

بسم الله الرحمن الرحيم

فصلنامه مطالعات راهبردی

شماره ۴۳ • بهار ۱۳۸۸

صاحب امتیاز: پژوهشکده مطالعات راهبردی
مدیر مسئول: دکتر سیامک ره‌پیک
سرمدیر: دکتر سیدجلال دهقانی فیروزآبادی
دبیر: فرزاد پورسعید

تایپ و صفحه‌آرایی: پژوهشکده مطالعات راهبردی
ویراستار: فرزاد پورسعید
ترجمه به انگلیسی: حیدرعلی بلوجی
واحد اشتراک: اکبر قلی‌یان



نشانی: تهران، خیابان کریمخان، خیابان آبان جنوبی، خیابان رودسر، پلاک ۱۱
صندوق پستی: ۵۱۸۹-۱۴۱۵۵ تلفن: ۸۸۸۰۱۱۴۷ دورنگار: ۸۸۸۹۶۵۶۱
پست الکترونیک: quarterly@risstudies.org

هیأت تحریریه (بر اساس حروف الفبا)

دکتر اصغر افتخاری / استادیار دانشگاه امام صادق(ع)

دکتر امیرمحمد حاجی یوسفی / دانشیار دانشگاه شهید بهشتی

دکتر سیدجلال دهقانی / استاد دانشگاه علامه طباطبائی

دکتر سیامک ره‌پیک / دانشیار دانشکده علوم قضایی

دکتر محمود سریع‌القلم / استاد دانشگاه شهید بهشتی

دکتر سعیده لطفیان / دانشیار دانشگاه تهران

دکتر ابراهیم متقی / دانشیار دانشگاه تهران

دکتر قدیر نصری / استادیار دانشگاه تربیت معلم

دکتر احمد نقیب‌زاده / استاد دانشگاه تهران

فصلنامه مطالعات راهبردی از کلیه محققان و مترجمان محترم که علاقه‌مند به درج مطالب خویش در

این فصلنامه هستند، با رعایت شرایط زیر دعوت به همکاری می‌کند:

* مقالات در حوزه مطالعات راهبردی و مسایل ایران باشد.

* نام و نام خانوادگی مؤلف یا مترجم همراه با نشانی کامل و شماره تلفن در پایان مقاله ذکر شود.

* خلاصه‌ای از مقاله به زبان فارسی (و در صورت امکان انگلیسی) تهیه و ارسال شود.

* مقالات بر یک روی صفحه و با فاصله مناسب با خطی خوانا نوشته شود.

* طول مقالات از ۲۰ صفحه تایپی (و یا معادل دست‌نویس آن) فراتر نرود.

* در نگارش مقالات اصول علمی – پژوهشی رعایت شود.

* مطالب ارسالی بازگردانده نمی‌شود.

* فصلنامه در ویرایش مقالات پذیرفته شده آزاد است.

مطالب مندرج در فصلنامه مطالعات راهبردی بیانگر دیدگاههای پژوهشکده مطالعات راهبردی نمی‌باشد.

نقل مطالب با ذکر منبع جایز است.

کلیه حقوق برای پژوهشکده مطالعات راهبردی محفوظ است.

فهرست مطالب

مقالات علمی

مطالعات حقوقی

امنیت ملی و حقوق متهم؛ مطالعه تطبیقی آئین دادرسی
در قبال اقدامات تروریستی

۵-۴۴ حسن عالی‌پور

منافع ملی در پرتو قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه سرمایه‌گذاری خارجی
ناصر علیدوستی

۴۵-۶۴

مطالعات آمریکا

بررسی آثار بحران مالی در اقتصاد آمریکا بر اقتصاد ایران
محمد خضری

۶۵ - ۸۲

سیاست خارجی دولت دوم جورج واکر بوش در قبال ایران:
سیاست در نفوذ (۸ - ۲۰۰۴)

۸۳ - ۱۱۷

داود غرایاق زندی

مطالعات منطقه‌ای

مذاکرات سوریه و اسرائیل: مبانی، روند و پیچیدگی
دکتر سید حسین موسوی

۱۱۹ - ۱۶۲

سازمان جهانی تجارت و مسأله منطقه‌گرایی در اپک
عبدالله قنبرلو

۱۶۳-۱۸۹

نقد و بررسی کتاب

پیوند شبکه‌ای مسلمانان میانه‌رو

۱۹۱-۲۰۶

انجل راباسا و دیگران / غلامرضا خسروی

اطلاع‌رسانی

نمایه فصلنامه مطالعات راهبردی در سال ۱۳۸۷

۲۰۷-۲۲۸

فاطمه پورحسینی

امنیت ملی و حقوق متهم؛ مطالعه تطبیقی آئین دادرسی در قبال اقدامات تروریستی

تاریخ دریافت: ۱۳۸۷/۲/۱۰

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۷/۴/۴

حسن عالی پور*

چکیده

پیوند تنگاتنگ قوانین کیفری با امنیت ملی برای پیکار با اقدام‌های تروریستی، چهره مرکبی از حقوق کیفری پدید آورده که به واسطه آن، هرچند این قانون‌ها و به ویژه، مقررات شکلی آن افزاری برای بازداشتن دست‌اندازی دولت‌ها به حقوق و آزادی‌های فردی به شمار می‌آید، ولی در همان حال، وسیله‌ای است برای قدرت تا اقدامات سخت‌گیرانه و تدابیر محدودکننده به نفع امنیت ملی را مشروعیت بخشد. قوانین ضد تروریسم به بهانه اینکه تروریست‌ها، مجرمین خطرناک، سازمان‌یافته، متعصب و غیر قابل اصلاح هستند و غالباً مورد حمایت مادی و معنوی مردم یا دولت‌ها قرار می‌گیرند، آیین دادرسی سخت و محدودکننده‌ای به کار گرفته‌اند که نه تنها مظنونان تروریستی را دربرگرفته، بلکه نشانه‌های آن بر حقوق و آزادی‌های شهروندان نیز بروز کرده است.

کلیدواژه‌ها: اقدامات تروریستی، امنیت ملی، متهم یا مظنون تروریستی، آیین دادرسی کیفری

* دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی در دانشگاه شهید بهشتی، عضو هیأت علمی دانشگاه پیام نور و همکار گروه حقوق و امنیت ملی در پژوهشکده مطالعات راهبردی.

مقدمه

قواعد و اصول مربوط به دادرسی کیفری هر کشور، زبان گویایی برای سنجش میزان توجه به عدالت، آزادی‌های فردی و حقوق متهم است. در واقع، اگر بخش ماهوی حقوق کیفری برای دفاع از هنجارها و ارزش‌ها در راستای یکپارچگی جامعه و صیانت از امنیت (اعم از جان، مال، عموم و دولت) می‌کوشد، بخش شکلی آن یعنی آیین دادرسی کیفری، در جهت تضمین آزادی‌ها و حقوق افراد است تا دولت‌ها به واسطه جرایم و مجازات‌هایی که در قوانین پیش‌بینی شده، شیوه رسیدگی دلبخواه و یکجانبه در برابر متهم اتخاذ نکنند. آیین دادرسی کیفری، حساس‌ترین نقطه هنرنمایی عدالت است و با قواعد و اصول فرایندگونه پیچیده‌ای که ارایه می‌کند، در نهایت پلی ایجاد می‌کند تا سه نقطه بزه، بزهکار و کیفر به هم پیوند یابند. روشن است که در این مسیر حساس، متهم در وضعیت ایستایی قرار دارد و دادستان در حالت پویایی. ایستایی متهم به واسطه پناه‌گرفتن در سایه اصل برائت است که حصاری ترسیم می‌کند تا متهم به عنوان شهروند قابل احترام که از همه حقوقش بهره‌مند است، در حریم آن قرار گیرد و از پاسخ قهرآمیز جامعه در امان باشد، مگر اینکه اتهامش به طریق قانونی و معقول به اثبات رسد. ایستایی دادستان نیز به دلیل نمایندگی جامعه برای پیگرد بزه و بی‌تابی‌اش برای اثبات عامل وقوع جرم است. دادستان چون جزیی از دولت است، تمام امکانات را به اختیار می‌گیرد تا اتهام را به روشی معقول و با توسل به بیش‌ترین ادله که اقناع‌آور باشند، به مرحله اثبات برساند.

آیین دادرسی کیفری امروزی، نه تار و پود نظام قضایی سلطنتی است که در گذشته توسط پادشاهان و فرمان‌راناان مقرر شده باشد و نه احکام و دستورات دینی که نتوان در آن دست برد، بلکه مجموعه‌ای از اصول و قواعد است که در طول تاریخ توسط تجربه بشر حاصل شده تا وسیله‌ای باشد برای تضمین آزادی‌ها و حقوق بشر و لگامی باشد بر قدرت و نفوذ دولت‌ها. بنابراین، دادستان که وظیفه پیگرد متهم، تنظیم کیفرخواست برای مجازات وی و در نهایت اجرای مجازات صادر شده و اعاده نظم به جامعه را دارد، تابع اصول و قواعد آیین دادرسی است و فقط در سایه آن صالح به اثبات اتهام است.

چهره انسانی و فردگرایانه آیین دادرسی کیفری، در برخی موارد، تحت قوانین موقتی و اضطراری یا دستورات اشخاص، به ویژه در زمان وقوع جنگ یا ارتکاب جنایات جنگی یا جرایم علیه بشریت، دگرگون شده و به اقتضای طبع جرایم ارتكابی یا خواست محاکمه‌کنندگان، چهره سختگیرانه‌ای به خود می‌گیرد. این وضعیت، به دلیل موقتی‌بودن، تا حدی قابل دفاع است، اما زمانی که قانون آیین دادرسی به صورت فراگیر و دائمی متضمن مقررات محدودکننده و سختگیرانه علیه متهمان و افراد بیگناه باشد، به خدمت دولت درآمده و دیگر نمی‌توان از چهره فردگرایانه آن سراغ گرفت. سیاسی‌شدن یا امنیتی‌شدن آیین دادرسی کیفری، فرایندی است که در سال‌های پایانی سده بیستم و سال‌های آغازین سده کنونی با طرح آیین دادرسی افتراقی به ویژه در رویارویی با متهمان اقدام‌های تروریستی و جرایم سازمان‌یافته شکل گرفته و قوانین اکثر کشورها و حتی اسناد بین‌المللی که آهنگ پیکار با پدیده تروریسم دارند، نیز در مسیر امنیتی‌کردن مقررات رسیدگی کیفری به شکلی که فرمان‌رانی‌های خودکامه پیش از این به دنبال آن بودند، قرار گرفته‌اند.

آیین دادرسی کیفری، هرچند اقدامات تروریستی را در حد وصف مجرمانه می‌داند، اما در عمل، دولت‌ها پدیده تروریسم را فراتر از جرم معرفی کرده‌اند و علت امنیتی‌شدن آیین دادرسی نیز در همین نکته نهفته است. آنچه به شعار «جنگ با تروریسم» شهرت یافته، باعث گردیده تروریست‌ها، آن سوی جبهه جنگ معرفی شده و مبارزه با آنها از حد و اندازه مقابله با بزهکار یا دسته‌ای از بزهکاران فراتر رود. وقتی مقابله با تروریسم به سیاست‌های نخستین و اصلی دولت‌ها مبدل شود، ناخودآگاه قوانین ماهوی و شکلی نیز از این سیاست‌ها، که عموماً حول محور جنگ می‌چرخند، متأثر می‌شود. در این حالت، ایراد اتهام با عنوان اقدام تروریستی و مراحل اثبات آن و اجرای مجازات، تماماً در دست نظام عدالت کیفری نیست تا آیین دادرسی فردمدار مورد لحاظ قرار بگیرد، بلکه اقتضای مبارزه با تروریسم یا دفاع در برابر آن، قانون‌گذار را تا جایی برده که در برخی مواقع، ترجیح می‌دهد کیفری که باید طی فرایندی طولانی به اجرا گذاشته شود، توسط نیروهای نظامی و در لحظه وقوع اقدام تروریستی و یا پیش از آن اجرا شود.

قسمتی از امنیت محوری آیین دادرسی کیفری وابسته به حقوق کیفری ماهوی، به ویژه در تعریف اقدامات تروریستی و انواع آن است. تعاریف گسترده و مبهم از اقدامات تروریستی و توسعه مصادیق آن که در قوانین ضد تروریسم بیشتر دولت‌ها دیده می‌شود، به روشنی این نکته را بیان می‌کند که دولت‌ها تروریسم را جابگزین جنگ کرده‌اند و تمایل به قراردادن کلیه عناوین مجرمانه علیه امنیت ملی و عمومی در ذیل اقدامات تروریستی را دارند.^(۱) با این وصف، اقدامات تروریستی با رنگ و لعاب جرم در سطح ملی و تجاوز سرزمینی در سطح بین‌المللی، به پدیده پیچیده و قابل تأمل تبدیل شده که نه تنها از حصار چارچوب قانونی - قضایی موجود خارج شده، بلکه باعث شکل‌گیری سیستم رسیدگی افتراقی شده که وجه افتراق آن با نظام کلی دادرسی، در امنیتی‌بودن دادرسی نسبت تروریست‌هاست.

این معلول‌ها، البته تابع علتی است انکارناپذیر به نام تروریسم که نه تنها امنیت دولت‌ها را به مخاطره می‌اندازد، بلکه تهدیدی جدی علیه حقوق بشر و به ویژه حق حیات به شمار می‌رود.^(۲) با توجه به اینکه، بیش از نود درصد قربانیان اقدامات تروریستی را شهروندان بی‌گناه تشکیل می‌دهند^(۳)، دولت‌ها نیز به این باور رسیده‌اند که هدف اولیه آنها از مبارزه با تروریسم، حمایت از حقوق بشر و توسعه آزادی‌های فردی است. این سیاست که توأم با قانون‌گذاری‌های مکرر است، نه تنها بر تحدید آزادی‌ها توسط دولت تا حدودی سرپوش می‌گذارد، بلکه تروریست‌ها را همواره دشمن حقوق بشر معرفی می‌کند، گویی تروریست‌ها انسان نیستند تا از حقوق بشر بهره‌مند باشند.^(۴) در نتیجه، امنیت دولت و امنیت افراد به همراه سیاست‌های خاصی که دولت‌ها از بزرگنمایی تروریسم دنبال می‌کنند، چهره خشن و سرکوبگرانه‌ای از مقررات کیفری ماهوی و شکلی در مقابله با تروریست‌ها به تصویر کشیده است.

با اذعان به اینکه امنیتی‌شدن منحصر به رسیدگی به دسته‌ای خاص از جرایم است نه کل جرایم، در این مقاله، با رویکرد تطبیقی به نحوه رسیدگی به اتهام اقدام تروریستی در قوانین برخی کشورها و همچنین، اسناد بین‌المللی پرداخته می‌شود و در ضمن این مباحث، قوانین و مقررات ایران نیز مورد بحث قرار خواهند گرفت.

گفتنی است بخشی از مقررات شکلی از سوی خود کشورها و بخشی دیگر از سوی شورای امنیت به کشورها پیشنهاد شده که این پیشنهادات، خود یکی از برجسته‌ترین الگوهای امنیتی کردن پدیده تروریسم است. همین‌که بخشی از سیاست‌های شورای امنیت در پیکار با تروریسم است و در این زمینه نیز بر نظام قانون‌گذاری، دادگاهی و اجرایی کشورها اثر می‌گذارد، امنیتی کردن در آغاز رویکرد جهانی یافته و کم‌کم چهره درون‌سرزمینی به خود می‌گیرد. بنابراین، برخی دولت‌ها هرچند بر پایه مردم‌سالاری آزادی‌خواه بنیاد گرفته‌اند، زیر تأثیر پیشوایی شورای امنیت و برخی کشورهای قدرتمند و نیز دگرگونی‌های جهانی، از سیاست کیفری و بازدارنده پیشین خود رو گردانده و به سیاست کیفری و بازدارنده سختگیرانه کشورهای نامردم‌سالار رو می‌کنند.

امنیت‌گرایی حقوق کیفری شکلی، تعبیر کاستی‌داری است؛ چه تنها به آیین دادرسی کیفری، یعنی از زمانی که بزه تروریستی رخ می‌دهد و پیگرد متهمان آن آغاز می‌گردد، می‌پردازد؛ در حالی که بخشی از چاره‌اندیشی‌های شکلی، چهره پلیسی و نظارتی دارد که به کارگیری این تدبیرها برای پیش از رخ دادن بزه تروریستی است و در نتیجه، داخل در فرایند رسیدگی کیفری نیستند. در عین حال، چون تدبیرهای کنترل و نظارت برای بازداشتن از بزه است و مجریان آن یعنی پلیس، هم بازوان عدالت کیفری به شمار می‌روند و هم اقداماتشان در راستای بزه است، در این بند با چشم‌پوشی از جدایی میان اقدامات پیش‌گیرانه پلیس و آیین دادرسی، هر دو زیر عنوان حقوق کیفری شکلی آورده شده است. با این حال، از منظر امنیتی، جدایی میان تدبیرهای پیش‌گیرانه و فرایند رسیدگی در این است که تدبیرهای پیش‌گیرانه یا نظارت و کنترل و سخت‌گیری برخاسته از آن، تنها بر شهروندان بار می‌گردد و همه آنها همچون مظنون پنداشته می‌شوند. به سخن دیگر، نسبت به شهروندان، مفهوم امنیتی کردن در همین گام نظارت و کنترل است، وگرنه در فرایند رسیدگی، سخت‌گیری نسبت به کسانی است که یا متهم به بزه تروریستی هستند یا به جهت انجام این بزه محکوم شده‌اند. در عین حال، باید دانست امنیتی کردن تا پیش از صدور حکم قطعی نسبت به بزه تروریستی است. در آن زمان، چون متهم، شهروند دارای حقوق و آزادی به شمار می‌رود، وضعیتش همانند هنگام پیش از ارتکاب بزه است. بنابراین، از جهت نادیده گرفتن حقوق افراد و قربانی کردن آزادی‌ها،

جدایی آشکار میان تدبیرهای پیش از بزه و راهکارهای پس از آن وجود ندارد. در عین حال، پس از محکوم شدن فرد به پذیرفتن کیفر بزه تروریستی، وی شهروند بیگناه به شمار نمی‌رود، ولی روزه‌ای نیست تا با پیش کشیدن آن، هرگونه سخت‌گیری و تنگ‌نظری نسبت به وی اجرا گردد.

نظارت و کنترل

نظارت و کنترل، تدبیرهایی است برای پیش‌گیری از رخ دادن اقدام‌های تروریستی. این چنین اقدام‌هایی، پیش از انجامیدن رفتار و در راستای برهم‌زدن پیش‌زمینه‌های ارتکاب رفتار خشونت‌آمیز از رهگذر چاره‌اندیشی‌های بایسته است. برجستگی نظارت و کنترل، به این دلیل است که بیشترین تنگناها و سخت‌گیری‌ها نسبت به اقدام تروریستی، در مرحله پیش از انجام آن است و چون هنوز رفتار مجرمانه ارتکاب نیافته تا متهم به اقدام تروریستی پیگرد شود، می‌توان گفت همه افراد زیر گمان پلیس بوده و در مکان‌ها یا زمان‌های ویژه، تحت کنترل آشکار یا پنهان قرار می‌گیرند. به همین دلیل، تدبیرهای پیش‌گیرانه در قانون‌های ضد تروریسم، چهره دیگری از پلیسی کردن جامعه است. این پلیسی کردن، تنها چهره درون‌سرزمینی ندارد، بلکه در کشورهای اروپایی، رنگ فراسرزمینی به خود گرفته است. پس از یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱، شورای اروپا «طرحی را مورد تأکید قرار داد که در آن به اهمیت کنترل تروریسم در سطح بین‌المللی اشاره شده بود. برای تسریع و تقویت همکاری قضایی و پلیسی، به ویژه از طریق معرفی و ارایه حکم جلب اروپایی، سازمان ضد تروریستی در یوروپل ایجاد شده است که موجب افزایش تبادل اطلاعات بین اتحادیه اروپا و آمریکای شمالی شده و تبادل اطلاعات را به اولویت تبدیل کرده است.» (۵)

نظارت و کنترل یا اقدام‌های پیش‌گیرانه، گامی از رسیدگی کیفری به شمار نمی‌رود؛ زیرا چرخه‌های دستگاه دادگری کیفری از زمان ارتکاب جرم به حرکت در می‌آیند، ولی اقدام‌های پیش‌گیرانه از آن‌رو که می‌تواند قرینه یا مدرکی برای اثبات جرم و انتساب آن به کس یا کسان ویژه‌ای (در صورت رخ دادن اقدام تروریستی) به حساب آیند و همین‌طور، چون این‌چنین اقدام‌ها در صورت اجازه‌دادن قانون باید با مجوز قضایی باشد، در فرایند کیفری بی‌تأثیر

نیستند. افزون بر این، نظارت و کنترل، بیشتر نقطه آغاز وارد ساختن اتهام و پیاده کردن سختگیری‌ها از سوی ضابطان دادگاه و مأموران امنیتی بر ضد شهروندان است که بررسی آنها باید در زیرمقرره‌های شکلی انجام گیرد. راهکارهای نظارتی و کنترل، از این‌رو، برجسته و پرسش‌برانگیز است که نسبت به همه شهروندان یا بخش گسترده‌ای از آنها بار می‌شود که برجسته‌ترین آنها عبارتند از:

۱. گردآوری اطلاعات

گردآوری اطلاعات که یکی از کلیدی‌ترین شیوه‌های فیروزی دولت‌ها در جنگ یا در چگونگی برقراری پیوند با کشورها به شمار می‌رود، چهره مثبت جاسوسی است که در همان کشورها اگر توسط بیگانه ارتکاب یابد، از بزرگترین بزه‌ها خواهد بود. از منظر امنیت ملی، جاسوسی به همان اندازه که به زیان یک کشور است، به همان اندازه، می‌تواند به سود کشور دیگر که جاسوسی برای آن انجام گرفته، باشد. کشورها در طول تاریخ پیش از رویارویی نظامی، همواره با افزار جاسوسی به کارزار هم رفته‌اند و در این میان، جاسوسی را کلید نگهداری امنیت ملی در نظام پیش‌بینی‌ناپذیر روابط دولت‌ها دانسته‌اند. برای نمونه، ایالات متحده آمریکا با هدف نگهداری امنیت ملی و با تصویب قانون امنیت ملی در سال ۱۹۴۷، سازمان گردآوری اطلاعات مرکزی (سیا) را بنیان نهاد که وظیفه نخستین آن گردآوری و بررسی اطلاعات و دادن گزارش به دولت آمریکاست.

گردآوری اطلاعات، امروز بیشتر در خدمت شناسایی تروریست‌ها قرار گرفته تا دولت‌های بیگانه. بر پایه قانون میهن‌پرستی ایالات متحده و به ویژه در ماده دوم این قانون، افزایش اختیارات گردآوری اطلاعات و مرکزهای متصدی آن، یکی از شیوه‌های مهم برای پیکار با تروریسم (به ویژه تروریسم بین‌المللی) شناخته شده است. برای آسان‌بودن گردآوری اطلاعات از تروریست‌ها، تدبیرهای گوناگونی گزینش می‌شود. برای نمونه، در اتحادیه اروپا، میزان نگهداری داده‌ها و اطلاعات، افزایش یافته و همکاری پلیس و دست‌اندرکاران گردآوری اطلاعات نیز گسترده شده است.

یکی از شیوه‌های نوین برای گردآوری اطلاعات، بهره‌گیری از فناوری اطلاعات است. روش رمزنگاری^۱ در محیط رایانه، هم تلاش در نگهداری اطلاعات مرتبط با امنیت ملی دارد و هم می‌تواند اطلاعاتی از تروریست‌ها را به دست آورد. پنهان‌نگاری یا رمزنگاری، روش کدگذاری اطلاعات در حین انتقال آنهاست تا دوراندیشی‌های بایسته برای دست‌نیافتن به آنها فراهم شود. در آغاز، این شیوه توسط آژانس امنیت ملی آمریکا برای پاسداری از اطلاعات امنیت ملی فراهم گردید، ولی در دنباله، بر پایه دستورالعمل تصمیم‌گیری در مورد امنیت ملی مشهور به ان اس دی دی ۱۴۵^۲، آژانس «با نام امنیت ملی یا نگهداری از داده‌های حساس مبادرت به کنترل رمزنگاری داده‌های کسان نمود، بدون آنکه دسته‌بندی روشنی از داده‌های مورد کنترل پیشنهاد دهد.»^(۶)

در انگلستان نیز نهادی به نام نظارت خبرگیرانه^۳ برای جاسوسی از کسان خطرناک به ویژه تروریست‌ها بنیاد گرفته که به عنوان مدل سیاست‌گذاری در زمینه اطلاعات شناسانده شده و نخستین بار در سال ۲۰۰۰ با توجه به مدل گردآوری اطلاعات ملی انگلستان^۴ و در زیر آن پدید آمد. در این مدل، «فرایندی سه‌مرحله‌ای برای بررسی اطلاعات در راستای پیش‌گیری یا کاهش بزه‌ها و پیکار با باندهای جنایی پیش‌بینی شده است: گام نخست کنکاش و بررسی محیط جنایی از سوی مدیریت عالی گردآوری اطلاعات، گام دوم شناساندن آگاهی‌های به دست آمده از سازمان‌های جنایی به نهادهای تصمیم‌گیر و گام سوم، بهره‌گیری از تصمیم‌های نهادهای پیش‌گفته برای پیش‌گیری یا کاهش بزه. همانند نهاد بالا در سایر کشورها مانند ایالات متحده، استرالیا و کانادا نیز بنیاد گرفت.»^(۷)

در برخی کشورها، گردآوری اطلاعات از بزه‌هایی مانند بزه‌های تروریستی یا بزه‌های سازمان‌یافته، در اندازه چالش‌های بزرگ امنیت ملی نیست تا مأموران دولت آزادانه بخواهند آن را انجام دهند. طبق ماده ۸ قانون امنیت انسانی فیلیپین، مصوب ۲۰۰۷، «اقدام‌های مربوط به گردآوری اطلاعات باید با درخواست کتبی از دادگاه پژوهش انجام گیرد. دستور دادگاه بر شنود یا ضبط اطلاعات دربردارنده چهار چیز است: اطلاعات مظنون، مشخصه‌های اداره پلیس

1. Cryptography

2. NSDD 145 (National security decision directive)

3. Intelligence led policing

4. National Intelligence Model

یا مأموران، بزه یا بزه‌هایی که انجام یافته یا در حال انجام است یا اینکه برای پیش‌گیری از ارتکاب آن باید اقدام انجام گیرد و در پایان، مدت زمانی که برای گردآوری اطلاعات بایسته است.^۸ مقررات کیفری فرانسه برای پیش‌گیری از رخ دادن بزه تروریستی، به پلیس این اجازه را داده تا «در یک دوره معین بتواند آگاهی‌هایی (اطلاعات) درباره کسی که ممکن است تهدید سیاسی یا امنیتی بر ضد دولت باشد، گردآوری کند.»^(۸)

در ایران، مسئول گردآوری اطلاعات از تروریست‌ها، وزارت اطلاعات است که این وظیفه را می‌توان از اطلاق ماده ۱۰ قانون تأسیس وزارت اطلاعات مصوب مرداد ۱۳۶۲ فهمید. بر پایه بند ب این ماده، یکی از وظیفه‌های وزارت اطلاعات «کشف توطئه‌ها و فعالیت‌های براندازی، جاسوسی، خرابکاری و اغتشاش علیه استقلال و امنیت و تمامیت ارضی کشور و نظام جمهوری اسلامی ایران است.»^(۹)

۲. ضبط گفت‌و شنیدها و کنترل نامه‌ها

یکی از راههای پیش‌گیری از اقدامات تروریستی، گسستن ریسمان پیوند میان تروریست‌ها با یکدیگر یا با پشتیبانان و طرفداران آنهاست. برای به گوشه راندن تروریست‌ها یا شناسایی آنها، قانون‌گذاران اختیارات گسترده‌ای به دولت‌ها در زمینه ضبط مکالمات و کنترل نامه‌ها داده‌اند. ضبط و کنترل گفتگوها و نامه‌ها، دربردارنده افزارهای گفتاری و نوشتاری و دیداری مانند نامه، تلفن و اینترنت است. این شیوه در بیشتر قوانین ضد تروریسم پیش‌بینی شده است؛ از جمله ماده ۲۰۱ قانون میهن‌پرستی آمریکا، افزون بر اصلاح برخی قانون‌های پیشین، به صورت گسترده‌ای شنود مکالمات بی‌سیم، شفاهی و الکترونیکی را روا دانسته است. همین‌طور، ماده ۲۱۰ همین قانون، به مقام‌های پیگرد حق شنیدن یا دیدن تلفن‌ها، اطلاعات ثبت‌شده کاربران توسط ارائه‌دهندگان خدمات اینترنتی (رسا)^۱ مانند گونه اشتراک یا اندازه خدمات ارائه‌شده و منبع‌های پرداخت هزینه‌های خدمات اینترنتی و آدرس‌های پروتکل اینترنتی را دارند.

1. Internet service provider

طبق ماده ۶ قانون امنیت هوایی آلمان، مأموران برای کشف اقدامات تروریستی، اختیار گشودن داده‌های شخصی را دارند. بر پایه ماده ۷ قانون امنیت انسانی فیلیپین، «مأموران دولتی با وجود قانون ضد استراق سمع، با مجوز کتبی دادگاه پژوهش می‌توانند با به کارگیری هر حالت، شکل، نوع یا سنخ از ابزار و تسهیلات الکترونیکی، ارتباطات، پیام‌ها، مکالمات، مباحثات، گفت‌و شنیدها و نوشته‌های سازمان‌های تروریستی از قبل اعلام شده یا سازمان‌ها و افراد مشکوک به ارتکاب تروریسم یا تبانی برای ارتکاب آن را شنود یا دریافت یا ضبط کنند.» البته، این ماده، شنود یا دریافت اطلاعات از کسانی که بسته به شغلشان باید اطلاعاتشان پنهان بماند، مثل پزشکان و بیماران یا وکیلان و موکلان را مستثنی کرده است.

بر پایه قانون تنظیم اختیارات بازپرسی انگلستان، مصوب ۲۰۰۰، مأموران دولت به بهانه بایسته‌های امنیت ملی، می‌توانند به فراگیری یا افشای داده‌های ارتباطی (ماده ۲)، گردآوری اطلاعات از داده‌های در حال تراکنش (ماده ۲۸) و انجام جاسوسی‌های سرزده دست زنند.

کنترل نامه‌ها، پیام‌ها، تلفن‌ها و موج‌های اطلاع‌رسان، برجسته‌ترین بخش افزایش اختیارات پلیس و ضابطین دادگستری است و چون همراه با رویارویی پلیس با شهروندان نیست، بیشتر از دیگر راهکارها پذیرفته شده است. در قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور کیفری مصوب ۱۳۷۸، ملاحظه، تفتیش و بازرسی مراسلات پستی، مخابراتی صوتی و تصویری مربوط به متهم، در صورتی جایز است که برای کشف جرم لازم باشد و با دستور مقام قضایی انجام شود. در عین حال، طبق تبصره ماده ۱۰۴، محدوده کنترل تلفن افراد با دو اصطلاح مبهم و تعریف نشده امنیت کشور و حقوق اشخاص، گسترده و عنان‌گسیخته است. طبق این تبصره، کنترل تلفن افراد جز در مواردی که به امنیت کشور مربوط است و یا برای احقاق حقوق اشخاص به نظر قاضی ضروری تشخیص داده شود، ممنوع است.

۳. بازرسی مبادی ورود و خروج

دولت‌ها برای پیکار با تروریسم، چه در قانون و چه در عمل، بیشترین توجه و حساسیت خود را متوجه اتباع خارجی یا اتباعی که اصالتاً اهل کشور دیگر باشند، کرده‌اند. قانون میهن پرستی ایالات متحده، برچسب تروریست را بیشتر بر اتباع خارجی می‌زند تا شهروندان

خودی، به حدی که با واژگان به ظاهر حمایت‌گونه، در قسمت نخست ماده ۱۰۲، آمریکایی‌های عرب، آمریکایی‌های مسلمان و آمریکایی‌های اهل جنوب آسیا را برخوردار از پشتیبانی قانون‌گذار دانسته و این شیوه قانون‌گذاری، نه تنها حساسیت را نسبت به این بخش از جمعیت آمریکا افزایش می‌دهد، بلکه در رفتار، این جمعیت را متهم به تروریسم دانسته و تروریست‌ها را از میان این افراد جستجو می‌کند.

دیدگاه نابرابر دولت‌هایی که سیاست‌های ضد تروریستی را دنبال می‌کنند نسبت به برخی گروه‌ها، ملیت‌ها و کیش‌ها، زمینه را برای کنترل شدید در مبادی ورود و خروج، به ویژه در فرودگاه‌ها فراهم ساخته است. بازرسی بدنی آشکار، تفتیش افزارها، بررسی بارها، انگشت‌نگاری، ایستاندن کوتاه‌مدت در جایی ویژه، منتظر گذاشتن، پیگرد نامحسوس در فرودگاه‌ها یا حتی بازداشت که برخی آن را بازداشت پیش‌گیرانه^۱ نامیده‌اند، (۱۰) از جمله اقدام‌های سختگیرانه دولت‌ها نسبت به مسافری است. رویداد ۱۱ سپتامبر و رخداد‌های پیش از آن، حساسیت بیش از حد دولت‌ها به امنیت هوایی را موجب شده، به گونه‌ای که طبق بخش ۱۰۷ قانون امنیت هوایی آمریکا مصوب ۲۰۰۱، در مورد آموزش کارکنان هواپیما، مدیر اداره هوایی فدرال مکلف است به منظور تأمین امنیت هواپیما از کارشناس تروریسم بهره ببرد.

رفتار سختگیرانه ایالات متحده نسبت به ایرانیان در فرودگاه‌های این کشور و انجام اقدام‌هایی مانند انگشت‌نگاری و توقیف، قانون‌گذار ایران را به مقابله به مثل سوق داد که نتیجه آن، تصویب قانون لزوم بازرسی و انگشت‌نگاری از اتباع آمریکایی در مبادی ورودی کشور در آبان ۱۳۸۵ شد. طبق این ماده واحده، «دولت موظف است از کلیه اتباع آمریکایی در مبادی ورودی کشور و صدور روادید متناسب با رفتار آمریکا، بازرسی و انگشت‌نگاری نماید.»

۴. افشای اطلاعات

افشای اطلاعات، وظیفه نهادهایی است که با توجه به تکلیف قانون یا چگونگی فعالیت‌هایشان، از ارایه اطلاعات به مراجع امنیتی و قضایی خودداری می‌کنند. افشای اطلاعات جدا از آگاهانیدن بزه است. افشای اطلاعات ناظر به رفتار اشخاص یا نهادهایی است که قانوناً

1. Preventive Arrest

نباید اطلاعات را بازگویه کنند، اما اعلام اطلاعات درباره بزه، یکی از جهت‌های آغاز پیگرد بزه است. این وظیفه، در برخی کشورها مانند ایران (مگر در موارد استثنایی مانند ماده ۶۰۶ قانون مجازات اسلامی نسبت به مدیران ادارات) (۱۱) بر عهده وجدان شخص نهاده شده تا رخ دادن بزه را به ضابطین دادگستری یا دادسرا آگاهی دهد و در برخی کشورها مانند فرانسه، وظیفه قانونی اشخاص است که وقوع جرم یا موقعیت مشرف به وقوع آن را آگاهی دهند و چنانچه این فرمایش قانون را واگذارند (ترک فعل)، مرتکب جرم و سزاوار کیفر خواهند بود.

برای پیکار با بزه‌های تروریستی و به ویژه، به منظور جلوگیری از کمک مالی به تروریست‌ها و نظارت همه‌سویه بر تراکنش‌های پولی و بانکی و پیش‌گیری از پول‌شویی که برجسته‌ترین منبع تأمین مالی تروریست‌ها به شمار می‌رود؛ قانون‌گذار نه تنها رازداری بانکی را روا ندانسته که بانک‌ها را مکلف به شناسایی مشتریان خود و آگاهی‌دادن جابه‌جایی‌های پولی گمان‌آور کرده است. البته، افشای اطلاعات محدود به اطلاعات مالی و بانکی نیست و به هر گونه اطلاعات مرتبط با اقدامات تروریستی تسری دارد. بر پایه ماده ۱۹ قانون ضد تروریسم، بزه و امنیت مصوب ۲۰۰۱ انگلستان، «هرگونه تکلیف رازداری در پیوند با اطلاعات ضبط شده نزد واحد درآمد‌های داخلی زایل گردیده و افشای این گونه اطلاعات به منظور انجام بازجویی‌ها و یا رسیدگی‌های کیفری و یا با قصد آسان‌سازی اجرای مسؤولیت‌های اطلاعاتی توسط سازمان‌های دولتی ذیربط مجاز شناخته شده است.»

پیگرد و بازپرسی

گردش کار رسیدگی به بزه، با کشف آن آغاز می‌شود، ولی رخ دادن هر بزه‌ی با کشف آن پیوستگی ندارد. بخشی از بزه‌ها در جهان بیرونی رخ می‌دهند، ولی به شئون‌های گوناگون کشف نمی‌شوند که به لحاظ آماری، بدان‌ها رقم سیاه بزهکاری گفته می‌شود. با این حال، این رقم در پیوند با بزه‌های تروریستی بسیار پایین است. تروریست‌ها خشونت یا تهدید به آن را افزار پیشبرد هدف‌های خود می‌دانند و از این‌رو، پیش از اقدام تروریستی و عمدتاً پس از آن، پیوند علیت میان خشونت یا تهدید رخ داده با خود را آگاهی می‌دهند. بنابراین، دست‌اندرکاران دستگاه عدالت کیفری، وقت و هزینه چندانی برای کشف بزهکار صرف نمی‌کنند. در برابر،

پیچیدگی‌ها و دشواری‌های دادرسی، با پیگرد متهم یا متهمان آغاز می‌شود و تا پایان فرایند رسیدگی ادامه می‌یابد؛ زیرا عامل‌هایی همچون دشواربودن دستگیری تروریست‌ها، همکاری نکردن آنها با مأموران دولت در صورت دستگیرشدن، تهدید گواهان، تهدید دادرسان و بی‌تأثیر بودن اجرای کیفرها، سبب شده فرایند رسیدگی درباره این دسته از مرتکبان، از هدف‌های خود دور شود و دولت‌ها را به پیش‌بینی فرایند سخت‌تر و با شتاب‌تر وادارد.

سختگیری نسبت به متهمان اقدام‌های تروریستی، برداشتن گشاده‌رویی‌های آیین دادرسی کیفری است، وگرنه چنین نیست که همه گزاره‌ها و قاعده‌های شکلی درباره اینان، جداگانه باشد. بنابراین، سختگیری‌های همگانی که در فرایند رسیدگی نسبت به همه متهمان روا داشته می‌شود، در معنای برخورد بد با متهمان اقدام‌های تروریستی نیست. برای نمونه، «اطلاعاتی که به متهم منتقل می‌شود، باید درباره افعال مادی و نیز توصیف حقوقی این افعال باشد، فارغ از آنکه در آغاز بیان منشأ خبری، ادله جرم ضروری به نظر رسد. کتمان حقایق مانند پنهان نگهداشتن هویت شاهدان و مطلعان در بدو تحقیقات، مشروط بر اینکه مقام قضایی اعتبار و ارزش اظهارات آنان را تأیید کند و دلایل دیگری نیز بر بزهکاری متهم دلالت نماید، نقض حق آگاهی از اتهام و دلایل آن محسوب نمی‌شود.» (۱۲) در کنار این تنگناهای همگانی، برخی سختگیری‌ها صرفاً برای متهمان به بزه‌های تروریستی است که افزون بر اینکه توسط قانون پیش‌بینی شده‌اند، مجریان قانون نیز در این سختگیری‌ها بی‌تأثیر نیستند. همچنانکه درباره مظنونان به تروریسم در زندان گوانتانامو گفته شده که اینان «از دسترسی هر مرجع قانونی خارج‌اند و از این‌رو، با آنها رفتاری می‌شود که زندانبانان با توجه به شرایط تشخیص می‌دهند.» (۱۳)

برجسته‌ترین شیوه‌های سختگیرانه در مرحله پیگرد و بازرسی عبارتند از:

یک. بازداشت بی‌مدت و رواداشت شکنجه

بازداشت موقت، سنگین‌ترین قرار تأمینی است که برای بزه‌های مهم صادر می‌شود. همسانی این قرار با کیفر زندان، سبب شده از یک سو، مدت آن کوتاه و در هر حال کمتر از اندازه حبس بزهی باشد که متهم به دلیل ارتکابش در بازداشت است و از سوی دیگر، در

صورت محکوم شدن متهم، مدتی که در بازداشت بوده را از اندازه حبسی که دادگاه برای وی تعیین کرده، می‌کاهند. بازداشت نسبت به متهمان بزه تروریستی، در اندازه کیفر زندان یا حتی بدتر از آن می‌نماید.

در عنوان بخش ۴۱۲ قانون میهن پرستی، از عنوان کلی «بازداشت اجباری مظنونان به اقدام تروریستی» یاد شده، ولی در درونمایه این بخش، در گام نخست به اصلاح قانون مهاجرت و تابعیت آمریکا پرداخته شده و از رهگذر آن، مظنون به اقدام تروریستی یک شخص بیگانه است و در گام دوم، بازداشت مظنون بیگانه، دارای مدت نیست و در گام سوم نیز این بازداشت فقط به مظنونان اقدام تروریستی بار نمی‌شود، بلکه دربردارنده همه بیگانگانی است که به گونه‌ای با عملیات تروریستی پیوند دارند و چه بسا خود، مرتکب بزه تروریستی نشده باشند.

در قانون ضد تروریسم، بزه و امنیت انگلستان مصوب ۲۰۰۱، وزیر کشور اجازه بازداشت بدون مدت مظنون تروریستی را داشت. بر پایه این قانون، «تروریست بین‌المللی، کسی است که وزارت کشور به طور معقول پی ببرد که وی برای انگلستان تهدیدآور است.» (۱۴) دولت‌ها حتی در جایی که قانون، رویارو با آزادی‌ها تشخیص داده می‌شود، کمتر می‌پذیرند از بازداشت محدود بهره بگیرند. برای نمونه، «اختیارات بازداشت نامحدود که در قانون ضد تروریسم جرم و امنیت ۲۰۰۱ ذکر شده است، مغایر با کنوانسیون اروپایی حقوق بشر اعلام و مردود شناخته شد. با این وجود، دولت اعلام کرده است قواعد اخیر باید تا زمانی که قانون مورد تجدید نظر قرار بگیرد، لازم‌الاجرا باقی بماند.» (۱۵) فراتر از همه اینکه، در قانون ضد تروریسم ۲۰۰۱ انگلستان، «مظنونی که تحت بازداشت قرار می‌گیرند با هیچ‌گونه اتهام خاصی مواجه نمی‌شوند و همه دلایل علیه آنها ارایه نمی‌شود. به علاوه، فرصت رد دلایل نیز به آنها داده نمی‌شود.» (۱۶)

مظنون محوری را می‌توان بدترین چهره قوانین ضد تروریسم دانست. این ویژگی یادآور دوران اثبات بزه از رهگذر شانس و گمان است. یافتن شانس تروریست‌ها، فرجامی مگر دودسته کردن شهروندان به خودی و غیرخودی و سرکوب بیگانگان ندارد؛ تا جایی که درباره قوانین ضد تروریسم می‌توان همچون فوکو به یاد کیفرهای دوره کلیسا افتاد:

«این ظن وجود داشت که این آیین که به جرم پایان می‌بخشید، خود خویشاوندی‌های مشکوکی با جرم داشته باشد. به عبارتی، اگر نگوییم این آیین در وحشی‌گری از خود جرم پیشی می‌گرفت، دست کم با آن برابری می‌کرد و تماشاگران را به درنده‌خویی و وحشیگری‌ای که می‌خواست آنها را از آن باز دارد، عادت می‌داد. فراوانی جرم‌ها را به تماشاگران نشان می‌داد. جلاد را به مجرم و قاضی را به جنایتکار شبیه می‌کرد و در واپسین لحظه زندگی محکوم، نقش‌ها را وارونه می‌کرد و محکوم تعذیب‌شده را به فردی مورد ترحم یا تحسین بدل می‌ساخت.» (۱۷)

قانون‌های ضدتروریسم، به روشنی شکنجه متهم به بزه تروریستی را روا ندانسته‌اند، ولی متهمی که در بازداشت است از شکنجه بی‌بهره نیست، به ویژه در جایی که این شیوه برای شناساندن همکاران متهم و پیش‌گیری از رخداد تروریستی آینده باشد. (۱۸) هرچند، هم در قوانین داخلی و هم در سند‌های حقوق بشری، شکنجه در هر حال باز داشته شده است و حقوقدانان نیز آن را همچون «شری دانسته‌اند که نه تنها غیر اخلاقی است، بلکه اجرای آن به هیچ‌رو عذرپذیر نیست.» (۱۹)، ولی از دید حقوق بین‌الملل عرفی، «شکنجه برای جلوگیری از یورش تروریستی جدی و رخ‌دانی (قریب‌الوقوع) روشن نمی‌سازد که میان دو قاعده آمره^۱، کدام‌یک باید برتری داده شود؟» (۲۰): یکی شکنجه‌ندادن و دیگری ضرورت.

در حقوق کیفری، حالت ضرورت، به معنای انجام بزه است برای جلوگیری از خطر برجسته‌تر. این حالت، بسته به این اصل است که بزه ارتکاب‌یافته باید با خطر هم‌سنجی داشته یا از آن کوچک‌تر باشد و نیز به انجام بزه برای زدودن خطر نیاز باشد. به سخن دیگر، بتوان با بزه، بی‌گمان از رخ‌دادن خطر جلوگیری کرد. در عین حال، این ویژگی‌ها برای جلوگیری از بزه تروریستی در آینده، پذیرفتنی نیست؛ چه «شکنجه‌گر نمی‌تواند مطمئن گردد بزه‌دیده وی (متهم

1. Jus Cogens

بر پایه ماده ۵۳ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین درباره حقوق معاهدات، قاعده آمره، قاعده الزام‌آور حقوق بین‌الملل عام می‌باشد که از سوی جامعه جهانی در کل پذیرفته شده و تخطی از آن ممکن نیست و نمی‌تواند تغییر کند، مگر با قاعده جدید حقوق بین‌الملل که دارای همان ویژگی آمره‌بودن است.

بزه تروریستی) به راستی دارای آگاهی‌هایی (اطلاعات) است که نیازش دارد یا اگر دارد به راستی این آگاهی‌ها را به شکنجه‌گر خواهد داد و اگر هم داد، آگاهی‌های داده‌شده، راست است.» (۲۱) افزون بر این، شکنجه، سازگاری با خطر رخداد تروریستی در آینده ندارد، زیرا آنچه قرار است در آینده رخ دهد، همگی پوشیده و سربسته است و چه بسا این خطر از ریشه رخ ندهد، در حالی که بزه که همان شکنجه است، ارتکاب یافته است. این خود می‌رساند که ضرورت شکنجه نسبت به مظنون بزه تروریستی، گمانی است نه یقینی. همچنین، مظنون تروریستی، اگر هم به درستی عضوی از گروه تروریستی باشد، کمتر خرسند می‌شود تا پا از آرمان‌های گروه خود پس کشیده و زیر شکنجه آگاهی‌هایی از برنامه‌های گروه در دسترس شکنجه‌گر بگذارد. بنابراین، شکنجه نیز راهکار مناسبی برای تروریست‌های ستهنده و آرمان‌گرا نیست.

در پرونده ارتش آزادی‌خواه ایرلند در برابر دولت انگلستان، انگلیسی‌ها شماری از ایرلندی‌ها را فراتر از آنچه بایسته بود، در بازداشت نگه داشته بودند. ایرلندی‌ها بر پایه ماده ۵ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، خواهان رسیدگی پرونده در دیوان اروپایی حقوق بشر شدند. دیوان نه تنها رفتارهای ایرلندی‌ها را غیر انسانی خواند، بلکه عملکرد انگلیسی‌ها را به سه دلیل پذیرفت:

«نخست، ارتش آزادی‌خواه ایرلند، سازمان نظامی پنهان و غیر قانونی است که به فعالیت‌های غیر دستوری اقدام کرده است. دوم، اگر هم خشونت به خودی خود برجستگی کافی برای توجیه وضعیت اضطراری که تهدیدی بر بود یک ملت باشد، ندارد، ولی افزایش هشداردهنده کنش‌های تروریستی ایرلندی‌ها از پاییز ۱۹۵۶ تا نیمه نخست ۱۹۵۷، این برجستگی را آشکار می‌کند. سوم، حقوق بین‌الملل نیز جمهوری ایرلند را وامی‌دارد بر پایه تعهداتش اجازه ندهد محدوده سرزمینی‌اش به نقطه آغازین رفتارهای جنگجویانه بر ضد کشور دیگر یعنی انگلستان تبدیل گردد.» (۲۲)

در این پرونده، روشن نیست دلیل سوم چه پیوندی با ماده ۱۵ کنوانسیون اروپایی دارد و چرا دادگاه، گروه آی آر ای را^۱ در یک جا نظامی و در جای دیگر تروریست نامیده و اساساً چرا بازداشت‌های انجام گرفته از سوی انگلیسی‌ها بر ماده ۱۵ و اینکه حیات ملت انگلیس در خطر جدی است، استوار شده است؟ تشخیص دیوان بر پایه همان سخن پوشیده است که «آیا تدابیر اتخاذشده دقیقاً همانهاست که شرایط و وضعیت می‌طلبیده است.» (۲۳)

برخی در ستایش این تعبیر دیوان گفته‌اند: «اگر دیوان بعضی اعمال و رویه‌های دولت عضو را با مسامحه پذیرفته، در عین حال، این دولت‌ها دیگر برای اعلام وضعیت اضطراری و معاف کردن خود از تکلیف رعایت آزادی بنیادین که با تصویب کنوانسیون به آن پایبند شده‌اند، آزادی عمل تام ندارند.» (۲۴)

دو. وارونگی در بار اثبات

به کرسی نشان دادن اتهام، تنها از رهگذر دلیل‌ها و قرینه‌های قانع‌کننده که دادستان بدانها دست یافته، پذیرفتنی خواهد بود. چون اصل برائت سر آن دارد که هر متهم همانند افراد عادی و بیگناه فرض شود و همچون شهروند از همه حقوق برخوردار گردد. متهم با توسل به این اصل نباید بر بیگناهی خود دلیل بیاورد. اصل برائت و نیز اختیار متهم در گزیدن خاموشی (سکوت) نسبت به اتهام، البته نسبت به مهمترین بزه‌ها و از جمله اقدامات تروریستی نیز رعایت می‌شود، اما در صورت بود برخی قرینه‌ها و گمان‌ها، بر عهده متهم است که از خود رفع اتهام کند. برای نمونه، در تأمین مالی تروریسم از طریق پول‌شویی، برخی دولت‌ها، شخصی که به یکباره اندازه قابل توجهی پول در حسابش وارد شده یا از رهگذر حساب وی جابه‌جاشده را مورد پرسش قرار می‌دهند تا متهم در این زمینه شفاف‌سازی نماید. این به دلیل جابه‌جایی اصل برائت با اماره مجرمیت نیست، بلکه اصل برائت در اینجا نیز حاکم است، ولی رسته و برجستگی اتهام سبب شده شخص با کمترین قرینه و ظن در جایگاه متهم قرار بگیرد و به دفاع از عملکرد خود پردازد. (۲۵) همچنین، اگر کسی عضوی از سازمان تروریستی باشد،

2. IRA= Irish Republican Army

اگر رخدادی به آن سازمان تروریستی نسبت داده شود، وی نیز با همان اتهام روبه‌رو خواهد شد. هرچند وی نقشی در انجام بزه نداشته، ولی باید ثابت کند بیگناه بوده است.

وارونگی در بار اثبات دلیل، در بزه‌هایی مطرح می‌شود که خطرناک و زیان‌باراند و در همان حال، پیگرد متهمان دشوار است. نیازی به اثبات بیگناهی از سوی سازمان یا گروه دیگری نیست. در واقع، زیان وارونگی در بار اثبات، متوجه اعضای سازمان تروریستی است. هرچند عضویت در سازمان تروریستی خود بزه است، ولی این عضویت به این معنا نیست که همه اعضا در خشونت یا تهدید به آن همکاری می‌کنند. از این‌رو، برخی کشورها مسئولیت کیفری سازمان تروریستی را بر همه اعضای آن بار می‌کنند. این وضعیت را می‌توان نوعی مسئولیت ناشی از فعل غیر دانست که در رویدادهای تروریستی موضوعیت می‌یابد.

با وجود فرمان‌روایی اصل برائت در اثبات اقدام‌های تروریستی و پول‌شویی، این اصل به طور کامل اجرا نمی‌شود. اصل گفته‌شده، حق سکوت را در همه حال برای متهم محترم شمرده و بار اثبات را نیز در هر حال، بر دوش نهاد پیگرد نهاده است، در حالی که اگر بخشی از بار اثبات بر عهده متهم قرار گیرد، فرض می‌شود که وی رفتار مجرمانه را انجام داده و با پیش آمدن برخی گمان‌ها باید برای اثبات بیگناهی خود بکوشد.

قوانین ضد تروریسم انگلستان، به ویژه قانون تروریسم مصوب ۲۰۰۶، گرایش به وارونه‌کردن بار اثبات دارد. طرفداران این رویکرد بر این باورند که بار اثبات بیگناهی متهم باید بر عهده خود وی باشد، زیرا «در گام نخست پیگرد، بازجویی و گردآوری دلایل درباره تروریست‌ها بسیار دشوار است. در گام دوم، خطر آفرین و مشکل‌ساز است و در گام سوم، تروریست‌ها اطلاعات زیادی از همدستان خود و سایر گروه‌های تروریستی یا پشتیبانان آنها دارند که با حاکمیت اصل برائت، امیدی به کسب این اطلاعات وجود ندارد، اما اگر بار اثبات (بیگناهی) بر عهده متهم قرار گیرد، می‌توان اطلاعات زیادی از تروریست‌ها به دست آورد.» (۲۶)

دیوان اروپایی حقوق بشر، در برابر وارونگی بار اثبات رواداری نشان داده و این سبب شده کشورهای اروپایی در به کارگیری این روش، به ویژه نسبت به بزه‌های تروریستی و بزه‌های سازمان‌یافته، بازدارنده‌ای نشانند. دیوان در پرونده‌های گوناگون، برای پذیرش وارونگی بار

اثبات، چهار شرط پیش‌بینی کرده است: «نخست، معکوس کردن بار اثبات دلیل باید از اصل قانونی بودن تبعیت نموده و مسبوق به پیش‌بینی قانونی باشد. دوم، ضوابط مرتبط با معکوس کردن بار اثبات دلیل باید محدود به مواد خاص بوده، قاعده استثنایی تلقی و نباید به عنوان اصل محسوب شود. سوم، معکوس کردن بار اثبات باید اماره نسبی قلمداد گردد و در هر حال، شخص باید بتواند خلاف موضوع را به اثبات برساند و چهارم، معکوس کردن بار اثبات دلیل باید عادلانه و منصفانه باشد.» (۲۷)

وارونگی در بار اثبات، همچون بیشتر سختگیری‌های دیگر قوانین ضدتروریسم بر بیگانگان بار شده است. چنانکه برخی گفته‌اند، قانون میهن‌پرستی، «بزه‌کار بودن را بر کسانی که به آمریکا کوچیده‌اند، بار می‌کند؛ زیرا هر بیگانه‌ای که به هر صورت با رفتار تروریستی یا سازمان تروریستی پیوند داشته باشد، پیگردشدنی است. منظور از رفتار تروریستی به کارگیری یا تهدید خشونت است و آهنگ از سازمان تروریستی، گروهی از دو یا چند نفر است که در پی به کارگیری یا تهدید به خشونت است.» (۲۸)

با این واژگان پوشیده می‌توان دریافت جایگاه کوچندگان به آمریکا، در صورت انجام پیمان‌های مالی گمان‌آور یا تراکنش‌های بانکی، کجاست. روشن است که وارونگی در بار اثبات، پیرو گمان است و گمان بر کسی می‌رود که بیگانه باشد. از این‌رو، بیگانگان همواره در مسیر اتهام قرار می‌گیرند.

سه. دلیل‌پنداری گسترده

در راستای آسان‌گیری برای پی‌گرد و محکوم‌نمودن مظنونان تروریستی، قوانین ضدتروریسم یا قانون‌های شکلی کشورها، راه بهره‌گیری از دلیل‌ها و قرینه‌های گوناگون را باز گذاشته‌اند که در ادامه، به دو مورد برجسته یعنی خودمجرم‌پنداری و پذیرش مدرک‌های شنیداری پرداخته می‌شود. این دو شیوه گردآوری دلیل با گزاره‌های آیین دادرسی کیفری و اسناد حقوق بشری همخوانی ندارند، ولی چون کشورها در به کارگیری آنها بازدارنده‌ای نمی‌شناسند، این شیوه نیز زبازد شده‌اند:

خودمجرم‌پنداری^۱، عبارت است از «بیان سخنان یا دادن مدرک‌هایی که گوینده یا ارایه‌دهنده از رهگذر آن خود را بزه‌کار می‌داند.» (۲۹)

خودمجرم‌پنداری راهکاری برای کوتاه‌کردن فرایند کیفری از طریق ایجاد شرایطی برای پذیرش ارادی اتهام از سوی متهم است. این راهکار به دو روش نمود می‌یابد: «به طور مستقیم که با بازجویی بازپرس یا دادستان یا کس دیگر، شخص بزه خود را آشکار می‌کند و به طور غیر مستقیم که شخص بدون الزام یا بازجویی از سوی کسی، اتهامش را می‌پذیرد.» (۳۰)

این روش رویارو با اصل برائت، حق سکوت و حق مصونیت است، اما برخی بر این باورند که «متهم، منبع و دلیل نخستین برای اثبات اتهام به شمار می‌رود و پنهان‌کردن بزه نه تنها به زیان متهم و باعث سرگردانی وی در طول رسیدگی کیفری و احیاناً بازداشت وی خواهد شد، بلکه به زیان بزه‌دیده نیز خواهد بود و با توجه به تأثیرپذیری دعوای مدنی از تصمیم دادگاه کیفری، جبران زیان به تعویق خواهد افتاد.» (۳۱)

در بسیاری از کشورها اصل مصونیت در برابر خودمجرم‌پنداری پذیرفته شده، ولی در ارتباط با متهم به بزه تروریستی، این شیوه در دادگاههای برخی کشورها اجرا می‌گردد. در سیستم قضایی انگلستان، گاه‌گاه ادعا می‌شود «مصونیت در برابر خودمجرم‌پنداری، حق بنیادین نبوده و بلکه محدوده و جایگاه آن نیز پوشیده است و در جایی که سود همگانی اقتضا کند، به ویژه در پیکار با تروریست‌ها، می‌توان آن را تعدیل کرد.» (۳۲)

دیوان اروپایی حقوق بشر، در برخی پرونده‌ها دچار سرگردانی شده و با آنکه دولت انگلستان در هنگام بازجویی شرایطی را فراهم ساخته تا متهمان، بزه را بپذیرند، ولی دیوان این گونه خودمجرم‌پنداری را ناقض ماده ۶ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و حق مصونیت ندانسته است. (۳۳)

خودمجرم‌پنداری، هرچند به سود بزه‌دیده و به صرفه دست‌گاه پیگردکننده است، اما آنچه این شیوه را امنیت‌محور و دشوار می‌نمایاند، کوتاهی مقام پیگرد از انجام دقیق و کامل بایسته‌های بازجویی و گردآوری آگاهی‌ها و مدارک است در جهت به کارگیری شیوه‌های سلیقه‌ای و بی‌سنج‌های همچون تحریک متهم یا القای وی به مقصر شمردن خود که زمینه را

برای کیفر شخص ناتوانی که به راحتی اتهامش را می‌پذیرد و خود را در آستانه کیفر قرار می‌دهد، فراهم می‌کند. در حقوق کیفری ایران، اثری از به کارگیری خودمقصر بینی دیده نمی‌شود و بر عکس، ماده ۱۲۹ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری که مشهور به ماده تفهیم است، مقرر می‌دارد: «قاضی ... موضوع اتهام و دلایل آن را به صورت صریح به متهم تفهیم می‌کند و آنگاه شروع به تحقیق می‌نماید. سئوالات باید مفید و روشن باشد. سئوالات تلقینی یا اغفال یا اکراه و اجبار متهم ممنوع است. چنانچه متهم از دادن پاسخ امتناع نماید، امتناع او در صورت مجلس قید می‌شود.»

روش دیگر گردآوری دلیل، مدارک شنیداری است. گزاره «همه مدارک قابل اثبات منطقاً قابل استماع هستند» (۳۴)، یکی از قواعد برجسته در به کارگیری ادله اثبات کیفری و انجام تحقیقات است. دلایل کیفری همسان نبوده و قابلیت اثبات یا اقناع‌آوری برخی از آنها بیشتر از دیگران است. به همین دلیل، دادرس کیفری همه مدارک، اعم از اینکه غیرمستقیم باشند مانند گواهی بر گواهی یا از اتیان آنها از سوی اشخاص فاقد اهلیت مانند کودکان را بررسی می‌کند، اما لزوماً حکم را مستند به همه آنها، به ویژه مدارکی که گمانی و غیراقناع‌آور باشند، نمی‌کند. در عین حال، قضات، در خصوص اقدامات تروریستی، از همه مدارک موجود نه برای بررسی بیشتر که برای محکومیت متهم سود می‌جویند که برجسته‌ترین آنها مدارک شنیداری است. مدارک شنیداری عبارتند از دلایلی که توسط افرادی غیر از شاهد اصلی برای اثبات واقعیت پرونده طرح شده و راستگویی، شایستگی و آگاهی چنین افرادی، مبنای پذیرش این چنین مدرک‌هاست. (۳۵) قانون عدالت کیفری مصوب ۲۰۰۳ انگلستان که تحت تأثیر اقدامات دولت برای مقابله با تروریسم به تصویب رسیده، به میزان زیادی استماع مدارک سمعی را روا دانسته است. مدارک شنیداری، هرچند موجب پشتیبانی شهود و عدم رویارویی متهم به بزه تروریستی با آنها می‌شود، اما نه تنها یقینی و قابل اعتماد نیستند، بلکه متهم را از این حق که بداند چه کسی، در کجا و به چه دلیلی شهادت داده، محروم می‌کند و به گفته اشورث حقوقدان انگلیسی، «به راستی آنچه سیستم عدالت کیفری با مدارک شنیداری یا با اقدام‌هایی مانند انجام خودمجرم‌پنداری به دنبال آن است، نوعی میج‌گیری است تا اثبات قانونی و عادلانه بزه.» (۳۶)

گمانی و حدسی بودن، تنها در فرایند بازپرسی نیست، بلکه می‌تواند دلیلی باشد تا پای افراد را به رسیدگی کیفری باز نیز باز کند. در واقع، یکی از راههای پرگمان‌شدن به کسی بر اینکه عضو گروههای تروریستی است، شنیده‌هاست. هنگامی که قانون میهن‌پرستی، «در اقدامی بی‌پیشینه به دادستان اجازه می‌دهد هر کوچنده‌ای (مهاجر یا شهروند خارجی) را که خود به عنوان مظنون تروریستی تشخیص دهد، بازداشت کند.» (۳۷) و قانون پیش‌گیری از تروریسم سال ۲۰۰۵ انگلستان نیز به وزیر کشور این امکان را می‌دهد که به صرف ظن به درگیربودن فرد در اقدامات تروریستی، تدبیرهای محدودکننده شدیدی را در مورد وی اعمال کند، می‌توان به خطرناکی مدرک‌های شنیداری پی برد.

چهار. آسان‌گیری در برگردانی مرتکبان

گسترش ابزارهای ارتباطی و نقل و انتقالات انسانی در فراسوی مرزهای سرزمینی، از یک سو و حاکمیت اصل سرزمینی‌بودن اجرای مقررات کیفری که حقوق کیفری را محدود به مرزهای هر کشور می‌کند، از سوی دیگر، راه را برای درنوردیدن مرزها از سوی بزهکاران باز گذاشته است. دولت‌ها نیز با هیچ اقدامی نمی‌توانند مجرم فراری را از دولتی که در آن پناه گرفته، بستانند؛ چه مرزهای هر کشور خط قرمز حاکمیت دولت محسوب شده و هیچ دولتی را یارای امر و نهی در آن محدوده نیست. تنها شیوه دسترسی به بزهکاری که نظم جامعه را به هم ریخته و گریخته، توسل به همکاری‌های بین‌المللی در قالب مقررات اسناد جهانی یا منطقه‌ای یا انعقاد معاهدات دوجانبه است. در سایه چنین اقدام‌هایی، امکان استرداد مجرم فراهم می‌شود و چون تروریست‌ها امکانات مناسبی برای متواری‌شدن دارند، دغدغه‌ای برای کشورها شده تا مفصل‌ترین مقررات استرداد را در اسناد منطقه‌ای و جهانی تدارک ببینند.

آسان‌گیری برگردانی تروریست در عرصه منطقه‌ای یا پیمان‌های دوجانبه بین کشورها، بسیار شایع است، اما سنجه‌های حقوق بشر و به ویژه، رویه قضایی دادگاه اروپایی حقوق بشر، اجازه استرداد متهمی که به احتمال زیاد در کشور متقاضی استرداد، شکنجه خواهد شد را نمی‌دهد. در عین حال، به نظر می‌رسد، چنین قاعده‌ای نسبت به تروریست فراموش شده است. به عنوان مثال، رأی دادگاه عالی کانادا در سال ۲۰۰۲، امکان استرداد یا اخراج متهم را هرچند

شکنجه در انتظارش باشد، منتفی ندانسته و این امکان را متصف به وصف وجود ضرورت و شرایط ویژه کرده است. (۳۸) اقتضائات امنیتی نیز یکی از دلایل کشورهای عضو سازمان امنیت و همکاری اروپا^۱ برای استرداد است. اعضای این سازمان، استرداد متهمین به تروریسم و همینطور سایر مجرمین خطرناک را ولو با وجود بیم شکنجه پذیرفته‌اند.

استرداد، تقریباً در کلیه اسناد مربوط به تروریسم پیش‌بینی شده و مقررات آنها نیز عمدتاً مشترک است، اما بعضاً در این اسناد سختگیری‌هایی نسبت به متهمین به تروریسم دیده می‌شود. به عنوان مثال، طبق بند ۷ ماده ۶ کنوانسیون عربی مبارزه با تروریسم مصوب آوریل ۱۹۹۸، یکی از موارد عدم استرداد متهمین به اقدامات تروریستی، زمانی است که دولت متقاضی استرداد در ارتباط با این قبیل جرایم عفو پیش‌بینی کرده باشد. ایران، هرچند به کنوانسیون‌های اخیرالتصویب مرتبط با تروریسم ملحق نشده، اما به صورت موافقت‌نامه دوجانبه با برخی دولت‌ها، سعی در استرداد مجرمین و به ویژه تروریست‌ها داشته که از جمله آخرین آنها قانون معاهده استرداد مجرمان بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت اوکراین مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۲۴ است.

پنج. نارواداری با مرتکبان یا مظنونان

یکی از انگیزه‌های شناخته‌شده برای اقدامات تروریستی، حقوق و مطالباتی است که تروریست‌ها از طریق اقدامات خشونت‌آمیز یا تهدیدکننده، خود را ذیحق در طرح آن می‌دانند. در برابر، دولت‌ها حاضر نیستند بازیگر یا رقیبی را در برابر خود تحمل کنند که ضمن نقض قوانین داخلی و بین‌المللی، با سرزنش‌آمیزترین رفتارها، داعیه امر و نهی داشته و دولت را بازیچه خواسته‌های خود کرده است. از این‌رو، اگر تروریست‌ها در داخل مرزهای سرزمینی دولتی مبادرت به اقدامات تروریستی نمایند، توسط دولت سرکوب می‌شوند، حتی اگر از اشخاص بیگناه به عنوان گروگان استفاده کنند.

عدم توافق و تعامل با تروریست‌ها، گاهی موجب به مخاطره افتادن زندگی افراد بیگناه می‌شود که برجسته‌ترین نمونه آن شلیک به سوی هواپیمای مسافربری ربوده‌شده توسط

1. The organization for security and co-operation in Europe(OSCE)

تروریست‌هاست. قوانین ضد تروریسم روسیه (۳۹)، لهستان و هلند، اجازه شلیک به هواپیمای ربوده‌شده که قصد نزدیک‌شدن به مراکز حساس را دارد، می‌دهد. قانون ضد تروریسم لهستان مصوب ۲۰۰۵، به وزیر دفاع یا فرمانده نیروی هوایی لهستان اجازه داده در جایی که تروریست‌ها قصد کوبیدن هواپیمای مسافربری یا نظامی ربوده‌شده را به منطقه مسکونی دارند، به عنوان آخرین راه، دستور شلیک به سوی هواپیما دهد.

«در سال ۲۰۰۳، یک چتر باز آلمانی با الگوبرداری از رخداد یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱، با یک هواپیمای کوچک، دولت را تهدید می‌کند که هواپیما را به یک آسمان‌خراش در فرانکفورت بکوبد. این تهدید به سرانجام نرسید و هیچ آسیبی به بار نیاورد، ولی دولت را واداشت برای پیش‌گیری از تهدیدهای همسان در قانون امنیت هوایی، مصوب ۲۰۰۵، اجازه شلیک به هواپیمای ربوده‌شده را بدهد. این قانون، چون حق زندگی برخی شهروندان را به خاطر برخی دیگر، به نام پیکار با تروریسم به خطر می‌انداخت، رویارو با قانون اساسی فدرال آلمان دانسته شد و از سوی دیوان عالی قانون اساسی رد گردید.» (۴۰) در عمل، ایالات متحده در یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱، یکی از چهار هواپیمای مهاجم را قبل از اینکه به اهداف مربوطه اصابت کند، سرنگون کرد، بدون اینکه قانون اجازه چنین اقدامی را داده باشد. این قبیل قوانین و اقدامات، ناقض حق حیات در ترازوی سنجش بین حقوق بشر و امنیت ملی، به طور محسوس و قابل انتقاد، جانب امنیت ملی را گرفته‌اند، و گرنه هیچ قانونی اجازه اقدام علیه هواپیمای مسافربری و سرنشینان بیگناه آن را نمی‌دهد، زیرا این اقدام هیچ تفاوتی با اقدامات تروریستی ندارد. البته، سلب حقوق افراد به بهانه مبارزه با تروریسم، به اینجا محدود نمی‌شود. قانون ضد تروریسم روسیه، به دولت اجازه می‌دهد جمعیت منطقه‌ای را که قرار است عملیات ضد تروریستی در آن انجام گیرد، به رغم رضایت آنها، به جای دیگر منتقل نماید.

نارواداری نسبت به مظنونان نیز روا دانسته شده است. بر پایه سیاست مرگبار در انگلستان، «اگر مأموران پلیس ظن به این پیدا کنند که فرد خاصی قصد انجام عملیات تروریستی انتحاری را دارد، می‌توانند بدون هیچ مقدمه و پیش‌شرطی او را به قتل برسانند.» (۴۱) این سیاست، در ایران وجود ندارد، ولی به مأموران اجازه داده شده در برخورد با تروریست‌ها، در صورت لزوم از اسلحه استفاده نمایند. طبق بند ۴ ماده ۳ قانون به کارگیری سلاح توسط مأمورین نیروهای

مسلح در موارد ضروری، مصوب ۱۳۷۳، یکی از مواردی که مأمورین انتظامی حق به کارگیری سلاح را دارند، جایی است که «برای دستگیری کسی که اقدام به ترور و یا تخریب و یا انفجار نموده و در حال فرار باشد، لازم باشد». هدف قرار دادن تروریست از کمر به بالا، پیرو شرط-های گوناگونی است که برجسته‌ترین آنها، یکی ضرورت تیراندازی و دیگری، رعایت گام‌به‌گام فرایند تیراندازی از ایست‌دادن تا شلیک از کمر به بالاست.

سلب حقوق و آزادی‌ها، گاهی ناظر به خود مظنونین به اقدامات تروریستی است که به صرف معرفی به عنوان مظنون، از بسیاری از حقوق محروم می‌شوند. در فوریه ۲۰۰۶، دولت لیتوانی، طرحی به نام لیست کنترل تروریست‌ها تصویب کرد که به موجب آن، ۱۹ شخص حقیقی و ۲۱ گروه یا سازمان یا شرکت که در اتحادیه اروپا اقامت دارند، اجازه افتتاح حساب، مبادلات بانکی و مزایایی چون بیمه را ندارند، اما به افراد (۱۹ نفر) اجازه داده شده از مایحتاج ضروری مانند غذا و امکانات پزشکی بهره‌مند شوند. کشور استرالیا نیز در مقررات خود لیست گروه‌های تروریستی را آورده که اکثراً مسلمان هستند.

دادرسی و اجرا

دادرسی، مرحله بررسی ادله اثبات دعوی از جانب قاضی است. این مرحله، به دو دلیل حائز اهمیت است؛ یکی به خاطر بی‌طرفی دادرس که بر خلاف دادستان، صرفاً به دنبال اجرای مجازات و اعاده نظم به جامعه نیست. در واقع، اگر دادستان نماینده نظم و امنیت است، قاضی نماینده عدالت است و از این‌رو، تروریست‌ها، در این مرحله، مجال بهتری برای دفاع از خود می‌یابند. به بیان دیگر، در تحقیقات مقدماتی، حقوق و آزادی‌ها بیشتر در آستانه تباه‌شدن قرار می‌گیرند. دوم، به واسطه صدور حکم که به منزله پاسخ قانونی به اقدام تروریستی است و در صورت قطعی‌شدن به سختی قابل تغییر است.

در عین حال، دادرسی نسبت به اتهامات تروریست‌ها، همواره با تفاوت‌ها و دوراندیشی‌هایی همراه است. از جمله این دوراندیشی‌ها، عدم رویارویی گواهان با تروریست‌ها به دلیل تأمین جانی شهود است. علاوه بر این، در قوانین ضد تروریسم و بیشتر در عمل، سختگیری‌هایی دیده می‌شود که به قول برخی حقوق‌دانان، «یادآور رسیدگی‌های

جابرانه و سری^۱ چند سده پیش انگلستان است.» برخی جلوه‌های امنیتی کردن فرایند رسیدگی در مرحله دادرسی و اجرا عبارتند از:

۱. صلاحیت فرامرزی

یکی از اصول پذیرفته‌شده آیین دادرسی کیفری، صلاحیت سرزمینی دولت‌ها برای رسیدگی به جرایم است و عدول از این اصل، نقض حاکمیت سرزمینی دولت دیگر محسوب می‌شود. برخی دولت‌ها که عمدتاً قدرت‌های جهانی هستند، با نقض نامحسوس این اصل، به زعم خود، اجازه نداده‌اند تروریست‌ها در هیچ مکانی امنیت داشته باشند. قانون ضدتروریسم روسیه، اجازه اقدام نظامی علیه تروریست‌ها در خارج از مرزهای سرزمینی را می‌دهد. قانون میهن‌پرستی آمریکا، صلاحیت تقنینی و اجرایی خود را نسبت به مؤسسات مالی خارجی و نیز اتباع خارجی غیرمقیم در حوزه قضایی ایالات متحده، به دو طریق تعمیم داده است: «بعد فراسرزمینی مستقیم قانون و بعد فراسرزمینی غیرمستقیم قانون. در بعد فراسرزمینی مستقیم قانون، اولاً دادگاه‌های محلی آمریکایی در ارتباط با تخلفات و جرایم پول‌شویی ارتكابی توسط مؤسسات مالی خارجی که دارای حساب بانکی نزد مؤسسه مالی در ایالات متحده می‌باشند، از صلاحیت قضایی و اجرایی برخوردارند. ثانیاً این قانون به وزیر خزانه‌داری و دادستان کل آمریکا اختیار داده با صدور اخطاریه به هر بانک خارجی دارای حساب کارگزار در ایالات متحده، از بانک مزبور بخواهد سوابق مربوط به آن حساب را حتی اگر در خارج از ایالات متحده نگهداری می‌شوند، ارایه دهد. عدم اجرای این تقاضا به قطع رابطه بانک خارجی با بانک کارگزار آمریکایی خواهد انجامید.» (۴۲)

صلاحیت فراسرزمینی غیر مستقیم قانون شامل مقررات کنترل‌کننده‌ای است که به نحو غیرمستقیم و از طریق وظایف تعیین‌شده برای مؤسسات داخلی، مؤسسات مالی خارجی را

1. Star Chamber

دادگاهی در کاخ ونست مینستر انگلستان که از سال ۱۴۸۷ تا ۱۶۴۱ کار می‌کرد. این دادگاه عالی به اتهام‌های سیاسی و خیانت به کشور رسیدگی می‌کرد و رسیدگی‌های آن سری و اختصاری بود. در گفت‌و شنیدها و نوشته‌های امروزی، رسیدگی استار چامبر کنایه از رسیدگی‌های کیفری سری و سخت است.

