایالات متحده و چین، باعث ناامنی بیشتر در خاورمیانه شده و آن را در برابر چرخه های بی ثباتی فزاینده آسیب پذیر کرده است.

با توجه به فشارهای متعدد ناشی از کاهش قیمت نفت در بازارهای جهانی (تا پیش از جنگ اوکراین)، تاثیرات گسترده همه گیری کرونا، تغییرات جمعیتی، نامناسب و ناهماهنگ بودن برنامه های آموزشی با نیازهای جامعه، وابستگی به نیروی کار خارجی، نرخ بالای بیکاری، وابستگی بیش از حد به درآمدهای خارجی چه به عنوان صادرکننده سوخت های فسیلی و چه به صورت کمک های مالی، منافع تجاری مبتنی بر قراردادهای دولتی و محیط های نامناسب برای سرمایه گذاری، کشورهای منطقه با چالش های اقتصادی قابل توجهی مواجه بودند. راه حل های مقابله با این چالش های اقتصادی از جمله تجویزهای نهادهایی مانند صندوق بین المللی پول آشکار هستند. اما اگرچه برخی اقدامات برای اعمال آنها انجام شده، در عمده موارد شرایط محلی باعث می شود بسیاری از رهبران تمایلی به انجام آنها نداشته باشند چون نگران افزایش نارضایتی هایی هستند که در برخی موارد می توانند منجر به اعتراضاتی شوند که اساس قرارداد اجتماعی بین دولت و شهروندان را زیر سوال می برند.

همه گیری کرونا چالش بزرگی برای منطقه بوده، اما فرصت‌های جدیدی را نیز ایجاد کرده است. در سطح جهانی، این همه گیری بحث‌هایی درباره «پایان» جهانی شدن و ظهور «جداسازی» اقتصادی را در پی داشته است. با این حال، در سطح منطقه دولت‌ها به همکاری و کمک به یکدیگر تشویق شده‌اند که می‌تواند زمینه‌ای برای اقدامات جدید اعتمادسازی باشد؛ اقداماتی که یک جزء اساسی از هر نوع فرآیند ایجاد یک چارچوب امنیتی منطقه‌ای به شمار می‌روند، زیرا سطح اعتماد در منطقه در پایین‌ترین حد است.

اگرچه برخی از کشورهای منطقه از نظر استراتژیک در موقعیت خوبی برای استفاده از اهرم سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساختی هستند و توانسته‌اند علاقه‌چینی‌ها را جلب کنند، جریان‌های سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی عمدتاً به نفع کشورهای کوچک‌تر و کم‌جمعیت‌تر است و به ضرر همسایه‌های بزرگ‌تر و پرجمعیت‌تر است. به عنوان مثال، عربستان سعودی در جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی ضعیف عمل کرده است، در حالی که امارات متحده عربی توانسته حجم قابل توجهی از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی توسط آمریکای شمالی و جنوبی، اروپا و آسیا را تضمین کند. بی‌شک، درگیری‌ها تأثیر قابل توجهی بر ثروت کشورهای داشته‌اند که درگیر جنگ در خارج از مرزهای خود هستند یا در نتیجه جنگ آسیب دیده‌اند. برای نمونه، لیبی هزینه جنگ تحمیلی را متحمل شده، اما هزینه‌های امارات، روسیه و ترکیه نیز بالا بوده است. مجموع خسارات جنگ سوریه از آغاز آن تا سال ۲۰۱۸ حدود ۴۴۲ میلیارد دلار برآورد، و در رابطه با عربستان سعودی هم طبق برآوردهای صورت گرفته در سال ۲۰۱۷، هزینه جنگ یمن حداقل ۵ تا ۶ میلیارد دلار در ماه گزارش شده است.

به علاوه، نشانه‌های زیادی حاکی از بهبود سریع اقتصادهای منطقه خاورمیانه پس از همه‌گیری و تأثیر قیمت پایین نفت وجود ندارد. انتظار می‌رود قطر که منابع عظیم سوخت‌های فسیلی و جمعیت بسیار کمی دارد، تنها استثنا باشد. بدون پایان یافتن درگیری‌های متعدد، خاورمیانه در یک چرخه خشونت مرگبار گرفتار شده که آن را به سمت چندین دهه فقر و بی‌ثباتی سوق می‌دهد. شاید برخی کشورها در صلح و رفاه باشند، اما درگیری‌های داخلی در منطقه احتمالاً در داخل مرزهای کشورها مهار نمی‌شوند و چشم‌انداز جنگ بین کشورها را تقویت می‌کنند. بنابراین، اکنون زمان آن است که تلاش‌هایی جدی برای ایجاد یک چارچوب امنیتی منطقه‌ای صورت بگیرد.

