

توسعه اقتصادی و امنیت ملی

نقدی بر استراتژی جمهوری اسلامی ایران

هادی زمانی

۲۰۰۷

HZ Books

London

hzbook@yahoo.com

فهرست مطالب

- 3 1. پیشگفتار
- 8 2. طرح خاورمیانه بزرگ
- 62 3. جنگ های پترو دلار
- 102 4. دور تسلسل باطل نفت، خاورمیانه، ایران
- 130 5. تحریم اقتصادی آمریکا
- 174 6. بحران هسته ای ایران
- 190 7. خطر حمله نظامی به ایران

فصل اول

پیشگفتار

بین اقتصاد، امنیت ملی و ساختار سیاسی رابطه ای متقابل، درونی و تنگاتنگ وجود دارد. تدوین یک استراتژی مطلوب و کارآمد برای توسعه اقتصادی پایدار و امنیت ملی مستلزم شناخت وابستگی اقتصاد به امنیت ملی و ساختار سیاسی و وابستگی متقابل این سه پدیده به یکدیگر است. افزون بر این، کنش و واکنش متقابل اقتصاد، امنیت ملی و ساختار سیاسی در بستر اقتصاد و سیاست جهانی انجام می پذیرد. در عصر حاضر شناخت این بستر و تاثیر آن بر سه محور امنیت ملی، اقتصاد و ساختار سیاسی از اهمیت ویژه ای برخوردار است، زیرا تحولات فناوری و روند جهانی شدن موجب ادغام فزاینده واحدهای ملی گردیده است. بی توجهی به وابستگی متقابل اقتصاد، امنیت ملی و ساختار سیاسی و عدم شناخت بستر جهانی این عوامل نه تنها امر توسعه اقتصادی پایدار را دشوار میسازد، بلکه امنیت ملی کشور را نیز با مخاطرات هنگفتی روبرو خواهد ساخت.

تحولات تکنولوژیک و سیاسی نیم قرن گذشته جهان را وارد عصر جدیدی کرده است که ویژگی برجسته آن کاهش سریع فاصله های جغرافیایی، ادغام فزاینده نظام های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و رشد سریع تولید و مصرف است. روند جهانی سازی پروسه های تولید، توزیع و مصرف را دگرگون کرده، ساختارهای اقتصادی و سیاسی را متحول ساخته، موجب تغییراتی بنیادین در مدیریت اقتصادی و سیاسی جهان گردیده است. در جهان معاصر کشوری که در پی توسعه اقتصادی و سیاسی در خارج از شبکه اقتصاد جهانی و در تضاد بنیادین با محورهای اصلی آن باشد محکوم به شکست خواهد بود. جهانی شدن روندی است پر قدرت که در فرصتی نسبتاً کوتاه کشورهایی را که نتوانند خود را با آن تطبیق دهند پشت سر خواهد گذاشت، اما در صورت بهره برداری مناسب میتواند فرصت بی نظیری برای توسعه اقتصادی و اجتماعی فراهم آورد.¹

¹ برای توضیحات بیشتر پیرامون روند و تاثیرات جهانی شدن به کتاب «ایران: فرصتها و چالشهای جهانی شدن» از نویسنده، چاپ انتشارات بال، تهران 1384 مراجعه فرمائید.

از سوی دیگر، در جهان معاصر استقرار حاکمیت قانون و دموکراسی به پیش شرط توسعه اقتصادی و سیاسی پایدار و تامین امنیت ملی تبدیل شده است. جهانی شدن با تسهیل و تسریع گردش آزاد اطلاعات و گسترش مناسبات مدرن به کشورهای در حال رشد و توسعه نیافته نهایتاً موجب گسترش و تقویت پایه های دموکراسی در پهنه جهان میگردد. تحولات فنآوری اطلاعات و ارتباطات، کشورهای و مردم جهان را با سرعت و شدت خیره کننده ای به یکدیگر وابسته کرده است. اکنون شهروندان جهان در فرصتی کوتاه از شرایط و کیفیت زندگی اقتصادی، اجتماعی و سیاسی یکدیگر آگاه میشوند. این امر در نهایت به افزایش خواستها و انتظارات شهروندان از دولتهایشان می انجامد. دولتها دیگر نمیتوانند با نا آگاه نگه داشتن شهروندان خواستها و انتظارات آنها را کنترل و سرکوب کنند. گردش سریع اطلاعات نظارت افکار عمومی بر روندهای سیاسی را تقویت کرده، موجب تحکیم و گسترش پایه های دموکراسی میشود. جامعه مدنی با سرعت در پهنه جهانی در حال گسترش است و سازمانهای جامعه مدنی از قدرت و نفوذ روز افزونی برخوردار میباشند. جهانی شدن مرز بین سیاست خارجی و سیاست داخلی را کم رنگ میکند و دو عرصه سیاست داخلی و خارجی را با سرعت فزاینده ای به یکدیگر وابسته میسازد.

موفقیت و دوام هر ساختار سیاسی وابسته به توسعه، کارایی اقتصاد و کیفیت سیاست های اقتصادی دولت است. اما عملکرد اقتصاد، به نوبه خود، هم در مرحله تدوین و تکوین سیاست های اقتصادی و هم در مرحله اجرا، وابسته به ماهیت و کیفیت ساختار سیاسی کشور میباشد. رشد پایدار و پیوسته اقتصاد مستلزم آن است که دولت دارای مشروعیت سیاسی باشد. مشروعیت دولت موجب ثبات سیاسی، کاهش ریسک سرمایه گذاری، جلب سرمایه گذاری خارجی و داخلی و افزایش رشد اقتصاد میگردد. آزادی سیاسی، آزادی اقتصادی و توسعه اقتصادی پایدار به نحوی تنگاتنگ به یکدیگر وابسته اند. دموکراسی با ایجاد چارچوبی قانونمند برای حل مسالمت آمیز رقابت های اقتصادی و سیاسی موجب تقویت ثبات سیاسی کشور و ارتقا رقابت های سازنده شده، امکان توسعه اقتصادی پایدار را تقویت میکند. بدون آزادی سیاسی، منافع توسعه اقتصادی به انحصار گروه حاکم در میآید. این امر غالباً به پیدایش انحصارها، تخصیص نامطلوب منابع، توسعه نا به هنجار، پیدایش بحران های اقتصادی، نا آرامی اجتماعی، بی ثباتی سیاسی و نهایتاً فروپاشی نظام منجر میگردد. مناسبات انحصاری، رانت خواری و فساد اقتصادی یکی از علل اصلی ائتلاف و تخصیص نادرست منابع اقتصادی است که موجب کاهش سرمایه گذاری و لذا کاهش رشد و توسعه اقتصاد میگردد. ساختار

سیاسی نامطلوب ته تنها امر توسعه اقتصادی پایدار را دشوار میسازد، بلکه نهایتاً امنیت ملی کشور را در برابر تهدیدهای خارجی متزلزل خواهد ساخت.²

توسعه اقتصادی پایدار مستلزم ثبات سیاسی، امنیت ملی و سیاست خارجی مناسب است. از سوی دیگر، تامین امنیت ملی مستلزم یک اقتصاد نیرومند و کارآمد میباشد. استراتژی امنیت ملی هر کشور میبایست متضمن منافع اقتصادی آن و منطبق با توانایی های اقتصادی آن باشد. از آنجا که امنیت ملی و اقتصاد متقابلاً به یکدیگر وابسته میباشند، ضعف هر یک موجب تضعیف دیگری و در دور بعد موجب تضعیف بیشتر خود میگردد. این امر موجب پیدایش یک دور تسلسل باطل میشود که نهایتاً کشور را در کام خود فرو خواهد برد.

نوشته حاضر به بررسی و ارزیابی شش مطلب، یعنی طرح خاورمیانه بزرگ، جنگ های پترو دلار، ریسک های استراتژیک بازار نفت، تحریم اقتصادی آمریکا، بحران هسته ای و خطر حمله نظامی به ایران اختصاص داده شده است. طی دهه آینده، این ریسکها میتوانند توسعه اقتصادی و امنیت ملی ایران را با چالش های سختی مواجه سازند.

فصل دوم به بررسی طرح خاورمیانه بزرگ میپردازد. طرح خاورمیانه بزرگ واکنش های بسیار متفاوتی را برانگیخته است. کشورهای اروپایی نسبت به عملی بودن و موفقیت طرح خاورمیانه بزرگ به دیده شک می نگرند و نگرانند که سیاست جدید آمریکا موجب تشدید بی ثباتی و فروپاشی دولت های منطقه گردد. دولتهای منطقه این سیاست را دخالت در امور داخلی خود میدانند. عده ای دیگر آنرا راه نجات خاورمیانه از بنیادگرایی و حکومتهای استبدادی میدانند. علیرغم اختلاف نظرها، غالب بازیگران صحنه ضرورت انجام اصلاحات سیاسی و اقتصادی در منطقه تحت پوشش طرح خاورمیانه بزرگ را میپذیرند و معتقدند که خاورمیانه از نظر ژئوپلیتیک و ژئواستراتژیک در دهه آینده دستخوش تحولات گسترده ای خواهد شد.

². برای توضیحات بیشتر پیرامون رابطه بین دموکراسی و توسعه اقتصادی به کتاب "دموکراسی و توسعه اقتصادی پایدار: تجربه ایران" از نویسنده، چاپ انتشارات ارزان، سوئد 2004، مراجعه کنید.

پس از حمله آمریکا به عراق و اشغال نظامی این کشور در سال 2003، این نظریه از سوی برخی نظریه پردازان مطرح گردید که دلیل اصلی حمله آمریکا به عراق، نه مبارزه با تروریسم جهانی بود و نه جلوگیری از دستیابی عراق به سلاح های هسته ای، بلکه هدف آمریکا حفظ هژمونی دلار بر اقتصاد جهان بود که با موفقیت یورو و تصمیم صدام حسین مبنی بر فروش نفت عراق به یورو به خطر افتاده بود. اکنون مطرح میشود که ایران با فروش نفت به یورو و اقدام به ایجاد بورس نفت، هدف بعدی حمله نظامی آمریکا است و مانند عراق، مسئله بحران هسته ای پوششی برای اجرای این برنامه است. فصل سوم به بررسی این نظریه پرداخته، نشان میدهد که نظریه «جنگ های پترودلار»، گرچه در پاره ای از واقعیت های اقتصادی ریشه دارد، اما در مجموع مبالغه آمیز است و تصویر دقیقی از مکانیزم تحولات خاورمیانه بدست نمیدهد. این بدین معنی نیست که موقعیت انحصاری دلار فاقد اهمیت استراتژیک برای آمریکا است. اما معادله مورد بررسی بسیار بگرنجتر از آن است که نظریه «جنگ های پترودلار» متصور میباشد. تا آنجا که به بورس نفت ایران مربوط میشود، همکاری اتحادیه اروپا با آمریکا بر سر مسئله بحران هسته ای ایران و یکپارچه شدن مواضع آن با آمریکا حاکی از آن است که از دید اتحادیه اروپا، دربرخورد با ایران ملاحظاتی به مراتب مهمتر از رقابت یورو و دلار مطرح است، مانند حفظ امنیت عرضه نفت و جلوگیری از دستیابی ایران به سلاح هسته ای.

فصل چهارم به بررسی ریسک های استراتژیک بازار نفت میپردازد. اکنون مجموعه ای از ریسک های ژئوپلتیک در خاورمیانه و ضعف ساختاری کشور های این منطقه در جذب و اجرای سرمایه گذاری عظیمی که برای تامین رشد فزاینده تقاضای نفت لازم میباشد، ثبات بازار نفت و چشم انداز اقتصاد جهانی را تهدید میکند. مجموعه این ریسک ها میتواند موجب پیدایش دور تسلسل باطلی شود که دارای پیامدهای تورمی و رکودی بسیار شدید برای کل اقتصاد جهان میباشد. کنترل و خنثی سازی این چرخه باطل توسط مجموعه ای از اقدامات امنیتی و اصلاحات اقتصادی و سیاسی به احتمال قوی محور سیاست خارجی غرب طی دهه آینده خواهد بود. این استراتژی در صورت خطای محاسبه از سوی غرب و کشور های خاورمیانه و ناتوانی کشورهای این منطقه در انجام به موقع اصلاحات سیاسی و اقتصادی میتواند به یک مقابله نظامی گسترده در خاورمیانه فرا رود. در چنین شرایطی ایجاد سازماني، بر پایه الگوی هلسینکی، برای حفظ و ارتقا ثبات و امنیت خاور میانه میتواند چارچوب مناسبی را برای خنثی کردن ریسک های ژئوپلتیک در منطقه، پیشبرد برنامه اصلاحات خاورمیانه، مبارزه با تروریسم و منع گسترش سلاح های کشتار جمعی فراهم آورد. ایران از معدود

کشورهای منطقه است که به دلیل مختصات جمعیتی و اقتصادی میتواند در این فرایند نقش مثبتی ایفا نماید و آنرا به فرصتی برای توسعه اقتصادی و سیاسی کشور مبدل کند. اما این امر مستلزم انجام مجموعه ای از اصلاحات اقتصادی و سیاسی است.

فصل پنجم به بررسی و ارزیابی سیاست تحریم اقتصادی آمریکا علیه جمهوری اسلامی اختصاص داده شده است. ارزیابی ارائه شده حاکی از آن است که سیاست تحریم اقتصادی آمریکا هزینه هنگفتی را بر ایران تحمیل کرده است. اما علیرغم این هزینه سنگین، تحریم اقتصادی آمریکا در نیل به اهداف خود، یعنی تغییر رژیم، مهار رژیم و تغییر رفتار رژیم از موفقیت کمی برخوردار بوده است. این امر دارای دلایل متعددی است که مهمترین آنها عبارتند از چندگانه و ناهمساز بودن اهداف سیاست تحریم اقتصادی آمریکا، عدم تناسب بین اهداف و ساختار تحریم های مزبور، بی توجهی به ویژگی ها و ساختار سیاسی ج.ا. و مهمتر از همه، عدم موفقیت آمریکا در جلب حمایت جامعه جهانی، به ویژه اتحادیه اروپا برای تحریم همه جانبه ایران. در پایان، فصل پنجم به بررسی چشم انداز آتی سیاست تحریم اقتصادی آمریکا و ارزیابی سناریوهای محتمل میپردازد.

بحران هسته ای چشم انداز توسعه اقتصادی و امنیت ملی ایران را با چالش های جدیدی مواجه ساخته است. از یکسو، تشدید بحران هسته ای با بالا بردن هزینه تداوم بحران و افزایش منافع حل آن میتواند به مصالحه پایه ای و یا یک "معامله بزرگ" بین جمهوری اسلامی و آمریکا بیانجامد. از سوی دیگر، بحران موجود ممکن است ایران را وارد یک بحران فرسایشی طولانی کند که میتواند سرانجام های بسیار متفاوتی داشته باشد. فصل ششم به بررسی این سناریو ها و ارزیابی پیامدها و عوامل تاثیر گذار بر آنها اختصاص داده شده است.

در پایان، فصل هفتم به بررسی احتمال و خطرات حمله نظامی به ایران میپردازد. با توجه به شرایط موجود در منطقه، حمله نظامی گسترده به جمهوری اسلامی ایران گزینه برتر آمریکا نیست. اما این نظریه که حمله نظامی به ایران اساسا غیر محتمل میباشد خطا است. چنین تحلیلی نقش عواملی را که میتوانند موجب اقدام نظامی گردند نادیده میگیرد. سهل انگاری در ارزیابی احتمال حمله نظامی آمریکا به ایران میتواند احتمال خطای محاسبه توسط طرفین نزاع را افزایش دهد و نا خواسته مشوق بروز جنگ دیگری در خاورمیانه گردد. بی شک حمله نظامی به ایران یزرگترین تهدید علیه چشم انداز توسعه اقتصادی و امنیت ملی ایران خواهد بود.

فصل دوم

طرح خاورمیانه بزرگ

درآمد

طرح خاورمیانه بزرگ واکنش‌های بسیار متفاوتی را برانگیخته است. کشورهای اروپایی نسبت به عملی بودن و موفقیت طرح خاورمیانه بزرگ به دیده شک می‌نگرند و نگرانند که سیاست جدید آمریکا موجب تشدید بی‌ثباتی و فروپاشی دولت‌های منطقه گردد. از سوی دیگر، اروپا نگران است که نومحافظه‌کاران آمریکا با استفاده از این طرح ابتکار عمل در منطقه خاورمیانه را از دست اروپائیان برابیند. دولت‌های منطقه که غالباً از پشتیبانی مردم برخوردار نمیباشند و از هر تغییر جدی هراسانند این سیاست را دخالت در امور داخلی خود میدانند. بسیاری از نیروهای سیاسی منطقه طرح خاورمیانه بزرگ را یک طرح امپریالیستی با چهره دموکراتیک میدانند که هدف آن گسترش هژمونی آمریکا بر منطقه و دستیابی به ثروت نفت آن میباشد. بسیاری دیگر آنرا راه نجات خاورمیانه از بنیادگرایی و حکومت‌های استبدادی میدانند. عده‌ای برای طرح خاورمیانه بزرگ اساساً ارزش استراتژیک قائل نیستند و آنرا یک حرکت تاکتیکی از سوی آمریکا برای منحرف ساختن افکار عمومی جهان نسبت به حمله به عراق میدانند. برخی از منتقدین برآنند که با توجه به تجربه عراق طرح خاورمیانه بزرگ اساساً منتفی و شکست خورده است. از سوی دیگر عده‌ای از سیاستگذاران آمریکا تاکید میکنند که طرح خاورمیانه بزرگ هنوز در آغاز راه است و خواهان بودجه و پشتیبانی سیاسی بیشتر برای اجرای این طرح میباشند.

علیرغم اختلاف نظرهای فوق، غالب بازیگران صحنه سیاست "خاورمیانه بزرگ" ضرورت انجام اصلاحات سیاسی و اقتصادی در منطقه تحت پوشش طرح خاورمیانه بزرگ را میپذیرند و معتقدند که خاورمیانه از نظر ژئوپولیتیک و ژئواستراتژیک در دهه آینده نقشی کلیدی در صحنه سیاست جهان ایفا خواهد کرد.

اکنون که متجاوز از دو سال از تصویب طرح خاورمیانه بزرگ توسط سران گروه 8 و آغاز کار رسمی آن میگذرد این سوال مطرح میشود که عملکرد این سیاست چه بوده، تاکنون با چه مشکلات و چالشهایی روبرو شده است و دورنمای آینده آن چگونه میباشد؟ نوشته حاضر نگاه مختصری به این پرسشها است. بخش نخست این نوشته به بررسی تاریخچه، برنامه های پیشنهادی و بودجه طرح خاورمیانه بزرگ می پردازد. بخش دوم نقدهایی را که نسبت به طرح خاورمیانه بزرگ مطرح شده اند بررسی میکند. بخش سوم به بررسی پاره ای شاخص های نظری اختصاص داده شده است که از آنها میتوان برای تدوین و تدقیق برنامه اصلاحات اقتصادی و سیاسی کشورهای منطقه استفاده نمود. بخش چهارم به بررسی طرح های اتحادیه اروپا و مقایسه آنها با طرح خاورمیانه بزرگ می پردازد. بخش پنجم به ارائه چند ملاحظه پایانی اختصاص داده شده است.

1. طرح خاورمیانه بزرگ

تاریخچه

طرح خاورمیانه بزرگ The Greater Middle East and North Africa Initiative (GMENAI) برای نخستین بار در 12 سپتامبر 2002 توسط کولین پاول مطرح گردید. همزمان آقای پاول تاسیس بنیاد انترپرائز (Enterprise) را اعلام کرد و متعهد شد آمریکا به کشورهایمانند عربستان سعودی، لبنان، الجزیره و یمن برای الحاق به سازمان تجارت جهانی کمک نماید، مناسبات تجاری دوجانبه خود را با کشورهای نظیر مصر و بحرین گسترش دهد، از برنامه های منطقه برای انجام اصلاحات سیاسی، اجتماعی و اصلاح نظام آموزشی حمایت نماید و از مبارزات شهروندان منطقه برای کسب آزادی های سیاسی و استقرار دموکراسی پشتیبانی کند.³ متعاقباً، در ژانویه سال 2003 معاون رئیس جمهور ایالات متحده، دیک چینی در اجلاس سازمان جهانی اقتصاد (WEO) که در شهر داووس (Davos) سویس برگزار گردید «استراتژی پیشرو برای آزادی» را مطرح ساخت که دولت آمریکا را «متعهد به حمایت از کسانی می نماید که در راه اصلاحات در خاورمیانه بزرگ فعالیت می نمایند و

³ Donald Anderson, "Reform in the Middle East", Donald Anderson is Chairman of Foreign Affairs Select Committee of the UK Parliament..

فداکاری به خرج می‌دهند.⁴ وی تاکید کرد دولت بوش مصر است "دموکراسی را در سراسر خاورمیانه و فراسوی آن ارتقاء بخشد."⁵ از سوی دیگر، نیکولاس برنز (Nicholas Burns) نماینده ایالات متحده در ناتو در سخنرانی خود در اکتبر 2003 در شهر پراگ از اروپا دعوت نمود تا تلاش‌های خود را بر روی برقراری صلح و امنیت در «خاورمیانه بزرگ» متمرکز سازد.⁶ در نوامبر 2003 دولت بوش طرح خود را برای خاورمیانه بزرگ رسماً اعلام کرد.⁷ متعاقباً، دولت امریکا پیش‌نویس طرح «خاورمیانه بزرگ» را پیش از اینکه کشورهای عرب را از محتوای آن مطلع سازد بین کشورهای گروه 8، جهت بررسی در نشست آتی در ژوئن 2004 توزیع نمود.

طرح خاورمیانه بزرگ از یکسو با مخالفت شدید کشورهای عربی و از سوی دیگر با سوء ظن و تردید کشورهای اتحادیه اروپا مواجه گردید. کشورهای عربی هر اسان از پیامدهای آن برای دولتهای خود این طرح را دخالت در امور داخلی خود انگاشتند. کشورهای اروپایی در عین پشتیبانی از این طرح آنرا غیرواقعی بینانه و بلند پروازانه خواندند. آقای ژیراک رئیس جمهور فرانسه در 9 ژوئن هشدار داد که "تحریک منطقه برای ایجاد تغییرات میتواند موجب تقویت بنیادگرایی و فروافتادن به دام مهلک جنگ تمدن‌ها گردد".⁸

بعد از انتقادات اولیه از طرح خاورمیانه بزرگ (GMENAI)، دیپلماتهای آمریکا و اروپا بمنظور به جریان انداختن طرح خاورمیانه بزرگ، رهبران کشورهای عربی را تشویق نمودند تا برنامه اصلاحات اقتصادی و سیاسی خود را تا پیش از نشست سران گروه 8 در ژوئن 2004 تدوین و ارائه نمایند تا در این نشست طرح خاورمیانه بزرگ به عنوان واکنش گروه 8 به برنامه سران عرب ارائه گردد.

⁴ Davos – Cheney <http://www.theglobalist.com/DBWeb/StoryId.aspx?StoryId=3754>

⁵ Cheney speech in Davos, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01/20040124-1.html>

⁶ NATO, <http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2003/25602.htm>

⁷ Alain Dieckhoff, "The Mirage of the Grand Middle East", *Watch.org*, Autumn 2004

⁸ Marina S. Ottaway, "The Broader Middle East and North Africa Initiative: A Hollow Victory for the United States", *Carnegie* June 2004

در ژانویه 2004 دولت یمن یک کنفرانس منطقه ای پیرامون دموکراسی، حقوق بشر و نقش دادگاه های بین المللی برگزار نمود. قطعنامه این کنفرانس که به قطعنامه «سنا» معروف میباشد، پشتیبانی کلیه نمایندگان از اصول دموکراسی را تصریح نمود، خواهان پایان دادن به اشغال سرزمین های عربی شد و پیشنهاد تشکیل « فوروم گفتگوی دموکراتیک عربی» برای ارتقاء تبادل نظر بین دولتها و گروه های جامعه مدنی کشورهای عربی را ارائه کرد. همزمان، آقای بوش در جریان يك سخنرانی پیشنهاد کرد که يك منطقه تجارت آزاد میان ایالات متحده و خاورمیانه ظرف مدت ده سال تأسیس گردد. متعاقب کنفرانس سنا، در ماه فوریه 2004 محتوای «طرح خاورمیانه بزرگ» به روزنامه عرب زبان الحیات درز پیدا کرد و توسط این روزنامه منتشر گردید.⁹ در مارس 2004 کنفرانس «اصلاحات در جهان عرب» در شهر اسکندریه مصر برگزار گردید. سازمانهای غیر دولتی شرکت کننده در این کنفرانس طی تصویب یک قطعنامه از کلیه کشورهای عربی خواستند تا برنامه اصلاحات خود را به اجرا در آورند. اما شکست اجلاس سران اتحادیه عرب در تونس در اوایل مارس 2004 ضربه سختی به هدف دولت بوش برای به جریان انداختن طرح خاورمیانه بزرگ در اجلاس ماه ژوئن گروه 8 وارد ساخت. مصر و عربستان سعودی طرح دیگری را به عنوان جایگزین طرح خاورمیانه بزرگ مطرح ساختند که موفقیت آمیز نبود. در مه 2004 جامعه عرب (Arab League) بمنظور تصویب یک برنامه اصلاحات سیاسی مبادرت به تشکیل نشست فوق العاده در تونس نمود تا ابتکار عمل را بدست گیرد و مانع از آن گردد که طرح اصلاحات خاورمیانه به عنوان برنامه گروه 8 نمایان گردد. اما نتیجه این نشست یک قطعنامه بیمایه بود که تنها به کلی گویی سطحی پیرامون دموکراسی و حقوق بشر پرداخت و برنامه مشخصی را برای پیشبرد اصلاحات اقتصادی و سیاسی منطقه ارائه نداد.

به دنبال مخالفت شدید کشورهای عربی و عدم استقبال کشورهای اروپایی، طرح خاورمیانه بزرگ (GMENAI) تعدیل گردید و در 10 ژوئن 2004 با نام جدید «طرح خاورمیانه گسترده» (BMENAI) (Broader Middle East and North Africa Initiative) در نشست گروه 8 در «See Island» به تصویب رسید. طرح مزبور شامل دو بخش است. بخش اول که به مبحث ضرورت استقرار دموکراسی در خاورمیانه اختصاص دارد، نسبت به پیش نویس نخست (GMENAI) از لحن ملایم تری برخوردار است تا آنجا که به یک بحث

⁹ متن طرح بعدها دوباره در روزنامه الشرق الاوسط به چاپ رسید و توسط خبرگزاری فارس به زبان فارسی ترجمه شد.

کلی در محاسن دموکراسی، آزادی، حکومت قانون و حقوق بشر نزدیک میشود. بخش دوم، مانند پیش نویس اول، برنامه نسبتاً جامعی برای انجام اصلاحات اقتصادی در منطقه خاورمیانه بزرگ است. در طرح «خاورمیانه گسترده»، با تعدیل لحن بخش اول، بخش دوم که به برنامه اصلاحات اقتصادی اختصاص دارد، برجسته تر می نماید. افزون بر این، برخلاف پیش نویس اول که در آن مسئله فلسطین و اسرائیل کاملاً نادیده گرفته شده بود، متن طرح «خاورمیانه گسترده» به اختصار به ضرورت ادامه تلاشها برای حل مسئله فلسطین و اسرائیل اشاره می نماید. همچنین، متعاقب نشست ژوئن، گروه 8 با انتشار یک بیانیه مستقل ضرورت استقرار صلح بین اسرائیل و فلسطین و اهمیت کلیدی «نقشه راه» را مورد تأکید قرار داد.

علیرغم تعدیل های انجام گرفته، این طرح همچنان با نام اولیه آن، یعنی طرح خاورمیانه بزرگ معروف میباشد. کشورهای منطقه همچنان با این طرح سخت مخالفند و کشورهای اروپایی نیز با احتیاط بسیار به آن مینگرند. از میان کشورهای منطقه تنها افغانستان، عراق، قطر، بحرین، اردن، تونس و یمن در ضیافت رسمی نشست گروه 8 در «See Island» شرکت نمودند. عربستان سعودی و مصر با طرح مزبور کاملاً مخالفند. حسنی مبارک اظهار داشته است که "تلاشهای خارجی برای تحمیل اصلاحات خیالی باطل است و میتواند به هرج و مرج بیانجامد". عربستان سعودی حتی از شرکت در نشست تونس، برای تهیه پاسخ کشورهای عربی به طرح خاورمیانه بزرگ خودداری نمود. از سوی دیگر، منتقدین آمریکایی «طرح خاورمیانه گسترده» برآنند که این طرح عمدتاً بر امور اقتصادی تکیه دارد و به اصلاحات سیاسی و تقویت سازمانهای غیر دولتی و نهادهای جامعه مدنی توجه لازم را ندارد.

اولین نشست «طرح خاورمیانه گسترده»¹⁰ در دسامبر 2004 در شهر ریاض مراکش، با نام «فوروم آینده» (Forum for the Future) برگزار گردید که در آن علاوه بر کشورهای گروه 8، نمایندگان تعدادی از کشورهای منطقه مانند پاکستان، مراکش و ترکیه نیز شرکت داشتند. در واقع، «فوروم آینده» چارچوبی است برای نشست های منظم وزرای کشورهای ذینفع جهت تدوین و بررسی پیشرفت برنامه اصلاحات منطقه. در این چارچوب، به موازات نشست های مرتب رهبران سیاسی دولتهای مربوطه، نشست هایی بین رهبران اقتصادی و اجتماعی به ویژه نهادهای جامعه مدنی کشورهای منطقه نیز انجام می پذیرد.

¹⁰ در ادامه این مقاله برای تسهیل کار از نام «طرح خاورمیانه بزرگ» استفاده شده است.

در اولین نشست «فوروم آینده» در دسامبر 2004، مبلغ 60 میلیون دلار به برنامه های مصوب نشست اختصاص داده شد.

مبانی نظری طرح خاورمیانه بزرگ

بعد از حمله تروریستی 11 سپتامبر این نظریه در بین سیاستمداران و افکار عمومی غرب به ویژه آمریکا قدرت گرفته است که شرایط و ساختار سیاسی و اقتصادی نا مطلوب کشورهای خاورمیانه یکی از دلایل رشد تروریسم بین المللی میباشد. زیرا ساختارهای اقتصادی و سیاسی نا به هنجار، ناکارآمد، غیر شفاف، استبدادی و فاسد موجب پیدایش دولت هایی شده است که نمیتوانند خواست های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مردم خود را برآورده نمایند. اکثر مردم این منطقه از حق مشارکت در تعیین سرنوشت سیاسی خود محروم اند. دست آوردهای اقتصادی در انحصار بخش کوچکی از جامعه میباشد و علیرغم ثروتهای ملی نسبتاً قابل توجه، بخش عظیمی از جمعیت در فقر بسر میبرد و از دست آوردهای توسعه اقتصادی بی بهره است. نارضایتی در میان طبقه متوسط، انتشار تحصیل کرده و جوانان نیز بسیار گسترده میباشد. به عبارت دیگر، طرح خاورمیانه بزرگ بر پایه این فرض استوار است که انجام اصلاحات اقتصادی، ارتقاء حقوق بشر و استقرار دموکراسی در خاورمیانه، با افزایش مشارکت مردم منطقه در دست آوردهای توسعه اقتصادی و سرنوشت سیاسی کشور هایشان موجب کاهش نارضایتی و از بین بردن بستر رشد بنیادگرایی اسلامی و تروریسم بین المللی خواهد شد.

به این ترتیب، بنا بر طرح خاورمیانه بزرگ، آمریکا مصمم است تا جوامع منطقه خاورمیانه بزرگ را دموکراتیزه کند زیرا معتقد است که سرخوردگی مردم این منطقه از دولتهای خود ثبات و امنیت منطقه و جهان غرب به ویژه آمریکا را تهدید میکند. در پشتیبانی این نظریه، طرح خاورمیانه بزرگ به آمار گزارش «توسعه انسانی جهان عرب» که توسط سازمان ملل منتشر میشود اشاره میکند:

- کل تولید ناخالص ملی 22 کشور عضو اتحادیه عرب از تولید ناخالص ملی اسپانیا کمتر است.
- نزدیک به 40% جمعیت بزرگسال کشورهای عرب، یعنی بالغ بر 65 میلیون نفر بیسواد میباشد که دو سوم آنان را زنان تشکیل میدهند.

- تا سال 2010 متجاوز از 50 میلیون و تا سال 2020 متجاوز از 100 میلیون نفر وارد بازارکار خواهند شد. برای جذب این نیرو میبایست هر سال دست کم 6 میلیون اشتغال جدید تولید شود.
 - اگر نرخ بیکاری منطقه در سطح کنونی آن باقی بماند، تا سال 2010 تعداد بیکاران منطقه از مرز 25 میلیون نفر فراتر خواهد رفت.
 - یک سوم جمعیت منطقه با 2 دلار در روز زندگی میکند. برای نجات این جمعیت انبوه از چنگال فقر نرخ رشد اقتصادی منطقه میباید دست کم 2 برابر شود یعنی از 3% به 6% در سال افزایش یابد.
 - در مجموع تنها 3.5 در صد نمایندگان پارلمان های منطقه زن میباشند، در حالیکه نرخ مزبور برای منطقه جنوب صحرای آفریقا بالغ بر 8.4 در صد است.
 - سهم کشورهای عرب در کل تولیدات کتاب جهان تنها 1.1 در صد است که 15% آنرا نیرکتاب های مذهبی تشکیل میدهد. تعداد کتابهایی که به زبان یونانی ترجمه میشود 5 برابر کل کتاب هایی است که به زبان عربی ترجمه میشود. این در حالی است که تنها 11 میلیون نفر به زبان یونانی صحبت میکنند.
 - در جهان عرب برای هر 1000 شهروند تنها 53 نسخه روزنامه به چاپ میرسد. این رقم در کشورهای پیشرفته برابر 285 نسخه، یعنی 5 برابر میانگین کشورهای عرب است.
 - تنها 1.6 در صد جمعیت منطقه به اینترنت دسترسی دارد که در مقایسه با سایر مناطق جهان، حتی منطقه جنوب صحرای آفریقا پایین ترین نرخ است.
 - 51 در صد جوانان عرب خواهان مهاجرت به سایر کشورها میباشند. نزدیک به یک چهارم فارغ التحصیل های دانشگاه های عرب به خارج از کشورهای خود مهاجرت میکنند.
- از نظر پوشش جغرافیایی، طرح خاورمیانه بزرگ علاوه بر 22 کشور اتحادیه عرب (Arab League) کشورهای ترکیه، اسرائیل، پاکستان، افغانستان و ایران

را نیز در بر میگیرد. اما شاخص های بالا در مجموع تصویر دقیقی از شرایط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کل منطقه بدست میدهند. برای مثال، منطقه خاورمیانه بزرگ دارای بالاترین نرخ بیسوادی جهان به ویژه در میان زنان است. در مجموع بالغ بر 75 میلیون زن و 45 میلیون مرد از جمعیت این منطقه بیسواد میباشند. وضعیت بیسوادی در افغانستان، پاکستان، یمن و مراکش به ویژه نگران کننده است.

گزارشهای 2002 و 2003 «توسعه انسانی جهان عرب» نتیجه میگیرند که براساس تحقیقات انجام شده، جهان عرب از سه "کسری" (deficit) رنج میبرد:

1. کسری آزادی
2. کسری اشتغال
3. کسری توانمندی سیاسی، اقتصادی و سیاسی زنان.

طرح خاورمیانه بزرگ مدعی است که هدف آن از بین بردن این کسری ها در منطقه خاورمیانه بزرگ است تا به این ترتیب ثبات و امنیت جامعه جهانی به ویژه آمریکا را تامین و حفظ نماید.

برنامه های پیشنهادی طرح خاورمیانه بزرگ

بنا بر متن رسمی طرح خاورمیانه بزرگ که توسط گروه 8 منتشر گردید، این طرح شامل سه حوزه فعالیت است:

- سیاسی: در عرصه سیاسی «طرح خاورمیانه بزرگ» متذکر میشود که پیشرفت به سوی دموکراسی و حکومت قانون مستلزم ایجاد تضمین های موثری در زمینه های رعایت حقوق بشر و آزادی های بنیادین و احترام به تنوع افکار و پلورالیسم است تا مشارکت مردم در تعیین سرنوشت سیاسی جامعه را ممکن سازد. برای استقرار و گسترش دموکراسی، علاوه بر موارد پیشین اصلاح و نوسازی دستگاه دولت و شیوه مدیریت و حکومت رانی آن نیز ضروری میباشد.
- اجتماعی و فرهنگی: در حوزه اجتماعی و فرهنگی، آموزش برای همه، کاهش نرخ بیسوادی، بهبود دسترسی به آموزش به ویژه برای دختران و

زنان، برابری زن و مرد، آزادی بیان، دسترسی به فناوری اطلاعات¹¹ و ارتقاء مهارت و آموزش نیروی کار از اهداف اصلی طرح خاورمیانه بزرگ میباشند.

- اقتصادی: در زمینه اقتصادی، اهداف طرح عبارتند از ایجاد اشتغال، ایجاد شرایط مناسب برای رشد بخش خصوصی، گسترش تجارت آزاد و سرمایه گذاری، ارتقاء همکاری های اقتصادی منطقه ای و بین منطقه ای، بهبود دسترسی به سرمایه، انجام اصلاحات در بخش مالی، اصلاح قوانین و ساختار حقوقی، اصلاح حقوق مالکیت، مبارزه با فساد و ارتقاء شفافیت. در چارچوب طرح خاورمیانه بزرگ کشورهای گروه 8 متعهد میشوند تا با ارائه کمکهای مالی و خدمات فنی دولت های منطقه را در اجرای اهداف فوق یاری دهند.

بمنظور تسهیل و پیشبرد اصلاحات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی منطقه، طرح خاورمیانه بزرگ اقدامات متعددی را در سه زمینه ارتقاء دموکراسی، ایجاد جوامع متکی بر دانش و گسترش فرصت های اقتصادی توصیه می نماید که موارد عمده آنها به اختصار به شرح زیر میباشند. این اقدامات در چارچوب سازمانی «فوروم آینده» هماهنگ و به اجرا گذارده خواهند شد. بنا به طرح خاورمیانه بزرگ، نمایندگان رسمی دولتهای گروه 8 و کشورهای منطقه بطور مرتب در چارچوب «فوروم آینده» ملاقات خواهند نمود و در زمینه پیشبرد برنامه اصلاحات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی منطقه به ویژه استقرار حکومت قانون، گسترش دموکراسی، تقویت نهادهای جامعه مدنی، رعایت حقوق بشر و اصلاحات اقتصادی به تبادل نظر و همکاری خواهند پرداخت. به موازات آن، نمایندگان سازمانهای غیر دولتی و گروه های اقتصادی کشورهای منطقه و گروه 8 نیز مستقیماً با یکدیگر وارد تبادل نظر و همکاری خواهند شد.

الف. ارتقاء دموکراسی

بنا بر طرح خاورمیانه بزرگ، علاوه بر پشتیبانی مستقیم از جنبش های دموکراتیک منطقه، کشورهای گروه 8 میتوانند با ارائه خدمات فنی، آموزشی و حقوقی به ایجاد ظرفیت های اجتماعی و سازمانی لازم برای رشد دموکراسی کمک کنند و بدینوسیله استقرار و گسترش دموکراسی در منطقه را تسهیل و تسریع

¹¹ Information technology

نمایند. در این حوزه اقدامات متعددی مطرح میشوند که موارد عمده آنها عبارتند از:

ایجاد ظرفیت های لازم برای انجام انتخابات آزاد: برای مثال ارائه کمکهای فنی و آموزشی برای ایجاد سیستم های کارآمد و مستقل «ثبت رای دهندگان» و «نظارت بر انتخابات».