مأخوذ و مکلف می‌سازد. «به عنوان مثال، وزیر خزانهداری اختیار دارد تعیین کند برخی کشورها یا مؤسسات مالی خارجی و پاره‌ای معاملات بین‌المللی یا حساب‌های بانکی، در مظان پول‌شویی یا حمایت از تروریسم قرار دارند یا خیر.» (۴۳)

بر پایه قانون ضدتروریسم اتریش، شایستگی سرزمینی رسیدگی به اقدامات تروریستی، در دو صورت اعمال نمی‌شود. اول، هدف اقدامات تروریستی، خواه در درون کشور باشد یا بیرون آن، در هر حال در شایستگی دادگاه‌های اتریش است. نیازی نیست اقدامات تروریستی رخ دهد. همینکه رهبری گروه تروریستی یا همکاری با آنها یا پشتیبانی مالی آنها برای اقدامات تروریستی در دیگر کشورها باشد، دادگاه‌های اتریشی برای رسیدگی شایستگی خواهند داشت. دوم، زمانی است که مرتکب بیگانه و بزه نیز در بیرون از مرزهای سرزمینی باشد و استردادش نیز مورد پذیرش واقع نشود. در اینجا نیز دادگاه‌های اتریش صالح به رسیدگی‌اند. قانون جنایی آذربایجان مصوب ۲۰۰۰، برای تروریسم، شایستگی جهانی قائل گردیده و مرتکبین بیگانه یا بدون تابعیت را هرچند بزه در جایی بیرون از مرزهای آن رخ داده باشد، رسیدگی می‌کند.

کنوانسیون‌های بین‌المللی نیز همواره شایستگی‌هایی که قوانین داخلی برای دولت پیش‌بینی می‌کنند را پاس می‌دارد و افزون بر آنها، صلاحیت‌های دیگری نیز پیش‌بینی می‌کند؛ مانند صلاحیت در رسیدگی به بزه تروریستی شخص بدون تابعیت یا صلاحیت در جایی که بزه تروریستی برای واداشتن کشوری در انجام یا انجام‌ندادن رفتاری ارتکاب یافته است. (بند ۳ و ۴ بخش دوم ماده ۹ کنوانسیون سرکوب اقدام‌های تروریستی هسته‌ای)

۲. صلاحیت ویژه

شایستگی دادگاه بر پایه چیستی بزه تعیین می‌گردد، ولی در نظام عدالت کیفری، در برخی موارد، شخصیت مرتکب، سنجه تعیین دادگاه است. در اینجا برای تعیین دادگاه شایسته، به رسته و سنگینی بزه روی نمی‌شود، بلکه هدف نشان‌دادن چهره آسان‌گیر یا سخت‌گیر فرایند کیفری و اجرای حکم است که چهره نخست بیشتر نسبت به کودکان و دومی نسبت به نظامیان است. رسیدگی جداگانه (افتراقی) نسبت به نظامیان، به دلیل چشم‌داشت جامعه از آنها در

پاسبانی از امنیت و یکپارچگی کشور است و از این رو، قانون شکنی آنها پررنگ تر از شهروند غیرنظامی است.

رسیدگی به اتهام بزه تروریستی، بر پایه آنچه در این گفتار گفته شد، با رسیدگی های کیفری دیگر تفاوت دارد و این جدایی به دلیل چستی و ویژگی های بزه تروریستی است، ولی برخی کشورها تروریست ها را نه از جهت چستی بزه، بلکه به دلیل نظامی دانستن آنها، در فرایند رسیدگی جداگانه نهاده اند که برجسته ترین آنها، رسیدگی در دادگاه های نظامی است. پس از رخداد یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱، رئیس جمهور ایالات متحده، در یک دستور نظامی به وزارت دفاع، اجازه رسیدگی به اتهام مظنونان تروریستی در کمیسیون های نظامی رسیدگی را داد که این اقدام رئیس جمهور در پرونده رسول علیه بوش دولت^۱ با پایداری دیوان عالی آمریکا روبرو گردید. در این پرونده، قوه مجریه ادعا کرد افراد خارجی دستگیر شده در عملیات نظامی آمریکا علیه اقدامات تروریستی، باید به مدت ۲ سال در پایگاه دریایی گوانتانامو در بازداشت به سر برند، بدون اینکه حق دسترسی به دادگاه های عمومی ایالات متحده از طریق اختطاریه یا جهت جبران خسارت داشته باشند. دیوان عالی این ادعا را برخلاف قانون اساسی آمریکا دانست و رای داد که: «دادگاه های فدرال صلاحیت اتخاذ تصمیم درباره قانونی بودن اجرای بازداشت نامعین افرادی که بیگناه هستند را دارد.» (۴۴)

رسیدگی به اتهام تروریسم در کمیسیون نظامی به این دلیل بود که دولت آمریکا، تروریسم را همچون جنگ می دانست نه بزه و با این باور توانست دیدگاه کنگره را نیز به باور خود نزدیک کند و در سال ۲۰۰۶، قانون کمیسیون های نظامی را به تصویب رساند. در ماده ۲ این قانون، پیش بینی شده که پیگرد تروریست ها در صلاحیت کمیسیون های نظامی سازگار با قانون اساسی، قانون های عادی و نیز مقررات درگیری های جنگ افزارانه است. همچنین، در این قانون اجازه تشکیل کمیسیون های نظامی به رئیس جمهور داده شده است. این کمیسیون ها در زیر وزارت دفاع جا می گیرند نه دستگاه قضایی آمریکا و از این رو، دادرسان این نهادها نظامی اند و حضور وکیل برای دفاع از متهم، پیرو بررسی های دادرسان این کمیسیون هاست، مگر اینکه

1. Rasul V Bush

وکیل از سوی وزیر دفاع گزینش شده باشد که در این حال، با محدودیت‌های دیگر وکیلان رو به رو نیست.

این نهادها، با متهمانی نه از جنس نظامی که از جنس بیگانه روبه‌رو می‌شوند و حضور وکیل نیز در این نهادها به سختی امکان‌پذیر است. بنابراین، دادرسی منصفانه را با چالش روبه‌رو می‌کند. نمونه آن را می‌توان در پرونده حمدی علیه رامسفلد^۱ دید که ادعا شده بود یک شهروند آمریکایی به عنوان نظامی دشمن در خلال عملیات نظامی در افغانستان دستگیر و روانه بازداشتگاه دریایی جنوب کارولینا شده است. استدلال دولت این بود که چون «حمدی در حالی که مسلح بوده و در منطقه عملیاتی دستگیر شده، روانه بازداشتگاه نظامی شده است، حق مشاوره، اعتراض به سمت نظامی خود در نیروی دشمن و نیز اعتراض به بازداشت خود را ندارد. دولت همچنین دخالت دادگاه عمومی در چنین پرونده‌ها را خلاف اصل تفکیک قوا دانسته است.» (۴۵) این استدلال دولت نیز از سوی دیوان عالی آمریکا پذیرفته نشد.

اگر ایالات متحده به تروریست‌ها به چشم نظامی دشمن می‌نگرد و اتهام آنها را در شایستگی نهادهای نظامی می‌داند، ولی قانون‌گذار فرانسه، تروریست‌ها را هم‌ارج کسان دارای مقامی دانسته که باید به اتهامشان در پایتخت رسیدگی گردد. شایستگی دادگاه در آیین دادرسی کیفری فرانسه نسبت به اتهام بزه تروریستی بر پایه تمرکزگرایی نهاده شده است، به این شکل که «مراحل تحقیقات مقدماتی و رسیدگی ماهوی جملگی در پاریس بررسی می‌شود. حتی اگر جرم در شهر دیگری واقع شده باشد، دادگاه آن شهر باید قرار عدم صلاحیت برای ارجاع به دادرسی پاریس صادر کند.» (۴۶)

در ایران نیز از حیث مرجع شایسته به رسیدگی به اتهام تروریست‌ها، رویکرد سختگیرانه‌ای اتخاذ شده است. طبق ماده ۵ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب، مصوب ۱۳۷۳ و اصلاحی ۱۳۸۱، یکی از موارد صلاحیت دادگاه‌های انقلاب، توطئه علیه جمهوری اسلامی ایران یا اقدام مسلحانه و ترور تخریب مؤسسات به منظور مقابله با نظام است.

۳. دادرسی باشتاب

دادرسی سریع، متضمن رسیدگی خارج از نوبت و فوری به پرونده کیفری است که در ضمن رسیدگی، برخی از تشریفات رسیدگی‌های معمولی رعایت نمی‌گردد. هرچند برخی «دادرسی باشتاب را حق مشتکی عنه می‌دانند» (۴۷)، اما این شیوه از دادرسی، برخی از تشریفات دادرسی عمومی را نداشته و در نتیجه، وقت و امکانات کافی برای دفاع از خود را به متهم نمی‌دهد. دادرسی سریع نزدیک به رسیدگی تفتیشی است که سریع و سری می‌باشد و در حال حاضر گاه‌گاه نسبت به تروریست‌ها اعمال می‌گردد. در قانون ضد تروریسم اسپانیا، مصوب ۱۹۷۰، «فرایند دادرسی متهمین به بزه تروریستی، با شتاب‌تر از دیگر دادرسی‌های کیفری انجام می‌شود» (۴۸) این گونه از دادرسی باعث پدیدآمدن تنگناها در بهره‌مندی متهم به اقدام تروریستی از مشاوره حقوقی یا وکیل می‌گردد و حتی برخی قوانین مانند قانون تروریسم ۲۰۰۶ انگلستان، قائل به کنترل وکالت یا مشاوره در دعاوی مرتبط با اقدامات تروریستی است که در گذشته، برخورد سختگیرانه انگلیس با بازداشت‌شده‌های ایرلندی، سبب محکومیتش از سوی دیوان حقوق بشر شده است. «دیوان اروپایی حقوق بشر در قضیه معروف به لالس علیه کشور ایرلند، کلیتی را که بند یک از ماده ۶ ناظر بر آن است، مد نظر قرار داده است. در این قضیه، فردی ایرلندی به نام لالس که عضو ارتش جمهوری‌خواه ایرلند بود، از ۳ ژوئیه الی ۱۱ دسامبر ۱۹۷۵، به مدت ۶ ماه و به استناد قانونی خاص (ضد تروریسم) در یک کمپ نظامی تحت بازداشت قرار می‌گیرد و در طول این مدت، هرگز نزد قاضی هدایت نمی‌شود. در رسیدگی به شکایت لالس، دیوان موکداً بر این امر تصریح کرد که حق برخورداری از امتیازات مندرج در مواد ۵، ۶ و ۷ کنوانسیون شامل حال همه افراد می‌گردد، حتی اگر فرد تروریستی باشد که با دولت متعاقد، خصومت پیشه کرده است. به عبارت دیگر، «ناشیست‌بودن دادخواه دلیلی بر محرومیت وی از دادرسی منصفانه نخواهد بود» (۴۹).

در انگلستان و ایالات متحده، با آنکه بزه‌های تروریستی در زمره بزه‌های سنگین^۱ است، ولی در رسیدگی کیفری، گرایش بر این است تا آن را بزه عادی^۲ بدانند تا هیأت منصفه در

1. Serious crime

2. Ordinary crime

رسیدگی به این دسته از بزه‌ها تشکیل نشود؛ زیرا حضور هیأت منصفه در فرایند رسیدگی، دست کم می‌تواند به سه دلیل بخردانه نباشد: «نخست آنکه گروه‌های تروریستی سازمان‌یافته می‌توانند با تهدید اعضای هیأت منصفه، آنها را به فراری دادن متهم یا متهمان از کیفر وادارند. دوم آنکه، تروریسم نوعی چالش سیاسی است و از این‌رو، حضور هیأت منصفه، فرصت خوبی برای متهمان به بزه تروریستی است تا دادرسی را سیاسی کنند و احساس اعضا را برانگیزند. این شیوه، به ویژه از سوی جنگجویان جبهه آزادیبخش ایرلند شمالی در دادگاه‌های انگلستان به کار گرفته شد. سوم آنکه، هیأت منصفه در دستیابی به اطلاعات سری دولتی محدودیت دارند، در حالی که ممکن است موضوع‌های پیوندیافته با امنیت ملی در دادگاه پیش کشیده شود که دولت به پخش همگانی آنها خوشنود نیست.» (۵۰)

در فرانسه، «در رابطه با جرایم تروریستی، هیأت منصفه‌ای وجود ندارد و فقط سه قاضی وظیفه رسیدگی دارند. دلیل عمده‌ای که برای حذف هیأت منصفه وجود دارد، این است که چون متهمین جرایم تروریستی افراد ناشناخته و گمنام هستند و در بین افراد جامعه شاخ و برگ دارند، می‌توانند علیه شاهد، قاضی، هیأت منصفه و ... رفتارهای تلافی‌جویانه انجام دهند.» (۵۱)

۴. تعیین کیفرهای نامعین

کیفر اقدامات تروریستی در قانون‌های ضد تروریسم، هرچند شدید، ولی معین است، اما در مرحله اجرا، مجازاتی که بر محکوم بار می‌شود، دقیقاً همان نیست که در قانون پیش‌بینی می‌شود. در قوانین ضد تروریسم انگلستان، تعیین مجازات بستگی به میزان خطرناکی محکوم دارد و این خود زمینه‌ساز ماندن طولانی‌مدت تروریست‌های محکوم در زندان است. مطمئن‌ترین قسمت زندان برای تروریست‌ها انتخاب می‌شود و در عین حال، بیشترین نظارت نیز نسبت به آنها برای جلوگیری از متواری شدن آنها اعمال می‌شود.

کیفر تنها مختص شخص مرتکب نیست، بلکه ممکن است خانواده وی نیز از کیفر دیدنش زیان جبران‌ناشدنی ببینند. برای نمونه، بخش ۱۰۶ قانون میهن‌پرستی آمریکا، به رئیس جمهور

آمریکا اختیار می‌دهد دارایی‌های شهروند خارجی که به دلیل اقدام بر ضد ایالات متحده محکوم شده را ضبط نماید و به فروش برساند.

در عین حال، در عمل، وضعیت بسیار بدتر از آن است که در سیاهه‌های قانون آمده است؛ زیرا «در زندان، بزهکاران مسلمان در مقایسه با بزهکاران مسیحی از امتیازات کمتری برخوردارند. در بیشتر زندان‌ها و بازداشتگاه‌های انگلستان، روحانیون کلیسای انگلستان مسئول انجام امور مذهبی زندانیان مسیحی هستند، حال آنکه زمینه برخورداری مسلمانان از چنین خدماتی معمولاً فراهم نمی‌شود.» (۵۲)

شخصی که به واسطه اقدامات تروریستی محکوم به مجازات حبس شده، پس از تحمل حبس، همانند سایر محکومین از زندان آزاد می‌شود، اما به لحاظ خطرناکی تروریست‌ها در برخی کشورها، تدابیر خاصی برای آزادکردن محکوم اتخاذ شده است. به عنوان مثال در انگلستان، به رغم تمام شدن مدت حبس، آزادی محکوم در گرو تصمیم وزارت کشور است که آن را با توجه به منافع عمومی و امنیت ملی اتخاذ می‌کند. (۵۳)

نسبت به محکومین، گونه‌های متفاوت محدودیت دیده می‌شود. لطفی رئیسی، نخستین فردی که در انگلستان به اتهام آموزش خلبانی به هواپیماربایان رخداد ۱۱ سپتامبر، ۵ ماه زندانی شد، پس از روشن شدن بی گناهی‌اش گفته است «زمانی که در زندان بوده است مورد ضرب و جرح جسمانی و آزار روانی قرار گرفته و به علاوه، پس از آزادیش نمی‌تواند با هیچیک از خطوط هوایی مسافرت کند.» (۵۴)

به هر حال، شیوه رسیدگی به اقدامات تروریستی، یادآور رسیدگی‌های تفتیشی عهد سیطره کلیساست که بی‌نیاز از شناسایی متهم یا مرتکب از منظر علمی چون جرم‌شناسی و روان‌شناسی، فقط در اندیشه تعذیب یا حذف وی از جامعه بود، اما اگر آیین دادرسی امروزی را در مسیر اصلی خود که از دانش‌هایی چون جرم‌شناسی، جامعه‌شناسی و روان‌شناسی ارتزاق می‌کند، قرار دهیم، رسیدگی به اتهامات تروریستی غیر از وضعیتی بود که در قوانین ضد تروریسم پیش‌بینی شده و در عمل نیز به اجرا درمی‌آید؛ چه اگر از منظر واقعیت بنگریم، تروریست‌ها هرچند ناقض قوانین کیفری هستند، اما به واقع، روحیه جنایتکارانه ندارند. آنها روحیه ستیزه‌جویی را دارند که علم مخالفت با قدرتی را برافراشته و چون توانایی مواجهه با

آن را دارد، مسیری را می‌رود که سخت اشتباه و سرزنش‌پذیر است و این مسیر، همان خشونت یا تهدید علیه افراد بیگناه به عنوان وسیله‌ای برای ضربه‌زدن به قدرت است. چنین طرز تلقی از تروریست‌ها، قطعاً آنها را به خاطر رفتار غیرانسانی‌شان قابل سرزنش و کیفر می‌داند، اما نه تا این حد که اقدام تروریستی را در هر حالت در برابر امنیت ملی قرار داده و اجازه دهیم دیدگاه‌های سیاسی حاکم بر دولت، ابتدا در قوه قانون‌گذاری داخل شود و سپس از طریق قضات به اجرا درآید. در واقع، دستگاه قانون‌گذاری و قضایی، ضمن پایبندی به اصول و قواعدشان، باید تروریسم را فقط در حد عنوان مجرمانه بپذیرند والا مجبور می‌شوند چشم‌پسته در جنگی حضور یابند که مبنایش منافع سیاسی است و به گفته قاضی جرال د آمریکایی، «اگر ما در دستگاه قضایی به خود اجازه دهیم در التهاب فراگیر تروریسم داخل شویم و بر همین مبنا، آرای خود را صادر کنیم، بخشی از دولت در حال جنگ با ترور خواهد بود. آن وقت تروریست‌ها برنده این جنگ مهم خواهند بود؛ زیرا از ما کسی را ساخته‌اند که کمتر از مقام و شأن ماست.» (۵۵)

نتیجه‌گیری

قوانین ضد تروریسم در دنیا، عمدتاً پس از واقعه یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱ وضع شده‌اند که در نتیجه، ناکارآمدی اسناد و فعالیت‌های بین‌المللی در مبارزه با اقدامات تروریستی بود. این قوانین، با اتکا به امکانات نظامی، انتظامی و امنیتی داخلی، امنیت ملی کشورها را بهتر از اسناد بین‌المللی که با محوریت حقوق بشر و برابری ملت‌ها به تصویب می‌رسند، تأمین می‌کنند. در عین حال، ایراد عمده‌ای که به قوانین ضد تروریسم وارد است، این است که بر حسب ضرورت وضع نشده‌اند؛ بلکه اکثر کشورها در پاسخ به واقعه یازدهم سپتامبر که امنیت ملی ایالات متحده را نشانه رفته بود، مبادرت به همراهی با این کشور و وضع قوانین ضد تروریسم کرده‌اند و به همین دلیل، این قبیل قوانین بیشتر صبغه سیاسی دارد تا حقوقی، چه از نظر حقوقی هر قانون کیفری متضمن تحدید آزادی‌ها و گرایش به استبداد قلمداد می‌شود، مگر اینکه ضرورت آن به اثبات رسد. در این صورت، قانون هرچند آزادی‌های فردی را محدود

کند، وجودش مفیدتر از نبودش است، اما اگر قانونی بدون احساس ضرورت به تصویب برسد، ملغمه‌ای می‌شود از مقررات مرتبط با جرم و کیفر، مسئولیت مدنی، گردآوری اطلاعات و جاسوسی، مسائل سیاسی و هر موضوع دیگری که در افواه متولیان مبارزه با اقدامات تروریستی می‌چرخد. از این رو، قوانین ضد تروریسم کمتر از استانداردهای قانون‌نویسی پیروی کرده و در عمل نیز اصول مسلم حاکم بر حقوق کیفری را به درستی رعایت نکرده‌اند.

نفس وجود این قوانین و اتخاذ رویکرد سخت‌گیرانه برای مقابله با تروریست‌ها، ضروری به نظر می‌رسد و برخی حقوق‌دانان، در مواجهه با اقدامات تروریستی، قائل به دگرگونی حقوق کیفری و ایجاد حقوق کیفری دشمن‌محور^۱ هستند. (۵۶) این دگرگونی‌ها هم در حقوق کیفری ماهوی لحاظ شده و هم در حقوق کیفری شکلی. در حقوق کیفری ماهوی، آنقدر مصادیق مجرمانه‌ای که اقدام تروریستی نام گرفته، زیاد است که مرز این پدیده را با سایر عناوین مجرمانه نامشخص کرده است. به عنوان مثال، در قانون تروریسم ۲۰۰۶ انگلستان، هر نوع همکاری با تروریست‌ها یا آموزش اقدامات تروریستی، به هر شکل باشد، اعم از فیزیکی، حضوری یا اینترنتی، جرم انگاشته می‌شود. از همه گسترده‌تر، مطلق‌دانستن جرایم مرتبط با اقدامات تروریستی است. قانون ضد تروریسم استرالیا، مصوب ۲۰۰۵، با اصلاح قانون مجموعه جزایی مصوب ۱۹۹۵، وقوع جرایم مرتبط با اقدامات تروریستی را مطلق و منوط به صرف وقوع رفتار فیزیکی دانسته است. به عبارت دیگر، رفتارهای مجرمانه پیش‌بینی‌شده در این قانون، لازم نیست لزوماً منجر به وقوع اقدام تروریستی شود. همین‌طور، آموزش تروریسم که خود جرم جداگانه‌ای است، لازم نیست مرتبط با آمادگی شخص آموزش‌دیده برای انجام اعمال تروریستی نباشد. از همه مهم‌تر، آنچه سیطره حقوق کیفری بر اقدامات تروریستی را تضعیف کرده، طرح غیرحقوقی جنگ با تروریسم است. در این طرح، تروریسم فراتر از جرم و نوعی اعلام جنگ است. با این وصف، جایگزینی جنگ‌های آرایشی با نبردهای نامتقارن، به ویژه با استراتژی‌هایی که علیه تروریسم اتخاذ گردیده، مرزهای عناوین مجرمانه با رفتارهای جنگی را ملکوک و مبهم کرده است. (۵۷)

آیین دادرسی کیفری که در مقایسه با سایر شاخه‌های رشته قهرآمیز حقوق کیفری، فردمدارتر است، تروریسم را جرمی می‌داند که باید موضوع رسیدگی تفتیشی، سریع و سری قرار بگیرد. تدابیر شکلی که در قوانین ضد تروریسم طراحی می‌شود، به گونه‌ای است که دولت در رسیدگی‌های کیفری، دستگاه قضایی را که تنها مرجع صالح به رسیدگی به جرایم است، تنها نمی‌گذارد و از همان ابتدا، با شیوه‌های مختلف و از طریق نهادهای سیاسی و امنیتی، چنان بر پرونده تأثیر می‌گذارد که سرانجامی جز محکومیت سنگین برای متهم به اقدامات تروریستی نداشته باشد.

شیوه رسیدگی به اقدامات تروریستی، یادآور رسیدگی‌های تفتیشی عهد سیطره کلیاست که بی‌نیاز از شناسایی متهم یا مرتکب از منظر علومی چون جرم‌شناسی و روان‌شناسی، فقط در اندیشه تعذیب یا حذف وی از جامعه بود، اما اگر آیین دادرسی امروزی را در مسیر اصلی خود که از دانش‌هایی چون جرم‌شناسی، جامعه‌شناسی و روان‌شناسی ارتزاق می‌کند، قرار دهیم، رسیدگی به اتهامات تروریستی غیر از وضعیتی خواهد بود که در قوانین ضد تروریسم پیش‌بینی شده و در عمل نیز به اجرا در می‌آید. اگر از منظر واقعیت بنگریم، تروریست‌ها هرچند ناقض قوانین کیفری هستند، اما روحیه جنایتکارانه ندارند. آنها روحیه ستیزه‌جویی دارند که علم مخالفت با قدرتی را برافراشته و چون توانایی مواجهه با آن را دارد، مسیری را می‌رود که سخت اشتباه و سرزنش‌پذیر است. این مسیر همان خشونت یا تهدید علیه افراد بیگانه به عنوان وسیله‌ای برای ضربه‌زدن به قدرت است. چنین طرز تلقی از تروریست‌ها، قطعاً آنها را به خاطر رفتار غیرانسانی‌شان قابل سرزنش و سزاوار کیفر می‌داند، اما نه تا این حد که اقدام تروریستی را در هر حالت در برابر امنیت ملی قرار داده و اجازه دهد دیدگاه‌های سیاسی حاکم بر دولت، ابتدا در قوه قانون‌گذاری داخل شود و سپس، از طریق قضات به اجرا درآید. این در حالی است که دستگاه قانون‌گذاری و قضایی، ضمن پایبندی به اصول و قواعدشان، باید تروریسم را فقط در حد عنوان مجرمانه بپذیرند و گرنه مجبور می‌شوند چشم‌پسته در جنگی حضور یابند که مبنایش منافع سیاسی است.

یادداشت‌ها

۱. با توجه به حمایت اشخاص و اموال در برابر رفتارهای خشن، نمایندگان سازمان کنفرانس اسلامی در پنجاهمین نشست کمیته موقتی پیرامون این تعریف در فوریه ۲۰۰۱، خواهان اضافه شدن مواردی چون تهدید علیه ثبات و تمامیت ارضی، وحدت سیاسی و حاکمیت استقلال دولت‌ها بودند. به نقل از:
Orlova, Alexandra V and James W. Moore, "Umbrellas or building blocks? Defining international terrorism and transnational organized crime in international law", *Houston Journal of International Law*, Volume 27, 2004-2005, p.272
۲. اعلامیه وین و برنامه کاری آن تأیید شده در کنفرانس جهانی حقوق بشر در سال ۱۹۹۳ که حقوق بشر را جهانی، تقسیم‌ناپذیر و مشترک دانسته، از اولین اسناد حقوق بشری است که به صراحت تروریسم را تجاوز علیه آزادی‌ها دانسته است. قطعنامه مجمع عمومی سازمان ملل درباره حقوق بشر و تروریسم در فوریه ۲۰۰۲ و قطعنامه کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد مصوب آوریل ۲۰۰۲ نیز بر همین نکته تأکید ورزیده‌اند.
3. Albrecht, Hans Jorg and Kilchling Michael, "Victims of terrorism policies: should victims of terrorism be treated differently?", *Springer Science and Business Media B.V.*, March 2007, p.15
4. Seibert-Fohr, Anja; "The relevance of international human rights standard for prosecuting terrorists", in *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security Versus Liberty*, Springer, Max Planck Institute, Berlin, 2004, p.132
۵. آلبرشت، هانس بورگ، «تروریسم، خطر و قانون‌گذاری»، برگردان مهدی مقیمی و مجید قورچی‌بیگی، **فصلنامه فقه و حقوق**، شماره یازدهم، زمستان ۱۳۸۵، ص ۱۷۱
6. Franks, Renae Angerth, "The national security agency and its interference with private sector computer security", *Lowa Law Review*, Volume 72, 1986- 1987, p. 1022
7. Jensen, Neil. J, "Technology and Intelligence", *Journal of Money Laundering Control*, Volume 8, No 3, 2005, p. 228
8. Thackrah, John Richard, *Dictionary of Terrorism*, Rutledge, London, 2004, p.48
۹. قانون‌گذار ایران همین رویکرد را نسبت به بزه‌های اقتصادی نیز گزیده است. در زیر بخش پنجم قانون برنامه قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳ با عنوان «تأمین مطمئن امنیت ملی» و در بند ب ماده ۱۲۴ به وزارت اطلاعات در کشف مفاسد کلان اقتصادی در مقام ضابط قوه قضاییه اختیار داده شده، ولی نباید پنداشت اقدام وزارت اطلاعات در کشف جرایم اقتصادی بی‌قید و شرط است. مأموران وزارت اطلاعات تنها در جایی که مفاسد اقتصادی کلان هستند، شایسته به پیگرداند و منظور از کلان، ارتکاب جرمی است که کل کشور را تحت تأثیر قرار دهد، به نحوی که جنبه امنیتی پیدا کند. همچنین، مأموران

وزارت اطلاعات در کشف بزه‌های اقتصادی به عنوان ضابط دادگستری عمل می‌کنند و در همه حال باید پیرو دستورهای مقام قضایی باشند.

10. Cohen, Stanley A, *Privacy, Crime and Terror: Legal rights and security in a time of peril*, LexisNexis, Butterworths, Canada, 2005, p.205

۱۱. هر یک از رؤسا یا مدیران یا مسوولین سازمان‌ها و مؤسسات مذکور در ماده ۵۹۸ در مورد تصرف غیرقانونی در اموال دولتی که از وقوع جرم ارتشا یا اختلاس یا تصرف غیر قانونی یا کلاهبرداری یا جرایم موضوع مواد ۵۹۹ در مورد تدلیس در معاملات و ۶۰۳ در مورد منفعت‌جویی در فعالیت‌های دولتی در سازمان یا مؤسسات تحت اداره یا نظارت خود مطلع شده و مراتب را حسب مورد به مراجع صلاحیتدار قضائی یا اداری اعلام نمایند، علاوه بر حبس از ششماه تا دو سال، به انفصال موقت از ششماه تا دو سال محکوم خواهند شد.

۱۲. اردبیلی، محمدعلی، «تفهیم اتهام یا حق اطلاع از موضوع و دلایل اتهام»، *مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی*، شماره ۴۳، بهار - تابستان ۱۳۸۵، ص ۶۶

۱۳. هافمن، پل، «حقوق بشر و تروریسم»، برگردان علیرضا ابراهیم گل، *مجله حقوقی، دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران*، شماره ۳۴، بهار و تابستان ۱۳۸۵، ص ۱۴۱

14. Chirinos, Alexandra, "Finding the balance between liberty and security: the Lords decision on Britain's anti-terrorism Act", *Harvard Human Rights Journal*, Volume 18, 2005, p.266

۱۵. هیأت پژوهشگران کاوندیش، *نظام حقوقی انگلستان*، برگردان نسرین مهرا، نشر میزان، بهار ۱۳۸۷، ص ۱۴۸

۱۶. حاتمی، مهدی و حاجی‌زاده، محمد، «بررسی قانون ضد تروریسم انگلستان»، *مجله حقوقی، نشریه مرکز امور حقوقی بین‌المللی معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری*، شماره ۳۶، بهار و تابستان ۱۳۸۶، ص ۱۵۴

۱۷. فوکو، میشل، *مراقبت و تنبیه: تولد زندان*، برگردان نیکو سرخوش و افشین جهاننیده، نشر نی، چاپ دوم، ۱۳۷۸، ص ۱۸

۱۸. گزارش یکی از کمیته‌های دوحزبی مجلس سنای آمریکا از نقش دونالد رامسفلد وزیر دفاع دوره اول ریاست جمهوری جرج بوش و دیگر مقامات ارشد دولتی آمریکا مانند کاندولیزا رایس در شکنجه زندانیان درند آمریکا پرده برداشت. به گزارش فارس، در گزارش کمیته نیروهای مسلح سنای آمریکا تصریح شده است: «مجوز صادرشده از سوی دونالد رامسفلد برای استفاده از شیوه‌های سختگیرانه و تند در زندان پایگاه دریایی ارتش آمریکا در خلیج گوانتانامو، یکی از عوامل اصلی بدرفتاری در این زندان‌ها با زندانیان این پایگاه بود و در استفاده از روش‌های شکنجه‌گرانه در افغانستان و عراق نیز اثر داشته است.» بنا بر این گزارش، دونالد رامسفلد در ۲ دسامبر ۲۰۰۲، مجوز به کارگیری روش‌های شدید بازجویی را در زندان گوانتانامو صادر کرد. با این حال وی یک ماه بعد دستور خود را لغو کرد. کارل بوین سناتور دموکرات که ریاست کمیته نیروهای مسلح سنا را برعهده دارد، گفت: «پیام صادرشده از سوی مقامات ارشد آمریکا روشن بود و این پیام آن بود که استفاده از روش‌های تحقیرکننده و سوءرفتاری علیه زندانیان قابل قبول است.» در این گزارش، همچنین اعلام شده این مقامات ارشد

تلاش می‌کردند برای فرار از قبول مسئولیت‌های این کار، مسئولیت‌ها را به دوش مقامات دون پایه بیندازند. در این گزارش که بیشتر بخش‌های آن محرمانه باقی مانده، آمده است: «این اقدامات توانایی ارتش برای جمع‌آوری اطلاعات صحیح را گرفت، دشمنان را تقویت کرد و وجهه اخلاقی را زیر پا نهاد.» استفاده از تکنیک‌های سخت، نخستین بار در یادداشتی از سوی جرج بوش به تاریخ ۷ فوریه ۲۰۰۲ صادر شد که مدعی شده بود زندانیان القاعده و طالبان مشمول قانون کنوانسیون ژنو درباره رفتار انسانی با زندانیان نمی‌شوند. گزارش حاکی است، مقامات ارشد دولتی از جمله "کاندولیزا رایس" مشاور وقت امنیت ملی نیز در نشست مربوط به روش‌های سخت بازجویی که از اوایل بهار آن سال برگزار شد، شرکت داشت. بازگفت از پایگاه اینترنتی تابناک-

۱۳۸۷/۹/۲۲

19. Chambers, Clare, "Torture as an evil: response to Claudia Card, ticking bomb and interrogation", *Criminal Law and Philosophy*, Volume 2 in 2008, p.17

20. Gaeta, Paola, "May necessity be available as a defense for torture in the interrogation of suspected terrorists?", *Journal of International Criminal Justice* 2, 2004, p.790

21. Ibid, p.791

22. Jean, Patrice, "The jurisprudence of the European commission and court of human rights with regard to terrorism", in *Terrorism and International Law*, edited by Rosalyn Higgins and Maurice Flory, Rutledge, reprinted 2002, p.221

۲۳. دلماس مارتی، می‌ری، *نظام‌های بزرگ سیاست جنایی*، برگردان علی حسین نجفی ابرندآبادی، جلد دوم، نشر

میزان، تابستان ۱۳۸۷، ص ۱۶۰

۲۴. همان

۲۵. اثبات قانون‌مندی و درستی پیمان و تراکنش‌های مالی یا اطلاعات مالی، در راستای پیکار با پول‌شویی سر بر آورده است. چنانچه مبادله‌های مالی کسی گمان‌آور باشد، نه تنها این الزام را برای شخص پدید می‌آورد که درستی عملکردش را بشناساند، بلکه بر پایه ماده ۱۴ کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد، مصوب ۲۰۰۳، بانک باید رازداری را کنار گذاشته و پیمان‌های مشکوک را به نهادهای مربوطه گزارش دهند. با این حال، نباید پنداشت در پول‌شویی یا تأمین مالی تروریسم، اصل بر بزه‌کاری بودن است. در اینجا، همچنان اصل بر بی‌گناهی شخص است، ولی باید درستی اقدامش را ثابت کند. اگر نتوانست درستی رفتارش را بشناساند، به عنوان متهم در فرایند رسیدگی وارد می‌شود. پس برچسب اتهام، در زمان پرگمان‌شدن به تراکنش‌های مالی‌اش نیست، بلکه هنگامی بر شخص گذاشته می‌شود که نتواند قانونی بودن اقدامش را ثابت کند.

26. Ashworth, Andrew, "Security, terrorism and the value of human rights", in *Essays on Security and Human Rights*, edited by Benjamin J Goold and Liora Lazarus, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2007, p. 219

۲۷. قربانی، علی، *بررسی رویه قضایی دادگاه اروپایی حقوق بشر در زمینه حق آزادی و امنیت و حق بر*

دادرسی منصفانه، رساله دکتری حقوق جزایی و جرم‌شناسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، پاییز

۱۳۸۴، ص ۱۸۸

28. <http://en.wikipedia.org/wiki/Self-incrimination>

29. Cole, David and Dempsey, James X. *Terrorism and the Constitution: Sacrificing civil liberties in the name of national security*, The new Press, 2002, p.153

30. <http://dictionary.reference.Com/browse/self-incrimination>

31. Nugent, R W, *Self-incrimination in perspective*, *South African law Journal*, Volume 116, 1999, p.502

32. Ashworth, Andrew; op.cit.p. 220

۳۳. گفتنی است این پرونده، دادخواهی هالوران و فرانسیس بر ضد دولت انگلستان در دادگاه استراسبورگ بود. این دو در هنگام رانندگی، از سرعت قانونی تجاوز کرده و ماده ۱۷۲ قانون رفت و آمد جاده‌ای مصوب ۱۹۸۸ را شکسته بودند. این دو خود را به پلیس شناسانده و مدرک‌هایی ارایه کرده بودند، ولی نمی‌دانستند اقدامشان، بزه‌کارپنداری بر پایه ماده ۱۷۲ قانون پیش گفته بود. نپذیرفتن ادعای این دو از سوی دادگاه اروپایی حقوق بشر شاید به دلیل خرد بودن پرونده بوده است. ر.ک

Birdling, Malcol, "Self-incrimination goes to Strasburg: O Halloran and Francis V United Kingdom", *The International Journal of Evidence and Proof*, Vol 12, 2008, p.58

34. Ewaschuk, E.G, "Hearsay evidence", *Osgood Hall law Journal*, Volume 16, 1978, p.407

35. Marlais, LT.John P, "Recognizing hearsay evidence, Jag Journal", Volume 1951, p.12

36. Ashworth, Andrew, "Security, terrorism and the value of human rights", in *Essays on Security and Human Rights*, edited by Benjamin J Goold and Liora Lazarus, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2007 p.218

37. Cole, David and Dempsey, James X, *Terrorism and the Constitution: Sacrificing civil liberties in the name of national security*, The New Press, 2002, p.210

38. Ibid, p.211

۳۹. روسیه در عمل نیز نشان داده که در برابر تروریست‌ها، رواداری نداشته و در هر حال، گرایش به سرکوب آنها دارد، هرچند به قیمت از دست رفتن شهروندان خود باشد. در رخداد گروگان‌گیری دبستان بسلان در اوستیای شمالی، در یکم سپتامبر ۲۰۰۴، تروریست‌ها (فدائیان چچنی) در راستای خواسته‌های خود در پایان جنگ دوم چچن، ۱۱۰۰ نفر از مردم شهر بسلان را در دبستان شماره یک این شهر به گروگان گرفتند که ۷۷۷ نفر از گروگان‌ها، کودک بودند. در روز سوم گروگان‌گیری، نیروهای امنیتی روسیه، با تانک و جنگ‌افزارهای سنگین به دبستان یورش بردند. پیکار سختی میان گروگانگیرها و نیروهای امنیتی در گرفت که سرانجام، ۳۳۴ نفر از گروگان‌ها که ۱۸۶ نفر آنان کودک بودند در این درگیری جان باختند. ۷۸۳ نفر نیز زخمی شدند. تا سال ۲۰۰۸، همواره پوشیدگی‌هایی درباره کشته‌شدن گروگان‌ها توسط نیروهای دولتی، شیوه مدیریت بحران توسط دولت روسیه و نیز علت به کارگیری نیروهای بیشمار امنیتی در این رخداد بر سر زبان‌ها بود. ر.ک

http://en.wikipedia.org/wiki/Beslan_school_hostage_crisis

40. <http://www.iht.com/articles/2005/01/13/news/terror.php>

۴۱. صبوری پور، مهدی، «نقض حقوق شهروندی به بهانه مبارزه با تروریسم بین‌المللی»، *نشریه مای، آذرماه،*

۱۳۸۶ در پایگاه اینترنتی

<http://www.maavanews.ir/Default.aspx>

۴۲. نورتون، ژوزف جی و شمس، هبا، قانون پولشویی و تأمین مالی تروریسم: واکنش های پس از ۱۱ سپتامبر»، برگردان محمد جواد میرفخرایی، *مجله حقوقی*، شماره ۲۹، پاییز ۱۳۸۲، ص ۲۲۳
۴۳. همان، ص ۲۲۴
44. Rosen, Gerald E, "The war on terrorism in the courts", Cardozo public law, *Policy and Ethics Journal*, Volume 5, fall 2006, number 1, p.106
45. Ibid, p.107
۴۶. نجفی ابرندآبادی، علی حسین، *جرم شناسی تروریسم*، تقریرات درس جرم شناسی دوره دکتری حقوق جزا و جرم شناسی، دانشکده حقوق دانشگاه پردیس قم، زمستان ۱۳۸۶ ص ۲۵۹۵
47. Gilligan, Francis A, *Speedy Trial*, The army lawyer, October 1975,
48. Thackrah, John Richard; op.cit, p.49
۴۹. آشوری، محمد، «مفاهیم عدالت و انصاف از دیدگاه کنوانسیون اروپایی حقوق بشر»، در مجموعه *حقوق بشر و مفاهیم مساوات، انصاف و عدالت*، زیر نظر محمد آشوری، پیشین، ص ۳۳۰
50. Donohue Laura K, "Terrorism and trial by jury: the vices and virtues of British and American criminal law, *Stanford Law Review*, Volume 59, 2006, p.1322
۵۱. نجفی ابرندآبادی، علی حسین؛ پیشین، ص ۲۵۶۱
۵۲. مهرا، نسرين، «مسلمانان در سیستم عدالت کیفری انگلستان»، *فصلنامه مطالعات پیشگیری از جرم*، سال اول، شماره چهارم، پاییز ۱۳۸۶ ص ۶۴
53. Ashworth, Andrew ,op.cit, p.218
۵۴. مهرا، نسرين، پیشین، ص ۶۷
55. Rosen, Gerald E; op.cit
56. Albrecht, Hans Jorg and Kilchling Michael, op.cit, p.15
57. Stoudmann, Gerard, "Finding a balance between ensuring security and protecting human rights in the fight of against terrorism", *Helsinki Monitor*, Volume 13, 2002, p.281

منافع ملی در پرتو قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه سرمایه‌گذاری خارجی

تاریخ دریافت: ۱۳۸۷/۱/۲۵

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۷/۳/۵

ناصر علی‌دوستی*

چکیده

از اواسط دهه هفتاد، عرصه قانون‌گذاری کشورمان شاهد تصویب تعداد قابل توجهی از قوانین موافقت‌نامه‌های تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دیگر دولت‌ها بوده است. به رغم تمایل کشورها به انعقاد و امضای چنین موافقت‌نامه‌هایی، به دلیل وجود چالش‌های قابل توجه برای تصویب و اجرای آنها، استقبال از این موافقت‌نامه‌ها یکسان نبوده است. چالش مورد اشاره ناشی از این نکته است که در موافقت‌نامه‌های مذکور، دو مصلحت ملی با یکدیگر روبرو می‌شوند. از یک طرف مصلحت ضرورت توسعه و پیشرفت اقتصادی و همکاری با دیگر کشورها برای نیل به این هدف و از سوی دیگر، مصلحت کنترل، حفظ و صیانت از اموال عمومی و دارائی‌های دولت و جلوگیری از تسلط بیگانه بر منافع و منابع ملی کشور. موافقت‌نامه‌های مذکور، مجال جمع بین این دو مصلحت می‌باشند. کلیدواژه‌ها: قانون موافقت‌نامه تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی، مصادره، ملی‌شدن، حل اختلاف، داوری، سرمایه‌گذاری خارجی.

* دکترای حقوق خصوصی از دانشگاه تهران، هیأت علمی دانشگاه پیام نور و همکار گروه حقوق و امنیت ملی در پژوهشکده مطالعات راهبردی.

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال دوازدهم • شماره اول • بهار ۱۳۸۸ • شماره مسلسل ۴۳

مقدمه

به موازات افزایش اهمیت سرمایه‌گذاری خارجی و نقش آن در پیشرفت اقتصادی کشورها، حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی نیز اهمیت روزافزونی یافته است. از این‌رو، روش‌های قانونی متعددی برای تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی متداول شده است. گاهی قانون‌گذار با تصویب قانون عام، سرمایه‌گذاری خارجی را تشویق نموده و مورد حمایت قرار می‌دهد و گاهی، معاهده دوجانبه تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی میان دو دولت منعقد و حاصل توافق فیما بین، پس از تصویب قوه قانون‌گذاری، با عنوان «قانون موافقت‌نامه دوجانبه تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری» میان دو دولت و اتباع آنها به مرحله اجرا در می‌آید. تردیدی نیست که دولت‌ها در انعقاد موافقت‌نامه‌های دوجانبه تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی به دنبال تأمین منافع ملی خود هستند. با این حال، ویژگی موافقت‌نامه‌های مذکور باعث شده دولت‌ها به اجبار از برخی منافع ملی خود در این موافقت‌نامه‌ها، صرف‌نظر کنند تا منافع کلانتری را به دست آورند.

به دنبال رواج جهانی امضای معاهدات دوجانبه سرمایه‌گذاری، قانون‌گذاری ما نیز از سال ۱۳۷۵ به بعد با روندی روبه رشد، تصویب «قوانین موافقت‌نامه‌ها دوجانبه تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی»^۱ را در دستور کار خود قرار داد و از آن تاریخ به بعد، قوانین مذکور برای حمایت متقابل دولت ایران و حدود چهل کشور به تصویب رسید. (۱) معاهدات دوجانبه سرمایه‌گذاری، که به عنوان قانونی خاص^۲ تنها بر رابطه حقوقی دو دولت متعاقد و اتباع آنها حکومت دارند، در راستای تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی با اعطای امتیازات و تضمیناتی به سرمایه‌گذار و نیز قانونمند کردن رابطه حقوقی سرمایه‌گذار و دولت سرمایه‌پذیر و پیش‌بینی روش‌های پیشرفته و آسان حل اختلاف از قبیل داوری و سازش، تصویب می‌شوند.

۱. در اصطلاح حقوقدانان، «قوانین موافقت‌نامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین دولت ایران و دیگر دولت‌ها» با عناوین «قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه سرمایه‌گذاری» و نیز «معاهدات دوجانبه سرمایه‌گذاری» و امثال آنها یاد می‌شود.

2. Lex specialis

دلایل تصویب قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه سرمایه‌گذاری

۱. اهمیت سرمایه‌گذاری خارجی

پیش‌فرض اقتصاددانان و دست‌اندرکاران کشورمان این است که رونق اقتصادی کشور در گرو جذب سرمایه است. از گزارش جهانی سرمایه‌گذاری خارجی سال ۲۰۰۴، چنین برمی‌آید که برای بهره‌برداری از اقتصاد جهانی، کشورها باید توانمندی‌هایشان را برای ارائه خدمات رقابتی تقویت کنند. اگر شرایط مناسب باشد، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی می‌تواند در رسیدن به این هدف کمک کند.

مهمترین نقش سرمایه‌گذاری خارجی، آوردن سرمایه، مهارت‌ها و فن‌آوری به کشورهایی است که برای ایجاد صنایع خدماتی رقابتی بدان نیاز دارند. (۲)

سرمایه‌گذاری خارجی، افزون بر اینکه موجب رشد اقتصادی و در نتیجه، رفع مشکلات اقتصادی و معیشتی مردم می‌شود که خود نوعی کارکرد امنیتی است، به دلیل تمایل سرمایه‌گذاران (اعم از شرکت‌های خصوصی یا دولتی متنفذ در عرصه‌های سیاسی) به امنیت حوزه سرمایه‌گذاری خود، در حصول این مطلوب، به صورت مستقیم یا غیرمستقیم، تأثیرگذار خواهد بود. (۳)

وضعیت فعلی ایران نیز از این قاعده مستثنی نیست. تأکید مقامات دولتی بر تلاش برای بهبود وضعیت معیشتی مردم و نیز دورنمای پیش‌بینی‌شده در مورد وضعیت اقتصادی کشور در چشم‌انداز بیست‌ساله که بر «تبدیل ایران به قدرت اول اقتصادی منطقه» مبتنی است، بدون رونق اقتصادی دست‌یافتنی نمی‌باشد. از سوی دیگر، بحران‌سازی آمریکا در مورد ایران، از جنبه اقتصادی نیز با تصویب قانون داماتو نمایان شد که در راستای تحمیل انزوای اقتصادی به کشورمان بود. به موجب این قانون، آمریکا شرکت‌ها و کشورهایی را که بیش از ۲۰ میلیون دلار در منابع انرژی ایران سرمایه‌گذاری کنند، مجازات می‌کند. بنابراین، جلب سرمایه‌گذاری در این عرصه: اولاً موجب بی‌اعتباری تحریم آمریکا و تسطیح مسیر سرمایه‌گذاری شرکت‌های غیرآمریکایی در ایران می‌شود و ثانیاً دولت برای تأمین هزینه‌های جاری و عمرانی داخلی، در هر حال، ملزم و مجبور به گسترش سرمایه‌گذاری‌ها در این عرصه می‌باشد. (۴)

بنابراین، جلب سرمایه‌گذاری خارجی برای دولت ایران، هم ضرورت اقتصادی است و هم مصلحت امنیتی.

۲. اشکالات معاهدات چندجانبه و قوانین عام حمایتی

جذب سرمایه‌گذاری خارجی، پس از پذیرش اهمیت آن، نیازمند اتخاذ تدابیر و اعمال حمایت‌ها و تشویق‌هایی است که در معاهدات چندجانبه یا قوانین عام حمایت و تشویق سرمایه‌گذاران خارجی دنبال می‌شود.

در چارچوب معاهدات چندجانبه سرمایه‌گذاری، تلاش‌های زیادی برای حمایت از آن شده که موفق نبوده است. موضوعات حساسی که باید طی معاهده چندجانبه مورد تصمیم‌گیری قرار گیرند مانند حاکمیت و بهره‌برداری از منابع طبیعی و سیاست‌های اقتصاد ملی، به قدری با حساسیت دنبال می‌شوند که به نظر نمی‌رسد کشورهای در حال توسعه بخواهند در این موضوعات به سادگی خود را در یک معاهده چندجانبه الزام‌آور متعهد نمایند. (۵)

در کشور ما، پس از تصویب قانون ملی‌شدن صنعت نفت در سال ۱۳۲۹ و با پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، حساسیت‌ها نسبت به صیانت از منابع ملی به طور فزاینده‌ای بالا رفت و به حق، تمایلی به مصالحه و سازش بر سر دارائی‌های عمومی و سرمایه‌های ملی وجود نداشت. این حساسیت را به روشنی می‌توان در اصول قانون اساسی ملاحظه کرد. (۶)

از سوی دیگر، ایران کشوری است دارای منابع عظیم نفت و گاز و استخراج این منابع نیازمند فن‌آوری، دانش فنی، سرمایه، امکانات، ابزار و وسائل است که نه تنها کشور ما، بلکه بیشتر کشورهای نفت‌خیز از آن محرومند. ضرورت یافتن راهکاری برای جمع بین این دو مصلحت، قانون‌گذار را به وضع قوانین عادی رهنمون کرد.

در میان قوانین عادی، وضع و تصویب قوانین عام^۱، ممکن است به دلیل همگانی‌بودن، یکی از مصالح پیش‌گفته، به ویژه «تأمین حاکمیت ملی نسبت به منافع ملی» را به خوبی تأمین

۱. مانند قانون «تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۴/۳/۴»

نکند. در نتیجه، توسل به وضع قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه سرمایه‌گذاری، در راستای هموارنمودن راه سرمایه‌گذاری خارجی در کشور با لحاظ «مبانی خاص»^۱، مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفت.

اهداف تصویب این قوانین

در مقدمه قوانین موافقت‌نامه‌های متقابل تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی، اهداف و مقاصد مورد نظر دولت جمهوری اسلامی ایران و طرف مقابل به این شرح بیان شده است:

«دولت جمهوری اسلامی ایران و «دولت متعاقد دیگر»: ۱- با علاقمندی به تحکیم و تقویت همکاریهای اقتصادی در جهت تأمین منافع هر دو دولت، ۲- به کارگیری منابع اقتصادی و امکانات بالقوه خود در امر سرمایه‌گذاری، ۳- ایجاد شرایط مساعد برای سرمایه‌گذاری اتباع طرف‌های متعاقد در قلمرو یکدیگر و ۴- با تأیید لزوم تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری‌های اتباع طرف‌های متعاقد در قلمرو یکدیگر، به متن معاهده توافق می‌نمایند» (۷).

از ویژگی‌های معاهدات دوجانبه سرمایه‌گذاری این است که میان طرف‌های نابرابر امضا و اجرا می‌شوند و معمولاً میان کشور توسعه‌یافته صادرکننده سرمایه و کشور در حال توسعه علاقمند به جلب سرمایه‌گذاری از آن کشور، منعقد می‌گردند. منطق اصلی^۲ و هدف اعلامی انعقاد معاهده، تعهد به حمایت از سرمایه‌ای است که براساس این معاهده جذب می‌شود. اگرچه معاهده، جریان دوطرفه سرمایه‌گذاری را میان کشورهای عضو مد نظر دارد، اما به اعتقاد صاحب‌نظران، با توجه به اختلاف سطح ثروت و تکنولوژی میان دو کشور در عمل، جریان متقابل سرمایه‌گذاری غالباً عملی نیست. به بیان دیگر، جریان دوطرفه سرمایه‌گذاری که صراحتاً به عنوان هدف و مبنای تعهدات مزبور ذکر می‌شود، تصور و خیالی بیش نیست (۸).

بندهای چهارگانه بالا و ماده ۲ قوانین موافقت‌نامه‌های تشویق و حمایت متقابل سرمایه‌گذاری جمهوری اسلامی ایران و دیگر دولت‌ها که با عنوان «پذیرش سرمایه‌گذاری»

1. basis ad hoc

2. Rational

تنظیم شده، با ایراد فوق‌الذکر مواجه می‌باشد.^۱ در عین حال، عبارت انتهایی همین ماده ۲، مقرر داشته «... این پذیرش ممکن است تحت شرایط مشخصی توسط مرجع صلاحیت‌دار موضوع ماده ۱۰ اعطا شود.» به استناد این عبارت، می‌توان برخورد نوعی و برون‌ذاتی^۲ را به معیاری شخصی^۳ نزدیک نمود و بسته به مورد، شرایط ویژه‌ای را برای سرمایه‌گذاری خارجی پیش‌بینی کرد. برای مثال، در اعلام چنین شرایطی برای اجرای قانون موافقت‌نامه متقابل سرمایه‌گذاری کشورمان با سوریه، تسهیل ورود و خروج سرمایه، منافع ملی را تأمین می‌کند، زیرا این امر به معنای تسهیل بازاریابی شرکت‌ها و مؤسسات تولیدکننده فعال کشورمان در کشور سوریه است، در حالی که در بیان شرایط خروج و ورود سرمایه به ایتالیا بهتر است محدود به نیازهای کشورمان از قبیل فن‌آوری و دانش فنی و سرمایه و امکاناتی باشد که تأمین آن در داخل امکان‌پذیر نیست.

حمایت از سرمایه‌گذاری و حفاظت از حاکمیت ملی

در دوره پس از استعمار، قواعد حمایت از سرمایه‌گذاری در نتیجه انتقادات هماهنگ کشورهای در حال توسعه از قواعد مورد حمایت کشورهای توسعه‌یافته، به طور قابل توجهی گسترش یافت. نظام‌های قراردادی که مبنای سرمایه‌گذاری خارجی بود، جای خود را به نظام کنترل ملی داد.^(۹) قواعد مربوط به مسئولیت دولت و معیارهای رفتار با بیگانگان، از سوی کشورهای در حال توسعه مورد انتقاد واقع شد.^(۱۰) قاعده جبران خسارت فوری، کافی و مؤثر در سلب مالکیت از بیگانگان، جای خود را به «جبران خسارت مناسب» داده و به طور کلی، دکترین «حاکمیت دائمی بر منابع طبیعی، تعیین سرنوشت اقتصادی و کنترل ملی بر کلیه فعالیت‌های اقتصادی» در سرتاسر جهان پذیرفته شد.^(۱۱) هر یک از تحولات یادشده، به تنهایی کافی است تا هر شرکت سرمایه‌گذار خارجی را از ورود به عرصه سرمایه‌گذاری کشورهای در حال توسعه منصرف کند. از این‌رو، پیش‌بینی برخی حمایت‌ها با لحاظ حاکمیت

۱. به موجب ماده ۲ «هر طرف متعاقد بر طبق قوانین خود و مقررات این موافقت‌نامه سرمایه‌گذاری سرمایه‌گذاران طرف متعاقد دیگر را خواهد پذیرفت...».

2 . objective
3 . subjective

ملی، در قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه سرمایه‌گذاری، برای رفع نگرانی سرمایه‌گذار خارجی صورت می‌پذیرد.

قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه ایران و دولت‌های متعاقد

به منظور اطمینان‌دادن به سرمایه‌گذار خارجی راجع به مصادره اموال یا سلب مالکیت یا ورود خسارت، قوانین موافقت‌نامه تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری متقابل میان کشورمان و دیگر دولت‌ها، مقررات قابل توجهی پیش‌بینی نموده‌اند.

ماده ۵ قانون مذکور میان ایران و فرانسه، در خصوص مصادره و جبران خسارت مقرر می‌دارد: «۱- سرمایه‌گذاری‌های سرمایه‌گذاران هریک از طرف‌های متعاقد توسط طرف متعاقد دیگر ملی، مصادره و سلب مالکیت نخواهد شد و یا تحت تدابیر مشابه قرار نخواهد گرفت، مگر آنکه اقدامات مزبور برای اهداف عمومی به موجب فرایند قانونی، به روش غیر تبعیض‌آمیز و در مقابل جبران خسارت سریع، مؤثر و مناسب انجام پذیرد.

۲- میزان جبران خسارت باید معادل ارزش سرمایه‌گذاری، بالافاصله قبل از ملی‌شدن، مصادره یا سلب مالکیت باشد.

۳- خسارت باید بدون تأخیر پرداخت شود. در صورت تأخیر، این خسارت شامل هزینه‌های مربوطه نیز خواهد بود. خسارت باید عملاً قابل پرداخت بوده و آزادانه قابل انتقال باشد» (۱۲).

مشابه این مقرر را می‌توان در قوانین موافقت‌نامه‌های متقابل تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری میان دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت‌های ایتالیا (ماده ۴)، قرقیزستان (ماده ۶)، تونس (ماده ۶)، بلغارستان (ماده ۵) و ازبکستان (ماده ۶) ملاحظه کرد.

این ماده، سرمایه‌گذاری سرمایه‌گذاران هریک از طرف‌های متعاقد را از سوی طرف دیگر، مصون از «ملی‌شدن»، «سلب مالکیت» و «مصادره» اعلام می‌کند.

این اصل تخلف‌ناپذیر نیست. با این حال، نقض اصل منوط به شرایطی شده که در عمل نگرانی‌های سرمایه‌گذار خارجی را برطرف می‌کند، مطابق این شرایط، اولاً نقض اصل برای

اهداف عمومی باشد، ثانیاً به موجب فرایندی قانونی باشد، ثالثاً به روش غیر تبعیض‌آمیز باشد و رابعاً در مقابل، پرداخت خسارت سریع، مؤثر و مناسب انجام پذیرد.

ترددی نیست سرمایه‌گذاران خارجی با محاسبه احتمال بروز خطرات پیش‌بینی شده و پیش‌بینی نشده، مبادرت به سرمایه‌گذاری می‌نمایند. با این حال، هرگاه احتمال تحقق این خطرات افزایش یابد، تمایل به سرمایه‌گذاری کم می‌شود.

سابقه تاریخی کشورها و سرگذشت سرمایه‌گذاری‌های خارجی در آنها، به مثابه الگویی برای تعیین میزان احتمال بروز خطر برای سرمایه سرمایه‌گذاران خارجی است. هر سرمایه‌گذار خارجی، با داشتن سابقه ملی کردن صنعت نفت در ایران یا ملی شدن کانال سوئز در مصر و امثال آنها، تکرار این تجربه را در مورد دارائی‌های خود پیش‌بینی می‌کند. بنابراین، تصویب و تأیید قانونی اصل منع ملی کردن و مصادره و سلب مالکیت و مشابه آنچه در ماده پیش گفته شد، تا حد زیادی از نگرانی سرمایه‌گذار خارجی می‌کاهد.

آنچه مسلم است، اشتیاق به جذب سرمایه‌گذاری خارجی نمی‌تواند موجب فراموشی منافع ملی و مصالح عمومی گردد. استثناء وارده بر این اصل نیز در راستای تأمین این مصلحت پیش‌بینی شده است.

تضمین پیش‌بینی شده در ماده ۹ قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۱/۳/۴ نیز ناظر به اصل عدم سلب مالکیت و استثنائات آن است. این ماده مقرر می‌دارد: «سرمایه‌گذاری خارجی مورد سلب مالکیت و ملی شدن قرار نخواهد گرفت مگر برای منافع عمومی، به موجب فرایند قانونی، به روشی غیرتبعیض‌آمیز و در مقابل پرداخت مناسب غرامت به مأخذ ارزش واقعی آن سرمایه‌گذاری، بلافاصله (پس) از سلب مالکیت».

با توجه به عام بودن قانون تشویق و حمایت از سرمایه خارجی نسبت به قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه، این حکم و دیگر احکام مشابهی که در قانون مذکور انشاء شده، حتی اگر در قوانین دوجانبه ذکر نشود، باز هم به استناد قانون یادشده، قابلیت اعمال آنها وجود دارد. وجه فارقی که می‌توان برای این فرض تصور نمود، این است که تکرار این احکام در قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه، طرف مقابل را نیز در برابر سرمایه‌گذاران ایرانی به این احکام پایبند می‌سازد.

حل و فصل اختلافات سرمایه‌گذاری خارجی

یکی از چالش‌برانگیزترین موضوعاتی که سرمایه‌گذاری خارجی با آن مواجه است، چگونگی حل و فصل اختلافات می‌باشد. در واقع، کشور سرمایه‌پذیر نمی‌خواهد سرمایه‌گذار خارجی به بهانه احقاق حق که در قبال وارد کردن سرمایه به کشور برای خود قائل است، منافع ملی را نادیده گرفته و در جریان یک رسیدگی مشکوک و غیرقابل اعتماد، دارائی‌های ملی را به یغما ببرد. (۱۳) به همین دلیل، علاوه بر محدودیت پیش‌بینی‌شده در اصل ۱۳۹ قانون اساسی، ماده ۱۹ قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی، در فصل حل و فصل اختلافات، در صورت حل‌نشدن اختلاف از طریق مذاکره، «دادگاههای داخلی» را مرجع صالح برای رسیدگی شناخته است. به موجب این ماده: «اختلافات بین دولت و سرمایه‌گذاران خارجی درخصوص سرمایه‌گذاری‌های موضوع این قانون، چنانچه از طریق مذاکره حل و فصل نگردد، در دادگاههای داخلی مورد رسیدگی قرار می‌گیرد...».

از سوی دیگر، باید به این نکته توجه داشت که سرمایه‌گذار خارجی به بی‌طرفی دادگاهها و دیوان‌های محلی در حل و فصل اختلافاتی که احتمالاً میان او و کشور میزبان به وجود می‌آید، اطمینان ندارد و این عدم اطمینان، در بیشتر موارد قابل توجیه است. به طور سنتی، از نظر سرمایه‌گذار، بهترین روش اطمینان از دادرسی بی‌طرفانه، داوری در کشور بی‌طرف و در مرجعی بی‌طرف است. از این رو، وقتی دولت میزبان در یک معاهده بین‌المللی متعهد می‌شود دادخواست داوری را که سرمایه‌گذار خارجی علیه وی اقامه کرده، بپذیرد، می‌توان گفت گام مهمی را به سوی حمایت از سرمایه‌گذاری برداشته است. (۱۴) علاوه بر «داوری»^۱، پیش‌بینی دیگر روش‌های «برون‌دادگاهی حل و فصل اختلافات سرمایه‌گذاری خارجی» شما نیز بنا به وحدت ملاک و اتحاد طریق دارای همین اثر حمایتی می‌باشند. برای نمونه، «سازش»^۲، «مذاکره»^۳، «رسیدگی کوتاه»^۴، «میانجی‌گری»^۵، «ارزیابی بی‌طرفانه»^۶ و «احراز واقع»^۱، به عنوان

1. Arbitration

2. concilia tion

3. Negotiation

4. Mini- trial

5. Mediation

6. Neutral Evaluation

شیوه‌های نوین در حل و فصل اختلافات در عرصه تجارت بین‌الملل شناخته می‌شوند که این روش‌ها به دلیل استقلال مرجع رسیدگی‌کننده از طرفین اختلاف، به ویژه از ناحیه سرمایه‌گذاری مورد اقبال و توجه قرار گرفته‌اند.

چنانکه گذشت، برای جلب سرمایه‌گذاری خارجی نمی‌توان از حاکمیت ملی بر منابع و اموال و دارایی‌های عمومی و دولتی چشم‌پوشی کرد، همچنانکه صرف‌نظرکردن از سرمایه‌گذاری خارجی به بهانه نگرانی از ورود خدشه بر حاکمیت ملی، با مصالح ملی انطباق ندارد. از این‌رو، یافتن راهکار بینابین که بتواند حاکمیت ملی بر اموال و دارایی‌های عمومی دولتی را مصون از تعرض نماید و در عین حال به سرمایه‌گذاران خارجی اطمینان دهد حقوقی از آنها ضایع نخواهد شد، جمع بین دو مصلحت خواهد بود که در نهایت، به «تأمین منافع ملی» می‌انجامد.

حل اختلافات سرمایه‌گذاری در قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه ایران

در قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی میان دولت ایران و دیگر دول، به منظور «تأمین منافع ملی» در عرصه حل و فصل اختلافات ناشی از سرمایه‌گذاری، مقررات مفصلی پیش‌بینی شده است.

ذیل ماده ۱۹ قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی، تصریح دارد اگر در قانون موافقت‌نامه دوجانبه سرمایه‌گذاری با دولت متبوع سرمایه‌گذار در مورد شیوه دیگری از حل و فصل اختلافات توافق شده باشد، موافقت‌نامه دوجانبه اجرا خواهد شد. (۱۵)

بنا به تجویز و تأیید این ماده و با توجه به اهمیت پیش‌بینی روش‌های مناسب حل و فصل اختلافات سرمایه‌گذاری خارجی و تأمین منافع ملی از این منظر، همه موافقت‌نامه‌های دوجانبه میان دولت جمهوری اسلامی ایران و دیگر دولتها، در بردارنده ماده‌ای در این خصوص می‌باشند. در این ماده، فقرات زیر پیش‌بینی شده است:

۱. راه حل دوستانه

در برخی قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه، مقرر شده هر اختلاف حقوقی بین سرمایه‌گذار یکی از طرف‌های متعاقد و طرف متعاقد دیگر که از سرمایه‌گذاری ناشی شده باشد، در صورت امکان، به صورت «دوستانه» بین دو طرف ذریبط حل و فصل می‌شود. (۱۶) این قوانین، روش‌های دستیابی به راه حل دوستانه را ذکر نکرده‌اند. مطابق برخی دیگر از قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه، طرفین دعوا ابتدا سعی می‌کنند اختلاف را به صورت «دوستانه» و با روش‌های مذاکره و مشاوره حل کنند. بنابراین، «روش دوستانه» که با راهکارهای «مشاوره» و «مذاکره» قابل تحقق است، مطلوب قانون‌گذاری می‌باشد.

«منافع ملی» نیز چنین اقتضا می‌کند، زیرا معمولاً به کمک روش دوستانه، اختلاف با صرف کمترین هزینه و در کوتاه‌ترین زمان حل می‌شود. افزون بر این، طرف‌ها تمایل به همکاری اقتصادی آتی را نیز از دست نمی‌دهند و در نتیجه، شریک و همکار امروز به دشمن فردا مبدل نمی‌شود.

۲. عدم حصول نتیجه در مهلت قانونی

بند دوم ماده مربوط به حل و فصل اختلافات میان یک طرف متعاقد و سرمایه‌گذاران متبوع دولت دیگر که در قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه میان دولت ایران و دولت‌های دیگر پیش‌بینی شده، به شرح زیر است.

چنانچه طرف متعاقد سرمایه‌پذیر و سرمایه‌گذار بتوانند ظرف مهلت ۳ تا ۶ ماه (۱۸) از تاریخ ابلاغ ادعا به دیگری به توافق برسند، در معاهدات دوجانبه، یکی از راه‌حل‌های زیر پیش‌بینی شده است:

الف) هریک از آنها می‌توانند اختلاف را در دادگاه‌های صالح داخلی طرف متعاقد سرمایه‌پذیر (کشور میزبان) مطرح نمایند.

ب) در کنار فقره بالا، امکان ارجاع موضوع مورد اختلاف به داوری با تفاوت‌هایی در همه قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه دولت ایران و دیگر دولت‌ها پیش‌بینی شده است.

تفاوت مورد اشاره، چنین است که گاهی بدون ورود به جزئیات، امکان ارجاع به هیأت داورى پیش‌بینی شده است. مانند آنچه میان دولت ایران و دولت چین توافق شده است. گاهی ضمن اشاره به داورى، پیروى از قواعد نمونه داورى بین‌المللى نیز مورد تصریح قرار گرفته است. برای مثال، در قوانین موافقت‌نامه‌های میان دولت ایران با دولت‌های فرانسه، ایتالیا و الجزایر، داورى‌های زیر مورد اشاره قرار گرفته است:

۱. داورى مرکز بین‌المللى حل و فصل اختلافات سرمایه‌گذارى^۱ (۱۹) که به وسیله کنوانسیون حل و فصل اختلافات سرمایه‌گذارى بین دولت‌های عضو و اتباع دیگر دول عضو در واشنگتن دی سی برای امضا مفتوح گردیده، منوط به اینکه هر دو طرف متعاقد، عضو آن کنوانسیون شوند. (۲۰)

۲. دیوان داورى موردی که به موجب قواعد داورى کمیسیون حقوق تجارت بین‌الملل سازمان ملل^۲ (۲۱) تشکیل شود. (۲۲)

در مواردی نیز رجوع به این بند به عضو نبودن حداقل یک دولت متعاقد در معاهده ایکسید مشروط شده است. (۲۳)

در برخی از این موافقت‌نامه‌ها، بدون اشاره به مقررات ایکسید، حل و فصل اختلافات، تنها به موجب قواعد داورى آنسیترال پیش‌بینی شده است. (۲۴)

اصل ۱۳۹ قانون اساسی

مهمترین اصلی که در قانون اساسی راجع به حل و فصل اختلافات دولت ایران و طرف خارجی ملاحظه می‌شود، اصل ۱۳۹ است. به موجب این اصل:

«صلح دعوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داورى در هر مورد، موکول به تصویب هیأت وزیران است و باید به اطلاع مجلس برسد. در مواردی که طرف دعوی خارجی باشد و در موارد مهم داخلی، باید به تصویب مجلس نیز برسد. موارد مهم را قانون تعیین می‌کند».

۱ . ICSID

۲ . UNCITRAL

در اجرای این اصل، به موجب ماده ۲۱۲ قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، «... در تمام موارد مذکور (از جمله صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی با ارجاع آن به داوری که طرف دعوا خارجی باشد...)، دولت موظف است متن تفصیلی آنها را همراه با لایحه قانونی تقدیم مجلس نماید تا به صورت یک‌شوری مورد رسیدگی قرار گیرد. بدین ترتیب که پس از گزارش کمیسیون مربوط و صحبت دو مخالف و دو موافق در کلیات و جزئیات (هر کدام به مدت پانزده دقیقه)، برای تصویب به رأی گذاشته می‌شود».

عبارت «داوری» در این ماده و اصل ۱۳۶ قانون اساسی منطبق با «داوری» پیش‌بینی شده در قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه سرمایه‌گذاری است، اما عبارت «صلح دعاوی» عیناً در قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه نیامده است. در عین حال، چنانکه در موافقت‌نامه‌های دوجانبه ملاحظه شد، یافتن راه حل «دوستانه» برای اختلافات، مقدم بر داوری است. ممکن است در این راه‌حل‌های دوستانه، «سازش» و «مصالحه» ضرورت یابد که در این صورت، «صلح در دعا» مصداق پیدا می‌کند. با توجه صراحت اصل ۱۳۹ قانون اساسی در این موارد نیز، طی مراحل پیش‌بینی شده در اصل مذکور، علی‌الظاهر ضرورت دارد.

نظرات گوناگونی پیرامون اصل ۱۳۹ قانون اساسی ارائه شده که هریک دارای پشتوانه تحلیلی و منطق حقوقی ویژه‌ای است. یکی از محققان (۲۵) در این خصوص، به پنج برداشت زیر اشاره کرده است:

- ۱- نظریه کمیته بررسی و تفسیر بیانیه الجزایر؛
 - ۲- تفسیر مضیق اصل ۱۳۹؛
 - ۳- تفسیر اصل مذکور بر مبنای نمایندگی (اعطای نمایندگی)؛
 - ۴- تفسیر این اصل براساس عدم اهلیت؛
 - ۵- نظریه قابلیت ارجاع دعاوی اصل ۱۳۹ به داوری به صورت مشروط.
- صرف‌نظر از اشکالات وارد بر تعدادی از این برداشت‌ها، با توجه به اینکه نظریات فوق در خصوص ارجاع کلی دعاوی دولتی با طرف خارجی به داوری هستند و در این تحلیل‌ها شرایط خاص «قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه سرمایه‌گذاری» که در آنها امکان ارجاع دعاوی

به داوری به تصویب مجلس رسیده، لحاظ نشده است، برای جلوگیری از تطویل مقال از بیان آنها خودداری می‌شود.

در مقام اجرای مقررات قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه سرمایه‌گذاری راجع به حل و فصل اختلافات و جمع آن با مفاد اصل ۱۳۹ قانون اساسی، پرسش زیر مطرح است:

«در مواردی که میان دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت متبوع سرمایه‌گذار اختلاف و دعوی بروز کند و میان دو دولت موافقت‌نامه دوجانبه موجود باشد، آیا در اجرای اصل ۱۳۹ باز هم تصویب ارجاع امر به داوری توسط مجلس ضروری است، در حالی که به موجب قانون موافقت‌نامه دوجانبه، به طور کلی ارجاع اختلافات فیما بین به داوری مورد تصویب مجلس قرار گرفته است؟»

در پاسخ به این پرسش، سه نظریه تحلیلی با نتایج کاملاً متفاوت از حیث منافع ملی قابل ارائه است.

نظریه نخست اینکه، هرچند به موجب اصل ۱۳۹ قانون اساسی، رجوع به داوری در دعاوی راجع به اموال دولتی و عمومی، در مواردی که طرف دعوی خارجی باشد، ضرورتاً منوط به تصویب مجلس است، اما در قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری میان دولت ایران و دیگر دولت‌ها، صراحتاً ارجاع اختلافات به داوری پیش‌بینی شده و این پیش‌بینی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. از این رو، الزام مندرج در اصل ۱۳۹ قانون اساسی با تصویب قانون موافقت‌نامه دوجانبه محقق است و برای ارجاع دعاوی فیما بین به داوری، تصویب مجدد مجلس شورای اسلامی مصداق تحصیل حاصل بوده و ضرورتی ندارد. در تأیید این نظر می‌توان به نظریه شورای نگهبان به شماره ۶۰۲۵ مورخ ۶۵/۰۴/۱۸ که در مورد مشابه ارائه شده نیز استناد جست. به موجب این نظریه:

«... نظر به اینکه در مورد شمول اصل ۱۳۹ نسبت به قرارداد مورد سؤال، شورای نگهبان به نظری تفسیری نرسیده، ارجاع به داوری از طرف دولت بدون کسب مجوز از مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی مغایرت ندارد.» (۲۶)

هرچند این نظریه در خصوص قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه سرمایه‌گذاری الزام‌آور نیست، اما بنا به ملاک آن و اینکه اگر ضرورت تصویب مجلس برای هر داوری وجود داشت،

شورای نگهبان این قوانین را مغایر قانون اساسی می‌شناخت. در نتیجه، تأیید آنها به منزله تأیید عدم ضرورت تصویب مجلس برای ارجاع دعاوی مربوطه به داوری است.

مطابق نظریه دوم، هرچند در قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه سرمایه‌گذاری فیما بین دولت ایران و دیگر دولت‌ها، ارجاع اختلافات آتی فیما بین سرمایه‌گذار و دولت متعاقد به داوری صراحتاً پیش‌بینی می‌شود. در عین حال، این پیش‌بینی زمانی صورت گرفته که اختلافاتی مطرح نبوده و به تبع آن، ارزش اختلاف و اهمیت آن و تأثیراتی که نتیجه داوری و رسیدگی، بر منافع ملی خواهد گذارد، روشن نیست. این در حالی است که فلسفه وضع اصل ۱۳۹ قانون اساسی، نظارت و کنترل قوه مقننه بر داوری‌های راجع به اموال عمومی و دولتی و جلوگیری از تضییع و تفریط آن و مآلاً حفظ و صیانت از منافع ملی بوده که با تصویب قانون موافقت‌نامه دوجانبه سرمایه‌گذاری امکان تأمین این ملاحظات وجود ندارد و چون تلقی کفایت تصویب قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه به دلیل عدم بروز اختلاف در زمان تصویب همانند «ابرار مالم یجب»، عقلاً محال است، پس با وجود قوانین مذکور، تصویب موردی ارجاع دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی، ضرورت خود را از دست نخواهد داد.