حکومت هایی که ریشه دوانده اند - نظام های سیاسی در خلیج فارس و در سراسر خاورمیانه توانسته اند طوفان قیام های عربی را پشت سر بگذارند، اما عواملی که منجر به اعتراض های گسترده در این کشورها در حدود یک دهه پیش شدند هنوز هم وجود دارند. یک سری تلاش ها برای تنوع بخشیدن به اقتصادهای منطقه صورت گرفته و به باز شدن فضا برای شرکت های خصوصی انجامیده، اما رشد اقتصادی وابسته و تحت سلطه بخش دولتی همچنان الگوی اصلی پیش برنده تغییرات اقتصادی است. تقریباً در همه موارد در سراسر منطقه، فضایی که برای طبقه تجاری در نظر گرفته شده به دقت مدیریت شده است تا اطمینان حاصل شود که هیچ چشم اندازی برای ارتباط بین آزادسازی اقتصادی و اصلاحات سیاسی وجود نخواهد داشت.

در واقعیت، نشانه های زیادی دال بر اصلاحات سیاسی در کشورهای خاورمیانه (در نتیجه قیام های عربی)، به جز در تونس و برخی اقدامات کوچک صورت گرفته در مغرب، قابل مشاهده نیست. در اکثر موارد، نظام های سیاسی (عربی) بعد از ناآرامی ها و قیام ها در جای خود بیشتر ریشه دواندند و با حمایت متحدان آسیایی مانند چین، هند و سنگاپور، و حمایت ها در همسایگی از جمله از سوی اسرائیل، تلاش های خود را برای محدود کردن فضای بیان یا مانور سیاسی و همچنین برای ریشه کن کردن موارد مانور و بیان سیاسی تشدید کردند. به طور عمومی یک فرمول امنیتی در بیشتر کشورهای خاورمیانه در جریان و حاکم است و همه تصمیمات داخلی نیز متناسب با همین فرمول امنیتی گرفته می شود. تزلزل دولت باراک اوباما در حمایت از قیام های عربی، به ویژه پس از سقوط حسنی مبارک در مصر و هرج و مرج در سوریه، متحدان آمریکا در منطقه را از محفوظ بودنشان در برابر تغییرات مطمئن کرد. و این سیاست توسط دولت دونالد ترامپ تقویت شد. رویکرد معاملاتی ترامپ در سیاست خارجی آنچه را که از ترویج دموکراسی و گفت و گوی حقوق بشر باقی مانده بود، نابود ساخت و عملاً به مثابه چراغ سبزی به کشورهای امنیتی منطقه برای بی توجهی به منافع شهروندان در کشورهای خود و همسایه بود. این مساله به تقویت بیشتر رژیم های حاکم کمک کرد و سبب شد حتی از صحبت کردن اجباری درباره اصلاحات نیز خودداری کنند.

انتظار رویکرد جدید در سیاست گذاری آمریکا

بسیاری، نتیجه انتخابات ریاست جمهوری سال ۲۰۲۰ آمریکا را اتفاقی موثر برای تعاملات جهانی ایالات متحده به ویژه با اتحادیه اروپا و بریتانیا در جهت رسیدگی به چالش های امنیتی منطقه ای و مهار رقابت های ژئوپلیتیک در خاورمیانه، قلمداد کردند. شرکای آمریکا در آنسوی اقیانوس اطلس امیدوار بودند و هنوز امیدوار هستند

که ریاست جمهوری جو بایدن به معنای بازگشت آمریکا به چندجانبه گرایی، ترویج ارزش های دموکراتیک مشترک و تعهد به حقوق بشر، احیای اتحاد دو سوی اقیانوس اطلس، ورود مجدد آمریکا به توافق هسته ای ایران موسوم به برجام، و جاه طلبی برای ایجاد تعادل در روابط منطقه ای، باشد.

کاخ سفید بایدن از زمان آغاز به کار خود به صراحت اعلام کرده که سیاست خارجی ایالات متحده را تغییر خواهد داد و ارزش هایی را که در گذشته مشخصه اصلی معاملات خارجی این کشور بوده است، به طور قاطعانه باز خواهد گرداند (البته تاکنون پیشرفت چندانی در این زمینه نداشته است). در واقع، به نظر می رسد که اگرچه اختلاف نظرهایی در میان اعضای کنگره آمریکا درباره چگونگی رسیدگی به پرونده هسته ای ایران وجود دارد، اما قانونگذاران آمریکایی درباره نیاز به مقابله با کشورهای امنیتی مانند روسیه، مصر، عربستان سعودی، امارات و ترکیه با یکدیگر همفکر هستند. بنابراین، تغییر در سیاست ایالات متحده می تواند زمانی برای تحت فشار قرار دادن همه دولت های منطقه را فراهم آورد، چرا که هر یک از آنها در نتیجه ترکیبی از عوامل، خود را در موقعیت نسبتاً ضعیفی می بینند و به چارچوب امنیتی منطقه ای مبتنی بر پایه های قوی تر احساس نیاز می کنند.

