

دیپلماسی پرزیدنت بایدن در خاورمیانه

به قلم مایکل سینگ (/fa/experts/maykl-syng-0/)

۱۵ مارس ۲۰۲۲

همچنین دست‌یافتنی به

/ (English (/policy-analysis/president-bidens-middle-east-squeeze-play

العربية (/ar/policy-analysis/lbt-aldght-llryys-baydn-fy-alshrq-alawst/)

درباره نویسنده



مایکل سینگ (/fa/experts/maykl-syng-0/)

مایکل سینگ هموند پژوهشی ارشد لین-سویگ (Lane-Swig) و مدیرعامل انستیتو واشنگتن است



تحلیل کوتاه

پایان مرحله کنونی جنگ در غزه سرآغاز تلاش‌های بزرگی در دیپلماسی ایالات متحده خواهد بود که در صورت موفقیت می‌تواند خاورمیانه را تغییر دهد اما فرصت برای آن اندک است

سال گذشته میلادی جنگ غزه به سرعت به مانعی بزرگ بر سر راه دورنمای بلندپروازانه و خوش‌بینانه سیاست‌گذاری آمریکا در خاورمیانه تبدیل شد. دولت بایدن با تکیه بر رشته پیمان‌های ابراهیم که در دولت ترامپ آغاز شد امیدوار بود که واسطه عادی‌سازی روابط اسرائیل با عربستان سعودی شود و در کنار آن یک پیمان دفاعی بی‌مانند و یک توافق همکاری هسته‌ای صلح‌آمیز را نیز با سعودی‌ها اجرایی کند. هدف این دستورکار تنها یا در درجه نخست تقویت جایگاه اسرائیل در منطقه نبود بلکه وارد کردن ضربه‌ای راهبردی به محور "مقاومت" به رهبری ایران و تقویت شبکه شرکای منطقه‌ای واشینگتن در میان افزایش رقابت قدرت‌های بزرگ در سطح جهانی بود.

به نظر نمی‌رسد این دستورکار به خاطر جنگ غزه از مسیر خود خارج شده باشد و ایالات متحده و اسرائیل و عربستان سعودی هر سه علاقه خود را به پیشبرد آن نشان داده‌اند. با این‌همه فرصت اندک است. ریاض بر این باور است که تصویب پیمان در کنگره نیازمند حضور یک رئیس‌جمهور دموکرات است و از این رو مهلت مورد نظر آن با توجه به نامعلوم بودن نتیجه انتخابات آمریکا اواخر تابستان امسال است. اما در واقعیت تا زمانی که نبردهای پرمایه در غزه فروکش نکند هیچ یک از طرف‌ها نمی‌توانند دیپلماسی نهایی برای دستیابی به این توافقات را آغاز کنند. با توجه به این محدودیت‌ها دولت بایدن نیاز خواهد داشت که هر چه زودتر جزییات نه تنها یک بلکه چهار توافق عمده را مشخص کند: عادی‌سازی روابط اسرائیل و عربستان سعودی روابط دفاعی آمریکا و عربستان همکاری‌های هسته‌ای غیرنظامی با عربستان و آینده روابط اسرائیل و فلسطین و همه این‌ها را باید به گونه‌ای انجام دهد که از وتوی اورشلیم ریاض و یا کنگره آمریکا پیش‌گیری شود.

پیش‌نیازهای هر توافق

دولت ایالات متحده در پی رسیدن به رشته توافقی‌هایی بود که اگر تا پیش از شروع جنگ نهایی می‌شد می‌توانست جسورانه‌ترین گام به سمت صلح اعراب و اسرائیل از زمان پیمان کمپ دیوید در سال 1357 به‌شمار رفته و تصور پیش‌نیاز بودن صلح فلسطینیان و اسرائیل برای شناسایی کامل اسرائیل به‌وسیله اعراب را باطل کند.

عادی سازی روابط با عربستان چه بسا باعث می‌شد قطر دیگر کشورهای عربی و حتی کشورهای دارای بیشینه مسلمان خارج از منطقه نیز به سرعت به پیمان عادی سازی با اسرائیل برسند. پیمان دفاعی آمریکا و عربستان نیز به جایگاه ریاض به عنوان شریک آمریکا رسمیت می‌بخشد و آن را از چین - که بلندپروازی‌هایش در خاورمیانه در حال افزایش است - دور می‌ساخت. سعودی‌ها هم به این نتیجه رسیده بودند که یک معاهده دفاعی و توافق هسته‌ای صلح‌آمیز با آمریکا ایران را از حمله به آن‌ها یا نهایی کردن تلاش ایران برای دستیابی به سلاح هسته‌ای باز خواهد داشت. تهدیدهایی که انجام هر کدام به نوبه خود می‌تواند منطقه را بی‌ثبات سازد و به برنامه تغییرات دگرگون‌کننده داخلی ولیعهد عربستان محمد بن سلمان ضربه بزند.