بر اساس نظریه سوم، باید قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه سرمایه‌گذاری را به دو دسته تقسیم کرد. یک دسته، قوانینی است که در آنها صراحتاً «تصمیمات دیوان داوری قطعی و برای طرفین لازم‌الاتباع» (۲۷) توصیف شده است. دسته دوم، قوانین موافقت‌نامه‌هایی است که قانون‌گذار در مقام بیان حل و فصل اختلافات فیما بین سرمایه‌گذار و دولت متعاقد، اشاره‌ای به لازم‌الاتباع بودن نتیجه داوری ننموده است.

در فروضی که از مصادیق دسته اول می‌باشند، قانون‌گذار با تصریح در قانون موافقت‌نامه دوجانبه به الزام‌آور بودن تصمیم داوری، از حق و اختیار نظارت و کنترل خود صرف‌نظر کرده است. بنابراین، نه تنها ضرورتی به تصویب مجدد ارجاع به داوری یا التزام به نتیجه داوری وجود ندارد، بلکه در صورت اصرار به تصویب ارجاع به داوری، حق مکتب طرف مقابل که به اعتماد قانون موافقت‌نامه دوجانبه حاضر به سرمایه‌گذاری در کشور شده است، تضییع خواهد شد.

در مورد فروضی که مشمول دسته دوم یعنی عدم تصریح التزام طرفین به نتیجه داوری است، حکم اصل ۱۳۹ قانون اساسی لازم‌الاتباع بوده و تصویب مجلس شورای اسلامی، شرط صحت و اعتبار ارجاع به داوری است.

با توجه به متن اصل ۱۳۹ قانون اساسی که ارجاع دعاوی (موجود) راجع به اموال عمومی و دولتی را در مواردی که طرف اختلاف و دعوی خارجی باشد، موکول به تصویب مجلس نموده است و نظر به اینکه، نظارت و کنترل مذکور هم حق است و هم تکلیف و تکلیف قابلیت اسقاط ندارد و نیز با توجه به اینکه «منافع و مصالح ملی» اقتضا می‌کند نظارت و کنترل مندرج در اصل ۱۳۹ قانون اساسی بر تک‌تک دعاوی موصوف که به داوری ارجاع می‌شوند، اعمال گردد، به نظر می‌رسد بدون تفکیک میان موارد قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه در هر مورد، ارجاع به داوری منوط و موکول به تصویب مجلس باشد. اشاره و تصریح به ضرورت «رعایت مقررات و قوانین طرف متعاقد سرمایه‌پذیر» برای ارجاع دعاوی به داوری که در برخی قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه سرمایه‌گذاری دیده می‌شود، مؤید این نظریه است. (۲۸)

واگرایی چشم‌گیری میان معیارهای مندرج در معاهدات دوجانبه سرمایه‌گذاری خارجی ملاحظه می‌شود. این واگرایی و تفاوت در معیارها و میزان حمایت در معاهدات دوجانبه سرمایه‌گذاری اتفاقی نیست؛ زیرا بسته به اینکه کشور طرف معاهده، سرمایه‌گذار باشد یا سرمایه‌پذیر و اینکه تا چه حد حمایت دولت مقابل از تبعید خود و اعمال حقوق و وظائف ناشی از جانشینی دولت^۱ می‌تواند منافع ملی را تحت تأثیر گذارد، معیارهای متفاوتی در معاهدات مذکور درج می‌شود. برای نمونه، در تاریخ ۸۱/۱۰/۲۲، قانون موافقت‌نامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت سوریه تصویب شد و در تاریخ ۸۲/۲/۲۳، قانون موافقت‌نامه مذکور میان ایران و ایتالیا به تصویب رسید. حال باید دید آیا معیارها، حمایت‌ها و ملاحظات که در قانون موافقت‌نامه میان ایران و سوریه پیش‌بینی شده است، می‌تواند با آنچه در قانون موافقت‌نامه ایران و ایتالیا آمده، یکسان باشد؟ ایتالیا نسبت به کشورمان سرمایه‌فرست محسوب می‌شود، در حالی که سوریه نسبت به ایران، سرمایه‌پذیر است. سطح روابط سیاسی ایران و سوریه با روابط ایران و ایتالیا متفاوت است. این

1 . subrogation

تفاوت‌ها که در نوع و سنخ ارتباط کشورمان با این دو کشور وجود دارد، ملاحظات متفاوت و اقتضائات ناهمگونی در روابط با این دو کشور می‌طلبد. برای تأمین ملاحظات متفاوت، تدوین مقررات متفاوت ضرورت می‌یابد که متأسفانه این نکته در تنظیم و تدوین قوانین دوجانبه تشویق و حمایت متقابل سرمایه‌گذاری میان جمهوری اسلامی ایران و دیگر دول، کمتر مورد ملاحظه بوده است.

نتیجه‌گیری

دولت جمهوری اسلامی ایران همانند دیگر دولت‌ها، با علاقمندی به تحکیم روابط و تقویت همکاری‌های اقتصادی و با هدف به کارگیری منابع اقتصادی و امکانات بالقوه خود در امر سرمایه‌گذاری و نیز ایجاد شرایط مساعد برای سرمایه‌گذاری‌های اتباع دیگر کشورها در قلمرو خود و شرایط مساعد برای سرمایه‌گذاری اتباع خود در قلمرو دیگر کشورها، با برخی دولت‌ها، موافقت‌نامه‌های تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی به امضا رسانده که در مجلس شورای اسلامی تصویب شده‌اند.

چنانکه دیدیم، روی آوردن به این موافقت‌نامه‌ها به دلیل وجود ضرورت‌های اقتصادی و سیاسی و نیز ناکارآمدی موافقت‌نامه‌های چندجانبه و قوانین عام و فراگیر است. با توجه به تضمین‌هایی که در این موافقت‌نامه‌ها از حیث ملی‌شدن، مصادره اموال و جبران خسارات ناشی از سلب مالکیت از سرمایه متعلق به سرمایه‌گذار خارجی به وی داده می‌شود و نیز با توجه به پیش‌بینی روش‌های ساده، استاندارد و بی‌طرفانه برای حل و فصل اختلافات ناشی از سرمایه‌گذاری در معاهدات دوجانبه و به طور کلی با توجه به قانونمندشدن رابطه سرمایه‌گذار خارجی دو دولت میزبان سرمایه‌گذاری، تمایل و کشش برای سرمایه‌گذاری خارجی در پرتو موافقت‌نامه‌های دوجانبه سرمایه‌گذاری خارجی به وجود می‌آید.

با وجود این تشویق و تلاش برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی که در راستای مصلحت «رونق و توسعه اقتصادی» کشور است، نباید از مصلحت دیگر که عبارت از «حفظ و صیانت از منابع و منافع ملی» است، غافل شد. اصل ۱۳۹ قانون اساسی در این راستا تنظیم شده است. به موجب این اصل، ارجاع دعاوی مربوط به اموال عمومی و دارائی‌های دولت با اطلاع هیأت

دولت و با تصویب مجلس شورای اسلامی امکان‌پذیر است. حال با تصویب قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی، نظراتی مطرح شده که مورد بررسی قرار گرفت و نظریه ضرورت تصویب مجلس مطابق اصل پیش‌گفته ترجیح داده شد و دلایل این ترجیح نیز به تفصیل آمد.

ضرورت لحاظ تفاوت‌ها و اختلافات در مناسبات و سطح روابط سیاسی - اقتصادی کشورمان با کشورهای طرف معاهده دوجانبه سرمایه‌گذاری در اعمال معیارهای مندرج در معاهدات و موافقت‌نامه‌های مذکور نیز بررسی شد. چنانکه گذشت، امکان اعمال معیارهای متناسب و متفاوت در موافقت‌نامه‌های دوجانبه سرمایه‌گذاری خارجی، یکی از بزرگترین کارکردهای این معاهدات است که نباید نادیده گرفته شود. در نهایت، نکات ذیل به عنوان ماحصل تحقیق، ذکر می‌شوند:

- یک. دستیابی به پیشرفت و توسعه اقتصادی بدون تعامل با کشورهای دیگر امکان‌پذیر نیست و یکی از مناسب‌ترین شیوه‌های ارتقای مناسبات اقتصادی با دیگر کشورها، امضای موافقت‌نامه‌های دوجانبه سرمایه‌گذاری خارجی فی‌مابین دولت ایران و دیگر دولت‌هاست.
- دو. در تنظیم و امضای موافقت‌نامه‌های دوجانبه میان دولت ایران و دیگر دولت‌ها، لحاظ محدودیت‌های ناشی از قانون اساسی و برطرف کردن برخی از این محدودیت‌ها و نیز لحاظ میزان مناسبات اقتصادی و سیاسی در تنظیم موافقت‌نامه‌ها و درج مقررات ویژه، به مناسبت مثبت یا منفی بودن طراز مبادلاتی کشور ایران با آن کشور، ضروری به نظر می‌رسد.
- سه. اشتیاق به توسعه و نیاز به پیشرفت اقتصادی ارزشمند است، اما نمی‌توان منافع کلان ملی را به بهانه این اشتیاق نادیده گرفت.

یادداشت‌ها

۱. اسامی برخی کشورها که دولت جمهوری اسلامی ایران با آنها موافقت‌نامه دوجانبه تشویق و حمایت متقابل سرمایه‌گذاری امضا کرده، به همراه سال تصویب قانون مربوط، ذیلاً می‌آید:
ارمنستان ۱۳۷۵، پاکستان ۱۳۷۶، لبنان ۱۳۷۹، بوسنی و هرزگوین ۱۳۷۹، یمن ۱۳۷۹، بلاروس ۱۳۷۹، لهستان ۱۳۷۹، سودان ۱۳۷۹، آفریقای جنوبی ۱۳۷۹، سوئیس ۱۳۸۰، قطر ۱۳۸۰، ترکیه ۱۳۸۰، ایتالیا ۱۳۸۲، فرانسه ۱۳۸۲، اسپانیا ۱۳۸۲، آلمان ۱۳۸۲، الجزایر ۱۳۸۳ و چین ۱۳۸۳.
۲. اقبال طالقانی، حسین، «رونق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، چکیده گزارش ۲۰۰۴ سرمایه‌گذاری خارجی (UNCTAD)»، *فصلنامه اقتصاد سیاسی*، شماره ششم، ص ۱۹۲.
۳. علیدوستی، ناصر، «جنبه‌های حقوقی امنیتی سرمایه‌گذاری خارجی در ایران»، *گزارش راهبردی*، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۴، ص ۴.
۴. نصری، قدیر، *نفت و امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران*، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۰، ص ۱۱۹.
5. Sornarajah, M., *International Law on Foreign Investment*, Cambridge University Press 1994.
۶. این حساسیت در اصول ۸۱، ۸۲ و ۱۳۹ قانون اساسی به روشنی دیده می‌شود.
۷. در قوانین موافقت‌نامه‌های دوجانبه سرمایه‌گذاری میان دولت ایران و دیگر دولت‌ها، عبارت داخل «گیومه» عیناً تکرار شده، با این توضیح که به جای عبارت «دولت متعاقد دیگر»، نام دولت طرف معاهده ذکر می‌گردد.
8. Sornarajah, op. cit, p. 255.
۹. برای دیدن تاریخچه و چگونگی گذر صنعت نفت ایران از دوران قراردادهای اعطای امتیاز به دوره ملی‌شدن، رک. *نفت و امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران*، پیشین، صص ۷۷ تا ۹۷.
۱۰. نمونه‌ای از این اعترافات، عکس‌العمل علمای کشورمان در برابر مصونیت قضایی «کاپیتالاسیون» بود.
11. Sornarajah, op.cit, p. 262.
۱۲. قانون موافقت‌نامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و فرانسه، مصوب ۸۲/۷/۱۵.
۱۳. تشریفات پیش‌بینی‌شده در اصل ۱۳۹ قانون اساسی ناشی از احتیاط در این زمینه است. به موجب این اصل، «صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در هر مورد موکول به تصویب هیأت وزیران

است و باید به اطلاع مجلس برسد. در مواردی که طرف دعوی خارجی باشد و در موارد مهم داخلی باید به تصویب مجلس نیز برسد. موارد مهم را قانون تعیین می‌کند».

14. Sornarajah, op.cit, p. 311.

۱۵. به موجب ماده ۱۹ قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی:

«اختلافات بین دولت و سرمایه‌گذاران خارجی در خصوص سرمایه‌گذاری‌های موضوع قانون، چنانچه از طریق مذاکره حل و فصل نگردد، در دادگاههای داخلی مورد رسیدگی قرار می‌گیرد، مگر آنکه در قانون موافقت‌نامه دوجانبه سرمایه‌گذاری با دولت متبوع سرمایه‌گذاری خارجی، در مورد شیوه دیگری از حل و فصل اختلافات توافق شده باشد».

۱۶. بند ۱ ماده ۱۲ قانون موافقت‌نامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین دولت‌های ایران و فنلاند مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۳، روزنامه رسمی شماره ۱۷۱۸۶-۱۳۸۲/۱۲/۶ و بند ۱ ماده ۱۱ قانون فوق‌الذکر میان دولت‌های ایران و اسپانیا، مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۳، روزنامه رسمی شماره ۱۷۱۸۶-۱۳۸۲/۱۲/۶.

۱۷. بند ۸ ماده ۸ قانون موافقت‌نامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین دولت‌های ایران و ایتالیا مصوب ۸۲/۲/۲۳، روزنامه رسمی، شماره ۱۶۹۸۰-۸۲/۰۳/۲۸.

۱۸. در بیشتر موافقت‌نامه‌ها، مهلت ۶ ماهه پیش‌بینی شده است، اما مهلت ۳ ماهه نیز در این مورد دیده می‌شود؛ مانند موافقت‌نامه دولت ایران و دولت فنلاند.

19. International Centre for Settlement of Investment Disputes (1965) (ICSID).

۲۰. نکته جالب اینکه، با وجود پیش‌بینی ارجاع اختلاف سرمایه‌گذاری به داوری ایکسید در برخی موافقت‌نامه‌های دوجانبه، دولت جمهوری اسلامی ایران تا این تاریخ به این معاهده نپیوسته است.

21. United Nations Commission on International Trade Law.(UN CITRAL)

۲۲. قانون موافقت‌نامه دوجانبه ایران و فرانسه، ایران و الجزایر و ایران و ایتالیا.

۲۳. قانون موافقت‌نامه دوجانبه دولت ایران و فرانسه.

۲۴. قانون موافقت‌نامه دوجانبه دولت ایران و عمان، مصوب ۱۳۸۱/۳/۲۹.

۲۵. جنیدی، لعیا، *قانون حاکم در داوری‌های تجاری بین‌المللی*، نشر دادگستر، ۱۳۷۶، ص ۷۶.

۲۶. مجموعه نظریات شورای نگهبان، ج ۲، ص ۹۰۷ به نقل از امام، فرهاد، *حقوق سرمایه‌گذاری خارجی در ایران*، نشر یلدا، ۱۳۷۳، ص ۳۳۱.

۲۷. به موجب بند ۴ ماده ۸ قانون موافقت‌نامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری اوکراین: «... ۴- تصمیمات دیوان داوری قطعی و برای طرفین اختلاف لازم‌الاتباع خواهد بود.»

۲۸. تصریح به ضرورت رعایت قوانین و مقررات دیگر برای ارجاع اختلاف سرمایه‌گذار و طرف متعاقد در بند ۲ ماده ۸ قانون موافقت‌نامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت ایتالیا، نمونه‌ای از اشاره به لزوم رعایت حکم اصل ۱۳۹ قانون اساسی است.

بررسی آثار بحران مالی در اقتصاد آمریکا بر اقتصاد ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۸۷/۱۰/۲۷

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۷/۱۱/۱۵

محمد خضری *

چکیده

این مقاله، ضمن بازشناسی ماهیت و ریشه‌های بحران مالی در اقتصاد آمریکا، اثرات بحران در اقتصاد جهان را بر اقتصاد ایران بررسی و تحلیل می‌کند. به نظر نویسندگان، علت اصلی بحران نه کارکرد بازار رقابتی، بلکه مداخله نادرست دولت آمریکا در اقتصاد است.

نویسندگان استدلال می‌کنند که رکود و بحران در اقتصاد جهان، کشورهای در حال توسعه را نیز متأثر خواهد کرد و کشور ایران نیز از اثرات منفی و مخرب آن در امان نخواهد بود. هرچند این بحران در بردارنده فرصت‌های بالقوه‌ای نیز برای اقتصاد ایران است، اما تهدیدهای آن به مراتب بیش‌تر است، به گونه‌ای که محتمل است به تدریج اقتصاد کشور را به رکود بکشاند.

کلیدواژه‌ها: بحران مالی، کشورهای پیشرفته، کشورهای در حال توسعه، اقتصاد جهانی، اقتصاد ایران

* دکترای اقتصاد از دانشگاه اصفهان، استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب و همکار گروه مطالعات ایران در پژوهشکده مطالعات راهبردی

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال دوازدهم • شماره اول • بهار ۱۳۸۸ • شماره مسلسل ۴۳

مقدمه

این مقاله تأثیر و پیامدهای بحران مالی در اقتصاد آمریکا و متعاقب آن در اقتصاد جهان را بر روی اقتصاد ایران تحلیل و بررسی می‌کند. همان‌گونه که در متن مقاله بحث شده است، امروزه اقتصادهای ملی به میزان زیادی به هم وابسته و درهم تنیده شده‌اند چنان که گویی دنیا به مثابهٔ دهکده‌ای است که ساکنان آن در کنار هم به فعالیت می‌پردازند و تحولات در اقتصاد یکی از اعضای آن، اقتصاد سایر اعضا را نیز به طور مثبت یا منفی متأثر خواهد کرد. در این میان، هرچه درهم تنیدگی و وابستگی اقتصادها به یکدیگر بیشتر باشد، به همان نسبت نیز تأثیرپذیری‌شان از یکدیگر بیشتر خواهد شد. به همین ترتیب، اگر تحولی که ایجاد می‌شود مربوط به اقتصادی باشد که سهم بیشتری از اقتصاد جهانی را دارد، تأثیرگذاری این تحول بر اقتصادهای دیگر گسترده‌تر و بیشتر خواهد بود.

اکنون که اقتصاد ایالات متحده آمریکا، به عنوان یکی از ابراقتصادهای دهکدهٔ جهانی، دچار بحران مالی شده، انتظار بر این است که کلیه اقتصادهای ملی پیوندخورده با اقتصاد جهانی را متأثر سازد. با این حال، برخی صاحب‌نظران مسائل سیاسی و اقتصادی کشور بر این باورند که اقتصاد ایران، به دلیل تعامل اندک آن با دیگر اقتصادها به ویژه اقتصادهای پیشرفته^۱ (که اکنون دچار بحران مالی شده‌اند)، از بحران مالی کنونی کمترین آسیب را می‌بیند. از طرف دیگر، بسیاری از اقتصاددانان و مجریان کشور تأثیر بحران مالی کنونی در اقتصاد جهانی را بر اقتصاد ایران بسیار شدید و شکننده ارزیابی و پیش‌بینی می‌کنند اقتصاد ایران به شدت آسیب می‌بیند و دچار بحران خواهد شد. برای مثال، رئیس سازمان توسعه تجارت کشور پیش‌بینی می‌کند صادرات غیرنفتی کشور تا پایان سال ۱۳۸۷، حدود ۴ میلیارد دلار کاهش یابد.^(۱) همچنین، مدیر عامل شرکت بازرگانی پتروشیمی کشور کاهش ۲ میلیارد دلاری صادرات محصولات پتروشیمی را تا پایان سال ۱۳۸۷ پیش‌بینی کرده است.^(۲) کارشناسان انرژی کشور نیز استدلال می‌کنند که در نتیجه بحران مالی جهانی، درآمدهای مالیاتی دولت از محل فروش نفت خام و نیز سود سهام شرکت ملی نفت، هر یک به میزان ۴ درصد کاهش پیدا می‌کند^(۳)، که این نیز به کاهش کل درآمدهای دولت می‌انجامد.

در این مقاله، نویسنده استدلال می‌کند که اقتصاد ایران از طریق واردات گسترده کالاهای سرمایه‌ای از یک طرف و صادرات نفت خام و صادرات غیرنفتی (شامل محصولات پتروشیمی و میعانات گازی) از طرف دیگر، با اقتصاد جهانی پیوند خورده و از این کانال‌ها نیز از بحران مالی جهانی متأثر خواهد شد. در واقع، ضمن تأیید تأثیر بحران مالی اتفاق افتاده در اقتصاد آمریکا و اقتصادهای پیشرفته دیگر بر اقتصادهای در حال توسعه، می‌کوشد سازوکارها و کانال‌هایی که بحران مالی از طریق آنها اقتصاد ایران را متأثر می‌سازد، بررسی و تحلیل کند. در راستای تأمین این هدف، نویسنده ماهیت و ریشه‌های بحران را تبیین می‌کند. همچنین، از تأثیر بحران مالی بر اقتصادهای در حال توسعه، تحلیل اقتصادی به دست می‌دهد. سپس، پیامدها و اثرات احتمالی آن را بر اقتصاد ایران بررسی می‌کند. در پایان نیز توصیه‌های سیاستی لازم برای کاهش آثار منفی بحران مالی بر اقتصاد ایران آورده شده است.

ماهیت و ریشه‌های بحران مالی

بحرانی که اخیراً در آمریکا اتفاق افتاد و به اکثر کشورهای دنیا نیز سرایت کرد، به لحاظ ماهوی، مالی و نه اقتصادی بود، یعنی بحران در نهادها و مؤسسات مالی و سرمایه‌گذاری بود و نه در بخش حقیقی اقتصاد. در بسیاری موارد، بحران مالی به بحران بزرگ اقتصادی تبدیل نمی‌شود؛ نظیر بحران مالی ۱۹۸۷ در آمریکا و اروپا، بحران مالی ۸-۱۹۹۷ در آسیای شرقی و بحران کوچک‌تری در ابتدای قرن ۲۱ (۴). هواداران اقتصاد دولتی و سوسیالیستی و به طور کلی مخالفان اقتصاد آزاد رقابتی، نظام بازار را مسئول مسائل و مشکلات پیش آمده می‌دانند و حکم به شکست نظام بازار رقابتی می‌دهند. در عوض، طرفداران اقتصاد آزاد رقابتی دخالت‌های دولت از طریق سیاست‌های مالی و پولی (همچون کاهش تصنعی نرخ بهره و در نتیجه، مخدوش کردن نظام اطلاعاتی قیمت‌ها در مورد کمیابی منابع و نیز ترجیحات مردم) را علت اصلی بحران مالی می‌دانند و بر این باورند که نمی‌توان مسئولیت بحران را به گردن تصمیم‌گیر موهومی به نام نظام بازار گذاشت، چرا که نظام بازار فاقد تصمیم‌گیری یا فرماندهی متمرکز است. در واقع، بازار دارای نظامی کلی و اعتباری است و برخلاف نظم‌های سازمانی و تشکیلاتی، مضمون انضمامی و ملموسی ندارد. (۵)

این گروه از اقتصاددانان، ریشه اصلی بحران را در پایین آوردن تصنعی نرخ بهره توسط بانک مرکزی آمریکا پس از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ (از ۶ درصد به ۱ درصد) می دانند و اظهار می دارند که نرخ بهره در آمریکا به نادرست پایین نگه داشته شده و کمیابی منابع را نشان نمی دهد. «در شرایطی که مردم آمریکا به شدت بدهکارند و مصرف آنها در مواردی بیش از درآمدشان است، چگونه می توان نرخ های بهره اسمی یک تا دو درصدی بانک مرکزی را که با در نظر گرفتن نرخ تورم به نرخ بهره واقعی منفی تبدیل می شود، توجیه کرد؟» (۶) در واقع، از نظر این گروه، مواردی همچون پایین نگه داشتن نرخ بهره و کسری بودجه گسترده دولت فدرال برای سال های متعددی، در کنار ضعف مقررات ناظر بر بازارهای مالی، از عوامل اصلی پیدایش بحرانی بوده اند که در ابتدا از بخش مسکن سربرآورد و اغلب به وام های مشکوک الوصول مسکن و بازار مربوط به آن نسبت داده می شود.

بنابراین، ریشه اصلی بحران را باید در مداخله نابجای دولت در اقتصاد از طریق پایین نگه داشتن تصنعی نرخ بهره و پیدایش حباب قیمت مسکن جستجو کرد. به این مفهوم که به دنبال حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ و ترس ناشی از رکود احتمالی (در نتیجه نااطمینانی نسبت به آینده)، بانک مرکزی آمریکا نرخ بهره را از ۶ درصد به یک درصد کاهش داد که این سیاست به افزایش تقاضا برای وام (به ویژه برای خرید خانه) منجر شد. بانک های تجاری در آمریکا با تکیه بر منابع ارزان قیمت بانک مرکزی، اعطای وام مسکن را به نحو بی سابقه ای افزایش دادند به طوری که وام هایی با ریسک بالا به افراد کم درآمد و حتی فاقد درآمد مطمئن نیز داده شد. برخی از واسطه های مالی یا بانک های سرمایه گذاری، با خرید این وام ها و ایجاد بسته های مالی جدید (مشتقات مالی) آنها را در بازار بورس به فروش می رساندند. (۷) این وام ها که حتی به افراد فاقد اعتبار نیز داده می شد و تا حدود ۹۵ درصد ارزش مسکن خریداری شده توسط متقاضیان بود، با این استدلال اعطا می شدند که در صورت ناتوانی وام گیرنده از پرداخت اقساط وام، بانک وام دهنده خانه وی را تصاحب می کرد. این وام های ارزان قیمت موجب افزایش تقاضا برای مسکن و در نتیجه، قیمت آن شد. افزایش قیمت مسکن نیز به تدریج و با کمی تأخیر عرضه مسکن در آمریکا را تحریک کرد، به گونه ای که در سال ۲۰۰۶ عرضه مسکن به تدریج از تقاضای آن پیشی گرفت. این امر نیز به افت قیمت انجامید و هنگامی که اکثر مردم

متوجه این نکته شدند، حباب قیمت مسکن ترکید. در عین حال، چون نگه داشتن خانه و آپارتمان خالی در آمریکا بسیار پرهزینه است، وام گیرندگان ترجیح می دهند خانه را رها کنند و اجازه دهند بانک وام دهنده آن را تصاحب کند. در این صورت، چون واسطه های مالی و بانک های سرمایه گذاری قادر نخواهند بود همزمان طلب همه مشتریانی را که به آنها هجوم آورده اند، بپردازند، ورشکسته خواهند شد و ارزش سهام آنها سقوط می کند. (۸)

بحران مالی و کشورهای در حال توسعه

یکی از بازندگان اصلی بحران مالی کنونی، کشورهای در حال توسعه هستند. علت آن است که بحران مالی، رشد اقتصادی دنیا را کاهش می دهد و از این محل، اقتصادهای در حال توسعه را متأثر می سازد. پیش از بحران مالی، اقتصاددانان بانک جهانی، رشد اقتصادی ۶/۴ درصدی را در سال ۲۰۰۹ برای کشورهای در حال توسعه پیش بینی کرده بودند، در حالی که اکنون این پیش بینی به ۴/۵ درصد تعدیل شده است. (۹) همچنین، آخرین پیش بینی های صندوق بین المللی پول در مورد رشد اقتصادی چین و آفریقا در سال ۲۰۰۹ به ۹/۳ و ۶/۳ درصد کاهش یافته است. (۱۰) بر اساس گزارش آوریل ۲۰۰۸ صندوق بین المللی پول در مورد چشم انداز اقتصاد دنیا، کاهش یک درصدی رشد اقتصادی دنیا، تولید ملی آفریقا را به میزان ۰/۵ درصد کاهش خواهد داد. (۱۱) اگر این پیش بینی ها را در کنار گزارش های تحقیقاتی بانک جهانی مبنی بر اینکه هر یک درصد کاهش در رشد اقتصادی کشورهای در حال توسعه می تواند ۲۰ میلیون نفر را در کام فقر فرو ببرد، (۱۲) قرار دهیم، متوجه آسیب پذیری شدید کشورهای در حال توسعه در برابر بحران مالی اخیر خواهیم شد.

در واقع، بحران مالی اتفاق افتاده در آمریکا و دیگر کشورهای پیشرفته، از طریق کاهش عواید صادراتی (به ویژه صادرات مواد خام و اولیه همچون نفت و منابع طبیعی دیگر)، فشار بر حساب های جاری و تراز پرداخت ها، کاهش نرخ رشد اقتصادی، کاهش سرمایه گذاری خارجی، از بین رفتن فرصت های شغلی و گسترش فقر و بیکاری، کاهش درآمدهای دولت، سقوط بازارهای بورس و جز اینها، اقتصاد کشورهای در حال توسعه را متأثر خواهد کرد.

برخی کانال‌ها و سازوکارهایی که این تأثیرگذاری از طریق آنها ممکن می‌شود، شامل موارد ذیل است:

- کاهش تقاضای کشورهای پیشرفته بحران‌زده برای صادرات مواد اولیه و منابع طبیعی (نفت، مس، فولاد و غیره) کشورهای در حال توسعه. این امر به رکود اقتصادی، کسری بودجه، گسترش فقر و بیکاری در این کشورها می‌انجامد.
- به دلیل پیوند گسترده چین با اقتصاد جهانی، بحران مالی و رکود در اقتصاد کشورهای پیشرفته، قویاً بر اقتصاد چین تأثیر منفی می‌گذارد. رکود در اقتصاد چین نیز موجب رکود اقتصادی در بسیاری از کشورهای کمتر توسعه‌یافته خواهد شد، چرا که مهم‌ترین قطب پویا در میان این کشورهاست. به عنوان مثال، چین نهادهای کالاهای مصنوعی خود را از آسیای شرقی و جنوب شرقی آسیا و کالاهای اولیه را از آفریقا و آمریکای لاتین تهیه می‌کند. (۱۳)
- کاهش وجوه ارسالی توسط عوامل تولید خارج از کشور کشورهای کمتر توسعه‌یافته به این کشورها. موقعی که اقتصاد کشورهای توسعه‌یافته دچار بحران و رکود می‌شود، از یک طرف مهاجرت‌های اقتصادی کمتری به این کشورها صورت می‌گیرد و از طرف دیگر، درآمد کارگران و عوامل تولیدی که در این کشورها کار می‌کنند، کاهش پیدا می‌کند. از این‌رو، درآمدهای کمتری توسط عوامل تولید کشورهای کمتر توسعه‌یافته شاغل در این کشورها به کشورهای مادری‌شان ارسال می‌گردد.
- کاهش وام‌های بازرگانی و تجاری اعطایی به کشورهای کمتر توسعه‌یافته. بانک‌های تجاری و نهادهای مالی در کشورهای توسعه‌یافته بحران‌زده، به دلیل فشار مالی ناشی از بحران مالی کنونی، دیگر مانند گذشته قادر نخواهند بود به فعالان اقتصادی کشورهای کمتر توسعه‌یافته وام دهند. بنابراین، سرمایه‌گذاری در این کشورها کاهش پیدا می‌کند.
- کاهش کمک‌های مالی به کشورهای کمتر توسعه‌یافته. کمک‌های مالی کشورهای بریتانیا، آمریکا و دیگر کشورهای پیشرفته، به دلیل مشکلات بدهی و موقعیت‌های مالی ضعیف این کشورها، به کشورهای کمتر توسعه‌یافته کاهش می‌یابد. (۱۴)
- کاهش سرمایه‌گذاری‌های خارجی. کشورهای در حال توسعه، در حال حاضر، به شدت دنبال جذب جریان سرمایه‌گذاری خارجی هستند. از این‌رو، با عمیق‌تر شدن بحران و

گسترش نااطمینانی در میان سرمایه‌گذاران خارجی، انتظار این است که سرمایه‌گذاری‌ها به مکان‌های امن‌تری هدایت شود و در نتیجه، از سرمایه‌گذاری در این کشورها کاسته شود. این اتفاق کسری‌های حساب جاری آنها را گسترده‌تر و آسیب‌پذیری آنها از این محل را افزایش خواهد داد. (۱۵)

● گسترش بدهی‌های خارجی و سنگین‌تر شدن آنها. رکود اقتصادی و کاهش رشد اقتصادی و نیز کسری بیشتر تراز پرداخت‌ها، کشورهای فقیر و کمتر توسعه‌یافته را با محدودیت بیشتری در بازپرداخت اصل و فرع بدهی‌ها مواجه خواهد کرد.

کشورهای بیشتر آسیب‌پذیر در حال توسعه

همان‌گونه که در بالا اشاره شد، بحران مالی کنونی و رکود اقتصادی کشورهای توسعه یافته، اقتصادهای در حال توسعه را نیز به شدت متأثر خواهد کرد و آنها را به رکود اقتصادی می‌کشاند. با این حال، اثرات بحران مالی در کشورهای در حال توسعه متفاوت خواهد بود و به میزان زیادی به شرایط اقتصادی و واکنش‌های سیاستی آنها بستگی دارد. در این میان، کشورهای با شرایط اقتصادی زیر بیشتر در معرض آسیب و خطر قرار دارند (۱۶):

یک. کشورهای در حال توسعه‌ای که صادرات قابل ملاحظه‌ای (به طور مستقیم یا غیرمستقیم) به کشورها بحران‌زده توسعه‌یافته از جمله آمریکا و کشورهای اروپایی دارند.

دو. کشورهایی که محصولات صادراتی‌شان از کثش درآمدی بالایی برخوردار است و یا قیمت محصولات صادراتی‌شان در نتیجه بحران، به شدت افت می‌کند. به عنوان مثال، زامبیا از قیمت‌های پایین‌تر مس ضربه می‌بیند و کشورهای آفریقایی و حوزه دریای کارائیب از توریسم‌شان.

سه. کشورهایی همچون هند که به میزان زیادی به وجوه ارسالی عوامل تولید خارج از کشور (از جمله کارگران) وابسته‌اند. برای مثال، کارگران هندی در انگلستان قادر نخواهند بود همچون گذشته بخشی از درآمدشان را به کشورشان ارسال کنند.

چهار. کشورهایی که شدیداً به سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی برای تعدیل کسری حساب جاری‌شان وابسته‌اند.

پنج. کشورهایی که حساب جاری و تراز پرداخت‌هایشان با کسری‌های گسترده مواجه است و ناگزیر از تحمل نرخ‌های بالای تورم و ارز هستند، قادر نخواهند بود نرخ بهره را برای جذب سرمایه‌گذاری‌ها کاهش دهند.

شش. کشورهای با کسری‌های بودجه‌ای گسترده. موقعیت مالی ضعیف، ظرفیت دولت را برای اجرای طرح‌های توسعه و سرمایه‌گذاری‌های اجتماعی و نیز بالابردن ظرفیت تولید و ثروت‌آفرینی تحلیل می‌برد.

هفت. کشورهای وابسته به کمک‌های خارجی.

بحران مالی آمریکا و اقتصاد ایران

برای بررسی و تحلیل اثرات بحران مالی آمریکا و دیگر کشورهای توسعه‌یافته بر اقتصاد ایران، مناسب است ابتدا تصویری از نحوه پیوند اقتصاد کشور با اقتصاد جهانی را ترسیم کنیم. بسیاری از صاحب‌نظران و ناظران اقتصادی بر این باورند که ایران در روابط بین‌المللی‌اش و در پیوند با اقتصاد جهانی، با تناقض آشکاری مواجه است. به این مفهوم که اقتصاد ایران هم در حاشیه اقتصاد جهانی است و هم به شدت با اقتصاد جهانی رابطه دارد.

اقتصاد ایران تک‌محصولی و وابسته به نفت است (اقتصاد رانتی) و در بازار کالاهای صنعتی و ساخته‌شده که در بازرگانی امروز دنیا حرف اول را می‌زنند، جایگاهی ندارد. از این‌رو، در حاشیه اقتصاد جهانی قرار دارد. بر اساس تازه‌ترین گزارش صندوق بین‌المللی پول^۱، سهم تولید ناخالص داخلی ایران از GDP دنیا در سال ۲۰۰۷، حدود نیم درصد (یعنی ۲۸۵ میلیارد دلار از ۵۴ هزار میلیارد دلار) بوده است. همچنین، سهم ایران از کل صادرات کالاهای خدمات جهان در سال ۲۰۰۷، در حدود ۰/۶ درصد (یعنی ۹۹ میلیارد دلار از ۱۷ هزار میلیارد دلار با احتساب صادرات نفتی) گزارش شده است (همین سهم اندک نیز حاصل افزایش

بی سابقه قیمت نفت می باشد). افزون بر این، ایران در جابجایی سرمایه و تکنولوژی نیز نقش بسیار محدودی دارد و در سال ۲۰۰۷، از کل ۱۸۸۳ میلیارد دلار سرمایه گذاری در دنیا، تنها ۷۵۴ میلیون دلار را جذب کرده است. (۱۷)

از طرف دیگر، اقتصاد ایران به شدت به اقتصاد جهانی وابسته است، چرا که صادرات و واردات کشور در سال ۲۰۰۷ به ترتیب در حدود ۹۸ و ۵۷ میلیارد دلار بوده است. (۱۸) اگر مجموع این دو قلم را بر تولید ناخالص داخلی کشور (۲۸۵ میلیارد دلار) تقسیم کنیم، درجه بالای بازبودن اقتصاد کشور (یعنی ۰/۶) و پیوند شدید آن با اقتصاد جهانی را نشان می دهد. از این رو، باید انتظار داشته باشیم با رکود در اقتصاد جهانی، هم صادرات و هم واردات کشور متأثر شوند. در واقع، با رکود در اقتصاد کشورهای پیشرفته و متعاقب آن بسیاری از کشورهای در حال توسعه همچون چین و هند، از تقاضای جهانی برای نفت، مواد اولیه و دیگر کالاهای صادراتی سنتی کشور (از جمله فرش) کاسته می شود و در نتیجه، درآمدهای صادراتی کشور کاهش پیدا می کند. اصولاً تقاضا برای نفت و انرژی تابعی از رشد اقتصادی جهان و رشد اقتصادی در کشورهای پیشرفته و کشورهای بزرگی همچون چین است. بنابراین، رکود اقتصادی در کشورهای مختلف موجب کاهش شدید تقاضا برای نفت ایران و در نتیجه افت شدید دلارهای نفتی کشور خواهد شد (۱۹) و چون اقتصاد ایران کاملاً وابسته به دلارهای نفتی است، (یعنی ساختاری رانته دارد) کل اقتصاد کشور از تعادل خارج می شود. در عین حال، رکود اقتصادی در دنیا موجب ارزان تر شدن واردات کشور شده و بنابراین، دربردارنده صرفه جویی های ارزی قابل ملاحظه ای برای کشور خواهد بود. در ادامه سعی خواهد شد پیامدهای مثبت و منفی بحران مالی دنیا به طور مشخص از یکدیگر تفکیک و بررسی شود.

اثرات منفی بحران مالی بر اقتصاد ایران

یک. کاهش عواید ارزی حاصل از صدور نفت خام کشور. به دنبال ترکیدن حباب قیمت مسکن، حباب قیمت کالاهایی همچون نفت هم می ترکد. برخی از کارشناسان اقتصادی بر این باورند که حباب قیمت نفت بر اساس اصول مربوط به عرضه و تقاضای نفت قابل تبیین

نبوده، بلکه حباب سفته‌بازانه‌ای است؛ به این مفهوم که قیمت نفت از اواسط ۲۰۰۷ تا اواسط ۲۰۰۸ در حالی دو برابر شد که کل تقاضا برای نفت فقط چند درصد افزایش یافت. (۲۰) اکنون که قیمت نفت بیش از ۶۰ درصد کاهش یافته، پیش‌بینی‌ها حاکی از آن است که این کاهش چه بسا تداوم نیز پیدا کند. در واقع، در صورت کاهش رشد اقتصادی چین و هند و سایر کشورهای بزرگ در حال توسعه و نیز حفظ عرضه کنونی کشورهای غیر اوپک و به‌رغم کاهش ۱/۵ میلیون بشکه‌ای تولید نفت در اوپک (از اول نوامبر)، انتظار بر این است که قیمت نفت افزایش نداشته باشد. روسیه نیز به دلایلی همچون وقوع جنگ در گرجستان و خروج سرمایه‌های خارجی (حدود ۶۰ میلیارد دلار طی ۳ ماه پس از شروع جنگ) از این کشور، تنزل شاخص کل سهام بورس و کسری بودجه دولت (در صورت سقوط متوسط قیمت نفت به ۷۰ دلار) عرضه نفت خود را کاهش نمی‌دهد. (۲۱) از طرف دیگر، کشورهای صنعتی نهایت تلاش خود را به کار خواهند بست تا مانع افزایش مصرف سرانه نفت و انرژی و تقاضای کل برای نفت به رغم کاهش قیمت‌های آن شوند. آنها این کار را با تدوین مقررات برای ارتقای کارایی ساختمان‌ها و ماشین‌آلات و نیز تحمیل انواع مالیات بر مصرف انرژی و نفت تحت عناوین مختلف از جمله حفظ محیط زیست انجام داده و گسترش خواهند داد. (۲۲) کشورهای چین و هند نیز ممکن است تلاش‌هایی از این دست را در دستور کار خود قرار دهند.

بنابراین، نباید انتظار داشته باشیم طی سال‌های آتی تقاضای کشورهای توسعه‌یافته و کشورهای بزرگ در حال توسعه برای نفت چندان افزایش یابد. این مسأله موجب افت شدید عواید ارزی حاصل از صدور نفت خام کشور خواهد شد.

دو. کاهش رشد اقتصادی در کشور. همان‌گونه که در صفحات پیشین خاطرنشان شد، کاهش رشد اقتصاد جهانی، رشد اقتصادی کشورهای در حال توسعه از جمله ایران را کاهش خواهد داد. بحران مالی از چند جهت رشد اقتصادی در ایران را متأثر خواهد کرد. نخست آنکه بحران مالی، رشد اقتصادی در چین را کاهش خواهد داد و در نتیجه، تقاضای چین برای نفت و نیز کالاهای اولیه و نهاده‌های کالاهای مصنوع ایران را کاهش خواهد داد. دوم آنکه تقاضای جهانی برای کالاهای صادراتی غیرنفتی ایران کاهش پیدا می‌کند. سوم، بحران مالی و

رکود اقتصادی جهان موجب کاهش قیمت نفت و در نتیجه، عواید نفتی کشور خواهد شد. کاهش عواید نفتی توانایی دولت برای انجام سرمایه‌گذاری‌های توسعه‌ای و افزایش ظرفیت تولید را تحلیل می‌برد.

سه. ورشکستگی واحدهای تولیدی. به دلیل شرایط تورمی در کشور و نیز بهره‌وری پایین عوامل تولید، قیمت تمام‌شده و کیفیت بسیاری از کالاها در کشور، اکنون به گونه‌ای است که قادر به رقابت با تولیدات خارجی نیستند. در شرایط رکود اقتصادی جهان که از یک طرف صادرات غیرنفتی کشور کاهش و قیمت واردات کاهش می‌یابد، قدرت رقابت‌پذیری تولیدکنندگان داخلی کاهش پیدا می‌کند و احتمال ورشکستگی‌شان بالا می‌رود. این امر رکود تورمی کنونی کشور را تشدید می‌کند. افزون بر این، رکود اقتصادی جهان موجب می‌شود خریداران عمده خارجی برای پرداخت به صادرکنندگان ایرانی دچار مشکل باشند و چه بسا ممکن است درخواست تخفیف یا پرداخت پول در مدت زمان بیشتری را بنمایند. این امر می‌تواند صادرکنندگان و واحدهای تولیدی صادراتی را با ورشکستگی مواجه سازد. همچنین، کاهش صادرات کالاها (نفت و غیرنفتی) موجب کاهش تقاضای داخلی از یک طرف و کاهش منابع بانکها و در نتیجه، کاهش توانایی وام‌دهی آنها به فعالان اقتصادی و تولیدکنندگان از طرف دیگر خواهد شد. هر دوی این پیامدها با فشارآوردن بر واحدهای تولیدی، آنها را دچار ورشکستگی خواهند کرد. اگر این عوامل را در کنار تحریم‌های اقتصادی کشور و نیز ساختار سنتی و کم‌انعطاف‌پذیر تولید کشور قرار دهیم، می‌بینیم که واحدهای تولیدی کشور در برابر بحران مالی کنونی شدیداً آسیب‌پذیر و شکننده هستند.

چهار. گسترش کسری بودجه دولت. رکود اقتصادی جهان با کاهش درآمدهای مالیاتی دولت و نیز کاهش قیمت نفت (و در نتیجه عواید نفتی)، نه تنها بودجه دولت را دچار کسری می‌کنند، بلکه بر دامنه آن نیز می‌افزایند. درآمدهای مالیاتی دولت از دو جهت کلی کاهش پیدا می‌کنند. یکی از محل کاهش درآمدهای مالیاتی عملکرد نفت خام (در نتیجه کاهش تقاضای جهانی برای نفت) و نیز سود سهام دولت در شرکت ملی نفت (۲۳) و دیگری از محل کاهش فعالیت‌های اقتصادی و در نتیجه، درآمد فعالان اقتصادی در کشور (در نتیجه کاهش رونق اقتصادی و کاهش صادرات غیرنفتی). همچنین، بودجه دولت شدیداً به عواید

نفتی حاصل از صادرات نفت خام و حساب ذخیره ارزی وابسته است، از این رو، کاهش قیمت نفت موجب کاهش دلارهای نفتی و در نتیجه، گسترش کسری بودجه خواهد شد. **چهار.** گسترش مطالبات معوقه بانکها. موقعی که تولید داخلی دچار رکود می شود و تقاضای خارجی برای تولیدات کشور کاهش می یابد، شرکتها و واحدهای تولیدی قادر به بازپرداخت اصل و فرع وامهایشان نخواهند بود. این امر با کاهش سرمایه بانکها توان وامدهی آنها را تحلیل برده و با فشار آوردن روی مشکل نقدینگی تولیدکنندگان کشور، به رکود بیشتری دامن می زند. موقعی که ریسک بازپرداخت وامها افزایش می یابد، تمایل مردم به سپرده گذاری در بانکها نیز کاهش می یابد و این مسأله نیز بانکها را در معرض ورشکستگی قرار خواهد داد.

پنج. کاهش توانایی دولت در بازپرداخت اصل و فرع بدهی های خارجی کشور. **شش.** تشدید کسری حساب جاری (بدون صادرات نفت خام) و احتمال منفی شدن تراز پرداخت های کشور در نتیجه کاهش قیمت نفت.

هفت. سقوط بازار سهام. به دنبال کاهش فعالیت های اقتصادی و رکود اقتصادی در کشور و نیز کاهش صادرات، ارزش سهام شرکتها و واحدهای تولیدی و همچنین بانکها و نهادهای مالی کاهش پیدا می کند. کاهش قیمت نفت، ارزش سهام مربوط به شرکت های پتروشیمی و فراورده های نفتی را کاهش خواهد داد.

هشت. هدایت نقدینگی جامعه به سمت دارایی های با قدرت نقدینگی بالا (همچون ارزهای خارجی دلار و یورو).

نه. کاهش واردات کالاهای واسطه ای و مواد اولیه مورد نیاز فعالیت ها و شرکت های تولیدی، چرا که این نوع واردات به کمک دلارهای نفتی صورت می گرفت.

ده. دولتی تر شدن بیشتر اقتصاد کشور. بحران مالی آمریکا ممکن است این شبهه و تصور نادرست را در نزد افکار عمومی و سیاستمداران کشور ایجاد کند که علت اصلی آشفتگی مالی جهانی و رکود اقتصادی متعاقب آن، بازار آزاد و اقتصاد رقابتی است. بنابراین، از یک طرف بهانه ای به دست طرفداران اقتصاد دولتی و سوسیالیستی کشور دهد تا همچنان در برابر

خصوصی سازی مقاومت کنند و از طرف دیگر، اصلاحات در اصل ۴۴ قانون اساسی کشور به طور جدی پی گیری و دنبال نشود.

اثرات مثبت بحران مالی بر اقتصاد ایران

یک. بحران مالی آمریکا و به طور کلی رکود اقتصاد جهانی، تحریم های اقتصادی علیه ایران را سست خواهد کرد. علت آن است که کشورهای بحران زده و کشورهای در حال توسعه ای همچون چین برای خارج کردن اقتصادشان از رکود، از بازار تقاضای ایران استقبال و حتی کالاهایشان را با قیمت پایین تر هم به ایران صادر می کنند.

دو. کاهش ستیزه جویی آمریکا. این رویداد موجب می شود آمریکایی ها به جای تمرکز بر روی مسائل خاورمیانه و دیگر مناطق جهان، سرگرم پرداختن به معضل ایجاد شده در داخل کشورشان باشند و از ستیزه جویی، به ویژه علیه ایران، دست بردارند.

سه. ارزان تر شدن کالاهای وارداتی و کاهش تورم وارداتی. به دنبال رکود جهانی، قیمت کالاهای، به ویژه قیمت کالاهای واسطه ای و قطعات یدکی کاهش پیدا می کند و کشور می تواند از این کاهش قیمت واردات منتفع شود. با کاهش صادرات چین به آمریکا و کشورهای اروپایی، این کشور مجبور خواهد شد کالاهای مرغوب خود را با قیمت های پایین به بازار ایران سرازیر کند.

چهار. بهره برداری از سرمایه ایرانی های خارج از کشور. سرمایه ایرانی های خارج از کشور و مزیت های سرمایه گذاری در ایران بستر مناسبی برای بهره برداری از شرایط فعلی اقتصاد غرب است، اما این امر به شرایط بازار داخلی، خصوصاً جاذبه ها، تضمین ها و تسهیلات سرمایه گذاری در کشور بستگی دارد. می توان با بستر سازی ها و برنامه ریزی صحیح از شرایط و بحران مالی به وجود آمده در اقتصادهای پیشرفته بهره برداری و زمینه بازگشت بخشی از این سرمایه ها به کشور را فراهم کرد.

در شرایط کنونی که بانک ها و نهادهای مالی جهان با کمبود نقدینگی مواجه هستند، این احتمال وجود دارد که با رواداری و آسان گیری با ایران برخورد شود. حجم سپرده های ایران آن قدر هست که در شرایط دشوار کنونی، بانک های بزرگ دنیا خواهان وام گیری از کشورمان

باشند. خزانه‌داری آمریکا نیز در این وضعیت بحرانی آن قدر امکان نخواهد داشت به بانک‌ها توصیه کند سپرده‌های ایران را نپذیرند. در واقع، اگر با تدبیر عمل شود، بانک مرکزی ایران می‌تواند از نظام بانکی کشورهای دیگر، به ویژه اتحادیه اروپا، امتیاز بگیرد.

پنج. کاهش تورم داخلی. بحران مالی و رکود در اقتصاد جهانی از چند جهت به کاهش تورم داخلی می‌انجامد. نخست اینکه، همان‌گونه که در بالا خاطرنشان شد، رکود اقتصادی جهان موجب کاهش قیمت کالاهای وارداتی و در نتیجه، کاهش تورم وارداتی خواهد شد. دوم آنکه کاهش دلارهای نفتی، نقدینگی‌ای که از محل تزریق آن به اقتصاد ایران ایجاد می‌شد را کاهش می‌دهد. سوم آنکه، کاهش دلارهای نفتی دولت را ناگزیر از انضباط مالی بیشتر می‌کند. هر سه این موارد موجب کاهش انتظارات تورمی می‌شوند.

نتیجه‌گیری

این مقاله در پی آن بود تا ضمن بازشناسی ماهیت و ریشه‌های بحران مالی آمریکا، اثرات آن بر اقتصاد ایران را بررسی و تحلیل کند. همان‌گونه که استدلال شد، بحران مالی اخیر و در نتیجه، رکود اقتصادی متعاقب آن در اقتصاد جهانی به لحاظ ماهیت نه بحران در نظام بازار رقابتی و کارکرد آن، بلکه نوعی آشفتگی شدید در بخش مالی آمریکاست که به دیگر بازارها و مناطق مختلف دنیا سرایت کرده است. علت بحران نیز نه تصمیم‌گیر موهومی به نام بازار رقابتی، بلکه مقامات پولی آمریکا و نیز رانت‌جویان اغواشده‌ای هستند که به امید کسب سود آسان خطر کرده‌اند. به عبارت دیگر، علت اصلی بحرانی که به اعطای وام‌های مشکوک‌الوصول مسکن نسبت داده می‌شود، مداخله غیرمسئولانه و نادرست دولت آمریکا و مقامات پولی آن در اقتصاد و مخدوش کردن نظام دقیق اطلاع رسانی قیمت‌ها از طریق پایین نگه‌داشتن بی‌ضابطه نرخ بهره و قطع کردن پیوند واقعی بخش حقیقی و بخش پولی و اعتباری اقتصاد است. در واقع، بانک مرکزی ایالات متحده آمریکا با در اختیار داشتن عرضه پول، نرخ بهره را در بازار به اراده خود دستکاری کرده و اطلاعات نادرستی در مورد بازار پول و اعتبار به تصمیم‌گیران اقتصادی داده است. در نتیجه، آنها را به اتخاذ تصمیمات اشتباه واداشته و به تدریج، این اشتباهات انباشته شده و به رشد حباب‌گونه قیمت‌ها انجامیده است. اکنون نیز که حباب

اشتباهات و توهم قیمت‌ها با سوزن واقعیت‌ها ترکیده است، آثار نامطلوب آن در اقتصاد ظاهر شده است.

حال چون این اتفاق در بزرگترین اقتصاد دنیا اتفاق افتاده و امروزه نیز اقتصادهای ملی به میزان زیادی درهم تنیده و به هم وابسته شده‌اند، انتظار بر این است که ساکنان سایر کشورها نیز از بحران مالی آمریکا متأثر شده و در واقع، بخشی از هزینه‌های تصمیمات نادرست و غیرمسئولانه مقامات پولی آمریکا را بپردازند. با این وجود، آثار بحران مالی در کشورهای در حال توسعه‌ای چون ایران متفاوت خواهد بود و به واکنش کشورهای توسعه‌یافته به بحران مالی و رکود اقتصادی متعاقب آن از یک طرف و وضعیت اقتصادی و نیز واکنش سیاستی کشورهای در حال توسعه از طرف دیگر بستگی دارد.

نکته‌ای که ذکر آن خالی از فایده نیست این است که اقتصادهای پیشرفته و دارای نظام بازار رقابتی از دهه ۱۹۳۰ به این طرف (یعنی پس از بحران بزرگ اقتصادی)، بحران‌های مالی چندی را هرچند در مقیاس کوچک‌تر از سرگذرانده و هر بار نیز توانمندتر و مقتدرتر شده، از آشفتگی‌ها و بحران‌ها درس گرفته و در پی اصلاح آنها رفته‌اند. هرچند بحران کنونی اقتصادهای پیشرفته و توسعه‌یافته را شدیداً متضرر می‌کند، اما این اقتصادها سازوکارهای لازم برای اصلاح چنین بحران‌ها و آشفتگی‌های اقتصادی را نیز تعبیه کرده‌اند، به گونه‌ای که در کوتاه‌مدت از بحران کنونی گذر کرده و با اصلاح کاستی‌ها و درس گرفتن از آنها و با توسل به نظام بازار رقابتی، رونق و شکوفایی بیشتری را برای مردم‌شان به ارمغان خواهند آورد. در این میان، بازندگان اصلی بحران مالی کنونی و رکود اقتصادی متعاقب آن، کشورهای کمتر توسعه‌یافته و در حال توسعه‌ای است که برای توسعه خود، به رشد اقتصادی کشورهای پیشرفته و توسعه‌یافته و تقاضای آنها برای کالاهای صادراتی‌شان وابسته هستند. در واقع، امروزه کشورهای در حال توسعه، بیش از کشورهای توسعه‌یافته به ثبات و رشد اقتصادی در اقتصاد جهان، به ویژه در کشورهای پیشرفته نیاز دارند. بنابراین، خوشحالی و سرمستی ناشی از بحران ایجادشده در اقتصادهای توسعه‌یافته نه تنها نابخردانه است، بلکه به تدریج، سیاست‌مداران کشورهای در حال توسعه سرخوش از بحران در اقتصادهای توسعه‌یافته را دچار سرگیجه خواهد کرد.

در این مقاله، استدلال شد که اقتصاد ایران نیز به مثابه اقتصاد در حال توسعه، از اثرات منفی و مخرب بحران مالی و رکود در اقتصاد جهانی در امان نخواهد بود و به تدریج، آثار زیانبار بحران بر اقتصاد کشور بیشتر ظاهر خواهد شد. استدلال شد که بحران کنونی دربردارنده فرصت‌ها و آثار مثبتی نیز برای اقتصاد ایران است. با این حال، تهدیدها و اثرات مخرب آن بر اقتصاد کشور به مراتب بیشتر است، به گونه‌ای که احتمال می‌رود براینده تهدیدها و فرصت‌های بحران مزبور، به تدریج اقتصاد ایران را به رکود کشاند. کاهش شدید عواید ارزی حاصل از صدور نفت خام، کاهش درآمدهای مالیاتی دولت، تشدید کسری بودجه دولت، کاهش رشد اقتصادی، رکود در فعالیت‌های اقتصادی و احتمال ورشکستگی بیشتر واحدهای تولیدی، تشدید کسری حساب جاری، دولتی‌ترشدن بیشتر اقتصاد، تقویت مقاومت‌ها در برابر رقابتی‌شدن اقتصاد کشور و گذار از اقتصاد دولتی و جز اینها، از جمله اثرات مخرب بحران مالی و رکود در اقتصاد جهانی هستند. این پیامدهای منفی، در بردارنده هزینه‌های فرصتی هنگفتی برای اقتصاد ایران هستند و فرصت‌های رفاهی بی‌شماری را از مردم کشور خواهد گرفت. بحران مالی، رقابت‌پذیری تولیدات داخلی را به شدت کاهش می‌دهد، از توان ثروت‌آفرینی اقتصاد ملی می‌کاهد، رکود تورمی در اقتصاد ایران را تشدید می‌کند و فاصله عقب‌ماندگی کشور را از اقتصادهای توسعه‌یافته و پیشرفته بیشتر خواهد کرد.

سنگینی و اثرات مخرب عوامل مذکور بر اقتصاد کشور از آثار مثبت احتمالی همچون سست‌شدن تحریم‌های اقتصادی آمریکا و هم‌پیمانش علیه ایران، کاهش ستیزه‌جویی آمریکا در خاورمیانه، به ویژه علیه ایران، ارزان‌ترشدن کالاهای وارداتی، فرصت جذب و بهره‌برداری از سرمایه ایرانی‌های خارج از کشور، بهره‌برداری از فرصت کمبود نقدینگی در بانک‌ها و نهادهای مالی تجاری اروپا و امتیازگیری از آنها و جز اینها، به مراتب بیشتر است.

هرچند پیامدهای منفی بحران و رکود در اقتصاد جهانی اجتناب‌ناپذیرند و کم‌کم در اقتصاد کشور نیز ظاهر شده‌اند، اما با اتخاذ تدابیر مناسبی می‌توان از شدت تخریب آنها کاست. در این میان، پیش از هرچیز، دولت باید انضباط مالی شدیدی را در پیش بگیرد. همچنین، از تامین اعتبار طرح‌ها و سرمایه‌گذاری‌هایی که توجیه اقتصادی ندارند، به شدت پرهیز کند. در چنین مواقعی، دولت باید دامنه سیاست‌های تنظیمی‌اش را کاهش دهد و زمینه حضور بیشتر

بخش خصوصی در اقتصاد را فراهم آورد. به هنگام وقوع بحران‌های مالی و اقتصادی، اعتمادسازی در اقتصاد و اعتمادبخشی به فعالان اقتصادی، اقدام اساسی است. از این‌رو، لازم است دولت با برداشتن موانع تولید و فعالیت اقتصادی هرچه بیشتر در کشور و تأمین نقدینگی مورد نیاز بخش تولیدی، اعتماد لازم را در بین فعالان اقتصادی ایجاد کند. همچنین، لازم است دولت اعتماد مردم به بازار بورس، بانک‌های خصوصی را بیشتر و زمینه فعالیت گسترده‌تر آنها را فراهم کند.

برخی کارشناسان اقتصادی کشور پیش‌بینی می‌کنند در صورتی که قیمت نفت در سطح پایین بماند، رشد اقتصادی بخش غیرنفتی در سال ۱۳۸۸ تا ۲/۶ درصد کاهش یافته و اقتصاد ایران در سال ۱۳۸۹ با کاهش تولید ناخالص بخش غیرنفتی و نرخ رشد منفی ۱/۶ درصدی در بخش غیرنفتی مواجه خواهد شد. همچنین در صورت کاهش درآمد نفت، اگر دولت به روال فعلی به هزینه‌نمودن و بذل و بخشش‌های فراوان ادامه دهد، با مشکل تورم حاد مواجه خواهد شد. از سوی دیگر، اگر دولت به سیاست سفت و سخت مالی در هزینه‌نمودن روی آورد، با مشکلات سیاسی و مطالباتی مواجه خواهد شد که در سال‌های گذشته به آن دامن زده است. بنابراین، به احتمال زیاد اقتصاد ایران در سال ۱۳۸۸ و سال‌های آتی با رکود تورمی، یعنی بی‌کاری و تورم توأمان مواجه خواهد شد.

نکته آخر اینکه، نباید فراموش کنیم دستاوردهای رفاهی ساکنان کشورهای پیشرفته و توسعه‌یافته و همچنین بسیاری از کشورهای در حال توسعه همچون کره جنوبی، مالزی و چین در چند دهه گذشته، حاصل توسل به سازوکار نظام بازار رقابتی بوده است. این پنداشت نادرست که نظام بازار رقابتی متولی و مسئول آشفته‌گی کنونی در اقتصاد آمریکا و دیگر اقتصادهاست، می‌تواند نه تنها سیاست‌گذاران کشور را به اتخاذ سیاست‌ها و تصمیمات پرهزینه منحرف کند، بلکه هزینه‌های فرصتی جبران‌ناپذیری را نیز به ناحق بر ملت ایران تحمیل خواهد کرد.

یادداشت‌ها

۱. صفاری، سارا. «صادرات در گردباد بحران»، *روزنامه دنیای اقتصاد*، ۹ آذرماه ۱۳۸۷، ص ۵.
۲. همان
۳. *روزنامه جام جم*، ۲۸ مهرماه ۱۳۸۷، ص ۱۸.
۴. غنی‌نژاد، موسی، مصاحبه، *هفته‌نامه تحلیلی دنیای اقتصاد*، ۱۱ آبان ۱۳۸۷، ص ۱۷.
۵. غنی‌نژاد، موسی، «بحران مالی و نظم اقتصادی»، ۲۷ آبان ۱۳۸۷، موجود در www.rastak.com
۶. همان.
۷. غنی‌نژاد، موسی، پیشین.
۸. قندی، حجت، «بحران آمریکا به زبان ساده»، *هفته‌نامه تحلیلی دنیای اقتصاد*، ص ۲، ۲۰ مهرماه ۱۳۸۷.
9. World Bank (2008). Financial Crisis: implications for Developing Countries Online at www.worldbank.org
10. IMF (2008). World Economic Outlook Projections. Available: www.imf.org
11. Ibid
12. World Bank Group (2008). Global Financial Crisis: Responding Toding Today, Securing Tomorrow, available: www.worldbank.org.
13. Gottschalk, Ricardo (2008), the implications of Current Global Financial Crisis for Developing Countires. Institute of Development Studies. Available: www.Ids.Ac.uk.
14. Te Velde, Dirk Willem (2008), the Global Financial Crisis and Developing Countries. ODI Background Notes. odi (Overseas Development Institute), available: www.odi.org.uk
15. Gottschalk, Ricardo, op.cit.
16. . Te Velde, Dirk Willem, op.cit.
۱۷. خوانند، فریدون. «ایران و بحران اقتصادی جهان». *روزنامه دنیای اقتصاد*، ص ۳۰، ۱۱ آبان، ۱۳۸۷.
۱۸. آمارهای بانک مرکزی. قابل دسترسی در: www.cbi.ir
۱۹. در لایحه بودجه ۱۳۸۸ کشور درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت خام در حدود ۳۰ میلیارد دلار پیش‌بینی شده که نسبت به رقم پارسال (یعنی ۷۰ میلیارد دلار) در حدود ۴۳ درصد کاهش نشان می‌دهد.
20. Galbraith, James k. (2008). Policy and Security Implications of the Financial Crisis. Available: www.networkideas.Org
۲۱. عسلی، مهدی (۱۳۸۵)، «ضرورت انضباط مالی در اقتصاد»، قابل دسترسی در www.rastak.com
۲۲. همان
۲۳. در لایحه بودجه ۱۳۸۸ کل کشور، مالیات عملکرد شرکت نفت، سود سهام دولت در شرکت نفت، سهم شرکت نفت از نفت خام تولیدی و سهم دولت از صادرات نفت خام به ترتیب معادل ۲/۶۵، ۴/۲۴، ۵/۳۰ و ۱۶/۱۰ میلیارد دلار تعیین شده، که به دلیل پیش‌بینی کاهش درآمدهای صادراتی نفت خام به رقم حدود ۳۰ میلیارد دلار (نسبت به ۷۰ میلیارد دلار سال ۱۳۸۷)، ارقام مزبور نسبت به پارسال کاهش یافته است.

سیاست خارجی دولت دوم جورج واکر بوش در قبال ایران: سیاست سد نفوذ (۸-۲۰۰۴)

تاریخ دریافت: ۱۳۸۷/۶/۱۸

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۷/۸/۵

داود غرایاق زندی*

چکیده

دوره دوم سیاست خارجی بوش (۸-۲۰۰۴)، به نسبت دوره اول، در قبال جمهوری اسلامی ایران، تغییر از یکجانبه‌گرایی و حمله پیش‌دستانه به شیوه سنتی سیاست خارجی این کشور در قبال ایران و سیاست زمان جنگ سرد در قبال اتحاد جماهیر شوروی را نشان می‌دهد. این سیاست که به سد نفوذ معروف است، به واسطه ناکامی‌های کابینه بوش در مدیریت پس از جنگ یا مدیریت دوره صلح، پس از جنگ در افغانستان و عراق اتخاذ شده است. این مقاله، ضمن بررسی این سیاست، امکان توضیح‌دهندگی آن را در قبال تحولات مختلف سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران، در دوره مورد نظر را نشان می‌دهد و بر این اساس، سعی دارد الگوی کلی سیاست آمریکا را در قالب چهار سیاست به‌کارگیری، دموکراسی‌سازی، تحریم و انزوای ایران و اقدام نظامی، طرح و مورد بررسی قرار دهد.

کلیدواژه‌ها: سیاست خارجی آمریکا، جمهوری اسلامی ایران، سیاست سد نفوذ، خاورمیانه، کابینه بوش، سیاست دموکراسی‌سازی، تحریم، اقدام نظامی

* دکترای اندیشه سیاسی از دانشگاه تربیت مدرس، عضو هیأت علمی و مدیر گروه مطالعات روابط بین‌الملل در

پژوهشکده مطالعات راهبردی

مقدمه

روی کار آمدن دوباره جورج واکر بوش به عنوان رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا در سال ۲۰۰۴، به‌رغم تداوم نقاط محوری سیاست‌های پیشین مندرج در سند ۲۰۰۲ امنیت ملی این کشور، برخی تغییرات را در مسیر پیش‌روی آمریکا در سطح جهانی، منطقه خاورمیانه و به ویژه ایران پدید آورده است. این تغییرات را می‌توان به خوبی در سند بعدی که در سال ۲۰۰۶ منتشر شد، یافت. در عین حال، تغییرات شگرف در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران با روی کار آمدن دکتر محمود احمدی‌نژاد به خاطر پی‌گیری مسأله هسته‌ای و برخی اظهاراتی که اصلاً به مزاج غربی‌ها خوش نیامد، باعث شد موضوع ایران جدی‌تری از قبل در دستورکار قرار گیرد. به ویژه، شعار نابودی اسرائیل، حتی در سند امنیت ملی آمریکا در سال ۲۰۰۶، انعکاس جدی یافت. آنچه در این دوره قابل‌توجه است، اینکه ایران و آمریکا تحولات چندینی را از سر گذرانده‌اند که از مذاکره مستقیم در موضوع عراق و تحریم‌های پی‌درپی و روبه افزایش در قالب سازمان ملل تا تهدید نظامی ایران را شامل می‌شد. این طیف گسترده ارتباط ایران و آمریکا چگونه قابل درک است؟ به عبارت دیگر، سیاست خارجی دولت دوم بوش در قبال جمهوری اسلامی، بر چه مبنایی تنظیم شده است؟ سیاست خارجی دولت دوم بوش، به‌رغم برخی تغییرات در کابینه و گرایش بیشتر به سوی بازها در مقابل کبوترها (به واسطه خروج کالین پاول از وزارت خارجه آمریکا و آمدن کاندلیزا رایس از مشاوره امنیت ملی به وزارت خارجه) در مورد سیاست جهانی، گرایش به همکاری بین‌المللی بیشتر و افزایش نقش متحدان و سازمان ملل در تحولات خاورمیانه، تغییراتی داشته است. سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران نیز در قالب این تغییرات قابل فهم است و به نظر می‌رسد مشکلات آمریکا در عراق و افغانستان، باعث شد اولویت سیاست خارجی آمریکا از یکجانبه‌گرایی و استراتژی جنگ پیش‌دستانه به استراتژی قدیمی دوران جنگ سرد، یعنی سیاست سد نفوذ برگردد. این سیاست که پیش از این نیز در زمان جنگ سرد و راه‌اندازی جنگ تحمیلی علیه ایران و همچنین سیاست مهار دوجانبه دوران کلینتون، علیه ایران و عراق اعمال شده بود، دوباره در دستورکار آمریکا قرار گرفت. مقاله حاضر، با این فرضیه، می‌کوشد پیچیدگی‌های رابطه دو کشور را

توضیح دهد. بر این اساس، ابتدا لازم است مفهوم نظری و پیشینه سیاست سد نفوذ مورد بحث قرار گیرد و پس از آن به تغییر سیاست‌های کابینه دوم بوش پرداخته شود.

سیاست سد نفوذ

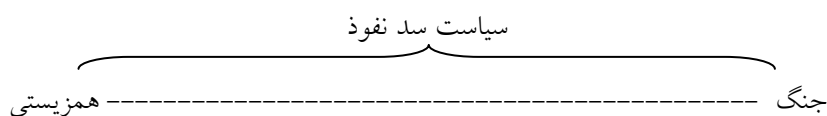
سد نفوذ^۱، اولین و در عین حال، محور سیاست خارجی و امنیتی آمریکا پس از جنگ جهانی دوم تا فروپاشی شوروی در سال ۱۹۸۹ بود. پدر استراتژی سد نفوذ، جورج کنان^۲ بود که شخصیت اصلی در تبیین استراتژیک جنگ سرد به شمار می‌رفت. کنان، اولین مدیر برنامه‌ریزی سیاست‌گذاری وزارت خارجه بود و نوشته‌هایش نقش دایمی در هدایت جنگ سرد داشت. تلگراف بلند وی از مسکو، در سال ۱۹۴۶ و مقاله بعدی در ۱۹۴۷، با عنوان «مبنای رفتار شوروی»^۳، رژیم شوروی را ذاتاً نظامی گسترش‌طلب خواند که نفوذش باید در مناطق حیاتی و مهم استراتژیک آمریکا سد شود. این منابع، به سرعت به متون پایه‌ای جنگ سرد تبدیل و به عنوان سیاست ضد شوروی کابینه ترومن مطرح شد.

کنان سه پرسش اساسی را در بررسی رفتار شوروی طرح کرد: چرا شوروی چنین رفتاری دارد؟، آینده رفتار شوروی عمدتاً چگونه است؟ و چطور باید ایالات متحده به آن پاسخ دهد؟ (۱) کنان، پایه روانی کرملین را در مسائل بین‌المللی، بر اساس مفهوم سستی و غریزی ترس از نبود امنیت قرار داد. به باور وی، بعد از انقلاب روسیه، مفهوم امنیت با ایدئولوژی کمونیسم، پنهان‌کاری شرقی و توطئه ترکیب شد. بر این اساس، «سرچشمه‌های رفتار شوروی عمدتاً تغییر نخواهد کرد» (۲) و آمریکا در رفتار آتی «باید همواره فشار و حتی فشار بی‌امان را برای رسیدن به اهداف خود مد نظر داشته باشد. در این شرایط، روشن است که سیاست آمریکا در قبال اتحاد جماهیر شوروی باید مهار بلندمدت، صبورانه اما محکم و هوشیارانه در قبال تمایلات گسترش‌طلبانه روسیه باشد.» (۳)

1. Containment Policy
2. George F. Kennan
3. The Sources of Soviet Conduct

مفهوم سد نفوذ از واژه سد کردن^۱ گرفته شده است. این مفهوم بر پنج نکته دلالت دارد که همه آنها در «سیاست سد نفوذ» کاربرد دارند. در برگرفتن، برابری، ظرفیت داشتن، مهار کردن و محصور کردن، معانی این سیاست به شمار می‌روند. در برگرفتن، به معنای پذیرش ساختار و ایدئولوژی مخالفی است که توان حذف یا نابودی آن وجود ندارد. برابری به معنی در نظر گرفتن خطر و اهمیت کشور مخالف در سطح برابر است. ظرفیت داشتن به تحمل و مدارا و زیست با ساختار و ایدئولوژی مخالف اشاره می‌کند. مهار کردن بر این نظر است که ضمن پذیرش و تحمل ایدئولوژی مخالف، باید از گسترش طلبی آن جلوگیری کرد و در نهایت، برای ممانعت از گسترش ایدئولوژی و نفوذ رقیب، باید محدوده‌های آن را مورد محاصره قرار داد.

هدف این سیاست، نه ایجاد جنگ، بلکه سازش^۲ است. به بیان دیگر، در شرایطی که نمی‌توان دشمن و رقیب را از بین برد و در عین حال، نمی‌توان در قبال گسترش طلبی و نفوذ ایدئولوژی آن ساکت بود، باید سیاست سازش، تحمل و محصور کردن دشمن را در مرزهای مشخص در پیش گرفت. بر این اساس، هدف در سیاست سددبندی، بین جنگ و تنش‌زدایی و همزیستی قرار دارد.



آنچه در این چارچوب تعقیب می‌شود، انزوای دشمن و کاهش توان و مقاومت و در صورت امکان، فروپاشی آن است. سیاست سد نفوذ به دو روش دنبال می‌شود: سد نفوذ منفعل (کارپذیر) و سد نفوذ فعال (کارآمد). سد نفوذ فعال بر این باور است که باید با نیروی نظامی و سیاسی از نفوذ دشمن در فراتر از مرزهای در نظر گرفته شده‌اش جلوگیری کرد. در سد نفوذ منفعل، هدف انزوای دشمن در مرزهایش و جلوگیری از نفوذش در هر جا از طریق ابزارهای اقتصادی، جاسوسی و خرابکاری است. بر این اساس، سیاست سد نفوذ بسیار بغرنج، طولانی

1. contain

2. accommodation

مدت و شناور است و مدام بین پذیرش مرزهای نفوذ رقیب یا دشمن، ابزارهای سیاسی و نظامی یا اقتصادی و نرم و منطقه مورد نظر، در نوسان می‌باشد.

با توجه به این نظریه، آمریکا و جمهوری اسلامی در تناقض ایدئولوژیکی شدیدی به سر می‌برند. مقامات جمهوری اسلامی به واسطه سیاست آمریکا در ایران پیش از انقلاب اسلامی، این کشور را نمونه و الگوی اصلی نظام سلطه‌جو و سلطه‌گر می‌دانند. بر اساس اصل ۱۵۲ قانون اساسی، «سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران بر اساس نفی هرگونه سلطه‌جویی و سلطه‌پذیری، حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور، دفاع از حقوق همه مسلمانان و ندادن تعهد به قدرت‌های سلطه‌گر و روابط صلح‌آمیز متقابل با دول غیرمحابر استوار است.» بنابراین، پرهیز و دوری از این کشور، ضامن حفظ استقلال همه‌جانبه و تمامیت سرزمینی کشور خواهد بود. آمریکا در کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ علیه محمد مصدق، نفوذ در ایران بین ۱۳۳۲-۱۳۵۷، مخالفت با انقلاب اسلامی و پناه‌دادن به شاه مخلوع، وقایع ناموفق طس متأثر از اشغال سفارت آمریکا در ایران، بلوکه کردن دارایی‌های ایران، سرنگونی هواپیمای ایرباس ایران در خلیج فارس، زدن تأسیسات نفتی ایران در خلیج فارس، کمک شیمیایی، اطلاعاتی و تسلیحاتی به عراق در جنگ علیه ایران و کمک به گروه‌های مخالف جمهوری اسلامی در خارج از کشور نقش داشته است. تمامی اینها نشان می‌دهد آمریکا کشوری سلطه‌گر است و هرگونه ایجاد رابطه، زمینه تحقق الگوی سابق آمریکا (سلطه‌گری) را فراهم می‌کند. این گذشته ناخوشایند باعث شده است مقامات جمهوری اسلامی، سلطه‌گری و سلطه‌جویی را در ذات امپریالیستی نظام آمریکا بدانند. (۴)

از نظر مقامات جمهوری اسلامی، آمریکا از منظری دیگر هم در تقابل با جمهوری اسلامی قرار می‌گیرد. جمهوری اسلامی، به واسطه اسلامی‌بودنش، یکی از اصول سیاست خارجی خود را دفاع از «حقوق همه مسلمانان» ذکر کرده است. این اصل در بسیاری موارد با موانع آمریکا مواجه بوده است. قضایای فلسطین - اسرائیل، از جمله محورهای عمده و گره‌گاه جدی سردی روابط دو کشور محسوب می‌شود.