تجربیات گذشته در مدیریت اختلافات در منطقه خاورمیانه

برای مدیریت چالش های منطقه ای از طریق رضایت عمومی، هنجارها و کدهای رفتاری، به یک الگوی امنیتی مبتنی بر همکاری نیاز است که هنوز نمونه آن در هیچ کجای خاورمیانه دیده نمی شود. یک چارچوب امنیتی منطقه ای می تواند به مدیریت و کاهش درگیری ها در خاورمیانه کمک کند و حل تنش ها و درگیری های منطقه ای و برداشت های متفاوت از تهدید را ممکن سازد. بسیاری از سیاست گذارانی که در گذشته در این راستا تلاش کرده اند، از تحقق چنین چشم اندازی ناامید هستند؛ اما همه اعتقاد دارند گفت و گوها و اقدامات در جهت اعتمادسازی می تواند در تنش زدایی و ایجاد اجماع برای ایجاد یک فرآیند امنیتی منطقه ای موثر باشد.

بررسی چارچوب ها و فرآیندهای امنیتی منطقه ای گذشته می تواند به هدایت گام های آینده کمک کند. مهم ترین انتقادات به فرآیندهای امنیتی گذشته این است که تلاش ها همه جانبه نبوده و تنها برخی از کشورهای منطقه را بر اساس تصورات مشترک آنها از تهدیدهای امنیتی شامل می شده اند. آنچه به شکست ابتکار عمل های گذشته انجامیده، بی اعتمادی و واگرایی در تصورات از تهدید، عدم پرداخت به موضوع اصلی حاکمیت، و نبود مجموعه ای از منافع مشترک در میان بازیگران منطقه ای است. الگوهای گذشته در صدد حل مناقشات خاص از جمله بین اسرائیل و فلسطین یا پیشنهاد یک مدل امنیت جمعی مانند تشکیل شورای همکاری خلیج فارس در سال ۱۹۸۱ برآمدند؛ اما هنوز هیچ الگوی امنیتی مبتنی بر همکاری برای مدیریت چالش های منطقه ای از طریق رضایت، هنجارها و کدهای رفتاری به مثابه سازمان امنیتی و همکاری در اروپا، سازمان کشورهای جنوب شرق آسیا، یا سازمان کشورهای آمریکایی و سازمان همکاری شانگهای در منطقه خاورمیانه شکل نگرفته است.

در خاورمیانه و منطقه خلیج فارس به یک الگوی امنیتی همکاری به عنوان زیربنای مدیریت مناقشه نیاز است. طبق تحلیل های صورت گرفته، تلاش های امنیتی در خاورمیانه تا به امروز را می توان بر اساس تصورات از تهدید، به سه «سبد» یا گروه تقسیم کرد: اولی، آنهایی که برای تقویت وحدت و امنیت اعراب انجام شده اند؛ دوم، آنهایی که با هدف رسیدگی به روند صلح اسرائیل و فلسطین شکل گرفته اند؛ و سوم، آنهایی که بر مهار تهدید ایران متمرکز بوده اند.

در سید اول، با توجه به در اولویت قرار گرفتن اتحاد و امنیت کشورهای عربی، می توان به اتحادیه عرب تاسیس سال ۱۹۴۵ اشاره کرد که به رغم تلاش های مکرر برای ایجاد یک نیروی نظامی مشترک، هنوز نتوانسته بر موضوع رقابت در منطقه فائق آید. سازمان همکاری اسلامی مورد بعدی است که همه بازیگران منطقه به غیر از اسرائیل، به همراه سایر کشورها با اکثریت جمعیت مسلمان خارج از خاورمیانه را شامل می شود، اما به دلیل نبود ساختاری برای میانجیگری، تا کنون نتوانسته اقدامی ملموس برای کاهش تنش ها انجام دهد. شورای همکاری خلیج فارس هم در همین سید قرار می گیرد. این سازمان به دلیل نداشتن انسجام توانایی اقدام موثر نداشته است. دولت دونالد ترامپ هم در صدد ایجاد یک اتحاد استراتژیک خاورمیانه به شکل یک سازمان سیاسی و امنیتی عربی مشابه ناتو متشکل از کشورهای شورای همکاری خلیج فارس، مصر و اردن بود، اما به دلیل چالش ها و اختلاف ها بین کشورهای عربی بر سر اهداف، تصورات از تهدید و ساختار، چنین اتحادی شکل نگرفت.

در سید دوم، ابتکارات صلح در جهت مدیریت مناقشه اسرائیل و فلسطین قرار می گیرد. جدای از قراردادهای کمپ دیوید در سال ۱۹۷۹ که به عادی سازی روابط بین اسرائیل و مصر منجر شد، دهه ۱۹۹۰ شاهد مذاکرات فشرده صلح در مادرید، اسلو، شپردزتاون و کمپ دیوید بود که به صلح ۱۹۹۴ انجامید. توافق بین اردن و اسرائیل نتوانست به حل مشکل فلسطینی ها منجر شود. توافق های موسوم به آبراهام بین اسرائیل با امارات و بحرین هم عادی سازی روابط را فراهم آوردند و به صورت فرصت های اقتصادی، فناوری و تجاری دوجانبه در بخش های مختلف از جمله انرژی، گردشگری، مراقبت های بهداشتی و بنادر تبلیغ شدند. آنها همچنین همکاری طولانی مدت و پنهانی اسرائیل و کشورهای عربی خلیج فارس از سال ۱۹۹۰ را علنی کردند. با این حال، ریشه عمیق تر این توافق ها در نگرانی های گسترده و مشترک اماراتی ها و اسرائیل درباره تعهد بلندمدت ایالات متحده به منطقه و جاه طلبی های متقابل آنها برای مدیریت مستقیم درگیری های منطقه ایست.