آموزش و مبادلات پارلمانی: به ویژه در زمینه تدوین قوانین و اجرای اصلاحات حقوقی

تسهیل مشارکت زنان در رهبری سیاسی: تاسیس موسساتی جهت آموزش فنون مدیریت و رهبری به زنانی که مایل به تاسیس و مدیریت سازمانهای غیر دولتی و شرکت در رقابت انتخاباتی برای کسب پست های سیاسی میباشند.

اصلاحات حقوقی و رفرم سیستم قضائی: ایالات متحده، اتحادیه اروپا، سازمان ملل و بانک جهانی دارای برنامه های متعددی برای رفرم نظام حقوقی و قوه قضائیه کشورهای توسعه نیافته و در حال رشد میباشند. اما اکثر این برنامه ها در سطوح کلان کشوری عمل میکنند، مانند آموزش قانون نویسی، مدیریت قوه قضائیه و اصلاح قوانین حقوقی. درحالیکه در اکثر کشورهای توسعه نیافته و در حال رشد موسساتی جهت ارائه مشاوره و خدمات حقوقی و قضایی به افراد و عامه مردم به صورت رایگان و یا نیمه رایگان وجود ندارد. کشورهای گروه 8 میتوانند با ارائه کمکهای مالی و فنی جهت تاسیس چنین موسساتی به استقرار حکومت قانون در کشورهای منطقه کمک نمایند. افزون بر این، کشورهای گروه 8 میتوانند با افزایش کمک های مالی و فنی به کشورهای منطقه، برای مثال در زمینه آموزش و مبادله پرسنل قضایی، آموزش قانون نویسی و مدیریت سیستم قضایی، پیشبرد این اصلاحات را تسریع و تقویت نمایند.

کمک به رشد رسانه های عمومی مستقل: رسانه های عمومی در کشورهای خاورمیانه مستقیماً یا غیر مستقیم تحت کنترل دولت میباشند. غالباً این رسانه ها فاقد توانایی های لازم برای ارائه تحلیل و بررسی های حرفه ای و مستقل میباشند و کیفیت کار آنها معمولاً بسیار پایین است. این کاستی موجب بیعلاقگی جامعه به رسانه های عمومی و کسری اطلاعات لازم برای شرکت موثر مردم در مدیریت جامعه میگردد. کشورهای گروه 8 میتوانند با اتخاذ اقدامات متعددی به حل این مشکل کمک نمایند، مانند: مبادله روزنامه نگاران حرفه ای، آموزش روزنامه

نگاران مستقل کشورهای منطقه، ارائه بورس های تحصیلی به جوانان و روزنامه نگاران مستعد منطقه برای تحصیل در رشته های مربوطه در کشورهای غربی، اعزام اساتید و روزنامه نگاران حرفه ای به کشورهای منطقه جهت آموزش ژرنالیست ها در کشورهای منطقه و غیره.

ارتقاء شفافیت و مبارزه با فساد: طبق تحقیقات بانک جهانی اکنون فساد بزرگترین مانع در برابر توسعه اقتصادی و سیاسی کشورهای در حال رشد و توسعه نیافته است. این در حالی است که در اکثر کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی فساد، به معنای سوء استفاده از موقعیت های دولتی و اجتماعی برای کسب منافع شخصی، اپیدمیک شده و در بطن کلیه دستگاه های دولتی و نهادهای اجتماعی گسترش یافته است. برای کمک به حل این مشکل طرح خاورمیانه بزرگ کشورهای گروه 8 را فرا میخواند تا علنا و به نحوی فعال از برنامه های سازمان ملل و سازمان همیاری و توسعه اقتصادی (OECD) برای مبارزه با فساد در کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی پشتیبانی نمایند. در چارچوب این برنامه ها رهبران دولتهای منطقه، سازمانهای غیر دولتی، موسسات مالی بین المللی و رهبران سایر کشورهای عضو، برنامه های خود را برای مبارزه با فساد و تقویت پاسخگویی دولت به بحث و بررسی میگذارند و سعی می کنند تا آنها را با یکدیگر هماهنگ سازند. همچنین، کشورهای گروه 8 میتوانند کشورهای منطقه را ترغیب نمایند تا اصول و برنامه های «تامین شفافیت و مبارزه با فساد» گروه 8 را اختیار کنند و به اجرا بگذارند. افزون بر این، طرح خاورمیانه بزرگ از کشورهای گروه 8 میخواهد تا چند برنامه مبارزه با فساد را به صورت آزمایشی در منطقه آغاز نمایند.

ارتقاء جامعه مدنی: انجام اصلاحات سیاسی و اجتماعی واقعی در خاورمیانه، مانند هر منطقه دیگر، تنها به دست نیروهای سیاسی منطقه و سازمانهایی که مردم آنرا نمایندگی میکنند میسر است. لذا، برای تسهیل و پیشبرد برنامه اصلاحات خاورمیانه، کشورهای گروه 8 میبایست به رشد و توسعه نهادها و سازمان های جامعه مدنی در منطقه کمک نمایند. بنا به طرح خاورمیانه بزرگ این مهم میتواند از راههای گوناگونی انجام پذیرد، مانند:

- اعمال فشار به دولتهای منطقه جهت رعایت حقوق نهادها و سازمانهای جامعه مدنی، به ویژه رسانه ها و سازمانهای حقوق بشر و اجازه کار آزادانه به آنها بدون ایجاد مزاحمتها و محدودیتهای سیاسی.

- افزایش کمکهای مالی به رسانه ها و سازمانهای غیر دولتی¹² منطقه که در زمینه ارتقاء دموکراسی، حقوق بشر و حقوق زنان فعالیت میکنند.
- افزایش بودجه سازمانهای غیر دولتی غربی (مانند بنیاد دموکراسی آمریکا و بنیاد وست مینستر بریتانیا)¹³ جهت ارائه خدمات فنی به سازمان های غیر دولتی منطقه خاورمیانه بزرگ، مانند آموزش فنون لازم برای ایجاد پایگاه (پلاتفورم) اجتماعی و سیاسی، اعمال نفوذ و فشار بر دولتهای خود و جلب پشتیبانی مردم و رسانه ها.

تاسیس سازمان گفتگو و همکاری برای ارتقاء دموکراسی: بمنظور ظرفیت سازی و تقویت نهادهای دموکراتیک منطقه، طرح خاورمیانه بزرگ کشورهای منطقه و گروه 8 را فرامیخواند تا اقدام به تاسیس سازمان «گفتگو و همکاری برای ارتقاء دموکراسی» نمایند. در این سازمان که تحت نظر فوروم آینده اداره خواهد شد نمایندگان دولتها، سازمانهای غیر دولتی و نهادهای مدنی منطقه، کشورهای گروه 8 و اتحادیه اروپا به تبادل اطلاعات و تجربه پیرامون برنامه ها و شیوه های گسترش دموکراسی و تدوین برنامه های مشترک برای ایجاد و تقویت نهادهای دموکراتیک خواهند پرداخت.

ب. ایجاد جوامع متکی به دانش

بنا به گزارشهای توسعه انسانی جهان عرب¹⁴، در جهان گلوبال نوین دانش شالوه و شاهراه توسعه و آزادی است. اما، همانطور که در بخش پیش اشاره شد جهان عرب علیرغم پیشینه تاریخی خود، به نحوی خیره کننده و تاسف آور از جهان دانش معاصر عقب افتاده است. بمنظور حل این معضل، طرح خاورمیانه بزرگ از کشورهای گروه 8 میخواهد تا اقدامات جدید و گسترده تری را جهت آموزش نیروی انسانی منطقه اتخاذ نمایند. بطور مشخص برنامه های پیشنهادی طرح خاورمیانه بزرگ در این حوزه عبارتند از:

- ارائه کمکهای مالی و فنی به دولتها و سازمانهای غیر دولتی منطقه، با این هدف که نرخ بیسوادی منطقه را تا سال 2010 به میزان 50% کاهش دهند (به ویژه در میان زنان).

¹² NGO

¹³ USA National Endowment for Democracy, and UK's Westminster Foundation

¹⁴ سازمان ملل، 2002

- تأسیس موسسات تربیت معلم به منظور تربیت 100 هزار معلم زن تا سال 2008، بر مبنای رهنمون های «آموزش برای همه» سازمان یونسکو.
- ارائه کمکهای مالی جهت چاپ کتاب های درسی (از طریق مشارکت بخش خصوصی و دولتی) و اهدا آنها به مدارس، دانشگاه ها و کتابخانه های منطقه.
- ایجاد مدارس جدید با استفاده از تکنولوژی و متدهای آموزش نوین، بر مبنای طرح مدارس «اکتشاف»¹⁵ اردن که با استقبال و موفقیت قابل توجهی همراه بوده است.
- برگزاری نشست‌های متشکل از رهبران بخش های دولتی، خصوصی و سازمانهای جامعه مدنی منطقه و هم‌تاهایشان در ایالات متحده آمریکا و اتحادیه اروپا، بمنظور بررسی راه حل های مسئله "کسری دانش" در منطقه خاورمیانه بزرگ.
- تأسیس موسساتی با مشارکت بخش های خصوصی و دولتی منطقه جهت تجهیز کردن مدارس به تجهیزات کامپیوتری و دسترسی به اینترنت.
- تأسیس مدارس بازرگانی در منطقه با همکاری مدارس و دانشگاههای کشورهای گروه 8.

ج. گسترش فرصتهای اقتصادی

- بنا به طرح خاورمیانه بزرگ، حل مشکلات اقتصادی منطقه خاورمیانه بزرگ مستلزم انجام اصلاحات اقتصادی گسترده ای هم‌تراز اصلاحات اقتصادی اروپای شرقی میباشد. آزادسازی انرژی بخش خصوصی به ویژه صنایع کوچک و متوسط که موتور رشد اقتصادی منطقه میباشند محور اصلی چنین اصلاحاتی است. در این راستا، برنامه های مشخص طرح خاورمیانه بزرگ عبارتند از:
- تأسیس موسسات مالی و بانکهای توسعه جهت تامین سرمایه لازم برای توسعه اقتصادی منطقه
 - اصلاح بخش مالی

¹⁵ Discovery

- ارتقاء تجارت آزاد
- تاسیس فوروم فرصتهای اقتصادی خاورمیانه

تاسیس موسسات مالی: بمنظور بهبود عرضه سرمایه لازم برای توسعه اقتصادی منطقه طرح خاورمیانه بزرگ تشکیل سه نوع موسسه مالی را توصیه میکنند:

- بانک توسعه خاورمیانه بزرگ: تاسیس یک بانک توسعه منطقه ای، بر مبنای بانک توسعه اروپا، با سرمایه مشترک کشورهای گروه 8 و کشورهای ثروتمند منطقه جهت تامین سرمایه لازم برای انجام پروژه های پایه ای نظیر آموزش، بهداشت و سایر زیرساختهای اولیه توسعه اقتصادی. همچنین، این بانک میتواند به عنوان مرکزی برای ارائه خدمات فنی به کشورهای منطقه در زمینه تهیه برنامه های توسعه و امور مالی عمل نماید. انجام اصلاحات اقتصادی و اثبات دستاوردهای آن یکی از معیارهای اساسی برای دریافت وام از بانک توسعه خاورمیانه میباشد.
- شرکت سرمایه گذاری خاورمیانه بزرگ: تاسیس یک موسسه سرمایه گذاری منطقه ای تحت سرپرستی شرکت مالی بین المللی (ای اف سی)¹⁶ و با سرمایه و مدیریت بخش خصوصی کشورهای منطقه و گروه 8 بمنظور اعطای وام های سرمایه ای برای کمک به توسعه بخش خصوصی منطقه، به ویژه پاکبیری و توسعه شرکتهای صنعتی و تجاری بزرگ و متوسط منطقه ای. همچنین، این موسسه با ارائه خدمات فنی به کشورهای منطقه به ایجاد جو مناسب برای رشد سرمایه گذاری و توسعه بخش خصوصی نیز کمک خواهد نمود.
- تاسیس موسسات مالی برای عرضه وام های کوچک:¹⁷ در منطقه چند موسسه مایکرو فایننس وجود دارد. اما تنها 5 درصد متقاضیان موفق به دریافت وام از این موسسات میشوند. افزون بر این، کل وام های این موسسات تنها 0.7 درصد سرمایه مورد نیاز متقاضیان را تامین میکند. بمنظور پر کردن این خلاء، به ویژه تامین سرمایه مالی مورد نیاز زنان، طرح خاورمیانه بزرگ از کشورهای گروه 8 میخواهد تا اقدام به تاسیس چند موسسه مایکرو فایننس در منطقه بنماید. این

¹⁶ International Finance Corporation (IFC)

¹⁷ Micro-finance institutions

مؤسسات بر مبنای تجاری اداره خواهند شد، به این معنی که برای ادامه فعالیت تنها به درآمد خود متکی خواهند بود. بر فرض آنکه ارزش متوسط وامهای اعطائی این مؤسسات برابر 400 دلار برای هر نفر باشد، طرح خاورمیانه بزرگ پیش بینی میکند که اعطای 500 میلیون دلار وام در ظرف 5 سال به یک میلیون و دویست هزار نفر کمک خواهد نمود تا خود را از بند فقر نجات دهند که 750 هزار نفر آنها را میتوانند زنان تشکیل دهند.

اصلاح بخش مالی: بمنظور ادغام موثرتر کشورهای منطقه در نظام مالی جهانی، طرح خاورمیانه بزرگ از کشورهای گروه 8 میخواهد تا با ارائه خدمات فنی به اصلاح و نوسازی بخش مالی کشورهای منطقه کمک نمایند، به ویژه در زمینه های:

- کاهش سلطه دولت بر بخش بانکی
- حذف و کاهش موانع موجود بر سر مبادلات مالی بین کشوری
- نوسازی بخش بانکی
- توسعه و بهبود ابزارهای مالی متکی بر ضوابط بازار و ایجاد ساختارهای نظارتی جهت آزاد سازی بازار سرمایه.

ارتقاء تجارت آزاد: مبادلات تجاری کشورهای منطقه خاورمیانه بزرگ عمدتاً با کشورهای خارج از منطقه است. در واقع، تنها 6% کل مبادلات تجاری آنها با کشورهای درون منطقه است. افزون بر این، سطح موانع تعرفه ای و غیر تعرفه ای در میان کشورهای منطقه بسیار بالا میباشد. بمنظور ارتقاء تجارت آزاد و تشویق مبادلات درون منطقه ای، طرح خاورمیانه بزرگ کشورهای گروه 8 را به انجام اقدامات زیر فرا میخواند:

- کمک به کشورهای منطقه جهت الحاق به سازمان تجارت جهانی: کشورهای گروه 8 میتوانند کشورهای منطقه را تشویق نمایند تا به سازمان تجارت جهانی ملحق شوند و با ارائه کمکهای فنی نظیر تدوین برنامه های مناسب برای کاهش موانع تعرفه ای و غیر تعرفه ای و اصلاح سیستمهای گمرک و لوجستیک، روند الحاق به سازمان تجارت جهانی را برای آنها تسهیل نمایند. پس از پیوستن آنها به سازمان تجارت جهانی و امضای توافق نامه های مربوطه، کشورهای گروه 8 میتوانند به

کشورهای منطقه کمک نمایند تا تعهدات خود به سازمان تجارت جهانی را اجرا نمایند.

- تاسیس قطب های تجارت منطقه ای: 18 کشور های گروه 8 میتوانند با تاسیس قطب های تجارت منطقه ای به توسعه تجارت به ویژه تجارت درون منطقه ای کمک نمایند. تاسیس این مراکز با متمرکز کردن راههای ورودی و خروجی کالا در یک نقطه و مرتبط کردن گمرک های کشورهای منطقه موجب کاهش هزینه حمل و نقل، امور گمرکی و اداری خواهد شد، گردش کالاهای بخش خصوصی را در درون منطقه تسهیل خواهد نمود و با تسهیل دسترسی سرمایه گذاران خارجی به اطلاعات، خدمات و بازار موجب رشد سرمایه گذاری در منطقه خواهد شد.
- تاسیس مناطق توسعه تجارت: 19 کشور های گروه 8 میتوانند با ارائه خدمات فنی به کشورهای منطقه به تاسیس مناطق آزاد و ویژه تجاری در منطقه خاورمیانه بزرگ کمک نمایند. این مراکز با ایجاد همکاری بین کشورهای منطقه به ویژه در زمینه هماهنگی و یکسان سازی طراحی، تولید و بازاریابی تولیدات صنعتی، موجب شکل گیری بازار های بزرگ منطقه ای خواهند شد. متعاقباً، کشورهای گروه 8 میتوانند با تقویت دسترسی این محصولات به بازار های خود به رشد و توسعه این بازار های منطقه ای کمک نمایند.

تاسیس فوروم فرصتهای اقتصادی خاورمیانه بزرگ: طرح خاورمیانه بزرگ کشورهای گروه 8 را فرا میخواند تا بمنظور تشویق و تقویت همکاری بین کشورهای منطقه، بر مبنای الگوی فوروم همکاری های اقتصادی آسیا و پاسیفیک²⁰، اقدام به تاسیس فوروم «فرصت های اقتصادی خاورمیانه بزرگ» نمایند. در این فوروم رهبران دولتهای منطقه و کشورهای گروه 8 همراه با نمایندگان بخش های خصوصی و سازمانهای غیر دولتی شان، به بررسی فرصت های اقتصادی منطقه و حل مشکلات و برنامه اصلاحات اقتصادی منطقه به ویژه

¹⁸ Regional Trade Hubs

¹⁹ Business Incubator Zones (BIZ)

²⁰ Asia – Pacific Economic Cooperation Forum (APEC)

اصلاح نظام های تجاری، مالی و سیستم های نظارتی²¹ به تبادل نظر و همکاری خواهند پرداخت.

بودجه

بودجه اولیه طرح خاورمیانه بزرگ برای سال مالی 2002 برابر 29 میلیون دلار بود. اما با وقوع جنگ عراق در مارس 2003 بودجه مالی این طرح به مقدار 100 میلیون دلار افزایش یافت. در سال 2004 دولت بوش تقاضای 145 میلیون دلار بودجه جدید برای سال مالی 2004 نمود که تنها 45 میلیون دلار آن به تصویب مجلس آمریکا رسید. در اکتبر 2004 مبلغ 18.5 میلیون دلار دیگر به طرح خاورمیانه بزرگ تخصیص داده شد. در سال 2005 دولت بوش تقاضای 150 میلیون دلار بودجه جدید برای سال مالی 2005 نمود که مجلس آمریکا آنرا به 90 میلیون دلار کاهش داد. به این ترتیب تا کنون 283 میلیون دلار به طرح خاورمیانه بزرگ تخصیص داده شده که تا پایان اکتبر 2004 بالغ بر 103 میلیون دلار آن هزینه شده بود.²² برای سال 2006 آقای بوش مبلغ 120 میلیون دلار برای طرح خاورمیانه بزرگ تقاضای بودجه نموده است.

همچنین، باید توجه داشت که اهداف «طرح خاورمیانه بزرگ» از امکانات مالی برخی از سازمان های دیگر نیز بهره مند میشوند مانند بنیاد دموکراسی که یک سازمان نیمه خصوصی غیر دولتی است که در سال 1983 بمنظور ارتقاء و تقویت نهادهای دموکراتیک و غیر دولتی در جهان تاسیس گردید. بودجه این سازمان برای سال مالی 2005-2006 معادل 80 میلیون دلار میباشد که بخش قابل توجهی از آن به ارتقاء دموکراسی در منطقه خاورمیانه بزرگ اختصاص دارد.²³

²¹ Regulatory systems

²² برای ملاحظه لیست وامهای علنی طرح خاورمیانه بزرگ به سایت <http://mepi.state.gov> مراجعه کنید.

²³ طی دهه 1993-2003 کشورهای منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا متجاوز از 98 بلیون دلار کمک های خارجی دریافت نمودند، 74 بلیون دلار از کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) و 24 بلیون دلار از بانک جهانی. در کل 6.4 بلیون دلار این کمکها به امور آموزشی اختصاص داده شد (2.4 بلیون دلار توسط بانک جهانی و 4 بلیون دلار توسط OECD). از کمکهای آموزشی OECD، سهم فرانسه و آلمان 3 بلیون دلار و سهم آمریکا تنها 290 میلیون دلار بود. در دو سال اخیر آمریکا کمکهای آموزشی خود به کشورهای این منطقه را به میزان قابل توجهی افزایش داده است. در سال

بطور سنتی، کمکهای آمریکا به کشورهای منطقه خاورمیانه همواره از طریق اهدا وام و کمکهای مالی و فنی به دولتهای منطقه انجام گرفته و عمدتاً بر پروژه های بزرگ اقتصادی متمرکز بوده است. طرح خاورمیانه دامنه این مناسبات را گسترش داده، انجام اصلاحات اجتماعی و سیاسی را در دستور کار میگذارد و اهدا کمکهای نسبتاً کوچک اما متعدد به گروه های غیر دولتی و شهروندان منطقه را در صدر اولویت های خود قرار میدهد. زیرا طرح خاورمیانه بزرگ بر این فرض مبتنی است که دولت های عرب در انجام اصلاحات و تامین خواستههای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی شهروندان خود نا موفق بوده اند. به عبارت دیگر، طرح خاورمیانه بزرگ تلاش میکند تا با شهروندان و سازمانهای غیر دولتی منطقه مستقیماً تماس برقرار نماید و با ارائه کمکهای مالی و فنی به آنها، پیشبرد اصلاحات اجتماعی، سیاسی و اقتصادی را تسهیل و تسریع نماید.

نقش ناتو

با شکل گیری «طرح خاورمیانه بزرگ» به نظر میرسد آمریکا میکوشد تا ناتو را در اجرای این طرح درگیر سازد و یا دست کم کارکرد آنرا با «طرح خاورمیانه بزرگ» و چالشهای جدید در منطقه هماهنگ سازد. برای مثال، نیکولاس برنز (Nicholas Burns) نماینده آمریکا در ناتو در سخنرانی خود در اکتبر 2003 در شهر پراگ اظهار داشت "مأموریت ناتو هنوز هم عبارت است از دفاع از اروپا و امریکای شمالی. با این حال، ما بر این اعتقاد نیستیم که می توانیم با نشستن در جای خود و محدود شدن به اروپای غربی یا اروپای مرکزی و یا امریکای شمالی این مأموریت را به انجام برسانیم. ما باید توجه ذهنی و همچنین تمرکز نیروهای نظامی خود را به سمت شرق و جنوب گسترش دهیم. به اعتقاد ما آینده ناتو در شرق و جنوب و یا به عبارت دیگر در خاورمیانه بزرگ است"²⁴.

مالی 2004-2005 کمک آمریکا بالغ بر 200 میلیون دلار بود و بودجه آن برای سال مالی 2005-2006 بالغ بر 270 میلیون دلار میباشد.

²⁴ NATO, <http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2003/25602.htm>

شکل گیری نقش ناتو در «طرح خاورمیانه بزرگ» با واقعه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ و متعاقب آن حمله به عراق آغاز گردید و در سال ۲۰۰۴ در قالب طرح همیاری استانبول (ICI)²⁵ شکل رسمی تر به خود گرفت.

طرح همیاری استانبول که در مارس ۲۰۰۴ در نشست ناتو در استانبول ارائه گردید کشور های منطقه خاورمیانه بزرگ، به ویژه کشورهای عضو شورای همیاری خلیج فارس را دعوت به همکاری عملی با ناتو مینماید. وظیفه جدید ناتو در چارچوب طرح همیاری استانبول عبارت است از شناسایی و مقابله با خطراتی که کشورهای عضو را در منطقه خاورمیانه بزرگ تهدید میکنند، به ویژه از طریق اقداماتی نظیر:

- مقابله با تروریسم
- مبارزه با گسترش سلاح های گشتار جمعی،
- همکاری در امور امنیت مرزی بمنظور مبارزه با قاچاق مواد مخدر، قاچاق اسلحه و انسان
- تهیه برنامه های مشترک جهت مقابله با مصائب بزرگ و شرایط اضطراری
- آموزش های نظامی و امنیتی
- شرکت در تمرین های ناتو
- ارائه خدمات و کمکهای فنی برای انجام اصلاحات در سیستم های نظامی و مناسبات نظامی-مدنی
- هماهنگ سازی سیستم ها و تجهیزات نظامی بمنظور حذف ناسازگاری ها و تسهیل اقدامات مشترک

تا کنون سه کشور کویت، قطر و بحرین به «طرح همیاری استانبول» پیوسته اند و اقدامات مشترکی در زمینه های فوق نیز انجام گرفته است. همچنین حکومت ترکیه بسیار مشتاق است که در طرح های همیاری استانبول و خاورمیانه بزرگ نقش کلیدی در سطح منطقه ایفا نماید. در واقع حکومت ترکیه بیرون ماندن این کشور از طرح خاورمیانه بزرگ را مغایر منافع استراتژیک ترکیه میدانند.²⁶

²⁵ Istanbul Cooperation Initiative

²⁶ برای بررسی مواضع حکومت و نیروهای سیاسی ترکیه در برابر طرح خاورمیانه بزرگ به مقاله زیر مراجعه کنید:

2. نقدها

طرح خاورمیانه بزرگ از جوانب متعددی مورد انتقاد واقع شده است که آنها را میتوان در چهار گروه کلی دسته بندی نمود:

1. استراتژی هژمونی طلبی: نظراتی که هدف اصلی طرح خاورمیانه بزرگ را اساساً تحمیل هژمونی آمریکا بر منطقه و دستیابی به ثروت نفت آن میدانند.
2. تاکتیک استتاری: نظراتی که طرح خاورمیانه بزرگ را عمدتاً یک حرکت تاکتیکی از سوی آمریکا جهت منحرف کردن افکار عمومی جهان از مشکلات سیاست خارجی آمریکا در منطقه خاورمیانه به ویژه مشکلات ناشی از حمله به عراق میدانند.
3. الگوی نامناسب: نظراتی که انجام اصلاحات سیاسی و اقتصادی خاورمیانه را ضروری میدانند، اما بر آنند که فرمول بندی مشخص «طرح خاورمیانه بزرگ» به دلیل نادیده گرفتن شرایط منطقه، عدم اعتماد مردم و نیروهای منطقه به آمریکا، در نظر نگرفتن تنوع ساختارهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی و تحمیل یک راه حل از پیش تعیین شده و عدم مشاوره و مشارکت نیروهای منطقه، ناپخته و غیر عملی است.
4. بودجه و پشتیبانی ناکافی: کسانی که طرفدار طرح خاورمیانه بزرگ میباشند، اما بر آنند که این طرح به دلیل کمبود بودجه، پشتیبانی سیاسی ناکافی و پاره ای مشکلات و اشتباهات اجرایی از موفقیت لازم برخوردار نبوده است.

استراتژی هژمونی طلبی

گروه نخست شامل نظریه های متعددی میشود که پایگاه نظری آنها را میتوان به ترتیب زیر خلاصه کرد:

در سیاستگذاری کلان بین المللی، مسئله اصلی خاورمیانه بر پایه نفت میچرخد. از زمان جنگ جهانی اول که جهان بسوی اقتصاد متکی به نفت حرکت کرد خاورمیانه در امور سیاست جهانی نقشی محوری یافت. بعد از جنگ جهانی دوم، آمریکا جانشین بریتانیا و فرانسه در منطقه خاورمیانه بزرگ گردید. در این تحول نقش فرانسه کما بیش حذف شد، اما به بریتانیا نقش جدید «شریک کوچکتر» داده شد. در این چارچوب آمریکا سیستمی را که بریتانیا برای اداره کشورهای نفت خیز عربی بوجود آورده بود از این کشور تحویل گرفت. روح این سیستم بطور خلاصه آن است که کشورهای نفت خیز منطقه خاورمیانه میبایست در ظاهر توسط دولت‌های ملی اداره شوند، اما در باطن قدرت در اختیار آمریکا باشد. برای این منظور دولت‌های منطقه میبایست ضعیف و دست نشانده باشند تا از فرمانهای صاحب قدرت تبعیت نمایند. با بغرنجتر شدن شرایط، دولت نیکسون این چارچوب را تکمیل نمود و برای تعدادی از کشورهای غیر عرب منطقه مانند ایران زمان شاه، ترکیه، اسرائیل و پاکستان نقش ژاندارم منطقه را تعیین نمود. به عبارت دیگر، ساختار سیستم آمریکا برای کنترل منطقه خاورمیانه دارای سه محور اصلی است:

- اتاق فرمان که در واشنگتن میباشد و از تجربه و کمک‌های فنی شریک کوچک، یعنی بریتانیا استفاده میکند
- مجموعه ای از دولت‌های ضعیف و دست نشانده عرب
- چند ژاندارم منطقه ای (ترکیه، اسرائیل و پاکستان) که وظیفه آنها حفظ رژیم های موجود و جلوگیری از رشد رادیکالیسم در منطقه میباشد. در این میان اسرائیل به دلیل نزدیکی بیشتر با غرب و اعتماد بیشتر غرب به آن نقش کلیدی را ایفا میکند و موقعیت آن به عنوان نیروی نظامی برتر منطقه میبایست همواره حفظ گردد.

طی دوران جنگ سرد سیاست خارجی آمریکا در غالب مناطق جهان به جز خاورمیانه و آفریقای شمالی بر ضرورت استقرار و گسترش دموکراسی تاکید می ورزید، در صورتیکه در مورد خاورمیانه و آفریقای شمالی پاشنه آن بر محور

ثبات و امنیت می چرخید. در این منطقه آمریکا غالباً از دیکتاتورها حمایت می نمود و دموکراسی را قربانی حفظ ثبات و امنیت میکرد. برای توجیه این سیاست طی دهه 1980 در محافل آکادمیک غالباً از استثنایی بودن اسلام، ناسازگاری جهان بینی و فرهنگ اسلام با دموکراسی، گرایش تاریخی جوامع عرب به استبداد سخن میرفت و به جهان بینی، تاریخ و فرهنگ اسلام به عنوان مانعی در برابر دموکراسی نگریسته میشد.

با فروپاشی اردوگاه شرق و پایان جنگ سرد، آمریکا به تنها قدرت برتر منطقه تبدیل گشت و برای اولین بار فرصت یافت تا سیاست های خود را در منطقه با دست باز و بدون چالش یک رقیب نیرومند پیگیری نماید. در شرایط جدید، در سیستمی که برای کنترل منطقه خاورمیانه برپا شده بود میبایست تجدید نظر میشد تا بتواند جمهوری های جدید آسیای مرکزی را که از شوروی سابق جدا شده بودند و دارای ذخائر نفت غنی میباشند، تحت نفوذ آمریکا در آورد. از سوی دیگر، رشد رادیکالیسم و بنیادگرایی اسلامی که با انقلاب ایران آغاز شده بود میبایست متوقف میگشت و حوزه هایی که از کنترل سیستم خارج شده بودند میبایست مجدداً تحت کنترل سیستم قرار میگرفتند. در نبود رقیبی که بتواند از فرصت های ناشی از تغییرات سیاسی و اجتماعی کشورهای منطقه استفاده کند، آمریکا اکنون میتوانست برای کاهش نارضایتی های سیاسی و اجتماعی و خشکاندن بستر رشد رادیکالیسم اقدام به انجام اصلاحاتی در ساختار اجتماعی و سیاسی منطقه بنماید.

از سوی دیگر، تقاضا برای نفت در سطح کل جهان به ویژه در کشورهای چین، هندوستان و آمریکا با سرعت در حال افزایش میباشد. در حالیکه ذخایر موجود نفت در خارج از منطقه خاورمیانه بزرگ با سرعت در حال اتمام است و نرخ اکتشاف میدان های جدید در این مناطق به شدت کاهش یافته است. بنا بر یک نظریه متداول، هنگامیکه سطح نفت موجود در یک چاه نفتی به زیر نصف برسد، یعنی نصف کل ذخیره چاه برداشت شده باشد، هزینه استخراج نفت آن میدان با سرعت تصاعدی رو به افزایش میگردد. طبق برآوردهای موجود اکثر میدانهای خارج از خاورمیانه به زودی و خیلی پیشتر از میدانهای خاورمیانه به این نقطه خواهند رسید. به این ترتیب انتظار میرود که در آینده وابستگی جهان به نفت خاورمیانه با شدت افزایش یابد. این امر اهمیت خاورمیانه را در معادلات سیاسی افزایش داده، آنرا به الویت سیاست خارجی جهان غرب به ویژه آمریکا تبدیل نموده است.

طبق نظریه این گروه، مجموعه عوامل فوق سبب شد تا آمریکا تحکیم هژمونی خود بر منطقه خاورمیانه بزرگ را در صدر الویت های سیاست خارجی خود قرار دهد. برای اجرای موفقیت آمیز این برنامه، آمریکا به این نتیجه رسید که میبایست از یکسو به برنامه خود چهره ای ایدئولوژیک و آرمانی بدهد و از سوی دیگر شرایط ذهنی جامعه جهانی را به گونه ای تغییر دهد تا بتواند در صورت لزوم عامل نظامی را که در آن از تفوق و برتری کامل برخوردار است با آزادی عمل و کارآیی بیشتری بکار گیرد. از این منظر، هدف کنونی آمریکا اشاعه و گسترش سیاست برخورد تمدن ها به عنوان جایگزینی برای جنگ سرد و در پیش گرفتن سیاست متشنج و بحرانی کردن منطقه است تا بتواند از این طریق هژمونی خود را در منطقه گسترش دهد. از سوی دیگر، طرح خاورمیانه بزرگ حمله به عراق و نیت آمریکا برای دستیابی به نفت منطقه را در پشت یک نقاب ایدئولوژیک و بشردوستانه «ارتقاء حقوق بشر و استقرار دموکراسی» مخفی می نماید.

نظریه پردازان گروه نخست می پذیرند که دولتهای عرب اساساً از اصلاحات سیاسی هراسانند زیرا به دلیل عدم برخورداری از پشتیبانی مردم هر تغییر جدی میتواند به فروپاشی آنها بیانجامد. طیف هایی از این گروه حتی می پذیرند که دولتهای عرب از اسرائیل بعنوان توجیه بی کفایتی خود استفاده میکنند. غالب دولتهای عرب جنگ با اسرائیل را علت اصلی عدم رشد دموکراسی در کشورهایشان میدانند، در حالیکه اسرائیل علیرغم 6 دهه جنگ و خصومت با عرب همواره دموکراسی را دست کم برای شهروندان یهودی خود رعایت نموده است. اما این نظریه پردازان خاطر نشان میشوند که ماهیت دولتهای خاورمیانه و ناتوانی آنها در استقرار و توسعه دموکراسی تنها بخشی از حقیقت است. از سوی دیگر، کشورهای غرب به ویژه آمریکا، به دلیل حمایت از دولتهای غیر دموکراتیک منطقه سهم عظیمی در ایجاد اوضاع کنونی منطقه بر عهده دارند.

به طور خلاصه، از منظر این دیدگاه طرح خاورمیانه بزرگ نقشه کلان (Master Plan) آمریکا برای گسترش هژمونی خود بر منطقه و دستیابی به ثروت نفت آن در پوشش شعارهای حقوق بشر و دموکراسی خواهی است.

تاکتیک استتاری

نظریه پردازان این گروه برای «طرح خاورمیانه بزرگ» ارزش استراتژیک قائل نیستند، بلکه آنرا اساساً یک حرکت تاکتیکی از سوی آمریکا میدانند تا با استفاده از شعارهای آرمان خواهانه استقرار دموکراسی و انجام اصلاحات سیاسی و اقتصادی در خاورمیانه، اشغال نظامی عراق، مشکلاتی را که در عراق با آن مواجه شده است و شکست برنامه صلح اسرائیل و فلسطین (نقشه راه) را از کانون توجه افکار عمومی آمریکا و جهان خارج سازد. سیاست «طرح خاورمیانه بزرگ» از یکسو به اقدامات آمریکا در منطقه رویکرد مثبت می‌بخشد و از سوی دیگر با عمده کردن مسئله عقب ماندگی سیاسی خاورمیانه و ضرورت انجام اصلاحات سیاسی، مناقشه فلسطین و اسرائیل را به یک نمایش جانبی مبدل می‌کند که تنها یکی از درگیری‌های بی‌شماری است که آرامش این منطقه را برهم می‌زند.

برخی از کشورهای اروپایی اضافه می‌کنند که هدف و اشنگتن از اتخاذ این تاکتیک بی‌اعتبارسازی سیاست خارجی اروپا در قبال مسئله خاورمیانه است. طبق این نظریه، کشورهایی که به طور خاص در معرض این هدف آمریکا قرار دارند در درجه نخست عبارتند از آلمان و فرانسه که مخالفت آنان با حمله به عراق موجب محبوبیت آنها در میان ملت‌های عرب گردید.

بعلاوه، عده ای خاطر نشان می‌شوند که این تاکتیک همچنین به انتخاب شدن مجدد آقای بوش به ریاست جمهوری آمریکا کمک نمود و در عرصه سیاست داخلی آمریکا دارای ارزش انتخاباتی بود. در این راستا، عده ای برآنند که این تاکتیک گرچه ممکن است به انتخاب شدن مجدد آقای بوش به ریاست جمهوری آمریکا کمک کرده باشد، اما بر روی افکار عمومی مردم خاورمیانه تأثیر قابل توجهی نخواهد داشت. زیرا ادامه بی تفاوتی آمریکا به مسئله اسرائیل و فلسطین، بی توجهی آن به تأثیر «دیوار امنیتی» اسرائیل بر افکار عمومی اعراب، اعطای قراردادهاى پرسود تجارى به شرکتهای آمریکایی پس از اشغال عراق و چشم انداز حضور بلند مدت نیروهای آمریکایی در عراق، بدبینی مردم منطقه را نسبت به نیات اصلی آمریکا در منطقه تشدید می‌نماید.

از سوی دیگر، نظریه پردازان این گروه خاطر نشان می‌شوند که اجرای طرح خاورمیانه بزرگ به عنوان برنامه استراتژیک آمریکا مستلزم بودجه بسیار هنگفتی است، در حالیکه بودجه اختصاص داده شده به طرح خاورمیانه بزرگ، با

توجه به میدان پوشش آن بسیار اندک است و متناسب بایک برنامه استراتژیک کلان نمیباشد.

نظریه پردازان تاکتیک استتاری الزاما منکر منافع استراتژیک آمریکا در منطقه، میل آن به کنترل ثروت نفت منطقه و ضرورت انجام اصلاحات سیاسی در منطقه خاورمیانه نیستند، اما باور ندارند که یک برنامه گسترده و فراگیر برای انجام اصلاحات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در کلیه کشورهای منطقه (مانند طرح خاورمیانه بزرگ) گزینه استراتژیک آمریکا برای اجرای این اهداف باشد. غالب نظریه پردازان این گروه معتقدند که هدف آمریکا در منطقه در درجه اول عبارت است از تثبیت شرایط خود در عراق و ایجاد یک حکومت سکولار و دموکراتیک طرفدار آمریکا در آن کشور. در این چارچوب، برنامه دموکراسی خواهی آمریکا در منطقه عمدتا به ارائه حکومت جدید عراق به عنوان الگوی توسعه سایر کشورهای منطقه خاورمیانه بزرگ محدود میشود. افزون بر این، در چارچوب طرح خاورمیانه بزرگ آمریکا از شعارهای دموکراسی و حقوق بشر به عنوان ابزاری برای اعمال فشار بر دولتهای منطقه بمنظور کسب امتیازهای بیشتر استفاده میکند و احتمالا اصلاحاتی را در این کشورها به ویژه در حوزه های امنیتی سازمان خواهد داد.