در سوی دیگر این معادله، مقامات ایالات متحده آمریکا قرار دارند که در چند وجه عمده با ایران مشکل دارند: حمایت از گروه‌های مخالف آمریکا در خاورمیانه به ویژه حماس، جهاد

اسلامی فلسطین و حزب الله لبنان، مخالفت با طرح صلح خاورمیانه و مشروع‌نداندن اسراییل و حتی نابودی این کشور، تلاش برای دستیابی به سلاح هسته‌ای، نقض حقوق بشر در ایران، اشغال سفارت آمریکا در تهران و حمایت از شبه‌نظامیان شیعه در حمله به سنی‌ها، آمریکا و نیروهای متحد در عراق. (۵)

به نظر می‌رسد ماهیت تعارض ایران و آمریکا در اینجا، از یک تناقض‌نما (پارادوکس) رنج می‌برد که ناشی از دو زیست-جهان^۱، به تعبیر هابرماس است. متمایل نبودن ایران به نفوذ آمریکا در کشور با تلاش ایران برای دستیابی به فناوری هسته‌ای و مسائل حقوق بشر در تضاد و تناقض قرار می‌گیرد. کمک به کشورهای مسلمان براساس آموزه‌های اسلامی نیز با حمایت از گروه‌های هراس‌پرور و مخالفت با موضوع صلح خاورمیانه در تضاد است. ایران فناوری هسته‌ای مبتنی بر عدم‌گسترش را حق طبیعی خود می‌داند. این حق، بر تعهدات بین‌المللی ایران منطبق است. آمریکا پروژه هسته‌ای را تهدید امنیت سرزمینی^۲ و تهدید علیه اسراییل، متحد منطقه‌ای خود و الگوی تحقق دموکراسی در منطقه می‌داند. در عین حال، مسأله حقوق بشر در سطح بنیادین با تلقی کشورهای غربی و آمریکا در تناقض قرار دارد. کنارگذاشتن بسیاری از حدود و قواعد شریعت اسلامی در بحث‌های جزایی و کیفری و حقوقی ایران، معادل کنارگذاشتن آیین و شریعت اسلام پنداشته می‌شود. در مقابل، آمریکا با تأکید بر حقوق بشر سعی می‌کند فرهنگ و سبک زندگی خود را به دیگر کشورها صادر کند. در واقع، آزادی و دموکراسی می‌تواند با اشکال مختلفی بروز کند، اما آمریکا سعی می‌کند نوع آزادی و دموکراسی کاملاً آمریکایی را در خاورمیانه تحقق بخشد. تحقق دموکراسی می‌بایست به ایجاد حکومتی در ایران منجر شود که آمریکاستیز نباشد یا حداقل تضادی بین منافع ملی و منافع آمریکا ایجاد نکند و سازش مناسب پدید آورد. ایران بارها اعلام کرده که توانمندی هسته‌ای‌اش صلح‌آمیز است و در عین حال، برخورد دوگانه آمریکا با اسراییل و ایران را نکوهش می‌کند. ایران، هم در مسئله هسته‌ای و هم در مورد حقوق بشر در کرانه‌های غربی، به سیاست اسراییل معترض است و حمایت آمریکا را ناعادلانه می‌داند. آمریکا نیز تداوم نظام سیاسی ایران را مخالف دموکراسی‌سازی در منطقه می‌داند.

1. Life- World

2. Homeland Security

و ممکن است با توجه به دومینوشدن این رابطه در منطقه، سلاح هسته‌ای ایران مزید بر علت باشد و قراردادن این سلاح‌ها در اختیار گروه‌های سیاسی غیردولتی که هیچ‌گونه مسئولیتی ندارند، امنیت سرزمینی آمریکا و اسرائیل را مورد هدف قرار دهد. به عبارت دیگر، مسائل مورد نظر جمهوری اسلامی ایران و ایالات متحده آمریکا، نه تنها کاملاً در هم تنیده شده‌اند، بلکه نشان‌دهنده تعارض دیدگاه و باورهای موجود در دو کشور هستند که ایستارها و ذهنیت‌های آنها را در برابر یکدیگر شکل می‌بخشند. (۶)

در عین حال، نظریه سد نفوذ دوران جنگ سرد بین آمریکا و شوروی، از دو نظر با رابطه ایران و آمریکا تفاوت دارد. اول آنکه، تقابل ایدئولوژیکی کمونیسم و سرمایه‌داری جای خود را به رویارویی اسلام با سرمایه‌داری داده است. امروزه کشورهای باقی‌مانده از ایدئولوژی کمونیسم یعنی چین و کره شمالی، رفتاری متفاوت با آمریکا دارند. کره شمالی پس از کمتر از دو دهه از فروپاشی شوروی، حاضر شد خواسته‌های آمریکا و پنج قدرت ذی‌نفع شبه‌جزیره کره را بپذیرد که مراحل حل و فصل مخاصمات آنها هنوز ادامه دارد. چین هم که در حال تبدیل شدن به ابرقدرتی جهانی است، با حدود ۲۰۰ میلیارد دلار تبادل تجاری در سال ۲۰۰۵ (۷)، رابطه بسیار خوب و قابل‌قبولی، به ویژه در حوزه اقتصادی با آمریکا دارد و سفرهای سران این کشور به آمریکا و همکاری‌های بین‌المللی آنها و همچنین، شرکت بوش در بازی‌های المپیک ۲۰۰۸ پکن - به‌رغم سرکوب اعتراضات در تبت و حمایت آمریکا از رهبر تبتی‌های در تبعید - از اهمیت بالای روابط چین با جهان خارج حکایت می‌کند. موضوعی نظیر تبت که به طور متعارف از مباحث امنیت ملی هر کشور محسوب می‌شود، به دلیل روابط تجاری آمریکا و چین، از حالت اختلاف به خصومت منتهی نمی‌شود؛ امری که در زمان جنگ سرد می‌توانست تعبیری کاملاً متفاوت بیابد. بر این اساس، با توجه به تغییر ماهوی رفتار کشورهای به جا مانده از دوران جنگ سرد با غرب و آمریکا، حوزه‌های تقابل اسلام و سرمایه‌داری در منطقه خاورمیانه در اولویت راهبردی مسائل آمریکا قرار گرفت. حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ و میزان تأکید در اسناد امنیت ملی آمریکا در سال ۲۰۰۲ و ۲۰۰۶ بر خاورمیانه و هراس‌پروری و همچنین، دو لشگرکشی سنگین آمریکا به خاورمیانه، حتی در مورد عراق، نشان‌دهنده این جایگزینی تقابلی است. (۸)

دوم آنکه، توان تقابلی شوروی و آمریکا کاملاً با توان و قدرت ایران و آمریکا برابری ندارد، زیرا آمریکا و شوروی در تمام عرصه‌ها با هم در تقابل بودند؛ حال آنکه رویارویی آمریکا و ایران در بهترین شرایط، در منطقه خاورمیانه بزرگ است. به رغم برخورد نظامی آمریکا و شوروی که ممکن بود به نابودی یا حداقل صدمه جدی دو طرف و کره زمین منجر شود، آمریکا توان غلبه نظامی بر ایران را دارد. در عین حال، برخلاف عراق و افغانستان، در شرایط عادی، به واسطه ساختار سیاسی آمریکا و محیط داخلی ایران، امکان هدایت و سامان آن برای این کشور، در شرایط کنونی، امری بی‌نهایت مشکل است. امکان تغییر رژیم در ایران، به طور مسالمت‌آمیز ممکن نیست، زیرا ایران از کشورهای دموکرات منطقه خاورمیانه است. (۹) از این رو، آمریکا سعی می‌کند در صورت نبود امکان تغییر در کوتاه‌مدت، رفتار ایران را حداقل در منطقه تغییر دهد. برای این کار، مجموعه اقداماتی برای تغییر رفتار ایران و ورود به بلوک جهانی غرب محور انجام می‌دهد تا در صورتی که رفتار ایران تغییر نکند، با محدود کردن نفوذ ایران و منزوی کردن آن، زمینه تغییر رژیم را فراهم کند.

کابینه دوم بوش: جایگزینی سیاست سد نفوذ به جای یکجانبه‌گرایی و استراتژی پیش‌دستی

به نظر می‌رسد سیاست خارجی آمریکا پس از جنگ جهانی دوم، به سیاست واقع‌گرایانه گرایش دارد. تمایلات هژمونیک یا برتری‌جویی و نیل به افول، فشارهای انزواگرایی و اقتصاد حمایتی، نشان‌دهنده این گرایش است. هرگاه از این معیار گذر می‌شود و یا این معیار افول می‌یابد، یکی در برابر دیگری رخ می‌نماید. (۱۰) سیاست مداخله‌جویی فزاینده آمریکا متعاقب ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، باعث شد برای دوری از خطرات جدید در آمریکا، بار دیگر سیاست انزواگرایی طرح شود. چرا باید آمریکا تا این اندازه در تمام تحولاتی که هزینه‌های فراوانی هم برای این کشور در پی دارد، مداخله کند؟ این موضوع در سند ۲۰۰۶ امنیت ملی آمریکا نیز آورده شد، اما به نظر می‌رسد سیاست برون‌گرایی آمریکا، اصل قابل قبول و مورد اجماع گروه‌ها و احزاب تأثیرگذار بر دستگاه تصمیم‌گیری آمریکا باشد. این اصل به دو دلیل مورد توجه دستگاه سیاست‌گذاری آمریکاست: یکی حفظ برتری و رهبری آمریکا و دیگری تأمین

امنیت و منافع مردم آمریکا. به همین دلیل، بیشترین دعوا در سیاست خارجی آمریکا ناظر بر دعوای واقع‌گرایی و برتری‌جویی است.

در پی بروز مشکلات سیاست مداخله‌جویی گسترده در قالب یکجانبه‌گرایی و استراتژی پیش‌دستی پس از ۱۱ سپتامبر، به ویژه در عراق و افغانستان، گرایش به سیاست واقع‌گرایی در سیاست خارجی آمریکا، به ویژه در خاورمیانه، در دوره دوم بوش بیشتر شد. به همین دلیل، سیاست سد نفوذ با تأکید بیشتری مورد توجه قرار گرفت. البته، لازم به ذکر است که مفهوم واقع‌گرایی در آمریکا، لزوماً به معنی همگرایی بین قدرت‌های بزرگ نیست، بلکه آمریکا معتقد است نقش برتر و در واقع، نقش رهبری از آن این کشور است. «رهبری آمریکا بنیادی است؛ بدون آن ابتکارات چندملیتی می‌تواند پدید آید، اما به وخامت می‌گراید. رهبری، به مشاوره نیاز دارد. ما باید به ارزش‌ها، قضاوت‌ها و منافع دوستان و مشارکت‌کنندگان احترام بگذاریم. ما در خردمندی منحصر به فرد نیستیم» (۱۱). بنابراین، واقع‌گرایی موردنظر آمریکا ضمن اولویت‌دادن به رهبری این کشور، درصدد است با کشورهای مختلف ائتلاف کند؛ حتی با کشورهایی که زمانی اختلافاتی داشت، ولی در حال حاضر منافع مشترک دارد. تقسیم مسئولیت‌ها بر اساس قابلیت، موقعیت، چارچوب سیاست خارجی و تناسب تعهدات با عوارض و منافع آن بوده است. (۱۲) کاندالیزا رایس - وزیر خارجه آمریکا - در این رابطه معتقد است «سیاست خارجی ما پس از ۱۱ سپتامبر، هم تغییر کرده و هم تداوم داشته است. تداوم آن در همکاری با قدرت‌های بزرگ است... سیاست ما تنها با قدرت تداوم نمی‌یابد، بلکه با ارزش‌ها امتداد می‌یابد. آمریکا مدتهاست به دنبال همسانی قدرت (واقع‌گرایی) و اصول (آرمان‌گرایی) است» (۱۳).

برخی مقامات آمریکا ادعا می‌کنند سیاست پیش‌دستی و مداخله‌گرایی یکجانبه آمریکا در تحولات جهانی پس از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، به منظور جلوگیری از اقدامات هراس‌انگیز علیه آمریکا و هم‌پیمانانش بوده است، (۱۴) اما این سیاست به تخریب و دستکاری فزاینده در خاورمیانه منجر شد. این مسأله به خصوص در مورد افغانستان و عراق قابل تأمل است. تعداد کشته‌شدگان، برنامه‌ریزی نظامی و امنیتی و صدمات مالی آمریکا در زمان حمله و پس از آن، به هیچ وجه قابل مقایسه نیست. آمریکا عراق را در مدت ۲۱ روز و با تحمل ۱۴ کشته تسخیر کرد، در حالی که طی دوران بازسازی عراق تا سال ۲۰۰۸، بیش از ۴۰۰۰ آمریکایی کشته شده‌اند. (۱۵) در واقع، رقم کشته‌شدگان آمریکا

در عراق از کشته‌شدگان حمله هراس‌انگیز ۱۱ سپتامبر بیشتر است. این اقدامات نشان می‌دهد قدرت نظامی و حفظ آن برای رهبری آمریکا اصلی ضروری است، اما نتیجه آن فقط پیروزی است، نه بازسازی. به تعبیری، «ماهیت کار مغز را نمی‌تواند انجام دهد. بنابراین، حفظ نفوذ فقط به قدرت نیاز ندارد، بلکه نبود مقاومت نیز ضروری است» (۱۶).

این تغییر روش سیاسی، در متن سند امنیت ملی آمریکا در سال ۲۰۰۶ در مقایسه با سند سال ۲۰۰۲، قابل مشاهده است. در اینجا سعی می‌کنیم به این تفاوت کمی بیشتر اشاره کنیم. بوش در پیام ابتدایی سند جدید آورده است: «... سنت گرانقدر سیاست خارجی آمریکا... مبتنی بر نگاهی آرمانی به اهداف ملی و نگاهی واقع‌گرا به ابزارهای موجود برای کسب این هدف است» (۱۷). از نظر اصول، این سند با سند قبلی تفاوتی ندارد و حتی شاهبیت سند قبلی در ابتدای هر بحث تکرار شده است. اصول راهبردی آمریکا دو شاخص سلبی/ایجابی و تدافعی/تهاجمی دارد. در وجه سلبی، مبارزه با هراس‌پروری، سلاح‌های کشتار جمعی و نقض حقوق بشر مد نظر است. در وجه ایجابی، دفاع از دموکراسی، اقتصاد بازار و مخالفت نکردن با آمریکا در دستورکار است. به هر میزان بحران افزایش یابد، وجه تدافعی و مبارزه، به ویژه در حوزه سلاح‌های کشتار جمعی افزایش می‌یابد. (البته در چگونگی شدت عمل آمریکا، سه عامل سلاح کشتار جمعی، گروه‌های هراس‌پرور و ارتباط دو وجه اول با دولت‌های سرکش نقش دارند). این شرایط، شرایط جنگی به معنای متعارف آن است. در مقابل، به هر میزان از شدت بحران کاسته می‌شود، وجه ایجابی رخ می‌نماید. به نظر می‌رسد در این سند جدید، بر وجه ایجابی تأکید شده و مبارزه با هراس‌پروری شکل مبارزه نرم و همه‌جانبه را پیدا کرده است (۱۸).

این موضوعات از منظر تدافعی و تهاجمی نیز قابل توجه است. در وجه سلبی، اگر رفتار مبتنی بر بی‌عملی در دستورکار قرار گیرد، صلح و امنیت بین‌المللی دچار بحران می‌شود و امنیت سرزمینی و مردم آمریکا را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد، اما رفتار بیش‌ازحد یکجانبه‌گرایانه و غیرمشروع هم به این فرایند ضربه می‌زند. در وجه نرم و ایجابی، آمریکا باید با فعال کردن دیپلماسی چندجانبه و طرح‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی، زمینه‌های مناسب ترویج دموکراسی را در دستورکار قرار دهد. این امر، ضمن پیوند آزادی اقتصادی و سیاسی، الگوی فعال را به جای الگوی منفعل و انتظار شکل‌گیری دموکراسی از درون کشورها را در دستورکار قرار

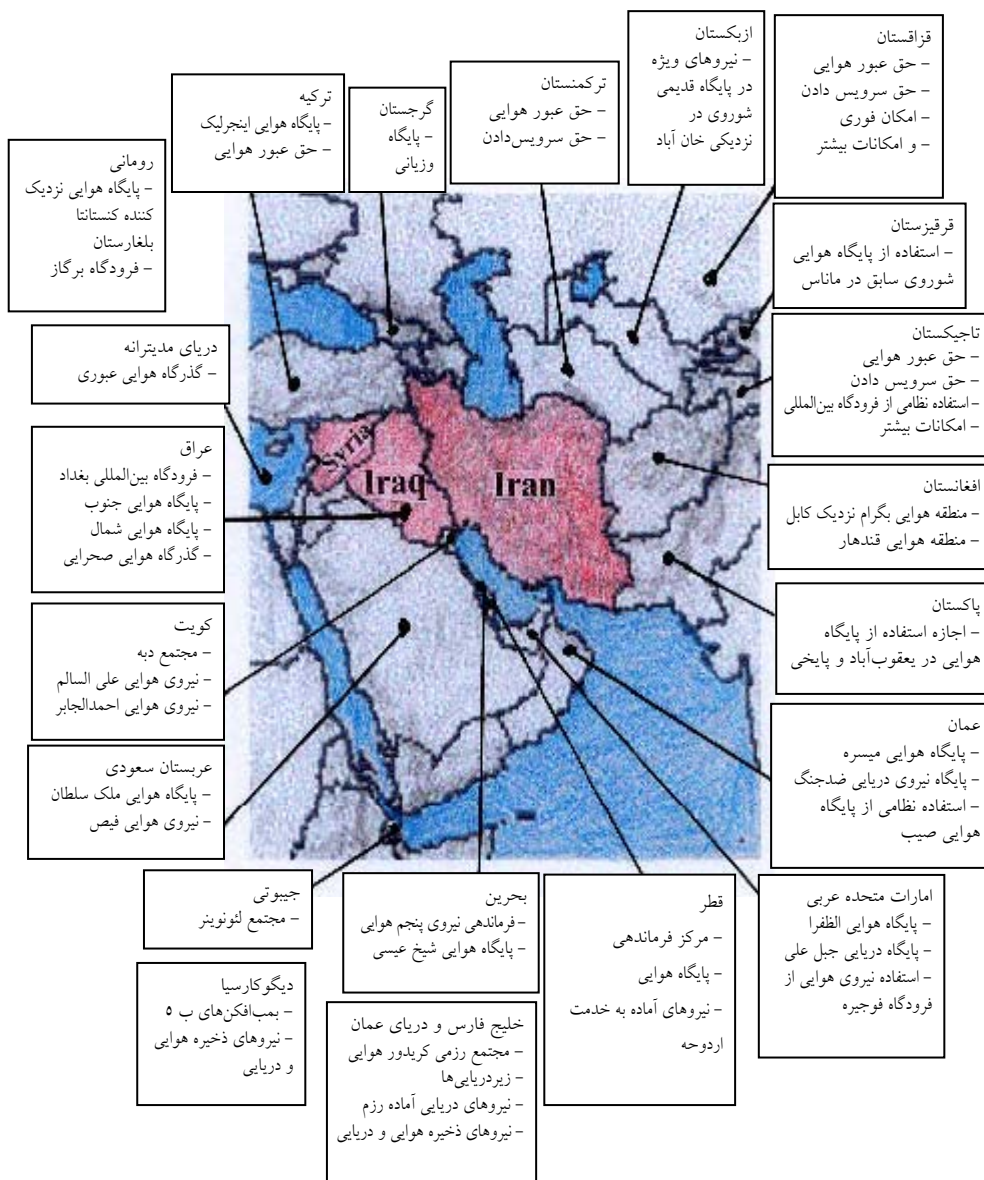
می‌دهد. بنابراین، در هر دو زمینه، تحرک و فعالیتی مد نظر است که در پس آن رهبری آمریکا را در تحولات جهان در پی دارد. (۱۹)

فرایند رهبری آمریکا در دو وجه ایجابی - سلبی و تدافعی - تهاجمی، از سه مرحله پیش‌گیری، مداخله و ثبات و بازسازی می‌گذرد. وجه سلبی، جلوگیری از سلاح‌های کشتار جمعی، هراس‌پروری و دولت‌های سرکش، پیش‌گیری در سه سطح عدم‌گسترش، جلوگیری از نقل و انتقال سلاح‌های کشتار جمعی و ایجاد خدشه در ارتباط گروه‌های هراس‌پرور و در نهایت، دریافت حمایت قدرت‌های بزرگ از این مبارزه را شامل می‌شود. مداخله، مرحله ضدگسترش است. در این مرحله، برای نابودی امکانات و تأسیسات کشتار جمعی، حمله پیش‌دستانه صورت می‌گیرد. آخرین مرحله، ثبات و بازسازی است که بسیار حساس و مهم است؛ چه اگر نظارت درستی صورت نگیرد، تمام اقدامات پیشین بی‌نتیجه و بیهوده خواهد بود. (۲۰)

در وجه ایجابی نیز پیش‌گیری، مرحله کمک به ترویج دموکراسی است. نفوذ، مرحله طرح‌های اقتصادی و اجتماعی و کمک‌های خارجی و ثبات، مرحله کمک به تداوم این جریان در کشور یا منطقه مورد نظر است.

بنابراین، تفاوت سند جدید با سند پیشین در این است که چارچوب‌ها، اصول، مکانیزم و مراحل، وجه سلبی راهبرد امنیت ملی آمریکا را به وجه ایجابی و نرم، منتقل و عملیاتی کرده است. نکته مهم آمریکا در این سند این است که هر اقدامی بر اجماع و مشروعیت مبتنی باشد، از کارایی و سودمندی برخوردار است و نیروی نظامی حلال تمام مشکلات نیست.

نمودار (۱): پایگاههای نظامی آمریکا پیرامون ایران



سیاست آمریکا در قبال ایران در دوره دوم بوش

همان‌طور که اشاره شد، بر اساس نظریه سد نفوذ، سیاست آمریکا در قبال ایران سیاستی بین جنگ و همزیستی است. جنگ گزینه مناسبی برای آمریکا نیست. این به معنی ناتوانی آمریکا برای شکست نظامی ایران همانند شوروی سابق نیست؛ چراکه آمریکا با توجه به تجربه افغانستان و عراق، توان تخریب قدرت‌های میان‌پایه را در زمان بسیار کوتاه دارد. در عین حال، اگر قرار باشد به ایران حمله کند، شرایط بیش از هر زمان دیگری، حتی زمانی که به افغانستان و عراق حمله کرد، مهیوتر است؛ زیرا در حال حاضر آمریکا در تمام مناطق پیرامونی و کشورهای اروپای شرقی، مثل رومانی و بلژیک و در آینده در لهستان و چک و حتی در دریای مدیترانه و دریای هند، پایگاه نظامی دارد و یا خواهد داشت. (نگاه کنید به نمودار شماره ۱) در عین حال، به چند دلیل، جنگ گزینه مناسبی نیست. ابتدا اینکه آمریکا برای حمله به هر کشور باید سه شرط اصلی وجود سلاح هسته‌ای، دولت سرکش و ارتباط با گروه‌های هراس‌پرور را برای آن کشور ثابت کند. ایران تقریباً واجد هیچ‌یک از این شرایط نیست. بر اساس آخرین گزارش «برآورد اطلاعات ملی» آمریکا و گزارش‌های مکرر آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، ایران هیچ انحرافی به سمت سلاح اتمی نداشته است. (۲۱) واقعیت این است که به‌رغم برخی گزارشات حقوق بشری - که برای کشوری همانند آمریکا نیز در موضوعاتی مطرح است - ایران دموکرات‌ترین کشور منطقه خاورمیانه بزرگ است و ارتباطی نیز با گروه‌های هراس‌پرور ندارد. حزب الله لبنان، حماس و جهاد اسلامی فلسطین برای رسیدن به ساختار ملی تلاش می‌کنند و از این‌رو، نمی‌توانند گروه‌های هراس‌پرور - به معنی گروه‌های بی‌دولتی همانند القاعده که هیچ مسئولیتی در قبال رفتار خود ندارند، به شمار آیند. بنابراین، حمایت‌های سیاسی ایران از برخی گرایش‌های همسو، با روال متعارف در جامعه بین‌المللی سازگار است و تنها عامل تغییر این روال، مخالفت با هنجارهای بین‌المللی است.

علاوه بر این، ایران به هیچ‌وجه با عراق و افغانستان قابل مقایسه نیست. افغانستان عمدتاً کشوری بسیار ضعیف یا دولت ورشکسته^۱ (۲۲) بوده و هست و عراق کشوری با ساخت ملی ساختگی و برآمده از دو شکاف نامتجانس شیعی/ سنی و کرد و عرب دولت عثمانی است. (۲۳)

انسجام ملی، قدمت تاریخی و گذشته پرفراز و نشیب، باعث شد ایرانیان نسبت به تجاوزات خارجی به شدت حساس باشند. آنها نه تنها به تجاوز، بلکه به تحرکات جدایی طلبی از این سرزمین کهن تاریخی به شدت حساسیت دارند و می‌خواهند تمامیت سرزمینی خود را به هر طریق ممکن حفظ کنند. در کنار این دلایل، باید موقعیت ژئوپولیتیکی ایران را نیز در نظر گرفت. هرگونه بحران در ساخت ملی ایران، مناطق خلیج فارس، آسیای مرکزی و قفقاز جنوبی و آسیای جنوب غربی را با بی‌ثباتی فزاینده‌ای مواجه می‌کند و مقایسه ایران و عراق با تأکید بر گرایش‌های داخلی ایران نیز کاری به غایت مشکل است. بنابراین، با وجود شرایط سه‌گانه آمریکا برای توجیه حمله به یک کشور، شرایط داخلی و موقعیت منطقه‌ای ایران در کنارگذاشتن گزینه حمله نظامی گسترده و به عبارتی جنگ، تأثیرگذار است. عراق پس از جنگ اول با آمریکا در سال ۱۹۹۲، دو بخش اصلی خود را در شمال و جنوب از دست داد و در عین حال، حمله این کشور به کویت، کاملاً مخالف قواعد بین‌المللی بود. (۲۴) همین امر زمینه هر نوع اقدام علیه صدام را در مجامع بین‌المللی آسان می‌کرد. ایران حتی در مسأله هسته‌ای نیز مقررات بین‌المللی را نقض نکرده است. بنابراین، گزینه حمله نظامی به ایران با توجه به بحران آمریکا در عراق و افغانستان و تحولات محیط داخلی آمریکا، حتی روی میز نیز نمی‌تواند باشد. آنچه در مورد حمله به ایران مطرح است، زدن تأسیسات هسته‌ای و نظامی حساس است که اشاره بیشتری به آن خواهد شد.

آیا حذف گزینه جنگ به این معنی است که آمریکا قصد ندارد رژیم ایران را تغییر دهد؟ پاسخ به این پرسش، هم مثبت است و هم منفی. آمریکا برای رسیدن به سه هدف مهم، سیاست سد نفوذ را دنبال می‌کند: اول، تغییر رفتار؛ دوم، تغییر ماهیت و در نهایت، در صورت عملی‌نشدن تغییر ماهوی ایران، گزینه تغییر رژیم مطرح می‌شود که مسیری طولانی، پرفراز و نشیب و بسیار سخت و با سوءتعبیرهای فراوانی برای دو کشور است.

در عین حال، دو عامل باعث شد موضوع ایران در برنامه آمریکا، در دوره دوم بوش، با تأکید بیشتری مورد توجه قرار گیرد: حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ و مسأله هسته‌ای ایران. رخداد ۱۱ سپتامبر، دستاویزی برای حمله آمریکا به دو سوی راست و چپ ایران شد. در واقع، به‌رغم آنکه اقدامات آمریکا باعث فروپاشی دشمنان عقیدتی و واقعی ایران شد، نیروهای آمریکایی را به همسایه ناخواسته ایران تبدیل کرد. این مسأله باعث شد برخی مشکلات بازسازی افغانستان

و عراق به ایران نسبت داده شود. این اتهام فارغ از درستی یا نادرستی، راهی برای توجیه حضور این کشور در منطقه و نیز بازگرداندن فشار به سمت ایران با هدف رسیدن به فرصت تازه بود. اشغال کنسولگری ایران در اربیل عراق و دستگیری دیپلمات‌های ایرانی در این کشور، گذاردن نام شاخه برون‌مرزی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی - سپاه قدس - در فهرست گروه‌های هراس‌پرور آمریکا، حمله به گروه‌های مسلح شیعی در شهرک صدر و به ویژه سپاه مهدی، ساختن پایگاه‌های نظامی در مرزهای ایران و نیز مذاکره مستقیم با ایران در مورد عراق، از جمله این اقدامات است.

آشکارشدن برنامه هسته‌ای ایران از سال ۲۰۰۳ نیز حجم عظیمی از ابتکارات و مذاکرات آمریکا، اروپا و نهادهای بین‌المللی مثل آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و شورای امنیت سازمان ملل را به خود اختصاص داده است. در این شرایط، اقدامات چهارگانه آمریکا علیه ایران بر اساس سیاست سد نفوذ، بدین قرار بوده است:

۱. به‌کارگیری

اگر رابطه ایران و آمریکا را از منظر منافع راهبردی مشترک و نه دیدگاه‌های ایدئولوژیک بنگریم، منافع راهبردی کمتر کشوری همانند ایران تا این حد با منافع آمریکا در منطقه همسویی دارد. ایران با داشتن جمعیت ۷۰ میلیونی، موقعیت ژئوپولیتیکی مناسب، دموکراتیک‌ترین نظام سیاسی منطقه، ۱۰/۳ درصد ذخایر نفت و ۱۵/۸ درصد ذخایر گاز جهان (۲۵)، به بهترین وجه می‌تواند نفع کشور آمریکا، منطقه و جهان را تأمین نماید. مصداق بارز این امر، فروپاشی نظام دوستونی منطقه‌ای و وقوع شش جنگ یا حمله نظامی شامل حمله شوروی به افغانستان در سال ۱۹۸۰، جنگ تحمیلی عراق علیه ایران در سال ۱۹۸۰، علیه کویت در سال ۱۹۹۱ و حملات آمریکا و کشورهای دیگر به افغانستان در سال ۲۰۰۱ و عراق در سال‌های ۱۹۹۲ و ۲۰۰۳ می‌باشد. در حال حاضر، ایران و آمریکا دارای منافع بسیاری در منطقه هستند. منافع ایران عبارتند از:

- تسهیل دستیابی به فناوری هسته‌ای.
- حذف تحریم‌های شورای امنیت ملل متحد.

- لغو تحریم‌های شرکت‌های خارجی که در توسعه منابع نفتی ایران سرمایه‌گذاری می‌کنند.
 - بازپس‌گیری اموال و دارایی‌های باقی‌مانده در آمریکا که بلوکه شده‌اند.
 - امکان دسترسی به سازمان‌های پولی، مالی و تجاری بین‌المللی نظیر سازمان تجارت جهانی.
 - امکان مشارکت در طرح‌های نفت و گاز کشورهای حاشیه دریای خزر.
 - سهم مناسب در حوزه دریای خزر.
 - انتقال نفت و گاز آسیای مرکزی از مسیر ایران به بازارهای بین‌المللی، به دلیل اقتصادی بودن این مسیر.
 - ایجاد خط لوله گاز ایران - پاکستان - هند.
 - امکان سرمایه‌گذاری راحت‌تر ایران در افغانستان و عراق.
 - افزایش اعتبار و جایگاه منطقه‌ای ایران در قبال کشورهای دیگر و منتفی شدن برخی ادعاهای واهی کشور کوچک امارات متحده عربی.
 - تحقق همه این موارد، با رفع مشکلات میان ایران و آمریکا تسهیل و در عین حال، موقعیت سوق‌الجیشی و منطقه‌ای ایران در خاورمیانه جدید باعث ایجاد ارتباط در این منطقه خواهد شد. (۲۶)
- برای آمریکا نیز می‌توان منافع عمده بسیاری برشمرد:
- ایران و آمریکا در آسیای جنوب غربی، یعنی در افغانستان و پاکستان، به واسطه هراس‌پروری و مواد مخدر نفع مشترک دارند. فعالیت اقتصادی ایران در افغانستان و طرح خط لوله ایران- پاکستان- هند با عنوان «خط لوله صلح»، می‌تواند در کاهش فقر در منطقه و در نهایت، کاهش هراس‌پروری، کاهش پایگاه‌های نظامی آمریکا در پاکستان و افغانستان و فشار بیشتر آمریکا بر پاکستان برای کاهش افراط‌گرایی در داخل این کشور نقش داشته باشد.
 - در آسیای مرکزی، کاهش نفوذ روسیه به نفع ایران و آمریکا خواهد بود. ایران بهتر می‌تواند از گروه‌های اسلامی میانه‌رو و موافق خود حمایت کند. این سیاست، باعث می‌شود موقعیت منطقه‌ای روسیه تنزل و آمریکا فضای امنیتی مناسب‌تری در آسیای مرکزی ایجاد کند.

این وضعیت، موقعیت ایران را در قبال کشورهای ترکیه، عربستان سعودی و اسرائیل به لحاظ اقتصادی، ایدئولوژیکی و راهبردی، بهبود می‌بخشد و فضای مناسب که پس از فروپاشی شوروی پیش‌روی ایران بود، دوباره در اختیار ایران قرار می‌گیرد.

- با تسهیل مبادلات نفتی از طریق ایران، امنیت صدور نفت به غرب و آمریکا تضمین خواهد شد.

- آمریکا بدون حضور مؤثر نظامی می‌تواند به اهداف اقتصادی، سیاسی و راهبردی خود در منطقه برسد. مهمترین هدف آمریکا، کاهش حملات هراس‌پرور از خاورمیانه به امنیت سرزمینی‌اش است.

- رقابت تسلیحاتی برای دسترسی به سلاح‌های کشتار جمعی به شدت کاهش می‌یابد.

- امکان دموکراسی‌سازی در کشورهای عربی آسان‌تر خواهد شد.

- موقعیت و پیشینه آمریکا در خاورمیانه نسبت به رقبای اروپایی و دیگر رقبای اقتصادی بهبود خواهد یافت؛ خصوصاً که امروزه آمریکاستیزی در منطقه و جهان افزایش یافته و در نتیجه، الگوی دیپلماسی عمومی در سیاست خارجی آمریکا در اولویت قرار گرفته است.

- تبادل افکار و گفت‌وگوی منطقی بین شرق و غرب و اسلام و مسیحیت در خاورمیانه، امکان‌پذیرتر خواهد شد. (۲۷)

بهبود رابطه ایران و آمریکا، نه تنها برای دو کشور منافع بسیاری دارد، بلکه موقعیت تمام کشورهای منطقه را به شدت کاهش خواهد داد؛ زیرا وخامت روابط ایران - آمریکا منافع بسیاری برای کشورهای منطقه در بر دارد.

با توجه به مباحث قبلی، احتمال وقوع چنین گزینه‌ای بعید به نظر می‌رسد. همکاری ایران - آمریکا در موضوع افغانستان و عراق، فقط در قالب سیاست به‌کارگیری ایران نبود، بلکه در قالب سیاست سد نفوذ، با هدف دستیابی به برخی منافع بسیار مهم مثل نابودی طالبان در افغانستان و صدام در عراق یا کاهش خطر مشترک مانند نفوذ فزاینده القاعده و رخنه در گروه‌های سنی عراق معنا می‌یافت.

۲. دموکراسی سازی

سیاست به کارگیری، در بدو امر، به دنبال تغییر رفتار ایران است. هدف از این سیاست، ورود ایران به جرگه کشورهای جهان و روال متعارف بین‌المللی است تا وابستگی متقابل ایران و نظام بین‌الملل به اندازه‌ای شود که رفتار غیرمتعارف و مخالف روال بین‌المللی برای ایران هزینه فراوانی داشته باشد. این امر زمینه تغییر ماهوی نظام سیاسی جمهوری اسلامی را فراهم خواهد کرد تا دیگر به دنبال چالش با نظام مستقر بین‌المللی نباشد.

در عین حال، سیاست به کارگیری می‌تواند زمینه‌ساز یا مکمل سیاست دموکراسی‌سازی باشد. فرض مهم سیاست دموکراسی‌سازی این است که نظام‌های دموکراتیک کمتر به خشونت روی می‌آورند. (۲۸) بنابراین، در نظام‌های دموکراتیک، امکان بحث و بررسی سود و زیان رفتار حکومت، بیشتر است. بر این اساس، ورود ایران به نظام جهانی می‌تواند زمینه پذیرش الگوی دموکراسی را فراهم کند. در عین حال، جریان عکس آن نیز امکان‌پذیر است. در صورت نهادینه‌شدن الگوی دموکراتیک در ایران، ورود این کشور به نظام جهانی تسهیل خواهد شد.

تا اینجا، روال دموکراتیک و سیاست به کارگیری، به دنبال حداقل تغییر رفتار و حداکثر تغییر ماهوی و تدریجی نظام سیاسی جمهوری اسلامی از درون است. در عین حال، اگر نظام سیاسی جمهوری اسلامی، دموکراتیک‌ترین کشور منطقه است، پیگیری این سیاست چه لزومی دارد؟ پاسخ مقامات آمریکایی این است که در نظام سیاسی جمهوری اسلامی، فضای لیبرالی حاکم است نه قواعد دموکراتیک که به تبع آن امکان نظارت بر تمام سیاست‌ها برای افراد جامعه امکان‌پذیر باشد. در نظام سیاسی ایران، امکان پاسخ‌گویی ارکان اصلی و جناح‌های سیاسی تأثیرگذار در قبال یکدیگر مطرح است و این امر، برخی فضاهای شفاف را برای آحاد جامعه ایران فراهم می‌سازد. از این منظر، اگر در نظام سیاسی ایران روال دموکراتیک حاکم باشد، قاعدتاً اظهارات جنگ‌طلبانه و نابودی کشوری مثل اسرائیل بر اساس سیاست صدور انقلاب نباید شنیده شود؛ چون همان‌طور که گفته شد، نظام‌های دموکراتیک پیش از هر اقدام خشونت‌آمیز، تمام مراحل حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلاف را طی می‌کنند. (۲۹)

بر این اساس، بخشی از مراکز راهبردی و مشورتی آمریکا به سیاست دموکراسی‌سازی باور دارند و آن را به‌رغم زمان‌بر بودن، بهترین سیاست با کمترین خطر و هزینه می‌دانند و معتقدند ذات نظام سیاسی، به‌رغم ظواهر لیبرالی آن مثل انتخابات و رسانه‌های آزاد، اقتدارگراست و بر همین اساس، سیاست دموکراسی‌سازی پاشنه آشیل جمهوری اسلامی است؛^۱ زیرا برای جداسازی حکومت از بدنه جامعه، نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران یا باید تغییر ماهیت بدهد که امری بعید است یا آنقدر آسیب‌پذیر می‌شود که دیگر مسائل خود را با آمریکا، وجه‌المصلحه بقای خود خواهد کرد و این همان هراسی است که گروه‌های دموکراتیک مخالف جمهور اسلامی را از سیاست‌های آمریکا در حمایت از دموکراسی در ایران، دلسرد کرده است. حتی حمایت‌های اخلال‌گرانه آمریکا، از جمله ایجاد «میز ایران»^۲ در وزارت خارجه آمریکا، «واحد دیده‌بان مسائل ایران»^۳ در سفارت آمریکا در دبی و همچنین در سفارتخانه‌های همسایه ایران، برگزاری کنفرانس «ایران: موردی دیگر برای فدرالیسم»^۴ در مؤسسه اینترپرایز به سرپرستی یکی از سناتورهای آمریکا به نام مایکل لدین برای تشدید فشار بر ایران از طریق اقوام ناراضی ایرانی و تصویب «قانون حمایت از آزادی در ایران» در کنگره آمریکا در بهار ۲۰۰۵ و یا تصویب ۶۶ میلیون دلار از ۷۵ میلیون دلار پیشنهادی وزارت خارجه برای تولید برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی (۳۱)، باعث بدگمانی گروه‌های ریشه‌دار تحول‌خواه و بیشتر از آن، بدگمانی نظام سیاسی و آسیب‌پذیری این جنبش در درون ایران شد؛ چه گرایش‌های دموکراتیک مناسب و اصیل باید از درون کشور پدید آید و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، براساس دستاوردهای انقلاب اسلامی، نظام سیاسی را پاسدار این روال در کشور می‌داند و لزوماً این نظام دموکراتیک طرفدار سیاست‌های امپریالیستی آمریکا در منطقه نخواهد بود. بنابراین، پیچیده‌ترین و حساس‌ترین سیاست آمریکا در قبال ایران که ممکن است دچار سوءتعبیر شود، همین سیاست است. در عین حال، سیاست آمریکا در این زمینه یک‌دست نیست. طیف وابسته به دولت آمریکا مثل مؤسسه اینترپرایز و تا حدی مؤسسه واشنگتن، پیگیر سیاست دموکراسی‌سازی برای تغییر نظام سیاسی از درون است، اما مؤسسه‌های نظیر رند و

1. Iran Desk

2. Iran Watch Unit

3. Iran: Another Case for Federalism

بسیاری از سیاستمداران و سیاست‌گذاران آمریکایی، اعم از گروههایی غیر از نومحافظه‌کاران حزب جمهوری خواه و حزب دموکرات، نگاه گرایانه‌ای به دموکراسی‌سازی دارند.

۳. تحریم و انزوای ایران

دو سیاست قبلی آمریکا بیشتر در شرایط عادی برای مقابله با رفتار هماهنگ برخی کشورها قابل پیگیری است، اما دو سیاست دیگر، در شرایط غیرمتعارف دنبال می‌شود. آنچه زمینه را برای گزینش این سیاست مهیا کرد، افشای برنامه هسته‌ای ایران در سال ۲۰۰۳ بود. توان هسته‌ای در میان موضوعات مورد اختلاف آمریکا و ایران جایگاه مهمی دارد. بخشی از این امر به خاطر اهمیت برنامه‌های هسته‌ای است که کشورهای دارنده را به قدرت برتر در منطقه و جهان تبدیل می‌کند. موقعیت پاکستان در این زمینه مصداق خوبی است. این کشور، به عنوان یکی از مقروض‌ترین و پرمسأله‌ترین کشورها از نظر هراس‌پروری، به خاطر آزمایش سلاح هسته‌ای در سال ۱۹۹۹، از موقعیت ممتازی در شرایط فعلی منطقه برخوردار شده است. (۳۲) بنابراین، موضوع برنامه هسته‌ای با دیگر موضوعات مورد اختلاف ایران - آمریکا تفاوت فاحشی دارد. یک نظر بر این است که پیگیری سیاست دموکراسی‌سازی، خودبه‌خود با شفاف‌شدن سیاست هسته‌ای جمهوری اسلامی تحقق خواهد یافت؛ (۳۳) زیرا مقابله با برنامه هسته‌ای ایران توان بسیج نظام را در داخل و توجیه آن را فراهم می‌کند، اما در عین حال، انگیزه ایران برای مقابله با سیاست‌های آمریکا را در منطقه افزایش می‌هد و با دستیابی به بازدارندگی هسته‌ای، امکان سد نفوذ ایران به غایت مشکل می‌گردد. علاوه بر این، سایر اهداف هسته‌ای ایران عبارتند از حرکت به سمت خوداتکایی راهبردی، پوشش دادن ضعف سلاح‌های متعارف، دستیابی به جایگاه منطقه‌ای، چالش با منافع آمریکا در خلیج فارس و نابودی اسرائیل. (۳۴) براین اساس، سیاست ایجاد فشار بیشتر برای تغییر رفتار یا تغییر ماهوی رژیم با دستاویز امنیتی کردن برنامه هسته‌ای ایران امکان‌پذیرتر است و این کار در دوره دولت نهم در ایران، با طرح نابودی اسرائیل، نفی هولوکاست و گفت‌وگوی حقوق بشری در غرب تشدید شده است.

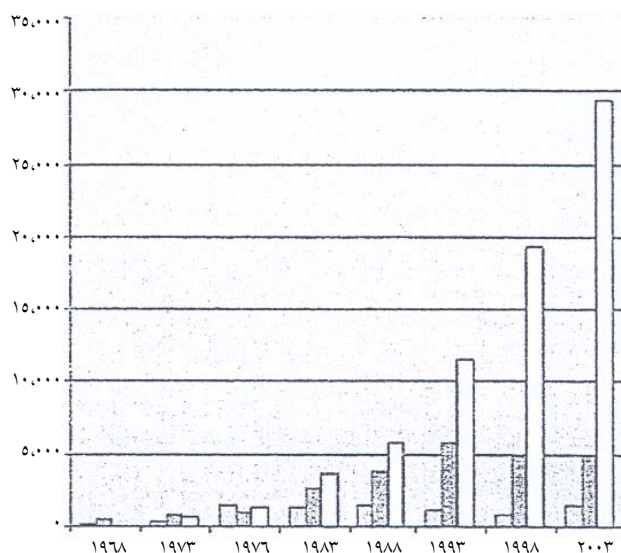
علاوه بر این، باور غربیان بر این است که برنامه حتی صلح‌آمیز ایران دو مشکل اساسی دیگر را پدید می‌آورد. دستیابی ایران به توان هسته‌ای، به ویژه از طریق قانونی، بیشترین خطر را برای آمریکا از طریق «دومینوی هسته‌ای» (۳۵) در پی دارد؛ زیرا کشوری مخالف آمریکا توانسته است به نوعی هژمونی منطقه‌ای دست یابد. این امر به گسترش برنامه هسته‌ای در ترکیه، کشورهای حاشیه خلیج فارس به خصوص عربستان سعودی، سوریه و مصر دامن می‌زند. این وضعیت، اهمیت دیگری هم دارد و آن اینکه کشورهای دوست آمریکا به این نتیجه خواهند رسید که کشورهای مخالف آمریکا با دنبال کردن سیاست خوداتکایی راهبردی، بالاخره به توان هسته‌ای دست می‌یابند، اما آمریکا با نفوذ بر کشورهای دوست، مانع از دستیابی آنها به توان هسته‌ای می‌شود. علاوه بر این، اطمینان از سیاست بازدارندگی آمریکا به دو دلیل دچار مشکل می‌شود. اول آنکه، آمریکا توانایی^۱ مقابله دارد، اما نه در زمان خود حمله؛ مثل زمان حمله عراق به کویت و دوم، اعتبار^۲ آمریکا در منطقه است که با بحران مشروعیت و حتی ضدآمریکاگرایی یا آمریکاستیزی مواجه است. (۳۶)

مسئله مهمی که در اینجا بردست‌آویز امنیتی شدن برنامه هسته‌ای ایران افزوده، این است که برنامه هسته‌ای ایران دچار نوعی سوءتعبیر جدی شده است. غربی‌ها، به ویژه آمریکا برنامه صلح‌آمیز ایران را برنامه تسلیحاتی می‌دانند و به‌رغم اینکه هیچ سند معتبر بین‌المللی و حتی ملی خود آمریکا بر این امر مهر تأیید نمی‌زند، پرونده هسته‌ای ایران در شورای امنیت سازمان ملل به خاطر تبعیت نکردن این کشور از ان.پی.تی، مورد تحریم‌هایی قرار می‌گیرد که به طور متعارف باید برای انحراف برنامه هسته‌ای به سمت سلاح برقرار شود. آمریکایی‌ها معتقدند با توجه به اینکه ایران حداقل ۸۰ سال دیگر ذخایر نفت و یکصد سال دیگر ذخایر گاز دارد، اصرار شدید این کشور برای دستیابی به چرخه غنی‌سازی، با توجه به کامل‌نشدن نیروگاه بوشهر معنایی غیر از فعالیت صلح‌آمیز دارد. در مقابل، ایران به علت ضعف‌های موجود در حوزه تولید و صادرات و نیز افزایش روزافزون مصرف انرژی در داخل کشور (به جداول شماره ۱ و ۲ نگاه کنید)، نیاز به انرژی هسته‌ای را امری فوری و فوری عنوان کرده است.

1. capability
2. credibility

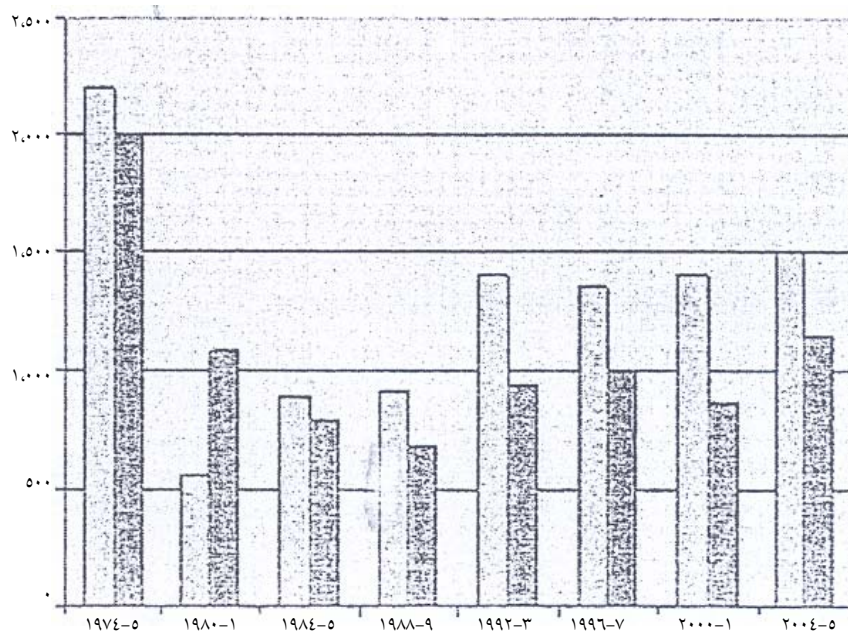
(گفتنی است ایران بدون سرمایه‌گذاری خارجی در بخش گاز تا سال ۲۰۱۵ صادراتی نخواهد داشت). (۳۷) «ایران معتقد است با وسعتی معادل ۱/۶۴۸/۰۰۰ کیلومتر مربع که پنج برابر انگلستان و سه برابر فرانسه است و با جمعیت بیش از ۷۰ میلیونی که ۷۰ درصد آن زیر ۳۰ سال است و در سال ۲۰۵۰ به ۱۰۵ میلیون نفر خواهد رسید، سوخت فسیلی کافی در اختیار ندارد. انرژی هسته‌ای می‌تواند سالیانه ۱۹۰ میلیون بشکه و ۱۰ میلیارد دلار هزینه ایران را کاهش دهد. بر اساس تحقیقات مرکز مطالعات استنفورد آمریکا در سال ۱۹۷۴، ایران باید تا سال ۱۹۹۴ به ۲۰/۰۰۰ مگاوات الکتریسته دست یابد که این هدف، هم‌اکنون قرار است در سال ۲۰۲۰ تحقق یابد». (۳۸) ضمن آنکه، با توجه به پیشینه اقدامات آمریکا برای جلوگیری از دستیابی ایران به فناوری برتر در حوزه‌های تولید نفت و گاز و حتی حمله آمریکا به برخی تأسیسات نفتی ایران در دوان جنگ، برنامه هسته‌ای برای ایران به موضوع «حیثیت یا حقارت» (۳۹) تبدیل شده است.

جدول شماره ۱: مصرف سوخت ایران



Source: Mohammad Javad Zarif, "Tackling The Iran-U.S. Crisis: The Need for a Paradigm Shift", *Journal of International Affairs*, Vol.60, No.2, Spring/Summer 2007, p. 80.

جدول شماره ۲: نمودار واردات و صادرات نفت خام ایران



Source: Mohammad Javad Zarif, "Tackling The Iran-U.S. Crisis: The Need for a Paradigm Shift", Journal of International Affairs, Vol.60, No.2, Spring/Summer 2007, p. 80.

سیاست تحریم با هدف تغییر رفتار ایران، پیش از این هم در دوره ریاست جمهوری بیل کلینتون و در قالب قانون داماتو و قانون تحریم‌های لیبی و ایران، در دستور کار مقامات آمریکا بوده است، اما سیاست تحریمی کنونی، دو تفاوت بسیار مهم دارد. اول اینکه، تحریم‌های جدید وجه بین‌المللی دارد. این امر نشان‌دهنده اهمیت برنامه هسته‌ای برای صلح و امنیت بین‌المللی است؛ چرا که آمریکا هیچ‌گاه نمی‌توانست در موضوعی غیر از مسأله هسته‌ای تحریم علیه ایران را بین‌المللی کند و در موارد غیرهسته‌ای، نه تنها سیاست‌های تحریم سرمایه‌گذاری خارجی در صنایع نفت و گاز ایران موفق نبوده، بلکه زمینه‌ساز شکایت اروپاییان از آمریکا به دلیل مغایرت تحریم‌ها با قانون سازمان تجارت جهانی شده است. (۴۰) در عین حال، مذاکرات ایران با آژانس بین‌المللی انرژی هسته‌ای در قالب «برنامه اقدام»، باعث کاهش اقدامات تنبیهی

بین‌المللی علیه ایران نشد. (۴۱) دوم اینکه، تحریم‌های جدید عمده‌تاً با سیاست‌های تحریمی سنتی که به مردم کشورهای تحریم‌شونده آسیب می‌زد، تفاوت دارد. تحریم‌های جدید یا هوشمند در مورد ایران، سه موضوع را هدف قرار می‌دهد: یکی جلوگیری از انتقال فناوری برتر و دومنظوره به ایران، دوم، فعالیت‌های غیرقانونی و خطرناک افراد و مؤسسات و سوم، تحریم‌های مالی. (۴۲) در این رابطه، در قطعنامه ۱۷۳۷ شورای امنیت در دسامبر ۲۰۰۶، ۱۰ شرکت یا افراد کلیدی در برنامه موشکی و هسته‌ای ایران مورد تحریم قرار گرفت. در قطعنامه ۱۷۴۷ در مارس ۲۰۰۷، شمار دیگری از شرکت‌های وابسته به سپاه پاسداران - به ویژه بانک سپه که قبلاً مورد تحریم آمریکا قرار گرفته بود - و نیز صادرات و واردات نظامی ایران مورد تحریم قرار گرفت. قطعنامه ۱۸۰۳ مارس ۲۰۰۸، گستره تحریم را به تجهیزات دومنظوره و بانک‌های سپه و ملی توسعه داد. در کنار این موارد، «ستاد فعالیت مالی»^۱ که چندان شناخته شده نیست، نقش زیادی در اعمال فشار بر ایران داشته است. این ستاد در سال ۱۹۸۹ تشکیل شد و در حال حاضر، ۳۴ عضو دارد و مقر آن در پاریس است. پیوستن بانک‌های ژاپن، سویس کریدیت، دوچ بانک آلمان، بانک کامرز و HSBC انگلیس نیز در این رابطه مورد تأکید بود. بانک‌های چین و امارات متحده عربی نیز معامله خود را با ایران از ۴۶ درصد به ۲۰ درصد رسانده‌اند. (۴۳) در کنار همه این موارد، بعد روانی تحریم‌ها نیز بسیار مشکل‌ساز است.

تحریم‌ها علیه ایران مانند تیغ دو لبه عمل می‌کنند. تحریم‌کنندگان هم سعی می‌کنند برای تغییر رفتار ایران فشار وارد کنند و هم مشوق‌هایی برای تحت کنترل گرفتن برنامه هسته‌ای ایران ارائه می‌کنند. هدف اعلامی آمریکا این است که «به رژیم ایران بگوید سیاست‌های تحریک‌زا و بی‌ثبات‌ساز برای ایران هزینه دارد و در عین حال، رفتار سازنده‌تر نیز در دسترس است». (۴۴)

در عین حال، این پرسش مطرح است که آیا تحریم‌ها مؤثر هستند؟ مؤثر بودن تحریم‌ها به چهار عامل بستگی دارد: «مشروعیت تحریم‌ها از نظر قانون بین‌المللی یا معیارهای اخلاقی، تأثیر تحریم‌ها بر کشورهای اعمال‌کننده تحریم، میزان مشارکت بین‌المللی و توان تحریم بر بازدارندگی». (۴۵) از میان این چهار عامل، مشروعیت و مشارکت بین‌المللی تا حدی توضیح

داده شد. در مورد عامل دوم، باید گفت کل میزان تجارت ایران با اعضای دائمی شورای امنیت در سال ۲۰۰۵، تنها ۱۸ میلیارد دلار بوده است. (۴۶) این رقم، اگرچه برای ایران زیاد است و بیش از ۴۰ درصد واردات و ۲۵ درصد صادرات ایران با اروپاست (۴۷)، اما در خصوص تأثیر آن بر رفتار ایران در برنامه هسته‌ای‌اش، جای تردید وجود دارد. در نقطه مقابل، این میزان برای شرکای تجاری ایران نیز رقم قابل ملاحظه‌ای نیست و احتمال تداوم تحریم مشکل جدی برای کشورهای تحریم‌کننده ایجاد نمی‌کند. بنابراین، تنها مسأله‌ای که باقی می‌ماند، مؤثر بودن تحریم‌هاست. در درجه اول، تحریم‌های بین‌المللی، اقدامات تنبیهی برای تغییر رفتار یک کشور است. با توجه به موضع ایران و همچنین، تداوم تصویری که از آمریکا در ایران وجود دارد، تحریم‌ها تغییری در نوع نگاه به برنامه هسته‌ای ایران در کوتاه‌مدت نخواهد داشت، اما اقتصاد ایران را تحت تأثیر قرار می‌دهد و ارزیابی‌های مؤسسات اطلاعاتی آمریکایی نظیر «برآورد اطلاعات ملی» این است که حداقل نتیجه‌ای که این نوع تحریم‌ها خواهند داشت، این است که همانند مورد عراق، باعث تعویق برنامه هسته‌ای یا به زعم آنها جلوگیری از انحراف برنامه به سمت سلاح خواهد شد. (۴۸) در عین حال، با توجه به قیمت بالای نفت در هر بشکه، به نظر می‌رسد این امر نیز چندان مؤثر نباشد، اما این خطر وجود دارد که تحریم‌ها به سوی نفت و گاز تمایل پیدا کنند. البته، این کار هم بحران انرژی در غرب و سمت شرق یعنی چین را دامن می‌زند که تنها راه جایگزینی کوتاه‌مدت و کلیدی آن، افزایش تولید عربستان سعودی (۴۹) یا افزایش تولید نفت عراق است. این کار ممکن است با تغییر توجه کشورهای منطقه از تهدید اسرائیل به سوی ایران تقویت شود. در این شرایط، با توجه به وابستگی شدید ایران به صادرات نفت و گاز، احتمال تغییر موضع ایران وجود دارد؛ چرا که تحریم‌های کره شمالی و کوبا که برخلاف ایران به درآمدهای ناشی از فروش نفت و گاز ایران وابسته نبودند، نیز تا مدت‌ها مؤثر نبود. در عین حال، در صورتی که ایران مشوق‌ها را بپذیرد، تحریم‌ها می‌تواند با تغییر جریان پرونده هسته‌ای زمینه‌ساز تغییر ماهوی رفتار ایران شود. امری که در مورد لیبی و کره شمالی تا حد زیادی نتیجه‌بخش بوده است. در عین حال، با توجه به جایگاه انرژی ایران در منطقه و جهان، بسیار بعید است انرژی هسته‌ای به سکویی برای جهش اقتصادی ایران بدل شود؛ چه اگر این گونه بود، اختلافات تا این حد پیچیده نمی‌شد. این نکته لازم به ذکر است که

استفاده از تحریم‌ها برای پیشرفت، در نظام‌هایی متداول است که توسعه، «اصل راهنما» در سیاست خارجی آنها محسوب می‌شود.

۴. اقدام نظامی

اقدام نظامی به عنوان آخرین گزینه پیش‌روی آمریکا در قبال ایران، در هر سه سطح تغییر رفتار، تغییر ماهیت و تغییر رژیم قابل بحث است. اگر سیاست تحریم‌ها و منزوی کردن ایران نتواند این کشور را به پذیرش نظر قدرت‌های بزرگ در مورد برنامه هسته‌ای (تغییر رفتار) سوق دهد، گزینه اقدام نظامی مطرح می‌شود. البته، میزان پیشرفت و دسترسی ایران به چرخه غنی‌سازی در گرایش آمریکا به سمت این گزینه، اهمیت اساسی دارد. آنچه پس از سیاست تحریم و انزوای ایران به عنوان گزینه نظامی مطرح است، عملیات نظامی بدون جنگ^۱ است. (۵۰) هدف این گزینه حمله گسترده و فراگیر علیه ایران نیست، بلکه جلوگیری، بازداشتن و محدود کردن دشمنی‌های بالقوه ایران است. (۵۱) به این دلیل، جنگ یا حمله فراگیر علیه ایران اولویت چندانی در کوتاه‌مدت ندارد؛ چرا که مشکلات فراوانی برای آمریکا در پی دارد. همان‌طور که پیش از این هم مطرح شد، آمریکا با توجه درگیری در عراق و افغانستان، مشروعیت اقدام نظامی گسترده دیگر را ندارد. ضمن اینکه رسیدن به هدف مشترک در میان متحدان آمریکا با مشکلاتی نظیر توسعه زنجیره فرماندهی، تعیین قواعد سیاست‌گذاری و مسائل امنیت عملیاتی مواجه است. این مسأله، در جریان بمباران ۱۹۹۹ کوزوو نیز مطرح بود. (۵۲)

در گزینه نظامی، سه اقدام مهم در دستورکار است. اول اینکه، آمریکا سعی کند فعالیت هسته‌ای ایران را به تعویق اندازد یا در تأسیسات هسته‌ای ایران خرابکاری کند. به تعبیر یکی از کارشناسان آمریکایی، اقدامات پنهان آمریکا در این زمینه می‌تواند فعالیت‌هایی نظیر این موارد باشد: «آزار یا زدن دانشمندان و متخصصان هسته‌ای ایران، اقدامات مخرب در قسمت‌های حساس نیروگاه‌های ایران، از بین بردن فناوری کلیدی یا مواد مورد نیاز از طریق جاسوسی یا عملیات نظامی پنهان در زمین، هوا و دریا، جاسوسی نیروهای اطلاعاتی آمریکا در تأسیسات

1. military operations other than war

حساس ایران از طریق نیروهای ایرانی یا کشور ثالث، اخلال در سیستم رایانه‌ای نظارت، تولید و عملیاتی کردن تأسیسات و تخریب و نابودی از طریق جاسوسی یا اقدام مستقیم نیروهای ویژه» (۵۳). اقدام نظامی دوم، وارد کردن ایران در درگیری‌های نظامی منطقه‌ای مثل جنگ گرم نیابتی در عراق و لبنان و توجیه حمله نظامی به تأسیسات هسته‌ای ایران است. آمریکا منتظر اشتباه فاحشی از ایران همانند اشتباه صدام در حمله به کویت است تا مجوزی برای اقدام نظامی محدود علیه تأسیسات ایران به دست آورد و آن را به متحدان خود ارائه دهد یا با حمله محدود اسرائیل به ایران و اقدام متقابل ایران، فضا برای مداخله نظامی بیشتر و معرفی ایران به عنوان کشور آشوب‌ساز منطقه‌ای فراهم شود. این اقدامات در پی هشیاری ایران در عراق، یعنی مذاکره مستقیم و در لبنان از طریق ورود به جریان خاتمه درگیری نتیجه‌بخش نبوده است. رایس، وزیر خارجه آمریکا، در این رابطه نوشته است:

«ایران چالشی خاص است. رژیم ایران سیاست‌های آشوب‌ساز را هم با ابزارهای دولتی نظیر سپاه پاسداران و نیروهای قدس و هم با ابزارهای غیردولتی نظیر نیروهای نیابتی بیرونی مثل سپاه مهدی در عراق، حماس در غزه، حزب‌الله در لبنان و سراسر جهان انجام می‌دهد. رژیم ایران به دنبال سرنگونی دولت‌ها و گسترش نفوذ خود در منطقه خلیج فارس و خاورمیانه بزرگتر است و دولت اسرائیل را تهدید به نابودی می‌کند و دشمنی سرسختانه‌ای با آمریکا دارد. عراق را بی‌ثبات می‌سازد و نیروهای آمریکایی را در معرض خطر قرار می‌دهد و عراقیان بی‌گناه را می‌کشد. ایران با این شرایط با داشتن سلاح هسته‌ای یا حتی فناوری ساخت آن می‌تواند برای امنیت و صلح بین‌المللی خطر بزرگی باشد» (۵۴).

گزینه نهایی، حمله محدود به تأسیسات هسته‌ای ایران به ویژه پروژه نطنز است. در این راستا، اسرائیل ۵۰۰۰ سلاح پرتاب پیشرفته از جمله ۱۰۹ بمب سدشکن که ۷۵ پا زیرزمین فرو می‌رود، از آمریکا خریداری کرده است (۵۵). در عین حال، این حمله محدود نظامی با اقدام اسرائیل در زدن تأسیسات اوسیراک عراق در سال ۱۹۸۱ تفاوت بارزی دارد. نیروگاه اوسیراک هدف کاملاً شفاف و آسیب‌پذیری بود و بخش محوری برنامه هسته‌ای عراق به شمار می‌رفت.

بنابراین، حمله به آن، برنامه این کشور را سال‌ها به تأخیر انداخت. پس از آن، عراق مجبور شد زیرساخت‌های خود را پراکنده کند. حمله اسرائیل با کمک اطلاعاتی فرانسه صورت گرفت. عراق در آن زمان در جنگ با ایران بود و امکان حمله به نیروگاه دیمونای اسرائیل را نداشت. در مقابل، تأسیسات کلیدی ایران پراکنده است، دسترسی به بخش مخفی برنامه ایران ممکن نیست و مشخص نیست نطنز بخش محوری برنامه ایران است یا نه. به‌رغم اختلاف آمریکا با ایران، این کشور به دنبال تغییر سیاسی در ایران و بهبود روابط با این کشور است. اقدام پیش‌گیرانه ممکن است این تلاش‌های پیچیده را از بین ببرد. ایران می‌تواند با توسل به گروه‌های هم‌دست خود نیروهای آمریکا در عراق و خلیج فارس را مورد حمله تلافی‌جویانه قرار دهد. (۵۶) جدا از این مسائل سخت‌افزاری، حمله به ایران، همبستگی بیشتری بین حکومت و مردم ایران ایجاد می‌کند. این امر باعث می‌شود مسأله هسته‌ای که تهدیدی برای نظام جمهوری اسلامی بود، به فرصتی برای نظام تبدیل شود و مجوزی برای ایران فراهم کند تا فعالیت‌های هسته‌ای خود را به صورت پنهانی ادامه دهد و حتی از معاهده ان.پی.تی. خارج شود. (۵۷)

در عین حال، بسیاری از گروه‌های تندروی آمریکایی به ویژه مؤسسه اینترپرایز، بر این باورند که حمله محدود می‌تواند باعث تغییر رژیم ایران شود. به عنوان نمونه، نویت گینگ‌ریچ معتقد است «تغییر رژیم تنها هدف سیاست خارجی اخلاقی و عملی حکومت آمریکا در قبال ایران است». (۵۸) همچنین، بیل کریستول حمله نظامی را عقلانی‌ترین گزینه می‌داند: «مردم ایران حکومت خود را دوست ندارند... استفاده درست از نیروی نظامی... باعث می‌شود آنها بررسی کنند که واقعاً حکومت خود را دوست دارند یا نه.» (۵۹) اما همان‌طور که مطرح شد، حمله نظامی با هدف تغییر رژیم، امری دور از ذهن است. هدف، جلوگیری از توسعه برنامه هسته‌ای ایران و نشان‌دادن این نکته به ایران است که با ادامه روال جاری، امکان رسیدن به توان هسته‌ای با مخاطراتی همراه است و در نتیجه، بهترین راه دستیابی به این امر تغییر رفتار و سیاست‌های جاری است. مسأله هسته‌ای موضوعی است که هم می‌تواند تهدید فراوان برای ایران به ارمغان بیاورد و هم می‌تواند فرصت زیادی در پی داشته باشد. یکی از فرصت‌های جدی که در شرایط عادی در دسترس نیست، این است که ایران می‌تواند با دسترسی به توان

هسته‌ای، قدرتی ثبات‌بخش در منطقه باشد. تجربه پاکستان، نشان داد این کشور پس از آزمایش سال ۱۹۹۹، مسئولیت‌پذیرتر شده است؛ زیرا از توان بازدارندگی در عرصه بیرونی برخوردار شده است. «در واقع، برخی استادان روابط بین‌الملل استدلال کرده‌اند که گسترش هسته‌ای بیشتر باعث ثبات خواهد شد تا بی‌ثباتی» (۶۰). ایران سلاح‌های شیمیایی خود را به هیچ کشور یا گروهی نداده است. این امر نشان‌دهنده مسئولیت‌پذیری ایران در شرایط برتر است و این کشور، حتی با داشتن سلاح، «همچون دیگر قدرت‌های هسته‌ای، فقط نگهبان زرادخانه هسته‌ای‌اش خواهد بود» (۶۱).

جدول سیاست‌های آمریکا در قبال ایران

اهداف	تغییر رفتار	تغییر ماهیت رژیم	تغییر رژیم
سیاست‌ها			
به‌کارگیری	+	+	-
دموکراسی‌سازی	+	-/+	-
تحریم و انزوا	+	-/+	-
اقدام نظامی	+	+	+

در جمع‌بندی این گزینه‌ها، چند نکته اساسی قابل توجه است. اول اینکه، تمام این گزینه‌ها در شرایط سد نفوذ منفعل یا فعال مد نظر است. با توجه به شرایط و موقعیت‌ها، یک، دو یا چند گزینه، با هم و در کنار هم عمل می‌کنند. بر این اساس، آمریکاییان همیشه این نکته را مطرح می‌کنند که همه گزینه‌های اشاره‌شده در رابطه با ایران روی میز است. دوم اینکه، این گزینه‌ها با هم عمل می‌کنند و مکمل هم هستند. هرگاه یکی از آنها درست عمل نکرد، دیگری مطرح یا یکی زمینه‌ساز دیگری می‌شود. به عنوان نمونه، سیاست به‌کارگیری، قدرت هژمون ایران را در منطقه خاورمیانه از حالت بالقوه به بالفعل تبدیل می‌کند، ولی این امر با تغییر رفتار یا تغییر ماهوی میسر است. اگر این سیاست امکان‌پذیر نباشد، سیاست انزوای ایران باید به حدی باشد که نظام سیاسی ایران را ناکارآمد کند و در این شرایط، حمله نظامی می‌تواند مؤثر واقع شود یا زمینه‌ساز حمله فراگیر مثل عراق زمان

صدام باشد. سوم، هر اقدام برای تغییر رفتار یا رژیم در ایران، در تلاقی زمینه داخلی با فشار خارجی امکان‌پذیر است. یکی بدون دیگری ممکن نیست.

بر این اساس، طیف تغییر، از تغییر رفتار تا تغییر ماهوی، مثل چین یا تغییر رژیم، نیازمند سه شرط اصلی است: بحران داخلی، ناکارآمدی نظام سیاسی و فشار خارجی. فشارهای بیرونی تنها زمانی موجب تغییر رفتار ایران می‌شود که متغیر انرژی در دستورکار آمریکا قرار گیرد. این وضعیت، در شکل کاهش شدید یا تأمین آن از منابع دیگر در شرایط کوتاه‌مدت تحریم انرژی یا تأمین انرژی در شرایط حمله به تأسیسات هسته‌ای، نظامی و انرژی ایران است. این شرایط ممکن است ایران را ترغیب کند مسأله را به زمان دیگری موکول کند، ولی عملی شدن آن بسیار پرهزینه و مشکل است. در عین حال، تغییر ماهوی نظام در شرایط فشار خارجی و ناکارآمدی آن در تأمین معیشت مردم امکان‌پذیر می‌شود. در این صورت، با هم‌پوشی این دو عامل، امکان گزینه ارتباط عقلایی با نظام بین‌الملل با اولویت منافع ملی، افزایش می‌یابد. در شرایطی که دو عامل قبلی وجود داشته باشد و نظام سیاسی در مقابل خواسته‌های روبه زاید مقاومت کند و آشوب‌های غیرقابل کنترل در کشور، به ویژه در مناطق مرزی اقلیت‌نشین رخ دهد، آنگاه حمله نظامی می‌تواند خطرات بیشتری برای رژیم ایران در پی داشته باشد.

نتیجه‌گیری

این مقاله توضیح داد که سیاست آمریکا به دلیل وجود مشکلات فراوان در منطقه خاورمیانه و نظام بین‌الملل، از سیاست یکجانبه‌گرایی و پیش‌دستی در دوره اول ریاست جمهوری بوش که به هیچ وجه زمینه آن در مورد ایران فراهم نیست، به سیاست سد نفوذ در دوره دوم تغییر کرده است. این سیاست، ضمن آنکه حمله به ایران را گزینه‌ای عقلانی نمی‌داند، نمی‌تواند نسبت به سیاست‌های منطقه‌ای ایران در مخالفت با آمریکا بی‌تفاوت باشد. بنابراین، در شرایطی، سیاست مذاکره با ایران در موضوع عراق و در موقعیت دیگر، جنگ نیابتی در لبنان در دستورکار قرار گرفته است. این نظریه، قابلیت توضیح‌دهندگی رفتارهای به ظاهر متفاوت را فراهم می‌کند، اما واقعیت این است که سیاست سد نفوذ آمریکا در قبال ایران، تا کنون نتایج مشخصی در پی نداشته است و در آینده هم احتمالاً همین‌طور خواهد بود. این امر چند دلیل دارد. اول اینکه،

ایران از نظر داخلی، نه تنها به شرایط اضطرار در مقایسه با سه دهه اخیر نرسیده، بلکه یکی از دموکرات‌ترین کشورهای منطقه است. کشورهای پیرامونی ایران اطمینانی به سیاست بازدارندگی آمریکا در منطقه ندارند و کشورهای منطقه، در نهایت بر این باورند که باید با ایران زندگی کنند. در عین حال، به‌رغم ناموفق بودن سیاست سد نفوذ آمریکا که کارشناسان بسیاری به آن اشاره کرده‌اند،^(۶۲) سیاست نزدیکی دو کشور نیز امر بعیدی است. بنابراین، به نظر می‌رسد این سیاست آمریکا در قبال ایران با شدت و ضعف تداوم یابد.

از سوی دیگر، ایران نیز باید برخی سوءتعبیرها را که می‌تواند مشکلات داخلی و روابط خارجی کشور را تحت تأثیر قرار دهد، کنار بگذارد. مهم این است که به بهانه مخالفت با دموکراسی‌سازی آمریکا، چارچوب مردم‌محوری نظام سیاسی تحت تأثیر قرار نگیرد. این همان سیاست به دام افتادن^۱ است که آمریکا سعی می‌کند از آن برای نامشروع جلوه‌دادن نظام سیاسی و برنامه هسته‌ای ایران بهره‌برداری و چهره نظام را در منطقه و جهان تخریب^۲ کند. پرسش محوری این است که ایران چگونه می‌تواند کشوری دموکراتیک و مطابق قانون اساسی بماند و از آرمان‌های انقلابی خود نیز دفاع کند، به گونه‌ای که یکی فدای دیگری نشود؟ پاسخ به این پرسش، نظام را از بسیاری از چالش‌های گذشته باز خواهد داشت و در آینده نیز بیمه خواهد کرد.