سید سوم از مناسبات با تمرکز مشترک بر محدود کردن چالش های امنیتی و منطقه ای ایران تشکیل شده و به دنبال مدیریت و روابط اقتصادی، سیاسی و امنیتی ایران در منطقه و جامعه بین المللی است. هدف این است که ایران در ازای به دست آوردن منافع اقتصادی در تعامل با غرب، فعالیت های امنیتی خود در منطقه را کاهش دهد. قطعنامه ۵۹۸ شورای امنیت سازمان ملل متحد مصوب ژوئیه ۱۹۸۷ به پایان جنگ ۸ ساله عراق و ایران انجامید، از این نمونه است. پس از افشای برنامه مخفی هسته ای ایران در سال ۲۰۰۲، مجموعه ای از ابتکارات برای مدیریت

تنش‌ها و بن‌بست‌های فزاینده هسته‌ای آغاز شد تا در نهایت، برجام تحقق یافت و زمینه را برای یک توافق چندجانبه موثر فراهم آورد. اگرچه برجام صرفاً بر محدود کردن برنامه هسته‌ای ایران در ازای کاهش تحریم‌ها متمرکز بوده، اما هدف از آن زمینه‌سازی برای بحث‌های گسترده‌تر منطقه‌ایست. با این حال، اینرسی پسا-برجام و از سال ۲۰۱۶، عدم اطمینان درباره تعهد ایالات متحده به توافق، مانع از پیشرفت در بحث‌های منطقه‌ای شد. پس از آن، رئیس‌جمهوری دونالد ترامپ در ماه مه ۲۰۱۸ تهدید خود به خارج کردن ایالات متحده از برجام را عملی کرد و مایک پومپئو، وزیر امور خارجه او «۱۲ خواسته» را در تلاشی ناموفق برای وادار کردن ایران به عقب‌نشینی در زمینه‌های هسته‌ای، موشک‌های بالستیک و فعالیت‌های منطقه‌ای، مطرح ساخت.

تعامل چند جانبه، امر واجب برای حل تعارض ها در خلیج فارس است

مجزا سازی درگیری ها و اختلافات در منطقه خلیج فارس و حل جداگانه آنها به مرور زمان از طریق اعتمادسازی و ارتباطات متقابل وجود خواهد داشت و می تواند زمینه ساز ظهور یک پروژه امنیتی اشتراکی باشد. روسیه، چین و ایران از سال ۲۰۱۹، پیشنهادهایی برای ایجاد یک چارچوب امنیتی برای منطقه خاورمیانه و به ویژه برای منطقه خلیج فارس ارائه کرده اند. اگرچه همه موارد پیشنهادی بر تعامل چندجانبه تاکید داشته اند، اما هیچ یک از آنها نتوانستند به اندازه کافی جذاب باشند و بیشتر از هر چیز جدید یا اساسی، یک سری ایده با جزئیات اندک بودند که نمی شد بر آنها تکیه کرد.

پیشنهاد روسی که اولین بار در ژوئیه ۲۰۱۹ در نامه به آنتونیو گوتش، دبیرکل سازمان ملل متحد، و اعضای شورای امنیت به اشتراک گذاشته شد، مبتنی بر ایجاد «یک ائتلاف ضد تروریسم از همه ذینفعان علاقمند به از بین بردن کانون افراط گرایی و تروریسم» در خاورمیانه و حصول اطمینان از حل و فصل سیاسی پایدار در سوریه، یمن، و سایر کشورهای منطقه بود. در این پیشنهاد، نیاز به بسیج افکار عمومی «در کشورهای اسلامی و کشورهای دیگر» و عضویت در ائتلاف با هدف بلندمدت ایجاد یک سازمان امنیتی و همکاری در خلیج فارس شامل روسیه، چین، آمریکا، اتحادیه اروپا، هند، اتحادیه عرب و سایر طرف های ذینفع و پایبندی ائتلاف به منشور ملل متحد، قطعنامه های شورای امنیت و قوانین بین المللی در نظر گرفته و بر این مساله تاکید شد که یک سیستم امنیتی جدید منطقه ای باید منافع همه طرف های منطقه ای و سایر طرف ها را به رسمیت بشناسد.

سرگئی لاوروف، وزیر امور خارجه روسیه، در میزبانی جلسه شورای امنیت سازمان ملل متحد درباره حفظ صلح و امنیت بین المللی در ویدیو کنفرانسی در ۲۰ اکتبر ۲۰۲۰ این پیشنهاد را به صورت بررسی جامع وضعیت منطقه خلیج فارس توضیح داد. با این حال، بعید است پیشنهاد روسیه پیش رود چون به دلایل بسیار، ترسیم ناامنی منطقه ای به عنوان مبارزه با تروریسم مشکل ساز است: به جای اینکه امنیت انسانی در مرکز پارادایم قرار بگیرد، به کلی حذف شد؛ تبدیل مبارزه با تروریسم به هسته چارچوب امنیتی، تلاش را نظامی می کرد و تنها در خدمت منافع محدود نخبگان رژیم بود؛ درس هایی که از شکست های «جنگ علیه تروریسم» پس از ۱۱ سپتامبر نشان دادند که تمرکز آمریکا بر مبارزه با تروریسم در دو دهه گذشته خدمت به خاورمیانه نبود و به منافع امنیتی رژیم ها بر رفاه مردم اولویت داد و به تشدید درگیری ها کمک کرد. اتخاذ چنین رویکردی در چارچوب امنیتی برای منطقه، با پذیرش

اعضای دائمی شورای امنیت سازمان ملل، به معنای ده ها سال فقر، نقض حقوق بشر و درگیری برای مردم منطقه است.