با این حال هر کدام از سه توافق به تنهایی به اندازه کافی پیچیده است چه رسد به اینکه در کنار هم قرار باشد عملی شوند. این پیمان دفاعی به احتمال زیاد همچون ماده ۵ پیمان همکاری و امنیت متقابل (<https://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/q&a/ref/1.html>) ایالات متحده و ژاپن بر محور دفاع متقابل متمرکز خواهد بود. اگرچه این ماده هیچ یک از دو طرف را ناگزیر به اقدام نمی‌کند اما بر نیاز به پرداختن به تهدیدات امنیتی مشترک تأکید دارد: "هر دو طرف می‌پذیرند که حمله مسلحانه به هر یک از دو طرف در سرزمین‌های تحت اداره ژاپن برای صلح و امنیت آنها خطرناک خواهد بود و هر دو طرف اعلام می‌کنند که طبق مقررات و فرایندهای قانون اساسی خود برای مقابله با آن خطر مشترک اقدام خواهند کرد." افزون بر چنین مفهومی عربستان سعودی شاید بخواهد که در اولویت دسترسی به سامانه‌های دفاعی پیشرفته آمریکایی هم قرار گیرد و در مقابل واشینگتن هم انتظار ایجاد محدودیت‌هایی در معاملات عربستان با چین روسیه و سایر قدرت‌ها در زمینه‌های نظامی فناوری‌های دواک‌بردی و مسایل مرتبط با آنها داشته باشد.

البته تصویب چنین توافقی حتی در بهترین شرایط با چالش‌های بزرگی روبرو خواهد بود. آخرین باری که ایالات متحده یک پیمان دفاعی متقابل با کشوری امضا کرد در سال ۱۳۳۹ (۱۹۶۰) با ژاپن بود. افزون بر این برای تصویب چنین پیمانی در سنا به شصت و هفت رأی نیاز خواهد بود و چه بسا که با مخالفت در چندین جبهه هم روبرو شود: هم سناتورهای هوادار سیاست انزواطلبی که در هر دو طیف سیاسی آمریکا حضور دارند و هم سناتورهای بیشتر دموکرات که منتقد کارنامه عربستان سعودی در زمینه حقوق بشر و سیاست خارجی هستند. همین احتمال مخالفت است که شتاب ریاض را برانگیخته چون بنا بر محاسبه ریاض کسب رأی کافی نیازمند تلاش و فشار سیاسی یک رییس جمهور دموکرات (<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/war-peace-trip-report-middle-east-study-tour>) خواهد بود. به باور عربستان یک رییس جمهور جمهوری خواه شاید از پیمان دفاعی با عربستان بیشتر حمایت کند اما کمتر خواهد توانست رأی مورد نیاز در جناح چپ را به دست آورد. حتی اگر جمهوری خواهان در سنا بیشتر باشند.

دو قطعه دیگر از این سه گانه دیپلماتیک نیز بسیار پیچیده است. از نظر حقوقی توافق همکاری هسته‌ای ایالات متحده و عربستان (که در اصطلاح ایالات متحده به عنوان "توافق ۱۲۳" شناخته می‌شود) برای اجرایی شدن نیازی به تأیید کنگره ندارد. با این حال اگر کنگره قطعنامه مشترکی در عدم تأیید آن صادر کند می‌تواند مانع آن شود. این سناریویی است که اگر توافق یادشده شامل مفاد بحث‌برانگیزی باشد مانند اجازه دادن به سعودی‌ها برای غنی سازی اورانیوم در داخل مرزهایشان نمی‌توان احتمال آن را رد کرد. در مورد عادی سازی رابطه اسرائیل و عربستان - که بهای تعیین شده آمریکا برای رسیدن به آن توافق‌ها تلقی می‌شود - هم باید گفت اگر این روند تدریجی باشد (برای نمونه با مبادله سفیران پیش از تنظیم تعاملات اقتصادی یا گردشگری شروع شود) مزایای کلان دیپلماتیک آن در آینده نزدیک می‌تواند کاهش یابد. با وجود پیچیدگی‌های این دو توافق اما این پیمان دفاعی و در پیامد آن تقویم سیاسی ایالات متحده چالش‌هایی است که باید با زمان باقی مانده رقابت کند.