1. entrapment

2. demonizing

یادداشت‌ها

1. George F. Kennan, "The Sources of Soviet Conduct", *Foreign Affairs*, 1947, p. 15.
2. Ibid, p. 4.
3. Isaiah Wilson III, "Rediscovering Containment: The Sources of American Iranian Conduct", *Journal of International Affairs*, 2007, Vol. 60, No.2, p.96.
۴. داود غرایاق زندی، «منافع جمهوری اسلامی ایران و ایالات متحده آمریکا در خاورمیانه جدید»، *گزارش راهبردی*، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۴، صص ۶-۷.
۵. شورای آتلانتیک، «نگاه آمریکا به جمهوری اسلامی ایران؛ موانع موجود بر سر راه برقراری ارتباط با ایران»، ترجمه عبدالله بیچرانلو، *گزارش راهبردی*، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۲، ص ۵. همچنین نگاه کنید به:
James Dobbins, "Introduction", in James Dobbins, Sarah Hating and Dalia Dassa Kaye, *Coping with Iran: Confrontation, Containment or Engagement?* RAND, 2007, p. 1.
۶. داود غرایاق زندی، *پیشین*، صص ۸-۹.
7. Dinli Shen, "Iran's Nuclear Ambitions Test China's Wisdom", *Washington Quarterly*, 2006, p. 62.
۸. نگاه کنید به:
داود غرایاق زندی (ویراستار)، *ایران، خاورمیانه و آمریکا*، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی ۱۳۸۶.
9. Keith Crane, Rollie Lal and Jeffrey Maztini, *Iran's Political, Demographical and Economic Vulnerabilities*, RAND 2008, p.7.
۱۰. نگاه کنید به:
پاتریک کلاسون، *منطق سیاست خارجی آمریکا*، ترجمه داود غرایاق زندی، محمود یزدان‌فام و نادر پورآخوندی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۷.
11. Richard Haass, "Defining U.S. Foreign Policy in a Post- Post- Cold War World", *The Disam Journal*, 2002, p.36.
12. Ibid.
13. Condolezza Rice, "Rethinking the National Interest; American Realism for a New World", *Foreign Affairs*, 2008, p. 3.
۱۴. جان لوئیس گاردیس، «راهبرد کلان دولت بوش»، ترجمه عسگر قهرمان‌پور، *گزارش راهبردی*، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ص ۷.
15. Available at <<http://www.cbsnews.com/stories/2003/02/24/iraq/main541815.shtml>>

۱۶. جان لوئیس گادیس، پیشین، صص ۱۱ و ۱۲.
17. <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006>>.
۱۸. داود غرایاق زندگی، «سند جدید راهبرد امنیت ملی آمریکا؛ درس‌ها و دستاوردها»، در غلامرضا خسروی، محمود یزدان‌فام و داود غرایاق زندگی، *سند جدید راهبرد امنیت ملی آمریکا؛ درس‌ها و دستاوردها*، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۵، ص ۱۷.
۱۹. داود غرایاق زندگی، «راهبرد خاورمیانه‌ای دموکراسی‌سازی آمریکا و تأثیر آن بر نظام جمهوری اسلامی ایران»، *نگاه ملی*، تهران، موسسه مطالعات ملی، ۱۳۸۳، ص ۷.
۲۰. داود غرایاق زندگی، «جهت‌گیری‌های محیط تصمیم‌گیری آمریکا در قبال مسئله هسته‌ای ایران»، *گزارش راهبردی*، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۳.
۲۱. در گزارش برآورد اطلاعات ملی آمده است: «ایران در پاییز ۲۰۰۳، برنامه سلاح هسته‌ای خود را متوقف کرده است».
- *Iran: Nuclear Intentions and Capabilities*, National Intelligence Estimate, November 2007, p.3.
22. Alameda Misra, *Afghanistan: The Labyrinth of Violence*, U.K. Polity Press, 2004.
۲۳. آرشین ادیب‌مقدم، *سیاست بین‌المللی در خلیج فارس: تبارشناسی فرهنگی*، ترجمه داود غرایاق زندگی، تهران، شیرازه، ۱۳۸۸، فصل دوم.
۲۴. همانجا، فصل سوم.
25. Keith Crane and et.al., *op.cit.*, p.68.
۲۶. داود غرایاق زندگی، «منافع جمهوری اسلامی ایران و ایالات متحده آمریکا در خاورمیانه جدید»، پیشین، ص ۱۲.
۲۷. همانجا، ص ۱۳.
۲۸. نگاه کنید به: داود غرایاق زندگی (به اهتمام)، *راهبردهای امنیتی آمریکا در خاورمیانه*، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی ۱۳۸۶.
۲۹. داود غرایاق زندگی، «راهبرد خاورمیانه‌ای دموکراسی‌سازی آمریکا و تأثیر آن بر نظام جمهوری اسلامی ایران»، پیشین، ص ۷.
30. Abbas Milani, "U.S. Foreign Policy and the Future of Democracy in Iran", *Washington Quarterly*, 2005, p. 42.
31. Arshin Addib-Moghaddam, "Manufacturing War; Iran in Neo- Conservative Imagination", *Third World Quarterly*, 2007, Vol. 28, No. 3, p.647.
۳۲. داود غرایاق زندگی، *ایران و پاکستان: کنکاشی در سیاستگذاری خارجی*، تهران، مرکز تحقیقات دفاعی ۱۳۸۴.
33. Abbas Milani, *op.cit.* p.42.
34. Kathleen J. McNinis, 'Extended Deterrence: The U.S. Credibility Gap in the Middle East', *Washington Quarterly*, 2005, p. 171. And David Ochamnek, "Iran, The United States and Nuclear Weapons: An Examination of Key Policy Issues", in James Dobbins and et.al. *op.cit.* p.14.

۳۵. داود غرایاق زندی، «نقد و بررسی گزارش آماده باش برای ایران در آستانه هسته‌ای شدن»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، ش. ۳۰، ۱۳۸۴، ص ۸۷۹.

36. Kathleen J. McInnis, *op.cit.* p.179.

37. Michael Jacobson, "Sanctions against Iran: A Promising Struggle", *Washington Quarterly*, 2008, P.77.

۳۸. الهه محتشم، «جستاری در برنامه هسته‌ای ایران: گزارش ارایه شده به کمیته امور خارجه پارلمان بریتانیا»، ترجمه داود غرایاق زندی، *گزارش راهبردی*، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۶، ص ۸.

۳۹. داود غرایاق زندی، «حمله نظامی احتمالی آمریکا به جمهوری اسلامی ایران: گزینه‌های پیش‌رو»، *گزارش راهبردی*، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۴، ص ۴.

۴۰. آرشین ادیب‌مقدم، پیشین، ص ۳۳۳.

۴۱. داود غرایاق زندی، «آیا سیاست هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران در دولت نهم، سیاست فعال بوده است؟»، در داود غرایاق زندی، محمود یزدان‌فام، غلامرضا خسروی و عبدالله قنبرلو، مروری بر برنامه هسته‌ای جمهوری اسلامی؛ نگاه آسیب‌شناسانه، *گزارش راهبردی*، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۶، ص ۷.

42. Michael Jacobson, *op.cit.* p.74.

43. Ibid, pp.75-6.

44. Ibid, p.70.

45. Dingli Shen, "Can Sanctions Stop Proliferation?", *Washington Quarterly*, p.90.

46. Michael Jacobson, *op.cit.* p.70.

47. Ibid.

48. Iran: Nuclear Intentions and Capabilities, *op.cit.* p.3.

همچنین نگاه کنید به: جان لوئیس گادیس، پیشین، ص ۱۷.

49. Bennis Ross, "Statecraft in the Middle East", *Washington Quarterly*, p.16.

50. Stephen Blanchette, "Military Interventions in Iran: Why and How", *The Land Warfare Papers*, 2007, No.62w, p.6.

51. Ibid.

52. Ibid, p.8.

53. Michael Eisenstdt, "The Challenges of U.S. Preventive Military Actions", excerpted from *Checking Iran's Nuclear Ambitions*, (ed.) Patrick Clawson and Henry Sokolski, Carlisle, PA: Strategic Studies Institutions, 2004 p.116.

54. Condolizza Rice, *op.cit.* p.18.

55. Michel Chossudovsky (2005) Planned U.S. – Israel Attack on Iran, Available at <http://globalresearch.ca/article/cho505A.html>.

56. Michael Eisenstdt, *op.cit.* pp.113-4.

57. Stephen Blanchette, *op.cit.* p.9-10.

58. Newt Gingrich, "The Threat of The Current Regime in Iran", *AEI*, Sort Publications, 2007, p.9.

۵۹. تد گالن کارپن‌تر، «گزینه‌های سیاست‌گذاری آمریکا در قبال برنامه هسته‌ای ایران»، ترجمه عسگر قهرمان‌پور، *گزارش راهبردی*، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۵، ص ۱۸.

۶۰. همانجا، ص ۲۵.

۶۱. همانجا، ص ۲۲.

۶۲. نگاه کنید به:

- Suzanne Maloney, "America and Iran: From Containment to Co-existence", *The Brookings Institution*, 2001.
- Vali Nasr and Ray Takeyh, "The Costs of Containing Iran; Washington Misguided New Middle East Policy", *Foreign Policy*, 2008, Vol. 87, No.1.
- John Lewis Gaddis, "Reconsidering: Containment: A Reassessment", *Foreign Affairs*, 1997.

مذاکرات سوریه و اسرائیل: مبانی، روند و پیچیدگی

تاریخ دریافت: ۱۳۸۷/۱۰/۱۰

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۸/۱/۲۵

سیدحسین موسوی*

چکیده

در سال ۲۰۰۰، با شکست دیدار اسد و کلینتون در ژنو، مذاکرات صلح سوریه و اسرائیل ناکام ماند، بار دیگر از بهار سال ۲۰۰۸، مذاکرات رسمی به صورت غیر مستقیم در ترکیه آغاز گردید. از ۱۹ مه تا ۲۳ دسامبر ۲۰۰۸، شش دور از این مذاکرات انجام شد و پس از مدتی توقف، با آغاز حمله اسرائیل به غزه، به صورت یکطرفه توسط دمشق قطع گردید. با توجه به نقش سوریه در موازنه منطقه‌ای و با نظر به اینکه، هدف از این مذاکرات آزادسازی جولان اشغالی است، بررسی روند پیگیری و پیش‌بینی روند مذاکرات اهمیتی راهبردی می‌یابد. بر این اساس، بررسی مبانی روند و پیچیدگی‌های مذاکرات و تحلیل چرایی و نتایج احتمالی آن برای جمهوری اسلامی ایران، موضوع مقاله حاضر است.

کلیدواژه‌ها: قطع‌نامه ۲۴۲، قطع‌نامه ۳۳۸، جولان، ودیعه رابین، دریاچه طبریا، مرز ۴ ژوئن ۱۹۶۷، مذاکرات مادرید، مذاکرات واشنگتن، مذاکرات ترکیه، پارک صلح، مرز ۱۹۲۳

* دکترای روابط بین‌الملل از دانشگاه آزاد اسلامی و رئیس پژوهشکده مطالعات راهبردی.

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال دوازدهم • شماره اول • بهار ۱۳۸۸ • شماره مسلسل ۴۳

مقدمه

در منازعه اعراب و اسرائیل، پنج موضوع اصلی وجود دارد که عبارتند از بیت‌المقدس، مرزها، امور مربوط به شهرک‌ها، آوارگان فلسطینی و منابع آبی مشترک. جز بیت‌المقدس، دیگر موضوعات، موارد اصلی منازعه سوریه و اسرائیل هستند. ثمره این موضوعات، اشغال و ناامنی است. روابط اعراب و اسرائیل با پیش‌گامی انورسادات و عقد توافق‌نامه صلح کمپ دیوید در ۱۹۷۸، وارد فضا و فاز جدیدی شد. با این توافق‌نامه، که اکنون یکطرفه‌بودن آن بر ضد حاکمیت و تمامیت ارضی مصر آشکار شده است، شهرک العریش مصر در دست اسرائیل باقی ماند، ارتش مصر از حضور در سینا منع شد و نیروهای پلیس مصر مسئولیت تأمین امنیت سینا را بر عهده گرفتند. نیروهای پلیس بعد از تأیید اسرائیل می‌توانند در سینا حضور یابند.^(۱) پیمان کمپ‌دیوید، در بدو امر از سوی سایر کشورهای عرب محکوم شد و روابط مصر با سایر کشورهای عرب قطع گردید، ولی پس از ۱۱ سال، در ۱۹۸۹، مصر به دامن کشورهای عرب بازگشت. این بازگشت، چراغ سبزی به دیگر کشورهای عرب برای حل و فصل مشکلات خویش با اسرائیل و پایان رویکرد قوم‌گرایی عربی و جانشینی ملی‌گرایی بود. فروپاشی شوروی و حمله عراق به کویت، از هم گسیختگی جهان عرب را بیش از پیش آشکار و بر قطعی‌بودن عدم موازنه عربی - اسرائیلی مهر تأیید زد. سوریه برای آنکه بیش از این قافیه را نبازد و خود را در جدال بین عراق و متحدین در ضلع منزوی قرار ندهد، راه همراهی با نیروهای متحدین را در پیش گرفت. مذاکرت مادرید ثمره اتحاد در مقابل عراق بود؛ مذاکراتی که در نهایت، در جبهه سوریه - اسرائیل به شکست انجامید. پس از آن، بار دیگر سران عرب در اجلاس ۲۰۰۲ بیروت بر مذاکره با اسرائیل در قالب زمین در برابر صلح صحه گذاشتند، ولی اسرائیل از مذاکره با سوریه اجتناب کرد. نبرد تابستان ۲۰۰۶ و اولین شکست بارز اسرائیل از نیروهای ضد صهیونیستی، رهبران اسرائیل را در شرایط جدیدی قرار داد. تهدید در شمال جدی بود و قدرت نظامی ناکارآمد اسرائیل، این رژیم را با بحران مواجه می‌کرد. چاره کار در تفکیک و چندپاره‌سازی متحدین عرب تشخیص داده شد. مذاکره با سوریه، مذاکره با تأثیرگذارترین کشور عرب ضد صهیونیسم به شمار می‌رفت. موضوع اصلی، عقب‌نشینی از جولان بود، زیرا این منطقه کلید حل اختلاف اسرائیل - سوریه است.

در سال ۱۹۶۷، ارتش اسرائیل ارتفاعات جولان را در جنوب غربی سوریه اشغال کرد. در سال ۱۹۷۳، سوریه برای باز پس گرفتن مناطق از دست رفته‌اش دست به عملیات زد، ولی فقط بخشی از آن با امضای توافق‌نامه جداسازی نیروها در سال ۱۹۷۴، آزاد و غیر نظامی شد و اسرائیل از مناطقی که در پایان جنگ رمضان اشغال کرده بود، عقب نشست (۲). دو قطع‌نامه ۲۴۲ و ۳۳۸، مهمترین قطع‌نامه‌های این دو جنگ است. از آن سال تا کنون، منطقه جولان یکی از مرزهای آرام اسرائیل است و دولت سوریه، در آن منطقه، هیچ عملیاتی علیه ارتش اسرائیل انجام نداده است. دولت سوریه تلاش می‌کند خاک کشورش را با استفاده از دیگر اهرم‌های قدرت آزاد کند.

حمایت از مبارزین فلسطینی در کنار ایدئولوژی قوم‌گرایی عربی حزب بعث حاکم در سوریه، حضور در لبنان و حمایت از مبارزات ضداسرائیلی و تلاش برای حفظ جبهه پایداری، هر کدام بخشی از این تلاش‌هاست. در دهه آخر قرن بیستم، مذاکرات صلح به این تلاش‌ها افزوده شد. پی‌گیری مذاکرات صلح با میانجی‌گری آمریکا که با اجلاس مادرید آغاز شد، پس از چند عملیات بمب‌گذاری نیروهای فلسطینی در ۱۹۹۶ قطع شد، ولی دو سال بعد با از سرگیری مجدد در ۲۶ مارس ۲۰۰۰ میان کلینتون و حافظ اسد، شکست خورد. بعد از فوت حافظ اسد و ریاست بشار اسد، بار دیگر تلاش برای از سرگیری مذاکرات از نقطه‌ای که قطع شده بود، آغاز شد؛ در حالی که اسرائیل تمایل به آغاز مشروط این مذاکرات نشان نمی‌داد و خواهان مذاکره از ابتدا بود. پس از آن، با تغییرات در ترکیه و تقویت روابط دمشق – آنکارا، در سال ۲۰۰۴، بشار اسد خواهان میانجی‌گری آنکارا شد و در سال ۲۰۰۷، اولمرت نخست‌وزیر اسرائیل چنین درخواستی را به ترک‌ها تقدیم کرد. پنج مرحله از مذاکرات در آنکارا و استانبول انجام شد و ممکن است با استقرار دولت جدید در آمریکا، مراحل بعدی مذاکره نیز ادامه یابد. بررسی روند مذاکرات دوره حیات حافظ اسد، شرایط منطقه‌ای و بررسی رفتار طرفین مذاکره کننده و تلاش میانجی ترک، نشانگر امیدواری هر سه طرف به دستیابی به صلح می‌باشد. هرگونه توافق بین سوریه و اسرائیل، تأثیری شگرف بر آینده منطقه خواهد گذاشت. در این مذاکرات، تلاش می‌شود طرف‌های مذاکره از اطلاع‌رسانی زودهنگام و پیش از دستیابی به نتایج قطعی، اجتناب کنند. بنابراین، تحلیل مبانی مذاکرات و ارزیابی مواضع و توانایی‌ها و

موانع پیش روی هریک از طرفین، بخشی از پنهان‌کاری‌ها را شفاف خواهد کرد. سؤال اصلی مقاله حاضر این است که مبانی مذاکرات سوریه و اسرائیل چیست و مذاکرات جاری چه روندی را طی کرده است؟ آیا شناخت مبانی و روند مذاکرات برای پیش‌بینی نتایج کافی است یا پیچیدگی‌های مؤثر بر مذاکرات و عوامل مؤثر بر تصمیمات هر یک از طرفین، تأثیری غیرقابل انکار و اغماض بر روند مذاکرات دارد؟ فرضیه مقاله و ادعای نویسنده این است که مبانی و روند حاکم بر مذاکرات ترکیه همان روند و مبانی مذاکرات مادرید است. در مذاکرات مادرید، به طور مشروح، تمامی اختلافات بین سوریه و اسرائیل مورد بررسی قرار گرفته و دوری مواضع طرفین به اثبات رسیده است. یاران سوریه اکنون در موقعیتی نیرومندتر از دوران حافظ اسد هستند و به‌رغم افزایش فشارها، ناکارآمدی آنها بیش از گذشته است. سیاست عملگرای سوریه نیز مانع از آن است که دمشق حاضر به کاهش یا حل اختلافات خود با اسرائیل به قیمت از دست دادن متحدین و تضعیف جبهه خویش شود. برای بررسی روند مذاکرات، لازم است ابتدا به مبانی حقوقی مذاکره بین سوریه و اسرائیل توجه شود، همانطور که طرفین به این مبانی (قطع‌نامه‌های شورای امنیت، میراث رابین و کنفرانس مادرید) توجه دارند.

مبانی حقوقی مذاکرات سوریه و اسرائیل

مبانی حقوقی مذاکرات سوریه و اسرائیل در دو قطع‌نامه ۲۴۲، ۳۳۸ مورد تأکید قرار گرفته است. در ۵ ژوئن ۱۹۶۷، اسرائیل سومین جنگ خود را باحمله به کشورهای مصر، سوریه، اردن و باقی‌مانده خاک فلسطین در غزه و کرانه غربی آغاز و ۶ روز بعد به پایان رساند. از ششم ژوئن تا ۲۲ اکتبر ۱۹۶۷، شش قطع‌نامه شورای امنیت به شماره‌های ۲۳۳، ۲۳۴، ۲۳۵، ۲۳۶، ۲۳۷ و ۲۴۰، در خصوص وضعیت سوریه و اسرائیل براساس فصل ششم منشور ملل متحد به تصویب رسید. قطع‌نامه ۲۴۲ شورای امنیت، در تاریخ ۲۲ نوامبر ۱۹۶۷ تصویب شد. در این قطع‌نامه، قطع اقدامات جنگی، پذیرش آتش‌بس و رعایت کنوانسیون ۱۹۲۵ ژنو درخواست شده بود. در مقدمه قطع‌نامه بر غیرمجاز بودن دستیابی به سرزمین‌ها از طریق

اقدامات جنگی و ضرورت تلاش برای دستیابی به صلحی عادلانه و دائمی که در برگیرنده امنیت کلیه کشورهای منطقه باشد، تأکید و سپس مواد زیر توصیه شده است:

۱. اجرای اصول منشور ملل متحد در گرو ایجاد صلح عادلانه و دائمی در خاورمیانه است. شایسته است که این صلح براساس دو مبنای ذیل قرار داشته باشد:

الف. عقب‌نشینی نیروهای مسلح اسرائیل از سرزمین‌هایی که در درگیری اخیر به اشغال درآمد.

ب. کلیه ادعاها یا رفتارهای جنگی پایان یابد و به حاکمیت هر دولت موجود در منطقه و تمامیت ارضی و حق آن دولت به زندگی در صلح، در داخل مرزهایی امن و شناخته‌شده و رهایی از تهدید به نیرو یا استفاده از نیرو احترام گذاشته شود.

۲. همچنین ضرورت موارد ذیل را تأکید می‌کند:

الف. تضمین آزادی دریانوردی در راههای آبی بین‌المللی موجود در منطقه.

ب. حل و فصل عادلانه برای مشکل آوارگان.

ج. از طریق اقداماتی از جمله ایجاد مناطق غیر نظامی، امنیت سرزمین‌ها و استقلال سیاسی همه دولت‌های منطقه، تضمین شود.

۳. از دبیرکل خواسته می‌شود نماینده ویژه‌ای تعیین و به منظور تماس با دولت‌های ذیربط و فعال‌سازی توافق‌نامه و کمک به تلاش‌های انجام‌شده با هدف حل و فصل دوستانه و براساس احکام و اصول این قطع‌نامه، به منطقه اعزام نماید.

۴. از دبیرکل خواسته می‌شود در سریع‌ترین وقت ممکن شورای امنیت را در جریان تلاش‌های نماینده ویژه خویش قرار دهد. (۳)

قطع‌نامه ۲۴۲ گویای نابرابری در توان سیاسی و قدرت نظامی اسرائیل و اعراب می‌باشد. در این قطع‌نامه، پاداش برتری نظامی اسرائیل داده شده و نسبت به تأیید کلیه خواسته‌های دولت اسرائیل تأکید شده است. این قطع‌نامه به پیشنهاد لورد کارادون نماینده بریتانیا در سازمان ملل و پس از آن مطرح شد که متن قطع‌نامه‌های پیشنهادی از سوی آمریکا و شوروی، از طرف دیگر در معرض وتو قرار گرفت. (۴)

تفاوت در بند ۲ قطع‌نامه ۲۴۲، از نکات مهمی است که تا کنون بارها مورد بهره‌برداری حکومت اسرائیل قرار گرفته است؛ به گونه‌ای که پس از کنفرانس مادرید، اختلاف تفسیر در بیش از ۱۰ جلسه مذاکرات دوجانبه چالش‌ساز شد و حتی اسرائیل استدلال کرد که بر اساس این قطع‌نامه، سوریه باید از زمین‌های اسرائیل عقب‌نشینی کند. (۵) در متن انگلیسی، کلمه سرزمین‌ها^۱ بدون حرف تعریف the ذکر شده، در حالی که در سایر متن‌ها (روسی، اسپانیایی، فرانسوی و چینی) حرف تعریف مربوطه ذکر شده است. در صورت معرفی‌بودن، امکان تفسیر محدود شده و ضرورت عقب‌نشینی از مناطق جولان، سینا و کرانه غربی رود اردن و غزه تصریح می‌گردد؛ در حالی که در متن انگلیسی، عقب‌نشینی از تمام سرزمین‌ها مورد انتظار نیست (۶) و منحصر ساختن حقوق فلسطینی‌ها به موضوع پناهندگی و عدم تعیین راه‌های رسیدن به پایان جنگ و عبور از راه‌های آبی بین‌المللی، از دیگر امتیازات در نظر گرفته شده برای اسرائیل است. (۷)

در تاریخ ۱۹ نوامبر ۱۹۶۷ و تنها سه روز قبل از تصویب قطع‌نامه ۲۴۲، هیأت حاکمه اسرائیل مصوبه ۵۳۶ را گذراند که در آن، به وضوح مواد قطع‌نامه اخیر مطرح شده بود. در مصوبه حکومت اسرائیل، نسبت به نحوه عقب‌نشینی از سرزمین‌های اشغالی دو کشور مصر و سوریه تصمیم‌گیری شد. مطابق این مصوبه:

«اسرائیل بر مبنای شناسایی مرزهای بین‌المللی و تأمین نیازهای امنیتی اسرائیل، امضای توافق‌نامه صلح را به سوریه پیشنهاد می‌دهد. این توافق‌نامه شامل موارد ذیل است:

۱. کلیه ارتفاعات سوری که هم‌اکنون در کنترل ارتش دفاعی اسرائیل قرار دارد، از هرگونه سلاح تخلیه شود.

۲. دولت سوریه برای همیشه تعهد نماید در زمینه انتقال آب از سرچشمه‌های رود اردن که به سمت اسرائیل جاری است، دخالت نکند و تا هنگامی که توافق‌نامه صلح با سوریه امضا شود، اسرائیل بر حفظ و نگهداری مناطقی که اکنون در اختیار دارد، ادامه دهد. (۸)

1 . territories

پس از پیروزی اسرائیل در سه جنگ، اسرائیلی‌ها به این خودباوری دست یافتند که می‌توانند هر هجومی را سرکوب کنند و اعراب می‌دانند فاقد هرگونه توانایی نظامی معقول در مقابل اسرائیل هستند و نباید دنبال چاره‌ای نظامی باشند. (۹)

در خصوص قطع‌نامه ۳۳۸ نیز قابل ذکر است که چهارمین جنگ اعراب و اسرائیل در ۶ اکتبر ۱۹۷۳، با حمله نیروهای مصری و سوری به صحرای سینا و ارتفاعات جولان آغاز شد و مدتی بعد، پس از آنکه با کمک گسترده آمریکا، بار دیگر وضع میدان جنگ به نفع اسرائیل تعدیل شد، در ۲۲ و ۲۳ اکتبر، دو قطع‌نامه ۳۳۸ و ۳۳۹ ناظر بر اجرای آتش‌بس در دو جبهه جولان و سینا به تصویب شورای امنیت رسید. قطع‌نامه ۳۳۸ در سه بند به شرح ذیل آمده است:

۱. شورای امنیت از کلیه طرف‌های درگیر می‌خواهد حداکثر در طی ۱۲ ساعت آینده در کلیه مناطقی که اکنون در اشغال دارند، آتش‌بس را اعمال نموده و فوراً به کلیه فعالیت‌های نظامی پایان دهند.

۲. از کلیه طرف‌های ذیربط دعوت می‌نماید پس از اجرای آتش‌بس، فوراً نسبت به اجرای کامل قطع‌نامه ۲۴۲ شورای امنیت که در سال ۱۹۶۷ صادر شد، اقدام نمایند.

۳. شورای امنیت مقرر می‌دارد همزمان با اجرای آتش‌بس فوراً مذاکرات بین‌طرف‌های مربوطه، به منظور برقراری صلحی عادلانه و دائمی در خاورمیانه، تحت اشرافی مناسب آغاز گردد. (۱۰)

جنگ ۱۹۷۳ و پیروزی نسبی اعراب، به ویژه در غافلگیری ارتش اسرائیل که با کشته‌شدن حدود ۳ هزار سرباز اسرائیلی و جنگی سه‌هفته‌ای همراه بود، اسرائیل را به عدم اطمینان عمیق سوق داد. در این جنگ، نیروی عرب‌ها بسیار بیش از آن بود که اسرائیل تصور می‌کرد و تحریم نفتی عربستان این نگرانی را ایجاد کرد که چه بسا آمریکا را در نحوه حمایت از اسرائیل دچار تردید کند. (۱۱) از این رو، هنگامی که آمریکا از اسرائیل (که تا پیروزی قاطع مجدد بر اعراب فاصله زیادی نداشت و ارتش سوم مصر را در محاصره قرار داده بود و دمشق بار دیگر در تهدید قرار گرفته بود)، پذیرش آتش‌بس، اجتناب از انهدام ارتش سوم و حفظ شأن مصر را خواست، اسرائیل پاسخ مثبت داد. (۱۲) بحران اعتماد به نفس موجب شد اسرائیل

به تبعیت از آمریکا پردازد و درک نمود که از این پس باید با این واقعیت کنار آید که برای دستیابی به خواسته‌های امنیتی خود باید به امتیاز دادن‌های سرزمینی و همکاری و اعتماد به آمریکا پردازد. (۱۳) در واقع، مهمترین ثمره بلندمدت جنگ اکبر، منجمدگشتن فکر سرزمین موعود از نیل تا فرات بود.

شکست باورهای اسرائیل و احیای نسبی روحیه اعراب، زمینه را برای امکان یافتن راه حل میانه فراهم ساخت. از این رو، دو قطع‌نامه ۲۴۲ و ۳۳۸ را می‌توان به اختصار در قالب زمین در مقابل صلح تعریف کرد. (۱۴) برداشتی که اعراب نیز از تصریح به آن ابایی نداشتند و در قطع‌نامه پایانی اجلاس سران عرب در بیروت، در ۲۸ مارس سال ۲۰۰۲، اجرای آن را به عنوان بخشی از عقب‌نشینی‌های اسرائیل، شرط برقراری روابط طبیعی با اسرائیل و پذیرش صلح فراگیر قرار دادند.^۱

مذاکرات مادرید

کنفرانس مادرید ادامه ائتلاف بین قوای واگرای دوره جنگ سرد و از نتایج سیاسی پیروزی در نبرد با عراق است که با محوریت آمریکا و یاری روسیه آغاز شد. آمریکا معتقد بود منازعه خاورمیانه برخاسته از سه عامل غیر قابل تفکیک زمین، صلح و امنیت است و طرف‌های درگیر در منازعه، برای ایجاد صلح در خاورمیانه، سه خواسته خویش را مبنی بر تمایل به زندگی در صلح، تمایل به سیطره بر سرزمین‌های تاریخی خویش و تمایل به دستیابی به امنیت اعلام کرده‌اند. (۱۵) در ۱۹ اکتبر ۱۹۹۱، در شهر بیت‌المقدس، جیمز بیکر و بوریس یانکین، وزیر خارجه آمریکا و روسیه، روز ۳۱ اکتبر را زمان برگزاری کنفرانس صلح در مادرید اسپانیا اعلام کردند تا طی سه روز، ۱۱ طرف شرکت‌کننده سخنرانی کنند و در روز چهارم، یک دور مذاکره دوجانبه بین هیأت‌ها آغاز گردد و بعد از دو هفته، دور دوم مذاکرات شروع شود.

دعوت‌شدگان عبارت بودند از هیأت فلسطینی، سوریه، لبنان، اردن، اسرائیل، مصر، اتحادیه اروپا، شورای همکاری خلیج فارس، اتحادیه مغرب عربی، نماینده ناظر و صامت سازمان ملل

1. Document the Arab Peace Initiative 2002

متحد و دو برگزارکننده کنفرانس یعنی آمریکا و روسیه. در مجموع، در این ۱۱ طرف ۳۸ کشور حضور داشتند. (۱۶) پس از سخنرانی ۱۱ طرف شرکت‌کننده، (نماینده سازمان ملل سخنرانی نداشت) یک دور مذاکرات دوجانبه بین چهار تیم اسرائیلی و هیأت سوریه، لبنانی، اردنی و فلسطینی انجام شد. (۱۷) این مذاکرات تا ۱۹۹۲/۱۲/۱۹ برای ۸ مرحله مذاکره ادواری و همین تعداد مذاکره غیر ادواری در واشنگتن ادامه یافت. هرچند نتایج حاصله اختلافات اسرائیل و اردن را قابل حل نشان داد ولی از تحقق آرمان‌های کنفرانس مادرید فاصله داشت. (۱۸) با آمدن کلپتون، مذاکرات دوجانبه ادامه یافت. مذاکرات اسرائیل - فلسطین در ۲۹ سپتامبر ۱۹۹۵، اولین ثمرات خود را در توافقات همکاری اقتصادی، بهره‌برداری از منابع آبی و خروج از ۶ شهر کرانه غربی نشان داد. مذاکرات اسرائیل و اردن، روند سهل‌تری را طی کرد و در ۱۷ اکتبر ۱۹۹۴، با امضای توافق‌نامه وادی عربیه، دو طرف به صلح کامل دست یافتند و سال بعد، در طرح دره اردن، به همکاری‌های اقتصادی و نهادی دست زدند، ولی در روابط با لبنان و سوریه مذاکرات به بار ننشست. (۱۸)

محور دیگر کنفرانس، توافق بر اجرای مذاکرات چندجانبه بود که در ۱۹۹۲/۱/۳۰ با حضور ۲۲ کشور در مسکو برگزار شد. سوریه، لبنان و فلسطین که معتقد بودند تا هنگامی که در مذاکرات دوجانبه با اسرائیل پیشرفتی حاصل نشده نباید به حضور در مذاکرات چندجانبه تن داد، ضمن انتقاد از شرکت‌کنندگان عرب، از حضور در این اجلاس خودداری کردند. مبنای برگزاری اجلاس چندجانبه، توجه به این تئوری همگرایی بود که پیوستن و همکاری کشورها در زمینه وابستگی متقابل اقتصادی، فنی و رفاهی، آنها را از ادامه‌دادن به اختلافات سیاسی و اعتقادی باز داشته و به سمت نیازهای مشترک جدیدتر سوق خواهد داد. در این مذاکرات، ساز و کار مذاکرات دوجانبه اسرائیل با دول غیر همسایه چون بحرین و مراکش نیز دیده شد تا آنها را به پروسه صلح وارد و همگی را در یک فضای دیپلماتیک به همکاری، ارتباط و داد و ستد در زمینه موضوعاتی با ریسک پایین وارد کند و اسرائیل را پس از پنجاه سال، از انزوا نجات دهد. (۱۹) در این کنفرانس، پنج موضوع چندجانبه شناسایی شد و قرار شد هر موضوع در یکی از کمیته‌ها پیگیری شود. کمیته امور زیست‌محیطی به ریاست ژاپن، کمیته امور آب به ریاست آمریکا، کمیته نظارت بر سلاح‌های متعارف و نامتعارف به ریاست روسیه، کمیته

پی‌گیری امور پناهندگان به ریاست کانادا و کمیته توسعه و امور اقتصادی به ریاست اتحادیه اروپا تشکیل شد. یک کمیته نیز به عنوان کمیته توجیهی تشکیل شد که در آن آمریکا، روسیه، اردن، مصر و تونس به نمایندگی از اتحادیه مغرب عربی و عربستان سعودی به نمایندگی از شورای همکاری خلیج فارس حضور داشتند و مقرر شد سوریه، لبنان و فلسطین نیز با ورود به مذاکرات چندجانبه به این کمیته بپیوندند. (۲۰) این کمیته‌ها تا پایان ریاست جمهوری جرج بوش، هر کدام بین یک تا دو نشست برگزار کردند و برای نتیجه‌بخش‌گشتن مذاکرات بر ضرورت حضور سوریه و لبنان تأکید کردند. با آمدن کلinton، هرچند پیگیری بین‌المللی و گسترده مذاکرات صلح مورد انتقاد اسرائیل بود، ولی کلinton این روند را ادامه داد. در دسامبر ۱۹۹۶ که اسرائیل از عقب‌نشینی از شهر الخلیل اجتناب کرد و با تقسیم امنیتی شهر، نیروهای خود را در مراکز حساس آن نگه داشت و مذاکرات چندجانبه معلق و از روند صلح حذف شد، هر یک از کمیته‌ها بین ۷ تا ۸ جلسه برگزار کرده و در امور زیست‌محیطی، آب و توسعه اقتصاد منطقه‌ای، به نظرات مشترکی دست یافته، اقدام به تأسیس مؤسسه‌ای چون مرکز مطالعات نمکزدایی در عمان، مرکز حفظ محیط زیست در بحرین و اردن، گروه کار توسعه اقتصاد منطقه‌ای در اردن کرده و در زمینه امنیت منطقه‌ای و کنترل تسلیحات، مذاکرات غیر رسمی دانشگاهی انجام و پیشنهاد ایجاد مرکز امنیت منطقه‌ای در اردن را ارائه دادند. (۲۱) این مؤسسات کارکرد و اقتداری نداشتند، ولی نفس تأسیس آنها اسرائیل را از انزوا خارج می‌کرد.

آنچه برای سوریه از اهمیت برخوردار است، نامه‌های اطمینان‌بخشی ایالات متحده است که برای سوریه، لبنان، فلسطین و اسرائیل ارسال گردید. در نامه به سوریه تأکید شد که حل فراگیر بحران خاورمیانه بر اساس قطع‌نامه‌های ۲۴۲ و ۳۳۸ و فرمول زمین در برابر صلح، از جمله در جولان انجام می‌شود و نتیجه آن باید تأمین‌کننده امنیت و شناسایی کلیه دولت‌های منطقه از جمله اسرائیل و حقوق سیاسی مشروع مردم فلسطین باشد. آمریکا بر تصمیم خود مبنی بر تحقق صلح فراگیر، عادلانه و دائمی تأکید می‌کند و تمام توان خود را برای پیشبرد عملیات به کار خواهد بست. سازمان ملل نیز (طبق خواسته سوریه) ناظری به کنفرانس اعزام می‌کند و پیشرفت مذاکرات به اطلاع وی می‌رسد و توافقات به اطلاع دبیر کل و تأیید شورای امنیت رسانده می‌شود. به منظور نشان‌دادن پایبندی به فرمول زمین در برابر صلح، ایالات

متحدہ شناسایی الحاق جولان به اسرائیل و اعمال قوانین پارلمانی و اداری اسرائیل را رد می‌کند و در همین راستا، شهرک‌سازی در داخل سرزمین‌های اشغالی ۱۹۶۷ را که مشکلی در مقابل صلح است، مردود می‌شمرد. در راستای قوانین آمریکا و پیشنهاد بوش به حافظ اسد در ۳۱ مه ۱۹۹۱، آماده تضمین مرزهای مورد قبول سوریه و اسرائیل هستیم. ایالات متحده به عنوان میانجی امین در حل منازعه گام برمی‌دارد و با موافقت طرف‌ها، آماده مشارکت در کلیه مراحل مذاکره است. (۲۲)

نامه مشابهی نیز به اسرائیل ارسال شد که در محورهای مربوط به سوریه آن آمده است: «هدف اساسی از مذاکرات استقرار صلح واقعی و امضاء توافق‌نامه صلح و ایجاد روابط دیپلماتیک بین اسرائیل و همسایگانش است؛ کنفرانس صلح دیدگاه‌های خود را بر کسی تحمیل نمی‌کند؛ ایالات متحده ایجاد دولت مستقل فلسطین را تأیید نمی‌کند؛ اسرائیل حق دارد دو قطع‌نامه ۲۴۲ و ۳۳۸ را به دلخواهش تفسیر کند؛ اسرائیل حق دارد به مرزهای قابل دفاع و امنی که امنیتش را تضمین می‌کند، دست یابد؛ ایالات متحده برای لغو تحریم اسرائیل از سوی اعراب و لغو قطع‌نامه سازمان ملل که صهیونیسم را از وجوه نژادپرستی برشمرد، اقدام کند؛ در طول کنفرانس، آمریکا با اسرائیل مشورت خواهد کرد؛ آمریکا اعتراف آشکار سال ۱۹۷۵ خود مبنی بر جایگاه استراتژیک جولان را تکرار می‌کند و باید اسرائیل از حمله از سمت جولان در امان باشد؛ آمریکا آماده تضمین مرزهای آینده اسرائیل و سوریه است؛ آمریکا امنیت اسرائیل را تضمین می‌کند؛ آمریکا تا کنون دیدگاه خود را در زمینه مرزها آشکار نکرده، ولی دیدگاه اسرائیل مبنی بر اینکه صلح با سوریه باید بر مبنای باقی‌ماندن اسرائیل در جولان باشد را خواسته‌ای وزین می‌داند؛ مذاکرات بر مبنای روابط یکتا و بی‌مانند ماست؛ کلید پیشرفت صلح شناسایی نیازهای امنیتی اسرائیل و همکاری نیرومند ما با هم برای تأمین این نیازمندی‌هاست.» (۲۳)

اکنون جای این سؤال باقیست که سوریه از تأکید بر کنفرانس مادرید به دنبال چیست؟ در این کنفرانس، حل منازعه خاورمیانه در چارچوبی بین‌المللی و با حضور کلیه طرف‌های تأثیرگذار مطرح شد و هرچند دوپهلو، هم‌پیمانان راهبردی اسرائیل وعده رفتار غیرجانبدارانه دادند. آمریکا بانی اصلی مذاکرات شد و به طرفین تضمین داد. دیپلماسی بین‌المللی به عنوان یکی از

مؤلفه‌های قدرت سوریه مورد استفاده قرار گرفت و رفت‌وآمدهای مکرر انزوای دمشق را منتفی کرد و تأثیرگذاری بر لبنان، استمرار سیطره دمشق بر بیروت را بی‌چالش ساخت. هرچند آمریکا از بی‌مثال‌دانستن روابط واشنگتن-تل‌آویو ابایی نداشت و بی‌طرف‌نبودن میانجی موفقیت میانجی‌گری را تضعیف می‌کرد، ولی سوریه تلاش کرد در آن شرایط ضعیف، از فرصت‌های احتمالی در ورای این واقعیت استفاده کند. اکنون نیز سوریه با غیر ممکن دانستن امکان جداسازی این دو متحد، تلاش دارد از فرصت‌های مشابه استفاده کند و مهمتر آنکه، با توجه به مذاکرات مادرید و نشست‌های یک دهه پس از آن، به عنوان مهمترین تلاش‌های صلح‌جویانه حافظ اسد، خود را پیرو همان راه اعلام کند تا از ابهام‌سازی‌ها مبرا و میراث‌دار میهن‌دوستی، قوم‌مداری و سرسختی وی بماند.

ودیهه رابین

پس از دور چهارم مذاکرات دوجانبه در واشنگتن، پیشنهادات رابین به سوریه ارائه شد. وی به تازگی نخست‌وزیر شده بود و پیش از این، اعلام کرده بود حاضر به عقب‌نشینی از بخش‌هایی از جولان است؛ زیرا اشغال این سرزمین با اهداف امنیتی انجام شده و مبنایی اعتقادی نداشته است. (۲۴) ودیهه رابین یکی از مهمترین مبانی مذاکرات بین سوریه و اسرائیل است. سوری‌ها همواره خواهان پایبندی، اجرا و اعتراف به آن از سوی دولت اسرائیل هستند. رابین معتقد بود عمق عقب‌نشینی، عمق صلح را تعیین می‌کند. حافظ اسد نیز صلح کامل را در قبال عقب‌نشینی کامل از جولان قبول داشت. (۲۵) در ۳ اوت ۱۹۹۳، رابین از وارن کریستوفر وزیر خارجه آمریکا خواست پیشنهاد زیر را به حافظ اسد منتقل کند:

«رابین آماده است در مقابل ایالات متحده تعهد نماید که اسرائیل به زودی از کلیه بلندی‌های جولان عقب‌نشینی کند، مشروط به آنکه کلیه نیازهای اسرائیل مرتفع گردد و امضای توافق‌نامه صلح با سوریه، رهین توافق با هیچ طرف دیگری نباشد.» وی سپس نیازهای اسرائیل را در موارد زیر برشمرد:

۱. لازم است بین سوریه و اسرائیل عادی سازی روابط انجام شود، به گونه ای که روابط دیپلماتیک به طور کامل ایجاد و بعد از انجام اولین مرحله عقب نشینی از جولان، دو طرف به تبادل سفرا اقدام کنند. عقب نشینی اسرائیل از جولان، پنج سال طول خواهد کشید.
 ۲. عادی سازی روابط، ضرورتاً روابط بازرگانی و جهانگردی را شامل می شود.
 ۳. لازم است سازوکار امنیتی رضایت بخشی در مرزهای دو طرف ایجاد شود و ایالات متحده آمریکا مسئولیت فعال نگهداشتن ایستگاه های هشدار سریع جولان را بپذیرد.
 ۴. رفع نیازهای آبی اسرائیل تضمین شود.
- رابین درخواست کرد این پیشنهادات مخفی بماند، چرا که در صورت افشاشدن آنها را کتمان خواهد کرد و از پیگیری آنها سرباز خواهد زد.
- حافظ اسد تعهدات رابین را به طور کلی پذیرفت و اصولی پنجگانه را مطرح کرد که ودیعه اسد نام گرفت ولی معروف نشد. وی در این ودیعه، روابط عادی به جای عادی سازی روابط، عقب نشینی از جولان طی چند ماه، بی علاقه گی به روابط توریستی و تجاری با اسرائیل، توازن در ترتیبات امنیتی و تأمین نیاز آبی سوریه از منابع جولان را ذکر کرده بود. (۲۶) اسد اظهار داشت خواهان عقد توافق نامه صلح بین اسرائیل و لبنان نیز خواهد شد، ولی زمان پنج ساله عقب نشینی از جولان را بسیار طولانی برشمرد. ملاحظه دوم اسد در خصوص عقب نشینی کامل بود. ملاحظه ای که برای مدت مدیدی پیگیری توافق نامه را به تأخیر انداخت. سوریه کلیه زمین هایی که تا روز ۴ ژوئن ۱۹۶۷ تحت سیطره ارتش این کشور در جولان قرار داشت را سوری می دانست؛ در حالی که رابین خطوط مرزی سال ۱۹۲۳ را قبول داشت. چشم پوشی سوریه از زمین هایش غیر ممکن بود؛ چرا که هر وجب از خاک خود را مقدس می دانست. اسرائیل نیز قادر به چشم پوشی از این زمین ها نبود، زیرا سیطره بر آنها را از شروط اساسی حفظ کنترل بر آبهای جولان، که در رودهای اردن و حاصبانی جاری بود، برمی شمرد. (۲۷) سومین ملاحظه حافظ اسد نیز مربوط به صلح بود. او می دانست (بدون جنگ یا) بدون صلح با اسرائیل نمی تواند سرزمین هایی را که در سال ۱۹۶۷، یعنی در زمانی که خودش وزیر دفاع سوریه بود، از دست داد، باز پس بگیرد، ولی به کیفیت و سطح این صلح توجهی نداشت. وی صرفاً خواهان روابط غیر جنگی با اسرائیل بود؛ از نوع روابطی که در آن سال ها با ترکیه

داشت، یعنی روابطی که گرمایی نداشت و گاه خصمانه یا رقابت‌آمیز می‌شد. (۲۸) مهم این بود که نقشه قابل شناسایی معتبری از خط ۴ ژوئن ۱۹۶۷ وجود ندارد و خط مرزی رسمی موجود در نقشه‌ها، همان خط مرزی ۱۹۲۳ است که توسط انگلیس و فرانسه به عنوان قیم فلسطین و سوریه رسم شده بود. نیروهای سوریه در جنگ سال ۱۹۴۸، با عبور از این خط به سمت غرب جولان حمله کرده و ۶۶ تا ۷۰ کیلومتر از این مناطق را تصرف کردند. پس از انعقاد توافق‌نامه آتش‌بس با اسرائیل، سوریه از این مناطق خارج شد و مناطق مذکور به عنوان مناطق خالی از نیروی نظامی تعیین گردید. در ۱۹۵۶، اسرائیل بیش از دو سوم این سرزمین‌ها را تصرف کرد و ثلث باقی‌مانده، از جمله روستای الحمه به تصرف نیروهای سوری درآمد که در ۴ ژوئن، این مناطق نیز از سوریه گرفته شد. تا سال ۱۹۶۷، اتباع اسرائیل در سرزمین‌های اشغالی اقدام به کشاورزی می‌کردند، ولی هدف تیراندازی نیروهای سوری قرار می‌گرفتند. (۲۹) خط ۱۹۲۳ منطبق بر خط مرزی ۱۹۶۷، در ۱۰ متری ساحل شرقی دریاچه طبریا قرار دارد. رابین همین فاصله را برای منع نیروهای سوریه از حضور در دریاچه طبریا کافی می‌دانست. (۳۰) در ۴ نوامبر ۱۹۹۵، رابین توسط یک صهیونیست دیگر به هلاکت رسید، ولی مذاکرات ادامه یافت. مذاکرات به جز یک دوره، بر مبنای ودیعه رابین انجام شد.

مذاکرات صلح در زمان صدارت نتانیاهو

تنها مورد استثنای مذاکرات، دوره نخست‌وزیری بنیامین نتانیاهو (۲۹ مه ۱۹۹۷-۱۷ مه ۱۹۹۹) بود که بدون اطلاع دولت آمریکا انجام شد، ولی در چارچوبی بود که ودیعه رابین نیز قبلاً به آنها پرداخته بود. بدون تصریح به این ودیعه، مذاکرات از تابستان ۱۹۹۸ با وساطت تاجری آمریکایی به نام رونالد لاودر ادامه یافت و سپس لاودر توافقات دهگانه ذیل با اسد را به اطلاع کلینتون رساند که موارد اختلافی آن داخل پراکنش ذکر شده بود، ولی با تردید آمریکا و عدم تأیید اسد روبرو شد. (۳۱) لاودر اکنون رئیس کنگره جهانی یهود است.

۱. با امضاء توافق‌نامه صلح بین دو کشور به وضعیت جنگی پایان داده می‌شود.
۲. اسرائیل نیروهای خود را از سرزمین‌های اشغال‌شده در سال ۱۹۶۷ عقب خواهد کشید و به مرزهای مورد قبول بین‌المللی که در سال ۱۹۲۳ رسم شده است، منتقل خواهد کرد.

۳. عقب‌نشینی طی سه مرحله انجام خواهد شد. (ولی زمان لازم برای این سه مرحله مورد اتفاق نیست. اسد هجده‌ماه و نتانیاهو سی‌ماه را قبول دارد)
 ۴. همزمان با امضای توافق‌نامه صلح سوریه - اسرائیل، لبنان نیز توافق‌نامه صلح با اسرائیل را امضا خواهد کرد و سوریه بیشترین تلاش خود را مبدول خواهد داشت تا بیش از این، عملیات شبه‌نظامی و خصمانه از خاک لبنان بر علیه اسرائیل انجام نشود.
 ۵. در زمینه ترتیبات امنیتی که به صورت non paper و تحت عنوان اهداف و اصول می‌باشد، لازم است متن رسمی مورد توافقی نوشته شود.
 ۶. سه منطقه در مرز دو کشور تعیین می‌شود. منطقه غیر نظامی، منطقه دارای سلاح محدود و منطقه خالی از سلاح‌های تهاجمی. (اسد محدوده هریک از این سه منطقه را در خاک سوریه تعیین کرد) جولان منطقه فاقد تسلیحات می‌باشد و منطقه خالی از سلاح‌های تهاجمی تا اتوبان دمشق گسترش می‌یابد.
 ۷. ادامه استقرار ایستگاه‌های هشدار سریع بر بلندی‌های جولان ممکن است، ولی لازم است در این ایستگاه‌ها نیروهای چندملیتی آمریکایی - فرانسوی - سوری حضور داشته باشند. (اشاره‌ای به حضور نیروهای اسرائیلی نیز شده است)
 ۸. برقراری روابط کامل براساس قوانین موجود در هر دو سرزمین انجام می‌شود.
 ۹. با نیازها و حق بهره‌برداری از آب براساس قوانین بین‌المللی عمل می‌شود.
 ۱۰. سوریه برای صلح کلیه کشورهای منطقه با اسرائیل تلاش خواهد کرد. (۳۲)
- تعدادی از منابع خبری بعداً اعلام کردند ابتدا قرار بود ۱۰ سال بعد از خروج از جولان اسرائیل ایستگاه‌های هشدار سریع را تخلیه کند، ولی نتانیاهو خواهان استقرار ۱۵ ساله در جولان شد و حافظ اسد موافقت کرد. (۳۳)

مذاکرات صلح در زمان صدارت باراک

پس از آنکه ایهود باراک در رقابت انتخاباتی بر نتانیاهو پیروز شد، در سفر ژوئیه ۱۹۹۹ به واشنگتن، عدم التزام خود به ودیعه رابین را به اطلاع رساند (۳۴)؛ زیرا آن را موجب تضعیف سیطره بر منابع آبی جولان می‌دانست. با این حال، برای دستیابی به صلح با اسد اصرار داشت

و همچون رابین معتقد بود که توافق‌نامه صلح با سوریه از سیل خطرانی که از سوی ایران و عراق متوجه اسرائیل است، جلوگیری خواهد نمود. از این‌رو، باید برای قطع تأثیر ایران و عراق، پرونده‌ای مشترک با سوریه ایجاد کرد (۳۵) و در نهایت نیز با این توضیح که تاریخ را نمی‌توان محو کرد، ودیعه را پذیرفت. (۳۶)

مذاکرات مستقیم سوریه و اسرائیل در نوامبر ۱۹۹۹، به نشست در شهر شفرزتاون آمریکا منجر شد. تا این نشست، مواضع هریک از طرفین در موضوعات اصلی مرزها، آب‌ها، صلح و ترتیبات امنیتی به شرح ذیل بود.

۱. در زمینه امور مرزی، موضع اسرائیل عقب‌نشینی از تمام ارتفاعات جولان بجز نوار باریکی در طول شمال شرقی دریاچه طبریا و نوار باریک مشابهی در حاشیه رود اردن در شمال شرق دریاچه طبریا بود. در حالی که طرف سوری می‌خواست عقب‌نشینی کامل از جولان تا خط ۴ ژوئن ۱۹۶۷ انجام شود. این خط در شمال شرقی دریاچه طبریا فقط ۱۰ متر خارج از ساحل دریاچه قرار دارد. (۳۷) در خصوص زمان اجرای عقب‌نشینی نیروهای اسرائیلی از جولان، اسرائیلی‌ها سه سال را لازم می‌دانستند، در حالی که سوری‌ها با بیش از هجده‌ماه موافق نبودند. (۳۸)

۲. در زمینه آب، اسرائیلی‌ها خواهان تعیین سازوکاری برای نظارت بر کمیت و کیفیت آب‌های جولان بودند تا کیفیت و کمیت آب ریخته‌شده به دریاچه طبریا تغییر نکند. در حالی که طرف سوری فقط حاضر بود در این زمینه ضمانت شفاهی بدهد، ولی از آمریکا می‌خواستند تضمین مشابهی در زمینه ورود آب از ترکیه به سوریه بدهد. (۳۹)

۳. در زمینه صلح، طرف اسرائیلی خواهان برقراری روابط دیپلماتیک کامل بود که در اولین مرحله از عقب‌نشینی ارتش اسرائیل از جولان انجام می‌شد؛ یعنی پس از عقب‌نشینی جزیی از جولان، سفارت دو کشور افتتاح می‌شد. از سوی دیگر، اسرائیلی‌ها خواهان آن بودند که معاهده صلح دارای مبانی زیربنایی از جمله روابط کامل اقتصادی، تجاری، توریستی، بانکی، ارتباطات، هواپیمایی، پست و غیره باشد.

در مقابل، سوری‌ها خواهان افتتاح سفارت در دو پایتخت پس از عقب‌نشینی کامل اسرائیل از جولان بودند و با اعزام هیأت دیپلماتیک مقدماتی و محدود، صرفاً در ۴ تا ۶ ماه قبل از

پایان عقب‌نشینی مشکلی نداشتند. از سوی دیگر خواهان توافق‌نامه صلح ساده‌تری بودند که صرفاً به برقراری روابط دیپلماتیک، تجاری و گردش‌گری می‌پرداخت. (۴۰)

۴. در زمینه ترتیبات امنیتی، طرف اسرائیلی خواهان حضور محدود در یکی از ایستگاه‌های هشدار سریع جبل‌الشیخ برای بعد از عقب‌نشینی بود. از سوی دیگر خواهان ایجاد سه منطقه غیر مسلح یا با محدودیت سلاح در مرز سوریه بود که حداقل تا دمشق ادامه پیدا می‌کرد و در سمت داخل مرز اسرائیل نیز با ایجاد مناطقی با سلاح محدود موافق بودند، ولی مناطق غیر مسلح را نمی‌پذیرفتند. در مقابل، سوری‌ها به گسترش منطقه غیرنظامی خویش تا دمشق راضی نبودند و حضور نیروهای اسرائیلی در ایستگاه‌های هشدار سریع را پس از عقب‌نشینی قبول نداشتند. (۴۱) بعداً باراک تصریح کرد که اسرائیل حتی بعد از عقب‌نشینی از جولان خواهان حضور در یکی از ایستگاه‌های هشدار سریع می‌باشد. (۴۲)

در مذاکرات شفرزتاون، ابتدا سوری‌ها مواضع خود را تسهیل کردند و سپس اسرائیل به این اقدام دست زد، ولی عدم تطابق زمانی این دو رفتار، ثمره‌ای جز شکست نداشت.

پارک صلح

به منظور دستیابی به راه حلی میانه که سوریه به زمین و اسرائیل به آب و امنیت دست یابد، اوری ساگی رئیس بازنشسته ضد اطلاعات ارتش اسرائیل و نماینده باراک، در اولین دور مذاکرات سری ژنو، ایجاد پارک صلح در شرق طبریا را به ریاض داوودی پیشنهاد داد، به گونه‌ای که رفت‌وآمد اتباع اسرائیلی در این منطقه آزاد، ولی حاکمیت آن با سوریه باشد. ریاض داودی نیز وسعت این پارک به عرض ۵۰ متر و به طول شرق دریاچه طبریا را قابل مذاکره دانست، ولی نماینده اسرائیل عرضی بیشتر را مد نظر داشت تا نیروهای سوری در فاصله‌ای دورتر فرار گیرند. (۴۳) از گسترش این پارک به مرزهای سمت رود اردن صحبتی نشد و حاکمیت سوریه نیز محل تردید نبود. در سفر سپتامبر ۱۹۹۹، فاروق الشرع به آمریکا، وی نیز به پذیرش پارک صلح روی خوش نشان داد مشروط به آنکه در حاکمیت سوریه هیچ تردیدی به وجود نیاید. (۴۴) ولی هنگامی که این موضوع با باراک مطرح شد، وی گفت حاکمیت این منطقه متعلق به اسرائیل است، ولی به اتباع سوری اجازه می‌دهیم به دریاچه طبریا دسترسی

داشته و برای تفریح، آب کشاورزی و ماهیگیری از آن استفاده کنند. (۴۵) از این رو، در پاسخ به نامه کلیتون در نوامبر ۱۹۹۹، حافظ اسد تصریح کرد سوریه دارای حقوقی در دریاچه طبریاست و خواهان آن می‌باشد. (۴۶) به منظور حفظ سیطره بر منابع آبی، در فوریه ۲۰۰۰، باراک خواستار تعدیل مرزها شد و درخواست کرد مرز سوریه بین ۴۰۰ تا ۵۰۰ متر با شرق دریاچه طبریا فاصله داشته باشد (وی بعداً این فاصله را به ۴۰۰ متر کاهش داد). (۴۷) و در شرق رود اردن نیز این فاصله حدود ۵۰۰ متر باشد. از سوی دیگر، به‌رغم اینکه از سال ۱۹۶۷ تا سال ۲۰۰۰ مصب رود اردن چند صدمتر به سمت داخل خاک اسرائیل منحرف شد، ولی باراک اصرار کرد مرز دو کشور براساس نقشه ۱۹۶۷ تعیین شود که در این صورت، گاه رود اردن یک کیلومتر از مرز سوریه - اسرائیل فاصله می‌گرفت. (۴۸) طرف سوری در نشست شفرزتاون پذیرفت که می‌تواند مرزها را در حاشیه رود اردن به عمق ۵۰ متر تعدیل کند تا نیازهای طرفین تأمین شود، ولی طرف اسرائیلی آمادگی تصمیم‌گیری در این حد را نداشت. (۴۹) چندی بعد، هنگامی که کلیتون با اسد در ۲۶ مارس ۲۰۰۰ در ژنو ملاقات کرد، اسد هرگونه تعدیل بر خط مرزی ۴ ژوئن ۱۹۶۷ را رد کرد و در زمینه عقب‌نشینی مرزی در حاشیه دریاچه طبریا نیز این اصل را که اسرائیل در آب و سوریه در خاک حاکمیت داشته باشد را نپذیرفت و تصریح کرد تا هنگامی که دریاچه طبریا متعلق به ما بود، هیچگاه اسرائیلی‌ها مالکیتی نداشتند. در شرق دریاچه طبریا، هیچگاه یهودی حضور نداشته و اگر با آنچه باراک خواسته موافقت کند، حتی یک روز هم نمی‌تواند به حکومت خود ادامه دهد. (۵۰)

مناطق امنیتی

در زمینه امور امنیتی، چون فاصله دمشق با خط مرزی ۴ ژوئن ۱۹۶۷ حدود ۷۰ کیلومتر بیشتر نیست و سوریه همواره باید برای حفظ پایتخت، نیروی زیادی در این منطقه داشته باشد. (۵۱) در ابتدا سوری‌ها معتقد بودند ترتیبات امنیتی در دو طرف مرز وضعیتی مشابه داشته باشد، در حالی که به دلیل عمق کم سرزمینی و وجود شهرهای اسرائیل در نزدیکی مرز، رابین تساوی را رد می‌کرد. (۵۲) در نشست شفرزتاون، سوری‌ها که با عدم یکسانی عمق مناطق

امنیتی در طرفین مرز موافقت کرده بودند، پذیرفتند عمق هریک از سه منطقه امنیتی در طرف سوریه ۱۰ و در طرف اسرائیلی، ۵ کیلومتر باشد. (۵۳)

ایستگاه مراقبت

سوریه و اسرائیل با نظارت و مراقبت فعال (بازرسی) و منفعل (دوربین) گسترده از نیروهای زمینی و انبارهای مهمات و واحدهای پشتیبانی موافقت کردند. (۵۴) در فوریه ۲۰۰۰، باراک درخواست کرد در ایستگاه هشدار سریع جبل‌الشیخ برای مدت ۷ الی ۸ سال حدود ۱۰ نیروی اسرائیلی حضور داشته باشند (چند روز بعد باراک حضور در جبل‌الشیخ را ۷ سرباز برای ۵ سال و مدت عقب‌نشینی را به ۳/۵ سال کاهش داد). تا مطمئن شود در معرض غافلگیری قرار نمی‌گیرد و در این مدت، راههای دیگر جمع‌آوری اطلاعات برای اسرائیل تأمین شود.

سوریه از ابتدا ایستگاه‌های هشدار سریع در ارتفاعات جولان را چهره آشکار اشغال‌گری می‌دانست، در حالی که اسرائیل بر استقرار ایستگاه‌های مراقبت زمینی در جولان و تصویربرداری و پرواز شناسایی مستمر هواپیماها و ماهواره‌ها از این مناطق و ارسال تصاویر به ایستگاه‌های مراقبت زمینی، تأکید می‌کرد. در مقابل، سوریه معتقد بود استفاده از ماهواره مستلزم داشتن ایستگاه‌های زمینی در خاک جولان نیست، همانطور که در صحرای سینا چنین ایستگاه‌هایی وجود ندارد. (۵۵) در سفر فاروق الشرع به آمریکا، در سپتامبر ۱۹۹۹، وی برای اولین مرتبه، نزد کلیتون اظهار داشت که از نظر سوریه این امکان وجود دارد که ایستگاه‌های هشدار سریع ارتفاعات جولان توسط نیروهای آمریکایی و تحت پرچم سازمان ملل اداره شود، ولی حاضر به حضور نیروهای اسرائیلی نیستند. (۵۶) بند دیگر پیشنهادات نیز اقدامات اعتمادسازی و شفاف‌سازی بود که مورد موافقت قرار گرفت و قرار شد کلیه مانورهای نظامی به استعداد یک لشکر یا بیش از یک لشکر و هرگونه عملیات بسیج یا تمرکز نیرو، به طرف مقابل اطلاع داده شود. با این حال، بعداً حافظ اسد با اشاره به رابطه استقرار ایستگاه‌ها با بی‌اعتمادی، ضمن رد درخواست اسرائیل اظهار داشت اگر اسرائیلی‌ها از موضوع داشتن ایستگاه‌های زمینی مراقبت در جولان به هر طریق که باشد، صرف نظر نکنند، استمرار مذاکرات مقامات نظامی هیچ ضرورتی ندارد. (۵۷) از این‌رو، باراک پیشنهاد داد اگر قرار باشد

به جای ایستگاه هشدار سریع، ایستگاه‌های مراقبت در جولان بدون حضور افسران اسرائیلی مستقر شود، اسرائیل باید افسران و کارکنان آن را بشناسد. وی گفت ضرورتی نمی‌بیند مناطق امنیتی سوریه تا دمشق ادامه پیدا کند و می‌تواند درخواست جابه‌جایی نیروهای سوریه به اطراف دمشق را نیز کنار بگذارد، ولی باید با استفاده از دوربین، جنوب سوریه حتی در محدوده‌ای فراتر از آنچه پیش‌بینی شده بود، تحت کنترل قرار گیرد و اگر تصویربرداری دوربین‌ها با اخلاف روبرو شود، ارتش اسرائیل به حال آماده‌باش در خواهد آمد. (۵۸) این خواسته‌ها در ملاقات کلپتون - اسد در ژنو، در تاریخ ۲۶ مارس ۲۰۰۰، توسط اسد رد شد. (۵۹)

صلح و عادی‌سازی روابط

باراک در فوریه ۲۰۰۰ اعلام کرد در زمینه عادی‌سازی روابط نیازمند آن است که اشاره واضحی به رسیدن روزهایی نو وجود داشته باشد و این خواسته با بازگشایی مرزها و سفارتخانه‌های دو کشور شکل می‌گیرد که سه تا چهار ماه بعد از آغاز عقب‌نشینی از جولان انجام خواهد شد. در صورت مشاهده نیات پاک می‌توان در زمان‌بندی انجام مراحل عقب‌نشینی راحت‌تر عمل کرد. در ضمن، لازم است بقایای اجساد ایللی کوهن (جاسوس معدوم اسرائیلی) و سه سرباز اسرائیلی که در نبرد سلطان یعقوب در لبنان در سال ۱۹۸۲ مفقود شدند (بومال، فلدمان - کاتز)، به اسرائیل عودت و سرنوشت رون آراد نیز که در همان نبرد اسیر شد، معلوم شود. (۶۰)

پیش‌نویس توافق‌نامه پیشنهادی صلح

در ۸ ژانویه سال ۲۰۰۰، دولت آمریکا در ادامه مذاکرات شفردزتاون، پیش‌نویس توافق‌نامه صلحی را به همین نام به طرفین ارائه داد. این توافق‌نامه، ۹ بند و چندین پیوست داشت. پس از مقدمه که به قطع‌نامه‌های ۲۴۲، ۳۳۸ و مذاکرات مادرید اشاره کرده بود، در بند اول، پایان وضعیت جنگی بین دو طرف تأیید شده و تعهدات کلی طرفین همچون ایجاد روابط طبیعی و

صلح‌آمیز، تعیین خط مرزی بر اساس عقب‌نشینی^۱ به خط مرزی ۱۹۶۷ یا بازاستقرار^۲ بر مبنای نیازهای امنیتی اسرائیل مطرح شده بود.

در بند دوم، با اشاره به تعیین و به رسمیت شناخته شدن خطوط مرزی و متعلقات آن همچون مرز هوایی و آبی، ایجاد کمیته مرزی پیش‌بینی شد.

در بند سوم، روابط صلح‌آمیز بر مبنای اصول شناخته‌شده منشور ملل متحد و حقوق بین‌الملل و برقراری روابط کامل سیاسی و کنسولی، ایجاد ارتباطات صادقانه مجاورت و همسایگی قرار داده شد. حسن مجاورت، همه‌گونه روابط از رفت‌وآمد گسترده اتباع و کالا و خدمات، مبارزه با انتقال مواد مخدر و همکاری در یافتن گمشدگان را شامل می‌شد و رویکرد اسرائیل به روابط را دنبال کرده بود.

در بند چهارم، موضوع امنیتی مطرح شد. در این ماده، محدودیت در حفظ آمادگی و فعالیت نیروها و سلاح‌ها و زیرساخت‌های نظامی مطرح شد. خلع سلاح نابرابر در دو سوی خط مرزی علاوه بر منطقه خلع سلاح شده سوری در توافق‌نامه ۱۹۷۴ (نظر اسرائیل) در مقابل خلع سلاح برابر در دو سوی خط مرزی (نظر سوریه)، به عنوان اختلاف ذکر شده بود. هر دو طرف حق داشتند در منطقه خلع سلاح شده، صرفاً نیروی پلیس داشته باشند. اسرائیل خواهان منع پرواز در این مناطق مگر طی ترتیباتی خاص بود. مراکز هشدار سریع نیز پیش‌بینی شده بود. استقرار یک واحد هشدار سریع بر روی ارتفاعات حرمون نیز پیش‌بینی شد که اسرائیل خواهان حضور گسترده در آن بود، ولی سوریه در پی حضور و مسئولیت‌پذیری نیروهای آمریکایی و فرانسوی در آن بود. سازوکاری نیز برای نظارت، بازرسی و راستی‌آزمایی نحوه اجرای ترتیبات امنیتی پیش‌بینی شد که اسرائیل آن را بر مبنای حضور مشترک نیروهای سوری-اسرائیلی و حضور نیروهای چندملیتی و استفاده از ابزار فنی می‌دانست، ولی سوریه صرفاً به حضور نیروهای بین‌المللی راضی بود. جزئیاتی چون قلمرو نظارت و محل استقرار تیم و سایر ترتیبات نیز در سند الحاقی بررسی می‌شد. اقدامات امنیتی دیگری نیز پیش‌بینی شده بود تا زمینه هرگونه دشمنی را از بین ببرد. هریک از طرفین متعهد می‌گردید از دادن

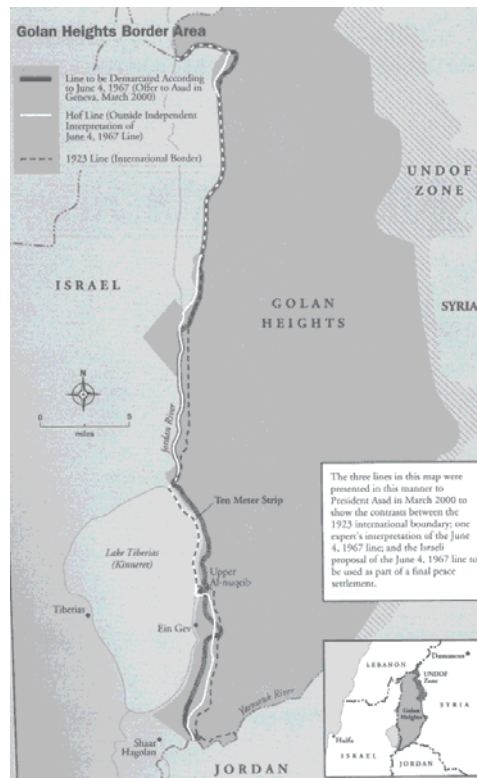
1. withdraw

2. relocate

امکانات یا همکاری خصمانه با طرف ثالث بر علیه طرف متعاقد، خواه در سرزمین خود و خواه در سرزمین‌های تحت کنترل (مثل لبنان در ایام حضور نیروهای سوری در آن)، خودداری و از تحریک و تشویق اقدامات تهدیدآمیز بر علیه دیگری اجتناب کند و با اتخاذ شیوه‌های لازم، اجازه چنین رفتاری را به اتباع خود یا اتباع سرزمین تحت کنترل (مثل حزب الله) نیز ندهد. موضوع محکومیت هر شکل از تروریسم، از دیگر تعهدات امنیتی بود. سازوکاری برای مبادله معلومات و حل و فصل سریع اختلافات و تسهیل اقدامات امنیتی نیز پیش‌بینی شد.

بند پنجم به مباحث آبی بین دو طرف پرداخته بود. شفاف‌سازی موضوعات آبی از مبانی صلح پایدار و دائمی تلقی شده و اصرار سوریه مبنی بر شفاف‌سازی مبتنی بر حقوق بین‌الملل قابل بحث بود. ترتیبات رعایت حقوق آبی اسرائیل از زمین‌هایی که به دنبال اجرای بند اول این توافق‌نامه تخلیه می‌شدند، جای بحث داشت. اسرائیل خواهان استقرار سازوکاری بود که بهره‌برداری کمی و کیفی زمان حال اسرائیل از منابع آبی را تضمین کند، در حالی که سوریه به دنبال توافق مشترکی در زمینه نظارت بر کیفیت بهره‌برداری از این منابع بود. اسرائیل اصرار داشت این ترتیبات مانع آلودگی یا نقصان در منابع آبی دریاچه طبریا و رود اردن گردد. در زمینه اجرای این سازوکار، اسرائیل بر ایجاد کمیته مشترک و مکانیسم تقویت و نظارت عالیه تأکید داشت، ولی سوریه ایجاد مرکز مدیریت مشترک را تأیید می‌کرد.

بند ششم، تعهدات و حقوق طرفین را مطرح می‌کرد. بر این اساس، هریک از طرفین وظیفه داشت فارغ از اقدام یا عدم اقدام طرف دیگر، تعهدات خود را با حسن نیت انجام دهد. تعهد به عدم پذیرش هرگونه الزام منافی و مخالف تعهدات این موافقت‌نامه، تعهد به قطعی و الزام‌آور بودن مفاد این توافق‌نامه نسبت به هرگونه تعهد و توافق دیگر هر یک از طرفین نیز پیش‌بینی شد. بندهای ۷ تا ۹ نیز به نحوه قانونی‌سازی این توافق‌نامه، مذاکره در صورت بروز اختلاف در تفسیر و ثبت توافق‌نامه در سازمان ملل پرداخته بود. این پیش‌نویس و نقشه موجود برای طرح در مذاکرات بین کلینتون و اسد آماده شده بود، ولی مذاکره اسد و کلینتون در ژنو قبل از رسیدن به بحث در نحوه عادی‌سازی روابط قطع شد. (۶۱)



(www.jewishvirtuallibrary.org /Golan Heights Security Map) Golan Heights As Presented to Assad (2000)

مذاکرات ترکیه

در سال ۲۰۰۴ که موقعیت سوریه در لبنان سقوط کرده و با اشغال عراق جایگاه منطقه‌ای دمشق به پایین‌ترین حد نزدیک شده بود، بشار اسد در سفر به ترکیه، میانجی‌گری آنکارا را مطرح کرد. در سال ۲۰۰۷ هم که اولمرت نخست‌وزیر اسرائیل، بزرگترین متهم شکست اسرائیل از حزب‌الله معرفی شده بود، او چنین درخواستی را به ترکیه تقدیم کرد. اولین دور مذاکرات در مه ۲۰۰۸ آغاز شد؛ هرچند گویا قبل از این تاریخ نیز مذاکراتی غیر رسمی انجام شده بود. گفته می‌شود ابراهیم سلیمان، تاجر سوری، از طریق سفیران ترکیه در دمشق و تل‌آویو

چند دور مذاکره انجام داده بود. قبلاً نیز شایعاتی از مذاکرات غیرمستقیم ماهر اسد به گوش رسیده بود. منابعی در وزارت خارجه اسرائیل نیز ادعا کردند یورام توربوویچ، در اواخر فوریه ۲۰۰۸ در دمشق با حضور سرلشکر محمد ناصیف معاون فاروق الشرع با بشار اسد ملاقات کرده است.

دور اول مذاکرات

دور اول مذاکرات سوریه- اسرائیل از ۱۹ مه ۲۰۰۸، به مدت سه روز، به طور غیرمستقیم در آنکارا برگزار شد. این مذاکرات به صورت کتبی انجام و توسط طرف ترک مبادله شد. ریاست تیم مذاکره‌کننده سوریه، دکتر ریاض داوودی، دستیار حقوقی وزارت خارجه و مشاور غیررسمی رئیس‌جمهور سوریه بود که ضمن حضور همراه با ولید معلم در مذاکرات مادرید، در جلسات حقوقی مهم دیگری نیز شرکت کرده است. او عضو کمیته حقوق بین‌الملل سازمان ملل است. ریاست تیم مذاکره‌کننده اسرائیلی را نیز یورام توربوویچ، رئیس گروه مشاوران نخست‌وزیر اسرائیل بر عهده داشت.