پیشنهاد چینی در همان نشست ۲۰ اکتبر توسط وانگ یی، وزیر امور خارجه چین، به صورت پیشنهاد ایجاد یک پلتفرم چندجانبه با مشارکت برابر همه ذینفعان در راستای تنش زدایی در منطقه مطرح شد. پلتفرم پیشنهادی در جهت افزایش درک متقابل میان ذینفعان از طریق گفت و گو و بررسی راه حل های سیاسی و دیپلماتیک برای مسائل امنیتی بر اساس سه اصل سازماندهی شده: اول، اعمال و پایبندی به قوانین بین المللی؛ دوم، استفاده از سازمان ملل متحد و سازمان های منطقه ای به عنوان میانجی و جستجوی زمینه های مشترک و حمایت از حسن همجواری؛ و سوم، ترویج انصاف و عدالت برای کمک به ثبات بدون مداخله بازیگران «مغرضانه» غیر در خلیج فارس. این پیشنهاد بر اساس برخی از اصول اساسی اما اساسا نمادین استوار بوده و با توجه به در نظر گرفتن چشم انداز حذف بازیگران «مغرضانه» غیر در خلیج فارس که احتمالا به اسرائیل، ایالات متحده، بریتانیا و اتحادیه اروپا اشاره دارد، آن را غیرعملی می سازد.

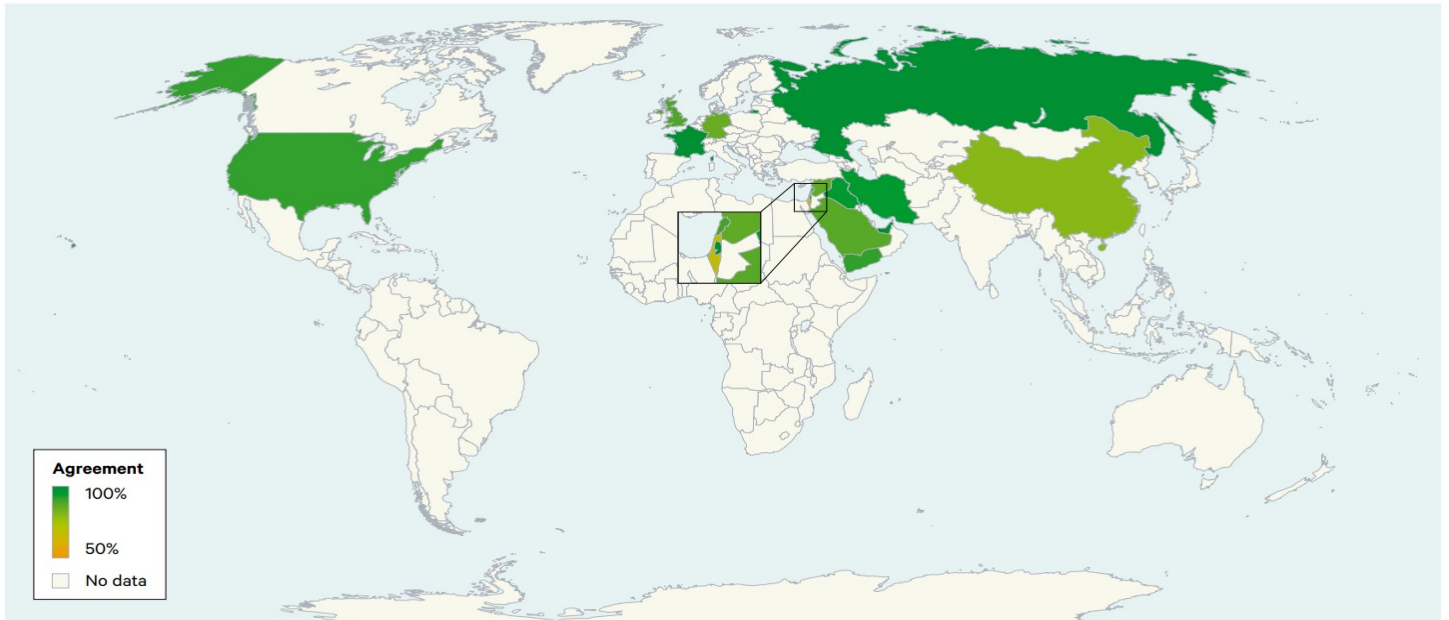
پیشنهاد ایرانی در نشست سالانه مجمع عمومی سازمان ملل متحد در سپتامبر ۲۰۱۹ توسط رئیس جمهوری وقت حسن روحانی و تحت عنوان «ابتکار عمل صلح هرمز (HOPE)» مطرح شد. این ابتکار عملی ایجاد مناسبات امنیتی جمعی صرفا بر اساس گفت و گوی درون منطقه را پیشنهاد داده که بر این اصول مبتنی است: احترام به مقدسات و نمادهای ملی، مذهبی و تاریخی همه طرف های شرکت کننده؛ تعهد به عدم شرکت در هیچ ائتلاف یا توافق نظامی علیه طرف های شرکت کننده؛ و همکاری برای از بین بردن تروریسم، افراط گرایی و تنش های فرقه ای. جواد ظریف، وزیر امور خارجه وقت ایران، اشاره کرده بود این ابتکار مستلزم گفت و گو، اعتماد سازی، آزادی کشتیرانی، امنیت انرژی، عدم تجاوز و عدم مداخله است.