تأثیر جنگ غزه

حمله هفتم اکتبر حماس خواسته یا ناخواسته دستورکار دیپلماتیک طرف‌ها را متوقف کرد. با این حال هر سه طرف هنوز مشتاق بازگشت به میز مذاکره هستند و برای این کار مشوق بیشتری هم دارند: پیشرفت عادی سازی روابط اسرائیل و عربستان در این شرایط سخت ایران و متحدانش را برای ادعای پیروزی راهبردی در حمله شنیع حماس از بین می‌برد. این امر نه تنها برای واشینگتن و اورشلیم که برای همه کشورهای جهان عرب که به غرب گرایش دارند مهم است. بیشتر رهبران منطقه حمایت از آرمان فلسطینی‌ها نسبت به اسلام‌گرایی حماس محتاط هستند و همچنان باور دارند که تهران و نیروهای نیابتی آن تهدیدی جدی به شمار می‌روند.

پیش از هفتم اکتبر بسیاری بر این عقیده بودند که عربستان مساله فلسطین را بخشی از روند عادی سازی می‌شمارد اما این خواسته‌ای نبود که دربرگیرنده فوریت ایجاد دولت فلسطینی (<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/peace-saudi-arabia-transformative-requires-choices>) یا حتی تجدید مذاکره میان اسرائیل و فلسطینیان باشد. پس از کارزار نظامی اسرائیل در غزه

این موضوع تغییر چشمگیری داشته است. ریاض به خاطر نگرانی از افکار عمومی در داخل کشور و منطقه اکنون خواستار گام‌هایی "زمان‌بندی شده و غیرقابل بازگشت" در زمینه ایجاد دولت فلسطینی است و از روند عادی برقراری صلح خرسند نیست.

برای مثال به نظر می‌رسد رهبران عرب اصرار دارند که ایالات متحده در سرآغاز هرگونه تلاش برای صلح کشور فلسطین را حتا بدون موافقت اسرائیل به طور یکجانبه به رسمیت بشناسد. این خواسته اغلب بازتابی از بی‌صلحی اعراب نسبت به مذاکرات گذشته عنوان شده که هم زمان‌بر بود و هم در نهایت بی‌نتیجه از آب درآمد. با وجود این به احتمال بیشتر این خواسته نشان‌دهنده تمایل ریاض به بازگرداندن مذاکرات با آمریکا به مسیر اصلی خود است. سیاست‌گذاران سعودی در ظاهر نگران هستند که افکار عمومی عرب توافق عادی‌سازی روابط با اسرائیل را بدون گرفتن امتیازات عمده در مورد تشکیل کشور فلسطین تحمل نخواهد کرد. افزون بر این رهبران سعودی ظاهراً بر این باورند که نه بنیامین نتانیاهو نخست وزیر اسرائیل و نه هیچ یک از جانشینان احتمالی او با چنان امتیازاتی در آینده‌ای نزدیک موافقت نخواهند کرد چرا که افکار عمومی اسرائیل آن را پاداشی برای کشتار بی‌رحمانه هفتم اکتبر تلقی خواهد کرد. افزون بر این با وجود علاقه مشترک ریاض و واشینگتن به یک دولت اسرائیلی که بخواهد روند صلح را دنبال کند هیچ کدام مشتاق برکناری نتانیاهو نیستند چون این امر به برگزاری انتخابات منجر می‌شود و همه طرف‌ها را از مهلت‌های درنظرگرفته شده برای توافق بر سر عادی‌سازی روابط و یک پیمان دفاعی دور می‌کند. بنابراین ریاض به رسمیت شناختن یکجانبه کشور فلسطین از سوی ایالات متحده را راهحلی شرافتمندانه برای این مخمصه می‌بیند گامی عمده که نیاز به رضایت اسرائیل ندارد.

با این‌همه به رسمیت شناختن یکجانبه نه تنها قابل انجام نیست که از نظر سیاسی نابخردانه هم است. اعلام وجود یک دولت فلسطینی بدون توافق بر سر مرزها پایتخت و یا روابط امنیتی با اسرائیل می‌تواند وضعیت وخیم بین دو طرف را بدتر کند و زمینه عمیق‌تر شدن مناقشه را فراهم سازد. از دید اسرائیل نتیجه تصمیم خروج از جنوب لبنان در سال ۲۰۰۰ و از غزه در سال ۲۰۰۵ بخوبی نشان می‌دهد که حل یک معضل بدون مذاکره برای حفظ صلح بی‌نتیجه است.