با پایان اولین دور مذاکرات، ولید معلم وزیر خارجه سوریه اعلام کرد هدف از برگزاری مذاکرات غیرمستقیم، اطمینان‌یافتن از جدیت طرف اسرائیلی برای انجام مذاکرات رودرو و ایجاد زمینه مناسب برای انجام مذاکرات مستقیم به منظور ایجاد صلح عادلانه و فراگیر در منطقه خاورمیانه بر مبنای توافق‌نامه مادرید است و تعهدات لازم برای عقب‌نشینی اسرائیل از جولان و بازگشت به خط مرزی ۴ ژوئن ۱۹۶۷ را اخذ کرده‌ایم. وی از تلاش دوساله نخست‌وزیر ترکیه (اردوغان) برای برگزاری این مذاکرات تشکر کرد. در مقابل اظهارات مقام سوری، وزیر خارجه اسرائیل قطع روابط سوریه با تهران، حزب‌الله و حماس را گامی ضروری و مقدم بر هرگونه توافق‌نامه صلح بین دو کشور برشمرد و معاون وزیر دفاع اسرائیل، هدف از مذاکرات را خارج‌ساختن سوریه از جمع جنگجویان جبهه شمالی (تهران، دمشق، حزب‌الله) دانست. نخست‌وزیر اولمرت و وزیر دفاع این رژیم، ایهود باراک نیز ضمن طولانی‌شمردن مسیر مذاکرات، بر ضرورت هوشیاری اسرائیل و بهره‌برداری از موضع قدرت تأکید و تصریح نمودند. هر دو طرف می‌دانند که در این مذاکرات باید از مواضع خود کوتاه آمد و

کوتاه آمدن‌های دردناکی را تحمل کنند. جالب است که در مذاکرات دوجانبه واشنگتن نیز اسرائیل خواهان قطع روابط دمشق با تهران و حزب‌الله بود و اکنون گروه‌های فلسطینی نیز به این محور افزوده شده‌اند. (۶۲)

روزنامه هاآرتص نیز از قول افسران امنیتی اسرائیل ابراز نمود که در مذاکره نرمش‌هایی از سوی سوریه به چشم می‌خورد. این نرمش‌ها ناظر بر موقعیت دقیق خط مرزی، نحوه تقسیم آب جولان و ترتیبات امنیتی است، ولی نسبت به دورشدن عملی سوریه از روابط گسترده با ایران و حزب‌الله تردید دارند؛ هرچند معتقد هستند از این پس، سوریه حمایت از حملات برضد اسرائیل را کنار خواهد گذاشت. این روزنامه تصریح نمود اسرائیل در قبال تأثیرات امنیتی خروج از جولان، خواهان غیرنظامی‌شدن بخش وسیعی از جولان و مناطق مجاور در خاک سوریه می‌باشد و برقراری ایستگاه‌های هشدار سریع را مد نظر دارد. تلاش دو ساله پنهان اردوغان حاکی از پیام‌های مبادله‌شده دو طرف توسط ترکیه است. تلاش سوریه برای بازپس‌گیری جولان قابل درک است، ولی افشای مذاکرات، نشانه نیاز اولمرت برای اعاده حیثیت خدشه‌دارش قلمداد می‌شود. سوریه و حزب کادیما خواهان ادامه مذاکرات هستند.

آغاز مذاکرات سوریه- اسرائیل در داخل این رژیم مجادلات و انتقادات گسترده‌ای را از سوی رهبران احزاب شام و لیکود و صهیونیست‌های مخالف خروج از جولان، که این اقدام را تهدید واقعی اسرائیل می‌دانند، ایجاد کرد. نتانیاوو، اولمرت را به دلیل اتهامات قضایی وارده فاقد صلاحیت مذاکره با سوریه دانست و ۵۷ نماینده کنیست از جمله ۶ نماینده حزب کادیما تصمیم به تقدیم طرحی کردند که هرگونه عقب‌نشینی از جولان نیازمند کسب ۸۰ رای مثبت نمایندگان باشد، در حالی که تا پیش از این، ۶۱ رای (نصف+۱) برای تأیید عقب‌نشینی از جولان کافی بود. در صحنه بین‌المللی نیز تیری رود لارسن از مذاکرات با سوریه انتقاد کرد و آن را هدیه‌ای بدون مابه‌ازا به سوریه، برای خروج از انزوا دانست. (۶۳)

اولین دور گفتگوها از سوی روسیه، فرانسه و دبیرکل سازمان ملل متحد مورد استقبال قرار گرفت و اتحادیه اروپا محتاطانه بر پیگیری آن تأکید کرد. با این حال، دولت آمریکا با این مذاکرات با سردی بیشتری برخورد کرد و کاخ سفید بر عدم مداخله در مذاکرات تأکید نمود. سخنگوی کاخ سفید، خانم دیانا پرونی، انجام مذاکرات را تصمیمی اسرائیلی دانست که آمریکا

را غافلگیر ساخته، ولی به آن نیز اعتراض نخواهد کرد. وی اضافه کرد آرزو داریم این نشست به حل نگرانی‌های فراوانی که نسبت به حمایت سوریه از تروریسم و سرکوب مردم آن کشور داریم، کمک کند، ولی معاون وزیر خارجه (دیوید ولش) با تأیید نقش ترکیه و اطلاع از مذاکرات، رسیدن به توافق‌نامه‌ای با سوریه را مفید دانست. (۶۴) میانجی‌گران ترک اشاره کردند که اسرائیل خواهان برگزاری مذاکرات مستقیم است ولی طرف سوری از انجام آن اجتناب می‌کند. در مذاکرات با کوشنر، وزیر خارجه فرانسه نیز طرف اسرائیلی به انجام مذاکرات همزمان با طرف فلسطینی اشاره و احتمال عقد توافق‌نامه با سوریه را از عقد توافق‌نامه با فلسطینی‌ها نزدیکتر دانست. (۶۵) گفته شد بر اساس اطلاعات غیر رسمی برآمده از مذاکرات، اسرائیل با افزایش سطح درخواست‌ها، دیگر راضی به پذیرش بازگشت به مرز ۴ ژوئن ۱۹۶۷ نیست و بر عقب‌نشینی تا مرز ۱۹۲۳ اصرار دارد و تلاش می‌کند در جنوب و شرق دریاچه به خشکی دست یابد تا امکان دستیابی سوریه، به آب را از بین ببرد. علاوه بر خلع سلاح منطقه جولان، جنوب سوریه تا دمشق نیز منطقه‌ای غیرمسلح شود و نیروهای این کشور به پایگاه‌های شمال دمشق منتقل شوند و ارتش سوریه، نیروهای خود را به ۸ لشکر کاهش دهد. دو طرف نسبت به تعیین تعداد موشک‌های زمین‌به‌زمین و محل استقرار موشک‌ها توافق کنند و رویکرد ارتش دو کشور از حالت هجومی به وضعیت دفاعی تغییر یابد. نظارت و راستی‌آزمایی اجرای توافقات برعهده نیروهای بین‌المللی انتخاب‌شده با توافق دو طرف انجام می‌شود و برای جلب رضایت سوریه در این جمع، نیروهای آمریکایی حضور نخواهند داشت، بلکه ماهواره‌های آمریکایی با عکس‌برداری هوایی به مراقبت خواهند پرداخت و بر روی ارتفاع جبل‌الشیخ، پایگاهی برای هشدار سریع به مدت ۲۵ سال باقی خواهد ماند. در موضوع آب نیز سوریه تعهد می‌دهد از دریاچه طبریا برداشت نکند و نسبت به مقدار بهره‌برداری از رودهای حاصبانی، بانیاس و یرموک توافق خواهد شد. درخواست‌های اسرائیل، پای سازمان‌های فلسطینی حاضر در خاک سوریه و نیز آوارگان فلسطینی حاضر در اردوگاه‌ها را نیز به وسط می‌کشد؛ هرچند ممکن است این بحث بعداً در یک فرمول منطقه‌ای مورد بررسی واقع شود. (۶۶)

دور دوم مذاکرات

دور دوم مذاکرات قرار بود در پنجم ژوئن برگزار شود، (۶۷) اما ده روز به تأخیر افتاد و در روزهای ۱۵ و ۱۶ ژوئن به صورت غیرمستقیم در استانبول انجام شد. همزمان، روزنامه تشرین سوریه تصریح کرد سوریه روابط با سایر کشورها را در این مذاکرات محل چانه‌زنی قرار نمی‌دهد. این رویکرد ناظر بر روابط سوریه - تهران قلمداد شد. این روزنامه با نگاهی انتقادی، ضمن رد هرگونه پیش‌شرط در مذاکرات، از شروط غیرقابل اجرای اسرائیلی انتقاد کرد و آن را نشانه بی‌صداقی در مذاکرات و محل بهره‌برداری‌های داخلی و انتخاباتی اسرائیل دانست. قرار بود دستور جلسه این دور مذاکرات تدابیر امنیتی پس از عقب‌نشینی از جولان باشد تا به بحث در خصوص حزب‌الله، حرکت مقاومت اسلامی (حماس)، مبارزه با تروریسم، آبهای جولان و روابط تجاری بین دو کشور پردازد. همچنین، گفتگو نسبت به نحوه افتتاح نمایندگی سیاسی در پایتخت هریک از طرفین پس از امضای توافق‌نامه صلح و تأثیر آن بر ایران، لبنان و ایالات متحده، در این دوره از مذاکرات پیش‌بینی شده بود، (۶۸) اما دستور جلسه تغییر کرد و به تعیین نحوه برگزاری مذاکرات مستقیم بین دو طرف و ساختار کمیته‌هایی که مذاکرات را دنبال خواهند کرد، پرداخت. فضای مذاکرات سازنده اعلام شد و برگزاری دور سوم و چهارم مذاکرات نیز مورد توافق قرار گرفت. طرف اسرائیلی در این مذاکرات خواهان ملاقات رو در روی اسد و اولمرت در اجلاس اتحاد برای مدیترانه که در ۱۳ ژوئیه در فرانسه برگزار می‌شد، شدند و این ملاقات لحظه‌ای را گامی برای پیشرفت مذاکرات مهم دانستند. (۷۰)

بشار اسد در سفر به هند، به فضا سازی‌های اسرائیل پایان داد و ملاقات زودهنگامی که از قبل توسط تکنوکرات‌ها و متخصصین زمینه‌سازی نشده باشد را بی‌معنی شمرد. وی بازگشت جولان به سوریه را مقدمه انجام مذاکرات رودرو دانست تا از این طریق، راه برای مذاکرات جدید محور فلسطینی - اسرائیلی و خاتمه منازعه اعراب و اسرائیل و برقراری صلح عادلانه در منطقه هموار شود. وی مذاکره با اولمرت را تا قبل از سال ۲۰۰۹ (و آغاز به کار رئیس جمهور جدید آمریکا) بعید و شرایط نامناسب اولمرت را در این تأخیر مؤثر دانست. در این سفر، وزیر خارجه سوریه نیز ضمن رد هرگونه فشاری بر سوریه اظهار داشت که قبل از عقد توافق‌نامه صلح و انجام بایدهای آن، مذاکره رو در رو اجراء نخواهد شد. (۷۱)

دور سوم مذاکرات

خبر دور سوم مذاکرات استانبول را سفیر اتحادیه اروپا در تل آویو اعلام کرد و اضافه کرد که ۱۰ روز بعد، دور چهارم مذاکرات انجام خواهد شد. وی تأکید کرد ورد به مرحله نهایی مذاکرات، رهین مشارکت آمریکاست و بعید است قبل از انتخاب رئیس جمهور جدید آمریکا، دولت آمریکا به مذاکرات بپیوندد. وزیر خارجه سوریه نیز مذاکرات جاری را زمینه ساز تعیین مبانی و عناصر صالح برای مذاکرات مستقیم دانست و تصریح کرد هرچند مذاکرات فراز و فرود دارد، لیکن مهم آن است که طرفین در انجام آن ثابت قدم باشند. امیدواریم اسرائیلی ها فرصت پیش آمده برای صلحی عادلانه و فراگیر را در اختلافات حزبی خویش تخریب نکنند. (۷۲)

دور سوم مذاکرات که از اول ژوئیه به مدت سه روز انجام شد، از کتمان، پنهان کاری و ابهام بیشتری برخوردار بود. وزیر خارجه ترکیه اعلام کرد:

«معتقدیم در هنگامی که هر دو طرف سوری و اسرائیلی اراده قوی و اصرار برای حل مشکلات فیما بین دارند، پیشرفت حاصل خواهد شد. مذاکرات هنوز در مراحل ابتدایی است و پیشرفت در این مذاکرات زمینه ساز مذاکرات مستقیم اسرائیل و سوریه خواهد بود. هنوز موانعی وجود دارد که باید دو طرف از آن عبور کنند. این مذاکرات در صورت نتیجه بخش بودن، تأثیر مثبتی بر خاورمیانه خواهد گذاشت.» (۷۳)

منابع دولتی ترکیه از انجام مذاکرات غیرمستقیم دور چهارم در پایان ماه ژوئیه و دور پنجم و ششم مذاکرات در ماه اوت خبر دادند و اعلام کردند دو طرف در مذاکرات دور چهارم تعیین خواهند کرد که آیا ادوار بعدی مذاکرات به صورت مستقیم انجام شود یا همچنان با واسطه انجام گیرد. به هر حال، میانجی ترک امید داشت به زودی مذاکرات مستقیم آغاز شود. نخست وزیر اسرائیل نیز سرعت مذاکرات را مثبت ارزیابی کرد و گفت به زودی مذاکرات مستقیم آغاز خواهد شد. وی با تجدید نظر نسبت به مواضع پیش گفته خویش افزود: «حکیمانه نیست برای گفتگوها پیش شرط تعیین کنیم، ولی می توان چنین تصور کرد که هنگامی

توافق‌نامه صلح با سوریه به امضا رسید و روابط تجاری با سوریه آغاز شد، دیگر سوریه در شکل موجود باقی نخواهد ماند و اوضاع در مرزهای شمالی اسرائیل تغییر خواهد کرد.» (۷۴)

وزیر خارجه سوریه در پاریس اعلام کرد مذاکرات جاری براساس معادله زمین در برابر صلح در حال انجام است و به محض آنکه اسرائیل مرجعیت مذاکرات مادرید را بپذیرد و به طور رسمی اعلام نماید که جولان سرزمین اشغالی سوریه است و حاضرند مؤلفه‌های توافق‌نامه صلح را فراهم سازند و قطع‌نامه‌های مربوطه شورای امنیت را اجرا کنند، مذاکرات مستقیم تحت اشراف و نظارت آمریکا، اروپا، روسیه و سازمان ملل آغاز خواهد شد. وی تأکید کرد ترکیه تعهد داده که اسرائیل آماده عقب‌نشینی از جولان است. (۷۵) دبیرکل سابق وزارت خارجه اسرائیل، آلون لیئیل نیز طی مصاحبه‌ای اعلام کرد:

«اگر آمریکا حاضر به حمایت سیاسی و نظامی از سوریه شود، این کشور روابط خود را با ایران قطع خواهد کرد. اکنون فرصت دستیابی به صلح با سوریه از همیشه جدی‌تر شده است. وی گفت سوریه خواهان تغییر موضع اتحادیه اروپا و دولت آمریکا نسبت به گفتگوهای بین سوریه و اسرائیل است.» (۷۶)

روزنامه هآرتس از قول یک مقام ترک فعال در مذاکرات نقل کرد که در دور چهارم، انتظار داریم مذاکرات مستقیم بین فرماندهان نظامی دو کشور در راستای چارچوب‌های امنیتی قابل قبول و منطقه خالی از سلاح برگزار شود، اما یک روز بعد، خبرگزاری نیمه‌دولتی آناتولی ترکیه این اظهارات را ناصحیح دانست. همچنین، اولمرت در ملاقات فرانکو فراتینی، وزیر خارجه ایتالیا که وی نیز برای میانجی‌گری مذاکرات بین لبنان و اسرائیل به منطقه آمده بود، اظهار داشت:

«ارزیابی اسد از عدم حضور بوش و دولت آمریکا در مذاکرات، ناصحیح است و وی می‌تواند بوش را برای این کار راضی کند.»

روزنامه هآرتس اعلام کرد اولمرت تلاش می‌کند بوش را برای حضور در مذاکرات قانع کند تا بشاراسد نیز با مذاکرات مستقیم هیأت‌های دو طرف موافقت کند. (۷۷)

با این حال، سوریه همچنان مذاکرات را در مراحل اولیه می‌دید و اسد در اجلاس اتحاد برای مدیترانه که توسط فرانسه و با حضور کلیه کشورهای مجاور این دریا، در ۱۲ ژوئیه در پاریس برگزار شد، نشان داد قصد ندارد لبنان را در مذاکرات نادیده بگیرد. وی در پاریس اظهار داشت:

«ما به طور دقیق در خصوص هر آنچه در مذاکرات ترکیه حاصل می‌شود، با لبنان هماهنگ می‌شویم و آنگاه که مذاکرات به بلوغ رسیده و مواضع واضح گشت، بی‌تردید لبنان نقش اساسی ایفا خواهد کرد. هنوز معلوم نیست این روند چه موقع به پایان می‌رسد و هنوز مذاکرات در مراحل ابتدایی خود قرار دارد. اکنون مذاکراتی انجام نمی‌شود که بگویم کی تمام خواهد شد.»

وی در مصاحبه با کانال دو فرانسه نیز اظهار داشت:

«در صورتی که هر دو طرف برای رسیدن به مذاکرات مستقیم تلاش کنند، عقد توافق‌نامه صلح به حداقل ۶ ماه تا ۲ سال وقت نیاز دارد.» (۷۸)

چندی بعد، پیش از برگزاری اجلاس چهارگانه دمشق، پاریس، دوحه و آنکارا در سوریه، سارکوزی اظهار داشت:

«در اجلاس پاریس سوریه اعلام کرد تصمیم دارد مذاکرات با تل‌آویو را در وقت مناسب تحت نظارت مشترک فرانسه-آمریکا ادامه دهد و سپس توافق‌نامه صلح که در آن ترتیبات امنیتی نیز قرار دارد را با نظارت مشترک این دو کشور به اجرا درآورد.» (۷۹)

از این‌رو، گفته شد در صورت حضور آمریکا و فرانسه، دمشق حاضر به برگزاری مذاکرات مستقیم است. (۸۰) پیش از این، فرانسه و ایتالیا هر کدام به طریقی خواهان مشارکت در مذاکرات دمشق-تل‌آویو و باز پس‌گیری نقش محوری از آنکارا شده بودند.

دور چهارم مذاکرات

مذاکرات دور چهارم از ۲۸ تا ۳۰ ژوئیه در استانبول برگزار شد و طرفین توافق کردند دور بعد در ماه اوت ادامه یابد. (۸۱) یک هفته بعد در ۵ اوت، اسد در بازگشت از تهران به دیدار

اردوغان رفت تا با وی در خصوص میانجی‌گری ترکیه صحبت کند. (۸۲) باراک در این ارتباط گفت به تجربه دریافته‌ایم سوری‌ها انسان‌های سختگیری هستند و هیچ ضمانتی وجود ندارد که مذاکرات ترکیه به نتیجه برسد، ولی نفس مذاکرات برای ما مهم است. (۸۳) سپس از روند مذاکرات ابراز ناراحتی کرد و گفت:

«اکنون عقب‌نشینی از جولان در اولویت‌های سوریه قرار ندارد، بلکه اولویت سوریه تأمین منافع خویش در لبنان و حفظ حکومت است. سوریه برای پیشرفت در مذاکرات تلاش نمی‌کند و گرنه باید به قطع روابط با ایران، حزب‌الله و گروه‌های فلسطینی و پذیرش و تعیین محل نصب ایستگاه‌های اسرائیلی هشدار سریع اقدام کند.»

وی به مقامات اسرائیلی، به خاطر شکست در نبرد با حزب‌الله حمله کرد (۸۴) و با هشدار به رهبران اسرائیل خواست قبل از آنکه سوریه نحوه تعامل خود با موضوعات مورد توجه تل‌آویو (امنیت، خلع سلاح، ایستگاه‌های هشدار سریع، عادی‌سازی روابط، قطع ارتباط با نیروهای مقاومت، ادوات جنگی و کشتار دسته‌جمعی، ایدئولوژی ایرانی، خلع سلاح‌های موشکی حزب‌الله، آغاز مذاکرات تل‌آویو - بیروت) را تعیین نکرده است، آنها به دمشق تعهد عقب‌نشینی به خط ۴ ژوئن ۱۹۶۷ را ندهند. (۸۵) وزیر خارجه اسرائیل نیز با اشاره به روابطش با اولمرت گفت پیگیر مذاکرات نیست و فقط از آنچه به وی گفته می‌شود، خبر دارد و هزینه مذاکرات را نیز می‌داند. (۸۶) در همین حال، سوریه روابط با مسکو را تقویت کرد و با تأیید عملیات علیه گرجستان اجازه داد ناو هواپیمابر روسی در بندر طرطوس پهلو بگیرد و مسکو آنجا را توقفگاه اصلی خود در مدیترانه بداند. (۸۷) اقدامی که اسرائیل آن را نشانه عدم اهتمام سوریه به پیشرفت در مذاکرات حتی با حضور آمریکا و مخالفت با غرب تعبیر کرد (۸۸) و آمریکا اعلام کرد هنگامی در مذاکرات شرکت خواهد کرد که سوریه از دخالت در امور داخلی لبنان و حمایت از تروریست‌ها دست بردارد و در جهان به بازیگری ثمربخش تبدیل شود. (۸۹) در همین حال نسبت به برگزاری دور پنجم مذاکرات تردید شد، ولی بحث در این خصوص به یکی از موضوعات اجلاس چهارجانبه سران در دمشق تبدیل گردید. (۹۰) اسد در این اجلاس با اشاره به برگزاری دور پنجم مذاکرات، از ترسیم خط عقب‌نشینی و پیشنهادات ششگانه

دمشق به آنکارا خبر داد تا به عنوان پیشنهادی غیررسمی (ودیعه) در پاسخ به پیشنهاداتی که از طرف اسرائیلی مطرح خواهد شد، قرار گیرد. وی اضافه کرد عقب‌نشینی به خط ۴ ژوئن، اساس مذاکرات است و جزء شروط قابل مذاکره نیست. تا کنون گزارشی از این شش محور داده نشده است. اجرای این شش شرط، ورود به مذاکرات مستقیم است. از یک دیدگاه، این مذاکرات به مرور سوریه را از ایران دور خواهد کرد، ولی دیدگاه دیگر مذاکرات را عاجز از قطع روابط دمشق تهران و شروط را وقت خریدن توسط سوریه می‌داند. (۹۱) ایران هر تلاشی که موجب آزادی سرزمین کشورهای اسلامی شود را تأیید می‌کند، ولی تردید دارد اسرائیل حاضر به بازگردان حقوق مسلمین شود. (۹۲)

بشار اسد مذاکرات مستقیم را مشروط به حضور آمریکا، آمدن نخست‌وزیری که حاضر به ادامه مذاکرات و قبول عقب‌نشینی از جولان باشد، دانست و پیگیری مذاکرات با طرف فلسطینی را شرط حیاتی مذاکرات با سوریه برشمرد. شرط اخیر، تلاش برای ممانعت از دچار شدن مذاکرات به همان روند پیمان کمپ‌دیوید است، (۹۳) اما مقامات آمریکایی با نفی اعزام دیوید ولس به مذاکرات، چنین اقدامی را منوط به ایفای نقش مثبت سوریه در منطقه کردند. (۹۴) سولانا نیز با نفی از سرگیری مذاکرات سه سال متوقف‌مانده شراکت اتحادیه اروپا با دمشق، برخورد سردی با دمشق کرد. (۹۵) این موضع، نوعی حرکت یکجانبه فرانسه قلمداد می‌شود.

در واقع، محورهای تعیین‌شده از سوی سوریه، همان محورهایی است که قبلاً در مذاکرات با میانجی‌گری آمریکا مطرح شده است. ایجاد پارک صلح در حاشیه جنوب شرقی دریاچه طبریا تحت حاکمیت سوریه و ارتفاق اتباع اسرائیل، تعدیل مرزها در حاشیه رود اردن به عمق قابل مذاکره و دور شدن از حاشیه رود، حفظ یک پایگاه هشدار سریع در قله جبل الشیخ با حضور نیروهای فرانسوی-آمریکایی-ترک، گشت هوایی توسط نیروهای مشترک فرانسوی-آمریکایی-ترک در مرز، تعیین مناطق سه‌گانه نظامی بر مبنای ۱۰ در برابر ۵، اقدامات اعتمادسازی در راستای اعلام استعداد نیروهای مانوری و بسیج‌شده، برقراری روابط با اسرائیل در مراحل پایانی عقب‌نشینی و کمک به برقراری مذاکرات با لبنان و عادی‌سازی روابط و ایجاد نمایندگی در مراحل نهایی عقب‌نشینی، بخش اعظم آن محورهاست. طرف اسرائیلی نیز شروط

ناقض حاکمیت سوریه همچون پذیرش خط مرزی ۱۹۲۳ را همچنان دنبال می‌کند؛ چرا که بدون امتیازگیری از سوریه، حاضر به عقب‌نشینی نیست. شروطی که حافظ اسد حاضر به قبول آنها نشد.

دور پنجم مذاکرات

در اجلاس چهارجانبه دمشق، اردوغان خبر داد دور پنجم مذاکرات در ۱۸ و ۱۹ سپتامبر برگزار خواهد شد و اسرائیل با اعلام حضور توربوویچ در مذاکرات، اهتمام خود را به ادامه مذاکرات اعلام کرد و از حضور نمایندگان آمریکایی و اروپایی در مذاکرات خبر داد. سپس، پرز از بشار اسد خواست وی نیز همچون سادات و ملک حسین به تل‌آویو بیاید و از پرز برای سفر به دمشق دعوت شود. در همین حال، تل‌آویو تکرار تعهد نخست‌وزیران قبلی اسرائیل مبنی بر عقب‌نشینی تا دریاچه طبریا توسط اولمرت را تکذیب و تعیین خط مرزی در دور پنجم مذاکرات را منتفی دانست، (۹۶) در حالی که یک مقام سوری، مذاکرات را اقدامی نهادی دانست که استعفای افراد و اوضاع داخلی اسرائیل در آن تأثیری ندارد. (۹۷) بشار اسد خطاب به سارکوزی، استعفای توربوویچ را دلیل تأخیر و وضع داخلی اسرائیل را موجب قطع مذاکرات اعلام کرد. (۹۸) اسد در گفتگو با سارکوزی تأکید کرده بود به دور پنجم مذاکرات اهتمام دارد؛ زیرا قرار است در این دور، مرزهای حاشیه دریاچه طبریا مورد بحث قرار گیرد. (۹۹) این بحث برای دور پنجم مذاکرات، نشانگر مقدماتی بودن مذاکرات چهار دور قبلی است، زیرا مذاکرات با حافظ اسد در همین موضوع قطع شد و نقطه محوری قطع یا استمرار مذاکرات به توافق یا عدم توافق در همین نقطه متصل است. در دوم مذاکرات نیز روند مذاکره عقب‌تر از سطح اعلام شده بود.

در روز ۱۷ سپتامبر، به دلیل همزمانی با انتخاب رئیس حزب کادیم، هر سه طرف لغو مذاکرات را اعلام کردند، ولی وزیر خارجه سوریه آمادگی کشورش را برای از سرگیری مذاکرات اعلام کرد. (۱۰۰) نزدیکان به اولمرت نیز از سرگیری زود هنگام مذاکرات خبر دادند. (۱۰۱) اولمرت نیز در بازدید از کریات شموئه اظهار کرد:

«در گذشته نگران روزی بودیم که تانک‌های سوری از جولان به سمت اسرائیل حرکت کنند، ولی امروز با قدرت بازدارندگی اسرائیل یک کیلومتر کم یا زیاد چیزی را تغییر نمی‌دهد، بلکه تهدید واقعی ایران است که صدها کیلومتر با ما فاصله دارد. آنچه در نهایت بین ما و سوریه رخ می‌دهد، صلحی است که در آن، هر یک از ما حق را وا گذاشته‌ایم. (۱۰۲) در عین حال، نمایندگان لیکود این نگاه به جولان را رانندگی کورکورانه‌ای دانستند که نتیجه‌ای جز حضور ایران و حماس در جولان ندارد. (۱۰۳) در این هنگام، گفته شد باراک از خانم لیونی که به ریاست حزب کادیم انتخاب شد، در دولت بعدی خواهد خواست با توجه به ملاحظات امنیتی موجود در روابط با سوریه، وی (وزیر دفاع) به جای وزیر خارجه (احتمالاً شائول موفاز) مذاکرات را ادامه دهد. (۱۰۴) به هر حال، دور پنجم مذاکرات دیگر برگزار نشد. هریک از طرفین تلاش کرد دلیلی برای آن ذکر و از متهم‌سازی دیگری اجتناب کند تا اختلافات پنهان بماند و از مواهبی که در تن دادن به مذاکرات به دست می‌آورد، خود را محروم نسازد.

دور ششم مذاکرات

در حالی که دور پنجم مذاکرات برگزار نشده بود، هنگامی که در ۲۰۰۸/۱۲/۲۳ اولمرت در آنکارا با اردوغان ملاقات ۴ ساعته‌ای انجام داد، کانال دوم تلویزیون اسرائیل خبر برگزاری ششمین جلسه مذاکرات را اعلام کرد. این خبر در سایر منابع خبری به نقل از اسرائیل منتشر شد. مذاکرات به صورت تلفنی و در حضور دو نخست‌وزیر با نماینده سوریه انجام شده و اظهارات هر طرف، توسط ترک‌ها به دیگری منتقل شد. در واقع، تنها دستور مذاکرات همین ارتقاء سطح مذاکره‌کنندگان بود. این منبع اضافه کرد در مقابل شرط اسد مبنی بر دریافت تعهدی همچون تعهد رابین، اولمرت این شرط را رد کرده و دستیابی به تفاهمی که نه فقط تعهدات اسرائیل، بلکه تعهدات متقابل سوریه را نیز دربردارد، مطرح کرده است. منابع دیپلماتیک نیز از سفر قریب‌الوقوع یک مقام ترک به دمشق برای پیگیری مراحل بعدی مذاکرات خبر دادند. (۱۰۵) بر اساس این خبر، نظارت نخست‌وزیران ترکیه و اسرائیل بر مذاکرات و محدودتر شدن محیط مذاکره از استقرار در سه هتل به مذاکرات غیرمستقیم تلفنی، بخشی از توافقات سفر اردوغان به ترکیه است. ارائه ۶ شرط توسط اسد، علاوه بر ودیعه حافظ

اسد نیز نشانه اتفاقی است که در مذاکرات رخ داد. چون طرح تعهداتی که برهم‌زننده روند مذاکرات است، بعید می‌باشد اسرائیل به طریقی طرف سوری را متعهد ساخت با ارائه دو ودیعه، بار روانی تعهدی که رابین داده بود را کاهش دهد. در همین راستا، لیونی که از قبل با اقدامات اولمرت مخالف بود، با تشکیک در قابل اعتماد بودن سوریه گفت سوریه باید بداند معنای صلح دست برداشتن از حمایت از حماس و حزب‌الله است و نتانیاهو نیز تأکید کرد آنچه توسط اولمرت به اسد وعده داده شود، ارزشی ندارد و هرگاه حزب لیکود حکومت تشکیل دهد، در جولان باقی خواهد ماند. پرز، رئیس دولت اسرائیل نیز به بازی دوگانه سوریه که از یک سو در مذاکرات وارد می‌شود و از سوی دیگر کمک‌های تسلیحاتی برای حزب‌الله ارسال می‌کند، اعتراض کرد؛ زیرا در حالی که طرفداران ایران در ارتفاعات جنوب لبنان مستقر هستند، اسرائیل ارتفاعات جولان را تحویل نخواهد داد. (۱۰۶) چند روز بعد، اسرائیل حمله ناجوانمردانه خود را به غزه آغاز کرد و سوریه در اولین گام، لغو روند مذاکرات را به اطلاع آنکارا رساند.

پیچیدگی‌های مذاکره

پیچیدگی مذاکرات سوریه - اسرائیل، در دو سطح داخلی و منطقه‌ای قابل بررسی است. در سطح داخلی، تأثیر روانی حافظ اسد بر رهبران فعلی سوریه قابل اغماض نیست. ساختار تصمیم‌گیری در سوریه، همان ساختار به جا مانده از دوران ریاست حافظ اسد می‌باشد و آمدن افراد جدید، مبانی کمی روزآمد شده را استحاله نکرده است. از این رو، ثوابت میهنی و قومی عربی همچنان در آن کشور پابرجاست و ثبات این مبانی، غافلگیری رفتاری و موانع غیرقابل پیش‌بینی را ضعیف کرده است. از سوی دیگر، در مذاکرات ۱۰ ساله دوران حیات حافظ اسد، یکبار تمامی پرونده‌های اختلاف و منازعه سوریه - اسرائیل، خواه در سطح دوجانبه و خواه فراملی، مورد بررسی و مذاکره قرار گرفته و می‌توان گفت سوریه و اسرائیل تمام مواضع خود را توضیح داده‌اند و بیشترین تنازلات و کوتاه‌آمدن‌ها انجام شده است. هر کوتاه‌آمدن یکجانبه، با مبانی قومی، ملی و مذهبی یکی از دو طرف منافات دارد و او را دچار شرایط پیش‌بینی نشده می‌کند. این در حالی است که شرایط هیچ‌یک از طرفین، در یک دهه

گذشته، تغییر فاحشی نداشته و روند مذاکرات ترکیه گویای تکرار و بازخوانی پیچیده‌تر پرونده مذاکرات مادرید است. تکرارپذیری و جامع‌بودن مذاکرات قبلی، فرصت و امکان دستیابی به راه‌های بدیل را در دور جدید مذاکرات، تضعیف کرده است.

پیچیدگی دیگر مذاکرات، در سطح منطقه‌ای، تغییر در جبهه نزدیکان سوریه است. در یک دهه گذشته، جبهه قومی - عربی که سوریه خود را در آن تعریف می‌کرد، به طور تمام‌عیار به سمت آمریکا و جدایی از دمشق حرکت کرده و از سوی دیگر، جبهه جدید متحدین در محور تهران - دمشق - حزب‌الله - حماس - جهاد اسلامی و سایر گروه‌های فلسطینی شکل گرفته و متحدین این محور، روز به روز نیرومندتر شده‌اند.

هرچند این نیرومندی، موازنه منطقه‌ای را دستخوش تحول نکرده، ولی توازن را بیشتر ساخته است. هوشیاری سیاسی به ارث مانده از حافظ اسد در رهبری جدید سوریه، این شرایط را فرصتی جدید می‌داند و سوریه با سیاست عمل‌گرایی و بهره‌برداری از فرصت‌ها در تصمیم تاریخی مصالحه با اسرائیل، آن را نادیده نمی‌گیرد. اسرائیل صلح را مشروط به جداسدن سوریه از جبهه متحدین و واگذاری برگه‌های قدرت خود کرده است. این در حالی است که در مذاکرات دوجانبه واشنگتن در دوران جرج بوش پدر نیز سوریه حاضر نشد به خاطر صلح با اسرائیل از این متحدین، که در شرایطی بسیار ضعیف‌تر از امروز بودند، جدا شود. در سیاست خارجی این کشور، رهاکردن یک متحد به خاطر دستیابی به متحد دیگر جایی ندارد و جمع اضرار در سیاست خارجی سوریه غیر ممکن نیست. تأثیر متحدین (حزب‌الله و ایران) بر جامعه سوریه نه تنها در جای‌جای این کشور، به ویژه پس از نبرد ۲۰۰۶ و شکست اسرائیل، از مقاومت اسلامی لبنان احساس می‌شود، بلکه این تأثیر به حدی است که رهبران و مقامات سیاسی اروپایی نیز به آن اذعان داشته و آن را از بزرگترین موانع پیش روی اسرائیل برای همراه‌سازی مقامات سوری با خود می‌دانند.

پیچیدگی دیگر مذاکرات، گرانبه‌بودن سرزمین مورد مذاکره در امنیت ملی اسرائیل است. حدود ۳۵ شهرک صهیونیستی در جولان قرار دارد و ثلث آب شرب اسرائیل از این منطقه تأمین می‌شود. صنایع فراوانی از منابع طبیعی این منطقه استفاده می‌کنند و از لحاظ نظامی، استراتژیک‌ترین سرزمین در اشغال اسرائیل قلمداد می‌شود. ارتفاعات جولان بر دشت الجلیل

مشرف است و بیش از یک سوم ساکنین اسرائیل در این دشت زندگی می‌کنند. اشراف بر جولان، تهدید جمعیتی اسرائیل است. مذاکرات کمپ دیوید و وادی عربیه به بهایی بسیار ارزانتر، زمامداران سیاسی این دو کشور را از جمع دشمنان اسرائیل خارج کرد، در حالی که مذاکرات با سوریه معامله‌ای پرهزینه با متاعی غیرقطعی است. معامله‌ای که جدایی دیدگاهها در آن بیش از اشتراک نظر طرفین است.

اسرائیل در طی ۶۰ سال گذشته، خاک لبنان و غزه را بدون مذاکرات صلح و بطور یکجانبه بازپس داده است. نبرد حزب الله با ارتش این کشور و ناتوانی از پیروزی در نبرد ناهمپراز با حزب الله، جلوگیری از خسارت‌های بیشتر و افزایش عملیات جهادی رزمندگان فلسطینی دلیل این عقب‌نشینی است، ولی بعد از جنگ رمضان، دیگر اشغال سینا و خاک اردن برای اسرائیل هزینه‌ای نداشت و این دو کشور نبرد با تل‌آویو را دنبال نکردند. از این‌رو، مذاکرات صلح (سلام) که در آن شروط تسلیم به چشم می‌خورد، با مصر و اردن منعقد شد. سرزمین جولان در شرایطی خاص قرار دارد. از یک سو، اسرائیل در جولان با مقاومت و هزینه‌های قابل توجهی روبرو نیست تا مجبور به تکرار نسخه لبنان شود و از سوی دیگر، سوریه تا کنون کشوری نبوده که الگوی مصر یا اردن را تکرار و شروط تسلیم را به نام شروط سلام (صلح) بپذیرد.

پیچیدگی دیگر، پوششی و غیرقطعی بودن مذاکرات است. موفقیت مذاکرات، تنها محرک و هدف در چرخه مذاکرات نیست، بلکه نفس برگزاری مذاکرات برای هریک از اطراف مذاکره، منافع زیادی دربردارد و به هدف تبدیل شده است. اولمرت بهره‌برداری‌های سیاسی خود را از پیش‌برد مذاکرات در نظر دارد. استمرار مذاکرات، تریبونی برای بیان خواسته‌ها، عملیات روانی و تشکیک و تردید در جبهه متحدین سوریه است و آبرویی نیز برای اولمرت تأمین می‌کند. مذاکرات صلح، ترکیه را در سایه رهبری مقامات حزب عدالت و توسعه، از اعتباری منطقه‌ای برخوردار و خصومت با سوریه را به دوستی با این کشور تبدیل و درهای بازار سوریه را به سمت شمال باز می‌کند. همچنین، جایگاه مردمی حزب عدالت و توسعه را تقویت و وزن این کشور در تلاش برای پیوستن به اتحادیه اروپا را افزایش می‌دهد. سوریه، پس از ترور رفیق حریری، در انزوای دوگانه سخت آمریکایی-اروپایی قرار گرفت. استمرار مذاکرات صلح،

جبهه اروپایی ضد سوری را تضعیف و یخ‌های رابطه با بیروت را آب کرد و موقعیت رهبری این کشور در مقابل مخالفین سوری مقیم داخل و خارج این کشور تقویت شد. مذاکرات صلح، بخشی از سیاست خاورمیانه‌ای آمریکاست و سوریه در مذاکرات صلح فعال می‌ماند تا به شریک آمریکا تبدیل و از انزوا خارج شود.

پیچیدگی دیگر، فقدان اجماع مذاکره و مصالحه با سوریه در رهبران اسرائیل است. اسرائیل دارای دولتی با تغییرات گسترده در سطح نخبگان سیاسی و رهبری است و اولمرت در حالی مذاکرات ترکیه را دنبال کرد که نه تنها از حمایت کامل متحدین خود برخوردار نبود، بلکه رهبران احزاب مخالف از حمایت وی امتناع و توافقات احتمالی وی با دمشق را فاقد اعتبار اعلام می‌کردند. از این‌رو، دست‌زدن به مذاکراتی طولانی‌مدت با نخبگانی که در حال جابه‌جایی هستند، دستیابی مطلوب را دور از انتظار می‌سازد و پیش از آنکه مذاکرات به توافقاتی قطعی و غیر قابل نقض و برگشت برسد، تغییر در کابینه اسرائیل و جابه‌جایی نخست وزیر، مذاکرات را به نقطه آغاز بازمی‌گرداند.

نتیجه‌گیری

بررسی روند روابط و مذاکرات سوریه و اسرائیل، نشانگر دوگانگی عمیق بین سوریه و اسرائیل است. این دوگانگی برخاسته از دوگانگی پاسخ به این سؤال است که صلح چیست؟ اسرائیل صلح را پذیرش شروط و بایدهای قدرت تعریف می‌کند و مبنای این قدرت را قدرت برتر سخت‌افزاری در مقابل قدرت سخت‌افزاری ضعیف‌تر می‌بیند، در حالی که سوریه قدرت را صرفاً سخت‌افزاری نمی‌داند و به محدودیت‌های آن نیز به عنوان ضعف توجه دارد. در واقع، دوگانگی بین سوریه و اسرائیل، برخاسته از شکاف بین رویکرد واقع‌گرایی و آرمان‌گرایی است که سوریه با داشتن نگرش‌های ایدئولوژیک و تأثیرپذیری از متحدین خویش سازنده‌گرایی را نیز بر آن افزوده است. یعنی، در حالی که خاک سوریه در اشغال ارتش اسرائیل قرار دارد، حاضر به پذیرش شروط اسرائیل برای عقب‌نشینی از جولان نیست و به جای هزینه‌دادن، با اصرار بر مواضع خود، ضمن افزودن بر مشروعیت داخلی، خروج از انزوای

سیاسی و تقویت روابط خویش با ترکیه و تجدید روابط با اروپا و تلطیف روابط با آمریکا را دنبال می‌کند.

مذاکرات بین سوریه و اسرائیل، تکرار مجدد مذاکراتی است که با کنفرانس مادرید، به صورت دوجانبه و چندجانبه بین کشورها و رهبران عرب شرکت‌کننده در کنفرانس با رهبران اسرائیل آغاز شد و پس از حدود یک دهه، بین سوریه و اسرائیل شکست خورد و قطع شد. در این مذاکرات، تمامی خواسته‌ها و دیدگاه‌های دو طرف با میانجی‌گری آمریکا به اطلاع طرف دیگر رسید و حافظ اسد نشان داد نمی‌تواند شریک قابل اعتمادی در رهبران اسرائیل بیابد و مذاکرات را بر اساس منافع مرضی‌الطرفین دنبال کند. اسرائیل برای بازگرداندن زمین‌های سوریه و دستیابی به صلح عجله‌ای ندارد و هزینه‌ای که از سوریه مطالبه می‌شود، خارج از حد قابل قبول مردم سوریه است. سوریه و اسرائیل نتوانستند برای چگونگی استقرار نیروها در مناطق مجاور جولان به توافق برسند و در نحوه تقسیم و وسعت سرزمین‌های غیرنظامی و مناطق دارای تحدید سلاح توافق کنند. مرز سوریه در مجاورت دریاچه طبریا، وجود پارک صلح، عرض این پارک و حاکمیت بر آن، مورد توافق قرار نگرفت و طرفین بر سر نحوه نظارت و مراقبت نیروهای طرف مقابل، به توافق نرسیدند. نحوه عادی‌سازی روابط و سطح آن نیز قابل توافق نبود و در یک کلام، مذاکرات سوریه و اسرائیل مصداق برد یک طرف و باخت طرف دیگر بود.

هرچند در دور مذاکرات ترکیه، مواضع طرفین به طور واضح اعلام نشد و نگرانی احتمالی متحدین سوریه از این پنهان‌کاری قابل درک و مشروع است و آلودگی به ویروس تکروی و پنهان‌کاری، تزلزل در اتحاد را عادی و هریک از متحدین را به پیگیری منافع خود و به حراج گذاردن منافع همکاری تشویق می‌کند، ولی روند مذاکرات ترکیه، طرح مطالب میان هر دور از مذاکرات، تأخیرهای پیش‌آمده در مذاکرات و عدم تحقق وعده‌های داده‌شده، گویای آن است که آنچه در پشت میز مذاکره گفته می‌شد، بسیار ابتدایی و روند مذاکرات بسیار کندتر از آن بود که ادعا می‌شد و دلیل آن نیز عدم تغییر معنادار اوضاع و احوال و دیدگاه‌ها و کم‌نشدن فاصله بین طرفین بود.

سوریه و اسرائیل، دور جدید مذاکرات خود را با اهداف خاص خویش آغاز کردند. سوریه از یک سو بازگشت جولان را حق مسلم خود می‌داند و از سوی دیگر، با این مذاکرات خود را از انزوا خواهد رهانید. از سوی دیگر، اولمرت کلید بحران کاهش فشارهای داخلی پس از شکست در نبرد سال ۲۰۰۶ و افزایش مشروعیت خویش را در مذاکره با سوریه و ایجاد شکاف در جبهه دشمنان می‌داند. ترکیه نیز به دنبال ارتقاء سطح و جایگاه منطقه‌ای خود است.

مذاکرات سوریه و اسرائیل، روندی چرخشی و ادواری داشته است. در طی این مراحل، تکرارپذیری در کنار فرصت‌طلبی‌های ناهم‌زمان هریک از طرفین، آن را پیش از آنکه به سمت سلم و آشتی سوق دهد، به تعریف کلاوزویتسی صلح و جنگ نزدیک می‌کند. دولت سوریه که از هر تلاش مشروعی برای بازگشت سرزمین اشغال‌شده‌اش استفاده می‌کند، اطمینان دارد اسرائیل، جولان را به قیمت تمامیت هویت سوریه، به آن خواهد فروخت. هزینه‌ای که سوریه در پرداخت آن تأمل بسیار خواهد کرد، به ویژه آنکه روزه‌روز محور متحدین سوریه تقویت شده‌اند و رهبری جوان سوریه، هوشیاری و بردباری حافظ اسد را به ارث برده است. با توجه به آنچه مورد مورد اشاره قرار گرفت، تأثیر پیچیدگی‌ها بر مذاکرات سوریه و اسرائیل غیرقابل اغماض است و عوامل متداخل مانع از آن است که مبانی و حقوق مورد نظر طرفین بر یکدیگر قابل انطباق باشد. این دور از مذاکرات، موجب شد سوریه بار دیگر چهره صلح‌جوی خود را نشان دهد و در حصار انزوایی که پس از قتل رفیق حریری دچار آن شده بود، شکافی بزرگ ایجاد کند و اثبات نماید که اسرائیل شریکی غیر قابل اعتماد در مذاکرات است و با او نمی‌توان به فرمول برد-برد دست یافت. پایان مذاکرات و شکست حمله به غزه، خودباوری جنگجویان جبهه شمالی را در حالی تقویت کرد که اولمرت نتوانست با این مذاکرات رخنه‌ای در جبهه مدافعین حقوق آوارگان فلسطینی وارد کند و تشست و عدم اجماع رهبران اسرائیلی در مذاکرات سابقه‌ای غیرقابل فراموشی نسبت به ضعف پایبندی آنها نسبت به توافقات صلح ایجاد کرد.

یادداشت‌ها

۱. عرفه، جمال محمد، ۲۰۰۴/۱۰/۱۱، تفجیرات طابا تفتح الملفات المصرية الإسرائيلية، www.Islam online.net
2. www.jewishvirtuallibrary.org Separation of force Agreement Between Israel and Syria. May 31, 1974.
3. www.un.org
۴. حسین، خلیل، وثائق مؤتمر، المركز اللبناني بحوث و التوثيق والاعلام، بیروت، ۱۹۹۲، ص ۶- ۱۷۵.
۵. همانجا، ص ۸۳
۶. همانجا، ص ۲۹-۳۰
۷. غانم، حافظ، مبادئ القانون الدولي العام، القاهرة، ۱۹۶۱، ص ۹- ۵۳۷
۸. راس، دنيس، السلام المفقود. خفايا الصراع حول سلام الشرق الاوسط. ترجمه عمر الايوبى و سامى كعكى، دارالكتب العربى، لبنان، بیروت، ۲۰۰۵، ص ۵۱.
۹. همانجا، ص ۵۲
10. www.un.org
۱۱. راس، پیشین، ص ۵۲
۱۲. همانجا، ص ۵۳
۱۳. همانجا، ص ۵۲
۱۴. همانجا، ص ۵۴
۱۵. حسین، پیشین، ص ۴۷
۱۶. همانجا، ص ۳۹
۱۷. همانجا، ص ۵۰
۱۸. همانجا، ص ۲۲۶
19. meria.idc.ac.il/journal/1999/issue4/jv3n4a6.htm
۲۰. حسین، پیشین، ص ۸۹
21. meria.idc.ac.il/journal/1999/issue4/jv3n4a6.html
۲۲. حسین، پیشین، صص ۲۳۴-۲۳۵
۲۳. همانجا، صص ۲۳۷-۲۳۹
۲۴. همانجا، ص ۱۲۰

٢٥. راس، پیشین، ص ١٥٨
٢٦. البقاعی، مرج. ٢٠/ تموز / ٢٠٠٧. وديعة رابين أم «وديعة» الأسد؟ النداء: www.damdec.org
٢٧. راس، پیشین، ص ١٦٤
٢٨. همانجا، ص ٢٠١
٢٩. أبوستة، سلمان، «أى حدود بين سورية و فلسطين و اسرائيل»، *روزنامه الحياه*، ٢٠ مه ١٩٩٩ www.vovcongress.com
٣٠. راس، پیشین، ص ٢٠٣
٣١. همانجا، ص ٦٥٠
٣٢. همانجا، ص ٦٥٠
٣٣. «المفاوضات بين اسرائيل و سوريا فى عهد نتياهو» (الوثائق السريه)، www.fateh.net
٣٤. راس، پیشین، ص ٦٣٣
٣٥. همانجا، ص ٦٤٥
٣٦. همانجا، ص ٦٨٣
٣٧. همانجا، ص ٦٩٧
٣٨. همانجا، ص ٦٩٧
٣٩. همانجا، ص ٦٩٧
٤٠. همانجا، ص ٦٩٧
٤١. همانجا، ص ٦٩٦
٤٢. همانجا، ص ٦٦٩
٤٣. همانجا، ص ٦٥٥
٤٤. همانجا، ص ٦٦٨
٤٥. همانجا، ص ٦٦٨
٤٦. همانجا، ص ٦٧٠
٤٧. همانجا، ص ٧٣٠
٤٨. همانجا، ص ٧٢٠
٤٩. همانجا، ص ٧٠٤
٥٠. همانجا، ص ٧٣٢
٥١. همانجا، ص ٣٢١
٥٢. همانجا، ص ٢١٤
٥٣. همانجا، ص ٧٣٠

٥٤. همانجا، ص ٧٠٣
٥٥. سرلشگر جمال مظلوم، «المفاوضات السورية الاسرائيلية. عود على بدء»/العربية، ٢٦ مه ٢٠٠٨
٥٦. راس، پيشين، ص ٦٦٨
٥٧. همانجا، ص ٢٣٣
٥٨. همانجا، ص ٧٢١
٥٩. همانجا، ص ٧٣٤
٦٠. همانجا، ص ٧٢١
٦١. همانجا، صص ٧٣٨-٧٣٠
٦٢. حسين، پيشين، صص ١٠٣-١٠٤
٦٣. لبنان - روزنامه المستقبل، ٢٠٠٨/٦/١٨، www.almostaqbal.com
٦٤. همانجا، ٢٢ و ٢٣ / ٢٠٠٨/٥
٦٥. همانجا، ٢٤ مه ٢٠٠٨
٦٦. العربية، المفاوضات السورية الاسرائيلية.. عود على بدء (٢٦/٥/٢٠٠٨ www.thisisyyvia.net)
٦٧. المستقبل، پيشين، ٢٠٠٨/٦/٢
٦٨. همانجا، ٢٥/٥/٢٠٠٨
٦٩. همان.
٧٠. همانجا، ٢٠٠٨/٦/١٧
٧١. همانجا، ٢٠/٦/٨٠٠٢
٧٢. همانجا، ١/٧/٢٠٠٨
٧٣. همانجا، ٣/٧/٢٠٠٨
٧٤. همانجا، ٤/٧/٢٠٠٨
٧٥. همانجا، ٥/٧/٢٠٠٨
٧٦. همانجا، ٧/٧/٢٠٠٨
٧٧. همانجا، ١١/٢/٢٠٠٨
٧٨. همانجا، ١٤/٧/٢٠٠٨
٧٩. همانجا، ٢٨/٨/٢٠٠٨
٨٠. همانجا، ٣٠ اوت ٢٠٠٨
٨١. همانجا، ٣١ تموز ٢٠٠٨
٨٢. همانجا، ٥ اوت ٢٠٠٨
٨٣. همانجا، ٦ اوت ٢٠٠٨

٨٤. همانجا، ١٢ اوت ٢٠٠٨
٨٥. همانجا، ١٨ اوت ٢٠٠٨
٨٦. همانجا، ٢٤ اوت ٢٠٠٨
٨٧. همانجا، ٢٩ اوت ٢٠٠٨
٨٨. همانجا، ٣٠ اوت ٢٠٠٨
٨٩. همانجا، ٢٩ اوت ٢٠٠٨
٩٠. همانجا، ٢ سپتامبر ٢٠٠٨
91. www.middle east online.com 2008/9/4
٩٢. همانجا، پیشین، ٢٠٠٨/٩/٧
93. www .radiosawa.com 2008/9/4
٩٤. المستقبل، پیشین، ٢٠٠٨/٩/٨
٩٥. همانجا، ٢٠٠٨/٩/١٢
٩٦. همانجا، ٥ و ٢٠٠٨/٩/٧
97. middle east online 2008/9/4
٩٨. المستقبل. ٢٠٠٨/٩/٥
٩٩. تأجيل الجولة الخامسة من المحادثات السورية الإسرائيلية بسبب الوضع الداخلي في إسرائيل، ٢٠٠٨/٩/٤. (radio sawa)
١٠٠. المستقبل، پیشین، ٢٠٠٨/٩/١٨
١٠١. همانجا، ٢٠٠٨/٩/٢٠
١٠٢. همانجا، ٢٠٠٨/٩/٢٤
١٠٣. همانجا، ٢٠٠٨/٩/٢٠
١٠٤. همانجا، ٢٠٠٨/٩/٢٦
105. www.Sada Soria.com. 2008/12/24
١٠٦. السفير، پیشین، ٢٠٠٤/١٢/٢٤

سازمان جهانی تجارت و مسأله منطقه گرایی در اپک

تاریخ دریافت: ۱۳۸۷/۱۱/۱۸

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۸/۱/۲۵

عبداله قنبرلو*

چکیده

نحوه تعامل چندجانبه گرایی حاکم بر گات / سازمان جهانی تجارت و منطقه گرایی حاکم بر گروه بندی های ترجیحی، یکی از مسایل مهم و پیچیده عرصه تجارت بین الملل است. در حالی که چندجانبه گرایی بر عدم تبعیض (با تکیه بر اصول رفتار ملی و ملت کامله الوداد) در تجارت بین الملل تأکید دارد، منطقه گرایی به رفتارهای ترجیحی میل می کند. با این وجود، هر دو به موازات هم رشد کرده اند و اغلب دولت ها از هر دو گزینه در کنار هم استفاده می کنند؛ به خصوص طی یکی دو دهه اخیر که در پی مذاکرات دور اوروگوئه، توافق های گسترده ای به صورت چندجانبه به عمل آمده و سازمان جهانی تجارت جایگزین گات شده، موج نوین و گسترده ای از منطقه گرایی رشد یافته است. با وجود ناهمخوانی هایی که به صورت کلی بین چند جانبه گرایی و منطقه گرایی مطرح است، شرط «بازبودن» می تواند منطقه گرایی را در سازگاری و حتی تکمیل چندجانبه گرایی قرار دهد.

کلیدواژه ها: گات / سازمان جهانی تجارت، عدم تبعیض، چندجانبه گرایی، دور اوروگوئه، گروه بندی های ترجیحی، منطقه گرایی، اتحادیه های گمرکی، حوزه های تجارت آزاد، اپک.

* دکترای روابط بین الملل از دانشگاه تهران، محقق گروه مطالعات بین الملل و عضو هیأت علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال دوازدهم • شماره اول • بهار ۱۳۸۸ • شماره مسلسل ۴۳

مقدمه

طی دهه‌های اخیر، روند آزادسازی تجاری در عرصه بین‌الملل بیش از هر چیز با نام‌های گات و سازمان جهانی تجارت پیوند خورده و این سازمان عظیم بین‌المللی، به عنوان متولی اصلی آزادسازی تجارت بین‌الملل و در عین حال، همسان‌سازی سیاست تجاری دولت‌ها شناخته شده است. در عین حال، روند آزادسازی، اشکال و ابعاد پیچیده‌تری به خود گرفته و آنچه در عمل اتفاق افتاده، متفاوت از تصویر ایده‌آل یکدستی است که تئوری مزیت نسبی نشان می‌دهد. در کنار پیشرفت ایده‌های چندجانبه‌گرایانه یا جهانی‌گرایانه مؤسسات و گردانندگان گات و سازمان جهانی تجارت (از این به بعد به صورت گات / سازمان آورده می‌شود)، شاهد شکل‌گیری و در عین حال عملکرد غالباً موفقیت‌آمیز گروه‌بندی‌های دوطرفه یا چندطرفه منطقه‌ای هستیم که به برقراری توافقی‌هایی متمایز از توافقی‌های جهانی میل دارند. گرایش به ترتیبات تجاری ترجیحی یا منطقه‌گرایی در دوره پس از جنگ جهانی دوم، دو موج عمده داشته است. موج اول در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ اتفاق افتاد و موج دوم از اواسط دهه ۱۹۸۰ شروع شده که با افت و خیزهایی، همچنان جریان دارد. اینکه ایجاد سازگاری و هماهنگی بین چند جانبه‌گرایی و منطقه‌گرایی مستلزم چه پیش‌شرط‌هایی است، سئوالی است که این مقاله تلاش دارد با تمرکز بر مورد اپک به آن پاسخ دهد.

اصول گات / سازمان

سازمان جهانی تجارت که شکل گسترده‌تر و نسبتاً تکامل‌یافته‌تر گات یا موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت است، بر پایه این مفروضه کلیدی شکل گرفته که تجارت عرصه تبادل مزیت‌هاست و چون کشورها مزیت‌های تجاری خاصی دارند (و یا می‌توانند در حوزه‌های خاصی مزیت داشته باشند)، هرچه گستره طرف‌های تجاری افزایش یابد، زمینه مناسب‌تری برای رشد و شکوفایی اقتصادی ملت‌ها فراهم خواهد شد. بنابراین، دولت‌ها برای پیشبرد پروژه رشد و توسعه، لازم است حول یک نهاد جهانی هماهنگ شده و موانع تجارت آزاد را

بردارند. در چنین شرایطی، روابط تجاری کشورها بر پایه مزیت نسبی تعریف می‌شود و صرفه اقتصادی ستاره راهنمای آنها خواهد شد.

در سال‌های بین دو جنگ جهانی اول و دوم، توسعه حمایت‌گرایی و پیدایش رکود بزرگ^۱، زمینه مناسبی برای گرایش دولت‌ها به نهادینه‌سازی تجارت آزاد در عرصه بین‌الملل فراهم ساخت. از این‌رو، پس از جنگ جهانی دوم در سال ۱۹۴۷، نمایندگان بیست و سه کشور که تقریباً ۸۰ درصد تجارت جهان را تحت کنترل داشتند، بر سر گات به توافق رسیدند.^۱ مذاکرات طرف‌های تجاری روبه افزایش موافقت‌نامه گات، به منظور کاهش موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای موجود بر سر تجارت آزاد، تا سال ۱۹۹۱ هشت دور مذاکرات داشتند: ۱. مذاکرات اولیه ژنو ۱۹۴۷؛ ۲. مذاکرات آنسی^۲ ۱۹۴۹؛ ۳. مذاکرات تورکوای^۳ ۵۱ - ۱۹۵۰؛ ۴. مذاکرات ژنو ۱۹۵۶؛ ۵. مذاکرات دیلن^۴ مجدداً در ژنو ۶۲-۱۹۶۰؛ ۶. مذاکرات دورکندی در ژنو بین سال‌های ۶۷-۱۹۶۴؛ ۷. مذاکرات دور توکیو بین سال‌های ۷۹-۱۹۷۳؛ و ۸. مذاکرات دور اوروگوئه بین سال‌های ۹۴-۱۹۸۶.^(۲)

در دور هشتم یا اوروگوئه که به جایگزینی سازمان جهانی تجارت منجر شد، توافق‌های گسترده‌ای میان طرف‌های مذاکره به منظور آزادسازی تجاری به عمل آمد و برای اولین بار حوزه‌های جدیدی چون تجارت خدمات و حقوق مالکیت فکری به توافق‌های گات افزوده شدند. از ۱۹۹۴ تا به حال نیز تلاش‌های مختلفی از جمله در دور دوحه برای گسترش هرچه بیشتر آزادسازی به عمل آمده است.

به طور کلی، هر عضو سازمان جهانی تجارت، موظف به پذیرش امور زیر می‌باشد:

(۱) آزادسازی تجارت خارجی؛

۱-۱. آزادی واردات کلیه محصولات صنعتی و کشاورزی؛

۱-۲. لغو محدودیت بر واردات خدمات؛

۱-۳. حذف حقوق گمرکی بر واردات محصولات صنعتی و کشاورزی؛ و

۱-۴. آزادی صادرات کلیه تولیدات داخلی.

1 . Great Depression

2 . Annecy

3 . Torquay

4 . Dillon

(۲) آزادسازی نرخ کالاها و خدمات همراه با حذف کلیه سوبسیدهای غیرمستقیم؛

(۳) آزادسازی نرخ ارز؛

(۴) آزادسازی نرخ بهره؛

(۵) لغو انحصارات دولتی و خصوصی؛

(۶) جریان آزاد اطلاعات؛

(۷) تخصیص بهینه منابع توسط بازار؛

(۸) جداسازی دو مفهوم اقتصاد و تأمین اجتماعی؛

(۹) ایجاد دولت ناظر به جای دولت عامل.^(۳)

نهاد گات/ سازمان به منظور پیشبرد اهداف خود، چند اصل کلیدی را به عنوان ستاره راهنمای سیاست آزادسازی تجاری دولت‌ها معرفی کرده است. اولین و مهمترین اصل حاکم بر گات / سازمان، «اصل عدم تبعیض»^۱ می‌باشد. اصل عدم تبعیض از دو اصل داخلی و خارجی تشکیل شده است: «اصل رفتار ملی»^۲ و «اصل ملت کامله‌الوداد»^۳.

اصل رفتار ملی به این معناست که دولت‌ها نباید با ترفندهای مختلف غیرتعرفه‌ای به منظور حمایت از تولیدات داخلی به اعمال تبعیض‌های محدودکننده علیه کالاها یا خدمات وارداتی اقدام کنند و لازم است با محصولات وارداتی، مشابه محصولات داخلی رفتار کنند. این اصل به منظور حفاظت از جریان رقابت آزاد بر مبنای مزیت‌ها در نظر گرفته شده است. در حالی که طبق مقررات گات / سازمان، استفاده از تعرفه به عنوان ابزار حمایت از محصولات داخلی تا حدی به رسمیت شناخته شده، در مورد استفاده از ابزارهای غیرتعرفه‌ای، سختگیرانه برخورد می‌شود. ابزارهایی چون مقررات‌سازی یا مالیات‌های داخلی به مثابه عوامل پنهانی تحریف‌کننده تجارت آزاد به شمار می‌آیند که برخی دولت‌ها ممکن است به منظور جبران کاهش یا رفع موانع تعرفه‌ای به کار گیرند. در چارچوب این اصل، دولت‌ها نباید به اتخاذ سیاست‌هایی مبادرت کنند که محصولات وارداتی را نامطلوب‌تر از محصولات داخلی جلوه دهند و به طور غیرمستقیم توان رقابتی آنها را تضعیف کنند. البته در گات، استثنائاتی چون خریدهای دولتی،

1 . non - discrimination

2 . national treatment

3 .most-favourd-nation (MFN)

سوبسیدهای داخلی، حمایت از صنایع نوپا و استلزامات امنیتی مطرحند که استفاده از مکانیزم‌های تبعیض‌آمیز غیرتعرفه‌ای را تا حدی تجویز می‌کنند. با این حال، پس از شکل‌گیری سازمان جهانی تجارت، تلاش شده گستره اصل رفتار ملی افزایش یابد.^(۴)

اصل ملت کامله‌الوداد یا ملت‌های کامله‌الوداد، مکمل اصل رفتار ملی است، به این معنی که دولت‌ها نباید در اعطای امتیازات به شرکای تجاری خود تبعیض قایل شوند. این اصل نیز مشابه اصل رفتار ملی در گات / سازمان به طور اخص در موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت ۱۹۹۴، موافقت‌نامه عمومی تجارت خدمات (گاتس)^۱ و موافقت‌نامه ابعاد تجاری حقوق مالکیت فکری (تریپس)^۲ تصریح شده است. طبق وضعیت ملت کامله‌الوداد – که بعضاً به صورت «روابط تجاری نرمال» عنوان می‌شود –، دولت‌ها به منظور تقویت اصل تجارت آزاد باید هرگونه امتیاز تجاری را که به کشوری خاص داده یا می‌دهند، به سایر طرف‌های تجاری یا اعضای سازمان جهانی تجارت تسری دهند تا امکان رقابت مزیت‌های نسبی برای همگی فراهم شود. گات / سازمان، برای این اصل نیز مثل اصل رفتار ملی استثنائاتی قایل است. حوزه‌های تجارت آزاد^۳، اتحادیه‌های گمرکی^۴، شرایط حمایتی برای کشورهای در حال توسعه، و تجویز برخی حمایت‌های محدود بنا بر استلزامات مربوط به موازنه پرداخت‌ها، برخی مصالح امنیت ملی، و عادلانه‌سازی شرایط تجاری موارد عمده محدودکننده وضعیت ملت کامله‌الوداد می‌باشند. این اصل، کمک می‌کند تضمین شود که واردات با به صرفه‌ترین شرایط اقتصادی انجام شود و مزیت نسبی، تعیین‌کننده شرکای تجاری باشد.^(۵)

در کنار اصل عدم تبعیض، «اصل رفتار متقابل»^۵ مطرح است، به این معنی که امتیازات تجاری باید متقابل باشد و هر کشوری که از منافع صادرات استفاده می‌کند، باید به طرف‌های متقابل نیز این فرصت را بدهد که متقابلاً به آن کشور صادرات داشته باشند. اصل رفتار متقابل، با تضمین تبادل متوازن امتیازات، زمینه مفت‌سواری^۶ تحت اصل بلاشرط ملت کامله‌الوداد را

1 . General Agreement on Trade in Services (GATS)
 2 . Trade-Related Intellectual Property Rights (TRIPs)
 3 . Free Trade Areas (FTAS)
 4 . Customs Unions (CUS)
 5 . Reciprocity
 6 . Free riding

محدود می‌سازد. در ورود کشورهای جدید به گات / سازمان این اصل بسیار مورد تأکید قرار می‌گیرد. کشوری که وارد شبکه تجاری گات / سازمان می‌شود، باید با دسترسی آزاد دیگران به بازارهای خود موافقت کند، هرچند در برخی موارد، مثل کشورهای کمتر توسعه یافته، امکان استفاده محدود و موقتی از برخی سپرهای حمایتی یکجانبه وجود دارد. البته باید در نظر داشت که چون قابلیت‌های صادراتی کشورها برابر نیست، در عمل، قدرت‌های تجاری بزرگ از منافع بیشتری برخوردار می‌شوند. رفتار متقابل ممکن است حالت دقیق یا مبهم داشته باشد. دقیق موقعیتی است که در آن، شرکای معینی در توالی معین به مبادله اقلامی با ارزش‌های هم‌سنگ می‌پردازند، اما در رفتار متقابل مبهم، در مورد هم‌سنگی یا برابری ارزش اقلام، دقت زیادی به عمل نمی‌آید و شرکای هر کشور به صورت گروهی مورد توجه قرار می‌گیرند تا بازیگران مشخص و توالی تبادلات از محدودیت کمتری برخوردار باشند. در حالی که رفتار متقابل مبهم می‌تواند با رویه بی‌قید و شرط ملت کامله‌الوداد همزیستی داشته باشد، در رفتار متقابل دقیق (یا تهاجمی) به رفتار مقید ملت کامله‌الوداد – که در آن اعطای امتیازات به طرف‌های سوم مشروط به گرفتن امتیازات معادل است – گرایش بیشتری وجود دارد. از نظر اقتصاددانان لیبرال، رفتار متقابل مبهم در مقایسه با نوع دقیق پتانسیل بیشتری برای ایجاد همکاری بین‌المللی دارد، چرا که تعیین برابری دقیق ارزش امتیازات متقابل مشکل است.^(۶)

علاوه بر اصول کلیدی عدم تبعیض و رفتار متقابل، اصول دیگری نیز به عنوان مکمل آنها مطرح می‌باشند. اصل «شفافیت»^۱ به این معناست که دولت‌ها مقررات و سیاست‌های مشخصی داشته باشند که در معرض نظارت و کنترل گات / سازمان باشند و هرگونه تغییر در آنها به اطلاع این نهاد بین‌المللی برسد. به عبارت دیگر، دولت‌ها باید به وضوح و صادقانه در چارچوب موازین گات / سازمان عمل کنند و تبعیتشان از موازین مذکور به آسانی تحت نظارت و ارزیابی قرار گیرد. در کنار این اصل، اصل «کنترل تعرفه‌ای» اهمیت می‌یابد. چنان که در بحث مربوط به اصل رفتار ملی اشاره شد، دولت‌ها جز در شرایط استثنایی نمی‌توانند برای جبران کاهش یا رفع موانع تعرفه‌ای از موانع غیرتعرفه‌ای استفاده کنند. به عبارت دیگر، از نظر گات / سازمان راه مناسب و مجاز حمایت از محصولات داخلی، استفاده از ابزار تعرفه است،

1 . transparency

چرا که ابزار شفاف‌تری برای فهم و ارزیابی سیاست تجاری دولتهاست، در حالی که ابزارهایی چون مقررات و مالیات داخلی از وضوح و پیش‌بینی پذیری لازم برخوردار نیستند و تجارت آزاد را به صورت پنهانی، تحریف می‌کنند.^(۷)

در گات / سازمان به موازات افزایش حضور کشورهای کم‌توسعه‌یافته، اصل «توسعه» نیز که حاکی از رفتار ویژه با این کشورهاست، اهمیت یافته و به تبع آن، در راستای کمک به توسعه و به تبع آن افزایش توان رقابتی کشورهای مذکور، امتیازات تجاری ویژه‌ای به آنها اعطا شده است، هرچند این امتیازات در حدی نبوده که رضایت خاطر قابل ملاحظه‌ای برای جهان کم‌توسعه‌یافته به دنبال داشته باشد. امتیازات مشابهی برای کلیه شرکای گات / سازمان اعم از کم‌توسعه‌یافته یا توسعه‌یافته به صورت «تدابیر حفاظتی»^۱ اعطا شده تا در صورت بروز شرایطی چون آسیب دیدن جدی صنایع داخلی به تبع افزایش واردات، اقدام به ایجاد حصارهای تجاری کنند که معمولاً موقتی می‌باشند. قبلاً اشاره شد که طبق توافق‌های گات / سازمان، مشکلاتی چون آسیب‌پذیری صنایع نوپا و معضلات موازنه پرداخت‌ها می‌توانند زمینه‌ساز اقدامات حمایتی موقت باشند. برخی شرایط دیگر مثل استثنائات عمومی، امنیت ملی و مذاکرات مجدد تعرفه‌ای، زمینه‌ساز حمایت‌های دائمی می‌باشند. همچنین، برخی اقدامات تجاری احتمالی شامل دامپینگ و سوبسیدهای تحریف‌کننده تجارت، این امکان را به طرف‌های مقابل می‌دهند که متقابلاً به اقدامات ضد دامپینگ^۲ (در برابر دامپینگ) و جبران‌کننده^۳ (در برابر سوبسیدهای تحریف‌ساز) دست یازند.^(۸)

مجموع امتیازات فوق‌الذکر، بر این اساس تدارک دیده شده‌اند که تجارت آزاد، جریان عادلانه‌تری داشته باشد، به گونه‌ای که ضمن کمک به رشد کشورهای کم‌توسعه‌یافته (در چارچوب اصل توسعه)، از بروز اختلالات مخرب (در چارچوب اصل تدابیر حفاظتی) برای کلیه شرکای فعال در چارچوب گات / سازمان جلوگیری شود.

اصول به هم پیوسته، هم‌پوشان و مکملی که به آنها پرداخته شد، مجموعاً در پی تثبیت یک شبکه تجاری جهانی با مقررات و قواعد جهانی هستند. گات / سازمان، خواهان نسخه واحدی

1 . safeguards

2 . antidumping duties

3 . countervailing duties

برای تجارت بین‌الملل در عرصه جهانی است، هرچند در این نسخه واحد برخی ملاحظات کثرت‌گرایانه تجویز شده است. با این حال، ملاحظات کثرت‌گرایانه این نهاد نیز در نهایت، با هدف پیشبرد مؤثر چندجانبه‌گرایی در نظر گرفته شده‌اند. رشد گروه‌بندی‌های ترجیحی یا منطقه‌گرایی، برآیند عمده‌ای از تجویز کثرت‌گرایی است، هرچند در مورد اینکه این گروه‌بندی‌ها در نهایت به تثبیت چندجانبه‌گرایی تجاری در شبکه واحد جهانی کمک می‌کنند یا نه، نمی‌توان با قاطعیت اظهار نظر کرد.

ترتیبات تجاری ترجیحی

چنانکه قبلاً اشاره گردید، گات / سازمان با وجود تأکیدی که بر اصل عدم تبعیض و بالاخص، اصل ملت کامله‌الوداد داشته، طبق ماده ۲۴ گات، ماده ۵ گاتس، و همچنین، شرط تواناسازی^۱ (تصمیم ۱۹۷۹ شورای گات در مورد رفتار افتراقی و مساعدتر^۲)، ترتیبات تجاری ترجیحی را مجاز کرده است. طبق ماده ۲۴ گات، دو شکل از چنین ترتیباتی مجاز می‌باشند: حوزه‌های تجارت آزاد و اتحادیه‌های گمرکی. در حوزه‌های تجارت آزاد، طرف‌های تجاری یا اعضای یک مجموعه منطقه‌ای با وجود برخی سیاست‌های تجاری واحد، در اعمال سیاست‌های تجاری خاص خود در قبال کشورهای خارج از مجموعه آزادی دارند، اما در اتحادیه‌های گمرکی، اعمال سیاست تجاری مشترک به ویژه در امر تعرفه‌ها، در قبال طرف‌های بیرونی ضرورت دارد. در ماده ۲۴ گات، به رغم اینکه دو گروه‌بندی مذکور مجاز به حساب آمده‌اند، اما تصریح شده است که به طور متوسط، موانع تجاری نباید در برابر کشورهای خارج از ترتیبات ترجیحی افزایش یابند. به عبارت روشن‌تر، موانع تجاری کشورهای درون گروه‌بندی‌ها در قبال کشورهای بیرونی – که در قالب گات / سازمان تعهدات مشترک دارند – نباید «بالا تر یا محدودکننده‌تر» باشند.^(۹) البته، لازم به توضیح است که در عمل، نفوذ گات / سازمان برای تضمین چنین تعهداتی توسط مجموعه‌های ترجیحی بسیار ناچیز است و آزادی عمل این مجموعه‌ها بیشتر از آن سطحی است که تجویز شده است.

1 . Enabling Claus

2 . GATT Council on Differential and More Favourable Treatment

موج اول منطقه‌گرایی در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ اتفاق افتاد که کانون آن اروپا بود. تشکیل «اجتماع اقتصادی اروپا»^۱ در ۱۹۵۷ و «انجمن تجارت آزاد اروپا»^۲ در ۱۹۶۰، عمده‌ترین برآیند اولین موج منطقه‌گرایی می‌باشند. گرایش به ترتیبات تجاری متمایز در اروپا، باعث شد در آمریکای لاتین و حتی آفریقا کشورهای کمتر توسعه‌یافته نیز به سمت ایجاد چنین ترتیباتی پیش بروند. با این حال، در اوایل دهه ۱۹۷۰، آشکار شد که موج اول گروه‌بندی‌های ترجیحی جز در اروپا عملکرد موفقیت‌آمیزی نداشت. برای این ناکامی، دو علت اساسی مطرح است: اول اینکه بنیه اقتصادی کشورهای کمتر توسعه‌یافته بالاخص در عرصه صنعت بسیار ضعیف بود، به گونه‌ای که امکان تشکیل گروه‌بندی ترجیحی کارآمد برای آنها مقدور نبود؛ و دوم اینکه ایالات متحده در مقام هژمون جهانی، قویاً از چندجانبه‌گرایی در قالب نوعی شبکه جهانی حمایت می‌کرد. در این دوره، آمریکا غالباً از ترتیبات تجاری منطقه‌ای حمایت نمی‌کرد و حمایت آن از اروپایی‌ها نیز عمدتاً با انگیزه‌های سیاسی - امنیتی صورت می‌گرفت. (۱۰)

اما موج دوم منطقه‌گرایی یا منطقه‌گرایی نوین که از اواسط دهه ۱۹۸۰ شروع و در دهه ۱۹۹۰ تشدید شد، روند روبه رشد و موفق‌تری داشته است. در این دوره، علاوه بر توسعه بی‌سابقه همگرایی منطقه‌ای در اروپا، مناطق دیگری از جمله آسیا و قاره آمریکا نیز با رشد سریع گروه‌بندی‌های منطقه‌ای مواجه بوده است. البته، این گروه‌بندی‌ها صرفاً به امر تجارت محدود نبوده، هرچند محوریت نقش تجارت را در آنها نمی‌توان انکار کرد. این روند در حالی جریان داشته است که در دور اوروگوئه مذاکرات گات، توافق‌های گسترده‌ای در امر چندجانبه‌گرایی صورت گرفت. حتی خود ایالات متحده که در دوره جنگ سرد مروج اصلی چندجانبه‌گرایی بود، در دوره اخیر به یکی از طرفداران و فعالان اصلی توسعه ترتیبات منطقه‌ای تبدیل شده و سعی دارد تعهدات چندجانبه آزاد و ترجیحی خود را در قالبی منسجم پی‌گیری کند.