اگرچه یک فرآیند امنیتی منطقه ای می تواند گزینه خوبی باشد، پیشنهاد ایران به چند دلیل به جایی نمی رسد: اول، مساله نبود اعتماد است که مانع از فاصله گرفتن کشورهای عربی خلیج فارس از حمایت ایالات متحده و گفت و گوی مستقیم با ایران می شود؛ دوم، کشورهای عربی خلیج فارس هرگز از مزیت عضویت در ائتلافی که منافع امنیتی جمعی آنها را تامین می کند، چشم پوشی نمی کنند؛ سوم، هیچ تعریف مشترکی از تروریسم وجود ندارد.

مسیرهای تنش زدایی

باور عمده تحلیل گران بر این است که امنیت منطقه باید از طریق فرآیند تنش زدایی مورد بررسی قرار گیرد. بی شک، نیاز فوری به یک چارچوب امنیتی منطقه ای وجود دارد: همانطور که در شکل مشهود است، اکثریت قابل توجهی از ۱۴ کشور و اسرائیل، این موضوع را دارای اهمیت حیاتی می دانند. کمترین سطح حمایت در میان پاسخ دهندگان اسرائیلی بوده که باز هم ۶۷ درصد از آنها چارچوب امنیتی منطقه ای را راهی سازنده دانسته اند و باقی باور داشتند مدیریت مستقل امنیت، راهکاری موفق تر است. با این حال، پاسخ دهندگان عمدتاً به این مساله تردید داشتند که با توجه به «فضای رقابتی کنونی در منطقه» بتوان به چنین چارچوب امنیتی دست یافت. جداسازی اختلاف ها و حل تعارض های فعال می تواند به مرور زمان و از طریق اقدامات اعتمادسازی و افزایش ارتباطات، اساس یک پروژه امنیتی تعاونی فراهم آورد. در همین حال، در میان شرکت کنندگان در نظرسنجی، ۴۵ درصد بازگشت ایالات متحده به برجام و پایبندی مجدد ایران را اولین قدم موثر در جهت ایجاد امنیت منطقه دانستند.

شکل - خاورمیانه از یک چارچوب امنیتی منطقه ای سود می برد؟



Source: Chatham House interviews (July–November 2020).

با توجه به این پاسخ ها، دو موضوع به طور ویژه قابل توجه است. اول، بازگشت به برجام به عنوان یک حرکت حیاتی به سمت امنیت منطقه تلقی می شود؛ دوم، پیمان هلسینکی یک مدل مفید قلمداد می شود که می تواند در

یک فرآیند منطقه‌ای گسترده‌تر اعمال شود. با این حال، ضروری است که مسیرهای موازی برای آغاز تنش زدایی در یمن و سوریه و همچنین برای رسیدگی به مسائل منطقه‌ای خارج از محدوده برج‌ام، پیگیری شوند. یکی از پاسخ دهندگان آلمانی اینطور استدلال کرد: «هر چیزی که خیلی بزرگ باشد و سعی کند همه چیز را به طور یک جا مورد بررسی قرار دهد، نظام را بیش از حد تحت فشار قرار می‌دهد.»