گام‌های بعدی برای سیاست ایالات متحده

با وجود این موانع و محدودیت‌ها ایالات متحده دلایل زیادی برای ادامه‌ی روند دیپلماتیک پیش از هفت اکتبر (پانزده مهر) خود دارد. در واقع به همان اندازه که هفت اکتبر نشان‌دهنده تلاش محور ایران برای جلوگیری از این دستورکار بود اکنون واشینگتن دلایل بیشتری برای پیگیری آن دارد. اگرچه بحران غزه وضعیت را پیچیده کرده اما عادی‌سازی روابط اعراب با اسرائیل کماکان می‌تواند به پیشرفت صلح کمک کند. حل مناقشه اسرائیل و فلسطین نیز افزون بر توافق رسمی در مورد مرزها امنیت و موارد دیگر نیازمند روایتی از همزیستی است تا با روایت دشمنی و انتقام‌گیری حماس مقابله کند. پیمان ابراهیم گام نخست خوبی به سوی این اهداف بود و عادی‌سازی روابط اسرائیل و عربستان روایت صلح و همزیستی را با قدرت ادامه خواهد داد.

البته برای دستیابی به این امر همه طرف‌ها باید انتخاب‌های سختی انجام دهند. ممکن است ایالات متحده و اسرائیل لازم باشد بپذیرند که عربستان عادی‌سازی روابط با اسرائیل را به صورت چندمرحله‌ای انجام دهد و نه به صورت یکباره مانند موارد پیشین پیمان ابراهیم. ریاض و دیگر پایتخت‌های عربی باید بپذیرند که واشینگتن تشکیل کشور فلسطین را پیش از سنجش همه جوانب آن به رسمیت نخواهد شناخت بلکه تنها پس از کار زیاد (<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/road-peace-gaza-veteran-negotiators-plan>) در مورد امنیت حکمرانی آموزش و مسایل اقتصادی این گام برداشته خواهد شد. و همه طرف‌ها باید بپذیرند که فارغ از اینکه چقدر با جدیت برای سازش تلاش کنند دستورکار بلندپروازانه‌ی آنها ممکن است با تقویم سیاسی ایالات متحده مطابقت نکند.

اگرچه به تعویق افتادن این توافق‌ها مایه تاسف خواهد بود اما فاجعه‌بار هم نخواهد بود چرا که بعید است روند نزدیک شدن کشورهای عربی و اسرائیل به یکدیگر با هیچ اقدام سیاسی یا درگیری نظامی حتا به وحشتناکی جنگ غزه متوقف شود. این نزدیکی نشان‌دهنده اوج تغییرات بنیادین در چندین دهه اخیر است که طی آن تصورات اسرائیل و اعراب از تهدیدات حتا در شرایطی که منطقه صحنه رقابت قدرت‌های بزرگ شده و همزمان کانون توجه آمریکا به جاهای دیگر معطوف شد به هم نزدیک شده است. اکنون دو دهه است که ایالات متحده رشته‌ای از تلاش‌های بی‌صلح میان اسرائیل و فلسطین را به جریان انداخته که در مجموع روند صلح را به مسیر خود بازگردانده است. اما آنچه امروز نیاز است صبر است.

مایکل سینگ مدیر عامل و پژوهشگر ارشد برنامه لین-سوئیگ در انستیتو واشینگتن و مدیر ارشد پیشین امور خاورمیانه در شورای امنیت ملی است.





IN-DEPTH REPORTS

Options for UNRWA:

From Systemic Reform to Dissolution

مارس ٢٠٢٣ ٢١



James G. Lindsay

(/policy-analysis/options-unrwa-systemic-reform-dissolution)



BRIEF ANALYSIS

One Year of the Islamic State Worldwide Activity Map

مارس ٢٠٢٣ ٢٠



Aaron Y. Zelin ,

Ilana Winter

(/policy-analysis/one-year-islamic-state-worldwide-activity-map)



BRIEF ANALYSIS

Five Years After the Caliphate, Too Much Remains the Same in Northeast Syria

مارس ٢٠٢٣ ١٩



Devorah Margolin ,

Camille Jablonski

(/policy-analysis/five-years-after-caliphate-too-much-remains-same-northeast-syria)

TOPICS

[\(fa/policy-analysis/fraynd-slh/\)](#) فرایند صلح

[\(fa/policy-analysis/rwabt-rb-w-asrayyl/\)](#) روابط عرب و اسرائیل

[\(fa/policy-analysis/syast-amryka/\)](#) سیاست آمریکا

REGIONS & COUNTRIES

[\(fa/policy-analysis/asrayyl/\)](#) اسرائیل

[\(fa/policy-analysis/kshwrhay-hashykhlyj-fars/\)](#) کشورهای حاشیه خلیج فارس

[\(fa/policy-analysis/flstynyha/\)](#) فلسطینی ها