منطقه‌گرایی نوین در مقایسه با منطقه‌گرایی سابق، چند ویژگی متمایز عمده دارد:

1 . European Economic Community
2 . European Free Trade Association

(۱) منطقه‌گرایی قدیم در بستر بین‌المللی دوقطبی دوره جنگ سرد قوام یافت، در حالی که منطقه‌گرایی نوین در شرایطی رشد می‌یابد که جهان به لحاظ اقتصادی چندقطبی است و قدرت‌های بزرگ مثل گذشته به امنیتی‌کردن فضای بین‌المللی تمایل ندارند.

(۲) در حالی که منطقه‌گرایی قدیم جریانی هدایت‌شده از بالا (توسط قدرت‌های برتر) بود، منطقه‌گرایی نوین روند خودجوش‌تری دارد و دولت‌های ملحق در شکل‌های منطقه‌ای به تقویت آنها علاقه‌مند می‌باشند. نه تنها خود دولت‌های تشکیل دهنده ترتیبات جدید، بلکه سایر بازیگران نیز در تشکیل و قوام آنها نقش چشمگیری دارند.

(۳) منطقه‌گرایی قدیم شکل درون‌گرا و حمایت‌گرایانه‌تری داشت، در حالی که منطقه‌گرایی جدید عمدتاً حالت «باز» دارد و با اقتصاد به هم وابسته جهانی سازگارتر است.

(۴) برخلاف منطقه‌گرایی قدیم که شکل تخصصی‌تری داشته و گروه‌بندی‌های اقتصادی اساساً بر کارکردهای اقتصادی تمرکز داشتند، منطقه‌گرایی جدید چندبعدی‌تر است و سعی می‌شود در کنار اهداف اقتصادی، اهداف دیگری در عرصه‌های مختلف اجتماعی، سیاسی، امنیتی یا زیست‌محیطی پی‌گیری شود.

(۵) در شکل‌گیری ترتیبات منطقه‌ای قدیم، صرفاً دولت‌های حاکم دخیل بودند و منتفع اصلی نیز آنها به شمار می‌آمدند، اما در ترتیبات جدید، نقش بازیگران غیردولتی نیز بسیار پررنگ شده و با توجه به تشدید فرایند جهانی‌شدن، شکل‌های منطقه‌ای بخشی از ساختار در حال تحول جهانی به شمار می‌آیند که در آن، بازیگران غیردولتی در کم و کیف تحولات بسیار دخیل و ذی‌نفعند. (۱۱)

طی یکی دو دهه اخیر، با وجود اینکه مفاهیمی چون جهانی‌شدن، جهانی‌گرایی، چندجانبه‌گرایی و نظم جهانی در ادبیات اقتصاد سیاسی بین‌الملل رایج شده و همچنین، با وجود تحولاتی که در پی مذاکرات دور اوروگوئه اتفاق افتاده، امواج نوین ترتیبات منطقه‌ای نیز به حرکت درآمده‌اند. در اروپا، «اتحادیه اروپا» شکل گرفته است که بزرگترین و موفق‌ترین گروه‌بندی منطقه‌ای در جهان به شمار می‌آید. در آغاز دهه ۱۹۹۰ که هنوز روند مذاکرات دور اوروگوئه در جریان بود، طرح‌های مختلف مربوط به همگرایی اقتصادی اروپا، از جمله قانون

اروپای واحد^۱ به منظور ایجاد بازار یکپارچه واحد^۲ و توافق‌های پیمان ماستریخت^۳، برای ناظران بسیار جالب توجه بود. قانون اروپای واحد و در چارچوب آن، طرح بازار یکپارچه واحد، سه هدف اساسی داشت:

۱. رفع نهادی مقررات داخلی کشورها به منظور ایجاد بازار مشترک که تضمین‌کننده نقل و انتقال آزاد سرمایه، کالاها، خدمات، و نیروی کار میان اعضا باشد.

۲. توسعه ارگان‌های فوق ملی به صورت ابزارهای تصمیم‌گیری (با رأی اکثریت کیفی) برای اقدامات لازم جهت تضمین کارکرد مناسب آن بازار.

۳. تعهد به توسعه سیاست‌هایی برای کاهش عدم توازن منطقه‌ای و افزایش یکپارچگی اقتصادی - اجتماعی در درون و بین اعضای اجتماع اروپا (۱۲)

اعضای اجتماع اروپا، قانون اروپای واحد (۱۹۸۶) را در شرایطی تصویب کردند که طی یک‌ونیم دهه گذشته، به خاطر بحران‌های نفتی و نیز تحریف‌های تجاری نشأت‌گرفته از مالیات‌بندی‌های افتراقی، کنترل‌های مرزی، سوبسیدهای داخلی و سایر موانع داخلی، دسترسی به بازار در درون این تشکل منطقه‌ای، نرخ رشد اقتصادی اعضا کند شده بود. قانون مذکور، به این خاطر تصویب شد که فرایند آزادسازی در بازار داخلی را تا پایان ۱۹۹۲ کامل کند. در پیمان مربوط به اتحادیه اروپا (پیمان ماستریخت)، که از نوامبر ۱۹۹۳ اجرایی شد، پیوندهای اعضا عمق بیشتری یافت و در کنار بازار واحد، اهداف دیگری شامل وحدت پولی، سیاست خارجی و امنیتی مشترک، شهروندی مشترک و همکاری در امور اجتماعی و قضایی پی‌گیری شد. (۱۳) اتحادیه اروپا، با وجود برخی مشکلات، در تعمیق همگرایی منطقه‌ای، به ویژه در امر تجارت، عملکرد موفقیت‌آمیزی داشته است.

در آمریکای شمالی، طی دو دهه اخیر، عملکرد موافقت‌نامه تجارت آزاد کانادا - ایالات متحده و مهم‌تر از آن موافقت‌نامه تجارت آزاد آمریکای شمالی (نفتا)^۴، قابل توجه بوده است. اگر چه جایگاه محوری ایالات متحده در نفتا آشکار است، اما در شکل‌گیری آن، کانادا و به ویژه مکزیک نیز نقش چشم‌گیری داشتند. البته، روابط تجاری این سه کشور قبلاً نیز گسترده

1 . Single European Act

2 . Single Integrated Market

3 . Maastricht Treaty

4 . North American Free Trade Agreement (NAFTA)

بود. از اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰، عزم و اراده جدی‌تری میان سران سه همسایه، به منظور توسعه نهادمند آزادسازی تجارت ایجاد شد. به علاوه، در سال ۱۹۹۴، دولت آمریکا با دعوت از نمایندگان سی‌وسه کشور دیگر نیمکره غربی، ایده گسترش نفتا به کل قاره آمریکا را مطرح کرد که قرار دهه آتی در قالب حوزه تجارت آزاد آمریکا^۱ اجرایی شود. توافقاتی که مربوط به گروه‌بندی‌های تجاری منطقه‌ای در قاره آمریکا، فراتر از نفتاست. بازار مشترک جنوب یا مرکوسور^۲ (متشکل از برزیل، آرژانتین، پاراگوئه و اوروگوئه)، نمونه قابل توجه دیگری است که از زمان تشکیل در ۱۹۹۱، عملکرد موفقیت‌آمیزی داشته است.

در تشکیل نفتا و طرح توسعه آن، نقش ایالات متحده جالب‌تر به نظر می‌رسد. این کشور، از زمان شکل‌گیری گات تا آن برهه، همواره تعهد قوی خود را به چندجانبه‌گرایی جهانی نشان داده بود. حتی در زمان انجام مذاکرات مربوط به موافقت تجارت آزاد با کانادا و سپس نفتا، مذاکرات دور اوروگوئه در جریان بود. در تبیین این قضیه، چند نکته قابل توجه است. اول اینکه، مذاکرات دور اوروگوئه بعضاً با اختلالات و گسست‌هایی مواجه بود که انگیزه‌های منطقه‌گرایی در آمریکا را تقویت می‌کرد. در آن زمان، قدرت‌های اقتصادی دیگر، به ویژه اروپا و ژاپن، در روند مذاکرات دور اوروگوئه با آمریکا اختلاف داشتند. به ویژه، اروپایی‌ها که وارد موج جدیدی از همگرایی منطقه‌ای شده بودند، در تحریک آمریکا نقش مهمی داشتند. نکته دوم اینکه، پس از افول هژمونی آمریکا در این کشور، این دیدگاه تقویت شده بود که ضرورتی برای تعهد صرف به چندجانبه‌گرایی وجود ندارد و می‌توان در کنار آن، وارد توافقاتی که ترجیحی شد. نکته سوم اینکه، کانادا و مکزیک، شرکای تجاری بزرگ آمریکا بودند و چون این دو کشور تمایل فراوانی به انعقاد موافقت‌نامه تجارت آزاد با آمریکا داشتند، ایجاد یک توافق منطقه‌ای می‌توانست برای هر سه طرف مثمر ثمر باشد. در نهایت اینکه، آمریکا در پی تسهیل مقررات کانادا و مکزیک در مورد سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و منابع طبیعی بود و متقابلاً تمایل داشت گشایش بیشتری در بازارهای خود به منظور جذب کالاهای آن دو کشور ایجاد کند. (۱۴)

1 . Free Trade Area of the Americas (FTAA)

2 . Mercosur

کانون دیگر گروه‌بندی ترجیحی، طی دو دهه اخیر، آسیای شرقی بوده است. اولین گروه‌بندی قابل توجه در این منطقه، انجمن ملل آسیای جنوب شرقی (آسه آن) است که در سال ۱۹۶۷ توسط کشورهای اندونزی، مالزی، فیلیپین، سنگاپور و تایلند با هدف ارتقاء صلح، ثبات و رشد اقتصادی منطقه تشکیل شد. اعضای این سازمان در سال ۱۹۷۷، موافقت‌نامه ترتیبات تجاری ترجیحی را امضا کردند که تجویزکننده رفتار ترجیحی برای اقدامات تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای در برابر واردات برخی اقلام مشخص بود، هرچند تأثیر آن بر رونق روابط تجاری میان اعضای آسه آن ناچیز بود. از آغاز دهه ۱۹۹۰، اراده جدی‌تری برای تقویت همگرایی تجاری در آسه آن ایجاد شد. در ژانویه ۱۹۹۱، کشورهای آسه آن بر سر ایجاد حوزه تجارت آزاد آسه آن توافق کردند که قرار شد تا سال ۲۰۰۸ اجرایی گردد. (۱۵) در مجموع، با توجه به توافقاتی اخیر در چارچوب آسه آن، به نظر می‌رسد روند منطقه‌گرایی در این سازمان طی دو دهه اخیر، در مقایسه با گذشته سیر کارآمدتری داشته است.

از پایان دهه ۱۹۸۰، گروه‌بندی گسترده دیگری با مشارکت کشورهای حوزه اقیانوس آرام با مشارکت کشورهایی از قاره آمریکا (از جمله خود ایالات متحده)، اقیانوسیه و آسیای شرقی تشکیل شد که به گردهم‌آیی همکاری اقتصادی آسیا - پاسیفیک (اپک)^۱ موسوم است. این سازمان، در حال حاضر، بیش از بیست عضو دارد. یکی از ویژگی‌های برجسته اپک، تنوع اعضای آن است؛ به گونه‌ای که کشورهایی چون ایالات متحده، ژاپن، روسیه و چین را در یک تشکل گردهم آورده است. اپک بر منطقه‌گرایی باز تأکید دارد و با توجه به گستردگی‌اش، بیشتر به عنوان گروه‌بندی فرمانطقه‌ای شناخته می‌شود. اپک در پی ایجاد شبکه تجارت و سرمایه‌گذاری آزاد و باز است و تلاش برای کاهش تعرفه و موانع غیرتعرفه‌ای در حوزه آسیا - پاسیفیک، از برنامه‌های کلیدی آن می‌باشد. اعضای اپک با برخورداری از حدود ۴۱ درصد جمعیت جهان، تقریباً ۴۹ درصد تجارت جهان را در اختیار دارند و حدود ۵۶ درصد تولید ناخالص داخلی جهان را تولید می‌کنند. (۱۶) بر اساس توافقی که در نشست سران اپک در بوگور اندونزی (۱۹۹۴) به عمل آمد، قرار شد برنامه ایجاد حوزه تجارت و سرمایه‌گذاری آزاد و باز برای کشورهای توسعه‌یافته تا سال ۲۰۱۰ و برای کشورهای کمتر توسعه‌یافته تا سال

1 . Asia – Pacific Economic Cooperation Forum (APEC)

۲۰۲۰ عملی شود. با این وجود، اشکالاتی که در زمینه‌هایی چون نحوه آزادسازی، به ویژه در امور خدمات و محصولات کشاورزی و همچنین چگونگی تمایز کشورهای توسعه‌یافته از کشورهای کمتر توسعه‌یافته پیش آمده، کار این سازمان را پیچیده‌تر می‌سازد. ملاحظات و منافع متنوع اعضا، سرعت پیشرفت برنامه‌های اپک را بسیار کند می‌سازد. (۱۷)

موارد فوق، نمونه‌های عمده‌ای از ترتیبات منطقه‌ای طی دو دهه اخیر است. موارد گرایش به گروه‌بندی‌های منطقه‌ای، به خصوص در کشورهای کمتر توسعه‌یافته، فراتر از این مثال‌هاست. بسیاری از تشکلهای تجاری، شکل دوجانبه دارند. برخی از آنها با گذشت زمان تضعیف می‌شوند و برخی دیگر نیز تقویت شده و ممکن است طرف‌های تجاری جدیدی به خود بپذیرند. توافق‌های دوجانبه متعددی وجود دارند که طرف‌های تجاری آنها، به لحاظ جغرافیایی، فاصله بسیاری از یکدیگر دارند. به عنوان مثال، ایالات متحده در مقام کشوری که اخیراً گرایش زیادی به توسعه موافقت‌نامه‌های تجارت آزاد داشته، از دسامبر ۲۰۰۱ با اردن، از ژانویه ۲۰۰۴ با سنگاپور و شیلی، از ژانویه ۲۰۰۵ با استرالیا، و از ژانویه ۲۰۰۶ با مراکش و بحرین، اقدام به اجرای موافقت‌نامه‌های تجارت آزاد کرده است. (۱۸) از این‌رو، در منطقه‌گرایی به مفهوم تجاری، همجواری جغرافیایی رکن اجتناب‌ناپذیر نیست، هرچند نزدیکی جغرافیایی می‌تواند شرایط مناسب‌تری برای برقراری ترتیبات تجاری فراهم سازد و در عمل نیز بسیاری توافق‌های تجاری ترجیحی، بین دولت‌هایی شکل گرفته که در منطقه جغرافیایی واحدی هستند.

منطقه‌گرایی به مثابه مکمل چندجانبه‌گرایی

در مورد اینکه چه ارتباطی میان منطقه‌گرایی و چندجانبه‌گرایی وجود دارد، استدلال‌های متعارضی مطرح گردیده است. در حالی که اصل کلیدی حاکم بر چندجانبه‌گرایی اصل عدم تبعیض می‌باشد، گروه‌بندی‌های منطقه‌ای، اصولاً تشکلهایی متمایز هستند که ترتیبات تجاری ویژه‌ای برای خود دارند. نکته جالب این است که بسیاری کشورها، در حالی وارد ترتیبات منطقه‌ای شده‌اند و از توسعه آن حمایت کرده‌اند که عضو گات / سازمان بوده و به اصول جهانی آن متعهد می‌باشند. قدرت‌های اقتصادی توسعه‌یافته سازمان جهانی تجارت و در رأس

آنها ایالات متحده که گردانندگان اصلی این نهاد جهانی هستند، همگی به نحوی وارد شکل‌های ترجیحی شده‌اند. در اینجا این سوال مطرح می‌شود که چه تأثیر و تأثراتی بین گات / سازمان و گروه‌بندی‌های منطقه‌ای ترجیحی وجود دارد و آیا امکان سازگاری میان تعهدات چندجانبه‌گرایانه و تعهدات ترجیحی وجود دارد؟

برخی با رویکردی بدبینانه، برآنند که اصولاً چندجانبه‌گرایی و منطقه‌گرایی، جریان‌هایی رقیب در سیاست تجاری و سرمایه‌گذاری خارجی هستند. آنها نمی‌توانند همزیستی منسجمی داشته باشند، چرا که چندجانبه‌گرایی در پی توسعه آزادسازی در یک قالب منظم جهانی است، در حالی که منطقه‌گرایی به تقسیم جهان به بلوک‌های تجاری رقیب میل دارد. به عبارت روشن‌تر، منطقه‌گرایی تحریف‌کننده تجارت آزاد و عاری از تبعیض در عرصه جهانی است. هریک از دو گروه‌بندی اتحادیه‌های گمرکی و حوزه‌های تجارت آزاد - که همکاری‌های تجاری منطقه‌ای در قالب آنها از سوی گات / سازمان تجویز گردیده است - به نوعی استعداد تحریف‌زایی دارند. در یک اتحادیه گمرکی که اعضای آن سطح تعرفه مشترکی در قبال طرف‌های بیرونی اعمال می‌کنند، صنایعی که نگران واردات هستند می‌توانند تقاضا کنند تحت عناوینی چون اقدامات ضددامپینگ یا اقدامات خنثی‌کننده (در قالب اقدامات تجاری اقتضایی)^۱ از آنها حمایت به عمل آورند. تجربه اتحادیه اروپا تهدید چنین حمایت‌هایی را نشان داده است. حوزه‌های تجارت آزاد نیز مکانیزم‌های خاصی را برای تحریف تجارت دارند. در حالی که در اتحادیه‌های گمرکی، اقدامات حمایتی اقتضایی آثار تحریف‌زا دارند، در حوزه‌های تجارت آزاد، قواعد مبدأ^۲ مشکل ایجاد می‌کنند. با توجه به اینکه طرف‌های توافق در حوزه‌های تجارت آزاد، تعرفه‌های بیرونی خاص خود را دارند، این حوزه‌ها باید از طریق قواعد مبدأ جریان تجارت آزاد در درون حوزه را تنظیم کنند. در عمل، با توجه به کثرت تولید کالاهایی که بسیاری از اجزای آنها از چند کشور دریافت می‌شوند، اعمال دقیق قواعد مبدأ بسیار مشکل است. شرکت‌هایی که در درون یک حوزه تجارت آزاد فعالند، می‌توانند قواعد مبدأ سخت‌تری

1 . contingent trade actions

2 . rules of origin

را تقاضا کنند که به شکلی از حمایت‌گرایی تجاری در برابر کشورهای بیرونی منجر می‌گردد. (۱۹)

برخی گزارش‌های سالانه سازمان تجارت جهانی، نشان می‌دهد روند توسعه گروه‌بندی‌های ترجیحی، به خصوص پس از تشکیل سازمان جهانی تجارت، حتی برای خود این سازمان نیز نگران‌کننده است. به عنوان مثال در گزارش سالانه ۲۰۰۳، سازمان رشد سریع ابتکارات تجارت منطقه‌ای طی دهه گذشته نسنجیده و عجولانه ارزیابی شده است. در این گزارش، تصریح شده که اعضای سازمان به طور فزاینده‌ای به موافقت‌های تجارت منطقه‌ای، روی می‌آورند و گسترش رژیم‌های پراکنده و نسبتاً پیچیده موافقت‌های تجارت منطقه‌ای با ریسک ناهماهنگی در قواعد و رویه‌های میان خود این موافقت‌ها و همچنین میان موافقت‌های مذکور و شبکه چندجانبه جهانی همراه است. این مسأله می‌تواند به رشد بی‌نظمی‌های مقرراتی، تحریف بازارهای منطقه‌ای و مشکلات اجرایی، به ویژه در صورت هم‌پوشانی موافقت‌ها منجر گردد. طبق گزارش مذکور، اگرچه توافقی‌های منطقه‌ای می‌توانند سیستم تجاری چندجانبه را تکمیل کرده و به تحکیم آن کمک کنند، اما با توجه به ناهمخوانی این توافقی‌ها با اصل کلیدی عدم تبعیض، اثرات عملی آنها بر رشد اقتصادی و آزادسازی تجارت جهانی شفاف نیست. مثبت‌بودن اثرات موافقت‌ها، بستگی به نوع معماری و انتخاب پارامترهای درونی عمده آنها دارد که در اینجا، تعهد طرف‌های موافقت‌های تجارت منطقه‌ای به آزادسازی تجاری با تکیه بر اصل ملت کامله‌الوداد، چه به صورت یکجانبه یا در بستر مذاکرات تجاری چندجانبه، نقش مهمی دارد. با این وجود، گزارش اذعان می‌کند روند کنونی ابتکارات مربوط به همگرایی تجاری منطقه‌ای، آنچنان که باید با روح حاکم بر مقررات سازمان جهانی تجارت سازگار نیست. (۲۰)

گزارش سالانه ۲۰۰۷ سازمان جهانی تجارت نیز از افزایش شدید موافقت‌های منطقه‌ای خبر می‌دهد. بنا بر آمارهای این گزارش، فقط در سال ۲۰۰۶، ۲۷ موافقت‌نامه جدید به اطلاع سازمان جهانی تجارت رسید که از آنها ۱۶ مورد طبق ماده ۲۴ گات و ۱۱ مورد طبق ماده ۵ گاتس منعقد شده‌اند. طبق جمع‌بندی گزارش، تا ۳۱ دسامبر ۲۰۰۶، ۲۱۵ موافقت‌نامه تجارت منطقه‌ای فعال به سازمان گزارش شده‌اند که از مجموع آنها، ۱۴۸ مورد طبق ماده ۲۴ گات، ۴۶

مورد طبق ماده ۵ گاتس، و ۲۱ مورد طبق شرط تواناسازی قابلیت انعقاد یافته‌اند. گزارش ۲۰۰۷ می‌افزاید که اکثر موافقت‌های منطقه‌ای، به لحاظ مسایل تحت شمول نیز رو به توسعه‌اند. آنها فراتر از امتیازات تعرفه‌ای در تجارت کالاها، در حال گسترش دامنه توافق‌های ترجیحی به تجارت خدمات و همچنین، تعیین قید و شرط‌های نوآورانه‌ای در زمینه‌هایی چون سرمایه‌گذاری، سیاست رقابتی، تسهیل تجارت، خریدهای دولتی، مالکیت فکری، تجارت الکترونیک، و بعضاً کار و محیط زیست می‌باشند. اگرچه، چنین ابتکاراتی می‌توانند مقدمه‌ای برای شکل‌گیری قواعد چندجانبه در زمینه‌های مذکور طی آینده باشند، اما رژیم‌های مقرراتی متعددی که از طریق موافقت‌های منطقه‌ای ایجاد شده‌اند، جریان تجارت بین‌الملل را پیچیده‌تر ساخته و ممکن است اصول سازمان جهانی تجارت، به ویژه عدم تبعیض و شفافیت را متزلزل سازند. (۲۱)

چنانکه گزارش‌های فوق‌الذکر نشان می‌دهند، خود سازمان جهانی تجارت با وجود اینکه به امید تقویت چندجانبه‌گرایی به تجویز منطقه‌گرایی پرداخته، اما روند عملی موجود را اطمینان‌بخش نمی‌بیند. این نوع ابراز تردیدها مواضع بدبینان به همسویی و سازگاری چند جانبه‌گرایی و منطقه‌گرایی را تقویت می‌کند. از نظر این گروه، آزادسازی و رقابت در چارچوب ترجیحی باعث می‌شود در روند تجارت جهانی، طبق اصل مزیت نسبی، اختلال ایجاد شود. هرچه شدت و عمق آزادسازی در توافق ترجیحی نسبت به آزادسازی در چارچوب سازمان جهانی تجارت بیشتر شود - یعنی تبعیض بیشتری در قبال طرف‌های خارجی اعمال گردد - تحریف بیشتری در جریان تجارت آزاد صورت پذیرفته است.

در مقابل، استدلال‌هایی وجود دارند که گریزناپذیری تحریف‌کنندگی گروه‌بندی‌های ترجیحی را به چالش می‌کشند. اگرچه سیر فزاینده تشکلهای منطقه‌ای جریان تجارت آزاد را پیچیده و بعضاً به تحریف کشیده، اما ضرورتاً نمی‌توان نتیجه گرفت که منطقه‌گرایی محکوم به تحریف تجارت آزاد و رقابتی است. محققان مختلفی از جمله پاول کروگمن^۱، لارنس سامرز^۲، ویلفرد ایزیر^۳، رابرت لارنس^۴، و ریچارد بالدوین^۱، با رویکردی خوش‌بینانه، تهدیدآمیز بودن

1 . Paul Krugman
2 . Lawrence H. Summers
3 . Wilfred J. Ethier
4 . Robert Z. Lawrence

بلوک‌های تجاری منطقه‌ای علیه سیستم چندجانبه‌گرایی جهانی را به چالش می‌کشند. به عنوان نمونه، به نظر بالدوین، تنها تعداد خیلی از آزادسازی‌های منطقه‌ای مستعد جهت‌گیری‌های ضدجهانی‌شدن هستند. جمع‌بندی وی از فعالیت گروه‌بندی‌های منطقه‌ای این است که اکثر توافقات تجاری آزاد به تضعیف موانع آزادسازی تجاری میل دارند و از این‌رو، آزادسازی تجارت چندجانبه را تقویت خواهند کرد.^{۲۲} این مسأله حتی در مورد کشورهای کمتر توسعه یافته نیز صادق است. از دلایل عمده این قضیه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. چون سیستم چندجانبه کاهش قابل توجهی در سطح تعرفه کشورهای کمتر توسعه یافته ایجاد نکرده، موافقت‌های منطقه‌ای می‌توانند به صورت سکوی پرش به جریان آزادسازی چندجانبه عمل کنند.

۲. جریان‌های منطقه‌ای می‌توانند عرصه را برای آزادسازی رقابتی همواره کرده و آنها را به کاهش یا حذف تعرفه‌های بیرونی سوق دهند.

۳. در بلوک‌های منطقه‌ای نیز این واقعیت مطرح است که مانع‌سازی مطلق، عقلانی نیست. برخی محصولات زمینه موجه‌تری برای آزادسازی دارند، به گونه‌ای که می‌توانند بدون برخورد با موانع منطقه‌ای حرکت آزاد داشته باشند، بدون اینکه صدمه‌ای به منافع گروه منطقه‌ای وارد آورند. با گذشت زمان، این امکان وجود دارد که محصولات بیشتری مستعد آزادسازی شوند.^{۲۳}

در مجموع، از «منطقه‌گرایی باز»^{۲۴} به عنوان گزینه مناسبی یاد می‌شود که ضمن پیشبرد همکاری‌های منطقه‌ای، در روند کار سیستم چندجانبه‌گرایی جهانی نیز مشکل ایجاد نمی‌کند. در اینجا لازم به توضیح است که اصولاً خود گات / سازمان در مقام یک سیستم تجاری چندجانبه در تحریک منطقه‌گرایی نقش داشته‌اند. با این وجود، بلوک‌های منطقه‌ای ضرورتاً به عنوان مانعی در برابر کارکرد گات / سازمان عمل نمی‌کنند. ادوارد منسفیلد^{۲۵} و اریک راینهارت^{۲۶}، از سه مشخصه به هم پیوسته گات / سازمان به عنوان محرک‌های رشد ترتیبات تجاری ترجیحی یاد می‌کنند:

1 . Richard E. Baldwin
2 . Open Regionalism
3 . Edward D. Mansfield
4 . Eric Reinhart

۱. افزایش اعضای گات / سازمان که به تبع آن اهرم نفوذ و چانه‌زنی آنها (یا حداقل بخشی از آنها) کاهش یافته است. به ویژه، کشورهای کوچک‌تر یا ضعیف‌تر که قدرت چانه‌زنی کمتری دارند، انگیزه بیشتری دارند تا از طریق گروه‌بندی و تشکیل متمایز ضمن پی‌گیری اهداف و برنامه‌های تجاری، موقعیتشان در رژیم چندجانبه را بهبود بخشند.
 ۲. مشکلات مذاکرات تجاری چندجانبه که رسیدن به توافق و جمع‌بندی مشخص را با موانع دست‌وپاگیر همراه کرده و طرف‌های مذاکره را به سمت ترتیبات منطقه سوق داده است.
 ۳. اختلافات جاری در گات / سازمان که در موارد متعددی به صورت لاینحل باقی مانده – با توجه به اینکه حتی در صورت شناسایی مقصر نیز در مورد مکانیزم‌های جبران خسارت ضمانت اجرای قاطع و مستحکم بین‌المللی وجود ندارد – و طرف‌های اختلاف را به جبران ناکامی‌ها با توسل به ترتیبات ترجیحی سوق داده است. (۲۴)
- با این وجود، ترتیبات تجاری منطقه‌ای با حفظ شرط «بازبودن» می‌توانند به صورت سازگار با سازمان جهانی تجارت عمل کنند. مطابق استدلال سی. فرد برگستن^۱، در منطقه‌گرایی باز، کشورهای تشکیل‌دهنده یک گروه ترجیحی، در عین حال که از مزایای آزادسازی منطقه‌ای بهره‌مند می‌شوند، بقای سیستم تجاری چندجانبه را در معرض خطر قرار نمی‌دهند. به نظر برگستن و سایر طرفداران منطقه‌گرایی باز، این نوع منطقه‌گرایی، در واقع تمهیدی است که از طریق آن زمینه مناسبی برای آزادسازی و قاعده‌سازی جهانی فراهم می‌گردد. (۲۵)

اپک به عنوان الگویی برای منطقه‌گرایی باز

همکاری اقتصادی آسیا – پاسیفیک (اپک)^۲، کانون گردهم‌آیی مهم برای تسهیل همکاری اقتصادی در حوزه‌های تجارت و سرمایه‌گذاری است. این گروه‌بندی، با ۲۱ عضو، دربردارنده حدود ۴۱ درصد جمعیت جهان، حدود ۵۵ درصد تولید ناخالص داخلی جهان و همچنین، تقریباً ۴۹ درصد تجارت جهان می‌باشد. ۲۱ عضو اپک عبارتند از: ایالات متحده، ژاپن، چین،

1 . C. Fred Bergsten

2 . Asia – Pacific Economic Cooperation (APEC)

کانادا، استرالیا، روسیه، سنگاپور، چین تایپه، تایلند، ویتنام، نیوزلند، کره جنوبی، اندونزی، مالزی، فیلیپین، هنگ کنگ، مکزیک، شیلی، پرو، گینه نو، پاپوا و برونئی دارالسلام. (۲۶)

اپک در سال ۱۹۸۹ با هدف تقویت رشد و شکوفایی اقتصادی و نیز تحکیم انسجام منطقه آسیا - پاسیفیک تأسیس شد. این تشکل، از همان آغاز کار برنامه‌هایی را برای افزایش صادرات، کاهش تعرفه‌ها و سایر موانع تجاری در مرزهای منطقه و نیز تقویت کارایی اقتصادهای داخلی کشورهای منطقه به کار گرفته است. آنچنانکه در اعلامیه مربوط به اهداف اپک در سال ۱۹۹۴ تصریح شده، قرار است هدف تجارت و سرمایه‌گذاری آزاد و باز تا سال ۲۰۱۰ برای اقتصادهای صنعتی و تا سال ۲۰۲۰ برای اقتصادهای در حال توسعه، قطعی گردد. (۲۷)

صاحب‌نظران مختلفی از جمله برگستن از همکاری اقتصادی آسیا - پاسیفیک به عنوان مدلی نزدیک به منطقه‌گرایی باز استفاده می‌کنند. برگستن (۱۹۹۷)، ضمن برشمردن پنج تعریف برای منطقه‌گرایی باز، شرایط اپک را با این تعاریف مورد ارزیابی قرار می‌دهد:

۱. **تعریف مبتنی بر عضویت باز.** در منطقه‌گرایی باز، راه برای عضویت طرف‌های ثالث باز است. هر کشور دیگر می‌تواند با ابراز تمایل موثق به پذیرش قواعد ترتیبات منطقه‌ای مورد نظر، به عضویت آن درآید. در چنین شرایطی، چون کلیه کشورهای جهان شرایط حقوقی برابری برای عضویت دارند، در مسأله تبعیض تجاری گشایش ایجاد می‌گردد. به این ترتیب، اگرچه ممکن است هر نهاد منطقه‌ای در آغاز نوعی گروه‌بندی ترجیحی تلقی شود، اما با شرط عضویت باز، مستعد کارکرد چندجانبه و جهانی می‌شود، هرچند ممکن است تعمیق همگرایی را با پیچیدگی مواجه سازد. اگرچه اپک، یک تشکل منطقه‌ای باز به مفهوم مطلق آن نیست، اما در مجموع، شرایط نسبتاً آسانی برای عضویت در نظر گرفته است. با نگاهی به بستر جغرافیایی و سایر شرایط متنوع اعضای اپک، به آسانی می‌توان به این واقعیت پی برد. در عین حال، اعضا اپک با گذشت زمان به این جمع‌بندی رسیده‌اند که در راستای تعمیق همکاری‌ها، شرایط و معیارهای عضویت را توسعه دهند، چرا که تنوع مفرط، سطح اختلافات را بالا برده و تعمیق را فدای گسترش می‌کند. با این وجود،

اپک تلاش دارد شرایط ورود را منطقی‌تر تعریف کند و از اعمال تبعیض‌های ناروا و ناعادلانه در حد امکان پرهیز کند.

۲. **تعریف مبتنی بر وضعیت نامشروط کامل‌الوداد.** دومین مسأله‌ای که در منطقه‌گرایی باز مورد توجه است، رفتار بر اساس وضعیت نامشروط ملت کامل‌الوداد می‌باشد که بنا بر آن آزادسازی یکجانبه مورد تأکید قرار می‌گیرد. وضعیت نامشروط ملت کامل‌الوداد که در اپک نیز به انحاء مختلف مورد توجه قرار داشته است، می‌تواند مزیت‌هایی برای اپک داشته باشد. با لحاظ‌شدن این چارچوب، نیاز به قواعد ترجیحی مبدأ و سایر طرح‌هایی که به ترتیبات ترجیحی میل دارند، مرتفع می‌گردد و به تبع آن، اپک از اتهام رفتار تبعیض‌آمیز مبرا می‌ماند. این وضعیت برای اعضای که به داشتن وجهه‌ای جهانی اهمیت بیشتری می‌دهند، جذابیت بیشتری دارد. با این وجود، نامشروط‌بودن وضعیت ملت کامل‌الوداد با آسیب‌هایی در هر دو بعد اقتصادی و سیاسی همراه است. آسیب اقتصادی آن این است که اهرم کنترل اپک را تضعیف می‌کند، چرا که شرکای تجاری غیرعضو می‌توانند خودمحرانه رفتار کنند. به لحاظ سیاسی نیز زمینه «مفت‌سواری» برای طرف‌های بیرونی از جمله اتحادیه اروپا فراهم می‌شود که این مسأله، به ویژه برای اعضای چون ایالات متحده بسیار مشکل‌ساز است.

۳. **تعریف مبتنی بر وضعیت مشروط ملت کامل‌الوداد.** نقایص و مشکلاتی که نامشروط بودن وضعیت ملت کامل‌الوداد دارد، این رویکرد را در اپک تقویت کرده که باید روی مشروط‌بودن وضعیت ملت کامل‌الوداد تأکید شود و آزادسازی موانع در برابر غیرعضوها منوط به اقدامات مشابه آنها گردد. با چنین قیدی، ضمن اینکه استعداد توسعه آزادسازی در اپک حفظ می‌گردد، از اعمال تبعیض‌ها و سوءاستفاده‌ها علیه اعضا جلوگیری می‌شود. چنانکه غیرعضوها از این خواسته استقبال کنند، اپک می‌تواند به گسترش آزادسازی در قالب سازمان جهانی تجارت کمک کند و عملاً به صورت نهاد چندجانبه‌گرا فعالیت نماید. با این حال، مسأله‌ای که باقی می‌ماند، این است که طرف‌های سوم در برابر سیاست آزادسازی مشروط اپک چگونه رفتار خواهند کرد. اگرچه اپک صراحتاً سیاست قاطعی

مبنی بر توسعه آزادسازی با اتکا به وضعیت مشروط ملت کامله الوداد در پیش نگرفته است، اما می‌توان سیاست ضمنی آن را در این راستا دانست.

۴. **تعریف مبتنی بر آزادسازی جهانی.** این تعریف از منطقه‌گرایی، باز دلالت بر خط مشیی دارد که ضمن توسعه آزادسازی در گستره جهانی، پی‌گیر اهداف منطقه‌ای است. آنچه مهم است، خودداری از تبعیض تجاری می‌باشد که در ماه ۲۴ گات نیز بر آن تأکید شده است. برخی از جمله ماهاتیر محمد، نخست‌وزیر سابق مالزی پیشنهاد کرده‌اند که اپک می‌تواند با اتخاذ چنین سیاستی به جهان اطمینان دهد که نمی‌خواهد در آینده خود را به ابتکارات منطقه‌ای محدود کند. البته، لازم به ذکر است که این تعریف از منطقه‌گرایی باز به چالش کشیده شده است، چرا که به آزادسازی درون اپک اولویت داده و به آن بیشتر از آزادسازی چندجانبه اهمیت می‌دهد و نوعی تحریف تجاری در برابر بیرونی‌ها ایجاد می‌کند. از این رو، اپک برای بر خورداری از ویژگی بازبودن نمی‌تواند خود را به چنین سیاستی محدود سازد.

۵. **تعریف مبتنی بر تسهیل تجاری.** در تسهیل تجاری، بر رفرم‌های غیرتعرفه‌ای و غیرمرزی تأکید می‌شود که به تبع آن، روش‌هایی چون هماهنگ‌سازی رویه‌های گمرکی، پذیرش متقابل استانداردهای تولید و همکاری در مقررات‌زدایی از بازارهای عمده داخلی مورد توجه قرار می‌گیرد. این گونه همکاری‌ها در اپک نیز مورد بحث واقع شده است. تأکید بر اقدامات غیرتعرفه‌ای و به ویژه غیرمرزی، می‌تواند اپک را قادر سازد بدون مشکل مفت سواری، بر مبنای غیر ترجیحی پیش برود. البته در عمل، آزادسازی معنی‌دار و هدفمند اپک باعث خواهد شد در کنار گام‌های مربوط به تسهیل تجاری، زمینه مناسبی برای روش‌های سنتی آزادسازی فراهم گردد. (۲۸)

البته، اپک سیاست مشخص و ثابتی مبنی بر یکی از گزینه‌های فوق‌الذکر اتخاذ نکرده است. اعضای آن به انحاء مختلف اعلام کرده‌اند به منظور تحقق سرمایه‌گذاری و تجارت آزاد، تا سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۲۰ طبق شرایط و اقتضائات زمان تصمیم‌گیری خواهند کرد. برگستن توصیه می‌کند که اپک برای برخورداری از شرایط کامل یک مدل منطقه‌گرایی باز، باید به پیمودن گام‌های تکمیلی اقدام کند. وی مشخصاً به یک فرمول چهاربخشی اشاره می‌کند:

* اعضای اپک به صورت یکجانبه و تا حد اکثر ممکن به آزادسازی موانع تجارت و سرمایه‌گذاری‌شان اقدام کنند.

* اپک تصمیم خود به آزادسازی میان اعضا را با تعهد به ادامه کاهش موانع در برابر کشورهای غیرعضو همراه سازد.

* اپک به تسری مزایای حاصل از آزادسازی منطقه‌ای به غیر عضوهایی که مایل به پذیرش تعهدات مشابه در قبال اعضای اپک هستند، ابراز تمایل نماید.

* هر عضو اپک برای تسری منافع ناشی از آزادسازی در اپک به کشورهای غیرعضو، چه بر مبنای وضعیت مشروط ملت کامله‌الوداد، از طریق مذاکره درباره ترتیبات تجارت آزاد با آنها یا بر مبنای وضعیت نامشروط ملت کامله‌الوداد (به کلیه کشورهای دیگر یا حداقل به کلیه کشورهای در حال توسعه)، آزادی عمل داشته باشد. (۲۹)

اگر چه پیشنهادهایی امثال پیشنهادهای برگستن در اپک رد نشده است، اما این نکته قابل تأمل مطرح است که روند توسعه عضویت در این نهاد، سرعت یکنواختی نداشته است. اعضای اولیه اپک در سال ۱۹۸۹ عبارت بودند از استرالیا، برونئی، کانادا، اندونزی، ژاپن، کره جنوبی، مالزی، نیوزلند، فیلیپین، سنگاپور، تایلند و ایالات متحده. در سال ۱۹۹۱، با اضافه شدن چین، هنگ‌کنگ و چین تایپه به اپک، تعداد اعضا به عدد ۱۵ رسید. مکزیک و گینه نو پاپوا در سال ۱۹۹۴ وارد اپک شدند. شیلی در سال ۱۹۹۴ عضو اپک گردید. آخرین کشورهای پذیرفته شده، پرو، روسیه و ویتنام بودند که در سال ۱۹۹۷، وارد اپک شدند. (۳۰) پس از آن، اپک عضو جدیدی را تا به حال نپذیرفته است. در سال ۱۹۹۷، یک دوره وقفه ده‌ساله در برابر عضویت اعضای جدید تعریف شد که این وقفه در سال ۲۰۰۷ تا سال ۲۰۱۰ تمدید گردید. این گونه توقف‌ها، هرچند غیرطبیعی نیست، اما ظاهراً حاکی از آن است که شرط بازبودن منطقه‌گرایی در اپک، طبق انتظار خوش‌بین‌هایی چون برگستن پیش نرفته است. در حال حاضر، کشورهای مختلفی شامل هند، کلمبیا، اکوادور، ماکائو، مغولستان، پاکستان، پاناما، سری‌لانکا و سه عضو باقی‌مانده آسه آن (بقیه قبلاً به عضویت اپک درآمده‌اند)، یعنی کامبوج، لائوس و میانمار، در انتظار ورود به اپک هستند. (۳۱)

در درون اپک، اعضای مختلفی از جمله ایالات متحده، مخالف توسعه سریع و نسنجیده اپک هستند. به عنوان مثال، مقام ارشد آمریکا، پاتریشیا هاسلاش^۱ طی اظهاراتی در آگوست ۲۰۰۷، تصریح کرد که کشورش در شرایط فعلی مخالف افزایش اعضا به بیش از ۲۱ می‌باشد. وی گفت: «دیدگاه ما در حال حاضر این است که می‌خواهیم پیش از توجه به گسترش عضویت، بر تعمیق اصلاح در درون اپک تمرکز کنیم.» (۳۲) البته، سفیر استرالیا در اپک، دیوید اسپنسر^۲ اظهار داشت که با توجه به اینکه مسأله تعلیق گسترش اعضا به لحاظ سیاسی، مسأله‌ای حساس است، در این زمینه مشورت‌هایی را با مقامات ارشد به عمل خواهد آورد. (۳۳) با وجود این مسایل، استراتژی کلان اپک بر گسترش اعضا در آینده نظر دارد. در اعلامیه ۲۰۰۷ سران اقتصادی (در پانزدهمین نشست سران اقتصادی اپک طی سپتامبر ۲۰۰۷ در سیدنی استرالیا)، ضمن اشاره به دستاوردهای اقتصادی قابل توجهی که اپک برای اعضایش فراهم ساخته، تصریح شده که وضعیت پذیرش اعضای جدید در سال ۲۰۱۰ بازبینی خواهد گردید و معیارهای پذیرش اعلام خواهد شد. (۳۴) با توجه به ترکیب متنوعی که اپک به لحاظ اعضا دارد، به نظر می‌رسد در فرایند گسترش نیز با شرایط بازتری عمل کند.

نتیجه‌گیری

در این مقاله بحث شد که گات / سازمان جهانی تجارت، به عنوان نهاد چندجانبه‌گرای جهانی، با اتکا به اصولی چون عدم تبعیض، رفتار متقابل، شفافیت، کنترل تعرفه‌ای و توسعه، تلاش کرده جریان تجارت آزاد در عرصه بین‌الملل را به بهینه‌ترین شکل سامان دهد و این امکان را فراهم سازد تا رفتار تجاری دولت‌ها، طبق اصل کلیدی مزیت نسبی صورت گیرد. تحت چنین رژیم، هر دولت، سیاست تجاری خود را به گونه‌ای تنظیم می‌کند که کالاها و خدمات مورد نیاز آن از به صرفه‌ترین راه‌ها (به لحاظ اقتصادی)، تأمین گردد. دولت‌ها با کاهش یا رفع موانع تجاری، راه را برای رقابت سالم و شفاف فراهم می‌سازند تا جریان ورود و خروج کالاها و خدمات طبق اصل جهانی مزیت نسبی انجام گیرد.

1 . Patricia Haslach

2 . David Spencer

با وجود این، به موازات رشد و گسترش چندجانبه‌گرایی، شاهد حرکت بسیاری دولت‌ها، اعم از دولت‌های متعهد به چارچوب‌های گات / سازمان یا غیر آن، به سمت گروه‌بندی‌های ترجیحی یا منطقه‌گرایی هستیم. موج اول منطقه‌گرایی در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ اتفاق افتاد و موج دوم که بسیار گسترده‌تر است، از اواسط دهه ۱۹۸۰ آغاز شده و همچنان ادامه دارد. در موج اخیر، علاوه بر تعمیق مناسبات تجاری در اروپا، شاهد شکل‌گیری بلوک‌های منطقه‌ای مختلفی در قاره‌های آمریکا، آسیا، اقیانوسیه و آفریقا هستیم. در عین حال، موافقت‌نامه‌های تجارت آزاد کثیری به صورت دوجانبه بین کشورهای مختلف منعقد گردیده است. موج دوم منطقه‌گرایی، در حالی جریان داشته است که توافق‌های چندجانبه گسترده‌ای در هشتمین دور مذاکرات گات یعنی دور اوروگوئه (۹۴-۱۹۸۹) به عمل آمد و سازمان جهانی تجارت جایگزین گات گردید.

در مورد اینکه چه منطق‌ها و چه نوع تعاملاتی بین چندجانبه‌گرایی گات / سازمان و ترتیبات تجاری ترجیحی وجود دارد، دیدگاه‌ها و تفاسیر مختلفی مطرح می‌باشد. در دسته‌بندی کلی می‌توان به دو رویکرد متمایز اشاره کرد: ۱. رویکردی که منطقه‌گرایی را مخل چندجانبه‌گرایی می‌داند؛ و ۲. رویکردی که منطقه‌گرایی را در موازات یا مکمل چندجانبه‌گرایی می‌پندارد. در این میان، رویکرد بینابینی وجود دارد که منطقه‌گرایی را به شرط «باز بودن»، هماهنگ با چندجانبه‌گرایی می‌داند. توافق‌های منطقه‌ای مختلفی ممکن است به صورت بالقوه یا بالفعل، شرایط بازبودن را داشته باشند. در این مقاله، پتانسیل‌های منطقه‌گرایی باز در قالب اپک مورد بررسی قرار گرفت. این سازمان که از سال ۱۹۸۹ آغاز به کار کرده، در شرایط فعلی با ۲۱ عضو از کشورهای متنوع آسیا، آمریکا و اقیانوسیه، از جمله ایالات متحده، ژاپن، چین، روسیه و استرالیا، نزدیک ۵۰ درصد تجارت جهان را تحت کنترل دارد. شرایط اپک به مدل منطقه‌گرایی باز نزدیک است و با پیمودن برخی گام‌های تکمیلی - که بر تسهیل تسری مزایای آزادسازی به غیر عضوها یا پذیرش اعضای جدید تمرکز دارد - می‌تواند به عنوان نمونه ایده‌آلی برای منطقه‌گرایی باز عمل کند.

یادداشت‌ها

1. Douglas A. Irmin, *Free Trade under Fire* (Princeton & Oxford: Princeton Uni, 2002), pp. 158-160.
۲. مهدی فاخری، *سازمان تجارت جهانی و سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران* (تهران: وزارت امور خارجه، ۱۳۸۲)، صص ۳۶ - ۳۵.
۳. محمدحسین ادیب، *ایران و سازمان تجارت جهانی: بحران اقتصاد بازار و دموکراسی در ایران* (اصفهان: آموزه، ۱۳۷۱)، صص ۲۲ - ۲۱.
4. METI, "Chapter2: National Treatment Principle" (June 2001) pp. 15-17. Available: www.Meti.go.jp/English/report/downloadfiles/gCT0002e.pdf.
5. Theodore H. Cohn, *Global Political Economy: Theory and Practice* (New York & ...: Longman, 2000), p. 210.
6. *Ibid*, 210-212.
7. METI, *op. cit* (4). P. 17.
8. Cohn. *op.cit*(5), pp. 212-213
9. Bernard M. Hoekman and Michael M. Kostecki, *The Political Economy of World Trading System: From GATT to WTO* (Oxford: Oxford Univ, 1995), p.7.
10. Jaydesh Bhagwati, "Regiodism and Multilateralism: An Overview", Jaime de Melo and Arvind Panagariya. *New Dimensions in Regional Integration* (Cambridge: Cambridge Uni, 1993), pp. 28-29.
11. Bjorn Hettne, "Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation", Bjorn Hettne *et al*, eds., *Globalization and the New Regionalism* (Basingtoke: Macmillan, 1999), pp. 7-8.
12. Richard Higgott, "The International Political Economy of Regionalism: the Asia- Pacific and Europe Compared", William D. Coleman and Geoffrey R.D. Underhill, eds, *Regionalism and Global Economic Integration: Europe, Asia and the Americas* (London and New York: Routledge, 1998), p. 47.
13. Robert Z. Lawrence, *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration* (Washington, DC: Brookings Institution, 1993), pp. 45-47.
14. John Whally, "Regional Trade Arrangements in North Americas", Melo and Paragariya, eds, *op. cit* (10), pp. 352-353.
15. Lawrence, *op. cit*(13), p. 79.
16. APEC: About APEC, in www.apec.org/apec/about-apec.html.
17. Cohn, *op.cit*(5), pp. 264-265.
18. William H. Cooper, *Free Trade Agreements: Impact on U.S. Trade and Implications for U.S. Trade Policy*, CRS Report for Congress (August1, 2006), pp 4-7. Available: <http://vienna.usembassy.gov/en/download/pdf/free-trade.pdf>.
19. Cohn, *op. cit* (5), pp. 246-247.
20. WTO, Annual Report (2003). Available: www.wto.org/english/res-e/booksp-e/anrep03-e.pdf.

21. WTO. Annuual Report (2007), Available: www.wto.org/english/res-e/booksp-e/anrep-e/anrep07-e.pdf.
22. Richard E. Baldwin, "The Causes of Regionalism", *World Ecnomy*, 20/7 (1997), pp. 865-888.
23. Antonio Esteveordal, Caroline Freund, and Emanuel Ornelas, "Does Regionalism Help or Hinder Multilateralism? An Overview" (2005), Available: www.nd.edu/~jbergstr/EsteveordalFreundOrnelasAug2005.pdf.
24. Edward D. Mansfield and Eric Reinhart, "Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of GATT / WTO on the Formation of Preferential Trading Arrangements", *International organization* 57/3 (2003), pp. 830 – 841.
25. C. Fred Bergsten, "Open Regionalism", Working Paper 97-3, *Peterson Institute for International Economics*. (1997) Available: www.iie.com/publications/wp/wp.cfm?ResearchID=152.
26. APEC, *op.cit* (16).
27. *Ibid*
28. Bergsten, *op. cit* (25)
29. *Ibid*
30. Yuen pau WOO, "A Review of the APEC Membership Debate and Prospects for India's Admission after 2007, www.asiapacificresearch.ca/caprn/cisp_project/2005/papers/woo-back.Pdf, p.3.
31. *Ibid*, p.9.
32. us Signals Opposition to APEC Membership Expansion (Aug 18, 2007) www.thefinancialexpress-bd.com/search.indea.php?page=detail-news&news-id=8293.
33. *Ibid*
34. 2007 Leaders' Declaration. "Strengthening our Community, Building a Sustainable Future", Available: www.apec.org/apec/leaders-declarations/2007.html.

پیوند شبکه‌ای مسلمانان میانه‌رو

-Angl Rabasa, et al., *Building Moderate Muslims Networks*,
RAND Corporation, 2007, 183 pp.

غلامرضا خسروی*

مقدمه

پس از حملات ۱۱ سپتامبر در سال ۲۰۰۱، این موضوع که جریان‌های تندرو اسلامی در خاورمیانه، تهدیدی جدی برای امنیت ملی و منافع آمریکا محسوب می‌شوند، به طور جدی در دستور کار سیاست‌گذاران و دولتمردان این کشور قرار گرفت. دولت بوش در کنار اقدامات نظامی و تجدیدنظر در راهبرد نظامی کشورش، خواستار ترویج دموکراسی و آزادی در خاورمیانه شد و بخشی از توان سیاست خارجی، مالی و فکری دولت خود را معطوف به این موضوع کرد. با این همه، هنوز در مجامع علمی و سیاسی آمریکا در این خصوص که بهترین راه برای مقابله با جریان‌های تندرو اسلامی در خاورمیانه چیست و چگونه می‌توان ریشه‌های عمیق اجتماعی - سیاسی، اقتصادی و فرهنگی آن را نابود کرد، اجماعی وجود ندارد. این منازعات فکری و سیاسی، پس از گذشت پنج سال از اجرای طرح ترویج دموکراسی در

* دانشجوی دکترای علوم سیاسی در دانشگاه شهید بهشتی، عضو هیأت علمی و محقق گروه مطالعات آمریکا در

پژوهشکده مطالعات راهبردی

خاورمیانه، نرسیدن آن به اهدافش و آشکارشدن تناقضهای درونی آن، شدت بیشتری گرفته است.

کتاب حاضر، در همین چارچوب، ضمن نقد راهبرد کنونی دولت بوش، راهبرد و توصیه‌های جدیدی برای مقابله با خطر جریان‌های تندرو اسلامی دارد. نویسندگان، ضمن تأکید بر اینکه جریان تندرو اسلامی در جهان اسلام، برای آمریکا خطری ایدئولوژیکی و امنیتی است، مقابله مؤثر با آن را منوط به مبارزه در دو عرصه نظامی و فکری می‌دانند و مباحث خود را متمرکز بر مبارزه فکری و ایدئولوژیکی کرده‌اند. کتاب با مقایسه خطر اسلام رادیکال و جریان‌های تندرو اسلامی با ایدئولوژی کمونیسم و خطر شوروی، خواستار مهار و سد نفوذ گروه‌های رادیکال از طریق حمایت آمریکا از افراد، سازمان‌ها، نهادها و انجمن‌های میانه‌رو در جهان اسلام می‌شود.

طبق اظهار نظر نویسندگان، وجود ساختارهای سیاسی اقتدارگرا و ضعف جامعه مدنی در جهان اسلام، در حالی که مایه قدرت اسلام‌گراهای تندرو و حاکمیت سکولارهای اقتدارگرا شده است، به نابودی نهادهای مدنی و نیروهای میانه‌رو مسلمان انجامیده است. تمایل شدید گروه‌های تندرو اسلامی به سرکوب نیروهای سکولار لیبرال و مسلمانان میانه‌رو، برخورداری از مزیت سازمانی و منابع مالی، عرصه اجتماعی و عمومی جامعه را تحت کنترل عناصر تندرو اسلامی قرار داده است. بنابراین، در اغلب کشورهای اسلامی، عرصه عمومی و سیاسی محل رقابت نیروهای اقتدارگرای سکولار و اسلام‌گرایان رادیکال است.

به نظر تهیه‌کنندگان کتاب، ایالات متحده به منظور مقابله با خطر تندروهای اسلامی، باید به حمایت مالی و سازماندهی گروه‌های میانه‌رو در جهان اسلام مبادرت ورزد و با دست‌گیری از آنها، عرصه بازی قدرت و رقابت را به نفع عناصر میانه‌رو و به ضرر عناصر اقتدارگرای سکولار و به ویژه، نیروهای تندروی اسلامی تغییر دهد. تجربه ایالات متحده در طول جنگ سرد و حمایت از نیروهای دموکراتیک در اروپای غربی، نشان می‌دهد واشینگتن قادر به انجام چنین کاری است، شکل‌گیری ائتلاف گسترده از نیروها و سازمان‌های دموکراتیک و متعهد به ارزش‌های لیبرالی در مهار و نابودی کمونیسم در گذشته و در مهار جریان تندروهای اسلامی

در حال حاضر، مفید خواهد بود و یکی از عناصر مهم پیروزی در مبارزه با تروریسم بین‌المللی است.

تجربه جنگ سرد

به نظر نویسندگان، ایالات متحده و انگلستان در چارچوب راهبرد بزرگ «مهار کمونیسم» و به منظور مقابله با نفوذ شوروی در اروپای غربی و پس از آن در آمریکای شمالی، آسیا و آمریکای لاتین، اقدام به حمایت و سازماندهی نیروهای دموکراتیک کردند. این حمایت از سازمان‌ها و نهادهای مدنی دموکراتیک برای مقابله با نفوذ مسکو ضروری و در پیروزی نهایی دموکراسی مؤثر بود؛ زیرا شوروی در اروپای غربی از طریق احزاب و کمونیستی - که برخی از آنها از بالاترین سطح سازمانی برخوردار بودند - و سازمان‌های چپی چون اتحادیه‌های کارگری، سازمان‌های دانش‌آموزی و دانشجویی و انجمن‌های روزنامه‌نگاران، به دنبال بسط دایره نفوذ و ایدئولوژی خود بود. در خارج از اروپا نیز متحدان شوروی برخی از جنبش‌های رهایی‌بخش ضداستعماری بودند. بنابراین، ایالات متحده، در کنار تقویت قدرت نظامی هسته‌ای و متعارف خود، تأسیس ناتو و اجرای طرح مارشال، اقدام به حمایت و سازماندهی سازمان‌های پایبند به ارزش‌های دموکراتیک کرد. این اقدام موازی، علاوه بر آنکه می‌توانست مانع نفوذ شوروی در جهان شود، از سلطه نیروهای کمونیستی بر جامعه مدنی و عرصه عمومی نیز جلوگیری می‌کرد. کتاب، ضمن اشاره به برخی اقدامات آمریکا در این زمینه و اشاره به بعضی سازمان‌ها و نهادهای غیردولتی که از حمایت آمریکا برخوردار شدند، سطح حمایت را به چهار دسته تقسیم می‌کند:

یک. سازماندهی گروه‌ها و شبکه‌های دموکراتیک: سطح سازماندهی و برنامه‌ریزی برای گروه‌ها یکسان نبود و از یک سازمان به سازمان دیگر تفاوت داشت. در حالی که نقش واشینگتن در اتحادیه‌های کارگری بسیار کم بود، نقش مقامات این کشور در سازماندهی به «کنگره آزادی فرهنگی» بسیار بالا بود.

دو. حمایت مالی: در برخی موارد، دولت آمریکا به حمایت مالی از سازمان‌ها و گروه‌های دموکراتیک می‌پرداخت. اگرچه بعضی سازمان‌ها قادر به تأمین منابع مالی خود بودند، اما

حمایت مالی واشنگتن از آنها برای رقابت و مقابله با گروههای کمونیستی ضروری بود. بدون حمایت مالی، امکان رقابت وجود نداشت.

سه. دخالت مستقیم اما محدود: در برخی موارد، کمک آمریکا به شکل دخالت و همکاری مستقیم بود. به این معنا که کارمندان سیا به عنوان مدیر، رهبر و یا دستیار تعیین می‌شدند و در بعضی موارد هم سیا در تعیین رهبری سازمان‌ها نقش تعیین‌کننده داشت.

چهار. سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی: در برخی سازمان‌ها و نهادها، ایالات متحده چارچوب‌هایی برای سیاست‌گذاری مشخص می‌کرد.

با این وجود، نویسندگان بیان می‌کنند که دولت آمریکا در طول جنگ سرد، در روند حمایت از سازمان‌ها و نهادهای دموکراتیک و به ویژه، ایجاد شبکه‌های دموکراتیک، با چالش‌هایی روبرو بود. یکی از مباحث بحث‌برانگیز در اوایل جنگ سرد، این بود که سیاست مهار کمونیسم و از جمله حمایت از شبکه‌های دموکراتیک، باید خصلتی تدافعی داشته باشد یا تهاجمی؟ اگر چه در نهایت سیاست تدافعی بر سیاست تهاجمی ترجیح داده شد، اما تلاش‌ها و اقداماتی هم بر پایه سیاست تهاجمی طراحی و اجرا شد.

چالش دوم معطوف به چگونگی حفظ اعتبار گروههای مورد حمایت بود. چون حمایت خارجی از نهادها و سازمان‌های مزبور می‌توانست اعتبار عمومی آنها را کاهش داده و مبنای تهاجم گروههای مخالف شود. آمریکا برای حفظ اعتبار این گروه‌ها دو اقدام جدی انجام داد: از یک سو با رعایت فاصله خود با آنها و اعطای استقلال و آزادی عمل، اعتبار و منزلت گروه‌های مورد حمایت را حفظ کرد و از سوی دیگر، با تعیین افراد مشهور و برخوردار از حمایت مردمی به عنوان رهبر، نگرانی‌های ناشی از روابط این سازمان‌ها را با آمریکا کاهش داد.

دامنه ائتلاف، مسأله چالش‌برانگیز دیگری بود که دولتمردان آمریکا با آن روبرو بودند. واشینگتن، از یک سو می‌بایست ائتلاف گسترده ضد کمونیستی تشکیل می‌داد تا محدودیت‌های آن را بر ملا کند و از سوی دیگر، خواستار محدود کردن حمایت خود به نهادها و سازمان‌های دموکراتیک بود. در نهایت، حمایت‌ها محدود به نیروهای هوادار دموکراسی و ارزش‌های لیبرالی شد. این مسأله مطرح شد که آیا لازم است ایالات متحده درگیر منازعات درون

ایدئولوژیکی کمونیسم شود؟ آمریکا به جای درگیر شدن در منازعات فکری و ایدئولوژیکی درون‌گروهی کمونیستی، واجد نکته‌ها و مسائل مهمی برای دولتمردان و سیاست‌گذاران آمریکایی است که در حال حاضر هدف اصلی خود را مبارزه با گروههای افراطی اسلامی و حمایت از نهادها و نیروهای میانه‌رو اسلامی می‌دانند. این نکته‌ها به شرح زیر می‌باشند:

- ایالات متحده در طول جنگ سرد، فعالیت‌های مربوط به حمایت از نهادها و نیروهای دموکراتیک را در قالب راهبرد بزرگ مهار کمونیسم به پیش برد و نقطه‌های پیوند این دو را مشخص کرد.

- در آمریکا در خصوص این مسأله که مبارزه با کمونیسم نزاعی فکری، سیاسی، نظامی، اقتصادی و فرهنگی بود، اجماع وجود داشت. این اجماع به ایالات متحده اجازه می‌داد به طور آشکار و پنهان به حمایت از نیروهای دموکرات بپردازد.

- دولتمردان آمریکایی با احترام به استقلال و خودمختاری سازمان‌های مورد حمایت، اعتبار و منزلت این گروه‌ها را در نزد افکار عمومی جامعه حفظ کردند و دریافتند که از طریق کنترل و نظارت پایدار و انعطاف‌ناپذیر، قادر به نیل اهداف خود نیستند.

- ایالات متحده در اروپای غربی به حمایت از سازمان‌ها، احزاب و نهادهای موجود مبادرت ورزید و این حمایت، عامل اساسی برای بازسازی و احیای این گروه‌ها بود.

جنگ سرد و چالش‌های کنونی ناشی از جهان اسلام

نویسندگان کتاب با تأکید بر این نکته که در حال حاضر ایالات متحده همانند دوران جنگ سرد با تهدید نظامی - ایدئولوژیکی ناشی از جهان اسلام روبرو گشته است، به مقایسه این دو دوره می‌پردازند و نقاط اشتراک و افتراق آنها را بیان می‌کنند. نقاط اشتراک این دو دوره تاریخی به شرح زیر است:

- همانند اواخر دهه ۱۹۴۰، ایالات متحده با محیط جدید ژئوپولیتیک و چالش‌های نوین روبرو شده است. در حالی که در طول جنگ سرد، منافع و امنیت ملی واشینگتن از سوی شوروی مجهز به ایدئولوژی کمونیستی و سلاح هسته‌ای تهدید می‌شد، در حال حاضر با خطر

افراط‌گرایی اسلامی و اقدامات تروریستی ناشی از جنبش جهانی جهاد روبرو است. جنبشی که برای تغییر نظم بین‌المللی تلاش می‌کند.

- شباهت دیگر مربوط به ایجاد بوروکراسی گسترده و جدیدی در ساختار حکومتی آمریکاست. در سال ۱۹۴۷ شورای امنیت ملی، وزارت دفاع و سازمان اطلاعات مرکزی آمریکا تأسیس شدند، یعنی زمانی که واشینگتن با تهدید شوروی و کمونیسم روبرو بود و خود را برای ایفای نقش رهبری اردوگاه لیبرالی آماده می‌کرد. پس از حملات ۱۱ سپتامبر نیز در ساختار جامعه اطلاعاتی آمریکا تغییرات اساسی رخ داد. وزارت امنیت داخلی برای مقابله با تهدیدهای تروریستی به وجود آمد و طرح خاورمیانه بزرگ با هدف مقابله مؤثرتر با ریشه‌های تروریسم تدوین و عملیاتی شد.

- در اوایل جنگ سرد پیرامون این مسأله که ایالات متحده و متحدانش درگیر یک جنگ سیاسی، نظامی و عقیدتی با کمونیسم شده‌اند، اجماع وجود داشت. در روزگار کنونی نیز تأکید می‌شود که واشینگتن درگیر جنگی نظامی و فکری شده است و پیروزی نهایی در آن مستلزم شکست دشمن، هم در عرصه نظامی و هم در عرصه فکری و عقیدتی است.

با این همه، شرایط جدید و تهدیدهای کنونی آن تفاوت‌هایی با شرایط جنگ سرد دارد که عبارتند از:

- در طول جنگ سرد، ایالات متحده با تهدید شوروی مواجه بود. این کشور مانند هر دولت - ملتی در ساختار نظام جهانی منافع و مرزهای مشخص و ساختار حکومتی آشکاری داشت. بنابراین، رهبران کمونیستی، از عواقب و پی‌آمدهای ناگوار اقدامات نظامی خود علیه رقیب و متحدانش آگاه بودند، رفتار شوروی از طریق بازدارندگی نظامی قابل مهار بود و این مسأله امکان مذاکره و گفت‌وگو میان دو طرف را میسر می‌ساخت. در واقع، شوروی رفتاری عقلانی و محاسبه‌گرانه داشت و چون درصدد افزایش قدرت و بهبود موقعیت خود در نظام بین‌المللی بود، رفتارهای خود را به دولت‌های متعهد و مسئول نزدیک می‌ساخت، اما در شرایط کنونی، آمریکا با بازیگر و تهدیدی جدید مواجه است. بازیگری که فاقد سرزمین، ساختار سازمانی آشکار، اهداف راهبردی معین و رفتارهای عقلانی است. در حالی که پابندی

چندانی به هنجارها و قواعد بین‌المللی ندارد، از طریق ابزار سنتی بازدارندگی رفتار نظامی‌اش قابل مهار نیست.

- در اروپای غربی، به عنوان عرصه جدی رقابت دو ابرقدرت شوروی و آمریکا، شالودهٔ جامعه مدنی قوی بود و امکان بازسازی سازمان‌ها و سازماندهی شبکه‌های دموکراتیک وجود داشت، اما در حال حاضر، در جهان اسلام، به ویژه خاورمیانه، به دلیل فقدان جامعه مدنی، ایجاد شبکه‌های دموکراتیک دشوار است و ایالات متحده دارای متحدان بالقوه و موجود زیادی ندارد. علاوه بر این، علایق تاریخی، فرهنگی و فکری اروپا و آمریکا بسیار زیاد بود. فرهنگ دموکراتیک سیاسی آمریکا، ریشه در میراث روشنگری اروپا دارد. این اشتراک فرهنگی، درگیری آمریکا در منازعه ایدئولوژیکی را آسان می‌ساخت. در حال حاضر، اگرچه افکار لیبرالی در بخش‌هایی از مناطق جهان اسلام ریشه دوانده، اما شکاف فرهنگی و تاریخی بسیار زیادتر از شکاف میان اروپا و آمریکاست.

در حالی که اروپا شرقی و غربی بنیانی به شدت سکولار و غیرمذهبی دارند، جوامع اسلامی، دارای بافتی مذهبی هستند.

- چگونگی برخورد با اعضا، افراد، سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با آمریکا نیز متفاوت است. در طول جنگ سرد، معمولاً اعضا و سازمان‌های دموکراتیک، هدف شبکه‌های جاسوسی شوروی بودند، اما برخورد با آنها محدود بود و مسکو از هدف قراردادن افرادی که به صورت مستقیم با آمریکا در ارتباط بودند، خودداری می‌کرد؛ زیرا نگران اقدام مشابه کاخ سفید بود. در حال حاضر، تندروهای اسلامی فراتر از محدودیت‌ها و الزامات مزبور عمل می‌کنند و همواره خواست قوی خود را مبنی بر هدف قراردادن افراد و نهادهای در ارتباط با خارج، عملی می‌نمایند.

- ایالات متحده، در عرصه سیاست‌گذاری با دشواری‌ها و پیچیدگی‌های جدید دست و پنجه نرم می‌کند. در طول جنگ سرد، واشینگتن انتخاب سیاسی آشکاری داشت: شوروی دشمن او و متحدانش بود و نحوه مقابله با آن هم پیچیده نبود، اما در حال حاضر، پیچیدگی‌های مربوط به سیاست‌گذاری و انتخاب سیاسی بیشتر است. گسترش دموکراسی و آزادی به عنوان راهبرد بزرگ واشینگتن در مبارزه با تروریسم، ممکن است به تضعیف

حکومت‌هایی منجر شود که متحد آمریکا در پیشبرد مبارزه با تروریسم هستند. در حالی که بخش عظیمی از انتقادات به سیاست خارجی آمریکا معطوف به روابط آن با رژیم‌های اقتدارگرا و غیرلیبرال است، گسترش دموکراسی و فضای باز سیاسی می‌تواند به پیروزی اسلام‌گراها منجر شود که اساساً گزینه نامطلوبی برای آمریکاست.

نقد سیاست ترویج دموکراسی در خاورمیانه

حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ موجب ارزیابی و بازنگری جدی در راهبرد امنیت ملی آمریکا شد. اگرچه در ابتدا بخش قابل توجهی از منابع معطوف به تأمین امنیت سرزمینی و بازنگری جامعه اطلاعاتی آمریکا گردید، اما همزمان تلاش‌های گسترده‌ای هم برای فهم و کنترل منابع عمیق‌تر تروریسم مدنظر قرار گرفت. دولت بوش در کنار اقدامات نظامی و پیش‌گیرانه، گسترش آزادی و دموکراسی در خاورمیانه را راه حل درازمدت کشورش در مبارزه با تروریسم در خاورمیانه را راه حل درازمدت کشورش در مبارزه با تروریسم بین‌المللی بیان کرد. این مسأله به طور آشکاری در دو سند امنیت ملی آمریکا در سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۰۶ مورد تأکید قرار گرفت. سند امنیت ملی آمریکا در سال ۲۰۰۲، بیان می‌دارد که ایالات متحده گسترش دموکراسی و آزادسازی اقتصادی را تشویق خواهد کرد و آن را مبنای ثبات داخلی و بین‌المللی می‌داند. موضوع گسترش دموکراسی در خاورمیانه، در سال‌های پس از ۱۱ سپتامبر، چنان در گفتار دولت‌مردان و اسناد مربوط به امنیت ملی مورد تأکید قرار گرفت که به نظر کتاب می‌توان راهبرد بزرگ آمریکا را «گسترش آزادی و دموکراسی» دانست.

در چارچوب لزوم مبارزه با تروریسم و تمرکز بر منطقه خاورمیانه، ترویج دموکراسی، توسعه جامعه مدنی، تقویت دیپلماسی عمومی و طرح بازسازی منطقه‌ای خاورمیانه - از طریق طرح بزرگ خاورمیانه - در دستور دولت بوش قرار گرفت. به نظر تهیه‌کنندگان کتاب، ایالات متحده با بهره‌گیری از ابزارهای سنتی و روابط «دولت به دولت» و اعطای مشوق‌های مؤثر، درصدد ورود کشورهای غیردموکراتیک به «جامعه دموکراتیک» است. از این‌رو، دولت‌مردان آمریکایی عموماً بر مزایای پذیرش ارزش‌های لیبرال‌دموکراسی چون برابری، تسامح و تساهل، تکثرگرایی، حاکمیت قانون و احترام به حقوق بشر تأکید می‌ورزند و امیدوار هستند توسعه

ارزش‌های مزبور به توسعه محیط سیاسی - اجتماعی کمک کند که افراطی‌های اسلام‌گرا در آن کمتر و میانه‌روهای مسلمان در آن بیشتر امکان ظهور و فعالیت داشته باشند. وزارت امور خارجه و «آژانس توسعه بین‌المللی آمریکا»، متولی اصلی ترویج دموکراسی در خاورمیانه هستند. این دو نهاد، در طول چندسال گذشته، با مؤسسات غیرانتفاعی «سازمان ملی ترویج دموکراسی»^۱، «مؤسسه بین‌المللی جمهوری‌خواهی»^۲، «مؤسسه دموکراتیک ملی»^۳، «بنیاد آسیا»^۴ و «مرکز مطالعات اسلام و دموکراسی»، برنامه‌های متعددی را در جهت توسعه آزادی‌ها به انجام رسانده است.

علاوه بر این، طرح خاورمیانه بزرگ نیز با هدف اصلاح سیاسی و اقتصادی، بهبود آموزش و وضع زنان در حال اجراست. این طرح از طریق نهادهای غیردولتی در آمریکا درصدد حمایت مستقیم از نهادهای غیردولتی در خاورمیانه است. عنایت بیشتر به دیپلماسی عمومی با هدف بهبود نگرش مردم خاورمیانه نسبت به آمریکا، بخشی دیگر از این اقدامات است. رادیو عربی‌زبان سوا و تلویزیون الحره و رادیو فردا، ابزارهای دیپلماسی عمومی هستند.

نویسندگان تأکید دارند سیاست ترویج دموکراسی و توسعه جامعه مدنی در کشورهای خاورمیانه، نارسایی‌های جدی دارد. ایالات متحده و کشورهای غربی در خصوص ایجاد شبکه‌هایی از مسلمانان لیبرال و میانه‌رو و این مسائل که میانه‌روها چه کسانی هستند، در چه مناطقی از جهان اسلام فرصت برای ایجاد چنین شبکه‌هایی وجود دارد و بهترین شیوه ایجاد چنین شبکه‌ها چیست؟ دیدگاه یکسان و همگونی ندارند. بنابراین، ایالات متحده از طریق شیوه‌های قدیمی چون دموکراسی‌سازی، توسعه اقتصادی، بهبود وضع زنان و دگرگونی نظام آموزشی و با تکیه بر اقدامات خاص و فوری دولت، به دنبال پی‌گیری «جنگ ایده‌ها» با تندروهای اسلامی است. هرچند این برنامه‌ها توانسته است به تقویت و حمایت افراد و سازمان‌های میانه‌رو موجود در خاورمیانه کمک کند، اما قادر به شکل‌دادن وضعیت تکثرگرا و متسامحی نبوده که در آن شکل‌گیری نهادهای مدنی و شبکه‌های میانه‌رو میسرتر شود. به نظر

1 . National Endowment for Democracy
2 . International Republican Institute
3 . National Democratic Institute
4 . The Asia Foundation

کتاب، این عدم توفیق، سه خطر اصلی را متوجه منافع آمریکا می‌کند: از دست رفتن فرصت‌ها، جهت‌گیری غلط و اقدامات موازی و غیرضروری.

همچنین، ترویج دموکراسی و جامعه مدنی با مقاومت رژیم‌های اقتدارگرا در خاورمیانه روبروست و نگرانی از دخالت خارجی موجب مقاومت برخی گروه‌های سیاسی و لایه‌های اجتماعی می‌شود. رژیم‌های اقتدارگرا، از دموکراسی هراس دارند، آن را تهدیدی برای منافع سیاسی خود ارزیابی می‌کنند و از طریق وضع قوانین، مانع فعالیت احزاب مخالف و نهادهای مدنی می‌شوند. نوعی تعارض نیز میان اهداف کوتاه‌مدت و بلندمدت مبارزه با تروریسم وجود دارد. به این معنا که گسترش آزادی می‌تواند به تضعیف ساختار حکومتی کشورهایی مثل پاکستان و مصر منجر شود که از متحدان کلیدی واشینگتن در جنگ علیه تروریسم هستند. افزایش بودجه و مقاومت خشونت‌آمیز در عراق و افغانستان که منجر به کاهش حمایت کنگره و افکار عمومی مردم آمریکا از ترویج دموکراسی شده، تداوم آن را دشوار می‌کند. در نهایت، هزینه‌های معطوف به سطوح «قدرت نرم» در مبارزه علیه تروریسم در حال کاهش و سطح اعتبارات درخواستی و اختصاصی برای ارتش و دیگر ابعاد «قدرت سخت»، در حال افزایش است.