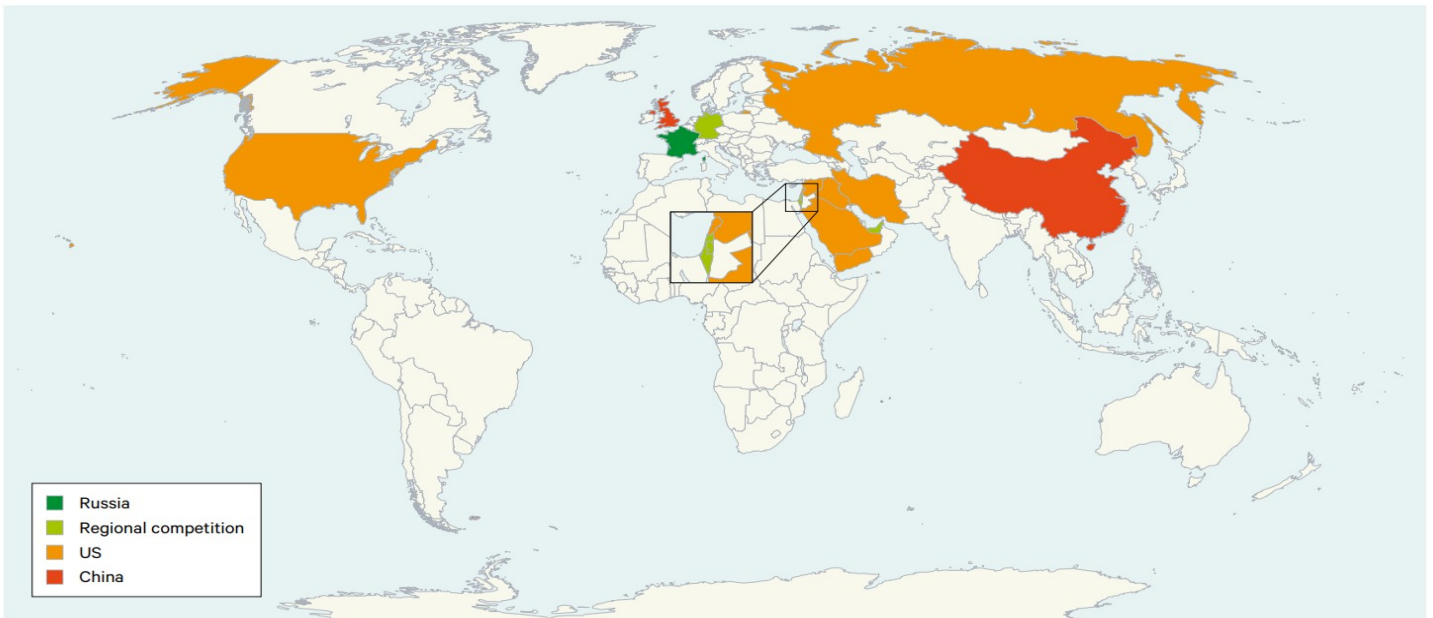
البته این بحث وجود دارد که لازم است ابتدا مسائل «دشوار» مورد بحث قرار بگیرند و بدون چنین مباحثاتی، دیگر تلاش‌ها نیز به نتیجه نخواهند رسید. با این حال، چنین پیشروی در شرایط فعلی که شماری از کشورها حتی روابط دیپلماتیک رسمی ندارند، بعید به نظر می‌رسد.

موارد زیر را به عنوان اصول مهم در یک فرآیند امنیتی منطقه‌ای قلمداد می‌شوند: تعهد به کاهش تنش‌ها و توافقات تنش زدایی، احترام به حاکمیت ارضی دیگر کشورها، پایان دادن به حمایت از گروه‌های نیابتی، افزایش تجارت منطقه‌ای، و پایبندی به عدم اشاعه هسته‌ای. به عقیده تحلیلگران، هر فرآیندی که به مسائل سخت کنترل تسلیحات، احترام به حاکمیت و پایان دادن به حمایت از بازیگران غیردولتی نپردازد، در نهایت بی‌اثر خواهد بود. اگرچه تعهد به تنش زدایی به عنوان یک اصل مهم، با احترام به حاکمیت ارضی و پایان دادن به حمایت از گروه‌های نیابتی در اولویت قرار دارند، اما سنجش فضای رقابتی در منطقه بارها این مساله مورد بحث قرار گرفته که بازیگران منطقه در حال حاضر انگیزه‌ای برای سازش ندارند.

با توجه به نقش بازیگران خارجی در هر فرآیند احتمالی امنیت منطقه‌ای، باید به این مساله اشاره کرد که رقابت ژئوپلیتیک بین ایالات متحده، روسیه و چین نیز یک پویایی مهم تاثیرگذار بر امنیت منطقه است و می‌تواند درگیری‌ها را طولانی کند. در میان تحلیلگرانی که با چتم‌هاوس گفت و گو کردند، ۵۷ درصد از عراقی‌ها، ۵۰ درصد از ایالات متحده، ۴۵ درصد از عربستان سعودی و ۴۳ درصد از امارات به نقش و تعهد ایالات متحده به عنوان عاملی حیاتی در تحولات منطقه اشاره کردند و تنها ۳۰ درصد از ایرانی‌ها نقش آمریکا را مهم دانستند. یک پاسخ دهنده عراقی گفت: «ایالات متحده باید تصمیم بگیرد که می‌خواهد در منطقه بماند یا خیر. بلا تکلیفی به همه آسیب می‌رساند.» ۸۱ از پاسخ دهندگان اماراتی و سعودی هم از بی‌ثبات سیاست‌های ایالات متحده در قبال امنیت منطقه

ابراز ناامیدی کردند. در مقابل نقش ایالات متحده، حضور روسیه و در نتیجه نفوذ آن در منطقه تنها توسط ۱۲ درصد از پاسخ دهندگان و حضور چینی از سوی ۱۰ درصد آنها مد نظر گرفته شد.