الگوی نامناسب

گروه سوم شامل نظراتی میشود که ضرورت انجام اصلاحات سیاسی و اقتصادی در منطقه خاورمیانه را میپذیرند اما طرح خاورمیانه بزرگ را از منظر برخی ملاحظات نظری و اجرایی مورد نقد قرار میدهند. پایه استدلالی این انتقادها را میتوان به ترتیب زیر خلاصه نمود.

یکی از مشکلات آمریکا برای پیشبرد پروژه استقرار دموکراسی در خاورمیانه بطور کل و طرح خاورمیانه بزرگ بطور خاص در آن است که آمریکا به دلیل پشتیبانی طولانی از حکومتهای غیر دموکراتیک منطقه و مسئله مناقشه فلسطین و اسرائیل در میان کشورها و مردم منطقه از اعتبار لازم برای پیشبرد این پروژه برخوردار نمیباشد. حمله به عراق و اشغال خاک این کشور نه تنها به حل این مشکل کمک نکرده، بلکه شدت آنرا صدچنان نموده است. بخش بزرگی از مردم منطقه خاورمیانه بر این باورند که شعار استقرار دموکراسی آمریکا پوششی برای ایجاد حکومتهای دست نشانده و دستیابی به ثروت نفت خاورمیانه است. حتی اگر

این مسئله صحت نداشته باشد، اینکه اکثر مردم و نیروهای سیاسی منطقه به آن باور دارند، آنرا در معادلات سیاسی منطقه به یک "حقیقت سیاسی" تبدیل میکند.

همچنین، بسیاری از منتقدین بر این باورند که طرح خاورمیانه بزرگ به مسائل امنیتی منطقه توجه لازم را ندارد. تا زمانی که منطقه در شرایط جنگی به سر میبرد به دشواری میتوان تصور نمود که اقدام به انجام اصلاحات سیاسی گسترده ای نماید. دست کم، تا زمانی که حل مناقشه فلسطین و اسرائیل به نحوی جدی در چشم انداز نباشد، شرایط ذهنی حاکم بر منطقه راه اصلاح گسترده ساختار سیاسی و اقتصادی خاورمیانه را سد خواهد کرد. این بدین معنی نیست که برنامه اصلاحات خاورمیانه مبیایست منتظر حل مسئله فلسطین و اسرائیل بماند. اما تلاش جدی و واقعبینانه برای حل مناقشه اسرائیل و فلسطین احتمال موفقیت برنامه اصلاحات خاورمیانه را تقویت خواهد نمود. در شرایط کنونی خاورمیانه، دو پروژه استقرار دموکراسی و حل مناقشه اسرائیل و فلسطین مبیایست دست کم همزمان و به موازات یکدیگر به پیش برده شوند، به گونه ای که هیچ یک پیشرفت دیگری را سد نکند. بسیاری از منتقدین پروژه خاورمیانه بزرگ برآنند که آمریکا از مسئله استقرار دموکراسی در خاورمیانه به عنوان راهی برای گریز از حل مسئله اسرائیل و فلسطین استفاده می نماید.

هنگامیکه فکر طرح خاورمیانه بزرگ مطرح شد، در ابتدا برخی از سیاستگذاران آمریکا نوعی "فرایند هلسینکی" را برای منطقه تدارک دیدند.²⁷ اما این روش به زودی کنار گذاشته شد زیرا "مدل هلسینکی" دولت آمریکا را به سمت یک توافقنامه منطقه ای هدایت می کرد که برای آن مطلوب نبود. امنیت، هسته اصلی فرایند هلسینکی بود که به صورت توافقنامه ای میان غرب و دولت های عضو پیمان ورشو شکل گرفت. در معاهده هلسینکی غرب مرزبندی های جدید پس از

²⁷ اعلامیه هلسینکی در 1975 توسط 35 کشور (آمریکا، شوروی سابق و اکثر دولتهای اروپایی) به امضا رسید. گفتوگوهای هلسینکی در دهه 1970 میان کشورهای اروپای غربی و کشورهای بلوک شوروی به تأسیس کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا انجامید. می توان چنین انگاشت که همین کنفرانس به ایجاد تحول در اتحاد شوروی کمک کرده است. هدف معاهده هلسینکی در درجه اول عبارت بود از توافق بر سر مرزهایی که پس از جنگ جهانی دوم بر سر آنها هنوز اختلاف وجود داشت، به رسمیت شناختن مرزهای جدید و ایجاد مکانیزمی برای بررسی و حل سایر اختلافات. این معاهده همچنین شامل مفادی میشد مبنی بر ضرورت رعایت حقوق بشر و احترام به آزادی های بنیادین. در این چارچوب کشورهای غربی از مخالفین سیاسی در شوروی و کشورهای اروپای شرقی برای ارتقاء حقوق بشر حمایت می نمودند.

جنگ جهانی دوم در اروپا را به رسمیت شناخت و در عوض اتحاد شوروی و دولت‌های وابسته آن در اروپای شرقی خود را به اجرای يك برنامه در زمینه حقوق بشر متعهد نمودند. اما هنگامیکه برنامه‌ریزی برای اتخاذ يك رویکرد مشابه برای خاورمیانه آغاز شد، سیاستگذاران آمریکایی با سرعت از آن دوری جستند. زیرا دولت آمریکا آگاه بود که کشورهای عرب بر طرح مناقشه اعراب و اسرائیل پافشاری خواهند کرد درحالیکه دولت آمریکا آماده نیست در ازای تعهدات قابل توجه دولت‌های منطقه در زمینه اصلاحات سیاسی و اقتصادی، تعهدی در زمینه امنیت به آنها بدهد. این تصمیم موضوع فلسطین و اسرائیل را از پروژه خاورمیانه بزرگ خارج ساخت.

اصلاحات سیاسی و اقتصادی در خاورمیانه امری لازم و ضروری است. اما اصلاحات میبایست درون‌زا باشد و میباید به گونه‌ای صورت پذیرد که ساختار سیاسی کشورهای مربوطه توانایی اجرای آن را داشته باشد. در غیر این صورت، به احتمال قوی برنامه اصلاحات موجب بالکانیزه شدن منطقه خواهد گردید. وضعیتی که در صورت تعمیم الگوی عراق به دیگر کشورهای منطقه و یا حتی عدم توانایی در ایجاد ثبات در این کشور، به سرعت منطقه را در بر خواهد گرفت. در این راستا بسیاری خاطر نشان میشوند که دولت آمریکا عملاً طرح خاورمیانه بزرگ را به صورت يك طرح نهایی به کشورهای عربی و سایر طرف‌های ذیربط تحمیل نمود بدون آنکه نظر آنها را جویا شود. در روند تدوین طرح خاورمیانه بزرگ کشورهای اروپایی بارها به آمریکا هشدار دادند که دولت‌های خاورمیانه میبایست طرف مشورت قرار گیرند و در فرایند مورد نظر مشارکت داده شوند. نادر فرقانی، سردبیر گزارش «توسعه انسانی جهان عرب» طی یک مقاله انتقادی در الحیات در اعتراض به نحوه استفاده و استناد و اشنگتن به گزارش مزبور نوشت: «عملکرد ایالات متحده که زمان بسیار اندکی را برای شرکای گروه 8 و کشورهای عرب جهت بررسی و اظهار نظر پیرامون طرح قائل شد نشانگر ذهنیت خصمانه دولت کنونی ایالات متحده در برابر جهان است، به‌گونه‌ای که باعث می‌شود این دولت طوری عمل کند که گویا سرنوشت همه ملت‌ها و دولت‌ها در اختیار آن است»²⁸.

تا کنون برنامه اصلاحات خاورمیانه در عمل با موانع و مشکلات متعددی روبرو گردیده است. اولاً این فرض که نیروهای خارجی میتوانند موجب استقرار

²⁸ نادر فرقانی، «اعراب میباید اصلاحات از خارج را طرد نمایند» الحیات (عربی) 19 فوریه

دموکراسی در منطقه شوند دست کم بحث برانگیز و قابل سوال است. تجربه عراق طی چند سال گذشته به نحوی جدی پایه های این فرض را متزلزل کرده است.

دوما، آمریکا به دلیل عملکرد گذشته آن، پشتیبانی بی قید و شرط از اسرائیل و حمایت از نظام های دیکتاتوری در منطقه، در افکار عمومی منطقه از اعتبار لازم برخوردار نمیباشد تا بتواند نقش منجی دموکراسی را به راحتی ایفا نماید. حمله نظامی به عراق چهره آمریکا را در افکار عمومی منطقه تیره تر ساخته و حساسیت بیشتری نسبت به مداخلات آمریکا در منطقه برانگیخته است.

از سوی دیگر، با توجه به باورها و گرایشات سیاسی مردم منطقه، طرح خاورمیانه بزرگ با یک تناقض روبرو است. زیرا احزاب سیاسی، مطبوعات آزاد و برگزاری انتخابات شفاف و دموکراتیک با برقراری حق رأی مساوی برای همگان در کشورهای منطقه موجب روی کار آمدن رهبرانی خواهد شد که دیدگاه بیشتر نخبگان و مردم آن کشورها را مطرح می سازند که در برهه کنونی ضد آمریکایی میباشند. لذا طرح خاورمیانه بزرگ، در صورتیکه هدف آن واقعا استقرار دموکراسی در منطقه باشد، دست کم در کوتاه و میان مدت موجب پیدایش حکومتیهای ضد آمریکایی در منطقه خواهد شد. امری که به احتمال قوی آمریکا تحمل نخواهد کرد و مغایر با اهداف طرح خاورمیانه بزرگ میباشند.

در سند طرح خاورمیانه بزرگ به طور روشن بیان نشده است که منطقه خاورمیانه بزرگ شامل چه کشورهایی میشود. چنین به نظر می رسد که از دیدگاه طراحان، خاورمیانه بزرگ از مراکش، آفریقای شمالی و شاخ آفریقا به سمت ترکیه، ایران، افغانستان و جمهوری های سابق شوروی در قفقاز و آسیای مرکزی امتداد و گسترش یافته و علاوه بر کلیه کشورهای عربی، پاکستان، بنگلادش و سرزمین های دیگر را تا مرزهای چین در بر می گیرد. به این ترتیب منطقه خاورمیانه بزرگ شامل کشورهای متعددی میشود که دارای ساختارهای سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی بسیار متفاوتی میباشند. علیرغم این تفاوت های فاحش، طرح خاورمیانه بزرگ برای انجام اصلاحات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در کلیه کشورهای منطقه راه حل یکسانی را تجویز میکند. آنهم برنامه ای که عمدتا از تجربه توسعه اقتصادی و سیاسی جوامع اروپای غربی و آمریکا برخاسته است و نه مقتضیات کشورهای در حال رشد و توسعه نیافته. از سوی دیگر، عده ای از نظریه پردازان خاطر نشان میشوند که طراحان طرح خاورمیانه بزرگ درک میکنند که با توجه به تنوع شرایط منطقه، کلی کردن مسائل و ارائه

یک راه حل واحد برای کلیه کشورهای منطقه نادرست می باشد، اما هدف اصلی طرح خاورمیانه بزرگ عمدتاً کشورهای نفت خیز منطقه است که به درآمد نفت وابسته میباشند و نظام های سیاسی و اقتصادی آنها متکی بر رانت خواری است، یعنی عراق، ایران، عربستان سعودی، کویت، بحرین، قطر، امارات، عمان و الجزیره.

همچنین، برخی از منتقدین خاطر نشان میشوند که کمکهای مالی آمریکا به نهادهای جامعه مدنی بمنظور پیشبرد طرح خاورمیانه بزرگ ممکن است موجب پیدایش و رشد شبکه ای از نهادهایی در منطقه گردد که از یکسو به الگوهای جوامع غربی بیشتر نزدیک میباشند تا به مقتضیيات جوامع خاورمیانه و از سوی دیگر رشد آنها متکی به کمکهای مالی کشورهای خارجی می باشد. این امر نهایتاً موجب پیدایش انواع جدیدی از فسادهای اجتماعی و مکانیزمهای وابستگی سیاسی خواهد شد که منابع اقتصادی جوامع منطقه خاورمیانه بزرگ و غرب را در ابعاد کلان به هدر خواهد داد.

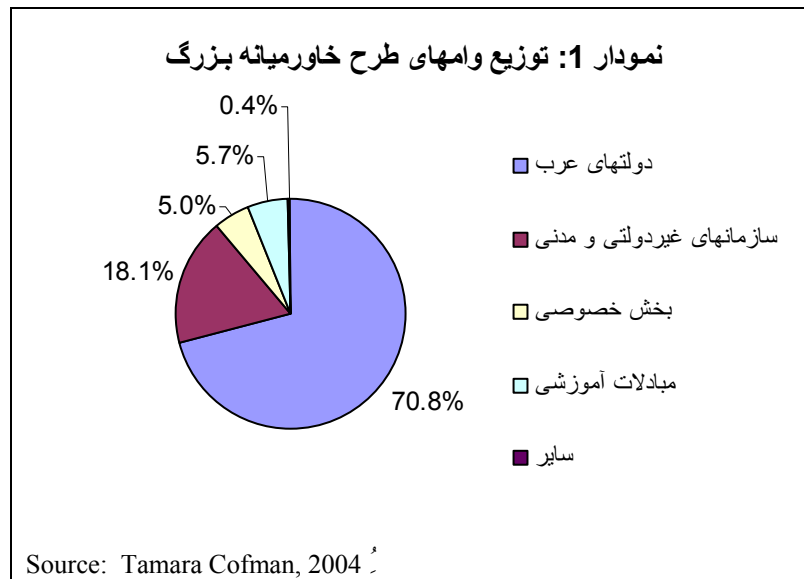
بودجه و پشتیبانی ناکافی

بالاخره، گروه چهارم شامل کسانی میشود که طرفدار طرح خاورمیانه بزرگ میباشند، اما برآنند که طرح خاورمیانه بزرگ به دلیل کمبود بودجه، پشتیبانی سیاسی ناکافی و پاره ای مشکلات و اشتباهات اجرایی از موفقیت لازم برخوردار نبوده است. این عده انتقاد میکنند که بودجه طرح خاورمیانه بزرگ کافی نیست و بودجه کنونی نیز درست و به جا مصرف نشده است. از دید این گروه مهمترین دلیل این امر آن است که ارگان های بالای سیاست گذاری آمریکا به اهداف اعلام شده طرح خاورمیانه بزرگ به اندازه کافی پایبند نمیباشند. این منتقدین تأکید میکنند که دولت آمریکا برای پیشبرد اصلاحات سیاسی در جهان عرب و ترغیب رهبران سیاسی عرب به انجام این اصلاحات اهرم های سیاسی، اقتصادی، دیپلماتیک، امنیتی و نظامی متعدد و پرقدرتی در دست دارد، اما در عمل از استفاده از آنها پرهیز کرده و به طرح شعارهای آرمانی بسنده میکند.

عده ای از این منتقدین خاطر نشان میشوند که بررسی عملکرد طرح خاورمیانه بزرگ حاکی از پراکنده کاری و عدم انسجام، ادامه اتکا بیش از حد به دولتهای منطقه و تخصیص بخش بسیار کوچکی از اعتبارات به شهروندان و سازمانهای غیر دولتی منطقه است. اولاً، برای انتخاب پروژه های مناسب سیاستگذاران

آمریکایی طرح خاورمیانه بزرگ عمدتاً به دولتهای عرب منطقه متکی میباشند. همانطور که نمودار 1 نشان میدهد، متجاوز از 70 درصد بودجه طرح خاورمیانه مستقیماً به دولت های منطقه تخصیص داده شده است. بقیه نیز بطور غیر مستقیم تحت تاثیر پیشنهاد های دولت های عرب انجام گرفته و بخش قابل توجهی از آنها نصیب پروژه ها، سازمانها و افراد مورد نظر دولتهای مربوطه در بخش خصوصی و سازمان های غیر دولتی شده است. به عبارت دیگر، طرح خاورمیانه بزرگ به جای کمک به شهروندان و سازمانهای غیر دولتی منطقه برای پیشبرد و تسریع اصلاحات اجتماعی، سیاسی و اقتصادی، در عمل به ابزاری برای پیشبرد برنامه های اقتصادی و سیاسی رژیم های منطقه تبدیل شده است. بعلاوه، عملکرد طرح خاورمیانه بزرگ حاکی از آن است که بودجه نسبتاً اندک آن به نحوی غیر سیستماتیک بین بخشهای بسیار متعدد کشورهای منطقه پراکنده شده است به گونه ای که مبلغ تخصیص داده شده به هر بخش در هر کشور فاقد کمیت لازم (critical mass) میباشد تا بتواند موجب اصلاحات عمیق و پایدار گردد.

رهبران کشورهای عرب واقفند که با تکیه بر اقتصادهای دولتی و ناکارآمد نخواهند توانست خواستههای فزاینده جمعیت رو به رشد و جوان خود را تامین کنند، اما اکثر آنها همواره میکوشند تا اصلاحات اقتصادی و رفرفر دستگاه دولت را بدون تغییر توزیع قدرت سیاسی و در چارچوب وضع انحصاری موجود انجام دهند. هدف اعلام شده طرح خاورمیانه بزرگ آن بود که با یاری به شهروندان و سازمانهای غیر دولتی روند اصلاحات منطقه را از این دور تسلسل باطل خارج سازد. اما در عمل، تا کنون در انجام این مهم موفق نبوده است.



3. شاخص های نظری

طرح خاورمیانه بزرگ همزمان دو هدف مکمل، اما در نهایت متفاوت را دنبال میکند، یعنی گسترش دموکراسی و توسعه اقتصادی. هدف اول در پی انجام اصلاحات سیاسی و هدف دوم به دنبال اصلاحات و رفع مشکلات اقتصادی و اجتماعی است. اما متن سند «طرح خاورمیانه بزرگ» به اندازه کافی دقیق و روشن نیست تا بتوان گفت که این اهداف دقیقاً چگونه انجام خواهند گرفت، رابطه آنها با یکدیگر چیست، کدام یک بر دیگری پیشی و برتری دارد، مکانیزم عمل و برنامه های مشخص برای اجرای این اهداف کدامند و امکانات محدود را میباید بر کدام یک از اهداف بیشتر متمرکز نمود؟

بسیاری از تحقیقات اقتصادی و اجتماعی حاکی از آن است که با افزایش درآمد، تمایل و توانایی جوامع برای بهبود شرایط زندگی، بهبود شرایط کار و گسترش دموکراسی افزایش خواهد یافت. برای مثال، تحقیقات «رابرت بارو» نشان میدهد

که توسعه اقتصادی و بهبود سطح زندگی (که توسط نرخ رشد ناخالص ملی، نرخ مرگ و میر کودکان و در صد جمعیت مرد و زن دارای تحصیلات ابتدایی اندازه گیری میشوند) در طول زمان احتمال دموکراتیزه شدن نهادهای سیاسی را به نحو چشمگیری افزایش میدهد.²⁹ بنا بر این تحقیقات، مردم (مصرف کنندگان) دارای سلسله مراتبی از مطالبات میباشند که در صدر آن تامین ضروریات زندگی و در مدارج پایین تر کالاهای "لوکس" از جمله آزادی سیاسی قرار دارد.³⁰ تحقیقات ریچارد پوزنر نشان میدهد که افزایش درآمد متوسط³¹ با افزایش ثبات سیاسی بطور مستقیم همبسته است زیرا کشورهای ثروتمند راحت تر میتوانند فشار مالی سیستم های قضایی و امنیتی قوی اما در عین حال انسانی را تحمل کنند.³² در مجموع، این مجموعه از تحقیقات مبین آنست که تاکید بر دموکراسی به تنهایی کافی نیست، بلکه برنامه رفرفر منطقه میباید اصلاحات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی را همزمان هدف قرار دهد و احتمالاً در تحلیل نهایی بهبود شرایط اقتصادی از اهمیت بیشتری برخوردار میباشد.

همچنین، تجربه نشان میدهد که راه و شیوه ای که کشورها برای مدیریت روند جهانی شدن و پیوستن به اقتصاد جهانی برمی گزینند دارای تأثیرات چشمگیری بر روی سیر تحولات سیاسی آنها، از جمله توسعه نهادهای دموکراتیک است. در آنجا که جهانی شدن موجب رشد اقتصادی، افزایش ثروت ملی و بهبود سطح زندگی مردم میشود، نقش مثبت و موثری در توسعه دموکراسی و رشد نهادهای دموکراتیک ایفا میکند. از سوی دیگر، آنگاه که جهانی شدن موجب رشد بیکاری و افزایش شدید نابرابری های اقتصادی میگردد، غالباً به بی ثباتی سیاسی، طغیان علیه تجارت آزاد، بازگشت به اقتصاد دولتی و بسته، رکود اقتصادی و تضعیف نهادهای دموکراتیک میانجامد.

مبهم و کلی بودن بیش از حد اهداف طرح خاورمیانه بزرگ، فقدان بودجه کافی، تردید و تزلزل کشورهای اروپایی، مخالفت شدید دولتهای عرب و بی اعتمادی

²⁹ Robert Barro, "Democracy and Growth", *Journal of Economic Growth*, 1996

³⁰ "The Contribution of Economic Growth to Democracy", Heritage Foundation, 2000

³¹ Median income

³² Richard Posner, "Equity, Wealth and Political Stability", *Journal of Law, Economics and Organisation*, 1997

افکار عمومی منطقه نسبت به آمریکا به ویژه پس از حمله به عراق، سبب میشود تا بسیاری نسبت به موفقیت این طرح خوش بین نباشند.

طرح خاورمیانه بزرگ شامل لیست بلند بالایی از اصلاحات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی است. با توجه به امکانات محدود، انجام همزمان و یکسان کلیه این اصلاحات نه مصلحت مییابد و نه شدنی است. اولویت بندی این اهداف و تعیین راهکارهای مشخص برای هر یک از کشورهای منطقه، بر اساس شرایط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی مشخص آنها برای موفقیت برنامه اصلاحات ضروری است. در این زمینه، تجربه اصلاحات اقتصادی و سیاسی در کشورهای اروپای شرقی میتواند حاوی درسهای آموزنده ای برای کشورهای منطقه خاورمیانه باشد.

کشورهای منطقه خاورمیانه، به ویژه کشورهای متکی به درآمد نفت به لحاظ ساختار سیاسی، اقتصادی و اجتماعی دارای نقاط مشترک قابل توجهی میباشند که آنها را از سایر کشورها متفاوت میسازد. اما در عین حال، تفاوت های چشمگیری بین این کشورها نیز وجود دارد که میبایست در تدوین برنامه اصلاحات به آنها توجه نمود. در این راستا، بررسی شاخص ریسک سیاسی و اقتصادی کشورهای منطقه که هر ساله توسط «MENA» تهیه و گزارش میشود شایان توجه است. شاخص MENA کشورهای منطقه را بر اساس ریسکهایی که سرمایه گذاری در میان مدت و بلند مدت با آن مواجه خواهد بود بین 1 تا 10 رتبه بندی میکند، بصورتیکه 1 مبین حد اکثر و 10 بیانگر حداقل ریسک میباشد. وزن پارامترهای سیاسی در شاخص ریسک MENA برابر دو سوم میباشند که شامل مواردی نظیر میزان ثبات داخلی و آسیب پذیری در برابر مداخلات و تهدیدهای سیاسی و نظامی خارجی میشود. باقیمانده مربوط به پارامترهای اقتصادی است که مواردی مانند عملکرد و چشم انداز اقتصاد کلان و تلاش دولت در زمینه خصوصی سازی را در بر میگیرد. بنا بر گزارش MENA، رتبه بندی کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی برای سال 2000 به قرار زیر است که حاکی از وجود تفاوت های قابل توجهی بین کشورهای منطقه میباشد.³³

³³ Daniel Neep, "Dilemmas of Democratisation in the Middle East: The Forward Strategy of Freedom", *Middle East Policy Council Journal*, 2004

- عراق 1.8 (اقتصاد ویران)
- الجزایر 3.3 (وجود بیکاری گسترده، وابستگی شدید به درآمد نفت و گاز، منازعات داخلی)
- ایران 4.0 (چند دستگی و ناآرامی های سیاسی، نرخ های بالای تورم و بیکاری، فساد و بازار سیاه گسترده، نارضایتی فزاینده اقشار متوسط و مدرن به ویژه زنان و دانشجویان)
- بحرین 5.3 (منازعات قومی- مذهبی بین شیعیان و سنی ها، تنش با کشورهای خلیج فارس، وابستگی به درآمد نفت، رهبری جدید و نسبتاً نا آزموده شیخ حامد)
- عمان 5.6 (اشتغال پایین جمعیت بومی، نبود تنوع اقتصادی، وابستگی به کمکهای اقتصادی خارجی)
- عربستان سعودی 5.6 (رشد فزاینده نارضییان سیاسی و گسترش نیروهای اپوزیسیون، وابستگی بسیار شدید به نفت، اقتصاد ناکارآمد و رشد اقتصادی آهسته)
- قطر 6.2 (تنش در روابط با سایر کشورهای عرب، ضعف بخش های غیر نفتی اقتصاد)
- امارات 8.0 (تنش های روز افزون با ایران، تشدید رقابت از سوی بنادر و مراکز اقتصادی جدید در منطقه)

شاخص های آزادی اقتصادی (Economic Freedom) و کیفیت حکومترانی (Governance) ابزار مفیدی هستند که با استفاده از آنها میتوان تعیین نمود که برنامه اصلاحات اقتصادی و سیاسی هر کشور میبایست بر روی چه جوانبی بیشتر تاکید نماید.

شاخص «آزادی اقتصاد» وال استریت ژورنال یک تصویر کلی از میزان بسته بودن و غیر رقابتی بودن اقتصاد، شدت مداخله دولت در امور اقتصادی، میزان بالا بودن سطح مالیاتها و بودجه دولت، استقلال قوه قضائیه، شدت کنترل سرمایه گذاری خارجی و میزان گسترش بازار سیاه و اقتصاد غیر رسمی بدست میدهد (جدول 1 را ملاحظه کنید، رقم بالا، برای مثال نزدیک به 5 حاکی از مداخله گسترده دولت در زندگی اقتصادی است در حالیکه رقم پایین مانند 1 مبین اقتصاد

باز و رقابتی است). شاخص «آزادی اقتصاد» حاکی از آن است که کشورهای خاورمیانه به لحاظ آزادی اقتصادی در سطح میانگین کشورهای در حال گذار اروپای شرقی و آسیای مرکزی قرار دارند. با این تفاوت که این گروه از کشورها در فاصله 1995 – 2002 موفق به انجام اصلاحات اقتصادی قابل توجهی شدند، در حالیکه کشورهای خاورمیانه در زمینه اصلاحات اقتصادی گام موثری برنداشته و فاقد پویایی و تحرک بوده اند. دوما، در میان کشورهای خاورمیانه تفاوت‌های چشمگیری وجود دارد. برخی از آنها، مانند ایران، لیبی و عراق دارای اقتصادهای شدیداً بسته، غیر رقابتی و نا به هنجار میباشند. بعلاوه، در میان سایر کشورها نیز میزان آزادی اقتصادی یکنواخت و منسجم نیست، به این معنی که در برخی از زمینه‌ها آزادی اقتصادی چشمگیری وجود دارد، اما در سایر موارد میزان نابه هنجاری و مداخله دولت بسیار شدید است. این در حالی است که بنا به تحقیقات جدید آزادی اقتصادی هنگامی دارای بیشترین تاثیر بر توسعه اقتصادی است که بطور سیستماتیک در کلیه جوانب رعایت شود.

تحقیقاتی که پیرامون رابطه بین توسعه اقتصادی و سیستم حکومتری (governance) انجام گرفته حاکی از آن است که ناتوانی و نا به هنجاری سیستم حکومتری یکی از دلایل پایه ای عقب افتادگی اقتصادی و سیاسی است.³⁴ شاخص های بانک جهانی که برای سالهای 1996، 1998، 2000 و 2002 در دسترس میباشند، 199 کشور جهان را بر اساس شش جنبه سیستم حکومتری طبقه بندی میکنند. این جنبه ها عبارتند از:

- مشارکت و پاسخگویی³⁵: این شاخص در برگیرنده جنبه های متعددی از فرآیندهای سیاسی، آزادیهای مدنی و حقوق سیاسی، از جمله استقلال رسانه های عمومی است و در مجموع میزان مشارکت شهروندان در انتخاب دولت و پاسخگویی دولت در برابر شهروندان را اندازه می گیرد.
- ثبات سیاسی و امنیت³⁶: این شاخص در برگیرنده متغیرهای متعددی است که احتمال بی ثباتی و فروپاشی نظام حکومتی را میسنجند.

³⁴ Herbert Kitschelt, "A Review of the Political Economy of Governance", World Bank Policy Research Working Paper, May 2004.

³⁵ Voice and Accountability

³⁶ Political Stability and Absence of Violence

- کارآمدی دولت³⁷: این متغیر جوانب متعددی از کیفیت ارائه خدمات دولتی، کیفیت دیوانسالاری، کارآمدی دستگاه دولت و استقلال کارمندان دولت از فشارهای سیاسی را در بر میگیرد و در مجموع کارآمدی دولت، میزان اعتبار دولت، پایداری آن به سیاستهای اعلام شده و اعتماد مردم به دولت را اندازه میگیرد.
- کیفیت سیستم های نظارتی و تنظیمی³⁸: موضوع این شاخص خود سیاستها و برنامه های دولت است (نه دستگاه اداری دولت) و شدت ناسازگاری این سیاستها را با قوانین و مناسبات بازار، ضعف و کارآمدی سیستم های نظارتی و میزان مداخله دولت در امور اقتصادی را میسنجد.
- حکومت قانون³⁹: این شاخص شامل متغیرهای متعددی میشود که میزان اعتماد و پایداری شهروندان به قوانین جامعه را اندازه میگیرند، مانند میزان و احتمال وقوع قانون شکنی و جرائم، میزان کارآمدی و اعتبار دستگاه قضایی و ضمانت اجرایی قراردادها.
- کنترل فساد⁴⁰: این شاخص میزان شیوع و گستردهگی فساد اجتماعی را اندازه میگیرد. در اینجا منظور از فساد سوء استفاده از قدرت و مناصب دولتی و اجتماعی برای کسب منافع شخصی میباشد که مبین عدم احترام فاسد و مفسد به قوانین اجتماعی است که نهایتا امر اداره جامعه را ناممکن میسازد.

شاخص کیفیت سیستم حکومترانی (governance) که میانگین شش شاخص بالا است یک تصویر کلی از میزان مشارکت مردم در مدیریت سیاسی جامعه، پاسخگویی دولت در برابر شهروندان، ثبات سیاسی، کارآمدی دستگاه و سیاستهای دولت و میزان پایداری و احترام حاکمان و شهروندان به حکومت قانون بدست میدهد (جدول 2 را ملاحظه کنید، رقم منفی مبین نامطلوبی سیستم حکومترانی است). همانطور که ملاحظه میشود، به لحاظ کیفیت و مطلوبیت سیستم حکومترانی، منطقه خاورمیانه همپراز گروه کشورهای در حال گذار نسبتا بسته و کم درآمد است. مجددا، میان کشورهای خاورمیانه تفاوتی چشمگیری وجود دارد. بر اساس شاخص های بانک جهانی، در برخی از

³⁷ Government Effectiveness

³⁸ Regulatory Quality

³⁹ Rule of Law

⁴⁰ Control of Corruption

کشورها - مانند، ایران، عراق، لیبی، الجزیره و نیجریه - سیستم حکومتی از کلبه جهات فوق نامطلوب است، در صورتیکه وضعیت در سایر کشورها اندکی بهتر است. بر اساس این شاخص ها میتوان تعیین نمود که برنامه اصلاحات سیاسی در کل و تک تک کشورهای منطقه میبایست چگونه باشد و بر چه مواردی بیشتر تاکید نماید. در مجموع شاخص های بانک جهانی مبین آن است که منطقه خاورمیانه و آفریقای شمالی، به لحاظ میزان مشارکت مردم در سرنوشت سیاسی خود دارای نامطلوبترین سیستم حکومتی است.

روند اصلاحات اقتصادی و سیاسی هنگامیکه به درجه معینی از تکامل میرسد، پایدار و خود پو میشود، به این معنی که در برابر دشواری های مقطعی متوقف و متلاشی نمیشود، بلکه به پیشرفت خود ادامه میدهد و موفقیت هر مرحله موجب موفقیت اصلاحات عمیق تر و پرمیانه تر میشود. در این روند، اصلاحات اقتصادی و سیاسی یکدیگر را تقویت میکنند به نحوی که هر یک راه را برای دیگری هموار میسازد. از منظر دیگر، پیشرفت برنامه اصلاحات موجب تسریع و تشدید توسعه اقتصادی و سیاسی کشور میگردد که به نوبه خود تداوم و پیشرفت آتی روند اصلاحات را تسهیل و تسریع میکند. اما بنظر میرسد که در کشورهای نفت خیز خاورمیانه، اتکا به درآمد و رانت نفت رابطه بین اصلاحات اقتصادی و سیاسی را تضعیف میکند، به حاکمان سیاسی اجازه میدهد تا انجام اصلاحات سیاسی را همواره به آینده موکول نمایند و مانع از آن میشود تا روند اصلاحات سیاسی و اقتصادی وارد مرحله پایدار و خود پو گردد.

بانک جهانی کشورهای جهان را بر اساس سطح درآمد آنها به سه گروه پردرآمد، متوسط و کم درآمد تقسیم بندی میکند. در این تقسیم بندی، 25% کشورهای جهان در گروه پردرآمد، 30% در گروه کم درآمد و 45% بقیه در گروه متوسط قرار دارند. بنا به نظریه پرفسور جفری گرات کشورهای گروه متوسط در روند جهانی شدن با یک مشکل پایه ای مواجه اند زیرا نه با کشورهای ثروتمند و اقتصادهای متکی به دانش قادر به رقابت میباشند و نه با کشورهای کم درآمد که در آنها سطح دستمزدها پایین است.⁴¹ جفری گرات معتقد است که برای خروج از این مشکل، کشورهای ثروتمند میبایست به کشورهای گروه متوسط کمک کنند تا بتوانند در سلسله مراتب تولید ارزش افزوده به درجات بالاتری دست یابند و به رقابت در اقتصاد جهانی دانش پردازند. کشورهای خاورمیانه در گروه کشورهای متوسط

⁴¹ Geoffrey Garret, "Globalization's Missing Middle", *Foreign Affairs*, Nov. 2004

میباشند، اما رقابت در اقتصاد جهانی برای آنها بسیار دشوارتر از سایر کشورهای این گروه، مانند روسیه و کشورهای اروپای شرقی است. زیرا کشورهای خاورمیانه به لحاظ سطح درآمد در رتبه های بالای گروه متوسط قرار دارند اما به لحاظ سطح مهارت نیروی کار و رقابت در اقتصاد دانش محور در مراتب بسیار پایین این گروه میباشند.

جدول 1: شاخص آزادی اقتصاد

کشور	2000-2002	1995-1999	تجارت	بودجه	مداخله دولت	سیاست پولی	سرمایه گذاری خارجی	بخش بانکی و مالی	قیمتها و دستمزدها	قوانین مالکیت	نظارت و تنظیم امور اقتصادی	بازار سیاه و غیر رسمی
کشورهای وابسته به رانت												
الجزیره	3.31	3.65	4.80	3.96	3.20	3.50	2.70	3.20	3.00	3.40	3.00	3.00
بحرین	2.02	1.83	2.40	1.98	3.30	1.00	2.00	1.60	2.30	1.00	1.70	1.40
ایران	4.54	4.73	4.44	3.90	4.22	4.67	4.67	5.00	4.00	5.00	4.44	5.00
عراق	4.93	4.85	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	4.14	5.00
کویت	2.58	2.45	2.11	2.67	3.94	1.11	4.00	3.00	3.00	1.44	2.44	2.11
لیبی	4.68	4.95	5.00	3.72	4.89	4.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00
عمان	2.77	2.77	2.60	3.30	4.15	1.00	3.40	3.40	3.00	2.50	2.60	2.00
قطر	3.01	2.83	2.83	3.27	3.92	1.17	3.00	3.67	3.17	3.00	4.00	1.67
عربستان سعودی	3.16	2.98	4.00	2.72	4.06	1.11	3.78	3.44	2.78	2.22	2.67	2.22
امارات	2.29	2.35	2.00	1.50	3.11	1.33	3.56	3.11	2.89	1.33	2.22	1.11
نیجریه	3.73	3.44	5.00	2.80	2.55	4.40	2.50	3.90	2.20	3.50	4.00	3.55
آنگولا	4.48	4.43	5.00	4.00	4.33	5.00	4.00	4.00	4.00	4.00	5.00	4.83
میانگین	3.46	3.49	3.77	3.23	3.89	2.77	3.63	3.69	3.36	3.12	3.44	3.07
کشورهای در حال گذار:												
- نسبتاً بسته *	3.77	4.02	3.73	3.34	3.12	4.58	3.53	3.75	3.58	3.73	4.03	4.46
- نسبتاً باز **	2.81	3.11	2.85	3.83	2.65	3.64	2.30	2.48	2.56	2.97	3.14	3.49

Source: Index of Economic Freedom, Washington: Heritage Foundation. Also, Looney 2004

* ارمنستان، آذربایجان، بلاروس، گرجستان، قزاقستان، قرقیزستان، مالدووا، روسیه، تاجیکستان، ترکمنستان، اوکراین، ازبکستان

** آلبانی، بلغارستان، کروئسی، چک، استونی، مجارستان، لائویا، لیتوانی، ماسدونیای لهستان، رومانی، اسلواکیا، اسلوانیا

جدول 2: شاخص کیفیت حکومترانی (governance) بانک جهانی

کشور	2000-2002	1995-1999	مشارکت	ثبات سیاسی	کارآمدی دولت	کیفیت سیاستهای تنظیم اقتصاد	حکومت قانون	کنترل فساد
کشورهای وابسته به رانت								
الجزیره	-1.02	-1.13	-1.21	-2.09	-0.75	-0.80	-0.68	-0.59
بحرین	0.28	0.15	-1.01	-0.03	0.56	0.86	0.86	0.45
ایران	-0.68	-0.72	-0.91	-0.29	-0.31	-1.39	-0.56	-0.60
عراق	-1.94	-2.00	-1.95	-2.21	-1.63	-2.92	-1.59	-1.31
کویت	0.37	0.33	-0.26	0.44	0.14	0.05	0.94	0.90
لیبی	-1.25	-1.39	-1.56	-0.92	-1.10	-2.08	-0.97	-0.88
عمان	0.59	0.53	-0.64	0.92	0.88	0.58	1.10	0.69
قطر	0.52	0.45	-0.72	1.14	0.72	0.31	1.06	0.60
عربستان سعودی	-0.07	-0.12	-1.30	0.15	-0.11	-0.04	0.67	0.17
امارات	0.45	0.69	-0.61	0.96	0.58	0.69	1.10	0.70
نیجریه	-1.12	-1.15	-1.07	-1.38	-1.16	-0.74	-1.21	-1.15
آنگولا	-1.51	-1.40	-1.35	-1.99	-1.35	-1.48	-1.44	-1.12
میانگین	-0.38	-0.48	-1.05	-0.44	-0.29	-0.58	-0.06	-0.18
کشورهای در حال گذار:								
- نسبتاً بسته *	- 0.84	- 0.74	- 0.79	- 0.42	- 0.82	- 0.99	- 0.84	- 0.88
- نسبتاً باز **	0.41	0.27	0.59	0.51	0.19	0.46	0.20	0.08

Source: Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, "Governance matters III, Governance Indicators for 1996-2002", World Bank, June 2003. Also R. Looney 2004

* ارمنستان، آذربایجان، بلاروس، گرجستان، قزاقستان، قرقیزستان، مالدویا، روسیه، تاجیکستان، ترکمنستان، یوکرین، ازبکستان
 ** آلبانیا، بلغارستان، کروئسیا، چک، استونی، مجارستان، لاتویا، لیتوانی، ماسدونیای لهستان، رومانی، اسلواکیا، اسلوانیا

4. مقایسه با سیاست اروپا

طرح های اروپا

کشورهای اتحادیه اروپا طرح های مختلفی را برای پیشبرد تحولات دموکراتیک در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا ارائه نموده اند که مهمترین آنها طرح شراکت اروپا و مدیترانه (Europe-Mediterranean Partnership (EMP)) است که به پیمان یا روند بارسلون معروف می باشد. روند بارسلون در حقیقت سیاست رسمی و اعلام شده اتحادیه اروپا در خصوص تحولات منطقه است. «برنامه همسایگان اروپا» و «استراتژی امنیتی اروپا» دو مورد دیگر از طرح های اروپا در رابطه با برنامه اصلاحات خاورمیانه است.