نقشه راهی برای ایجاد شبکه‌های میانه‌رو در جهان اسلام

نویسندگان، پس از بررسی و نقد سیاست کنونی دولت بوش مبنی بر گسترش دموکراسی در خاورمیانه و تأکید بر اینکه حمایت و ایجاد شبکه‌هایی از مسلمانان لیبرال و میانه‌رو، در روند مبارزه با جریان‌های تندروی اسلامی و تفاسیر جرم‌اندیشانه از اسلام ضروری است، «نقشه راه»^۱ و راهبرد جدیدی را ارائه می‌دهند که دربرگیرنده مؤلف‌های زیر است:

۱. ایالات متحده و متحدانش، در وهله نخست به صورت آشکاری باید عزم و اراده خود را مبنی بر حمایت از سازمان‌ها و افراد مسلمان لیبرال و میانه‌رو بیان و نقطه‌های پیوند آن را با راهبرد بزرگ گسترش آزادی و دموکراسی به عنوان راه حل درازمدت مبارزه با تروریسم آشکار کنند.

۲. اجرای چنین امری مستلزم ایجاد نهادی جدید در ساختار حکومت آمریکاست که از اقدامات مربوط به ایجاد شبکه‌های مسلمانان میانه‌رو حمایت و برنامه‌های مربوط به آن نظارت و عملکردها را ارزیابی کند.

۳. لازم است مجموعه‌ای از ضوابط و معیارها به منظور شناسایی متحدان بالقوه آمریکا استخراج شود. این اصول باید امکان تمایز و شناسایی میانه‌روهایی واقعی را از فرصت‌طلبان و شبه‌میانه‌روها و سکولارهای لیبرال را از سکولارهای اقتدارگرا فراهم کند. از این‌رو، نویسندگان ضمن تأکید بر این مسأله که در حال حاضر، ایالات متحده فاقد معیارهای مشخص برای شناسایی مسلمانان میانه‌رو و متحدان بالقوه خود در جهان اسلام است، به بیان شاخص‌های مسلمانان میانه‌رو می‌پردازند. مسلمانان میانه‌رو به دموکراسی پایبندی دارند، مشروعیت سیاسی را ناشی از مردم می‌دانند، حقوق بشر را به رسمیت می‌شناسند، برای حقوق زنان و اقلیت‌های مذهبی - قومی احترام قائل می‌شوند و تروریسم و خشونت را غیرمشموع می‌پندارند. پس از این، نویسندگان گونه‌شناسی زیر را از گروه‌های بالقوه‌ای که در جهان اسلام می‌توانند به عنوان شرکای ایالات متحده و کشورهای غربی در امر مبارزه با ایده‌های افراطی اسلام‌گرایی مورد حمایت قرار گیرند و به عنوان شبکه مرتبط با هم در مقابل گروه‌های تندرو عمل کنند، ارائه می‌دهند: سکولارهای لیبرال، سکولارهای ضدروحانی، مسلمانان لیبرال، سنت‌گرایان و صوفی‌های میانه‌رو.

سکولارهای لیبرال کسانی هستند که از نهادها و قوانین سکولار در جامعه دموکراتیک حمایت کنند، گرایش ضددینی ندارند، مظاهر و نمادهای عمومی مذهب را می‌پذیرند، به ارزش‌های غربی نزدیک می‌باشند و اگرچه در جهان اسلام در اقلیت هستند، اما نیرویی مؤثرند. سکولارهای ضدروحانی، برخلاف سکولارهای لیبرال، گرایش شدید ضد مذهبی دارند، نمادهای عینی آن چون حجاب را قبول ندارند و از نظر آنها، دولت خصلتی سکولاریستی دارد. سکولارهای پایبند به آرمان‌های آتاتورک در ترکیه، نمونه‌ای از این گونه است. سکولارهای اقتدارگرا، هرچند گرایش‌های ضداسلامی دارند و به شدت مخالف اسلام‌گراها هستند، اما برخی مواقع، به خاطر مصالح سیاسی، تظاهر مذهبی می‌کنند و از سمبل‌های مذهبی برای کسب مشروعیت سیاسی بهره می‌گیرند. این طیف از سکولارها، چون گرایش‌های به

شدت ضددموکراتیک و لیبرال دارند، نمی‌توانند شریکی بالقوه برای آمریکا در مواجهه با افراط‌گرایی اسلامی باشند. پس نباید مورد حمایت قرار گیرند.

مسلمانان لیبرال از سکولارها متمایزند چون ایدئولوژی سیاسی‌شان شالوده‌ای مذهبی دارد و در حالی که از برخی ویژگی‌های مدرن برخوردارند، زمینه‌ای سنتی دارند. با این وجود، همه آنها در این خصوص دیدگاهی مشترک دارند: عدم پذیرش ایده «دولت اسلامی» و اصرار بر سازگاری ارزش‌های اسلامی با دموکراسی، حقوق بشر و آزادی‌های فردی.

سنت‌گرایان و صوفی‌های میانه‌رو که احتمالاً اکثریت جمعیت جهان اسلام را تشکیل می‌دهند، اغلب همان محافظه‌کاران هستند که پایبندی جدی به سنت‌ها و عقاید اسلامی که از ۱۴۰۰ سال پیش به ارث رسیده است، دارند. این گروه‌ها، برخلاف مدرنیست‌ها و سلفی‌گرایان، بر اساس مذاهب فقهی به تفسیر قرآن و سنت اسلامی اهتمام می‌ورزند. هرچند این طیف دارای گرایش‌های گوناگون و اشکال محلی متفاوتی است، اما طیف میانه‌رو می‌تواند به عنوان سد بالقوه غرب در مبارزه با گرایش‌های تندرو مورد حمایت قرار گیرد. سنت‌گرایان و صوفی‌ها به شدت مورد تعصب و دشمنی جریان‌های وهابی و سلفی‌گرا قرار می‌گیرند.

۴. نویسندگان پس از ارایه معیارها و گونه‌شناسی، نیروها و گروه‌های اجتماعی زیر را به عنوان متحدان بالقوه آمریکا معرفی می‌کنند و خواهان حمایت از آنها می‌شوند:

یک. دانشگاهیان مسلمان سکولار و لیبرال. این گروه در هر جایی از جهان اسلام می‌توانند بر افکار و عقاید مردم جامعه تأثیرگذار باشند و از آنجا که سازمان‌ها و شبکه‌هایی از روشنفکران میانه‌رو و لیبرال در سر تا سر جهان اسلام وجود دارد، این بخش می‌تواند مبنایی برای ایجاد شبکه بین‌المللی مسلمان میانه‌رو باشد.

دو. روحانیون میانه‌رو و جوان. به نظر نویسندگان، یکی از علل موفقیت گروه‌های رادیکال اسلامی، بهره‌گیری از نهاد مسجد به عنوان وسیله‌ای برای ترویج عقاید و افکار خود است. از طرف دیگر، دانشگاهیان لیبرال قادر به بهره‌گیری از مسجد نمی‌باشند و نمی‌توانند عقاید و افکار خود را به زبانی ساده و قابل فهم برای توده‌ها توضیح دهند. حال که چنین است، شکل‌گیری نوعی جنبش اسلامی میانه‌رو لیبرال با بنیان توده‌ای، مستلزم مشارکت فعال

روحانیون جوان میانه‌رو است. این گروه می‌تواند در انتقال عقاید لیبرالی و میانه‌رو به توده مردم نقش داشته باشد و رهبری مذهبی آینده جامعه شود.

سه. زنان و اقلیت‌ها بیشترین زیان را از گسترش اسلام بنیادگرا و تفاسیر جزم‌اندیشانه از شریعت متحمل می‌شوند. در برخی کشورهای اسلامی، زنان برای کسب حقوق خود، فعالیت گروهی و سازمانی را شروع کرده‌اند و اهمیت آنها در جهان اسلام در حال افزایش است. افزایش فعالیت این طیف و حمایت از آنها می‌تواند منجر به ایجاد فرصت‌هایی برای ایجاد سازمان‌ها و نهادهای میانه‌رو شود.

چهار. نویسندگان و روزنامه‌نگاران. نویسندگان کتاب با عنایت به اهمیت این گروه، به ایالات متحده توصیه می‌کنند به جای راه‌اندازی ایستگاه‌های رادیویی و تلویزیونی، به حمایت مالی از رادیوها تلویزیونی‌ها، روزنامه‌ها، و وب‌سایت‌های میانه‌روی محلی بپردازد.

۵. برنامه‌ها و طرح‌های حمایتی ایالات متحده باید برپایه نیازهای گروه‌های فوق‌الذکر تهیه و دربرگیرنده محورهای زیر باشد:

یک. آموزش دموکراتیک: آموزش‌های ارتجاعی و فرقه‌ای که توسط مدارس مذهبی تندروها و محافظه‌کاران اسلامی ارایه می‌شود، باید از طریق برنامه‌های آموزشی متکی به ترویج ارزش‌های لیبرالی و دموکراتیک به چالش کشیده شود. مالزی در جهان اسلام، در آموزش عقاید دموکراتیک - مذهبی دارای نقش ویژه‌ای است. دانشگاه دولتی اسلامی و نظام آموزشی جمعیت محمدیه، متون دینی و درسی پیشرفته‌ای برای تعلیم اصول مدنی دارند. از طرف دیگر، برخی معلمان در جهان اسلام که اغلب مشی میانه‌رو و لیبرالی دارند، قادر به پیوند دادن آموزه‌های دینی با ارزش‌های لیبرالی نیستند. در حال حاضر، بنیاد آسیا با همکاری برخی علمای میانه‌رو، تلاش‌هایی را برای استخراج عقاید و باورهای اسلامی که از ارزش‌های دموکراتیک حمایت می‌کنند، آغاز کرده و حاصل آن تدوین مجموعه‌ای از متون فقهی است که با دموکراسی، تكثرگرایی و برابری جنسیتی سازگار می‌باشند.

دو. روزنامه‌ها. به نظر کتاب، در اکثر بخش‌های جهان اسلام، انتشار اطلاعات تحت کنترل عناصر رادیکال و محافظه‌کار است. حتی در برخی کشورهای اسلامی، هیچ روزنامه میانه‌رویی وجود ندارد. حمایت از روزنامه‌های میانه‌رو و جایگزین کردن آن با روزنامه‌های رادیکال،

ابزاری مهمی برای پیشبرد «جنگ عقاید» است. در این زمینه هم مالزی عملکرد بسیار خوبی دارد.

سه. برابری جنسیتی: موضوع حقوق زنان، عرصه عمده کشمکش میان عناصر تندرو و عناصر میانه‌روی جهان اسلام است. به نظر نویسندگان کتاب، توسعه برابری جنسیتی باید عنصر اساسی هر برنامه‌ای باشد که درصدد تقویت نهادها و شبکه‌های مسلمانان میانه‌رو است. **چهار.** دستور کار سیاسی: اسلام‌گراها معمولاً از مفاهیم «دعوت» و «شریعت» به عنوان دستور کار سیاسی بهره می‌گیرند و اهداف سیاسی و اجتماعی را به عنوان بخش جداناپذیری از اهداف مذهبی قلمداد می‌کنند. همانند اسلام‌گراها، مسلمانان سکولار، لیبرال و میانه‌رو هم نیاز به دستور کار سیاسی دارند و این دستور کار باید در مقابل نظرات و اهداف اسلام‌گراها عمل کند. در حالی که اسلام‌گراها برای قانونی‌کردن تفاسیر خاص خود از اسلام تلاش می‌کنند، میانه‌روها باید با تأکید بر اینکه قوانین مزبور تبعیض‌آمیز هستند، با اسلام‌گراها مبارزه کنند. فعالیت مسلمانان میانه‌رو می‌تواند به شکل‌گیری محیط قانونی و سیاسی که در آن توسعه نهادهای جامعه مدنی میسرتر خواهد بود، سرعت ببخشد.

۶. راهبرد پیشنهادی کتاب، برخلاف ایده ترویج دموکراسی و سیاست کنونی دولت بوش که تمرکز بر خاورمیانه به ویژه جهان عرب است، خواهان درگیری آمریکا با بخش‌های وسیع‌تری از جهان اسلام می‌شود و برای سه منطقه اولویت قائل است: مسلمانان میانه‌رو ساکن در اروپا، جنوب شرق آسیا و برخی کشورهای بالنسبه بازتر خاورمیانه.

به نظر نویسندگان، در این مناطق، گستره بیشتری برای عمل و محیط بازتری برای نفوذ وجود دارد و موفقیت آمریکا در آن محتمل‌تر و قابل درک‌تر است. علاوه بر این، چون سازمان، نهادها، افراد و شبکه‌های بالقوه میانه‌رویی هم وجود دارند، امکان حمایت و شبکه‌سازی عملی‌تر به نظر می‌رسد.

یک. مسلمانان اروپا: اگرچه مسلمانان در اروپا مشکلات فراوانی مثل بیگانگی، تعارض در هویت و حتی در برخی موارد گرایش‌های افراطی، دارند، اما به دلایل گوناگونی، پل مناسب‌تری برای ارتباط‌گیری میان اسلام و غرب هستند. در اروپا، طبق برخی برآوردهای محافظه‌کارانه، حداقل ۱۵ میلیون مهاجر مسلمان ساکن هستند. علاوه بر این، در این منطقه،

افراد، روشنفکران، فعالان اجتماعی، نهادها و سازمان‌های میانه‌روی متعددی وجود دارند که خود را با ارزش‌های لیبرالی سازگار کرده و در بسیاری موارد، حامی آنها هستند. مسلمانان مقیم اروپا در معرض مداوم ارزش‌های دموکراتیک قرار دارند، با جوامع و نهادهای غربی آشنا هستند، تعداد زیادی از آنها در عین حال که ارزش‌های مزبور را پذیرفته‌اند، هویت اسلامی خود را نیز حفظ کرده‌اند. این افراد و سازمان‌های میانه‌رو می‌توانند به عنوان شرکای بالقوه آمریکا در روند مبارزه با افکار و عقاید رادیکال اسلامی مورد حمایت قرار گیرند.

دو. آسیای جنوب شرقی: این منطقه باید اولویت بعدی آمریکا باشد. در این منطقه، جمعیت انبوهی از مسلمانان زندگی می‌کنند و دربرگیرنده اندونزی به عنوان بزرگترین کشور مسلمان جهان است. تنوع مذهبی، فرهنگی و اجتماعی موجب ظهور گونه‌های میانه‌رو شده است. مسلمانان جنوب شرقی آسیا، همزیستی مسالمت‌آمیزی با دیگر سنت‌های مذهبی و فرهنگی دارند و به لحاظ کثرت سازمان و نهادهای میانه‌رو در جهان اسلام، بی‌نظیرند. در کشور مالزی، نهادهای آموزشی بزرگ و توسعه‌یافته‌ای وجود دارد که می‌تواند منبع معتبری برای مقابله با برداشت‌های رادیکال از اسلام باشد.

سه. برخی کشورهای بالنسبه آزادتر خاورمیانه: به نظر نویسندگان، ایالات متحده باید به حمایت و سازمان‌دهی گروه‌های میانه‌روی مسلمان و لیبرال در کشورهای اردن، امارات متحده عربی، کویت و عراق پردازد. گرچه این گروه‌ها کوچک می‌باشند، اما فضای بالنسبه آزاد سیاسی، امکان فعالیت آنها را فراهم می‌کند. آمریکا باید از یک سو این گروه‌ها را در جهان اسلام حمایت و در یک شبکه گسترده منطقه‌ای به هم پیوند دهد و از سوی دیگر، زمینه همکاری و ارتباط آنها را با گروه‌ها و سازمان‌های فرامنطقه‌ای فراهم نماید.

۷. کتاب ضمن تأکید بر اینکه راهبرد کنونی ایالات متحده در خاورمیانه، خصیلتی تدافعی دارد، با الگوگیری از راهبرد آمریکا در مهار کمونیسم، خواستار اتخاذ راهبرد تهاجمی در قبال گرایش‌های تندرو اسلامی می‌شود. نویسندگان در عین پذیرش این مفروض طرح خاورمیانه بزرگ که خاورمیانه منشأ جریان‌های تندرو اسلامی و مبنای صدور آن به بخش‌های دیگر جهان اسلام است، خواستار معکوس‌شدن این جریان می‌شود. طبق نظر نویسندگان، ایالات متحده باید از طریق حمایت، سازمان‌دهی و ایجاد شبکه‌های گسترده‌ای از مسلمانان میانه‌رو -

چه در سطح منطقه‌ای و چه در سطح جهانی - مانع انتشار افکار افراطی اسلامی از خاورمیانه به بخش‌های دیگر جهان اسلام شود. شکل‌گیری چنین ائتلافی از نیروهای میانه‌روی مسلمان، گذشته از آن که دایره نفوذ و انتشار عقاید رادیکالی را محدود خواهد کرد، اعتبار و صحت آن را نیز مورد تردید قرار خواهد داد. از سوی دیگر، کتاب خواستار به چالش کشیده شدن عقاید و افکار تندروها از طریق انتشار عقاید و افکار اسلامی میانه‌رو می‌شود. بنابراین، نویسندگان کتاب توصیه می‌کنند که کتاب‌های روشنفکران، رهبران و نویسندگان میانه‌روی مسلمانی که در اروپا، ترکیه، اندونزی و مالزی موجودند، باید به زبان عربی ترجمه و به جهان عرب سرازیر شوند.

همچنین با حمایت از مراکز علمی و دانشگاهی موجود که در زمینه الهیات اسلامی فعالیت می‌کنند، مرجعیت مراکز علمی اسلامی چون الازهر - که عمده‌تأثیرش‌های افراطی دارد - به چالش کشیده شود.

نتیجه‌گیری

همان‌گونه که اشاره شد، نویسندگان کتاب ضمن تأکید بر اینکه منازعه موجود میان آمریکا و گروه‌های تندروی اسلامی، جنگی نظامی و فکری است، خواستار مهار و سد نفوذ ایدئولوژیکی آن می‌شوند.

طبق راهبرد پیشنهادی کتاب، آمریکا در وهله نخست باید عزم خود را برای ایجاد شبکه‌هایی از مسلمانان میانه‌رو و حمایت از آنها جزم کند، فعالیت‌های مزبور را با سیاست توسعه آزادی پیوند دهد، به لحاظ قانونی، نهادی در ساختار حکومتی برای آن تعیین شود و در نهایت، بر پایه سیاستی «نامتقارن»^۱ و «گزینشی»^۲، به حمایت از گروه‌های میانه‌روی مسلمان و سکولار لیبرال در مناطقی از جهان اسلام - و نه صرفاً خاورمیانه - بپردازد. طبق این سیاست، دانشگاهیان سکولار، روحانیون جوان میانه‌رو، فعالان اجتماعی، نویسندگان، روزنامه‌نگاران و گروه زنان، باید در اولویت حمایت قرار گیرند.

1 . asymmetric

2 . Selective

در برنامه‌های حمایتی باید مسائلی چون آموزش دموکراتیک، برابری جنسیتی و رسانه مورد تأکید قرار گیرد. در نهایت، اولویت با مسلمانان اروپا، جنوب شرق آسیا و برخی از کشورهای نسبتاً آزاد خاورمیانه است. بنابراین، ایالات متحده باید اقدامات معطوف به حمایت و ایجاد شبکه‌های مسلمانان میانه‌رو را بر گروه‌هایی متمرکز کند که بیشترین نزدیکی را با ارزش‌های لیبرالی دارند، اولویت و محتوای برنامه‌ها باید معطوف به مسائلی محدود و مشخص باشد و در مناطقی از جهان اسلام سرمایه‌گذاری شود که امکان تأثیرگذاری و به نتیجه رسیدن اقدامات بالا باشد.

کتاب دربرگیرنده تحلیل و داده‌های جالب توجهی است. اشاره به اقدامات آشکار و نهان آمریکا در دوران جنگ سرد در حمایت از گروه‌ها و نهادهای لیبرالی و بررسی ظرفیت‌های گروه‌های میانه‌روی مسلمان و نهادهای متعدد و گوناگونی که مسلمانان در اروپا، اندونزی و مالزی دارند نیز خواندنی است.

علاوه بر این، کتاب اطلاعات دقیقی و زیادی از اقدامات ایالات متحده در خاورمیانه که با هدف توسعه دموکراسی و آزادی صورت گرفته، ارائه می‌دهد. با این وصف، کتاب دارای برخی نارسائی‌ها است:

- گرچه نویسندگان تأکید دارند ساخت اقتدارگرایی نظام سیاسی در جهان اسلام و به ویژه خاورمیانه، یکی از عناصر چالش‌زا برای ثبات داخلی و بین‌المللی است، اما در الگوی پیشنهادی، هیچ اشاره‌ای به آن نمی‌شود. در حقیقت، چندان معلوم نیست ایالات متحده باید چه راهبردی در قبال نظام‌های سیاسی مزبور داشته باشد. آیا آمریکا همچنان باید در قالب مناسبات دولت به دولت با توصیه و اعمال فشارهای سیاسی، خواهان فضای بازسیاسی در کشورهای مزبور شود و یا بی‌اعتنا به ماهیت نظام سیاسی، روابط خود را حفظ و منافع خود را پی‌گیرد.

- علاوه بر آن، معلوم نیست بر اساس چه سازوکارهایی و به چه صورتی، با ایجاد شبکه‌های میانه‌رو و حمایت آمریکا از نهادهای مدنی وابسته به مسلمانان میانه‌رو، نیروهای افراط‌گرایی اسلامی مهار و کنترل خواهد شد.

- بخشی از تندروی گروه‌های اسلامی در منطقه خاورمیانه، ناشی از سیاست‌های آمریکا است و ریشه در توسعه‌نیافتگی اقتصادی و اجتماعی دارد. شاید بتوان منازعه فلسطین - اسرائیل را یکی از دلایل رشد افراط‌گرایی اسلامی و گرایش‌های ضد غرب برشمرد. علاوه بر آن، حضور نظامی آمریکا و دخالت در امور داخلی برخی از کشورها، همواره یکی از دلایل اعتراض گروه‌های اسلامی بوده است. پس از حضور نیروهای نظامی آمریکا در عربستان، در دهه ۱۹۹۰، بود که گروه‌های تندروی اسلامی در عربستان دست به اقدامات خشونت‌آمیز زدند. اشغال عراق توسط آمریکا نیز موجب ایجاد موج جدیدی از خشونت‌های فرقه‌ای - قومی شده است. برخی مقاومت‌های خشونت‌آمیز در عراق خصلتی ناسیونالیستی و مذهبی دارد که به شدت مخالف دخالت بیگانگان و اشغال کشور است. نویسندگان کتاب هیچ اشاره‌ای به این رفتارها و سیاست‌های منازعه انگیز کاخ سفید ندارند. از استدلال‌های کتاب این گونه مستفاد می‌شود که گوئی معضل اساسی خاورمیانه و علت اصلی وجود نیروهای تندروی اسلامی، فقدان جامعه مدنی و نهادهای غیردولتی است و متغیرهای دیگری مثل توسعه اقتصادی و فرهنگی هیچ نقشی در این زمینه ندارند. در حقیقت معلوم نیست متغیرهایی مثل توسعه‌نیافتگی اقتصادی، فقر، نابرابری، بیکاری و غیره، چه نقشی در کاهش یا تشدید گرایش‌های تندروی اسلامی دارند.

نمایه فصلنامه مطالعات راهبردی

(سال ۱۳۸۷)

فاطمه پورحسینی*

مقدمه

در این بخش، نمایه مطالب سال گذشته فصلنامه ارایه می‌شود. این مطالب در چهار مجلد و در دو قالب «مقالات علمی» و «نقد و بررسی کتاب» به چاپ رسید. ضمن آنکه بخش اطلاع‌رسانی شماره بهار سال گذشته به نمایه فصلنامه در سال ۱۳۸۶ اختصاص داشت. در این چارچوب، سی عنوان مطلب در سال ۱۳۸۷ در فصلنامه مطالعات راهبردی به طبع رسیده که پنج عنوان آن نقد و بررسی کتاب بوده است. بر این اساس، نمایه حاضر در سه بخش نمایه عنوان، نمایه موضوعی و نمایه پدیدآورندگان، تدوین شده و مواردی چون مقالات علمی و کتاب‌های نقد و بررسی شده را به تفکیک نمایه‌پردازی کرده تا دسترسی پژوهش‌گران را به مطالب فصلنامه سهل‌تر نماید.

نمایه سه ساله نخست فصلنامه (۱۳۸۰ - ۱۳۷۷)، پیش از این به صورت مجلدی جداگانه همراه با فصلنامه شماره ۱۲، تهیه و منتشر شده است. نمایه سال‌های ۱۳۸۱، ۱۳۸۲، ۱۳۸۳، ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ نیز مطابق همین الگو در شماره‌های ۱۹ (بهار ۱۳۸۲)، ۲۳ (بهار ۱۳۸۳)، ۲۷ (بهار ۱۳۸۴)، ۳۱ (بهار ۱۳۸۵)، ۳۵ (بهار ۱۳۸۶) و ۳۹ (بهار ۱۳۸۷)، در اختیار خوانندگان قرار گرفت. بر این اساس، نمایه سال ۱۳۸۸ نیز در بهار ۱۳۸۹ ارایه خواهد شد.

* خانم پورحسینی کارشناس کتابداری و اطلاع‌رسانی از دانشگاه تهران و مسئول کتابخانه پژوهشکده مطالعات راهبردی می‌باشند.
fph-a2000@Yahoo.com

راهنمای استفاده کنندگان

متن حاضر، نمایه دوره یازدهم (۱۳۸۷) فصلنامه مطالعات راهبردی می‌باشد. نمایه حاضر شامل بخش‌های: عنوان، موضوع، پدیدآورندگان و کتاب‌های معرفی شده در فصلنامه است. بخش‌های موضوع، مقالات و همچنین کتاب‌های معرفی شده به صورت الفبایی بر اساس مدخل‌های مربوطه تنظیم شده‌اند. در نمایه موضوع، موضوعات اصلی پررنگ‌تر و موضوعات فرعی آن با تورفتگی و کم‌رنگ‌تر آورده شده تا بازیابی آنها آسان‌تر باشد؛ که در مقابل آن، شماره‌های بازیابی موضوعات که به ترتیب مقالات ۱. نمایه عنوان مقالات علمی، ۲. نمایه کتاب‌های لاتین و ۳. نمایه پدیدآورندگان است.

موضوعات مرتبط و پیوسته هر موضوع در صورت وجود، برای بازیابی کامل‌تر و جامعیت آن با عبارت «نیز نگاه کنید به» ذکر گردیده است. برای جلوگیری از پراکندگی و مستندسازی موضوعات، از ارجاعات با عبارت «نگاه کنید به» در این نمایه استفاده کرده‌ایم.

سیاهه بخش کتاب‌های لاتین درهم کرد نام پدیدآورنده و عنوان کتاب می‌باشد و برای بازیابی کتاب مورد نظر شماره، تاریخ و صفحه فصلنامه داخل پرانتز قرار دارد.

اختصارات

ش شماره فصلنامه

: شماره صفحه

الف. نمایه عنوان

۱. مقاله‌های علمی

- ۱/۱- «آسیب‌شناسی روش‌های مبارزه با فساد اداری در ایران». محمد خضری؛ ش ۴۲ (زمستان ۱۳۸۷): ۸۲۶-۸۱۳.
- ۱/۲- «آمریکا و بحران هسته‌ای». عبدالله قنبرلو؛ ش ۴۲، (زمستان ۱۳۸۷): ۸۵۲-۸۲۷.
- ۱/۳- «اسرائیل و استمرار تنش‌ها میان ایران و آمریکا». عبدالله قنبرلو؛ ش ۳۹ (بهار ۱۳۸۷): ۱۶۳-۱۳۵.
- ۱/۴- «اصول و مبانی سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران: جستاری در متون». داود غریایق زندی؛ ش ۴۰ (تابستان ۱۳۸۷): ۳۱۲-۲۷۷.
- ۱/۵- «امکان و امتناع انقلاب رنگی در جامعه ایرانی». فرزاد پورسعید؛ ش ۳۹ (بهار ۱۳۸۷): ۱۳۴-۹۹.
- ۱/۶- «امنیت انسانی». پائولین کر؛ ترجمه: جلال دهقانی فیروزآبادی؛ ش ۴۱ (پائیز ۱۳۸۷): ۶۲۶-۶۰۱.
- ۱/۷- «امنیت انسانی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران». فرزاد پورسعید؛ ش ۴۱ (پائیز ۱۳۸۷): ۵۷۱-۵۴۵.
- ۱/۸- «امنیت و آزادی؛ در جستجوی نگرشی معطوف به توسعه پایدار». رضا خلیلی؛ ش ۴۱ (پائیز ۱۳۸۷): ۵۲۵-۴۹۵.
- ۱/۹- «بررسی رویکردهای سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران از منظر مسأله کارگزار - ساختار». عبدالله قنبرلو؛ ش ۴۰ (تابستان ۱۳۸۷): ۳۷۶-۳۴۹.
- ۱/۱۰- «تبیین تحولات امنیتی جمهوری اسلامی ایران؛ در جستجوی چارچوبی تحلیلی». رضا خلیلی؛ ش ۴۰ (تابستان ۱۳۸۷): ۴۱۱-۳۷۷.
- ۱/۱۱- «تحول در نقش بازیگران دولتی و غیردولتی از منظر حقوق بین‌الملل». روح‌اله قادری؛ ش ۳۹ (بهار ۱۳۸۷): ۱۹۵-۱۶۵.

- ۱/۱۲. «تحولات مفهوم آمریکاستیزی در سیاست خارجی روسیه؛ با تأکید بر سیاست خارجی پوتین». علیرضا نوری؛ ش ۴۲ (زمستان ۱۳۸۷): ۸۷۶ - ۸۵۳.
- ۱/۱۳. «چشم‌انداز امنیت انسانی در خاورمیانه سده بیست‌ویکم». داود غرایاق زندی؛ ش ۴۱ (پائیز ۱۳۸۷): ۶۰۰ - ۵۷۳.
- ۱/۱۴. «ساختار و روند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران: تحلیل متون آموزشی و پژوهشی». فرزاد پورسعید؛ ش ۴۰ (تابستان ۱۳۸۷): ۳۴۸ - ۳۱۳.
- ۱/۱۵. «ظرفیت‌های اصل ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران». ناصر علیدوستی؛ ش ۳۹ (بهار ۱۳۸۷): ۹۸ - ۷۵.
- ۱/۱۶. «قواعد و هنجارهای بین‌المللی: پیدایش، تحول و تأثیرگذاری». محمود یزدان‌فام؛ ش ۴۲ (زمستان ۱۳۸۷): ۷۷۸ - ۷۵۷.
- ۱/۱۷. «مدل‌های تحلیل سیاست‌گذاری عمومی». تامس دای؛ ترجمه: سویل ماکویی؛ ش ۳۹ (بهار ۱۳۸۷): ۷۴ - ۴۳.
- ۱/۱۸. «مطالعات امنیتی ایرانی؛ امکان‌سنجی پیدایش نظری و تکوین مفهومی». رضا خلیلی؛ ش ۴۲ (زمستان ۱۳۸۷): ۸۱۱ - ۷۷۹.
- ۱/۱۹. «مفهوم امنیت در قالب گونه‌های مختلف دولت؛ قبیله، دولت - شهر، امپراتوری و دولت». داود غرایاق زندی؛ ش ۴۲ (زمستان ۱۳۸۷): ۷۵۵ - ۷۲۱.
- ۱/۲۰. «مقدمه‌ای بر تحلیل سیاست خارجی». محمود یزدان‌فام؛ ش ۴۰ (تابستان ۱۳۸۷): ۲۷۶ - ۲۴۷.
- ۱/۲۱. «نسبت امنیت انسانی و توسعه پایدار». محمدعلی قاسمی؛ ش ۴۱ (پائیز ۱۳۸۷): ۵۴۴ - ۵۲۷.
- ۱/۲۲. «نظام امنیتی؛ چارچوبی بدیل برای مطالعه سیاست مقایسه‌ای». رضا خلیلی؛ ش ۳۹ (بهار ۱۳۸۷): ۴۱ - ۵.

- 1/23. "The Contribution of West Asia to the Concept of human Security." Mohammad Reza Majidi, Mohammad Reza Dehshiri; No. 3(Autumn 2008): 63 - 81.
- 1/24. "Mahbub ui Haq's human Security vision: an unfettered dream?" Shahrbanou Tadjbakhsh; No 3 (Autumn 2008): 11-61.

۲. نمایه کتاب‌های فارسی و لاتین معرفی شده

- ۲/۱. ایران و جهانی شدن؛ چالش‌ها و راه‌حل‌ها. محمود سریع‌القلم. تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۸۴. نقد و بررسی از سعیدرضا عاملی (ش ۴۰ تابستان ۱۳۸۷): ۴۵۶ - ۴۲۵.
- ۲/۲. تأثیر فرهنگ ملی بر سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران. احمد نقیب‌زاده. تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه، ۱۳۸۱. نقد و بررسی از سید عبدالامیر نبوی (ش ۴۰ تابستان ۱۳۸۷): ۴۲۴ - ۴۱۳.
- ۲/۳. فرهنگ سیاسی ایران. محمود سریع‌القلم. تهران: پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی، ۱۳۸۶. نقد و بررسی از مجتبی مقصودی، محمود مهام (ش ۴۰ تابستان ۱۳۸۷): ۴۷۵ - ۴۵۷.
- 2/4. Kolodziej, Edward A. Security and International Relations. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. (No. 39: 197-206)
- 2/5. Oliker, Olga. U.S. Policy Options For Iraq: Reassessment. Santa Monica: Rand, 2007. (No. 42: 877-886).
- 2/6. Security and International Relations, Edward A. Kolodziej. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. (No. 39: 197-206).
- 2/7. U.S. Policy Options for Iraq: Reassessment, Olga Oliker, et.al. Santa Monica: Rand, 2007. (No. 42: 877-886)

۳. نمایه

- ۳/۱. «نمایه فصلنامه مطالعات راهبردی (سال ۱۳۸۶)». فاطمه پورحسینی، ش ۳۵ (بهار ۱۳۸۷): ۲۲۷ - ۲۰۷.

ب. نمایه موضوعی

جمهوری اسلامی، ۱/۴

سیاست خارجی، ۱/۴

آرمان‌گرایی

اصول و مبانی سیاست خارجی، ۱/۴

اثبات‌گرایی	متون سیاست خارجی، ۱/۴
تاریخ‌گرایی، ۱/۲۲	واقع‌گرایی، ۱/۴
سیاست مقایسه‌ای، ۱/۲۲	آزادی
نظام امنیتی، ۱/۲۲	امنیت، ۱/۸
نظریه‌های سیاست مقایسه‌ای، ۱/۲۲	توسعه پایدار، ۱/۸
اسرائیل	خردگرایی، ۱/۸
آمریکا، ۱/۳	عقلانیت، ۱/۸
ایران، ۱/۳	آمریکا
خاورمیانه، ۱/۳	آمریکاستیزی، ۱/۱۲
لابی صهیونیسم، ۱/۳	اسرائیل، ۱/۳
اصل ۱۳۹ قانون اساسی	ایران، ۱/۳
اموال دولتی، ۱/۱۵	تحریم، ۱/۲
دارایی‌های عمومی، ۱/۱۵	تقابل پرهیزی، ۱/۱۲
داوری، ۱/۱۵	حمله نظامی، ۱/۲
دعوا، ۱/۱۵	خاورمیانه، ۱/۳
صلح دعاوی، ۱/۱۵	دولت بوش، ۱/۲
منافع ملی، ۱/۱۵	روسیه، ۱/۱۲
اصول و مبانی سیاست خارجی	سیستم بین‌الملل، ۱/۲
آرمان‌گرایی، ۱/۴	شورای امنیت، ۱/۲
جمهوری اسلامی، ۱/۴	عمل‌گرایی، ۱/۱۲
سیاست خارجی، ۱/۴	فعالیت‌های هسته‌ای ایران، ۱/۲
متون سیاست خارجی، ۱/۴	لابی صهیونیسم، ۱/۳
واقع‌گرایی، ۱/۴	نظام بین‌الملل، ۱/۱۲
امنیت	آنا‌رشی
آزادی، ۱/۸	قدرت رویه، ۱/۱۶
امنیت امپراتوری، ۱/۱۹	مناسب‌بودن، ۱/۱۶
امنیت دولت - شهر، ۱/۱۹	یادگیری اجتماعی، ۱/۱۶

- امنیت قبیله‌ای، ۱/۱۹
- امنیت ملی، ۱/۱۹
- تحوالات امنیتی، ۱/۱۰
- توسعه پایدار، ۱/۸
- جمهوری اسلامی، ۱/۱۰
- خردگرایی، ۱/۸
- دولت، ۱/۱۹
- دولت مدرن، ۱/۱۹
- روش گفتمانی، ۱/۱۰
- عقلانیت، ۱/۸
- مطالعات امنیتی، ۱/۱۰
- امنیت اجتماع**
- امنیت اقتصادی، ۱/۷
- امنیت انسانی، ۱/۷
- امنیت زیست محیطی، ۱/۷
- امنیت شخصی، ۱/۷
- امنیت ملی، ۱/۷
- جمهوری اسلامی، ۱/۷
- قانون اساسی، ۱/۷
- امنیت اقتصادی**
- امنیت اجتماع، ۱/۷
- امنیت اقتصادی، ۱/۷
- امنیت انسانی، ۱/۷
- امنیت زیست محیطی، ۱/۷
- امنیت شخصی، ۱/۷
- امنیت ملی، ۱/۷
- جمهوری اسلامی ایران، ۱/۷
- قانون اساسی، ۱/۷
- امپراتوری
- امنیت، ۱/۱۹
- امنیت دولت - شهر، ۱/۱۹
- امنیت قبیله‌ای، ۱/۱۹
- امنیت ملی، ۱/۱۹
- دولت، ۱/۱۹
- دولت مدرن، ۱/۱۹
- امنیت انسانی**
- امنیت اجتماع، ۱/۷
- امنیت اقتصادی، ۱/۷
- امنیت دولت محور، ۱/۶
- امنیت زیست محیطی، ۱/۷، ۱/۲۱
- امنیت شخصی، ۱/۷
- امنیت ملی، ۱/۷، ۱/۱۳
- برنامه توسعه ملل متحد، ۱/۶
- توسعه انسانی، ۱/۱۳
- توسعه پایدار، ۱/۲۱
- جمهوری اسلامی ایران، ۱/۷
- حاکمیت، ۱/۶
- خاورمیانه، ۱/۱۳
- سده بیست و یکم، ۱/۱۳
- قانون اساسی، ۱/۷
- مطالعات استراتژیک، ۱/۲۱
- مطالعات امنیت ملی، ۱/۲۱
- واقع گرایی، ۱/۶
- امنیت دولت - شهر**

- امنیت، ۱/۱۹
امنیت امپراتوری، ۱/۱۹
امنیت قبیله‌ای، ۱/۱۹
امنیت ملی، ۱/۱۹
دولت، ۱/۱۹
دولت مدرن، ۱/۱۹
امنیت دولت محور
امنیت انسانی، ۱/۶
برنامه توسعه ملل متحد، ۱/۶
حاکمیت، ۱/۶
واقع گرایی، ۱/۶
امنیت زیست محیطی
امنیت اجتماع، ۱/۷
امنیت اقتصادی، ۱/۷
امنیت انسانی، ۱/۷، ۱/۲۱
امنیت شخصی، ۱/۷
امنیت ملی، ۱/۷
توسعه پایدار، ۱/۲۱
جمهوری اسلامی ایران، ۱/۷
قانون اساسی، ۱/۷
مطالعات استراتژیک، ۱/۲۱
مطالعات امنیت ملی، ۱/۲۱
امنیت شخصی
امنیت اجتماع، ۱/۷
امنیت اقتصادی، ۱/۷
امنیت انسانی، ۱/۷
امنیت زیست محیطی، ۱/۷
امنیت ملی، ۱/۷
جمهوری اسلامی ایران، ۱/۷
قانون اساسی، ۱/۷
امنیت قبیله‌ای
امنیت، ۱/۱۹
امنیت امپراتوری، ۱/۱۹
امنیت دولت - شهر، ۱/۱۹
امنیت ملی، ۱/۱۹
دولت، ۱/۱۹
دولت مدرن، ۱/۱۹
امنیت ملی
امنیت، ۱/۱۹
امنیت اجتماع، ۱/۷
امنیت اقتصادی، ۱/۷
امنیت امپراتوری، ۱/۱۹
امنیت انسانی، ۱/۷، ۱/۱۳
امنیت دولت - شهر، ۱/۱۹
امنیت زیست محیطی، ۱/۷
امنیت شخصی، ۱/۷
امنیت قبیله‌ای، ۱/۱۹
توسعه انسانی، ۱/۱۳
جمهوری اسلامی ایران، ۱/۷
خاورمیانه، ۱/۱۳
دولت، ۱/۱۹
دولت مدرن، ۱/۱۹
سده بیست و یکم، ۱/۱۳

اسرائیل، ۱/۳	قانون اساسی، ۱/۷
خاورمیانه، ۱/۳	اموال دولتی
لابی صهیونیسم، ۱/۳	اصل ۱۳۹ قانون اساسی، ۱/۱۵
	دارایی‌های عمومی، ۱/۱۵
بازی	داوری، ۱/۱۵
انتخاب عمومی، ۱/۱۷	دعوا، ۱/۱۵
سیاست‌گذاری عمومی، ۱/۱۷	صلح دعاوی، ۱/۱۵
عقلانیت، ۱/۱۷	منافع ملی، ۱/۱۵
فرایند، ۱/۱۷	انتخاب عمومی
فزاینده‌گرایی، ۱/۱۷	بازی، ۱/۱۷
گروه، ۱/۱۷	سیاست‌گذاری عمومی، ۱/۱۷
نخبه، ۱/۱۷	عقلانیت، ۱/۱۷
نظام، ۱/۱۷	فرایند، ۱/۱۷
نهاد، ۱/۱۷	فزاینده‌گرایی، ۱/۱۷
مدل، ۱/۱۷	گروه، ۱/۱۷
بازیگران دولتی و غیردولتی	نخبه، ۱/۱۷
جنگ سرد، ۱/۱۱	نظام، ۱/۱۷
جهانی شدن، ۱/۱۱	نهاد، ۱/۱۷
سازمان ملل متحد، ۱/۱۱	مدل، ۱/۱۷
فراملی گرایی، ۱/۱۱	انقلاب رنگی
برنامه توسعه ملل متحد	جامعه ایرانی، ۱/۵
امنیت انسانی، ۱/۶	جنبش‌های اجتماعی، ۱/۵
امنیت دولت‌محور، ۱/۶	فرصت سیاسی، ۱/۵
حاکمیت، ۱/۶	نظام جمهوری اسلامی، ۱/۵
واقع گرایی، ۱/۶	هژمونی گفتمانی، ۱/۵
یوروکراسی دولتی	ایران
پنهان‌کاری، ۱/۱	آمریکا، ۱/۳

- رانت‌جویی، ۱/۱
فساد اداری، ۱/۱
محیط رانتي، ۱/۱
- پنهان‌کاری**
بوروکراسی دولتي، ۱/۱
رانت‌جویی، ۱/۱
فساد اداری، ۱/۱
محیط رانتي، ۱/۱
- تاریخ‌گرایی**
اثبات‌گرایی، ۱/۲۲
سیاست مقایسه‌ای، ۱/۲۲
نظام امنیتی، ۱/۲۲
نظریه‌های سیاست مقایسه‌ای، ۱/۲۲
- تحریم**
آمریکا، ۱/۲
حمله نظامی، ۱/۲
دولت بوش، ۱/۲
سیستم بین‌الملل، ۱/۲
شورای امنیت، ۱/۲
فعالیت‌های هسته‌ای ایران، ۱/۲
- تحولات امنیتی**
امنیت، ۱/۱۰
جمهوری اسلامی، ۱/۱۰
روش گفت‌وگویی، ۱/۱۰
مطالعات امنیتی، ۱/۱۰
- تقابل پرهیزی**
آمریکا، ۱/۱۲
- آمریکاستیزی، ۱/۱۲
روسیه، ۱/۱۲
عمل‌گرایی، ۱/۱۲
نظام بین‌الملل، ۱/۱۲
- توسعه انسانی**
امنیت انسانی، ۱/۱۳
امنیت ملی، ۱/۱۳
خاورمیانه، ۱/۱۳
سده بیست‌ویکم، ۱/۱۳
- توسعه پایدار**
آزادی، ۱/۸
امنیت، ۱/۸
امنیت زیست‌محیطی، ۱/۲۱
خردگرایی، ۱/۸
عقلانیت، ۱/۸
مطالعات استراتژیک، ۱/۲۱
مطالعات امنیت ملی، ۱/۲۱
- جامعه ایرانی**
انقلاب رنگی، ۱/۵
جنبش‌های اجتماعی، ۱/۵
فرصت سیاسی، ۱/۵
نظام جمهوری اسلامی، ۱/۵
هژمونی گفت‌وگویی، ۱/۵
- جامعه مدنی**
جمهوری اسلامی ایران، ۱/۱۴
روند تصمیم‌گیری، ۱/۱۴
ساختار تصمیم‌گیری، ۱/۱۴

- سیاست خارجی، ۱/۱۴
مدل‌های تصمیم‌گیری، ۱/۱۴
نخبگان، ۱/۱۴
- جمهوری اسلامی ایران**
آرمان‌گرایی، ۱/۴
اصول و مبانی سیاست خارجی، ۱/۴
امنیت، ۱/۱۰
امنیت اجتماع، ۱/۷
امنیت اقتصادی، ۱/۷
امنیت انسانی، ۱/۷
امنیت زیست‌محیطی، ۱/۷
امنیت شخصی، ۱/۷
امنیت ملی، ۱/۷
تحولات امنیتی، ۱/۱۰
جامعه مدنی، ۱/۱۴
روش گفتگویی، ۱/۱۰
روند تصمیم‌گیری، ۱/۱۴
ساختار تصمیم‌گیری، ۱/۱۴
ساختار محوری، ۱/۹
سیاست خارجی، ۱/۱۴، ۱/۹، ۱/۴
سیستم بین‌المللی، ۱/۹
قانون اساسی، ۱/۷
کارگزار - ساختار، ۱/۹
کارگزار محوری، ۱/۹
متون سیاست خارجی، ۱/۴
مدلهای تصمیم‌گیری، ۱/۱۴
مطالعات امنیتی، ۱/۱۰
- نخبگان، ۱/۱۴
واقع‌گرایی، ۱/۴
- جنبش‌های اجتماعی**
انقلاب رنگی، ۱/۵
جامعه ایرانی، ۱/۵
فرصت سیاسی، ۱/۵
نظام جمهوری اسلامی، ۱/۵
هژمونی گفتگویی، ۱/۵
- جنگ سرد**
بازیگران دولتی و غیردولتی، ۱/۱۱
جهانی‌شدن، ۱/۱۱
سازمان ملل متحد، ۱/۱۱
فراملی‌گرایی، ۱/۱۱
- جهانی‌شدن**
بازیگران دولتی و غیردولتی، ۱/۱۱
جنگ سرد، ۱/۱۱
سازمان ملل متحد، ۱/۱۱
فراملی‌گرایی، ۱/۱۱
- حاکمیت**
امنیت انسانی، ۱/۶
امنیت دولت‌محور، ۱/۶
برنامه توسعه ملل متحد، ۱/۶
واقع‌گرایی، ۱/۶
- حمله نظامی**
آمریکا، ۱/۲
تحریم، ۱/۲
دولت بوش، ۱/۲

سیستم بین‌الملل، ۱/۲	دارایی‌های عمومی، ۱/۱۵
شورای امنیت، ۱/۲	دعوا، ۱/۱۵
فعالیت‌های هسته‌ای ایران، ۱/۲	صلح دعاوی، ۱/۱۵
خاورمیانه	منافع ملی، ۱/۱۵
آمریکا، ۱/۳	دعوا
اسرائیل، ۱/۳	اصل ۱۳۹ قانون اساسی، ۱/۱۵
امنیت انسانی، ۱/۱۳	اموال دولتی، ۱/۱۵
امنیت ملی، ۱/۱۳	دارایی‌های عمومی، ۱/۱۵
ایران، ۱/۳	داوری، ۱/۱۵
توسعه انسانی، ۱/۱۳	صلح دعاوی، ۱/۱۵
سده بیست و یکم، ۱/۱۳	منافع ملی، ۱/۱۵
لابی صهیونیسم، ۱/۳	دولت
خردگرایی	امنیت، ۱/۱۹
آزادی، ۱/۸	امنیت امپراتوری، ۱/۱۹
امنیت، ۱/۸	امنیت دولت - شهر، ۱/۱۹
توسعه پایدار، ۱/۸	امنیت قبیله‌ای، ۱/۱۹
عقلانیت، ۱/۸	امنیت ملی، ۱/۱۹
دارایی‌های عمومی	دولت مدرن، ۱/۱۹
اصل ۱۳۹ قانون اساسی، ۱/۱۵	دولت بوش
اموال دولتی، ۱/۱۵	آمریکا، ۱/۲
داوری، ۱/۱۵	تحریم، ۱/۲
دعوا، ۱/۱۵	حمله نظامی، ۱/۲
صلح دعاوی، ۱/۱۵	سیستم بین‌الملل، ۱/۲
منافع ملی، ۱/۱۵	شورای امنیت، ۱/۲
داوری	فعالیت‌های هسته‌ای ایران، ۱/۲
اصل ۱۳۹ قانون اساسی، ۱/۱۵	دولت مدرن
اموال دولتی، ۱/۱۵	امنیت، ۱/۱۹

- امنیت امپراتوری، ۱/۱۹
- امنیت دولت - شهر، ۱/۱۹
- امنیت قبیله‌ای، ۱/۱۹
- امنیت ملی، ۱/۱۹
- دولت، ۱/۱۹
- رانت‌جویی**
- بوروکراسی دولتی، ۱/۱
- پنهان‌کاری، ۱/۱
- فساد اداری، ۱/۱
- محیط رانتی، ۱/۱
- روسیه**
- آمریکا، ۱/۱۲
- آمریکاستیزی، ۱/۱۲
- تقابل پرهیزی، ۱/۱۲
- عمل‌گرایی، ۱/۱۲
- نظام بین‌الملل، ۱/۱۲
- روش گفتمانی**
- امنیت، ۱/۱۰
- تحولات امنیتی، ۱/۱۰
- جمهوری اسلامی، ۱/۱۰
- مطالعات امنیتی، ۱/۱۰
- روند تصمیم‌گیری**
- جامعه مدنی، ۱/۱۴
- جمهوری اسلامی ایران، ۱/۱۴
- ساختار تصمیم‌گیری، ۱/۱۴
- سیاست خارجی، ۱/۱۴
- مدل‌های تصمیم‌گیری، ۱/۱۴
- نخبگان، ۱/۱۴
- ساختار محوری**
- جمهوری اسلامی ایرانی، ۱/۹
- سیاست خارجی، ۱/۹
- سیستم بین‌المللی، ۹/۱
- کارگزار - ساختار، ۱/۹
- کارگزار محوری، ۱/۹
- سازمان ملل متحد**
- بازیگران دولتی و غیردولتی، ۱/۱۱
- جنگ سرد، ۱/۱۱
- جهانی‌شدن، ۱/۱۱
- فراملی‌گرایی، ۱/۱۱
- سده بیست و یکم**
- امنیت انسانی، ۱/۱۳
- امنیت ملی، ۱/۱۳
- نخبگان، ۱/۱۴
- روند سازمانی**
- سیاست خارجی مقایسه‌ای، ۱/۲۰
- سیاست دیوان‌سالارانه، ۱/۲۰
- فرایند تصمیم‌گیری، ۱/۲۰
- واقع‌گرایی و سازه‌انگاری، ۱/۲۰
- ساختار تصمیم‌گیری**
- جامعه مدنی، ۱/۱۴
- جمهوری اسلامی ایران، ۱/۱۴
- روند تصمیم‌گیری، ۱/۱۴
- سیاست خارجی، ۱/۱۴
- مدل‌های تصمیم‌گیری، ۱/۱۴
- نخبگان، ۱/۱۴

- توسعه انسانی، ۱/۱۳
 خاورمیانه، ۱/۱۳
سیاست خارجی
 آرمان‌گرایی، ۱/۴
 اصول و مبانی سیاست خارجی، ۱/۴
 جامعه مدنی، ۱/۱۴
 جمهوری اسلامی ایران، ۱/۴، ۱/۹
 ۱/۱۴
 روند تصمیم‌گیری، ۱/۱۴
 ساختار تصمیم‌گیری، ۱/۱۴
 ساختارمحوری، ۱/۹
 سیستم بین‌المللی، ۱/۹
 کارگزار - ساختار، ۱/۹
 کارگزارمحوری، ۱/۹
 متون سیاست خارجی، ۱/۴
 مدل‌های تصمیم‌گیری، ۱/۱۴
 نخبگان، ۱/۱۴
 واقع‌گرایی، ۱/۴
سیاست خارجی مقایسه‌ای
 روند سازمانی، ۱/۲۰
 سیاست دیوان سالارانه، ۱/۲۰
 فرایند تصمیم‌گیری، ۱/۲۰
 محیط روانی، ۱/۲۰
 واقع‌گرایی و سازه‌انگاری، ۱/۲۰
سیاست دیوان‌سالارانه
 روند سازمانی، ۱/۲۰
 سیاست خارجی مقایسه‌ای، ۱/۲۰
 فرایند تصمیم‌گیری، ۱/۲۰
 محیط روانی، ۱/۲۰
 واقع‌گرایی و سازه‌انگاری، ۱/۲۰
سیاست‌گذاری عمومی
 انتخاب عمومی، ۱/۱۷
 بازی، ۱/۱۷
 عقلانیت، ۱/۱۷
 فرایند، ۱/۱۷
 فراینده‌گرایی، ۱/۱۷
 گروه، ۱/۱۷
 مدل، ۱/۱۷
 نخبه، ۱/ ۱۷
 نظام، ۱/۱۷
 نهاد، ۱/۱۷
سیاست مقایسه‌ای
 اثبات‌گرایی، ۱/۲۲
 تاریخ‌گرایی، ۱/۲۲
 نظام امنیتی، ۱/۲۲
 نظریه‌های سیاست مقایسه‌ای، ۱/۲۲
سیستم بین‌الملل
 آمریکا، ۱/۲
 تحریم، ۱/۲
 جمهوری اسلامی ایران، ۱/۹
 حمله نظامی، ۱/۲
 دولت بوش، ۱/۲
 ساختارمحوری، ۱/۹

- سیاست خارجی، ۱/۹
شورای امنیت، ۱/۲
فعالیت‌های هسته‌ای ایران، ۱/۲
کارگزار - ساختار، ۱/۹
کارگزار محوری، ۱/۹
شورای امنیت
آمریکا، ۱/۲
تحریم، ۱/۲
حمله نظامی، ۱/۲
دولت بوش، ۱/۲
سیستم بین‌الملل، ۱/۲
فعالیت‌های هسته‌ای ایران، ۱/۲
صلح دعاوی
اصل ۱۳۹ قانون اساسی، ۱/۱۵
اموال دولتی، ۱/۱۵
دارایی‌های عمومی، ۱/۱۵
داوری، ۱/۱۵
دعوا، ۱/۱۵
منافع ملی، ۱/۱۵
عقلانیت
آزادی، ۱/۸
امنیت، ۱/۸
تبعیض، ۱/۶
انتخاب عمومی، ۱/۱۷
بازی، ۱/۱۷
توسعه پایدار، ۱/۸
خردگرایی، ۱/۸
- سیاست‌گذاری عمومی، ۱/۱۷
فرایند، ۱/۱۷
فزاینده‌گرایی، ۱/۱۷
گروه، ۱/۱۷
مدل، ۱/۱۷
نخبه، ۱/۱۷
نظام، ۱/۱۷
نهاد، ۱/۱۷
عمل‌گرایی
آمریکا، ۱/۱۲
آمریکاستیزی، ۱/۱۲
تقابل پرهیزی، ۱/۱۲
روسیه، ۱/۱۲
نظام بین‌الملل، ۱/۱۲
فراملی‌گرایی
بازیگران دولتی و غیردولتی، ۱/۱۱
جنگ سرد، ۱/۱۱
جهانی شدن، ۱/۱۱
سازمان ملل متحد، ۱/۱۱
فرایند
انتخاب عمومی، ۱/۱۷
بازی، ۱/۱۷
سیاست‌گذاری عمومی، ۱/۱۷
عقلانیت، ۱/۱۷
فزاینده‌گرایی، ۱/۱۷
گروه، ۱/۱۷

فساد اداری	مدل، ۱/۱۷
بوروکراسی دولتی، ۱/۱	نخبه، ۱/۱۷
پنهان کاری، ۱/۱	نظام، ۱/۱۷
رانت جویی، ۱/۱	نهاد، ۱/۱۷
محیط رانتي، ۱/۱	فرایند تصمیم گیری
فعالیت های هسته ای ایران	روند سازمانی، ۱/۲۰
آمریکا، ۱/۲	سیاست خارجی مقایسه ای، ۱/۲۰
تحریم، ۱/۲	سیاست دیوان سالارانه، ۱/۲۰
حمله نظامی، ۱/۲	محیط روانی، ۱/۲۰
دولت بوش، ۱/۲	واقع گرایی و سازه انگاری، ۱/۲۰
سیستم بین الملل، ۱/۲	فرصت سیاسی
شورای امنیت، ۱/۲	انقلاب رنگی، ۱/۵
قانون اساسی	جامعه ایرانی، ۱/۵
امنیت اجتماع، ۱/۷	جنبش های اجتماعی، ۱/۵
امنیت اقتصادی، ۱/۷	نظام جمهوری اسلامی، ۱/۵
امنیت انسانی، ۱/۷	هژمونی گفتمانی، ۱/۵
امنیت زیست محیطی، ۱/۷	فزاینده گرایی
امنیت شخصی، ۱/۷	انتخاب عمومی، ۱/۱۷
امنیت ملی، ۱/۷	بازی، ۱/۱۷
جمهوری اسلامی ایران، ۱/۷	سیاست گذاری عمومی، ۱/۱۷
قدرت رویه	عقلانیت، ۱/۱۷
آنا رشی، ۱/۱۶	فرایند، ۱/۱۷
قواعد و هنجارهای بین المللی، ۱/۱۶	گروه، ۱/۱۷
مناسب بودن، ۱/۱۶	مدل، ۱/۱۷
قواعد و هنجارهای بین المللی	نخبه، ۱/۱۷
آنا رشی، ۱/۱۶	نظام، ۱/۱۷
قدرت رویه، ۱/۱۶	نهاد، ۱/۱۷

مناسب بودن، ۱/۱۶	نخبه، ۱/۱۷
یادگیری اجتماعی، ۱/۱۶	نظام، ۱/۱۷
قواعد و هنجارهای بین‌المللی	نهاد، ۱/۱۷
آنا‌رشی، ۱/۱۶	لایبی صهیونیسم
قدرت رویه، ۱/۱۶	آمریکا، ۱/۳
مناسب بودن، ۱/۱۶	اسرائیل، ۱/۳
یادگیری اجتماعی، ۱/۱۶	ایران، ۱/۳
کارگزار - ساختار	خاورمیانه، ۱/۳
جمهوری اسلامی ایران، ۱/۹	متون سیاست خارجی
ساختارمحوری، ۱/۹	آرمان‌گرایی، ۱/۴
سیاست خارجی، ۱/۹	اصول و مبانی سیاست خارجی،
سیستم بین‌المللی، ۱/۹	۱/۴
کارگزارمحوری، ۱/۹	جمهوری اسلامی، ۱/۴
کارگزار محوری	سیاست خارجی، ۱/۴
جمهوری اسلامی ایران، ۱/۹	واقع‌گرایی، ۱/۴
ساختار محوری، ۱/۹	محیط رانتی
سیاست خارجی، ۱/۹	بوروکراسی دولتی، ۱/۱
سیستم بین‌المللی، ۱/۹	پنهان‌کاری، ۱/۱
کارگزار - ساختار، ۱/۹	رانت جویی، ۱/۱
گروه	فساد اداری، ۱/۱
انتخاب عمومی، ۱/۱۷	محیط روانی
بازی، ۱/۱۷	روند سازمانی، ۱/۲۰
سیاست‌گذاری عمومی، ۱/۱۷	سیاست خارجی مقایسه‌ای، ۱/۲۰
عقلانیت، ۱/۱۷	سیاست دیوان‌سالارانه، ۱/۲۰
فرایند، ۱/۱۷	فرایند تصمیم‌گیری، ۱/۲۰
فزاینده‌گرایی، ۱/۱۷	واقع‌گرایی و سازه‌انگاری، ۱/۲۰
مدل، ۱/۱۷	مدل

انتخاب عمومی، ۱/۱۷	مطالعات امنیتی
بازی، ۱/۱۷	امنیت، ۱/۱۰
سیاست گذاری عمومی، ۱/۱۷	تحولات امنیتی، ۱/۱۰
عقلانیت، ۱/۱۷	جمهوری اسلامی، ۱/۱۰
فرایند، ۱/۱۷	روش گفتمانی، ۱/۱۰
فزاینده گرایی، ۱/۱۷	مطالعات امنیتی ایرانی
گروه، ۱/۱۷	مطالعات امنیتی در ایران، ۱/۱۸
نخبه، ۱/۱۷	مطالعات امنیتی در غرب، ۱/۱۸
نظام، ۱/۱۷	مطالعات امنیتی غربی، ۱/۱۸
نهاد، ۱/۱۷	مطالعات امنیتی در ایران
مدل های تصمیم گیری	مطالعات امنیتی در ایرانی، ۱/۱۸
جامعه مدنی، ۱/۱۴	مطالعات امنیتی در غرب، ۱/۱۸
جمهوری اسلامی ایران، ۱/۱۴	مطالعات امنیتی غربی، ۱/۱۸
روند تصمیم گیری، ۱/۱۴	مطالعات امنیتی در غرب
ساختار تصمیم گیری، ۱/۱۴	مطالعات امنیتی در ایرانی، ۱/۱۸
سیاست خارجی، ۱/۱۴	مطالعات امنیتی در ایران، ۱/۱۸
نخبگان، ۱/۱۴	مطالعات امنیتی غربی، ۱/۱۸
مطالعات استراتژیک	مطالعات امنیتی
امنیت انسانی، ۱/۲۱	مطالعات امنیتی ایرانی، ۱/۱۸
امنیت زیست محیطی، ۱/۲۱	مطالعات امنیتی در ایران، ۱/۱۸
توسعه پایدار، ۱/۲۱	مطالعات امنیتی در غرب، ۱/۱۸
مطالعات امنیت ملی، ۱/۲۱	منافع ملی
مطالعات امنیت ملی	اصل ۱۳۹ قانون اساسی، ۱/۱۵
امنیت انسانی، ۱/۲۱	اموال دولتی، ۱/۱۵
امنیت زیست محیطی، ۱/۲۱	دارایی های عمومی، ۱/۱۵
توسعه پایدار، ۱/۲۱	داوری، ۱/۱۵
مطالعات استراتژیک، ۱/۲۱	دعوا، ۱/۱۵

مدل، ۱/۱۷	صلح دعاوی، ۱/۱۵
نخبه، ۱/۱۷	نخبه
نهاد، ۱/۱۷	انتخاب عمومی، ۱/۱۷
نظام امنیتی	بازی، ۱/۱۷
اثبات گرایی، ۱/۲۲	سیاست گذاری عمومی، ۱/۱۷
تاریخ گرایی، ۱/۲۲	عقلانیت، ۱/۱۷
سیاست مقایسه‌ای، ۱/۲۲	فرایند، ۱/۱۷
نظریه‌های سیاست مقایسه‌ای، ۱/۲۲	فزاینده گرایی، ۱/۱۷
نظام بین‌الملل	گروه، ۱/۱۷
آمریکا، ۱/۱۲	مدل، ۱/۱۷
آمریکاستیزی، ۱/۱۲	نظام، ۱/۱۷
تقابل پرهیزی، ۱/۱۲	نهاد، ۱/۱۷
روسیه، ۱/۱۲	نخبگان
عمل گرایی، ۱/۱۲	جامعه مدنی، ۱/۱۴
نظام جمهوری اسلامی	جمهوری اسلامی ایران، ۱/۱۴
انقلاب رنگی، ۱/۵	روند تصمیم‌گیری، ۱/۱۴
جامعه ایرانی، ۱/۵	ساختار تصمیم‌گیری، ۱/۱۴
جنبش‌های اجتماعی، ۱/۵	سیاست خارجی، ۱/۱۴
فرصت سیاسی، ۱/۵	مدل‌های تصمیم‌گیری، ۱/۱۴
هژمونی گفتمانی، ۱/۵	نظام
نظریه‌های سیاست مقایسه‌ای	انتخاب عمومی، ۱/۱۷
اثبات گرایی، ۱/۲۲	بازی، ۱/۱۷
تاریخ گرایی، ۱/۲۲	سیاست گذاری عمومی، ۱/۱۷
سیاست مقایسه‌ای، ۱/۲۲	عقلانیت، ۱/۱۷
نظام امنیتی، ۱/۲۲	فرایند، ۱/۱۷
نهاد	فزاینده گرایی، ۱/۱۷
انتخاب عمومی، ۱/۱۷	گروه، ۱/۱۷

بازی، ۱/۱۷	جامعه ایرانی، ۱/۵
سیاست‌گذاری عمومی، ۱/۱۷	جنبش‌های اجتماعی، ۱/۵
عقلانیت، ۱/۱۷	فرصت سیاسی، ۱/۵
فرایند، ۱/۱۷	نظام جمهوری اسلامی، ۱/۵
فزاینده‌گرایی، ۱/۱۷	یادگیری اجتماعی
گروه، ۱/۱۷	آنا‌رشی، ۱/۱۶
مدل، ۱/۱۷	قدرت رویه، ۱/۱۶
نخبه، ۱/۱۷	قواعد و هنجارهای بین‌المللی، ۱/۱۶
نظام، ۱/۱۷	مناسب‌بودن، ۱/۱۶

واقع‌گرایی

ج. نمایه پدیدآورندگان

آرمان‌گرایی، ۱/۴	پورسعید، فرزاد، ۱/۵، ۱/۷، ۱/۱۴
اصول و مبانی سیاست خارجی، ۱/۴	تاج‌بخش، شهربانو، ۱/۲۴
امنیت انسانی، ۱/۶	خضری، محمد، ۱/۱
امنیت دولت محور، ۱/۶	خلیلی، رضا، ۱/۸، ۱/۱۰، ۱/۱۸، ۱/۲۲
برنامه توسعه ملل متحد، ۱/۶	دای، تامس، ۱/۱۷
جمهوری اسلامی، ۱/۴	دهشیری، محمدرضا، ۱/۲۴
حاکمیت، ۱/۶	دهقانی فیروزآبادی، جلال، ۱/۶
سیاست خارجی، ۱/۴	علیدوستی، ناصر، ۱/۱۵
متون سیاست خارجی، ۱/۴	غرایق زندگی، داود، ۱/۴، ۱/۱۳، ۱/۱۹
واقع‌گرایی و سازه‌انگاری	قادری، روح‌اله، ۱/۱۱
روند سازمانی، ۱/۲۰	قاسمی، محمدعلی، ۱/۲۱
سیاست خارجی مقایسه‌ای، ۱/۲۰	قنبرلو، عبدالله، ۱/۲، ۱/۳، ۱/۹
سیاست دیوان‌سالارانه، ۱/۲۰	کرو، پائولین، ۱/۶
فرایند تصمیم‌گیری، ۱/۲۰	ماکویی، سویل، ۱/۱۷
محیط روانی، ۱/۲۰	مجیدی، محمدرضا، ۱/۲۴
هژمونی گفتمانی	نوری، علیرضا، ۱/۱۲
انقلاب رنگی، ۱/۵	یزدان‌فام، محمود، ۱/۱۶، ۱/۲۰

قابل توجه متقاضیان محترم اشتراک فصلنامه

کلیه افراد و مؤسساتی که خواهان اشتراک فصلنامه مطالعات راهبردی هستند، می توانند مبلغ حق اشتراک را به حساب جاری ۰۲۰۵۹۴۱۱۶۶۰۰۳ بانک صادرات - سپهر به نام آقایان قدرتی و تابان و با حساب ارزی شماره ۱۶۳۵۶/۳۸۷ بانک تجارت دایره ارزی باجه وزارت نفت کد ۱۶۳۵ بنام پژوهشکده مطالعات راهبردی واریز و اصل فیش بانکی را همراه با فرم اشتراک به نشانی فصلنامه (تهران، صندوق پستی ۵۱۸۹ - ۱۴۱۵۵) ارسال نمایند لازم به ذکر است که:

۱. در صورت امکان اصل فیش بانکی را ارسال داشته و کپی آن را نزد خود نگاه دارید.
۲. در صورت تأخیر در ارسال فصلنامه مراتب را به دفتر فصلنامه اطلاع دهید.
۳. در صورت تغییر آدرس پستی، آدرس جدید را به صورت کتبی یا تلفنی به امور مشترکان فصلنامه اطلاع دهید.
۴. قیمت فصلنامه مبلغ ۲۰/۰۰۰ ریال می باشد (۸۰/۰۰۰ برای چهار شماره).

• آمریکا و کانادا: معادل ۹۰ دلار

• داخل کشور ۸۰/۰۰۰ ریال

• خاورمیانه: معادل ۷۰ دلار

• اروپا: معادل ۸۰ دلار

فصلنامه مطالعات راهبردی

فرم اشتراک

نام و نام خانوادگی (نام مؤسسه یا سازمان)

آدرس پستی:

کد پستی
..... صندوق پستی فاکس: تلفن:

شغل و میزان تحصیلات (ویژه افراد)

مبلغ ارسال ریال

شروع اشتراک از شماره فصلنامه مطالعات راهبردی

کد اشتراک

The World Trade Organization and Regionalism within the APEC

Aboallah Qanbarloo

The way of interaction dominant on GATT and the World Trade Organization on one hand, and regionalism within the preferred groupings on the other, are among the important and sophisticated facts in international trade. While multilateralism puts the emphasis on non-discrimination (based on national acts and Most Favored Nation Clause) in international trade, regionalism is inclined towards preferred behaviors. However, both have grown up in parallel and governments are applying both. Specially, as during the recent decades and after the Uruguay Round lots of agreements have been concluded multilaterally and the WTO has replaced GATT, we witnessed a new wave of regionalism. However, in spite of incompatibility between these two approaches, the "openness" clause can make regionalism compatible with, and even complementary to the multilateralism. The APEC is a model close to the open regionalism which by some completing steps can be an appropriate pattern in this way.

Keywords: The World Trade Organization, Non-Discrimination, Multilateralism, Uruguay Round, Preferred Groupings, Regionalism, Customs Union, Free Trade Zones, APEC

The Syria and Israel Negotiations: Foundations, Trends and Complications

Seyed Hossein Mousavi

While the US– Syria summit conference failed to contribute to peace negotiations between Syria and Israel in 2000, the official negotiations restarted indirectly in Turkey in the Spring of 2008. Since May 19, up to 23 December of 2008, six rounds of negotiations took place and after a short interval, with the Israeli attack on Gaza the negotiations stopped unilaterally by Syria. Given the Syrian role as the balancer in the region and as the aim of these negotiations is liberation of the Golan Heights, it is important to consider the trend of negotiations and predict the future. Therefore, the paper aims to survey and consider the foundations and trends as well as complexities of negotiations and finally illustration of the possible impacts of the negotiations on the Islamic Republic of Iran.

Keywords: Resolutions 242 and 338, Golan Heights, the Rubin's Legacy, the Tiria Lake, June 4, 1967 Border; Madrid Talks, Washington Talks, Turkey Talks, Peace Park, 1923 Border.

Bush Second Tern Administration's Foreign Policy Towards IRI: The Containment Policy (2004-8)

Davoud Gharayagh Zandi

In regarding to the first term of Bush Administration's foreign policy in concerned to IRI, the second one's (2004-8) is shown that made some change from unilateralism and pre-emptive warfare to the traditional and heritage mode of foreign policy reminded from the cold war so called the Containment Policy. It is reason that change made by some unsuccessfully performance of U.S. management of peace after the war in Afghanistan and Iraq. It argues that this theory would be having conceivably explanting the different situation between the U.S. and IRI in the period. There are based upon it four pattern of behaviors in U.S. foreign policy on Iran as follows: engagement, democratization, sanctions and punishment and military action. The paper believes that this outlines could be continuous to the next U.S. administration. The range of made some changing in behavior, inertial dependency to global club and regime change are the purpose of this policy.

Keywords: U.S. Foreign Policy/ Islamic Republic of Iran/ Containment Policy/ Bush Administration/ Middle East/ Democratization/ Sanctions and Punishment/ Military Action.

The Implications of the US Financial Crisis on the Iran Economy

Mohammad Khezri

The purpose of this paper is to identify the nature and root causes of the US financial crisis and to consider the effects of the global crisis and recession on the Iranian economy. The author argues that the cause of the crisis is not the competitive market function but in fact it emanated from wrong interference of the US Administration in the economy. By low rates of interest, the US monetary authorities had distorted the information system regarding prices within the competitive market and then they had interrupted the link between the monetary and private sectors which finally led to the economic crisis.

From the author's viewpoint, the global crisis and recession would affect the developing countries including the Islamic Republic of Iran. Although, this crisis consists of some potential opportunities for the Iranian economy, its threats are stronger than those opportunities which finally can lead to recession of the country's economy.

Keywords: Financial Crisis, OECD, Developing Countries, World Economy, Iranian Economy

The National Interest in the Light of the Law of Agreement on Bilateral

Foreign Investments

Nasser Alidousti

Since the mid 1970s we have witnessed adoption of remarkable number of agreements on support and encouragement of bilateral foreign investments between the Islamic Republic of Iran and other countries.

Although this has been welcomed by many countries, due to some challenges in adoption and implementation of this kind of agreements, they have not been concurred equally. The challenge lies in the fact that within these agreements, two national expediencies are facing each other: the necessity of growth and development and cooperation with others on one hand, and the necessity of control and preserving public and governmental assets in order to prevent domination of foreigners on national resources and interests. The above- said laws is a forum to link these two expediencies.

This paper aims to answer the question that how the Constitution and the domestic laws of the Islamic Republic of Iran and the agreements of bilateral foreign investments can link the two expediencies.

Keywords: the Law of Support and Encouragement of Agreements on Bilateral Foreign Investments, Confiscation, Nationalization, Settlement of Disputes, Arbitration, Foreign Investment.

ABSTRACTS

National Security and Rights of the Accused; A Comparative Study of Trial Procedure against Terrorist Actions

Hassan Aalipour

The close relationship between the criminal law and national security in fight against terrorism has produced a mixed picture of criminal law by which although the relevant regulations are preventing governments from interfering in individual rights and freedoms, however they provide a pretext for justification of their authoritative and limitative actions in favor of national security.

In this way, due to some characteristics of terrorist groups like dangerousness, organization, biasness and un-modifiability, anti- terrorist laws consist of some tough regulations regarding terrorists which are finally affecting freedom and rights of the ordinary citizens.

Keywords: Terrorist Actions, National Security, the Accused for Terrorism, Criminal Trail Procedure.

Bo ok Review	
--------------	--

Angl Rabasa, etal, Building Moderate Muslims Networks,

Gholamreza Khosravi

191-206

TABLE OF
CONTENTS

Editorial

ARTICLES

Law Studies

National Security and Rights of the Accused; A Comparative
Study of Trial Procedure against Terrorist Actions

Hassan Alipour 5-44

The National Interest in the Light of the Law of Agreement on
Bilateral Foreign Investments

Nasser Alidousti 45-64

U.S Studies

The Implications of the US Financial Crisis on the Iran Economy

Mohammad Khezri 65-82

Bush Second Tern Administration's Foreign Policy Towards
IRI: The Containment Policy (2004-8)

Davoud Gharayagh Zandi 83-117

Regional Studies

The Syria and Israel Negotiations: Foundations, Trends and
Complications

Seyed Hossein mousavi 119-162

The World Trade Organization and Regionalism within the APEC

Aboallah Qanbarloo 163-189

IN THE NAME OF GOD

Strategic Studies

Quarterly

● Vol.12 ● No.1 ● Spring 2009 (1388) ●

Publisher: Research Institute of Strategic Studies

Executive Manager: Siamak Rahpeik

Managing Editor: Seyed Jalal Dehghani

Editor: Farzad Poorsaeed

Notice:

The Views expressed in articles are those of the Contributors and should not be construed as representing those of Research Institute.

Type: Research Institute of Strategic Studies



Address: 11 Roodsar St. Hafez Ave,
Karimkhan Zand Ave. Tehran. Iran

Mailbox: 14155-5189 **Tel:** 88801147 **Fax:** 88896561

Email: quarterly@risstudies.org