شکل - عوامل خارجی تاثیرگذار بر امنیت منطقه خاورمیانه

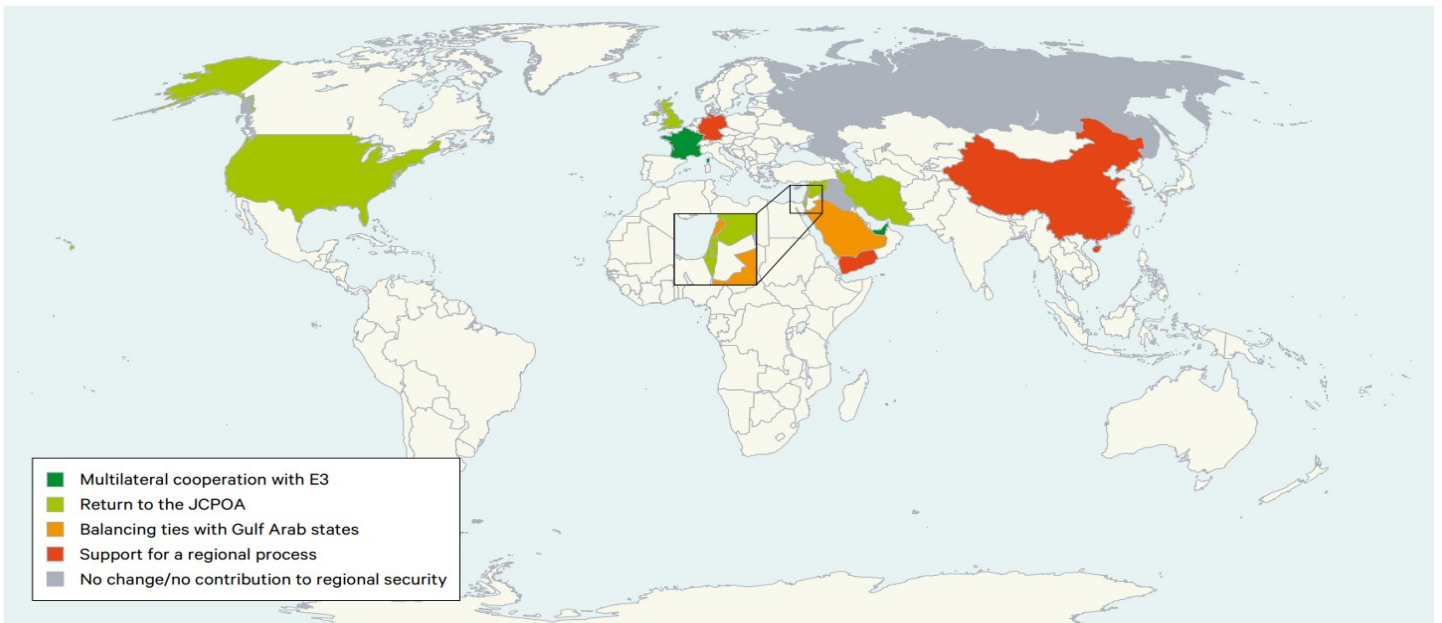


Source: Chatham House interviews (July–November 2020).

Note: Interviewees were able to identify multiple options in response to this question.

به رغم موارد یاد شده، تحلیلگرانی که با چتم هاوس گفت و گو کردند، بر این مساله تاکید داشتند بازیگران منطقه ای باید یک فرآیند امنیتی برای خاورمیانه را مدیریت کنند و چنین فرایندی باید همانند سایر ساختارهای منطقه ای، به صورت منطقه ای مدیریت شود. با این حال، نتایج کیفی نشان دادند که ایفای نقش توسط ایالات متحده به عنوان طرفی که ظرفیت تشکیل جلسه و وزن دیپلماتیک مورد نیاز برای گردآوردن همه طرف های منطقه ای را دارد، نیز ضروری تلقی می شود. ایالات متحده همچنین تنها بازیگری است که می تواند به نگرانی های امنیتی خلیج فارس رسیدگی کند. اتخاذ استراتژی ارتباط و تعامل از سوی دولت جو بایدن در ایالات متحده در قبال ایران و همچنین کشورهای شورای همکاری خلیج فارس و اسرائیل بسیار حائز اهمیت است و می تواند به پیام رسانی متوازن و همچنین ایجاد توالی در تعاملات مجدد برجامی با طرحی برای فرآیندهای منطقه ای به طور موازی، بیانجامد.

شکل - دولت بایدن چطور باید به مساله امنیت منطقه ای رسیدگی کند؟



Source: Chatham House interviews (July–November 2020).

Note: Interviewees were able to identify multiple options in response to this question.

توالی و اقدامات اعتمادسازی به طور عمده در ۷۸ درصد از پاسخ های تحلیلگران بخش مهمی از فرآیند ایجاد یک چارچوب امنیتی منطقه ای قلمداد شده است. یک فرآیند تنش زدایی بر اساس پرداختن به نقش ایران در منطقه، تمدید برجام بر اساس پایبندی به انطباق، مقابله با درگیری های متعدد منطقه ای از طریق مسیرهای موازی دیگر مواردی بودند که برای پیشرفت واقعی و بادوام مهم دانسته شدند.