مدتها پیش از مطرح شدن طرح خاورمیانه بزرگ، کشورهای اروپایی سالها به تدوین طرح های مشابه با هدف اصلاح نظام های سیاسی و اقتصادی دولت های منطقه مدیترانه شرقی و مرتبط ساختن آنها به بازارهای اروپایی مشغول بودند. به دنبال امضای موافقتنامه هلسینکی در اواسط دهه 1970، دولت های جنوبی اروپا که از خطر بالقوه افزایش فاصله اقتصادی و جمعیتی میان سواحل شمالی و جنوبی مدیترانه نگران بودند، در سال 1989 بحث درباره ایجاد کنفرانس امنیت و همکاری در منطقه مدیترانه (CSCM)⁴² را آغاز نمودند. در روند این پروسه اروپایی ها تصمیم گرفتند تا توجه بیشتری به خاورمیانه و آفریقای شمالی مبذول نمایند و هم خود را تنها بر روی اروپای شرقی و مرکزی متمرکز نکنند.

در نوامبر 1995 اتحادیه اروپا کنفرانس «شراکت اروپا و مدیترانه» را در شهر بارسلون اسپانیا برگزار کرد که به عقد یک توافقنامه منطقه ای، معروف به توافقنامه بارسلون، با 12 کشور خاورمیانه و شمال آفریقا، یعنی الجزیره، قبرس، مصر، اسرائیل، اردن، لبنان، مالتا، مراکش، سوریه، تونس، ترکیه و دولت خودگردان فلسطین انجامید. این توافقنامه در واقع برنامه مشترک اتحادیه اروپا برای استقرار ثبات و توسعه اقتصادی و سیاسی منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا می باشد که شامل کمک های توسعه اقتصادی، آزادسازی تجارت، ارتقاء حقوق بشر، اصلاحات سیاسی، مبادلات فرهنگی، پشتیبانی از استقرار صلح بین اسرائیل و فلسطین و

⁴² Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean

مبارزه با بنیادگرایی و تروریسم میشود. موافقت نامه بارسلون ایجاد یک منطقه تجارت آزاد را تا سال 2010 در دستور کار خود قرار میدهد، پرداخت وام‌ها و کمک‌های اقتصادی قابل توجهی را به 12 کشور امضاکننده متعهد میشود و کلیه 12 کشور مزبور را به "توسعه حکومت قانون و دموکراسی"، تضمین حقوق بشر و حقوق اقلیت‌ها و همچنین "آزادی بیان، تجمع، اندیشه و عقیده" متعهد میسازد.

یکی از موفقیت‌های چشمگیر طرح «شراکت اروپا و مدیترانه» ایجاد یک فوروم منطقه‌ای برای گفتگو میان کشورهای درگیر در روند صلح خاورمیانه است که تنها فوروم برای انجام این مقصود در خارج از چارچوب سازمان ملل میباشد. همچنین اتحادیه اروپا بزرگترین منبع کمک‌ها مالی به دولت خودگردان فلسطین است.

ارتقاء تجارت آزاد و ایجاد ادغام اقتصادی منطقه‌ای در درون منطقه و بین منطقه و اتحادیه اروپا از اهداف پایه‌ای طرح «شراکت اروپا و مدیترانه» است. اکنون توافقنامه‌های دوجانبه همبستگی (Bilateral Association Agreements) بین اتحادیه اروپا با کلیه کشورهای امضاکننده توافقنامه بارسلون، به استثنای سوریه، به امضا رسیده است. توافقنامه با سوریه نیز نهایی شده و آماده امضا میباشد. در نتیجه توافقنامه ترکیه، در سال 1996 یک اتحادیه گمرکی با اروپا تاسیس و آغاز به کار نمود. در اول ماه مه 2004 کشورهای قبرس و مالتا به اتحادیه اروپا پیوستند. در زمینه ادغام درون منطقه‌ای، در 25 فوریه 2004 کشورهای مصر، اردن، مراکش و تونس، با پشتیبانی اتحادیه اروپا توافقنامه معروف به آقادیر (Agadir Agreement) را برای ایجاد یک منطقه تجارت آزاد منطقه‌ای امضا نمودند.

در زمینه اصلاحات سیاسی، برای هر کشور برنامه‌های مشخصی برای استقرار حکومت قانون و ارتقاء دموکراسی و حقوق بشر پیش‌بینی شده است که اکنون با کشورهای مربوطه در دست مذاکره میباشد. اتحادیه اروپا متعهد شده است تا از آغاز سال 2006 مبلغ 50 بیلیون یورو بمنظور انجام این اصلاحات در اختیار کشورهای مزبور بگذارد. افزون بر این، برنامه «دموکراسی و حقوق بشر اروپا» هر ساله پروژه‌های متعددی را در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا در زمینه‌های نظارت بر انتخابات، برگزاری انتخابات، برابری جنسی و حقوق زنان تأمین مالی میکند.

از سال 1995 بطور متوسط اتحادیه اروپا سالانه نزدیک به یک بلیون دلار بمنظور اجرای اصلاحات فوق به کشورهای منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا به ویژه دولت خودمختار فلسطین کمک نموده است. علاوه بر کمک های مالی بلاعوض، مبالغ هنگفتی نیز توسط بانک سرمایه گذاری اروپا به کشورهای منطقه وام داده شده است. برای مثال، در سال 2003 یک بلیون یورو به صورت کمک بلاعوض و 2 بلیون یورو به صورت وام "ارزان" (soft loan) در اختیار کشورهای منطقه گذاشته شد.

در مارس ۲۰۰۳ اتحادیه اروپا برنامه جدیدی را با نام «همسایگان اروپا» برای کشورهایایی که دارای مرزهای مشترک با اتحادیه اروپا میباشند اما دورنمای پیوستن آنها به اتحادیه اروپا موجود نیست ارائه نمود که علاوه بر کشورهای جنوب مدیترانه شامل اوکراین، مولدویا و بلاروس نیز میشود. بر اساس این طرح، این کشورها در صورت داشتن معیارهای مطلوب اروپا که در اعلامیه بارسلون به آنان اشاره شده است، به ویژه احترام به حکومت قانون، دموکراسی، حقوق بشر و آزادی اقتصادی، می توانند از بازار داخلی اروپا استفاده کنند و در برنامه های این اتحادیه سهیم شوند (از جمله آزادی تردد افراد، خدمات، کالا و سرمایه). در دسامبر 2004 برنامه مشخصی که برای کشورهای مراکش، تونس، اردن، اسرائیل و حکومت خودگردان فلسطین تهیه شده بود به تصویب رسید و به این ترتیب کشورهای مذکور اولین گروهی خواهند بود که از مزایای برنامه «همسایگان اروپا» بهره مند خواهند شد.

استراتژی امنیتی اروپا در سال ۲۰۰۳ منتشر گردید. این سند بیانگر چالش ها و مخاطراتی است که محیط ژئوپولیتیک اروپا را تهدید می کنند. بر اساس سند «استراتژی امنیتی اروپا» اصلی ترین این تهدیدها عبارتند از تروریسم، گسترش سلاح های کشتار جمعی، بنیادگرایی، منازعات منطقه ای، جنایات سازمان یافته و دولت های بی کفایت و از هم پاشیده که بی ثباتی را به سایر کشورها اشاعه میدهند. «استراتژی امنیتی اروپا» خاطر نشان میشود که بخش عمده این تهدیدات از منطقه خاورمیانه ناشی می شود، اما همزمان تاکید میکند که در برخورد با این تهدیدها میبایست با توجه به کلیه عوامل شکل دهنده آنها از گزینه های مطلوب سیاسی و اقتصادی و سازمانی استفاده نمود. در این چارچوب راه کار نظامی آخرین گزینه میباشد که تنها در شرایط استثنایی مجاز بوده و میبایست تا حد ممکن در پوشش نهادهای بین المللی انجام پذیرد.

بالاخره، در واکنش به طرح «خاورمیانه بزرگ» کشورهای اتحادیه اروپا طی چند سال اخیر اقدام به تشدید فعالیتهای خود در منطقه نموده اند. برای مثال، انگلستان و آلمان طرح های جدیدی را برای پیشبرد برنامه اصلاحات منطقه ارائه نموده اند که به ترتیب به «گروه ویژه برای گفتگو با جهان اسلام»⁴³ و «همکاری با جهان اسلام»⁴⁴ معروف میباشند. از سوی دیگر، فرانسه، هلند و اسپانیا کمکهای خود را به منطقه افزایش داده اند. همچنین، اتحادیه اروپا متعهد شده است کمکهای خود را به دولتهای عربی که آماده اجرای پروژه های حقوق بشری باشند افزایش دهد.

تفاوتهای طرح های آمریکا و اتحادیه اروپا

برای سالها کشورهای اتحادیه اروپا از ضرورت انجام اصلاحات سیاسی در خاورمیانه و پشتیبانی از تحولات دموکراتیک در این منطقه سخن گفته اند. با این همه کشورهای اتحادیه اروپا نسبت به نتیجه طرح خاورمیانه بزرگ آمریکا نگرانند، به آن ایرادهای متعددی وارد آورده اند و به عملی بودن و موفقیت آن به دیده شک می نگرند. این بخشها بدین دلیل است که طرح خاورمیانه بزرگ نسبت به طرح اروپا ضربتی تر است. از سوی دیگر، اروپا نگران است که نوحافظه کاران آمریکا با نوسازی طرح اروپا (روند بارسلون) ابتکار عمل در منطقه خاورمیانه را از دست اروپائیان بر بایند.

آمریکا و اروپا دارای منافع مشترکی در خاورمیانه میباشند، به ویژه در زمینه های مبارزه با تروریسم، منع گسترش سلاحهای کشتار جمعی، ثبات و صلح خاورمیانه، تامین امنیت تولید و صادرات نفت و جلوگیری از گسترش بنیادگرایی اسلامی. اما بر سر چگونگی پیگیری این منافع تفاوتهای قابل توجهی بین آمریکا و اروپا وجود دارد. برای مثال، اکنون آمریکا و اتحادیه اروپا دارای روش های متفاوتی برای انجام اصلاحات سیاسی و اقتصادی در منطقه خاورمیانه بزرگ میباشند. آمریکا ارتقاء دموکراسی و حقوق بشر را مستقیماً هدف قرار میدهد. این روش بر این فرض متکی است که نیروهای بومی، به ویژه طبقه حاکمه منطقه از انگیزه، توانایی و پویایی لازم برای انجام به هنگام اصلاحات سیاسی و اقتصادی

⁴³ Task Force for Dialogue with the Islamic World

⁴⁴ Engaging with the Islamic World

برخوردار نمیباشند. اما، با توجه به رشد سریع روند جهانی شدن ناتوانی این جوامع در پیشبرد و انجام اصلاحات لازمه امنیت و ثبات جامعه جهانی را تهدید میکند. لذا، جامعه بین المللی میبایست از نیروهای اصلاح طلب منطقه به نحوی فعال پشتیبانی کند، مستقیماً ارتقا دموکراسی را هدف قرار دهد و در موارد استثنایی چنانچه لازم باشد به مداخله مستقیم بپردازد.

از سوی دیگر، برای اروپا کسب منافع استراتژیک غرب در خاورمیانه تنها از طریق دگرگونی های تدریجی، هدایت شده و مسالمت آمیز ممکن خواهد بود. از نظر اروپا، اصلاحات سیاسی و اقتصادی در خاورمیانه امری لازم و ضروری است. اما این اصلاحات باید به گونه ای صورت پذیرند که ساختار سیاسی کشورهای منطقه توانایی پیشبرد آن را داشته باشند و موجب بی ثباتی منطقه نگردد. برخورد اتحادیه اروپا با امر اصلاحات سیاسی و اقتصادی خاورمیانه و آفریقا تدریجی و اصلاح طلبانه است. این روش دموکراسی را عمده نمیکند، ارتقاء دموکراسی را مستقیماً هدف قرار نمیدهد و شامل بودجه های اختصاصی برای ارتقاء دموکراسی نمیشود. این روش مستقیماً تغییر ساختار سیاسی را هدف قرار نمیدهد، بلکه ارتقاء دموکراسی بطور غیر مستقیم، از طریق اجرای پروژه های مشخص برای اصلاح قوانین، افزایش کارآمدی، پاسخگویی و شفافیت سیستم مدیریت و حکومتی دولت، بهبود سیستم های مدیریت دولتی، اصلاحات اقتصادی، تقویت بخش خصوصی، آزادسازی اقتصاد، تقویت نهادهای مدنی و پروژه های مشخص برای ارتقاء حقوق بشر انجام میپذیرد. در این روش پیشبرد برنامه اصلاحات و ارتقاء دموکراسی به توانایی نیروهای بومی، به ویژه طبقه حاکم متکی است و تقویت گرایشهای اصلاح طلبانه از طریق فشارهای دیپلماتیک و مشوق های اقتصادی انجام میپذیرد.

طرح خاورمیانه بزرگ همانند دیگر استراتژی های کلان آمریکا، طرحی است جهانی و امنیتی که اجرای آن بیش از هر چیز به نیروی اقتصادی و سیاسی آمریکا به عنوان تنها ابرقدرت جهان متکی است. این در حالی است که استراتژی امنیتی اروپا، بیشتر منطقه محور است و به ضرورت نهادسازی و مشارکت نیروهای محلی توجه بیشتری دارد. تغییرات نظام سیاسی از منظر اروپا مستلزم نهادسازی است و در نتیجه زمانبر می باشد. از این منظر، برخی از اروپاییان معتقدند طرح خاورمیانه بزرگ ممکن است به گسترش منازعات در خاورمیانه منجر گردد. از آنجا که نظام های سیاسی موجود در منطقه عمدتاً خودکامه و اقتدارگرا هستند، هرگونه تضعیف پایه های نظامی سیاسی بدون طی مراحل خاص می تواند شرایط سرنگونی این نظام ها را فراهم آورد. در این حالت، احتمال به روی کار آمدن

دولت های افراطی و تندرو دور از انتظار نخواهد بود که مغایر اهداف غرب از جمله اهداف «طرح خاورمیانه بزرگ» آمریکا میباشند.

گرچه سیاست کشورهای اروپایی در برخورد با مسائل خاورمیانه یکسان و یکدست نیست، اما در مجموع، روش و سیاستهایی را که در رابطه با منطقه خاورمیانه دنبال میکنند دارای تفاوتی قابل توجهی با سیاست آمریکا است. اکثر کشورهای اروپایی مسئله اسرائیل و فلسطین را دلیل اصلی ناآرامی های منطقه، رشد تروریسم و بنیادگرایی اسلامی میدانند و معتقدند که حل مناقشه اسرائیل و فلسطین میبایست در صدر اولویت سیاست های غرب باشد. برعکس، آمریکا معتقد است که حل معضلات منطقه، از جمله مسئله اسرائیل و فلسطین مستلزم ریشه کن کردن تروریسم و بنیادگرایی اسلامی و استقرار دموکراسی در منطقه است. همچنین، برای دستیابی به اهداف استراتژیک خود در منطقه، آمریکا در تحلیل نهایی استفاده از نیروی نظامی را مجاز میدانند، در صورتیکه کشورهای اروپایی در مجموع از کاربرد نیروی نظامی روی گردانند و استفاده از آنها تنها در موارد بسیار استثنایی و تحت پوشش سازمان ملل مجاز میدانند.

چگونگی برخورد با جمهوری اسلامی ایران نیز از دیگر وجوه اختلاف نظر آمریکا و اتحادیه اروپاست. آمریکا ایران را کشوری قانون‌گریز می‌داند که حکومت آن باید تغییر کند در صورتیکه اتحادیه اروپا آن را شریکی پیچیده می‌داند. اروپاییان با به قدرت رسیدن احزاب اسلامی در داخل تشکیلات حکومتی کشورهای منطقه مخالف نیستند زیرا برآنند که اغلب احزاب منتخب در کشورهای اسلامی، احزاب میانه رو هستند و افراطیون مذهبی در داخل جوامع اسلامی از اکثریت برخوردار نیستند. افزون بر این، کشورهای اروپایی مسئله تروریسم را به اسلام مرتبط نمی‌کنند. از دید اروپا رشد تروریسم به عوامل متعددی مربوط میشود، نظیر فشارهای ناشی از مدرنیسم، فرهنگ، بحران های سیاسی و اجتماعی و از خودبیگانگی جوانان. به عبارت دیگر، اگرچه اروپا و آمریکا در اهداف با یکدیگر اشتراک منافع دارند، اما در تعریف تهدیدها و شیوه برخورد با آنها تفاوت های عمیقی بین آنها وجود دارد.

رویکردهای متفاوت آمریکا و کشورهای اروپای غربی در برخورد با خاورمیانه نتیجه عوامل متعددی است، مانند پیشینه ها و تجارب تاریخی، شرایط ژئوپلتیک، ترکیب جمعیتی و نوع پیوندهای تجاری با منطقه. وجدان جمعی اروپا به دلیل عملکرد اروپا در جنگهای صلیبی و استعمار کشورهای آفریقا و آسیا دچار یک حس گناه است. این امر سبب میشود که بسیاری از مردم این منطقه از جنگ

رویگردان باشند و به مبارزات آزادیخواهانه به دیده احترام بنگرند. در رابطه با مناقشه اسرائیل و فلسطین، به دلیل نسل کشی یهودیان در جنگ جهانی دوم، پشتیبانی از امنیت اسرائیل بخشی از وجدان سیاسی مردم اروپای غربی است. اما کشورهای اروپای غربی همزمان به تجاوز به حقوق مردم فلسطین معترضند و امنیت اسرائیل را مستلزم حل صلح آمیز مسئله اسرائیل و فلسطین میدانند. همچنین تجربه هولناک دو جنگ جهانی به مردم اروپا آموخته است که زیر پا گذاشتن قوانین و حقوق بین المللی در نهایت به بی ثباتی و جنگ میانجامد که برنده و بازنده را در شعله های مرگبار خود فرو میبرد. لذا کشورهای اروپای غربی، به ویژه آنها که در دو جنگ جهانی بیشترین خسارت را دیده اند از کاربرد نیروی نظامی برای حل تنشهای بین المللی، به خصوص اقدام های یک جانبه روی گرداندن و بر استفاده از راه حل های چند جانبه (multilateral)، رعایت قوانین بین المللی و کاربرد ابزارهای "قدرت نرم" مانند روشهای دیپلماتیک و کمکهای اقتصادی بیشتر اصرار می ورزند. در این راستا، منتقد آمریکایی، رابرت کاگان معتقد است که کشورهای اروپای غربی، به دلیل تجارب تاریخی و ضعف نیروی نظامی از قدرت می هراسند و خواهان زندگی در جهانی هستند که قوانین و نهادهای بین المللی در آن حاکم باشند.⁴⁵

همچنین، به دلیل نزدیکی جغرافیایی بیشتر به منطقه خاورمیانه، کثرت جمعیت مسلمان و داشتن روابط اقتصادی گسترده تر و عمیقتر با منطقه خاورمیانه، کشورهای اروپای غربی در برابر ناآرامی های خاورمیانه ضربه پذیرتر میباشند. خاورمیانه کمابیش در همسایگی اروپا قرار دارد و غالباً نا آرامی های آن به عملیات تروریستی در کشورهای اروپای غربی و موج های گسترده مهاجرت به سوی این کشورها می انجامد. اکنون اروپای غربی دارای نزدیک به 20 میلیون جمعیت مسلمان است.⁴⁶ بسیاری از کشورهای اروپای غربی نمیتوانند نقش این جمعیت را در معادلات اقتصادی و سیاسی درونی خود نادیده بگیرند. بعلاوه حجم مبادلات تجاری اروپای غربی با خاورمیانه سه برابر حجم مبادلات تجاری آمریکا با کشورهای خاورمیانه است.⁴⁷ بدین ترتیب، تشدید بحران در خاورمیانه میتواند با سرعت و شدت بیشتری به اروپای غربی گسترش یابد.

⁴⁵ Robert Kagan, "Power and Weakness", *Policy Review*, June-July 2002.

⁴⁶ Omer Taspinar, "Europe's Muslim Street", *Foreign Policy*, March/April 2003 Eric Boehlert, "The Muslim Population Riddle", *Salon.com*, 30 August 2001.

⁴⁷ در سال 2000 صادرات اتحادیه اروپا و آمریکا به خاورمیانه به ترتیب برابر 64 و 23 میلیارد دلار بود. صندوق بین المللی پول، سالنامه آماری تجارت، 2001

علاوه بر موارد بالا، میل و تلاش روز افزون اتحادیه اروپا برای ایفای نقشی مستقل و برجسته تر در صحنه سیاست جهانی و تشدید رقابت بین آمریکا و اتحادیه اروپا موجب میشود تا شکاف بین رویکردهای این دو قطب در برخورد با خاورمیانه عمیق تر و گسترده تر گردد.

بسیاری برآنند که پایان جنگ سرد موجب شد تا نگرش های آمریکا و اتحادیه اروپا نسبت به خطراتی که امنیت غرب را تهدید میکند از یکدیگر فاصله بگیرند. طی دهه 90 سیاستگذاران آمریکا همواره شکایت میکردند که کشورهای اتحادیه اروپا تمامی هم خود را متوجه تحولات درونی خود کرده اند و خطرات جدیدی را که از رشد تروریسم بین المللی، گسترش سلاح های هسته ای و تحولات خاورمیانه ناشی میشوند نادیده میگیرند. این شکاف و نگرانی ها با حمله تروریستی 11 سپتامبر 2001 شدت بیسابقه ای یافت.

برخی از منتقدین معتقدند که حمله تروریستی مارس 2004 در مادرید کشورهای اتحادیه اروپا را متوجه خطرات جدید نمود و مواضع آنها را به آمریکا نزدیک ساخت. اما عده ای دیگر برآنند که تفاوت بین مواضع آمریکا و اتحادیه اروپا در برخورد با چالشهای خاورمیانه جدی است و در آینده، به ویژه در برخورد با ایران گسترده تر خواهد شد.

اختلاف نظر آمریکا و اروپا در برخورد با مسائل خاورمیانه در جنگ آمریکا و عراق نمود آشکاری یافت. اکثر کشورهای اتحادیه اروپا معتقدند که اقدام عملا یکجانبه آمریکا در حمله به عراق موجب تضعیف اعتبار نهادهای بین المللی گشته و راه را برای سایر کشورها مانند روسیه و چین گشوده است تا به بهانه پیشگیری از خطراتی که امنیت ملی آنها را تهدید میکند کشورهای دیگر را مورد حمله نظامی قرار دهند. از سوی دیگر، آمریکا تاکید میورزد که مخالفت با گسترش سلاح های جمعی بدون آنکه غرب آمادگی اقدامات عملی علیه کشورهای خاطی را داشته باشد بیهوده است. از دید آمریکا تهدید فرانسه به وتو کردن قطعنامه دوم سازمان ملل علیه عراق دلیل اصلی موقعیت کنونی و تضعیف نهاد های بین المللی میباشد. کشورهای اتحادیه اروپا همچنین برآنند که رفتار آمریکا با تشدید جو نا امنی عملا کشورهایمانند کره و ایران را به سوی دستیابی به سلاح های کشتار جمعی سوق خواهد داد. در پاسخ به این انتقادات سیاستگذاران آمریکایی استدلال میکنند که حمله به عراق موجب شد تا لیبی برنامه سلاح های هسته ای خود را رها سازد.

در رابطه با مسئله اسرائیل و فلسطین، کشورهای اروپای غربی خواهان اعمال فشار بر کلیه طرفین به ویژه اسرائیل و فلسطین برای استقرار صلح، تامین امنیت اسرائیل و ایجاد کشور مستقل و پایدار فلسطین میباشند. در صورتیکه آمریکا همصدا با اسرائیل معتقد است که حل مسئله اسرائیل و فلسطین هنگامی میسر است که دولت خودگردان فلسطین ابتدا به عملیات تروریستی پایان دهد و خود را به روند صلح متعهد سازد. در واقع برخی از سیاستگذاران آمریکایی برآنند که حل مسئله اسرائیل و فلسطین مستلزم ریشه کن کردن تروریسم و استقرار دموکراسی در منطقه میباشند.

ایران از جمله موارد دیگری است که می توان به اختلاف دیدگاه اروپا و آمریکا بر سر آن اشاره کرد. اگرچه پس از اختلاف نظر بر سر عراق، بحران هسته ای ایران باعث نزدیکی مواضع اروپا و آمریکا شده است، اما دو بازیگر دو سوی آتلانتیک همچنان بر سر چگونگی برخورد با ایران دچار اختلاف هستند. آمریکا، ایران را در زمره محور شرارت جای داده، طرفدار انجام اقدامات شدید علیه این کشور است. در مقابل، اروپا خواهان درگیر کردن ایران در گفت و گوها و مناسبات سازنده است.

منتقدین اروپایی طرح خاورمیانه معترضند که آنچه دولت بوش انجام داده، افزون بر کپی کردن "طرح بارسلون" برای خاورمیانه، عبارت بوده از کنار گذاشتن عناصر مهم سیاسی طرح اتحادیه اروپا (توافقنامه بارسلون) به ویژه «حل مناقشه اسرائیل و فلسطین» که برای انجام اصلاحات سیاسی در خاورمیانه ضروری میباشند و در عوض افزودن يك عنصر "نظامی" به طرح که پیشبرد برنامه اصلاحات منطقه را با دشواری روبرو می سازد. وجه دیگر اعتراض منتقدین اروپایی عبارت از آن است که آمریکا میکوشد تا نقش اروپا را در منطقه خنثی کند و به کشورهای منطقه بقبولاند که نمی توانند از هیچ نفوذی غیر از نفوذ آمریکا برخوردار باشند.

انتقادهای آمریکا

سیاستگذاران آمریکایی تاکید میکنند که برنامه اروپا منحصر ا یک برنامه خرد (micro) برای «اصلاحات از پایین» است و برای انجام اصلاحات عمدتاً به

دولت های حاکم منطقه متکی میباشند. اما همانطور که تجربه نشان میدهد این روش برای انجام اصلاحات سیاسی منطقه در یک افق زمانی معقول کافی نمیباشد. زیرا دولتهای منطقه به دلیل برخوردار نبودن از پشتیبانی مردم از انجام اصلاحات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی می هراسند و درآمد نفت به آنها اجازه میدهد تا انجام این اصلاحات را به تعویق بیاورند. همچنین، نیروی های سیاسی و اجتماعی محلی فاقد توانایی و پویایی لازم برای انجام اصلاحات سیاسی در یک افق زمانی قابل قبول میباشند. همزمان سرخوردگی مردم منطقه از دولتهای خود و نارضایتی بخش بزرگ جمعیت منطقه از عدم بهره مندی از دست آوردهای اقتصادی کشور هایشان و عدم مشارکت در سرنوشت سیاسی خود نه تنها ثبات کل منطقه، بلکه امنیت جامعه جهانی را نیز به خطر انداخته است.

در چنین شرایطی گوشزد مکرر اروپا مینی بر اینکه دموکراسی را نمیتوان با اعمال زور تحمیل نمود به تنهایی کافی نیست. اروپا نیز میبایست با ضعف های روش خود نیز برخورد نماید. خرده کاری و محافظه کاری شدید اروپا و نداشتن یک استراتژی موثر برای انجام تغییرات سیاسی در خاورمیانه، در عمل موجب حفظ شرایط موجود گردیده است تا ارتقاء تغییرات دموکراتیک در منطقه. سیاستگذاران آمریکایی برای اثبات شکست سیاست اتحادیه اروپا در برخورد با خاورمیانه به مورد ایران توجه میدهند. آنها تاکید میکنند که علیرغم پشتیبانی اتحادیه اروپا از حفظ "دیالوگ سازنده" و مناسبات اقتصادی با نظام ج.ا. ایران و پشتیبانی از برنامه اصلاحات، اصلاحگران در تغییر رفتار ج.ا. در زمینه های سیاست داخلی و خارجی موفق نبوده اند و ج.ا. با سرعت بسوی تولید سلاح هسته ای پیش میرود.

برخی از منتقدین آمریکایی معتقدند که اولویت اصلی سیاست اتحادیه اروپا در برابر خاورمیانه حفظ مناسبات اقتصادی است.⁴⁸ در رابطه با ریسک کاربرد نیروی نظامی، سیاستگذاران آمریکایی خاطر نشان میشوند که مخالفت با گسترش سلاح های جمعی بدون آنکه غرب آمادگی اقدامات عملی علیه کشورهای خاطی را داشته باشد بی نتیجه و تنها مشتی حرف است. سیاستگذاران آمریکایی تاکید میکنند که اگر حمله به عراق موجب تضعیف نهاد های بین المللی شده باشد مقصر آن فرانسه است. زیرا فرانسه راه تصویب قطعنامه دوم سازمان ملل علیه عراق را سد نمود و عملاً اقدام تحت پوشش سازمان ملل را غیر ممکن ساخت.

⁴⁸ Philip H. Gordon, "The Crisis in the Alliance", Iraq Memo no. 11, The Brookings Institution, Feb. 2003.

همچنین، عده ایی از منتقدین آمریکایی مدعی هستند که کشورهای اروپایی نظیر فرانسه و آلمان میکوشند تا آمریکا را به مناسبات بوروکراتیک در سازمانهای بین المللی سرگرم سازند تا این کشور نتواند به نحوی موثر از نیروی خود برای پیشبرد تحولات در منطقه بهره برداری نماید. سیاستگذاران آمریکایی کشورهای فرانسه، آلمان و بلژیک را متهم میکنند که اوایل سال 2003 در برابر کاربرد ناتو در منطقه کارشکنی و مشکل تراشی نمودند.

از سوی دیگر، سیاستگذاران آمریکایی تاکید میکنند که انجام اصلاحات سیاسی در خاورمیانه نمیتواند و نمیبایست منتظر حل مناقشه اسرائیل و فلسطین بماند. حتی اگر این مناقشه هم اکنون حل بشود، اصلاح گسترده ساختار سیاسی و اقتصادی خاورمیانه همچنان با موانع سخت و متعددی مواجه خواهد گردید و انجام آن مستلزم یک برنامه جامع و دقیق خواهد بود. از دید سیاستگذاران آمریکایی استقرار دموکراسی در خاورمیانه به حل مناقشه اسرائیل و فلسطین کمک خواهد نمود و به احتمال قوی برای دسترسی به یک صلح پایدار بین اسرائیل و فلسطین ضروری میباشد.

5. ملاحظات پایانی

ضرورت انجام اصلاحات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در منطقه خاورمیانه در راستای استقرار دموکراسی، رعایت حقوق بشر، بهبود عملکرد اقتصادی و مشارکت مردم در سرنوشت سیاسی و دستاوردهای اقتصادی کشورشان بیش هر زمان مقبولیت عام و جهانی یافته است. این اصلاحات برای آنکه پایدار باشند و با کمترین هزینه و بیشترین دست آورد تحقق پذیرند میبایست با توافق و توسط مردم و نیروهای داخلی منطقه انجام پذیرند. اما به دلایل متعدد، از جمله دسترسی دولت های منطقه به درآمد و رانت نفت، انگیزه و پویایی درونی دولتها و جوامع منطقه برای انجام به هنگام این اصلاحات نسبتاً ضعیف است. تجربه اتحادیه اروپا که طی چند دهه گذشته تلاش نموده تا از طریق تشویق دولتهای منطقه به شیوه ای بسیار تدریجی و محافظه کارانه انجام اصلاحات را در منطقه پیگیری نماید نشان میدهد که اصلاح ساختار سیاسی و اقتصادی منطقه در یک افق زمانی معقول مستلزم راه کاری موثرتر است. از سوی دیگر، تجربه آمریکا در تدوین طرح خاورمیانه بزرگ، به ویژه اقدامات آن در منطقه نشان میدهد که انجام این

تحولات بدون تامین همکاری و موافقت مردم منطقه، به ویژه از طریق اقدامات نظامی یک جانبه میتواند تحولات دموکراتیک منطقه را برای مدتی قابل توجه به تاخیر بیاندازد. نوسازی و دموکراتیزه کردن منطقه خاورمیانه مستلزم حفظ و تقویت نهادهای اجتماعی کشورهای منطقه است. روش های نظامی در غالب موارد موجب نابودی این نهاد میگردد که امر استقرار دموکراسی را دشوارتر میسازد.

راه برون رفت از این معضل در یافتن راه کاری است که انگیزه دولتها و جوامع منطقه را برای انجام اصلاحات سیاسی و اقتصادی تقویت کند تا انجام این اصلاحات را در یک افق زمانی معقول میسر سازد، بدون آنکه انجام این اصلاحات را از یک راه و جدول زمانی دیکته شده، به ویژه از راه مداخلات نظامی بر کشورهای منطقه تحمیل نماید. انجام این مهم مستلزم همکاری آمریکا و اتحادیه اروپا در یک جبهه یکپارچه و هماهنگ، با پشتیبانی و در چارچوب نهادهای بین المللی، جهت اعمال فشارهای سیاسی و اقتصادی بر دولتهای منطقه و پشتیبانی از نهادهای مدنی و نیروهای ترقیخواه منطقه برای انجام اصلاحات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی طی یک برنامه منظم، به نحوی پیگیر، سیستماتیک و موثر است.

اکنون ضرورت دموکراتیزه شدن خاورمیانه بیش از هر زمان دیگر مورد توجه سیاستگذاران و افکار و رسانه های عمومی جهان است. این امر میتواند موجب تغییرات دموکراتیک گسترده ای در خاورمیانه گردد، مشروط بر آنکه:

- کشورهای منطقه ضرورت انجام تحولات دموکراتیک در منطقه و ضعف دولتهای خود در انجام این تحولات را دریابند.
- دولت آمریکا از اتخاذ اقدامات نظامی یک جانبه پرهیز کند و بنا به پیشنهاد « بنیادکارنگی برای صلح بین المللی » بمنظور انجام اصلاحات سیاسی حقیقی در منطقه پروژه خود را به صورت يك رویکرد منطقی تر، متعادل تر و چندجانبه تر نسبت به خاورمیانه اصلاح کند و به اهمیت نهادسازی و نقش نیروهای محلی توجه بیشتری مبذول دارد.

- اتحادیه اروپا سیاست خرد (مایکرو)⁴⁹ و بطئی خود را بر پایه یک استراتژی کلان (ماکرو)⁵⁰ و مطلوب برای پیشبرد موثر اصلاحات منطقه بهینه سازد و در این راستا ملاحظات استراتژیک را قربانی ملاحظات نسبتاً کوتاه مدت تجاری نکند.
- نیروهای سیاسی منطقه بر ضعف های سنتی خود فائق آیند و پیرامون یک برنامه و تشکیلات مدرن و واقعینانه متحد شوند تا بتوانند نیروی سیاسی لازم را برای اجرای برنامه اصلاحات بر پایه نیروهای بومی تامین کنند.

اجرای برنامه اصلاحات بر پایه نیروهای بومی منطقه تنها هنگامی میسر است که سازمان های سیاسی کشور های منطقه بتوانند نیروی سیاسی لازم برای اجرای برنامه اصلاحات را تامین کنند. در شرایط کنونی، چنانچه سازمان های سیاسی منطقه بتوانند نیروی لازم برای اجرای برنامه اصلاحات را سازمان دهند به احتمال قوی موفق خواهند شد تا بر سیر تحولات منطقه تأثیری تعیین کننده بگذارند. اما متأسفانه بخش بزرگی از نیروهای سیاسی منطقه گرفتار ذهنیت و رفتار های قبیله ای میباشند و به دلیل نزاع های بیپایه نمیتوانند پیرامون یک برنامه و تشکیلات مدرن و واقعینانه متحد شوند. این نیروها غالباً ذهنیت و مناقشات قبیله ای را در پوشش مناسبات و جدل های نظری مدرن مخفی میسازند و فرصت های تاریخی خود را به هدر میدهند. اکنون، به دلیل آهنگ سریع روند جهانی شدن، انجام اصلاحات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در منطقه خاورمیانه در دستور کار جامعه جهانی قرار گرفته است. اما جامعه جهانی احتمالاً برای همیشه منتظر تکامل یافتن نیروهای سیاسی منطقه نخواهد ماند. چنانچه سیر تحولات منطقه خاورمیانه از مسیری نامطلوب پیش رود که در آن نیروهای بومی منطقه فاقد نقش تعیین کننده میباشند، در آنصورت بخش قابل توجهی از مسولیت این امر نیز متوجه نیروهای سیاسی منطقه خواهد بود. این مسولیت در مورد کشورهای پیشرفته منطقه، مانند ایران که جنبش دموکراسی خواهی آن دارای پویایی درونی قابل توجهی است و درجه تکامل ساختارهای اجتماعی و اقتصادی آن به نیروهای سیاسی شانس بیشتری برای سازمان دهی میدهد، به ویژه بسیار سنگین و خطیر میباشند.

⁴⁹ Micro

⁵⁰ Macro

منابع

- Cf. Marina Ottaway, "The Broader Middle East and North Africa Initiative: A Holly Victory for the United States", *Carnegie Endowment for International Peace*, June 2004.
- Arab Human Development Report 2002, "Creating Opportunities for Future Generations", *UN Development Programme*, New York
- Richard Posner, "Equity, Wealth and Political Stability", *Journal of Law, Economics and Organisation*, 1997
- Robert Barro, "Democracy and Growth", *Journal of Economic Growth*, 1996
- "The Contribution of Economic Growth to Democracy", *Heritage Foundation* 2000
- Index of Economic Freedom, Heritage Foundation, 2004
- Herbet Kitschelt, A Review of Political Economy of Governance, *World Bank Policy Research Working Paper*, 2004
- Daniel Kaufman, Aarty Kraay and Massimo Mastruzzi, "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002", *World Bank, Washington D.C.*, June 2003
- Ana Isabel Eiras, "Ethics, Corruption and Economic Freedom", *Heritage Foundation*, 2004
- Robert Looney, "The Broader Middle East Initiative: Requirements for Success in the Gulf", *Strategic Insights*, Volume III, Issue 8, August 2004.
- Daniel Neep, "Dilemmas of Democratisation in the Middle East: The Forward Strategy of Freedom", *Middle East Policy Council Journal*, Fall 2004

Tamara Cofman, "The Middle East Partnership Initiative: Progress, Problems, and Prospects", *Saban Center for Middle East Policy*, Nov. 2004

Geoffrey Garret, "Globalization's Missing Middle", *Foreign Affairs*, Nov. 2004

Iris Glosemeyer, "Promoting Democracy in the Middle East – Challenges for Transatlantic Cooperation", *German Institute for International and Security Affairs*, Sep. 2004

Aspen Strategy Group Report, "In Search of an American Grand Strategy for the Middle East", *The Aspen Institute*, March 2004

Kirstin Archick, "European Views and Policies Toward the Middle East", *CSR Report for Congress*, March 2005

Yakup Beris an Asli Gurkan, "Broader Middle East Initiatives: Perceptions from Turkey", *Focus*, Issue July 2004

هادی زمانی، دموکراسی و توسعه اقتصادی پایدار، انتشارات ارزان، سوئد،
2004

هادی زمانی، ایران: فرصت‌ها و چالش‌های جهانی شدن، انتشارات بال، تهران،
1384

هادی زمانی، «بحران هسته‌ای ایران: گزینه‌ها، فرصت‌ها و هزینه‌ها»،
www.hadizamani.com

نادر فرقانی، "اعراب میباید اصلاحات از خارج را طرد نمایند" الحیات (عربی) 19
فوریه 2004

نقد طرح گروه 8 برای خاورمیانه، نویسنده: مهندس فرید مرجایی، ترجمه: نرگس غنی.
سایت ملی- مذهبی

فصل سوم

نظریه جنگ های پترو دلار و بورس نفت ایران

در آمد

پس از حمله آمریکا به عراق و اشغال نظامی این کشور در سال 2003، این نظریه از سوی برخی نظریه پردازان مطرح گردید که دلیل اصلی حمله آمریکا به عراق، نه مبارزه با تروریسم جهانی بود و نه جلوگیری از دستیابی عراق به سلاح های هسته ای، بلکه هدف آمریکا حفظ هژمونی دلار بر اقتصاد جهان بود که با موفقیت یورو و تصمیم صدام حسین مبنی بر فروش نفت عراق به یورو به خطر افتاده بود. از این منظر، اقدام نظامی آمریکا نه تنها فروش نفت عراق را به عرصه دلار بازگرداند بلکه به سایر کشورهای عضو اوپک نیز نشان داد که آمریکا قیمت گذاری و فروش نفت به ارزی جز دلار را نخواهد پذیرفت. همچنین، با این حرکت آمریکا حضور نظامی خود را در منطقه تقویت نمود تا در صورت اقدام مشابهی از سوی ایران بتواند مجدداً با استفاده از نیروی نظامی، هژمونی دلار را حفظ نماید. از این دیدگاه، ایران با فروش نفت به یورو و اقدام به ایجاد بورس نفت، اکنون هدف حمله نظامی آمریکا است و مانند عراق، مسئله بحران هسته ای پوششی برای اجرای این برنامه است. نوشته حاضر کند و کاو مختصری در این نظریه است.

بررسی حاضر حاکی از آن است که نظریه «جنگ های پترو دلار»، گرچه در پاره ای از واقعیت های اقتصادی ریشه دارد، اما در مجموع مبالغه آمیز است و تصویر دقیقی از مکانیزم تحولات خاورمیانه بدست نمیدهد. این بدین معنی نیست که موقعیت انحصاری دلار فاقد اهمیت استراتژیک برای آمریکا است. اما معادله مورد بررسی بسیار بغرنجتر از آن است که نظریه «جنگ های پترو دلار» متصور میباشد.

تا آنجا که به بورس نفت ایران مربوط میشود، همکاری اتحادیه اروپا با آمریکا بر سر مسئله بحران هسته ای ایران و یکپارچه شدن مواضع آن با آمریکا حاکی از آن است که از دید اتحادیه اروپا، در برخورد با ایران ملاحظاتی به مراتب مهمتر

از رقابت یورو و دلار مطرح است، مانند حفظ امنیت عرضه نفت و جلوگیری از دستیابی ایران به سلاح هسته‌ای. در مجموع، در شرایط کنونی سرنوشت بورس نفت ایران و امنیت ملی کشور بیش از آنکه در خطر رویارویی دلار و یورو باشد، توسط ناهنجاری ساختار اقتصادی کشور و سیاست‌های نسنجیده در زمینه مدیریت داخلی و سیاست خارجی کشور تهدید می‌شود.

بورس نفت ایران، در صورت موفقیت، می‌تواند نقش مثبتی در شفاف‌سازی و اصلاح ساختار اقتصادی و تجاری ایران ایفا نماید. این امر می‌تواند ورود کشور به بازارهای بین‌المللی را تسهیل کرده و جذب سرمایه‌گذاری خارجی و دستیابی به تکنولوژی پیشرفته صنعت نفت را آسانتر سازد. در زمینه فرآورده‌های نفتی و گاز، بورس نفت می‌تواند کشور را از ارزش افزوده بیشتری برخوردار کند، موجب افزایش تولید ناخالص ملی گردد و موقعیت ژئواستراتژیک ایران را در منطقه و اقتصاد جهانی تحکیم و تقویت نماید. اما انجام این امر بر پایه یک سیاست خارجی بحران‌زا تقریباً غیر ممکن خواهد بود. موفقیت بورس نفت ایران بیش از هر چیز مستلزم اصلاح و شفاف‌سازی ساختار اقتصادی و حکومتی کشور و عقلانی کردن سیاست خارجی آن است.

این فصل در چهار بخش تنظیم شده است. بخش‌های اول و دوم به ارائه و بررسی متن سیاسی و مبانی اقتصادی نظریه «جنگ‌های پتrodلار» اختصاص داده شده‌اند. بخش سوم به بررسی نقدهای این نظریه می‌پردازد. بخش چهارم بررسی کوتاهی است از تاریخچه، مزایا و چالش‌های بورس نفت ایران.

1. متن سیاسی

بر اساس نظریه انگدال، پس از جنگ جهانی دوم آمریکا و به تبع آن نظام مالی و اقتصاد جهانی سه دوره تاریخی را تجربه کرده‌اند که دارای ویژگی‌های متفاوتی می‌باشند.⁵¹ این دوره‌ها عبارتند از:

- دوره 1945 – 1971
- دوره 1971 – 1999
- دوره 1999 تا کنون

⁵¹ به نوشته‌های انگدال در فهرست منابع مراجعه کنید.

در جولای 1944، بمنظور تثبیت شرایط اقتصادی و سیاسی جهان، نمایندگان 44 کشور جهان در کنفرانس «برتون وودز» در هتل ماننت واشنگتن واقع در ایالت همپشایر آمریکا⁵² اقدام به تاسیس بانک جهانی و صندوق بین المللی پول نمودند و با پذیرش دلار آمریکا به عنوان ارز بین المللی به قیمت ثابت «سی و پنج دلار برابر یک اونس طلا» نظام پولی جدیدی را برای اقتصاد جهانی بوجود آوردند که به سیستم «Bretton Woods Gold Exchange» معروف می‌باشد. این سیستم تا سال 1971 دوام یافت. طی این دوره دولت آمریکا با استفاده از امکانات بانک جهانی و صندوق بین المللی پول نقشی کلیدی در بازسازی ژاپن و اروپا ایفا نمود و در مقابل، کشورهای مزبور هژمونی دلار بر اقتصاد جهانی را پذیرفتند.

در سال 1967 اولین آثار بحران در نظام پولی «برتون وودز» پدیدار گردید. با تکمیل بازسازی ژاپن و اروپای غربی، این کشورها به رقیبی برای آمریکا در اقتصاد جهانی تبدیل شدند. همزمان، ادامه جنگ ویتنام هزینه سنگینی را بر اقتصاد آمریکا تحمیل نمود. تحت تاثیر عوامل فوق اطمینان خاطر جامعه جهانی به دلار متزلزل گردید، به نحوی که تعدادی از کشورها از بانک مرکزی آمریکا خواستند تا بر اساس ضوابط نظام «برتون وودز» دلار آنها را به طلا تبدیل کند. این روند برای چند سال ادامه یافت و در سال 1971 با تقاضای بریتانیا برای تبدیل 3 بلیون دلار از ذخیره ارزی خود به طلا به مرحله بحرانی رسید. در اثر این بحران در آگوست 1971 دولت نیکسون رابطه ثابت دلار با طلا را به حالت تعلیق درآورد و دلار را شناور کرد. این اقدام عملاً به نظام «برتون وودز» پایان داد.

دوره دوم با پایان یافتن سیستم «برتون وودز» آغاز شد. پایان این سیستم موجب پیدایش تورم شدید در اوایل دهه 70 و افت ارزش دلار گردید. در چنین شرایطی برخی از کشورهای عضو اوپک برآن شدند تا نفت خود را به جای دلار بر پایه سبدهی از ارزهای مختلف قیمت گذاری کنند تا از افت قدرت خرید درآمد حاصل از فروش نفت خود جلوگیری نمایند. این امر موجب کاهش تقاضا برای دلار و تضعیف بیشتر آن شد، به نحوی که در صورت ادامه دلار را در یک بحران عمیق فرومیبرد. بمنظور جلوگیری از این تحول، دولت نیکسون با دولت عربستان سعودی وارد مذاکره شد تا این کشور را متقاعد سازد که به قیمت گذاری و فروش

⁵² Bretton Woods Conference in Mount Washington Hotel in Carroll, New Hampshire

نفت به دلار ادامه دهد. همزمان قیمت نفت در سال 1974 نزدیک به چهار برابر شد. موافقت عربستان سعودی به عنوان بزرگترین تولیدکننده اوپک با ادامه قیمت گذاری و فروش نفت به دلار، از یکسو، و افزایش قیمت نفت، از سوی دیگر، موجب شد تا اوپک امر قیمت گذاری نفت بر پایه سبدي از ارزهاي مختلف را رها کند و سیستم قیمت گذاری و فروش نفت به دلار را ادامه دهد. در اثر این تحولات تقاضا برای دلار شدیداً افزایش یافت و موقعیت دلار به عنوان ارز بین المللی مجدداً تثبیت گردید. کشورهای جهان برای خرید نفت نیازمند دلار بودند و کشورهای تولیدکننده نفت دلار مازاد خود را در کشورهای غربی به ویژه آمریکا سرمایه گذاری میکردند. برای اداره منظم شرایط جدید، در سال 1974 ار هبران موسسات مالی نیویورک و لندن سیستمی را تدوین کردند تا دلارهای نفتی را در اقتصاد جهان به گردش درآورد. به این ترتیب سیاست آمریکا در مرحله دوم دارای دو محور بود. نخست استفاده از اهرم های سیاسی برای وادار ساختن کشورهای تولیدکننده نفت به ویژه اوپک برای اینکه نفت خود را تنها به دلار قیمت گذاری کرده و بفروش برسانند. دوم، ایجاد سیستمی برای به گردش انداختن مازاد دلارهای نفتی و حفظ موقعیت برتر دلار.

در دوره دوم که به سیستم «پترو دلار» یا دلارهای نفتی معروف میباشد، هژمونی دلار بر اقتصاد جهانی و موقعیت آن به عنوان ارز ذخیره جهان مجدداً تثبیت شد. اما در این فرایند، دلار از ارزی که پشتوانه آن طلا بود به ارزی تبدیل گردید که پشتوانه آن نفت یا طلای سیاه میباشد. برخی از نظریه پردازان مدعی اند که برای ایجاد و حفظ این شرایط دولت آمریکا با حکومت عربستان سعودی یک معاهده پنهانی منعقد کرده است که بر اساس آن حکومت عربستان سعودی موظف میباشد تا در ازای حمایت آمریکا از حکومت سعودی، با فروش نفت خود به دلار اوپک را وادار سازد که نفت را تنها به دلار قیمت گذاری کرده و بفروش برساند.⁵³ عده ای از این نظریه پردازان حتی تا آنجا پیش میروند که معتقدند کل این سیستم، از جمله چهار برابر شدن قیمت نفت، به نحوی هوشمندانه توسط آمریکا طراحی و به اجرا گذاشته شده است. در این راستا، از قول زکی یمانی وزیر نفت وقت عربستان سعودی نقل میشود که وی یقین دارد آمریکا طراح اصلی افزایش قیمت نفت بوده و شاه ایران نیز به این موضوع واقف بوده است زیرا در جریان یک دیدار از وی خواسته است تا به ملک سعود پیغام دهد که "چرا با افزایش قیمت

⁵³ David Spiro, *The Hidden Hand of American Hegemony: Petrodollar Recycling and International Markets*, Cornell University Press, 1999.

نفت مخالفت میکنید؟ آمریکایی‌ها خود خواهان این امراند، اگر باور ندارید از هنری کسینجر بپرسید، اوست که خواهان افزایش قیمت نفت است.⁵⁴ از این منظر، افزایش قیمت نفت نه تنها هفت شرکت نفتی بزرگ غرب (معروف به هفت خواهران) را که به دلیل فعالیت‌های خود در دریای شمال و آلاسکا دچار مشکلات مالی سختی شده بودند از ورشکستگی نجات داد، بلکه با بالا بردن تقاضا برای دلار (به دلیل افزایش قیمت نفت) و ایجاد یک سیستم مالی برای به گردش انداختن دلارهای نفتی مازاد در اقتصاد آمریکا، دلار را از بحرانی که دچار آن شده بود نجات داد و هژمونی آنرا بر اقتصاد جهانی مجدداً تثبیت نمود.

سیستمی که برای به گردش انداختن دلارهای نفتی تدوین شد دارای دو محور اصلی بود. نخست طی قراردادی که توسط هنری کسینجر، وزیر خارجه وقت آمریکا، بین عربستان سعودی و دولت آمریکا به امضا رسید و به تاسیس «کمیسیون مشترک عربستان سعودی و آمریکا برای همکاری اقتصادی» انجامید، به عربستان سعودی اجازه داده شد و یا از آن خواسته شد تا دلارهای مازاد خود را برای خرید اوراق قرضه خزانه داری دولت آمریکا مصرف نماید.⁵⁵ دوم، به بانک‌های لندن ماموریت داده شد تا دلارهای مازاد را که در حوزه اتحادیه اروپا در گردش بودند به کشورهای واردکننده نفت قرض دهند تا آنها دلار لازم برای خرید نفت را داشته باشند، سپس بهره وام‌های مربوطه را به صورت دلار به صندوق بین‌المللی پول پرداخت کنند تا چرخه بازگشت دلارهای نفتی مازاد به سیستم بانک مرکزی آمریکا تکمیل گردد.

بنا بر نظریه انگدال، مرحله دوم در سال 1999 با ایجاد یورو به پایان رسید. سیستم پترودلار موفق شد تا افول دلار را برای نزدیک به سه دهه به تعویق بیندازد، اما نتوانست آنرا برای همیشه متوقف سازد. ادامه رشد اقتصادی کشورهای اروپای غربی و توسعه اقتصادی سریع کشورهای آسیای شرقی و جنوب شرقی، از یکسو، و رشد آهسته‌تر باوروری در اقتصاد آمریکا موجب تضعیف تدریجی، اما پیوسته دلار گردید. در چنین شرایطی، ورود یورو به

⁵⁴ Interview with Zaki Yamani at the Royal Institute of International Affairs, Oliver Morgan and Islam Faisal, "Saudi Dove in the Oil Silk" Observer, 14 January 2001, <http://observer.guardian.co.uk/business/story/0,6903,421888,00.html>

⁵⁵ David Spiro, 1999

بازار مالی جهان و شکل گیری آن به عنوان یک ارز بین المللی نیرومند برای اولین بار برای کشورهای تولید کننده نفت این فرصت را بوجود آورد تا نفت خود را به ارزی غیر از دلار قیمت گذاری کرده و بفروش برسانند. این امر همراه با تقویت روزافزون یورو به کشورهای دیگر انگیزه و فرصت داد تا بخشی از ذخیره ارزی خود را به یورو تبدیل کنند. این تحولات موقعیت دلار را به عنوان ارز بین المللی و ارز ذخیره جهان به نحوی جدی به خطر انداخت. بنا بر نظریه انگدال، در چنین شرایطی سیاست آمریکا به رویکرد نظامی متمایل گردید تا با تسلط بر منابع نفتی خاورمیانه و حفظ خرید و فروش نفت در عرصه دلار مانع از فروپاشی هژمونی دلار بر اقتصاد جهانی گردد. از دید انگدال، این وجه مشخصه مرحله سوم است که با حمله آمریکا به عراق در 19 مارس سال 2003 برگشت ناپذیر گشت.

یورو در در ژانویه 1999 با تاسیس اتحادیه پولی اروپا توسط یازده کشور اروپایی (که دو کشور نفتی اروپا یعنی بریتانیا و نروژ در میان آنها نبودند) متولد شد. در ابتدا نسبت به موفقیت یورو نگرانی قابل توجهی وجود داشت. اما قدرت اقتصادی اتحادیه اروپا با یاری مجموعه ای از تحولات در عرصه جهانی موجب تثبیت یورو به عنوان یک ارز بین المللی گردید. در اواسط سال 2000 نرخ رشد اقتصادی آمریکا رو به آهسته شدن گذاشت و ارزش سهام در بازارهای غرب به میزان قابل توجهی سقوط کرد. در واکنش به این روند، بسیاری از کشورهای از جمله کشورهای خلیج فارس که متحمل خسارات قابل توجهی در این فرایند شده بودند بخشی از دارایی ها و سهام خود را در آمریکا فروختند و به پروژه های سرمایه ای در اتحادیه اروپا منتقل کردند. این امر موجب افزایش تقاضا و تقویت یورو گردید. همچنین، پس از حمله تروریستی 11 سپتامبر، کشورهای عربی از بیم آنکه مبادا آمریکا دارایی های آنها را به اتهام پشتیبانی مالی از تروریستهای اسلامی مصادره یا مسدود نماید، بخش قابل توجهی از دارایی های خود را به بانک های عرب باز گرداندند.

از سوی دیگر، در نوامبر سال 2000 دولت عراق شروع به فروش نفت خود به یورو کرد و متعاقباً 10 بیلیون دلار از درآمد نفت خود را به یورو تبدیل نمود⁵⁶. در فاصله 2000 تا 2003 کشورهای دیگری از جمله ایران، لیبی، ونزوئلا، اندونزی، مالزی و روسیه نیز ابراز تمایل به فروش نفت خود به یورو نمودند. با بالا گرفتن تنش بین دولت آمریکا و ایران و در واکنش به شعار تغییر رژیم دولت

⁵⁶ حاصل از برنامه «نفت برای غذا» سازمان ملل

بوش، در سال 2003 ایران فروش نفت به دلار را رها کرد و به یورو رو آورد. در سال 2003 دولت روسیه نیز ابراز تمایل نمود تا بخشی از نفت خود را به یورو بفروشد. ونزویلا نیز اقدام به فروش نفت به یورو نمود. همچنین، چین، روسیه و تعدادی دیگر از کشورهای آسیایی آغاز به تبدیل بخشی از ذخایر ارزی خود به یورو نمودند. در سال های 2003 و 2004 روسیه و چین بخش قابل توجهی از ذخیره ارزی خود را به یورو تبدیل نمودند.⁵⁷

در سال 2002 یورو ثبات و قدرت قابل توجهی یافت و تا پیش از حمله به عراق موفقیت چشمگیری بدست آورده بود. به اعتقاد انگدال یکی از دلایلی که آلمان و فرانسه با حمله به عراق مخالفت نمودند به این دلیل بود که میدانستند اقدام صدام حسین مبنی بر فروش نفت به یورو موجب تقویت و تبدیل یورو به ارز ذخیره جهان خواهد شد. از این منظر، حمله نظامی آمریکا به عراق در واقع تجلی رویارویی دلار و یورو و اقدامی برای حفظ هژمونی دلار بر اقتصاد جهان است. فروش نفت عراق به یورو و تبدیل 10 بلیون دلار از ذخیره ارزی آن کشور به یورو رقمی نبود که بتواند به تنهایی پایه های هژمونی دلار را به لرزه درآورد. اما این امر در صورت عدم جلوگیری آن میتوانست موجب اقدام های مشابه توسط سایر کشورهای تولید کننده نفت و در نتیجه فروپاشی سیستم پترود دلار گردد.

بنا بر نظریه انگدال، طی دوره های اول و دوم هژمونی دلار بر اقتصاد جهانی مورد پذیرش جامعه جهانی قرار داشت. لذا، طی این دو دوره عملکرد آمریکا در عرصه سیاست جهانی عمدتاً بر سیاست های چند جانبه⁵⁸ و همکاری با نهادهای بین المللی متکی بود. در دوره سوم، با کاهش فاصله اقتصادی بین آمریکا و سایر کشورها، شکل گیری یورو و تمایل برخی از کشورهای اوپک به قیمت گذاری و فروش نفت خود به یورو، هژمونی دلار بر اقتصاد جهانی به خطر افتاد. در این دوره، بمنظور حفظ هژمونی دلار بر اقتصاد جهانی، آمریکا به سیاست یک جانبه، میلیتاریسم و نظریه جنگ های پیشگیرانه روی آورد که حمله به عراق رویکرد برجسته آن تا کنون میباشد.

⁵⁷ در جولای 2005 چین سیستم «تثبیت قیمت ارز خود به دلار آمریکا» (pegging China's currency to the US dollar) را رها کرد و به جای آن سبدي از سه ارز دلار، یورو و یین را برگزید.

⁵⁸ Multi lateral

از دید نظریه «جنگ های پترو دلار»، موقعیت آمریکا به عنوان تنها ابر قدرت جهان بر سه پایه استوار است:

- قدرت اقتصادی آمریکا
- نیروی نظامی
- نقش دلار در اقتصاد جهانی به عنوان ارز ذخیره جهان

این سه رکن با یکدیگر مرتبط میباشند به نحوی که هر یک متضمن بقای دیگری است. بنا بر نظریه «جنگ های پترو دلار»، سیاست آمریکا در مرحله کنونی عمدتاً در راستای استفاده از نیروی نظامی برای تقویت دو رکن دیگر است. این نظریه در واقع مدعی است که برای حفظ هژمونی دلار، آمریکا دارای یک طرح گسترده برای خاورمیانه، آسیای میانه و مناطق نفت خیز آفریقا میباشد که هدف عمده آن در هم شکستن انحصار اوپک و کنترل بازار نفت جهان میباشد. بنا بر این نظریه، برای حفظ هژمونی دلار بر اقتصاد جهان، آمریکا تلاش میکند تا انحصار اوپک را در هم بشکند و آنرا با یک سازمان دوست آمریکا جانشین سازد. از این منظر، اشغال نظامی افغانستان که احتمالاً مسیر عبور گاز و نفت دریای خزر به کشورهای پاکستان و هندوستان خواهد بود و همچنین تقویت حضور نظامی و اقتصادی آمریکا در آسیای میانه، به ویژه ایجاد 19 پایگاه نظامی در کشورهای ازبکستان، تاجیکستان، قرقیزستان و ترکمنستان که خود بالقوه تولید کنندگان بزرگ نفت میباشند، بخش هایی از طرح آمریکا برای خاورمیانه بزرگ و کنترل بازار نفت میباشد. از سوی دیگر، برای تضعیف انحصار اوپک، آمریکا از نظامیان ونزولا برای سرنگونی دولت دموکراتیک این کشور پشتیبانی میکند و با طرح چشم انداز کمک های اقتصادی گسترده و انتخاب نیجریه به عنوان صادر کننده اصلی نفت به آمریکا، به نیجریه فشارهای اقتصادی و دیپلماتیک وارد میآورد تا از اوپک خارج شود. از این منظر، اشغال نظامی عراق و حمله احتمالی به سایر کشورهای نفت خیز منطقه خلیج فارس رکن اصلی سیاست آمریکا برای حفظ هژمونی دلار بر اقتصاد جهانی است.

2. مبانی اقتصادی

بنا بر نظریه «جنگ های پترودلار»، نقش دلار به عنوان ارز انحصاری مبادلات بازار نفت و ارز ذخیره جهان عملاً به صورت مکانیزمی برای تامین هزینه حفظ برتری اقتصادی و نظامی آمریکا عمل میکند. به نحوی که بدون آن پایه های هژمونی آمریکا متزلزل خواهد شد. لذا، حفظ موقعیت دلار در صدر اولویت های سیاست خارجی آمریکا قرار دارد. در مرحله کنونی، با توجه به ریسک ها و خطراتی که موقعیت دلار را تهدید میکنند، آمریکا برای حفظ نقش دلار به عنوان ارز انحصاری مبادلات بازار نفت و ارز ذخیره جهان به سیاست نظامی گری در منطقه خلیج فارس روی آورده است تا مانع از افول هژمونی اقتصادی، نظامی و سیاسی خود گردد. مبانی اقتصادی این نظریه که توسط ویلیام کلارک و هزل هندرسون فرمول بندی شده اند را میتوان به ترتیب زیر خلاصه نمود.⁵⁹

نزدیک به 70% مبادلات تجاری جهان به دلار انجام میپذیرد در حالیکه ارزش کل صادرات آمریکا به جهان تنها یک سوم این مبلغ است. این امر از آنجا ناشی میشود که مبادلات نفت در انحصار دلار میباشد و دلار نقش ارز ذخیره نظام بانکی جهان را ایفا میکند. غالب کشورهای جهان میکوشند تا کالاهای صادراتی خود را تا حد اکثر ممکن به دلار بفروشند تا دلار لازم برای خرید نفت از کشورهای صادر کننده نفت را تامین کنند.

متجاوز از 70% از ذخائر ارزی جهان، یعنی ارزی که کشورهای جهان برای انجام مبادلات بین المللی و محافظت خود علیه سوداگری ارزی نگاه میدارند از دلار آمریکا تشکیل میشود. اما بنا به مقتضیات بازار و مکانیزم هایی که آمریکا با استفاده از نیروی سیاسی، نظامی و مالی خود به وجود آورده است، بخش عمده این سرمایه هنگفت به اقتصاد آمریکا سرازیر میشود. بانک های مرکزی جهان ذخائر دلار خود را در صندوق نگاه نمیدارند، بلکه بمنظور کسب درآمد و جلوگیری از ریسک های ناشی از نوسانات بازار ارز، بخش قابل توجهی از آنرا صرف سرمایه گذاری در آمریکا، به ویژه خرید اوراق قرضه و بهادار دولت آمریکا میکنند. از سوی دیگر، همانطور که در بخش پیش گفته شد، آمریکا با ایجاد

⁵⁹ فهرست منابع را ملاحظه کنید. William Clark and Hazel Henderson.

چرخه «پترو دلار» مکانیزمی بوجود آورده است که مازاد درآمد نفتی کشورهای صادر کننده نفت را به اقتصاد آمریکا برمیگرداند.

شرایط فوق موجب پیدایش مازاد در حساب سرمایه ای تراز پرداخت های خارجی آمریکا میشود. این مازاد به آمریکا اجازه میدهد تا در بخش حساب جاری تراز پرداخت های خارجی خود دارای کسری مشابهی باشد و بیش از ارزش صادرات خود کالا وارد کند. به عبارت دیگر، موقعیت دلار به عنوان ارز ذخیره جهان که برپایه سیستم پترو دلار استوار است به آمریکا اجازه میدهد تا بیشتر از ظرفیت تولیدی خود مصرف کند، هزینه سنگین ماشین نظامی خود را تامین نماید و هژمونی خود بر اقتصاد جهانی را حفظ کند.

در شرایط عادی، هرگاه که یک کشور در بخش حساب جاری تراز پرداختهای خارجی خود دارای کسری باشد ناچار خواهد شد تا برای مقابله با آن نرخ بهره خود را افزایش دهد تا با جذب سرمایه خارجی به درون کشور و ایجاد مازاد در بخش حساب سرمایه ای تراز پرداختهای خارجی، کسری بخش حسابهای جاری را خنثی سازد. اما افزایش بهره موجب کاهش سرمایه گذاری داخلی و پیدایش روندهای تورمی در اقتصاد میشود که غالباً محیط نامناسبی برای رشد اقتصادی بوجود میآورند. نقش دلار به عنوان ارز ذخیره جهان به آمریکا اجازه میدهد تا خارج از این محدودیت ها عمل کند و برای مدتی بسیار طولانی بیشتر از توان تولید خود مصرف کند.

در سال 2003 حساب جاری تراز پرداختهای خارجی آمریکا دارای 500 میلیون دلار کسری بود. این کسری در سال 2004 به 665.9 میلیارد دلار افزایش یافت که برابر با 6% کل تولید ناخالص ملی آمریکا میباشد. در مجموع، حجم کل کسری تراز پرداختهای خارجی آمریکا از سال 1990 به این سو 3.5 تریلیون دلار است. به عبارت دیگر، طی این مدت آمریکا 3.5 تریلیون دلار بیش از ارزش صادراتش کالا و خدمات از کشورهای خارجی وارد کرده است. این امر تنها به دلیل وجود سیستم پترو دلار و نقش دلار به عنوان ارز ذخیره جهان میسر است. سیستم پترو دلار و موقعیت دلار به عنوان ارز ذخیره جهان موجب میشود تا سایر کشورهای جهان در ابعاد گسترده اقدام به خرید دلار و اوراق قرضه دولت آمریکا نمایند. این امر موجب پیدایش مازاد در حساب سرمایه ای تراز پرداختهای خارجی آمریکا میشود که کسری موجود در بخش حساب جاری تراز پرداختهای خارجی را خنثی میکند.

نقش دلار به عنوان ارز ذخیره جهان در واقع بدین معنی است که سایر کشورهای جهان برای داشتن ذخیره ارزی دلار، تولیدات و سرمایه‌های واقعی خود را به آمریکا می‌دهند و در مقابل آن دلار و اوراق بهادار آمریکا را دریافت می‌کنند. به عبارت دیگر، این امر که در ادبیات اقتصاد به «seignorage» یا حق اربابی معروف است، به آمریکا اجازه می‌دهد تا به چاپ اسکناس و اوراق بهادار بپردازد و این اوراق را با کالاهایی که توسط بقیه جهان تولید می‌شود معاوضه کند. محاسبات محافظه کارانه حاکی از آن است که ارزش حق اربابی دلار برای اقتصاد آمریکا برابر با نیم درصد تولید ناخالص ملی این کشور است.⁶⁰ بسیاری از اقتصاد دانان معتقدند که ارزش واقعی حق اربابی دلار برای اقتصاد آمریکا بسیار بیشتر از این ارقام می‌باشد زیرا نقش دلار برای اقتصاد آمریکا دارای منافع بیشتری است که در تخمین فوق منعکس نمی‌باشند.

موقعیت دلار به عنوان ارز ذخیره جهان و ارز انحصاری مبادلات نفت، با بالا بردن تقاضا برای دلار و اوراق بهادار آمریکا موجب بالا رفتن عرضه سرمایه در اقتصاد آمریکا می‌شود. این امر به آمریکا اجازه می‌دهد تا نرخ بهره خود را در سطح پایینی حفظ نماید. عرضه بالایی سرمایه و نرخ بهره پایین موجب رونق اقتصاد و افزایش نرخ رشد اقتصادی در یک محیط غیر تورم‌زا می‌شود. همچنین، به دلیل وجود رابطه معکوس بین نرخ بهره و ارزش اوراق بهادار، نرخ بهره پایین موجب افزایش ارزش اوراق بهادار آمریکا می‌گردد. از سوی دیگر، پایین بودن نرخ بهره به آمریکا اجازه می‌دهد تا سود کمی به کشورهای دیگر که اوراق بهادار آنها در اختیار دارند بپردازد.

بعلاوه، نقش دلار به عنوان ارز بین‌المللی به تجار و سرمایه‌داران آمریکایی اجازه می‌دهد تا مبادلات بین‌المللی را به ارز بومی خود انجام دهند. این امر تجار و سرمایه‌داران آمریکایی را از هزینه‌های مربوط به تبدیل ارز و ریسک‌های بازار ارز مصون می‌سازد و آنها را نسبت به تجار و سرمایه‌داران سایر کشورها در موقعیت برتری قرار می‌دهد. همچنین، قیمت‌گذاری و فروش نفت به دلار موجب می‌شود که اقتصاد آمریکا به میزان کمتری در معرض ریسک نوسانات بازار ارز قرارگیرد زیرا واردات نفت که بخش قابل توجهی از کل واردات آنرا تشکیل می‌دهد به دلیل موقعیت انحصاری دلار از نوسانات ارزی مصون می‌باشد.

⁶⁰ J. Bradford DeLong, *Threats to American Economic Preeminence*, March 2000

مجموعه عوامل فوق بودجه نظامی سنگین آمریکا را قابل تحمل میسازد و به آمریکا اجازه میدهد تا بدون محدودیت های مالی که سایر کشورها با آن مواجه میباشند بودجه عظیمی صرف نیروی نظامی خود کند و فعالیت های نظامی خود را در پهنه جهان گسترش دهد.⁶¹ همچنین، نقش دلار به عنوان ارز ذخیره جهان دارای ارزش سیاسی و استراتژیک قابل توجهی است که فراتر از محاسبات صرفاً اقتصادی عمل میکند.

با توجه به نکات فوق، نظریه «جنگ های پترو دلار» نتیجه میگیرد که نقش دلار به عنوان ارز انحصاری مبادلات نفت و ارز ذخیره جهان یکی از ارکان هژمونی اقتصادی و نظامی آمریکا است. زیرا به این کشور اجازه میدهد تا بخش قابل توجهی از سرمایه جهانی را با قیمت و شرایط مطلوب جذب اقتصاد آمریکا کند، برای اقتصاد آمریکا امتیازهای مالی گسترده ای در عرصه رقابت جهانی فراهم آورد، کسری ترازپرداختهای خارجی آمریکا را خنثی سازد، بیشتر از ظرفیت تولیدی خود مصرف کند، بودجه هنگفت نظامی خود را تامین مالی نماید و سیاست خارجی و برنامه های استراتژیک خود را در پهنه نظام جهانی با آزادی عمل بیشتری نسبت به سایر کشورها به پیش ببرد.

از سوی دیگر، نظریه «جنگ های پترو دلار» بر آن است که سیستم پترو دلار و نقش دلار به عنوان ارز انحصاری مبادلات نفت و ارز ذخیره جهان هزینه قابل توجهی را به صورت مخارج تبدیل ارز، ریسک نوسان های بازار ارز و افت

⁶¹ در سال 2003 بودجه نظامی آمریکا برابر 417 میلیارد دلار بود که از کل بودجه 20 کشور صدر جدول بعد از آمریکا بیشتر بود. در میان این 20 کشور روسیه با بودجه 91 میلیارد دلار، ژاپن 47 میلیارد دلار، فرانسه 37 میلیارد دلار، بریتانیا 35 میلیارد دلار و چین 33 میلیارد دلار در مقام های بعدی قرار دارند. به لحاظ «بودجه نظامی برای هر فرد از جمعیت» اسرائیل، آمریکا و عربستان سعودی با 1551، 1419 و 789 دلار در مقامهای اول تا سوم قرار دارند. در کشورهای اروپایی بودجه نظامی سرانه بین 362 و 627 دلار و در چین برابر 25 دلار است. در سال 2003 بودجه نظامی آمریکا برابر 47% کل بودجه نظامی جهان بود. طبق آمارهای وزارت جنگ آمریکا در سال 2003 آمریکا دارای 725 پایگاه نظامی در 120 کشور جهان بود. در آستانه حمله به عراق، بودجه نظامی عراق برابر 2 روز بودجه نظامی آمریکا بود.

Source: International Institute for Strategic Studies (IISS), March 2003.

www.iiss.org

قدرت خرید دلار بر کشورهای صادر کننده نفت، اتحادیه اروپا و کشورهای در حال رشد و توسعه نیافته تحمیل میکند.

سهم آمریکا و اتحادیه اروپا در صادرات نفت اوپک تقریباً برابر است در صورتیکه اوپک بیشتر واردات خود را از اتحادیه اروپا تامین میکند تا ایالات متحده آمریکا. برای مثال، در فاصله 1981 تا 2002 سهم اتحادیه اروپا و آمریکا در صادرات نفت اوپک به ترتیب برابر 23% و 21% بود.⁶² از سوی دیگر، طی همین دوره (1981-2002) نزدیک به 37% کل واردات اوپک از اتحادیه اروپا و تنها 14% آن از آمریکا بود.⁶³ در چنین شرایطی، کشورهای صادر کننده نفت ناچار خواهند بود تا برای خرید کالا از کشورهای عضو اتحادیه اروپا درآمد صادرات نفت خود را که به دلار میباشد ابتدا به یورو تبدیل نمایند. این امر نه تنها هزینه بیموردی را به آنها تحمیل میکند بلکه آنها را در معرض ریسک نوسان های بازار ارز نیز قرار میدهد. بعلاوه، کاهش ارزش دلار نسبت به یورو موجب کاهش قدرت خرید درآمد نفت اوپک خواهد شد زیرا درآمد صادرات نفتی این کشورها به دلار میباشد و با افت قیمت دلار میبایست دلار بیشتری برای تامین واردات خود از اتحادیه اروپا و سایر کشورها بپردازند.⁶⁴ توزیع جغرافیایی تجارت بین المللی به مرور زمان دستخوش تغییر میشود. اما در کوتاه مدت و میان مدت، بر اساس الگوی موجود، در صورت افت ارزش دلار نسبت به سایر ارزها، بیشتر کشورهای عضو اوپک از انجام قیمت گذاری و فروش نفت به دلار زیان خواهند برد. روسیه که بزرگترین کشور صادرکننده نفت در خارج از سازمان اوپک میباشد نیز در وضعیت مشابهی قرار دارد.

موقعیت انحصاری دلار در بازار نفت همچنین هزینه سنگینی بر کشورهای عضو اتحادیه اروپا تحمیل میکند. کشورهای وارد کننده نفت در اتحادیه اروپا میبایست برای خرید نفت، ارز خود را به دلار تبدیل کنند. این امر نه تنها چند درصد هزینه و کارمزد تبدیل ارز را بر آنها تحمیل میکند بلکه موجب میشود تا بیلان واردات نفت آنها علاوه بر نوسانات بازار نفت شامل نوسانات بازار ارز نیز گردد. به

⁶² بر اساس سالنامه های آماری سازمان اوپک

⁶³ بر اساس سالنامه های آماری اتحادیه اروپا

⁶⁴ بسته به الگوی تجارت کشورهای اوپک با آمریکا و اتحادیه اروپا، این امر برای برخی از کشورها کمتر و برای عده ای دیگر بیشتر محسوس خواهد بود.

همین دلیل است که بیلان واردات نفت اروپا نسبت به بیلان واردات نفت آمریکا دارای نوسانات و بی ثباتی بیشتری است.

مکانیزم پتrodلار بر کشورهای در حال رشد و توسعه نیافته نیز هزینه سنگینی تحمیل نموده است. صادرات بیشتر این کشورها غالباً به اتحادیه اروپا است و در نتیجه درآمد ارزی این کشورها عمدتاً به یورو میباشد. اما برای خرید نفت، این کشورها میبایست درآمد ارزی خود را به دلار تبدیل کنند و در صورتیکه درآمد ارزی کافی نداشته باشند با قرض از صندوق بین المللی پول و سایر بانک های بین المللی دلار مورد نیاز خود را تامین نمایند. این امر علاوه بر هزینه تبدیل ارز و بهره وام های دلاری، ریسک های بازار بین المللی ارز را نیز بر کشورهای توسعه نیافته و در حال رشد تحمیل میکند. با توجه به ضعف اقتصادی این کشورها، هزینه ای که سیستم پتrodلار بر کشورهای توسعه نیافته و در حال رشد تحمیل میکند بسیار سنگین است. برای این گروه از کشورها نیز انجام مبادلات نفتی به یورو مطلوب تر میباشد.

به این ترتیب، بر اساس نظریه «جنگ های پترو دلار» موقعیت انحصاری دلار به عنوان ارز ذخیره جهان هزینه سنگینی بر کلیه کشورهای جهان (به جز آمریکا) تحمیل میکند، اما به آمریکا اجازه میدهد تا عدم تعادل ساختاری اقتصاد خود را ادامه دهد و هژمونی خود بر اقتصاد جهان را حفظ نماید.

از سوی دیگر، نظریه «جنگ های پترو دلار» استدلال میکند که به دلیل تشدید ناهنجاری های ساختاری اقتصاد آمریکا و تولد یورو، ادامه این شرایط برای آمریکا بسیار دشوار شده است. بر اساس این نظریه، طی سه دهه گذشته، همراه با رشد اقتصاد کشورهای آسیای شرقی و اروپا، برتری نسبی اقتصاد آمریکا کاهش یافته، کسری بودجه و تراز پرداخت های خارجی آن افزایش یافته، ارزش دلار نسبت به سایر ارزها تنزل کرده و در مجموع موقعیت دلار به عنوان ارز ذخیره جهان متزلزل شده است. مجموعه این عوامل هزینه ای را که سیستم پترو دلار بر سایر کشورها تحمیل میکند بالا برده، موجب تشدید نارضایتی آنها از سیستم موجود گشته است. در چنین شرایطی، تولد یورو برای کشورهای نارضایتی فرصت مناسبی فراهم آورده است تا مبادلات تجاری بین المللی خود را از انحصار دلار خارج سازند.

نزدیک به 70 درصد ذخیره ارزی بانک های مرکزی آسیا به دلار میباشند. این بانک ها دارای بزرگترین ذخیره ارزی به دلار میباشند که بالغ بر 1.4 تریلیون

دلار تخمین زده میشود⁶⁵. بازیگر بزرگ دیگر این صحنه کشورهای عضو اوپک میباشد. درآمد اوپک، در سطح کنونی تولید (24.5 میلیون بشکه در روز) و به قیمت بشکه ای 30 تا 35 دلار، بالغ بر 300 بلیون دلار در سال میباشد. با توجه به این سطح از درآمد سالانه و مجموعه دارایی های که طی چند دهه گذشته اندوخته اند، کشورهای اوپک مبالغ متناهی به صورت دلار و اوراق بهادار آمریکا در اختیار دارند. روسیه نیز در وضعیت مشابهی قرار دارد. یعنی 75% ذخائر ارزی آن از دلار تشکیل میشود، در صورتیکه حجم عمده مبادلات تجاری آن با اتحادیه اروپا است. ادامه تضعیف دلار کلیه این کشورها را ناچار خواهد ساخت تا بخش قابل توجهی از ذخایر دلار خود را به یورو و یا سایر ارزها تبدیل نمایند. این امر، در صورت تحقق، نظام مالی اقتصاد جهان را با یک بحران جدی مواجه خواهد ساخت.

در درون اوپک بحث در خصوص اینکه مبادلات بازار بین المللی نفت میبایست از انحصار دلار خارج شود و قیمت گذاری و فروش نفت بر مبنای مجموعه ای از ارز های بین المللی انجام پذیرد به اواخر دهه 70 و اوایل دهه 80 باز میگردد که ارزش دلار در برابر سایر ارزها به میزان قابل توجهی سقوط کرده بود. در این مقطع انتخاب اوپک محدود بود زیرا غالب ارز های بین المللی از نقدینگی کافی برخوردار نبودند و سازمان اوپک نگران بود که تبدیل ارز پایه مبادلات نفت به سببی از ارز های بین المللی موجب تشدید نوسانات بازار نفت گردد. به دلیل مشکلات اجرایی و افزایش قیمت نفت، ایده قیمت گذاری و فروش نفت بر مبنای مجموعه ای از ارز های بین المللی کنار گذاشته شد. از سال 2002، با تشدید مشکلات دلار بحث قیمت گذاری و فروش نفت به دلار مجددا مطرح شده است. اما اکنون با تولد و موفقیت یورو به عنوان یک ارز بین المللی، برای نخستین بار اوپک با یک گزینه واقعبینانه مواجه است.

اتحادیه اروپا دارای جمعیتی بالغ بر 450 میلیون نفر است و بعد از ایالات متحده آمریکا، حوزه یورو سهم دوم را در تولید ناخالص ملی جهان دارا میباشد. در مجموع، 16% تولید ناخالص جهان توسط کشورهای عضو یورو و 21% آن توسط آمریکا تولید میشود. علاوه بر این، اقتصادهای اصلی یورو دارای ساختارهای نسبتاً سالم و نیرومندی میباشد. همچنین، حوزه یورو دارای بازار

⁶⁵ William Clark, "The Real Reason for the Upcoming war with Iraq: A Macroeconomic and Geostrategic Analysis of the Unspoken Truth", April 2003

مالي بزرگ، نیرومند و سيالي است که از نقدینگی قابل توجهی برخوردار میباشد. مجموعه این عوامل برای اولین بار ارزی را بوجود آورده است که میتواند برای دلار یک رقیب جدی در مبادلات بین المللی باشد. در سال 2000 سهم یورو در کل ذخائر ارزی بانک های مرکزی جهان برابر 16% بود. در سال 2002 این سهم به 19% افزایش یافت. ظرف این مدت سهم دلار از 67.5% به 64.5% تنزل کرد.⁶⁶ اکنون نزدیک به 35% کل تجارت و ذخائر ارزی جهان به یورو میباشد.⁶⁷

با تولد و موفقیت یورو، کشورهای اروپایی خواهان آنند که بخشی از نقش ارز ذخیره جهان به یورو واگذار شود تا این کشورها نیز بتوانند از مزایا و تسهیلاتی که این نقش برای توسعه اقتصادی فراهم میآورد بهره مند شوند. برای پیشبرد این امر کشورهای اتحادیه اروپا مایل هستند که قیمت گذاری و فروش بخشی از صادرات نفت جهان به یورو انجام پذیرد. برای مثال، در سال 2003 مذاکراتی بین روسیه و اتحادیه اروپا در این خصوص انجام گرفت و روسیه به انجام این کار ابراز تمایل نمود. کاهش هزینه های ناشی از تبدیل ارز و نوسانات بازار ارز یکی از دلایل پایه ای این خواست اتحادیه اروپا است. انجام این مبادلات به یورو برای کشورهای نفت خیز خاورمیانه نیز مقرون به صرفه تر خواهد بود زیرا ریسک ناشی از نوسانات ارزی و هزینه تبدیل ارز را حذف کرده مانع از افت قدرت خرید درآمد نفت آنها میشود. همانطور که در بالا گفته شد، برای کشورهای در حال رشد و توسعه نیافته نیز انجام مبادلات نفتی به یورو مطلوب تر میباشد.

بنا بر نظریه «جنگ های پترو دلار»، محدود بودن انجام مبادلات نفت به دلار یکی از پایه های اصلی سیستم مالی کنونی است، به نحوی که تضعیف رابطه بین نفت و دلار با سرعت پایه های هژمونی دلار بر اقتصاد جهان را تضعیف خواهد نمود. طبق این نظریه، بزرگترین کابوس دولت آمریکا آن است که کشورهای اوپک انحصار قیمت گذاری و فروش نفت به دلار را متوقف سازند و بخش قابل توجهی از مبادلات نفتی خود را به یورو انجام دهند. بر اساس این نظریه، در صورت انجام این امر بانک های مرکزی سایر کشورها ناچار خواهند شد تا بخش

⁶⁶ William Clark, *Petrodollar Warfare: Oil, Iraq and the Future of the Dollar*, New Society Publisher, June 2005

⁶⁷ Hazel Henderson, *Iraq, the Dollar and the Euro*, Inter Press Services, April 2003

قابل توجهی از ذخیره دلاری خود را بفروش برسانند و به جای آن یورو خریداری نمایند. در نتیجه این امر ارزش دلار به میزان 20 تا 40% سقوط خواهد کرد.⁶⁸ این امر به نوبه خود موجب پیدایش یک روند تورمی شدید خواهد شد. صاحبان سرمایه دلارهای خود را به سایر کشورها منتقل خواهند نمود، بازار بورس سقوط خواهد کرد و سیستم بانکی آمریکا با یک بحران گسترده مواجه خواهد شد. این مسئله دولت آمریکا را در امر پرداخت اصل و سود بدهی های خود با مشکل روبرو خواهد نمود و ادامه کسری تراز پرداخت های خارجی را برای آن غیر ممکن خواهد ساخت. گسترش بحران به سایر بخش های اقتصاد موجب پیدایش بیکاری گسترده و فرورفتن کل اقتصاد آمریکا در یک رکود اقتصادی ساختاری شدید خواهد شد. بحران آمریکا با سرعت به سایر کشورها گسترش خواهد یافت و کل اقتصاد جهان را در کام رکودی نظیر رکود دهه 1930 فرو خواهد برد.⁶⁹ در چنین شرایطی، هژمونی اقتصادی و نظامی آمریکا بر جهان در فرصت نسبتاً کوتاهی به پایان خواهد رسید.

نظریه «جنگ های پترو دلار» در حلقه آخر استدلال خود، معتقد است که آمریکا برای جلوگیری از این سرنوشت محتوم به سیاست نظامی گری در منطقه خاورمیانه روی آورده است تا مانع از آن شود که کشورهای عضو اوپک انجام قیمت گذاری و فروش نفت را از انحصار دلار خارج سازند. این نگرش با نظریه پرفسور توماس بارنت استاد دانشگاه جنگ آمریکا سازگار است که مینویسد "ما اوراق سبز کوچکی را با محصولات آسیا معاوضه میکنیم. این طبیعتاً غیر عادلانه و ناپایدار است، مگر آنکه چیز پر ارزش دیگری نیز با این اوراق سبز همراه باشد. آن چیز پر ارزش نیروی نظامی آمریکا است."⁷⁰ جنگ های معاصر غالباً به دلیل رقابت بر سر منابع طبیعی و بازار بوده اند. اما بر اساس نظریه «جنگ های پترو دلار»، اکنون رقابت برای داشتن سلطه ارزی به این دو جنبه اضافه شده و معادله را چندین برابر بغرنجتر نموده است.

⁶⁸ William Clark, *Petrodollar Warfare: Oil, Iraq and the Future of the Dollar*, New Society Publisher, June 2005

⁶⁹ بنا به پیش بینی استیون راش از موسسه مورگان استنلی، 20% تنزل در قیمت دلار در ظرف 6 ماه موجب خواهد شد تا نرخ رشد اقتصاد جهانی در سال آینده 1% تنزل کند.

⁷⁰ Peter Dale Scott, *Bush Deep Reason for War on Iraq: oil, Petrodollar and the OPEC Euro* University of California, Berkley March 2003

بر پایه استدلال های فوق، نظریه «جنگ های پترو دلار» مدعی است که دلیل حمله آمریکا به عراق، کشوری که برای 12 سال در تحریم اقتصادی گسترده جهان بود و حتی نیاز های اولیه خود را نمیتوانست تامین کند، نه مبارزه با تروریسم جهانی بوده و نه جلوگیری از دستیابی عراق به سلاح های هسته ای. بلکه هدف آمریکا حفظ هژمونی دلار بر اقتصاد جهان است که با تصمیم صدام حسین مبنی بر فروش نفت عراق به یورو به خطر افتاده بود. طرفداران این نظریه خاطر نشان میکنند که بلافاصله پس از اشغال عراق، به دستور آمریکا کلیه معاملات نفت این کشور به سیستم دلار باز گردانده شد، علی رغم اینکه در اواسط سال 2003 دلار نسبت به یورو تنزل کرده بود و انجام این کار موجب کاهش درآمد نفت عراق و بودجه موجود برای بازسازی عراق میشد.

از دیدگاه نظریه «جنگ های پترو دلار»، دلیل مشارکت استرالیا و بریتانیا در حمله آمریکا به عراق و مخالفت آلمان و فرانسه را نیز میبایست در موقعیت اقتصادی این کشورها به ویژه رابطه ارز آنها نسبت به دلار آمریکاجستجو کرد. استرالیا دارای ذخیره ارزی بزرگی به دلار است، مبادلات تجاری آن عمدتاً با آمریکا و به دلار میباشد و سقوط دلار آمریکا موجب تضعیف دلار استرالیا خواهد شد. بریتانیا هنوز به یورو نپیوسته است و موفقیت آمریکا در حفظ قدرت دلار موضع بریتانیا را در برابر رقبای خود در اتحادیه اروپا به ویژه آلمان و فرانسه تقویت خواهد نمود و به بریتانیا اجازه خواهد داد تا در صورت لزوم در آینده ای دورتر و با کسب امتیاز های بیشتر به یورو بپیوندد. از سوی دیگر مخالفت شدید آلمان و فرانسه با حمله آمریکا به عراق به دلیل تمایل این کشورها به تقویت یورو در برابر دلار آمریکا و حفظ موقعیت برتر خود در عراق میباشد.

از منظر نظریه «جنگ های پترو دلار»، اقدام نظامی آمریکا نه تنها فروش نفت عراق را به عرصه دلار بازگرداند بلکه به سایر کشورهای عضو اوپک نیز نشان داد که آمریکا قیمت گذاری و فروش نفت به ارزی جز دلار را نخواهد پذیرفت. اکنون طرفداران نظریه «جنگ های پترو دلار» معتقدند که ایران به دلیل فروش نفت به یورو و اقدام به ایجاد بورس نفت، هدف بعدی حمله نظامی آمریکا است و مانند عراق، مسئله بحران هسته ای پوششی برای اجرای این برنامه است.

برای مقابله با خطرات شرایط موجود، برخی از طرفداران نظریه «جنگ های پترو دلار» خواهان همکاری کلیه کشورهای جهان برای اصلاح سیستم مالی موجود اقتصاد جهانی هستند. از این منظر، با توجه به اینکه توانایی اقتصاد آمریکا برای رقابت با اقتصاد سایر کشورها با سرعت در حال افول است، حفظ

هژمونی دلار بر اقتصاد جهان برای همیشه میسر نخواهد بود. آمریکا با استفاده از قدرت نظامی خود میتواند این امر را به تعویق بیندازد اما نمیتواند برای همیشه مانع آن گردد. در چنین شرایطی، بهترین راه کار برای حل این معضل جهانی همکاری کلیه کشورها برای ایجاد یک سیستم مالی جدید بر پایه مجموعه ای از ارزهای قدرتمند اقتصاد جهانی است. در غیر اینصورت گذار از سیستم مالی کنونی جهان به یک سیستم چند ارزی با بحران های اقتصادی و سیاسی گسترده ای همراه خواهد بود که امنیت و صلح جامعه جهانی را به خطر خواهد انداخت.

3. نقدها

همانطور که در بخش های پیش نشان داده شد، بر اساس نظریه «جنگ های پترودلار» موقعیت دلار به عنوان ارز ذخیره جهان یکی از ارکان هژمونی آمریکا است که اقتصاد آمریکا را در موقعیتی برتر قرار میدهد و به آن اجازه میدهد تا بیشتر از ظرفیت تولید خود مصرف کند و بودجه ماشین نظامی خود را تامین نماید. از دید این نظریه، در دهه 70، با فروپاشی نظام مالی «برتون وودز» موقعیت دلار به عنوان ارز ذخیره جهان به خطر افتاد. در این مقطع، برای حفظ هژمونی دلار، دولت آمریکا با استفاده از بازوی سیاسی خود، با همکاری عربستان سعودی و ایجاد سیستم پترودلار، بازار مبادلات نفت را به انحصار دلار درآورد. از آن زمان، سیستم پترودلار و نقش دلار به عنوان ارز انحصاری مبادلات بازار بین المللی نفت به صورت پشتوانه موقعیت دلار به عنوان ارز ذخیره جهان عمل نموده است، به نحوی که قیمت گذاری و انجام مبادلات نفت به سایر ارزها موجب فروپاشی هژمونی دلار خواهد گردید. بر اساس نظریه «جنگ های پترودلار»، با ادامه ضعف ساختاری دلار، طی این مدت سیستم پترودلار هزینه سنگینی بر اکثر کشورهای جهان، از جمله کشورهای صادرکننده نفت تحمیل نموده است، به صورتیکه اکثر آنها خواهان پایان یافتن سیستم پترودلار میباشند. با تولد یورو در سال 1999 و موفقیت آن به عنوان رقیب و همتراز دلار، اکنون برای اولین بار شرایطی بوجود آمده است که این کشورها بتوانند به خواست خود جامه عمل بپوشانند و به هژمونی دلار بر اقتصاد جهان پایان دهند. برپایه استدلالهای فوق، نظریه «جنگ های پترودلار» معتقد است که برای جلوگیری از این سناریو، اکنون آمریکا به یک سیاست نظامیگری روی آورده است تا مانع از آن شود که کشورهای صادرکننده نفت بازار بین المللی نفت را از

انحصار دلار خارج سازند. از این منظر، حمله آمریکا به عراق بیانگر این رویکرد آمریکا است که در مرحله بعدی ایران را هدف قرار خواهد داد.

در مقابل، منتقدین نظریه «جنگ های پترودلار» معتقدند که اولاً این نظریه در ارزیابی منافع که موقعیت دلار برای اقتصاد آمریکا به همراه دارد مبالغه میکند و به هزینه های آن و عواملی که موجب شده اند تا نقش ارز ذخیره جهان به عهده دلار گذاشته شود بی توجه است. دوماً، ایفای نقش ارز ذخیره جهان توسط یورو برای اقتصاد اتحادیه اروپا هزینه های قابل توجهی به همراه خواهد داشت که در شرایط کنونی تحمل آن برای کشورهای مربوطه بسیار دشوار خواهد بود. سوماً نظریه «جنگ های پترودلار» به واقعیت های اقتصادی و پیچیدگی های مکانیزم بازار نفت بی توجه است و با برداشت هایی ساده بینانه و بر پایه مشاهداتی دست چین شده کارکرد اقتصاد جهانی را به چند دسیسه سیاسی تنزل میدهد.

از دید منتقدین نظریه «جنگ های پترودلار»، دلیل آنکه دلار توانسته است نقش ارز ذخیره اقتصاد جهان را عهده دار شود در درجه اول از قدرت اقتصادی آمریکا برمی خیزد، نه دسیسه های سیاسی. نزدیک به یک سوم تولید ناخالص جهان توسط ایالات متحده آمریکا تولید میشود⁷¹، بزرگترین سهم در مبادلات تجاری و مالی جهان به ایالات متحده آمریکا اختصاص دارد و دلار در بلند مدت نسبت به سایر ارزها از ثبات بیشتری برخوردار بوده است. از این منظر، این تصور که آمریکا با استفاده از چند شگرد سیاسی بتواند برای چند دهه متوالی، برخلاف خواست سایر کشورهای نیرومند جهان، ایفای نقش ارز ذخیره جهان را در انحصار دلار نگاه دارد واقعینانه نیست و مغایر با منطق و کارکرد اقتصاد جهانی میباشد. در مجموع، وضعیت موجود بیش از هر چیز ناشی از ضوابط و قوانین اقتصاد جهانی است. در این معادله شگردهای سیاسی بی تاثیر نیستند، اما حداکثر میتوانند تنها نقشی حاشیه ای ایفا نمایند.

بی شک موقعیت دلار به عنوان ارز بین المللی و ارز ذخیره جهان دارای امتیازهای قابل توجهی برای آمریکا است. اما منتقدین نظریه «جنگ های پترودلار» معتقدند که طرفداران این نظریه در ارزیابی این امتیازها دچار مبالغه میشوند. از دید این منقدین، طبق برآوردهای موجود، تاثیر مثبت نقش دلار به

⁷¹ تولید ناخالص ملی آمریکا بالغ بر 10.5 تریلیون و کل تولید ناخالص جهان برابر 32 تریلیون دلار میباشد.

عنوان ارز ذخیره جهان بر نرخ رشد اقتصادی آمریکا برابر با نیم درصد نرخ رشد اقتصادی این کشور است. بعلاوه باید توجه داشت که تأثیر منفی افزایش قیمت دلار بر صادرات، بخشی از این تأثیر مثبت را خنثی میسازد.

همچنین ایفای نقش ارز ذخیره جهان برای اقتصاد کشوری که عهده دار این نقش است بدون هزینه نمیباشد. سطح تقاضا برای ارز ذخیره به سطح فعالیت اقتصادی در کلیه کشورهای جهان بستگی دارد و از افت و خیز و ریسک های اقتصادی در تک تک کشورهای جهان تأثیر می پذیرد. لذا ایفای نقش ارز ذخیره جهان، سطح تقاضا و ارزش ارزی را که عهده دار این مسئولیت میباشد در معرض خطر نوسان های متعدد و شدید قرار میدهد. در گذشته، در موارد متعددی کشورهای ژاپن و آلمان از آن پرهیز کرده اند که در انجام مبادلات بین المللی نقش برجسته تری بر عهده ارز آنها گذاشته شود. زیرا این امر موجب افزایش قیمت ارز و در نتیجه افزایش قیمت کالاهای صادراتی میگردد.

افزون بر این، عدم تعادل ساختاری اقتصاد آمریکا وضعیت پایداری نیست و هزینه قابل توجهی را بر اقتصاد آمریکا تحمیل میکند. در مجموع، این تصور واقعبینانه نیست که آمریکا برای همیشه بخواهد و بتواند کسری حساب جاری ترازپرداختهای خارجی خود را با ایجاد مازاد در بخش حساب های سرمایه ای ترازپرداختهای خارجی تامین مالی کند. برای تامین کسری حساب جاری ترازپرداختهای خارجی خود دولت آمریکا ناچار است همین مبلغ را از بانک های مرکزی سایر کشورها مانند عربستان سعودی، ژاپن، چین، تایوان قرض کند و هرساله بهره سنگینی به این بانک ها بپردازد. اکنون کل بدهی دولت آمریکا بالغ بر 7.6 تریلیون دلار است که نزدیک به 40% آن در اختیار کشورهای خارجی است. در فاصله 1999 تا 2004 بدهی خارجی آمریکا از 1.4 تریلیون دلار در سال 1999 به 3.7 تریلیون دلار در سال 2004 افزایش یافت.⁷² اکنون 48% اوراق قرضه دولت آمریکا، 24% سهام شرکت های آمریکایی و 20% شرکت های آمریکایی در مالکیت اشخاص و دولت های خارجی است. در مجموع 8 تریلیون از دارائی

⁷² Emmanuel Todd, *After the Empire: The Breakdown of the American Order*, Columbia University Press, 2004

های آمریکا در مالکیت اشخاص و دولت های خارجی میباشد.⁷³ نزدیک به 15% از اوراق قرضه آمریکا متعلق به ژاپن است. چنانچه ژاپن با یک بحران بانکی مواجه شود به احتمال قوی اقدام به فروش این اوراق خواهد نمود. این امر میتواند منشا یک بحران جدی برای آمریکا گردد.

از سوی دیگر، اصلاح سیستم مالی موجود کار آسانی نیست و انجام آن برای سایر کشورها، از جمله اتحادیه اروپا بی هزینه نخواهد بود. اگر آنچنان که نظریه «جنگ های پترودلار» مدعی است موقعیت دلار به عنوان ارز ذخیره جهان یک سیستم استثماری است که توسط آن آمریکا ثروت جامعه جهانی را به تاراج میبرد و هژمونی استعمارگر ایتانه خود را بر جهانیان تحمیل میکند، آنگاه این سوال پیش میآید که چرا طی 5 دهه گذشته بقیه کشورهای جهان علیه آمریکا متحد نشده اند تا به این سیستم غیر عادلانه پایان دهند و نظام مناسبتری را جانشین آن سازند. پس از فروپاشی سیستم «برتون وودز» در سال 1971 صندوق بین المللی پول اقدام به ایجاد یک «واحد حسابداری»⁷⁴ بین المللی به نام «حق برداشت استاندارد»⁷⁵ نمود که میتواند جانشین دلار در مبادلات بین المللی شود و نقش ارز ذخیره جهان را ایفا نماید. اما این امر به وقوع نپیوست. این سوال مطرح است که چرا این امر انجام نپذیرفت.

در پاسخ به سوال های فوق، باید توجه داشت که نظام های مالی دو و یا چند ارزی در مقایسه با نظام های مالی تک ارزی از ثبات کمتری برخوردار میباشند. به همین دلیل، بمنظور تامین ثبات بیشتر، نظام های چند ارزی در طول زمان غالباً به نظام های تک ارزی تبدیل میشوند.⁷⁶ بعلاوه، در شرایط کنونی اقتصاد سایر کشورهای جهان آنچنان نیرومند نیست که بتواند هزینه های ناشی از نقش ارز ذخیره را تحمل کند.

⁷³ Engdahl, F. William, *A New American Century: Iraq and the Hidden Euro-Dollar War*, www.currentconcerns.ch/archive/2003/04/20030409.php

⁷⁴ Unit of Account

⁷⁵ Standard Drawings Rights

⁷⁶ Paul Krugman, *The International Role of the Dollar: Theory and Practice*, in J. Bilson and R. Marston, *Exchange Rate Theory and Practice*, Chicago Press, 1984

برای مثال، بر اساس تخمین های موجود، تبدیل شدن یورو به ارز ذخیره جهان سبب خواهد شد تا ارزش یورو بین 20 تا 40 درصد افزایش یابد. چنین افزایشی بازار صادرات کشورهای عضو یورو را به میزان قابل توجهی تضعیف خواهد نمود. در شرایط کنونی اقتصاد اتحادیه اروپا هنوز آنقدر نیرومند نیست که بتواند این فشار را تحمل کند. طبق پیش بینی مدل اقتصاد کلان مورگان استنلی، 10% افزایش در نرخ برابری یورو موجب خواهد شد تا نرخ رشد اقتصادی در اتحادیه اروپا به میزان 1% تنزل کند.⁷⁷ به عبارت دیگر، افزایش سریع و قابل ملاحظه قیمت یورو با هدف افزایش نرخ رشد اقتصادی اتحادیه اروپا که برای حل معضلات کشورهای عضو این اتحادیه ضروری میباشد در تناقض است. همه شواهد حاکی از آن است که اتحادیه اروپا در عین آنکه مایل است یورو مقامی استراتژیک در اقتصاد جهانی کسب نماید، می خواهد که این کار به نحوی تدریجی و حساب شده انجام پذیرد تا افزایش قیمت یورو موجب تضعیف اقتصادی کشورهای اتحادیه اروپا نگردد.

از سوی دیگر، نظریه «پترو دلار» این امر را که مبادلات بازار نفت در انحصار دلار میباشد به یک دسیسه سیاسی تنزل میدهد و به واقعیت تحولات بازار نفت و سیستم قیمت گذاری نفت در بازار جهانی بی توجه است. تا سال 1983 تعیین قیمت فروش نفت در اختیار سازمان اوپک بود. اما با افزایش اهمیت تولیدکنندگانی نظیر بریتانیا و نروژ که عضو اوپک نمیباشند و تاسیس بازار بورس کالای نیویورک (نایمکس) و متعاقب آن بورس «IPE» لندن، قیمت گذاری نفت از اختیار اوپک خارج شده است. از سال 1986 قیمت قراردادهای فروش نفت توسط بازار، بر اساس فرمول های پیچیده و بر مبنای حرکت قیمت های آنی (spot prices) در بازارهای نظیر بورس نایمکس و لندن تعیین میشود. با توجه به کارکرد دو بازار عمده نفت خام، یعنی نایمکس و برنت، کشورهای اوپک احتمالاً به راحتی نخواهند توانست مبنای مبادلات بازار نفت را تغییر دهند. همچنین بریتانیا و نروژ هنوز به یورو نپیوسته اند. از سوی دیگر، تا زمانی که اکثریت بزرگ خریداران و فروشندگان نفت خواهان تغییر سیستم قیمت گذاری نفت به یورو نباشند و انجام این امر برای آنها دارای منافع اقتصادی قابل توجهی نباشد، بازارهای بورس نایمکس و برنت سیستم قیمت گذاری خود را به یورو

⁷⁷ Eric Chaney, *A Weaker Euro is Critical for the Recovery*, Morgan Stanley Global Economic Forum, 1st September 2003

تبدیل نخواهند کرد. در حال حاضر شواهد مستحکمی مبنی بر آنکه اکثر کشورها خواهان تغییر سیستم قیمت گذاری نفت به یورو میباشند مشاهده نمیشود.

در فاصله 1972-1982 که قیمت دلار در برابر سایر ارزها به میزان قابل توجهی سقوط کرد، سازمان اوپک سه بار تلاش نمود تا مبادلات بین المللی نفت را از انحصار دلار خارج سازد و قیمت گذاری و فروش نفت را بر مبنای مجموعه ای از ارزهای بین المللی انجام دهد. اما این تلاش ها به دلیل مجموعه ای از مشکلات اجرایی از جمله آنکه ارزهای مورد نظر از نقدینگی کافی برخوردار نبودند و سازمان اوپک نگران بود که تبدیل ارز پایه مبادلات نفت به سببی از ارزهای بین المللی موجب تشدید نوسانات بازار نفت گردد کنار گذاشته شد.

در ژانویه 1972 سازمان اوپک سیستم قیمت گذاری به دلار را رها کرد و به جای آن سیستم قیمت گذاری معروف به «ژنو 1» را برگزید که بر اساس آن قیمت فروش نفت به دلار متناسب با نوسانات میانگین ارزش ارز 9 کشور صنعتی بزرگ جهان تغییر داده میشد تا مانع از افت قدرت خرید نفت گردد.⁷⁸ سیستم جدید به سرعت با مسئله نا اطمینانی نسبت به قیمت آینده دلار و مشکل پیش بینی آن مواجه گردید. برای تخفیف این مشکل، در ژانویه 1973 اوپک دلارکانادا و استرالیا را به سبب ارز پایه اضافه کرد و سرعت تعدیل قیمت نفت را از فصلی به ماهانه افزایش داد. این سیستم که به «ژنو 2» معروف است، در اکتبر 1973، متعاقب افزایش قیمت نفت بطور کل کنار گذاشته شد. در ژوئن 1975 اوپک سیستم قیمت گذاری بر پایه شاخص «حق برداشت های ویژه» صندوق بین المللی پول⁷⁹ را که در واقع میانگین موزون ارزش دلار آمریکا، مارک آلمان، فرانک فرانسه، ین ژاپن و پوند بریتانیا بود در دستور کار قرار داد. اما این سیستم نیز با مشکلات مشابهی روبرو گردید و متعاقباً با افت شاخص «حق برداشت های ویژه» نسبت به دلار کنار گذاشته شد. همچنین، کلیه این راه حل ها به ویژه سیستم قیمت گذاری بر پایه شاخص «حق برداشت های ویژه» موجب رها شدن مقدار زیادی دلار در بازار و متعاقباً تضعیف بیشتر دلار و تشدید بحران میشدند.

⁷⁸ بلژیک، سوئیس، فرانسه، آلمان، ایتالیا، ژاپن، هلند، سوئد و بریتانیا

⁷⁹ IMF's Special Drawing Rights

از سال 2002، با تشدید مشکلات دلار، بحث قیمت گذاری و فروش نفت به سایر ارزها مجددا مطرح شده است.⁸⁰ اما اکنون استدلال میشود که با توجه به موفقیت یورو، برای نخستین بار اوپک از شانس واقعبینانه ای برخوردار است تا مبادلات بین المللی نفت را از انحصار دلار خارج سازد. یورو یک ارز نیرومند واقعی است (نه یک شاخص نظری) که از نقدینگی قابل توجهی برخوردار میباشد. بعد از دلار، یورو دارای بیشترین سهم در تولید ناخالص ملی جهان است، 35% کل تجارت جهانی توسط آن انجام میگردد و از بازار مالی بزرگ و نیرومندی برخوردار میباشد.

اما باید توجه داشت که قیمت گذاری نفت به دو و یا چند ارز مشکلات متعددی را برای بازار بین المللی نفت بوجود میآورد. این امر به میزان قابل توجهی بر بخرنجی سیستم قیمت گذاری این کالا در بازار جهانی خواهد افزود، شفافیت و سادگی سیستم کنونی را تضعیف خواهد کرد و این بازار را به میزان بیشتری در معرض مخاطرات و ریسکهای بازار ارز قرار خواهد داد. در سیستم قیمت گذاری دو یا چند ارزی تشخیص و تعیین قیمت واقعی نفت در بازار جهانی دشوارتر خواهد شد. در چنین شرایطی قیمت نفت میبایست دائم به هنگام شود تا امکان سوداگری ارزی در بازار نفت را به حداقل برساند. همچنین این سیستم با تقسیم کردن سرمایه در گردش در بازار نفت به دو و یا چند ارز از نقدینگی و سیالی بازار خواهد کاست. بعلاوه سیستم پرداختها میبایست بطور کامل تغییر داده شود. مهمتر از همه، قیمت گذاری نفت به چند ارز مشکل بی ثباتی بازار ارز را به بازار نفت منتقل خواهد کرد، بدین معنی که موجب پیدایش و رشد سوداگری و «معاملات تفاوت قیمت» یا اربیتراژ⁸¹ در بازار نفت خواهد شد.

در فاصله ژانویه تا اکتبر سال 2003 ارزش دلار نسبت به یورو به میزان 35% تنزل کرد. در چنین شرایطی و با توجه به اینکه روسیه بیشتر نفت خود را به اتحادیه اروپا میفروشد،⁸² در اکتبر 2003 در یک کنفرانس مطبوعاتی مشترک با

⁸⁰ در سال 2002 ارزش دلار در برابر سایر ارزها مجددا به میزان قابل توجهی تنزل کرد: 19.3% در برابر یورو، 28.8% در برابر یورو، 18.6% نسبت به پوند بریتانیا و 25.4% نسبت به فرانک سویس.

⁸¹ Arbitrage

⁸² حجم عمده مبادلات تجاری روسیه با اتحادیه اروپا است، با این وصف نزدیک به 75% ذخیره ارزی این کشور از دلار تشکیل میشود.

نخست وزیر آلمان، ولادیمیر پوتین اعلام کرد که روسیه مایل است بخشی از نفت خود را به یورو بفروشد.⁸³ اما با توجه به مشکلات فوق و پس از بررسی دقیقتر، متعاقباً میخائیل کاسیانوف نخست وزیر روسیه اعلام نمود که "تصمیم در این خصوص در اختیار دولت روسیه نیست و روسیه نمیتواند این امر را به بازار جهانی نفت دیکته کند."⁸⁴

مشکلات فوق غیر قابل حل نمیباشند، اما در مجموع هزینه قابل توجهی را بر بازار تحمیل خواهند کرد. لذا در شرایط عادی مکانیزم بازار سیستم قیمت گذاری تک ارزی را به سیستم دو و یا چند ارزی ترجیح خواهد داد، مگر آنکه برای اکثریت بزرگ خریداران و فروشندگان فعال در بازار نفت منفعت سیستم چند نرخی به مراتب بیشتر از هزینه آن باشد. در غیر آن صورت، انتخاب بین دلار و یورو مطرح خواهد شد که در تحلیل نهایی به ثبات ارزش یورو نسبت به دلار بستگی خواهد داشت.

احتمال اینکه کلیه خریداران و فروشندگان بازار جهانی نفت خواهان آن باشند که ارز مبادلات نفت را به یورو تبدیل کنند ضعیف است. دست کم باید توجه داشت که بخش قابل توجهی از این فروشندگان و خریداران در حوزه دلار قرار دارند و بیشتر مبادلات تجاری خود را با کشورهای عضو این حوزه انجام میدهند. برای این کشورها تبدیل ارز پایه بازار نفت به یورو هزینه قابل توجهی به همراه خواهد داشت. همچنین، نا اطمینانی نسبت به چشم انداز بلند مدت یورو و هزینه های ناشی از تغییر سیستم کنونی نیز از احتمال این تغییر میکاهد. نوسان قیمت دلار بر روی درآمد کشورهای صادرکننده نفت، بسته به اینکه کشورهای صادرکننده نفت واردات و صادرات خود را عمدتاً با چه کشورهایایی انجام میدهند، دارای تاثیرات متفاوتی میباشد. در صورت تنزل ارزش دلار نسبت به یورو، تمام کشورهای عضو اوپک از تغییر سیستم قیمت گذاری نفت به یورو منفعت نخواهند برد. زیرا کشورهایایی نیز وجود دارند که عمده مبادلات آنها با آمریکا میباشد. گرچه این کشورها در اقلیت میباشند، اما از آنجا که هر تغییری در سازمان اوپک مستلزم اتفاق آرا است، وجود این کشورها احتمالاً موجب خواهد شد که تغییر سیستم قیمت گذاری نفت به یورو انجام نیپذیرد.

⁸³ Simon Nixon, "What is that in Euro?", 18 October 2003, The Spectator

⁸⁴ Anna Baraulina, *Russian Leaders Argue over Euro*, Pravda, 20 October 2003

بعلاوه باید توجه داشت که بازار نفت در برابر افت ارزش دلار ساکت نمی ماند، بلکه غالباً بخشی از این افت ارزش به صورت افزایش قیمت دلاری نفت به بازار نفت منتقل می کند. به عبارت دیگر، هرگاه ارزش دلار در برابر یورو تنزل می کند، غالباً اوپک قیمت صادرات نفت به دلار را بالا میبرد تا مانع از افت قدرت خرید درآمد نفت خود گردد. برای مثال، در فاصله 2001 تا 2003، با افزایش نرخ برابری یورو به دلار (از 0.8952 به 1.1321) اوپک میانگین قیمت صادرات نفت خود را از بشکه ای 21.4 دلار به 26.97 دلار افزایش داد.⁸⁵

از دید کشورهای صادرکننده نفت، ارز مطلوب ارزی است که ریسک های ناشی از نوسانات بازار ارز و به عبارت دقیقتر شکاف بین درآمد نفت و هزینه واردات را به حداقل برساند تا مانع از افت قدرت خرید درآمد نفت گردد. در این چارچوب، یورو تنها در صورتی میتواند جانشین دلار به عنوان ارز پایه بازار نفت گردد که بازار اطمینان داشته باشد که در بلند مدت ارزش آن نسبت به دلار افزایش خواهد یافت. طی چند سال گذشته یورو از موفقیت چشمگیری برخوردار بوده است. با اینهمه نمیتوان به روند بلند مدت آن اطمینان داشت. یورو ارز جوانی است. همچنین دو اقتصاد پایه این ارز، یعنی آلمان و فرانسه دارای مشکلات ساختاری قابل توجهی میباشند. مشکلات ساختاری کشورهای اروپای شرقی که به تازگی به اتحادیه اروپا پیوسته اند نیز بسیار عمیق و پدیده است. این مشکلات، به ویژه مشکلات اقتصادی آلمان و فرانسه، چالش های سختی را در برابر چشم انداز یورو قرار خواهند داد. همچنین، همانطور که در بالا اشاره شد، میبایست به هزینه هایی که ایفای نقش ارز ذخیره جهان به یورو تحمیل خواهد کرد نیز توجه داشت.

از سوی دیگر، اقتصاد ایالات متحده آمریکا آنچنان ضعیف نیست که بتوان ادامه تنزل ارزش دلار را یک سرنوشت محتوم دانست. بسیاری از کارشناسان اقتصاد برآنند که مبانی اقتصاد آمریکا، دست کم در مقایسه با سایر کشورها، از سلامت قابل توجهی برخوردار است. با توجه به ملاحظات بالا، در شرایط کنونی احتمال اینکه اکثریت بزرگ خریداران و فروشندگان بازار نفت مایل به تغییر ارز این بازار به یورو باشند آنچنان قوی نیست. چنانچه انگیزه های اقتصادی این امر به اندازه کافی نیرومند میبود، اقتصاد جهانی طی سه دهه گذشته تحولات بیشتری را

⁸⁵ William Clark, June 2005, Page 140

در این راستا تجربه می‌کرد. فشارهای سیاسی و نظامی طبیعتاً در مکانیزم بازار بی‌ناتیر نمی‌باشند. اما این تصور که آمریکا بتواند با دسیسه‌های سیاسی مکانیزم بازار جهانی را برای چند دهه کاملاً مختل سازد ساده‌اندیشانه است.

منتقدین نظریه «جنگ‌های پترودلار» می‌پذیرند که در شرایط کنونی مشکلات ساختاری اقتصاد آمریکا، مانند نرخ پایین پس‌انداز، کسری تراز پرداخت‌های خارجی و کسری بودجه دولت آمریکا⁸⁶ موقعیت دلار به عنوان ارز ذخیره جهان را با چالش‌های جدی مواجه ساخته است که در صورت ادامه می‌تواند سیستم مالی اقتصاد جهانی را با یک بحران عمیق مواجه سازد. اما، این منتقدین بر آنند که از مشکلات کنونی نمیتوان نتیجه گرفت که موقعیت دلار به عنوان ارز ذخیره جهان یک مکانیزم استثنای است که بر پایه چند دسیسه سیاسی استوار است و برای حفظ آن اکنون دولت آمریکا به سیاست حمله نظامی به کشورهای صادرکننده نفت حوزه خلیج فارس روی آورده است.

منتقدین نظریه «جنگ‌های پترودلار» معتقدند که این نظریه نه تنها فاقد توجیه اقتصادی است، بلکه به لحاظ سیاسی نیز بر مشاهداتی نادرست و مبالغه‌آمیز بنا شده است. برای مثال، این منتقدین خاطر نشان می‌شوند که تصمیم عراق برای تبدیل درآمد نفت خود به دلار یک تصمیم عمدتاً سیاسی بود که در انگیزه‌های اقتصادی پایه نداشت. در زمانی که دولت صدام حسین به این امر اقدام نمود قیمت یورو نسبت به دلار پایین بود و در نتیجه این کار دولت عراق 270 میلیون دلار ضرر کرد. گرچه متعاقباً، به دلیل افزایش قیمت یورو دولت عراق ضرر اولیه خود را جبران نمود و سود قابل توجهی نیز کسب کرد، اما در زمانی که صدام اقدام به تبدیل درآمد نفت عراق به دلار نمود دورنمای افزایش قیمت یورو بسیار ضعیف بود و صدام حسین تنها به دلایل سیاسی اقدام به این کار نمود. از دید برخی از این منتقدین، نظریه «جنگ‌های پترودلار» در یک تفسیر وارونه اقداماتی را که آمریکا در دهه 70 برای کنترل و تخفیف بحران ناشی از افزایش قیمت نفت اتخاذ نمود به دسیسه سیاسی تنزل می‌دهد و تا آنجا پیش می‌رود که چهار برابر شدن قیمت نفت را اساساً به یک توطئه سیاسی توسط آمریکا نسبت می‌دهد.

⁸⁶ کسری بودجه دولت آمریکا برای سال 2004 بالغ بر 413 میلیارد دلار بود. طبق برآوردهای موجود پیش‌بینی می‌شود که کسری بودجه طی 10 سال آینده به 5.9 تریلیون دلار افزایش یابد.

در مجموع، از دید منتقدین، نظریه «جنگ های پترودلار» از مشاهده مشکلات اقتصادی آمریکا نتایجی مبالغه آمیز استنتاج میکند که با واقعیت های اقتصادی و سیاسی سازگار نمیباشند.

4. بورس نفت ایران

بورس نفت يك بازار مالي آتی⁸⁷ است که هدف آن کاهش ریسک های معاملات نفتی، تثبیت قیمت خرید و فروش نفت، افزایش انعطاف پذیری و نقدینگی در بازار نفت، ایجاد بازار های ثانویه برای معاملات قراردادهای نفت و در کل ایجاد ابعاد وسیع تر تجاری برای صنایع نفت میباشد.⁸⁸

⁸⁷ Future market

قراردادهای آتی بین خریدار و فروشنده و طرف ناظر منعقد می گردد و با توافق دو طرف خریدار و فروشنده اعمال یا منقضي می گردد. در این قراردادها خریدار و فروشنده متعهد می شوند تا کالای مشخصی را با قیمت و خصوصیات کمی و کیفی تعیین شده، در تاریخ و مکان تحویل معینی مورد معامله قرار دهند. پس از انعقاد قرارداد طرفین با بورس طرف هستند، می توانند در موقعیت خود بمانند یا به دیگری واگذار کنند.

⁸⁸ در بورسهای نفتی عمدتاً سه نوع معامله انجام می پذیرد که عبارتند از:

- معاملات پوشش ریسک یا هجینگ (Hedging)
- معاملات تفاوت قیمت یا آربیتراژ (Arbitrage)
- معاملات سوداگرانه (Speculation)

هدف معاملات پوشش ریسک محافظت فروشندگان و خریداران از خطرات کاهش یا افزایش قیمت نفت در آینده می باشد. برای مثال، تولید کنندگان نفت خام یا فرآورده نفتی که نگران کاهش قیمت ها هستند، با پرداخت مبلغی به عنوان حق بیمه یا حق شرط خود را در مقابل کاهش قیمتها بیمه می کنند. معاملات پوشش ریسک به تثبیت قیمت خرید و فروش نفت و نهایتاً تثبیت درآمد تولید کنندگان و تثبیت هزینه خرید مصرف کنندگان کمک میکنند. معاملات آربیتراژ در تفاوت قیمت بین دو بازار برای محصولات مشابه یا متفاوت به منظور کسب سود بدون ریسک در يك لحظه زمانی صورت میگیرد. برای مثال زمانی که قیمت نقدی يك محصول کمتر از قیمت آتی آن باشد، آربیتراژگرها در بازار نقد خرید می کنند و در بازار آتی در موقعیت فروش قرار می گیرند. عملیات آربیتراژ دارای ریسک کمی می باشد ولی نیاز به کسب اطلاعات و محاسبات دقیق در مدت زمان بسیار کوتاه و خرید و فروش در يك لحظه می باشد. معاملات سوداگرانه ضد عملیات پوشش ریسک است. سوداگران غالباً مالک نفت خام به صورت فیزیکی نیستند و به منظور کسب سود بالا خود را در معرض ریسک قرار می دهند و در بورس نفت به خرید و فروش قراردادها می پردازند. در بازار بورس عملیات سوداگرانه الزاماً منفي نیست، زیرا باعث افزایش حجم مبادلات و نقدینگی در بازار بورس می شود.

طرح بورس نفت ایران برای اولین بار در برنامه توسعه پنج ساله 2000-2005 مطرح گردید. مطالعات بورس نفت از سال 1383 با مشارکت یک کنسرسیوم بین المللی شروع و تفاهم نامه راه اندازی این بورس در اردیبهشت 1383 امضا شد. در ژوئن سال 2004، محمد عاصمی پور مجری طرح بورس نفت ایران برای بازدید از بورس بین المللی نفت لندن به انگلستان سفر کرد و با برخی از معامله گران بورس لندن به مذاکره پرداخت. متعاقباً، گزارش توجیهی طرح راه اندازی بورس نفت ایران در 500 صفحه تقدیم وزیر اقتصاد شد تا برای راه اندازی بورس نفت ایران از طریق شورای بورس اقدام به کسب مجوز قانونی نماید.

طرح بورس نفت، گاز و پتروشیمی ایران در 20 تیرماه 1384 توسط شورای بورس، بر اساس ماده 95 قانون برنامه چهارم توسعه و ماده 95 برنامه سوم به تصویب رسید. شورای بورس مجوز قانونی بورس نفت، گاز و پتروشیمی را صادر و مقرر کرد وزارت نفت اقدامات لازم را برای راه اندازی و اجرای این بورس به انجام برساند. با موافقت شورای بورس با گشایش بورس نفت پروژه تاسیس بورس نفت، گاز و پتروشیمی ایران وارد مرحله عملیاتی شده است. بورس نفت، گاز و پتروشیمی ایران پس از دو بورس کالاهای کشاورزی و بورس فلزات سومین بورس کالایی کشور است.

پیش بینی میشود که بورس نفت، گاز و پتروشیمی ایران در فروردین 1385 شروع به کار نماید. تالار اصلی بورس نفت در جزیره کیش خواهد بود و برای راه اندازی تالار بورس در تهران و تشکیل بازار اطلاع رسانی بورس نفت ایران برنامه هایی در دست بررسی است. اکثر مبادلات این بورس از طریق اینترنت انجام خواهد گرفت و در آن علاوه بر نفت خام، محصولات پتروشیمی و محصولات نفت و گاز نیز فروخته خواهند شد. بخشی از معاملات این بورس کاغذی و بخشی دیگر فیزیکی خواهد بود. پیش بینی میشود که در نخستین مرحله، محصولات پتروشیمی و فرآورده های نفتی در این بورس معامله شوند. اما انتظار میرود که بورس نفت ایران ظرف دوره زمانی سه ساله کلیه معاملات بخش نفت از جمله سوپ کشورهای آسیای میانه در دریای خزر را در برگیرد. بنا بر مواضع اعلام شده دولت، هدف بورس نفت ایران آن است که ایران را به مرکز عمده مبادلات نفتی منطقه خاورمیانه تبدیل سازد.

در بورس نفت، گاز و پتروشیمی ایران قیمت گذاری و فروش نفت به یورو انجام خواهد گرفت. لذا، در صورت موفقیت بورس نفت ایران بازار جهانی نفت را از

انحصار دلار خارج خواهد ساخت. اکنون روزانه 5.5 میلیون دلار نفت در بازار جهانی خریداری میشود که تمام آنها توسط واحد پولی دلار انجام میگیرند. این مبادلات که ارزش آنها ماهانه نزدیک به 110 میلیارد دلار است عمدتاً در بورسهای لندن و نیویورک انجام می پذیرند.⁸⁹ از این 110 میلیارد دلار تقریباً یک سوم آن به کشورهای عضو اوپک باز میگردد. همانطور که در بخش های پیش گفته شد، از آنجا که حجم عمده مبادلات تجاری کشورهای اوپک با اتحادیه اروپا است، هرآنگاه که ارزش دلار در برابر یورو تنزل کند، سیستم قیمت گذاری و فروش نفت به دلار به زیان اکثر کشورهای اوپک عمل خواهد کرد زیرا موجب افت قدرت خرید درآمد صادرات نفتی آنها خواهد شد. کشورهایمانند روسیه نیز در موقعیت مشابهی قرار دارند. در چنین شرایطی، باتوجه به قدرت گرفتن یورو در برابر دلار، انتظار میرود که بورس نفت ایران مورد توجه کشورهای صادرکننده نفت به ویژه کشورهای عضو اوپک قرار گیرد.

از سوی دیگر، بورس نفت ایران با انجام مبادلات پایاپای میتواند مورد توجه کشورهای درحال رشد و توسعه نیافته نیز واقع شود. بسیاری از این کشورها ذخیره ارزی به ویژه دلار کافی ندارند. بورس نفت ایران به آنها اجازه خواهد داد تا با استفاده از تسهیلات کامپیوتری، نظیر «swap» و سایر قراردادهای مشابه، به انجام مبادلات پایاپای بپردازند. با استفاده از این امکانات کشورهای در حال رشد میتوانند کالاهای خود را مستقیماً با نفت معاوضه کنند و به این ترتیب هزینه تبدیل ارز و ریسکهای ناشی از نوسانات ارزی را به حداقل برسانند و درآمد ارزی محدود خود را صرف امور دیگر نمایند. ونزوئلا از جمله کشورهایمانند است که در این زمینه فعال بوده و تا کنون متجاوز از 13 قرارداد معامله پایاپای نفت با کشورهای درحال رشد مانند کوبا منعقد نموده است.

از سال 2003 ایران بخشی از صادرات نفت خود را در بازار آسیا و اروپا به یورو بفروش رسانده، اما قیمت گذاری آن همچنان بر مبنای دلار بوده است. همانطور که در بخش های پیش گفته شد، یکی از موانعی که بر سر راه فروش نفت به یورو قرار دارد، نبود یک شاخص قیمت یا به اصلاح بازار نفت «marker» یورو میباشد. در حال حاضر سه شاخص نفت در سطح جهان وجود دارد که هر سه به دلار میباشند (شاخص تگزاس غربی، برنت نورژ و شاخص

⁸⁹ این ارقام مربوط به سال گذشته است که قیمت هر بشکه نفت خام بین 30 تا 35 دلار بود.

نفت خام دبي).⁹⁰ با آغاز کار بورس نفت ایران اولین شاخص قیمت نفت به یورو آغاز به کار خواهد کرد. در صورت موفقیت، بورس نفت ایران با بورس های نفت نایمکس نیویورک⁹¹ و بورس لندن⁹² به رقابت خواهد پرداخت که هر دو متعلق به یک کنسرسیوم آمریکایی میباشند و فعالیت های خود را به دلار انجام میدهند.⁹³

همچنین، با توجه به موفقیت یورو و برنامه گسترش اتحادیه اروپا، انتظار میرود که بورس نفت ایران مورد توجه اتحادیه اروپا نیز واقع شود. زیرا در صورت موفقیت آمیز بودن چنین بورسی میتواند یورو را در بازار جهانی نفت به جریان اندازد، موقعیت آن را به عنوان ارز جایگزین برای خرید و فروش نفت تحکیم کند و آنرا در شرایطی قرار دهد که بتواند در ایفای نقش ارز ذخیره جهان با دلار سهمیم شود.

علاوه بر موارد فوق، بورس نفت ایران میتواند نقش مثبتی در شفاف سازی و اصلاح ساختار اقتصادی و تجاری ایران ایفا نماید. زیرا بخش های متعددی از اقتصاد نظیر بخش های مالی، بانکی، بیمه، گمرکی، بازرگانی، حمل و نقل، فناوری اطلاعات، اجرایی، قانونگذاری و صنعتی کشور از آن تأثیر خواهند پذیرفت. بورس نفت ایران ضعف این بخش ها را آشکار ساخته، پروسه اصلاح آنها را تسریع خواهد نمود.

در حال حاضر، در بازار نفت ایران برای انجام هرگونه معامله ای میباید دهها مرحله بوروکراتیک طی شود، صدها نفر مدیر و کارمند درگیر این فرآیند اداری طولانی هستند و کلیه مذاکرات در پشت درهای بسته و در محیطی غیر شفاف صورت می گیرد. این پروسه نه تنها هزینه زا و وقت بر است بلکه موجب انحصاری شدن اطلاعات، عدم شفافیت بازار و رشد فساد اقتصادی و رانت خواری میشود. بورس نفت می تواند باعث شفافیت بازار نفت شده و بر تمام فعل و

⁹⁰ West Texas Intermediate Crude (WTI), Norway Brent Crude, UAE Dubai Crude

⁹¹ New York Mercantile Exchange (NYMEX)

⁹² International Petroleum Exchange (IPE)

⁹³ بورس نفت لندن در سال 2001 توسط یک کنسرسیوم، متشکل از سه شرکت Goldman Sachs, Morgan Stanley و BP خریداری شد.

انفعالات صنعت نفت نظارت گسترده و عمومی را حاکم سازد. وقتی شرکت‌های مختلف نفتی و پتروشیمی، فرآورده‌های تولیدی خود را از طریق بورس عرضه کنند و خریداران نیز تنها از طریق بورس اقدام به خرید محصولات ارائه شده نمایند، آنگاه کلیه معاملات نفت در پیش چشم ناظران بازار، رسانه‌های عمومی و مردم صورت خواهد گرفت.

علاوه بر این، تأسیس بورس نفت میتواند گامی بزرگ در جهت خصوصی‌سازی بخش مهمی از بدنه دولت باشد. با راه‌اندازی بورس نفت ایران، دایره خریداران محصولات مختلف نفتی گسترده شده، شرکت‌های مختلف می‌توانند وارد چرخه تجارت نفت شوند. به این ترتیب، بورس نفت میتواند انحصار دولت برانجام معاملات و خرید و فروش محصولات نفت را تا حد زیادی از بین ببرد و انحصار عرضه و تقاضا را از دست نهادها و شرکت‌های وابسته خارج سازد. در اینصورت، سرمایه‌گذاران ایرانی برای اولین بار خواهند توانست وارد بازار نفت شوند.

همچنین، با وارد شدن بورس نفت به فرآیند تجارت بین‌المللی، با توجه به رقابت شدیدی که در تولید و عرضه فرآورده‌های نفتی، گاز و پتروشیمی وجود دارد، شرکت‌های ایرانی مجبور به اصلاح فرآیندهای تولید، بهبود سیستم مدیریت و کاهش هزینه‌های اضافی خود خواهند شد تا بتوانند در رقابت آزادانه با سایر شرکتها، امکان حضور فعالانه در بازار بورس را داشته باشند. این تحول به سایر بخشها گسترش خواهد یافت و به آماده‌سازی کشور برای ورود به فرآیند تجارت جهانی کمک شایان توجهی خواهد کرد.

تشکیل بورس نفت، نقاط ضعف سیستم‌های بانکی، بیمه، گمرکی، مالی و اداری کشور را در بخش‌های گوناگون آشکار و مشخص کرده، آنها را وادار به اصلاح سیستم‌های خود خواهد کرد. همچنین، این امر موجب خواهد شد تا صنعت نفت و دولت به سیستم‌های حمل و نقل و ذخیره‌سازی و افزایش توان ملی در بخش انرژی و تقویت بازار معاملات تجهیزات صنعت نفت بیشتر توجه نمایند.

یکی از اهداف اصلی بورس نفت کاهش ریسک‌های معاملات نفتی است. قیمت نفت تحت تأثیر عوامل بسیاری دارای بی‌ثباتی است. این امر، با توجه به سهم عمده صادرات نفت در درآمد دولت، مدیریت اقتصادی کشور را دشوار می‌سازد. برای مقابله با این مشکل، بازارهای بورس معاملات آتی نفت، با استفاده از ابزارهای مشتقه (derivatives)، ریسک قیمت را پوشش می‌دهند. تأسیس بورس

نفت به کشور اجازه خواهد داد تا ریسک ناشی از نوسان های قیمت نفت و ریسک های تجاری را به حداقل برساند، قیمت محصولات صنعت نفت را براساس سازوکار بازار منطقی تر سازد، از ظرفیت کشور برای تجارت نفت آسیای مرکزی و خزر استفاده نماید و با تشکیل یک بازار منطقه ای انرژی، ایجاد قیمت پایه منطقه خلیج فارس و حتی اوپک به رقابت با قیمت های پایه برنت دریای شمال و تگزاس غربی بپردازد و بر قیمت های جهانی نفت تأثیر بگذارد.

بورس نفت ایران، در صورت موفقیت، ورود کشور به بازار های بین المللی، از جمله پیوستن ایران به سازمان تجارت جهانی را تسهیل خواهد کرد، جذب سرمایه گذاری خارجی و دستیابی به تکنولوژی پیشرفته صنعت نفت را آسانتر خواهد ساخت، در زمینه فرآورده های نفتی و گاز کشور را از ارزش افزوده بیشتری برخوردار خواهد کرد، موجب افزایش درآمدهای نفتی و غیرنفتی کشور خواهد شد، اشتغال زایی صنعت نفت و کل اقتصاد کشور را افزایش خواهد داد و در نهایت موجب افزایش تولید ناخالص ملی خواهد شد.

بر اساس نظریه «جنگ های پترودلار»، بورس نفت ایران با قیمت گذاری و انجام مبادلات نفت به یورو، بازار بین المللی نفت را از انحصار دلار خارج ساخته، موقعیت دلار به عنوان ارز ذخیره جهان را به خطر خواهد انداخت. بر اساس این نظریه، در صورت موفقیت بورس نفت ایران، آمریکا اقدام به حمله نظامی به ایران خواهد نمود تا از فروپاشی موقعیت دلار به عنوان ارز انحصاری بازار نفت و ارز ذخیره جهان جلوگیری نماید. زیرا در صورت افول موقعیت انحصاری دلار، حفظ هژمونی اقتصادی و نظامی آمریکا برای این کشور میسر نخواهد بود (برای توضیحات بیشتر به بخش های اول و دوم مراجعه نمایید). اما همانطور که در بخش سوم نشان داده شد، این نظریه در عین آنکه پایه در برخی از واقعیت های اقتصادی دارد، در مجموع مبالغه آمیز است. این بدین معنی نیست که موقعیت انحصاری دلار فاقد اهمیت استراتژیک برای آمریکا است. اما همانطور که در بخش پیش نشان داده شد، این معادله بسیار بغرنجتر از آن است که نظریه «جنگ های پترودلار» متصور می باشد.

همچنین باید توجه داشت که وجود رقابت بین ارزها و مناطق اقتصادی بدین معنی نیست که اردوگاه های مربوطه میتوانند نسبت به سرنوشت یکدیگر بی تفاوت باشند. برای مثال، اتحادیه اروپا، علی رغم رقابت سنگین با آمریکا، از جمله رقابت بین دلار و یورو، نسبت به پیامدهای منفی تضعیف دلار کاملاً واقف و هشیار است. کشورهای صادرکننده نفت نیز نمیتوانند نسبت به سرنوشت دلار بی

تفاوت باشند. زیرا بحران دلار در فرصت کوتاهی به اقتصاد جهانی سرایت کرده، اقتصاد کشورهای صادرکننده نفت را نیز در کام خود فروخواهد برد.

تا آنجا که به بورس نفت ایران مربوط میشود، همکاری اتحادیه اروپا با آمریکا بر سر مسئله بحران هسته ای ایران و یکپارچه شدن مواضع آن با آمریکا حاکی از آن است که از دید اتحادیه اروپا در برخورد با ایران ملاحظاتی به مراتب مهمتر از رقابت یورو و دلار مطرح است، مانند امنیت عرضه نفت و امکان دستیابی ایران به سلاح هسته ای.⁹⁴

در مجموع، در شرایط کنونی سرنوشت بورس نفت ایران و امنیت ملی کشور بیش از آنکه در خطر رویارویی دلار و یورو باشد، توسط ناهنجاری ساختار اقتصادی کشور و سیاست های نسنجیده در زمینه مدیریت داخلی و سیاست خارجی کشور تهدید میشود.

ورود به بورس کالای نفت، گاز و پتروشیمی برای ایران با چالش ها و مشکلات قابل توجهی همراه خواهد بود که بیشتر آنها ناشی از آماده نبودن ساختارهای اقتصادی، حقوقی و اداری کشور برای ورود به عرصه تجارت جهانی میباشد.⁹⁵ در شرایط حاضر، فقدان و ناهنجاری ساختارهای مالی، بانکی، بیمه، گمرکی و تجاری کشور، فقدان قوانین و مقررات مناسب، از جمله نبود قوانین مالیاتی مناسب، سلطه بخش دولتی بر اقتصاد کشور و دولتی بودن مدیریت اقتصادی، فقدان فضای رقابتی در اقتصاد کشور، از جمله در زمینه تولید نفت، گاز و پتروشیمی، نبود جو مناسب برای فعالیت بخش خصوصی، بخصوص جذب سرمایه گذاری خارجی، کمبود نیروی انسانی متخصص، عدم دستیابی به تکنولوژی پیشرفته، ضعف ساختار تجارت الکترونیک، عدم وجود زیرساختهای اقتصادی، فنی و حقوقی لازم، نبود پوشش های بیمه ای، مشکلات مربوط به استفاده از کارتهای اعتباری جهانی در سیستم تجاری و بانکی کشور، رونق روش های سنتی تجارت، عدم عضویت ایران در سازمان تجارت جهانی، تحریم های

⁹⁴ برای بررسی این موارد به مقاله های نویسنده با عناوین «بحران هسته ای ایران: گزینه ها، فرصت ها و هزینه ها» در سایت «www.hadizamani.com» مراجعه فرمائید.

⁹⁵ برای بررسی این موارد به کتاب «دموکراسی و توسعه اقتصادی پایدار» از این نویسنده، چاپ انتشارات ارزان، سوئد، 2004 و همچنین مقالات مربوطه نویسنده در سایت «www.hadizamani.com» مراجعه فرمائید.

اقتصادی آمریکا، موانع گسترش همکاری‌های بین‌المللی و در کل موقعیت نامناسب ایران در اقتصاد جهانی از جمله مواردی هستند که موفقیت بورس نفت ایران را تهدید میکنند. برای موفقیت بورس نفت ایران، این تنها وزارت نفت نیست که میبایست آمادگی تجارت بین‌المللی را داشته باشد، بلکه سایر نهادها و دستگاه‌های اقتصادی، حقوقی و اداری کشور نیز می‌باید با تجارت جهانی هماهنگ باشند. در غیر این صورت طرح بورس نفت ایران با شکست مواجه خواهد گردید.

تشکیل بورس نفت ایران با چالش‌های فنی دیگری نیز مواجه است که میبایست به آنها توجه نمود. در بورس نفت انواع نفت خام میبایست بدون محدودیت مقصد عرضه شود. عرضه صرف نفت ایران در این بورس با مشکلاتی همراه است، از جمله اینکه نفت خام ایران با محدودیت مقصد مواجه است. همچنین تولید نفت در بورس نفت نباید تحت کنترل باشد، درحالی‌که تولید نفت ایران تابع تصمیمات اوپک و نظام کنترلی آن است. بعلاوه، تمام بورس‌های نفتی دنیا مثل بورس نفت نیویورک، لندن، سنگاپور و توکیو در کشورهای مصرف‌کننده نفت واقع شده‌اند. تاسیس بورس نفت در ایران به ویژه دشوار خواهد بود زیرا مصرف‌کنندگان ممکن است نپذیرند که معاملات نفتی را در منطقه کشور‌های تولیدکننده نفت، به ویژه در ایران انجام دهند. به این موارد میبایست مشکلات ناشی از قیمت‌گذاری و فروش نفت به یورو را نیز اضافه نمود که در بخش سوم به آنها اشاره شد. بعلاوه، عده‌ای از کارشناسان نگرانند که تشکیل بورس نفت ایران با تضعیف بازارهای فیزیکی نفت و تقویت بازارهای کاغذی موجب تضعیف موقعیت اوپک گردد. در بورس نفت قیمت‌گذاری نفت خام به بازار و اگذار شده و کشورهای تولیدکننده نفت کنترلی بر قیمت‌ها نخواهند داشت. این کارشناسان نگرانند در شرایط فعلی که اوپک قدرت تعیین قیمت و کنترل بازار را در اختیار دارد شاید طرح تشکیل بورس نفت ایران به نفع تولیدکنندگان نفت نباشد، زیرا معلوم نیست که شرایط بازار در سال‌های آینده چگونه باشد.

بالاخره، تاسیس بورس نفت در ایران با موانع و محدودیت‌های شرعی نیز مواجه است. همانطور که در بالا گفته شد، بورس نفت در حقیقت یک بازار مالی آتی است. یکی از اهداف اصلی بورس نفت کاهش ریسک‌های معاملات نفتی است. بازارهای بورس معاملات آتی نفت، با استفاده از ابزارهای مشتقه (derivatives)، ریسک قیمت را پوشش می‌دهند. اما بر اساس مطالعات انجام شده توسط کارشناسان ایران، مکانیسم بورس معاملات آتی نفت اساساً با موازین

فقهی جمهوری اسلامی مغایر است.⁹⁶ به عبارت دقیقتر، بورس نفت ایران اساساً نمیتواند یک بورس معاملات آتی باشد و بر پایه متداول شبیه بورسهای انگلیس و آمریکا طراحی و ایجاد شود. لذا، تأسیس بورس نفت در ایران در چارچوب کنونی مستلزم تغییر ساختار و کارکرد متداول این بورس خواهد بود تا آنرا با موازین فقهی جمهوری اسلامی ایران سازگار سازد. اما انجام این تغییرات و پیدایش تفاوت های پایه ای بین بورس نفت ایران و بورس های بین المللی نفت نظیر بورس های نفت نیویورک و لندن ممکن است شانس موفقیت بورس نفت ایران را تضعیف نماید.

در مجموع، تشکیل بورس نفت ایران پیچیده است و موفقیت آن مستلزم دسترسی به فناوری و سرمایه خارجی و بیش از هر چیز وجود جو بین المللی مناسب است. همانطور که آدام سیمنسکی، کارشناس بانک هلند در لندن تأکید میکند، بورس های لندن و نایمکس موفق هستند زیرا خریداران و فروشندگان متعددی در آن فعال میباشند.⁹⁷ بورس نفت ایران در صورتیکه نتواند فروشندگان و خریداران متعددی جذب نماید احتمالاً شکست خواهد خورد.

ایران در منطقه نفت خیز خلیج فارس، آسیای مرکزی و خزر از جایگاه استراتژیک بالایی برخوردار است. بورس نفت یک پروژه ملی است که میتواند موقعیت ژئواستراتژیک ایران در منطقه و جهان را تحکیم و تقویت نماید. اما انجام این امر بر پایه یک سیاست خارجی بحران زا تقریباً غیر ممکن خواهد بود. موفقیت بورس نفت ایران بیش از هر چیز مستلزم اصلاح و شفاف سازی ساختار اقتصادی و حکومتی کشور و عقلانی کردن سیاست خارجی آن است.

⁹⁶ برای بررسی این مطلب به مقاله «امکان سنجی فقهی تأسیس بورس نفت در جمهوری اسلامی ایران» نوشته حجت الله غنیمی فرد و محمد آرام بنیار، در سایت دانشگاه امام صادق مراجعه فرمائید.

⁹⁷ Terry Macalister, *Iran Takes on West's Control of Oil Trading*, The Guardian 16 June 2004

منابع

Bilson J. and. Marston R, *Exchange Rate Theory and Practice*, Chicago Press, 1984

David Spiro, *The Hidden Hand of American Hegemony: Petrodollar Recycling and International Markets*, Cornell University Press, 1999

Emmanuel Todd, *After the Empire: The Breakdown of the American Order*, Columbia University Press, 2004

Engdahl, F. William, *A New American Century: Iraq and the Hidden Euro-Dollar War*,
www.currentconcerns.ch/archive/2003/04/20030409.php

Engdahl, F. William, *The Century of War: Anglo-American Oil Politics and the New World Order*, Pluto Press, 2004

Eric Chaney, *A Weaker Euro is Critical for the Recovery*, Morgan Stanley Global Economic Forum, 1st September 2003

Hazel Henderson, *Iraq, the Dollar and the Euro*, Inter Press Services, April 2003

Klare, Michael, *Resource Wars: The Landscape of Global Conflict*, Owl Books, 2002

Klare, Michael, *Blood and Oil: The Dangers and Consequences of America's Growing Petroleum Dependency*, Metropolitan Books, 2004

Massood Sami, M. Rajamanickam, A. Thirunavukkarasu, *Euro Pricing of Crude Oil: An OPEC's Perspective*, Preliminary Draft

Paul Krugman, The International Role of the Dollar: Theory and Practice, in J. Bilson and R. Marston, *Exchange Rate Theory and Practice*, Chicago Press, 1984

Peter Dale Scott, Bush Deep Reason for War on Iraq: oil, Petrodollar and the OPEC Euro” University of California, Berkley March 2003

Robert Looney, *From Petrodollar to Petroeuro: Are the Dollar's Days as an International Reserve Currency Drawing to an End?*, Strategic Insight, Centre of Contemporary Conflict, Nov. 2003

William Clark, *The Real Reason for the Upcoming war with Iraq: A Macroeconomic and Geostrategic Analysis of the Unspoken Truth*, Independent Media Centre, April 2003

William Clark, *Petrodollar Warfare: Oil, Iraq and the Future of the Dollar*, New Society Publisher, June 2005.

هادی زمانی، دموکراسی و توسعه اقتصادی پایدار، انتشارات ارزان، سوئد، 2004

هادی زمانی، ایران: فرصت ها و چالش های جهانی شدن، انتشارات بال، تهران، 1384

هادی زمانی، «بحران هسته ای ایران: گزینه ها، فرصت ها و هزینه ها»،
www.hadizamani.com

فصل چهارم

دور تسلسل باطل نفت، خاورمیانه، ایران

درآمد

اکنون مجموعه ای از ریسک های ژئوپلتیک در خاورمیانه و ضعف ساختاری کشورهای این منطقه در جذب و اجرای سرمایه گذاری عظیمی که برای تامین رشد فزاینده تقاضای نفت لازم می باشد، ثبات بازار نفت و چشم انداز اقتصاد جهانی را تهدید می کنند. مجموعه این ریسک ها می تواند موجب پیدایش دور تسلسل باطلی شود که دارای پیامدهای تورمی و رکودی بسیار شدید برای کل اقتصاد جهان می باشد. کنترل و خنثی سازی این چرخه باطل توسط مجموعه ای از اقدامات امنیتی و اصلاحات اقتصادی و سیاسی به احتمال قوی محور سیاست خارجی غرب طی دهه آینده خواهد بود. این استراتژی در صورت خطای محاسبه از سوی غرب و کشورهای خاورمیانه و ناتوانی کشورهای این منطقه در انجام به موقع اصلاحات سیاسی و اقتصادی می تواند به یک مقابله نظامی گسترده در خاورمیانه فرا رود. در چنین شرایطی ایجاد سازمانی، بر پایه الگوی هلسنکی، برای حفظ و ارتقا ثبات و امنیت خاور میانه می تواند چارچوب مناسبی را برای خنثی کردن ریسک های ژئوپلتیک در منطقه، پیشبرد برنامه اصلاحات خاورمیانه، مبارزه با تروریسم و منع گسترش سلاح های کشتار جمعی فراهم آورد. ایران از معدود کشورهای منطقه است که به دلیل مختصات جمعیتی و اقتصادی می تواند در این فرایند نقش مثبتی ایفا نماید و آنرا به فرصتی برای توسعه اقتصادی و سیاسی کشور مبدل کند. اما این امر مستلزم اصلاح ساختار اقتصادی و سیاسی به ویژه اصلاح سیاست خارجی کشور است تا ایران را از رویارویی با غرب خارج سازد. در غیر این صورت ممکن است ایران در کانون تند بادی قرار گیرد که می تواند پیامدهای خطیر و ناشناخته ای برای اقتصاد و امنیت ملی کشور به همراه داشته باشد.

افزایش قیمت

طی سال جاری قیمت نفت خام نزدیک به دو برابر شده و به مرز بشکه ای 70 دلار رسیده است (نمودار 1- الف را ملاحظه کنید). برخی از کارشناسان نفت معتقدند که افزایش کنونی قیمت نفت به دلیل عوامل ساختاری عرضه و تقاضا نبوده، بلکه ناشی از شرایط ذهنی بازار و نگرانی نسبت به عوامل سیاسی میباشد و به محض رفع این نگرانی ها به روند طبیعی و بلند مدت خود باز خواهد گشت. میانگین قیمت نفت جهان در یک افق بسیار بلند مدت (1869-2004) نزدیک به بشکه ای 20 دلار (به قیمت ثابت سال 2004) و در یک مقطع کوتاهتر و معاصر نزدیک به بشکه ای 30 دلار است (نمودار 1- ب را ملاحظه کنید). این عده از کارشناسان برآنند که پس از رفع مشکلات و نگرانی های کنونی قیمت نفت احتمالاً به سطح بشکه ای 35 دلار باز خواهد گشت (نمودار 1- ج را ملاحظه کنید).

از سوی دیگر، برخی دیگر از کارشناسان نفت معتقدند که بازار نفت اکنون وارد مرحله جدیدی شده است که در آن علت پایه ای افزایش قیمت نفت رشد فزاینده تقاضا و سرعت بالایی تحلیل و فرسایش میدان های نفت میباشد. برخلاف دوره 1970 که افزایش قیمت نفت به دلیل کنترل و کاهش عामدانه سطح تولید بود. براساس این نظریه طی چند دهه آینده جهان شاهد رشد فزاینده قیمت نفت خواهد بود.

رشد تقاضا

بر اساس پیش بینی آژانس اطلاعات انرژی، طی 20 سال آینده سطح تقاضای جهان برای نفت خام از 86 میلیون بشکه در روز در سال 2004 به 120 میلیون بشکه در روز در سال 2025 افزایش خواهد یافت (نمودار 2 را ملاحظه کنید). پیش بینی اوپک کمی محافظه کارانه تر از پیش بینی آژانس اطلاعات انرژی است. برای مثال پیش بینی اوپک برای سطح تقاضا در سال 2025 برابر 114 میلیون بشکه در روز میباشد که در مقایسه با پیش بینی آژانس اطلاعات انرژی 5 درصد پایین تر است⁹⁸. اما به لحاظ ملاحظات استراتژیک هر دو پیش بینی دارای چشم انداز مشابهی میباشد.

⁹⁸ Oil Outlook to 2025, OPEC 2004:

طبق پیش بینی آژانس اطلاعات انرژی متجاوز از 38% افزایش تقاضای نفت جهان در دوره زمانی مورد مطالعه مربوط به افزایش تقاضا در کشورهای آمریکا و چین میباشد (به ترتیب 20% و 18%). اما علی رغم سهم بالای آمریکا، در مجموع، سهم عمده این افزایش به دلیل رشد سریع تقاضا در کشورهای در حال رشد است. به عبارت دقیقتر، نزدیک به 65% کل افزایش تقاضای جهان برای نفت مربوط به افزایش تقاضا در کشورهای در حال رشد میباشد. در این میان چین و هندوستان با نرخ های رشد 4.2% و 4.1% در سال دارای سریعترین نرخ رشد تقاضا برای نفت خواهند بود. در کل، طی 20 سال آینده، تقاضای جهان برای نفت خام بطور متوسط به میزان 2% در سال افزایش خواهد یافت.

در سال 2025 آمریکا همچنان بزرگترین مصرف کننده نفت خواهد بود. اما سهم آن از 25% در سال 2001 به 23% در سال 2025 کاهش خواهد یافت. از سوی دیگر، سهم چین از 6% در سال 2001 به 11% در سال 2025 افزایش خواهد یافت (نمودار 2 را ملاحظه کنید). شایان توجه است که سهم اروپای غربی و ژاپن در کل تقاضا از 25% در سال 2001 به 18% در سال 2025 تنزل خواهد کرد. در حالیکه سهم کل کشورهای در حال رشد از 32% در سال 2001 به حدود 50% در سال 2025 افزایش خواهد یافت.

افزایش وابستگی به خاورمیانه

در حال حاضر 61 درصد کل ذخائر اثبات شده نفت جهان در خاورمیانه قرار دارد و متجاوز از 42 درصد کل واردات نفت جهان توسط منطقه خاورمیانه تامین میشود (نمودار 3 را ملاحظه کنید).

غالب برآوردها حاکی از آن است که با فرسوده شدن میدان های نفت در اروپا و پاره ای دیگر از مناطق، سهم خاورمیانه در تامین تقاضای جهان به سرعت رو به افزایش است. طبق برآوردهای آژانس اطلاعات انرژی، سهم خاورمیانه در کل

میلیون بشکه در روز

2025	2020	2015	2010	
120.9	110.3	100.5	91.4	آژانس اطلاعات انرژی
114.6	105.8	97.1	88.7	اوپک

ظرفیت تولید جهان از 26% در سال 2001 به 32% در سال 2025 افزایش خواهد یافت (نمودار 3). براساس این برآوردها تا سال 2025 متجاوز از 41% از کل افزایش تقاضای جهان برای نفت توسط خاورمیانه تامین خواهد شد.

کشف ذخائر جدید در منطقه خاورمیانه با سرعت رو به افزایش است. طی دو دهه 1983 - 2003 ذخائر اثبات شده نفت در خاورمیانه 1.8 برابر شد، یعنی از 397 بیلیون بشکه در سال 1983 به 727 بیلیون بشکه در سال 2003 افزایش یافت. این امر، همراه با هزینه تولید بسیار پایین میدانهای نفت خاورمیانه و متقابلاً هزینه تولید بالایی سایر میدانها و همچنین رشد سریع تقاضا برای نفت، موجب خواهد شد تا وابستگی جهان به نفت خاورمیانه به نحو بیسابقه ای افزایش یابد.

ریسک های استراتژیک

چشم انداز بازار جهانی نفت متأثر از ریسک های متعددی است که از آن میان پنج ریسک زیر دارای اهمیت استراتژیک میباشند:

- نا اطمینانی پیرامون سطح واقعی منابع موجود نفت
- نا اطمینانی ناشی از سیر تحولات تکنولوژی
- نوسانات اقتصادی و نا اطمینانی نسبت به چشم انداز اقتصاد جهانی
- ریسک های ژئوپلیتیک و نا اطمینانی نسبت به امنیت و ثبات کشورهای صادرکننده نفت
- نا اطمینانی نسبت به سطح ظرفیت تولید نفت و تحقق سرمایه گذاری لازم در این بخش

ریسک های فوق، از طریق تاثیرگذاری بر عوامل تعیین کننده عرضه و تقاضا، دارای تاثیر تعیین کننده ای بر سیر تحولات بازار نفت میباشند.

نا اطمینانی نسبت به سطح منابع

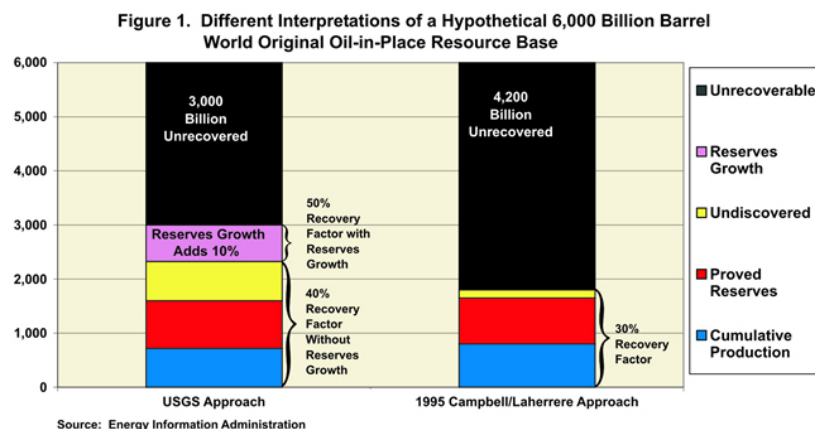
طبق برآوردهای موجود، ذخائر اثبات شده نفت جهان نزدیک به 1200 بلیون بشکه است که به آن میبایست 620 بلیون بشکه ذخائر اکتشاف نشده⁹⁹ را نیز اضافه نمود (نمودار 3 را ملاحظه کنید). بر اساس ارزیابی زمین شناسی ایالات متحده آمریکا (USGS¹⁰⁰)، به فرض آنکه ضریب بازیابی 40% و نرخ رشد ذخائر 50% باشند، میزان فرضی کل منابع نفت جهان بالغ بر 6000 بلیون بشکه میباشد که 3000 بلیون بشکه آن غیر قابل بازیابی است¹⁰¹.

این تخمین ها دارای حاشیه خطای قابل توجهی میباشند و به عوامل و مفروضات متعددی بستگی دارند، مانند ضریب بازیابی، نرخ رشد ذخائر، سرعت تکامل و افت میدان های نفت¹⁰²، هزینه اکتشاف و تولید و بالاخره سرعت و چگونگی

⁹⁹ Undiscovered

¹⁰⁰ US Geological Survey

¹⁰¹ Source: US Energy Administration. Also: John Wood, Gary Long and David Morehouse, Long Term World Oil Supply Scenarios (see Figure 1 below)



¹⁰² Rate of maturity and decline of oil fields

تحولات تکنولوژی. افزون بر این، در شرایط موجود اعلام کشف ذخائر جدید نفت و مبالغه در تخمین سطح ذخائر موجود و کشف شده به یک بازی و ابزار سیاسی جهت کسب اهمیت استراتژیک تبدیل شده است که نااطمینانی در مورد سطح ذخایر نفت را تشدید میکند. بعد از سقوط حکومت پهلوی و جنگ ایران و عراق، رقابت جدیدی برای کسب اهمیت استراتژیک در بازار نفت بین کشورهای منطقه آغاز گردید. طی این مدت کشورهای ایران، عراق، عربستان سعودی، کویت و سایر کشورهای منطقه کشف ذخایر بسیار بزرگی را اعلام کرده اند که سطح ذخائر موجود آنها را به میزان قابل توجهی افزایش میدهد. برای مثال، ظرف دو دهه (1983-2003) ذخائر اثبات شده خاورمیانه نزدیک به دو برابر شده است (نمودار 3 را ملاحظه کنید). اما در مورد ذخایر جدید این کشورها اطلاعات موثقی در دست نیست تا بتوان صحت این ادعاها را به دقت ارزیابی نمود. آژانس بین المللی انرژی (IEA)، آژانس اطلاعات انرژی (EIA)، اوپک و سازمان زمین شناسی آمریکا (USGS) نیز تا به حال سطح ذخائر موجود و اثبات شده در تک تک این کشورها را مورد ارزیابی مجدد و دقیق قرار نداده اند. در مجموع، نااطمینانی قابل توجهی پیرامون سطح واقعی منابع نفتی جهان وجود دارد.

نااطمینانی ناشی از سیر تحولات تکنولوژی

تحولات تکنولوژی، با دگرگون کردن عرضه و تقاضای نفت، از کانالهای متعددی بر سیر تحولات بازار نفت تاثیر میگذارند. برای مثال، طی دو دهه اخیر پیشرفت های تکنولوژیک در زمینه های حفاری، تصویرنگاری زیر زمینی¹⁰³ و تولید فراساحلی موجب تحولات گسترده ای در صنعت نفت گردیده است. در اثر این پیشرفت ها ضریب موفقیت در فعالیت های اکتشافی افزایش یافته، هزینه اکتشاف و تولید کاهش یافته و ذخائر جدید بزرگی به ویژه در آبهای عمیق کشف شده اند. در زمینه عرضه، پیشرفت در فناوری تبدیل گاز به مایع، کشف جانشین های مناسب برای نفت و سوخت های کربنی و تکامل و توسعه منابع انرژی غیرنفتی دارای تاثیرات بنیادین و بلند مدت بر بازار نفت خواهند بود.

از سوی دیگر، تحولات تکنولوژیک در ذخیره سازی انرژی، حفظ انرژی، صرفه جویی در مصرف انرژی و پیدایش و تکامل تکنولوژی های متکی بر سوخت

¹⁰³ Sub-surface imaging (3D and 4D).

غیر هیدروکربن، با متحول کردن تقاضا برای نفت، بطور بنیادین بازار نفت را دگرگون خواهند ساخت¹⁰⁴. طبق برآوردهای سازمان اوپک، در سال 2001 نزدیک به 47% کل تقاضای نفت جهان متعلق به بخش حمل و نقل بود¹⁰⁵. تحولات تکنولوژیک در این بخش، به ویژه پیدایش و تکامل موتورهای متکی به سوخت غیر نفتی تقاضا برای نفت را دگرگون خواهد ساخت. بر اساس برآوردهای اوپک، اگر در کشورهای عضو سازمان همیاری و توسعه اقتصادی (OECD) نرخ رشد کارایی سوخت اتومبیل ها به میزان نیم درصد در سال افزایش یابد، تا سال 2020 مصرف نفت این کشورها به میزان 40 درصد کاهش خواهد یافت¹⁰⁶. نزدیک به 21 درصد کل تولید نفت جهان توسط بخش صنایع و نزدیک به 14 درصد آن توسط خانوارها و بخش های تجاری و کشاورزی مصرف میشود. مجدداً، تحولات فنآوری در الگو و راندمان مصرف و تولید این بخش ها، روند بلند مدت تقاضا برای نفت را دگرگون خواهد ساخت. تحولات تکنولوژیک در صنعت تولید و انتقال برق، برای مثال افزایش راندمان توربین های گازی، گسترش تولید انرژی خورشیدی، هیدرولیک، بادی و هسته ای و همچنین افزایش کارایی شیوه های انتقال و توزیع برق نیز دارای اهمیت پایه ای است.

تحولات تکنولوژی در هر دو عرصه تقاضا و عرضه با سرعت به پیش میرود. اما در شرایط حاضر، مسیر و سرعت این تحولات به دقت قابل پیش بینی نیست.

نا اطمینانی نسبت به چشم انداز اقتصاد جهانی

تقاضا برای نفت به سطح مصرف سوخت و انرژی خانوارها، سطح مصرف سوخت و انرژی فعالیت های تولیدی و اقتصادی و سطح تقاضا برای سایر تولیدات اقتصادی که بطور مستقیم یا غیر مستقیم نیازمند سوخت و انرژی میباشند بستگی

¹⁰⁴ در واقع این عوامل تعیین کننده کشش بلند مدت عرضه و تقاضا (long term elasticity of supply and demand) میباشند.

¹⁰⁵ For a sectoral analysis of world oil demand see: "Oil Outlook to 2025", OPEC Review Paper, 2004

¹⁰⁶ OPEC Review Paper, 2004, Oil Outlook to 2025

دارد. رونق اقتصادی با افزایش درآمد و افزایش فعالیت و تولیدات اقتصادی موجب افزایش تقاضا برای نفت می‌گردد. از سوی دیگر، رکود اقتصادی موجب کاهش تقاضا برای نفت می‌شود. به این ترتیب چشم انداز بازار نفت تابع چشم انداز اقتصاد کلان است که خود متأثر از ریسک های بسیاری است.

بر اساس محاسبات آژانس اطلاعات انرژی، یک در صد تنزل در نرخ رشد تولید ناخالص جهان موجب خواهد شد تا نرخ رشد تقاضای جهان برای نفت هفت دهم در صد آهسته گردد. در پیش بینی های آژانس، این امر سبب خواهد شد تا تقاضای جهان برای نفت خام در سال 2025 نزدیک به 15% کمتر از سناریوی پایه باشد (نمودار 2 را ملاحظه کنید). بحران های اقتصادی ادواری غالباً موجب نوسانات شدیدتری در نرخ رشد اقتصادی میشوند و در صورت وقوع، تأثیر رکودی آنها بر بازار نفت میتواند به مراتب بیشتر از 15% باشد. از سوی دیگر، چنانچه اقتصاد جهانی یک در صد سریعتر از آنچه در سناریوی پایه پیش بینی شده است رشد کند، در آن صورت تقاضای جهان برای نفت خام در سال 2025 نزدیک به 15% بیشتر از رقم پیش بینی شده در سناریوی پایه خواهد بود. گرچه احتمال رشد سریع تر اقتصاد جهانی قوی نمیشود، اما نمیتوان آنرا نادیده گرفت.

ریسک های ژئوپلیتیک

ثبات سیاسی از عوامل پایه ای است که دارای تأثیرات مستقیم و غیر مستقیم گسترده ای بر بازار نفت میباشد. بی ثباتی سیاسی موجب رکود کل اقتصاد و در نتیجه کاهش تقاضا برای نفت می‌شود. از سوی دیگر، بی ثباتی سیاسی در مناطق نفت خیز میتواند با قطع جریان تولید و توزیع نفت موجب اختلال گسترده در بازار نفت و بروز بحران های اقتصادی گردد.

ثبات سیاسی در بسیاری از کشورهای تولید کننده نفت بسیار شکننده و نا مطمئن است. این امر در مورد کشورهای خاورمیانه بسیار نگران کننده میباشد. با توجه به اینکه متجاوز از 60 در صد ذخائر نفت جهان در منطقه خلیج فارس قرار دارد. ثبات سیاسی این منطقه، به ویژه امنیت چاه ها و مسیرهای حمل و نقل نفت آن دارای اهمیت حیاتی است. کشورهای حوزه دریای خزر، آفریقا و آمریکای جنوبی نیز از وضعیت بهتری برخوردار نمیشوند. بسیاری از کارشناسان معتقدند که با توجه به این شرایط، در آینده رشد تروریسم بین المللی امنیت تولید و حمل

ونقل انرژی را به نحوی جدی به خطر خواهد انداخت. خرابکاری لوله های نفت در نیجریه، اعتصابات کارگری در ونزوئلا، گسترش فساد در روسیه و ناآرامی های اجتماعی در ازبکستان و سایر کشورهای اتحاد جماهیر شوروی سابق، بحران های سیاسی و امنیتی در عراق، ایران و عربستان سعودی تنها چند نمونه از ریسک های ژئوپلیتیکی هستند که ثبات بازار نفت را تهدید میکنند.

نا اطمینانی نسبت به ظرفیت تولید

تامین تقاضای فزاینده برای نفت مستلزم سرمایه گذاری گسترده در تاسیسات و فعالیت های اکتشاف، استخراج، تولید، پالایش و توزیع نفت و بطور کلی سرمایه گذاری در ظرفیت تولید این صنعت است. اما میزان سرمایه گذاری در صنعت نفت، مانند هر صنعت دیگری، به سطح کنونی و چشم انداز نرخ سود سرمایه گذاری در آن صنعت بستگی دارد. کاهش نرخ سود مورد انتظار موجب کاهش سرمایه گذاری و افزایش آن موجب افزایش سطح سرمایه گذاری خواهد شد. نرخ سود سرمایه گذاری نیز به نوبه خود به هزینه تولید، سطح قیمت و سطح تقاضا برای نفت بستگی دارد.

افزایش تقاضا موجب افزایش قیمت و افزایش سودآوری سرمایه میگردد. اما افزایش نرخ سود سرمایه هنگامی موجب افزایش سرمایه گذاری میشود که افزایش تقاضا و قیمت نوسانی گذرا نباشد. نا اطمینانی نسبت به چشم انداز آتی اقتصاد جهانی یکی از عوامل مهمی است که بر سطح سرمایه گذاری بطور مستقیم و غیر مستقیم تأثیر میگذارد. بی ثباتی قیمت امر سرمایه گذاری را دشوار ساخته، میتواند موجب سرمایه گذاری بیش از حد و یا کمبود سرمایه گذاری در ظرفیت تولیدی صنعت نفت گردد. این امر در دور بعد موجب پیدایش و گسترش عدم تعادل در بازار و در نتیجه تشدید بحران میشود.

منطق فوق در مورد کلیه صنایع صدق میکند. اما صنعت نفت از یکسو بسیار سرمایه بر است و از سوی دیگر سرمایه گذاری در آن بسیار زمانبر میباشد. لذا در مورد صنعت نفت تأثیر سوء نوسانات اقتصادی و نا اطمینانی چشم انداز اقتصاد بر روی فعالیت سرمایه گذاری و کارکرد بهینه بازار بسیار شدید است.

سرمایه گذاری لازم

طبق محاسبات آژانس بین المللی انرژی (آبا) چنانچه قیمت نفت در سطح 40 تا 50 دلار باقی بماند، تا سال 2030 تقاضا برای نفت به میزان 60 در صد افزایش خواهد یافت. طبق برآوردهای آبا، تامین این افزایش تقاضا مستلزم 15 تریلیون دلار (سالانه 568 بلیون دلار) سرمایه گذاری در تاسیسات و زیرساختهای صنعت نفت است¹⁰⁷. طبق برآوردهای موجود، بازار جهانی سرمایه توانایی تامین این حجم از سرمایه گذاری را دارد، اما تنها در صورتی به این امر اقدام خواهد کرد که بازار نفت با ریسک های ژئوپلیتیک هنگفت و سیستماتیک مواجه نباشد. از سوی دیگر، تامین، جذب و انجام این حجم عظیم از سرمایه گذاری برای اغلب کشورها، به ویژه کشورهای در حال رشد، بسیار دشوار خواهد بود.

شرایط جدید

ریسک های استراتژیک ذکر شده همواره در بازار نفت مطرح بوده اند. اما طی دو دهه گذشته ریسک های ژئوپلیتیک و سرمایه گذاری اهمیت ویژه ای یافته اند. اکنون این دو ریسک چرخه باطلی¹⁰⁸ بوجود آورده اند که احتمالاً دارای تاثیر تعیین کننده ای بر سیر تحولات سیاسی منطقه خاورمیانه خواهد بود.

اکنون متجاوز از 80% ذخائر اثبات شده نفت جهان در مناطقی قرار دارد که در معرض ریسک های ژئوپلیتیک میباشند (نمودار 3 را ملاحظه کنید). با توجه به نا آرامی های بالفعل و بالقوه در منطقه خاورمیانه، حوزه دریای خزر، آفریقا، آمریکای جنوبی، آمریکای مرکزی و حتی روسیه، این نگرانی وجود دارد که بروز نا آرامی های سیاسی و تنش های منطقه ای منجر به اختلال های جدی در چرخه تولید و توزیع نفت گردد. علاوه بر احتمال توقف چرخه تولید، این نگرانی نیز مطرح است که ریسک های ژئوپلیتیک موجب شوند سرمایه گذاری در ظرفیت تولید صنعت نفت به میزانی که برای تامین رشد فزاینده تقاضا لازم میباشد انجام نپذیرد.

¹⁰⁷ IEA, World Energy Outlook 2004

¹⁰⁸ Vicious circle

رشد سریع سرمایه گذاری در ابعاد کلان علاوه بر امنیت و ثبات سیاسی، مستلزم وجود زیر ساخت‌های اقتصادی قوی، ساختار اقتصادی کارآمد، دستگاه حقوقی و اداری موثر و ساختار سیاسی شفاف و کارآمد است. نا هنجاری گسترده در ساختارهای اقتصادی و سیاسی کشورهای نفت خیز به و بژه کشورهای منطقه خاورمیانه موجب خواهد شد تا این کشورها در جذب و اجرای سرمایه گذاری عظیمی که برای تامین رشد فزاینده تقاضای نفت لازم میباشند دچار اشکال‌های جدی شوند¹⁰⁹. این امر بر نگرانی‌های ناشی از ریسک‌های ژئوپلیتیک افزوده موجب پیدایش یک بحران دو قطبی میشود که هر قطب آن کارکرد منفی قطب دیگر را تشدید میکند. چنین مکانیزمی به خودی خود به نقطه تعادل باز نمیگردد زیرا شتاب بحران به جای آنکه با گذشت زمان آهسته شود، مدام تشدید میشود و در نتیجه بدون یک مداخله برنامه مند به انفجار فرا می‌رود.

دور تسلسل باطل

ریسک‌های ژئوپلیتیک، نا اطمینانی‌های ناشی از نوسانات اقتصادی را تشدید میکنند و موجب افزایش بیشتر قیمت نفت میشوند. در شرایط عادی، افزایش قیمت انگیزه سرمایه گذاری در صنعت نفت را تقویت میکند، اما بی ثباتی و نا اطمینانی سیاسی و ناتوانی کشورهای نفت خیز در جلب سرمایه گذاری خارجی، مانع از آن خواهد شد تا سرمایه گذاری در این صنعت به میزان کافی انجام پذیرد. فقدان سرمایه گذاری در دور بعد موجب میشود تا سطح تولید نتواند پاسخگوی سطح تقاضای بازار باشد. این امر مجدداً موجب افزایش بیشتر قیمت نفت خواهد شد. تقاضا برای نفت دارای کشش قیمتی¹¹⁰ پایین (کمتر از یک) میباشد، بدین معنا که برای مثال 10 درصد افزایش قیمت موجب کاهش تقاضا به میزان بسیار کمتر از 10 درصد میشود. لذا، رشد فزاینده قیمت نفت دارای تأثیر نسبتاً کمی بر روی سطح تقاضا میباشد و بخش بزرگی از آن به صورت تورم به سایر بخش‌های اقتصاد منتقل خواهد گردید.

¹⁰⁹ برای مطالعه تأثیر ساختارهای اقتصادی و سیاسی بر کارکرد سرمایه گذاری به کتاب «دموکراسی و توسعه اقتصادی پایدار، تجربه ایران» از این نویسنده، (انتشارات ارزان، سوئد 2004) مراجعه کنید.

¹¹⁰ Price elasticity

به این ترتیب مجموعه ریسک های ژئوپلتیک و نا هنجاری ساختار های اقتصادی و سیاسی کشور های نفت خیز، بازار نفت را دچار یک دور تسلسل باطل¹¹¹ افزایش قیمت خواهد کرد که دارای پیامدهای تورمی و رکودی بسیار شدید برای کل اقتصاد جهان میباشد. البته در افق بلند مدت، رشد فزاینده قیمت میتواند موجب تحولات تکنولوژیکی و پیدایش جانشین های مناسب برای نفت گردد. اما به احتمال قوی این روند مستلزم مدت زمانی بیشتر از چند دهه خواهد بود. طی این مدت کشور های صنعتی پیشرفته در برابر چرخه باطل فوق بی تفاوت نخواهند ماند.

استراتژی غرب

کنترل و خنثی سازی چرخه باطل فوق به احتمال قوی یکی از محور های اصلی سیاست خارجی غرب طی دهه آینده خواهد بود. در این راستا غرب خواهد کوشید تا با مجموعه ای از اقدامات امنیتی و اصلاحات اقتصادی و سیاسی ریسک های ژئوپلتیک را در مناطق نفت خیز کنترل و حذف نماید و ظرفیت کشورهای نفت خیز را برای انجام سرمایه گذاری های کلان در صنعت نفت افزایش دهد. اصلاحات اقتصادی و سیاسی با رفع نا هنجاری های ساختاری نه تنها بر ظرفیت و کارایی سرمایه گذاری در کشورهای نفت خیز خواهند افزود، بلکه با خشکاندن بستر رشد تنش های سیاسی، در بلند مدت موفق خواهند شد تا ریسک های ژئوپلتیک را نیز حذف نمایند.

به لحاظ عقلایی، در پیشبرد استراتژی فوق بین منافع غرب و کشورهای خاورمیانه الزاماً تضاد آشتی ناپذیری وجود ندارد. برعکس، غرب و کشورهای خاورمیانه در اجرای برنامه های فوق دارای منافع مشترک قابل توجهی میباشند. توسعه اقتصادی و سیاسی کشورهای خاورمیانه موجب افزایش درآمد این کشورها و در نتیجه افزایش مبادلات تجاری آنها با غرب خواهد شد. در عصر جهانی شدن، سودی که از این طریق میتواند نصیب کشورهای غرب شود در بلند مدت به مراتب بیشتر از سودی خواهد بود که غرب میتواند با استفاده از راه کار های نظامی

¹¹¹ Vicious circle

بدست آورد¹¹². رویکرد نظامی ممکن است به غرب اجازه دهد تا ریسک های ژئوپلتیک را کنترل نموده، امنیت عرضه نفت را تامین کرده و قیمت آنرا در سطح "معقولی" نگاه دارد. اما این رویکرد اولاً هزینه سنگینی را بر غرب تحمیل خواهد کرد. دوماً تعادل و آرامش حاصل از آن غالباً پایدار نخواهد بود. سوماً، رویکرد نظامی غالباً مانع توسعه اقتصادی و سیاسی کشورهای مورد هجوم میشود و به این ترتیب غرب را از سودی که میتواند از توسعه اقتصادی و سیاسی این کشورها بدست آورد محروم خواهد ساخت. بعلاوه، رویکرد نظامی حامل ریسک های متعدد و گاه ناشناخته است. در بسیاری از موارد این امر سبب میشود تا ارزش محتمل منافع رویکرد نظامی که محک تصمیم گیری و گزینش راه است کم و گاه حتی منفی باشد.

سازمان امنیت و همکاری خاورمیانه

اینکه در پیشبرد استراتژی فوق به لحاظ عقلایی بین منافع غرب و کشورهای خاورمیانه تضاد آشفتنی ناپذیری وجود ندارد بدین معنی نیست که گزینش غرب همواره بهینه و با منافع کشورهای خاورمیانه سازگار خواهد بود. اشتباه محاسبه، وجود رقابت بین کشورهای اردوگاه غرب و رقابت بین جناح های سیاسی در درون این کشورها همواره میتواند به گزینش رویکرد نظامی از طرف غرب بیانجامد که در شرایط عادی با منافع کشورهای خاورمیانه در تضاد میباشد. از سوی دیگر، خطای محاسبه توسط کشورهای خاورمیانه، ناتوانی در انجام به موقع اصلاحات سیاسی و اقتصادی و ناتوانی در حفظ امنیت چرخه تولید و گردش نفت و کنترل ریسک های ژئوپلتیک نیز میتواند راه کار نظامی را به گزینش برتر غرب تبدیل سازد.

در چنین شرایطی وجود مکانیزمی که در چارچوب آن بتوان استراتژی فوق را به پیش برد و همزمان احتمال رویکرد نظامی را به حداقل رساند میتواند بسیار مفید و کارساز باشد. ایجاد سازمان امنیت و همکاری خاورمیانه بر پایه الگوی هلسنکی میتواند محور چنین مکانیزمی باشد.

¹¹² برای بررسی مختصات و پیامدهای جهانی شدن به کتاب "ایران: فرصت ها و چالش های جهانی شدن" از این نویسنده، (انتشارات بال، تهران 1384) مراجعه فرمائید.

اعلامیه هلسینکی در 1975 توسط 35 کشور (آمریکا، شوروی سابق و اکثر دولتهای اروپایی) به امضا رسید. گفتگوهای هلسینکی در دهه 1970 میان کشورهای اروپای غربی و کشورهای بلوک شوروی به تأسیس کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا انجامید. هدف معاهده هلسینکی در درجه اول عبارت بود از توافق بر سر مرزهایی که پس از جنگ جهانی دوم بر سر آنها هنوز اختلاف وجود داشت، به رسمیت شناختن مرزهای جدید و ایجاد مکانیزمی برای بررسی و حل اختلافات، کنترل مسابقه تسلیحاتی و پیشبرد برنامه اصلاحات ساختاری در شوروی و اروپای شرقی. این معاهده شامل مفادی میشد مبنی بر ضرورت رعایت حقوق بشر و احترام به آزادیهای بنیادین که در چارچوب آن کشورهای غربی از فعالیت های سیاسی در شوروی و کشورهای اروپای شرقی برای ارتقاء حقوق بشر و دموکراسی حمایت می نمودند. سازمان امنیت و همکاری اروپا عملاً به ابزاری برای ایجاد تحول در شوروی و اروپای شرقی از طریق روش های مسالمت آمیز تبدیل گردید.

سازمان امنیت و همکاری خاور میانه میتواند نقشی مشابه سازمان امنیت و همکاری اروپا ایفا نماید. تأسیس سازمان امنیت و همکاری خاور میانه علاوه بر حل مشکلات پیش گفته بازار نفت، میتواند چارچوب مناسبی برای پیشبرد برنامه اصلاحات خاورمیانه، مبارزه با تروریسم، منع گسترش سلاح های گشتار جمعی و حل مسئله بحران هسته ای جمهوری اسلامی ایران نیز باشد¹¹³. طبیعتاً، در این راستا الگوی هلسینکی تنها راهنمای اصول کار بوده و توجه به ویژگی های منطقه خاورمیانه از اهمیت کلیدی برخوردار خواهد بود.

موقعیت ایران

حتی اگر ریسک های ژئوپلتیک بازار نفت مرتفع شوند، اکثر کشورهای منطقه خاورمیانه، به دلیل جمعیت کم، کوچکی بازار، عدم تنوع بافت اقتصادی، کمبود

¹¹³ برای بررسی بیشتر این مطلب به نوشته زیر مراجعه کنید:

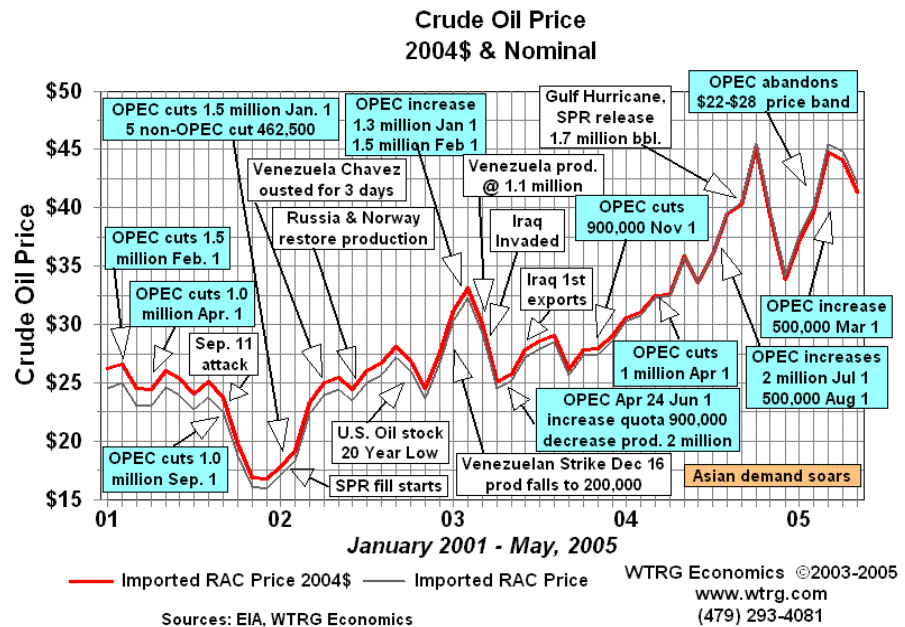
Steven Everts, Europe and Iran: How to Make a Reciprocal Engagement Work, *Centre for European Reform*, working paper 2004.

نیروی متخصص بومی و ضعف زیر ساختهای اقتصادی، در جذب و اجرای سرمایه گذاری عظیمی که برای تامین رشد فزاینده تقاضای نفت لازم میباشد دچار مشکلات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی گسترده ای خواهند شد.

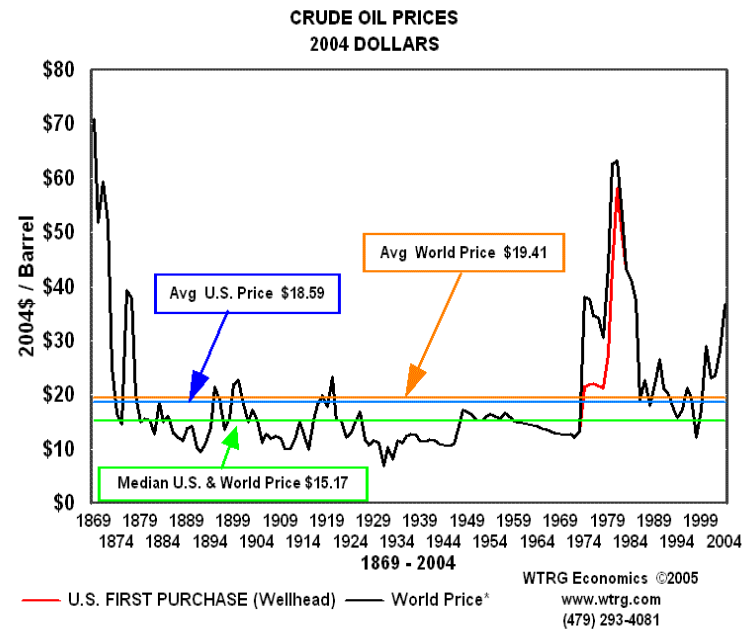
ایران از معدود کشورهای منطقه است که به دلیل جمعیت زیاد، گستردگی بازار، تنوع بافت اقتصادی و وجود نیروی متخصص بومی از توانایی جذب و انجام سرمایه گذاری لازم برخوردار میباشد. اما این امر مستلزم مجموعه ای از اصلاحات اقتصادی و سیاسی و مهمتر از آن اصلاح سیاست خارجی کشور میباشد تا ایران را از رویارویی با غرب خارج سازد. در غیر آن صورت ایران نه تنها فرصت مطلوبی را که در برابر آن قرار دارد از دست خواهد داد، بلکه به عنوان مرکز و عامل ریسک های ژئوپلیتیک در کانون تند بادی قرار خواهد گرفت که میتواند پیامدهای خطیر و ناشناخته ای برای اقتصاد و امنیت ملی کشور به همراه داشته باشد.

نمودار 1

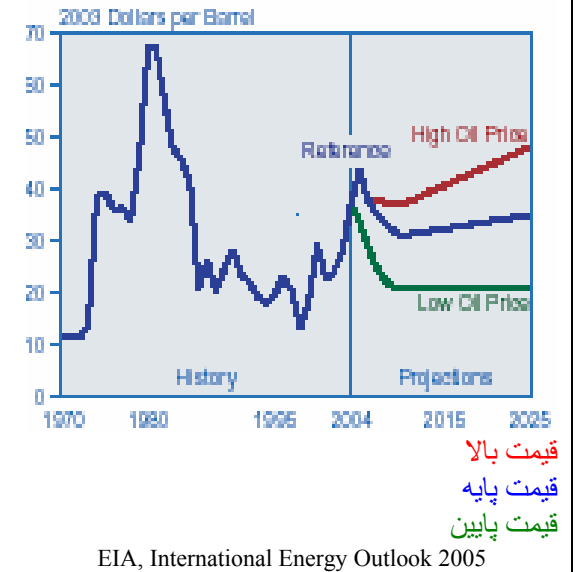
الف: تغییرات قیمت اسمی یک بشکه نفت خام بین ژانویه 2001 تا مه 2005



نمودار 1- ب: میانگین قیمت نفت جهان (1869-2004 به قیمت ثابت سال 2004)



نمودار 1- ج: پیش بینی قیمت نفت (به قیمت ثابت سال 2003)

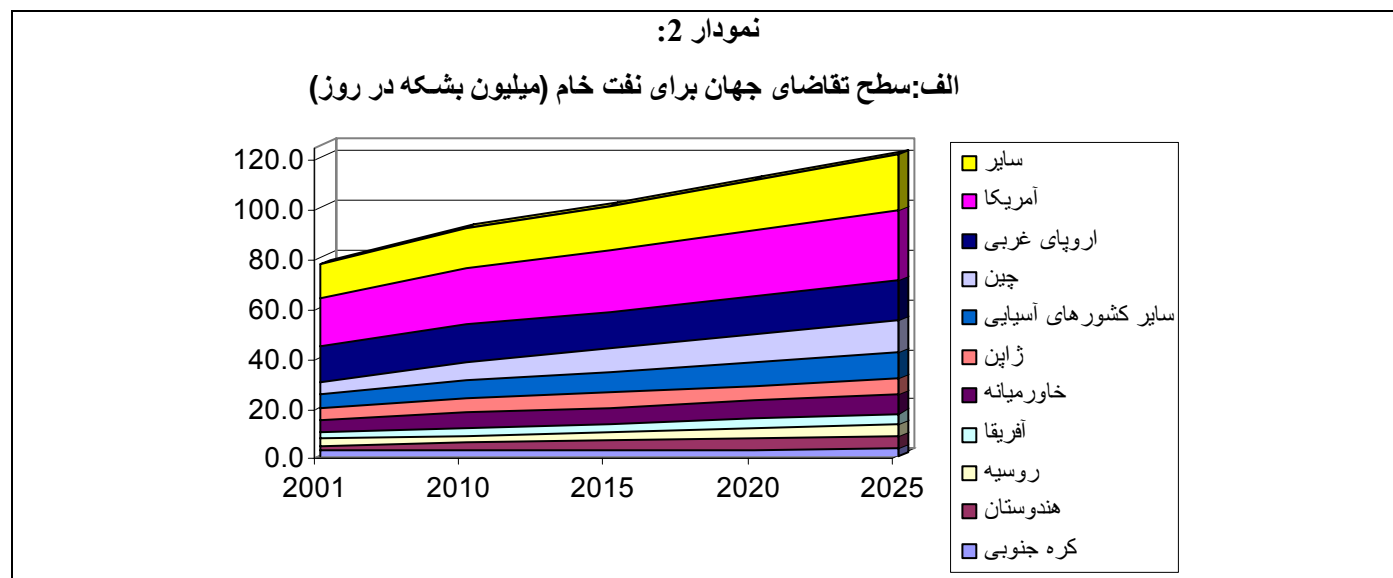


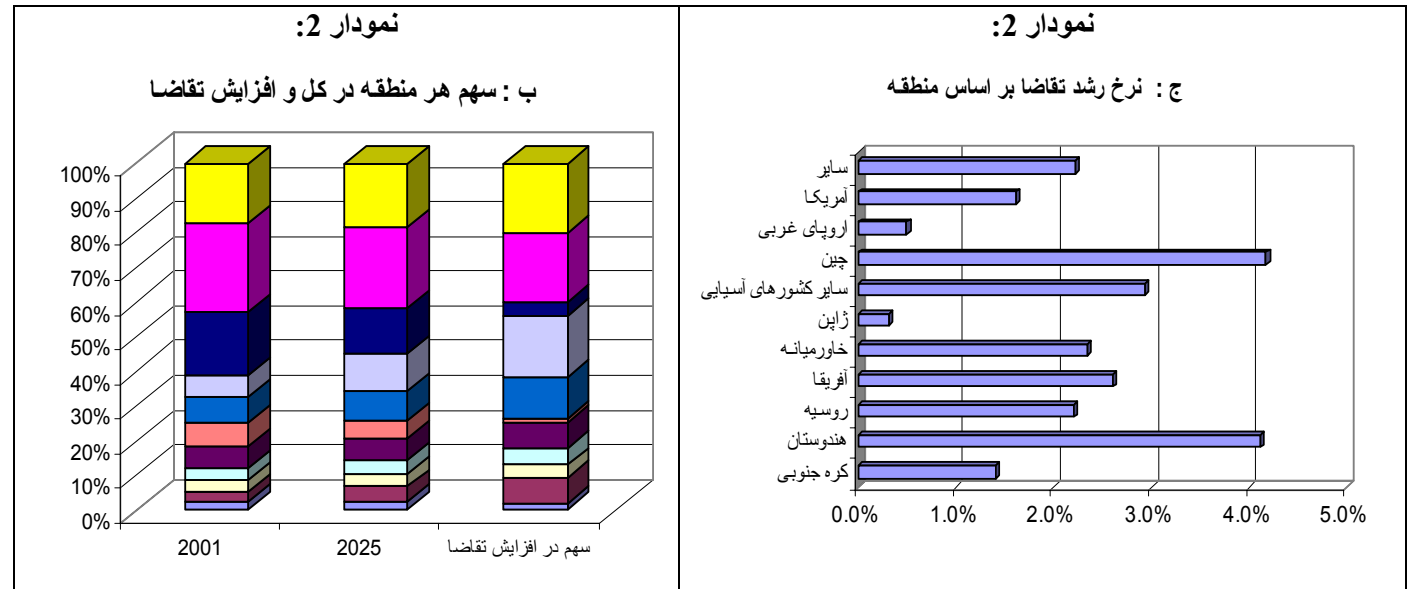
Source: www.trg.com

نمودار 2: روند رشد تقاضای جهان برای نفت خام (میلیون بشکه در روز)

	2001	2010	2015	2020	2025	نرخ رشد	سهم در 2001	سهم در 2025	سهم در افزایش تقاضا 2025-2001
کره جنوبی	2.1	2.5	2.6	2.7	2.9	1.4%	3%	2%	2%
هندوستان	2.1	2.8	3.5	4.4	5.3	4.1%	3%	4%	7%
روسیه	2.6	2.9	3.3	3.8	4.3	2.2%	3%	4%	4%
آفریقا	2.6	3.1	3.6	4.1	4.7	2.6%	3%	4%	5%
خاورمیانه	4.7	6.0	6.6	7.3	8.0	2.3%	6%	7%	8%
ژاپن	5.4	5.7	5.7	5.7	5.8	0.3%	7%	5%	1%
سایر کشورهای آسیایی	5.5	7.3	8.4	9.5	10.7	2.9%	7%	9%	12%
چین	5.0	7.6	9.2	11.0	12.8	4.2%	6%	11%	18%
اروپای غربی	14.0	14.7	15.1	15.4	15.7	0.5%	18%	13%	4%
آمریکا	19.6	22.7	24.8	26.4	28.3	1.6%	25%	23%	20%
سایر*	13.5	16.1	17.7	20.0	22.4	2.2%	18%	19%	20%
کل جهان، سناریو پایه	77.1	91.4	100.5	110.3	120.9	1.9%	نرخ رشد اقتصادی سناریو پایه:		
کل (سناریو 2)	77.1	95.4	109.0	124.7	141.7	2.6%	نرخ رشد اقتصادی سریعتر (+1%):		
کل (سناریو 3)	77.1	86.1	91.7	97.4	103.2	1.2%	نرخ رشد اقتصادی آهسته تر (-1%):		

* مابه تفاوت بین تقاضای جهان و جمع تقاضای کلیه مناطق برشمرده



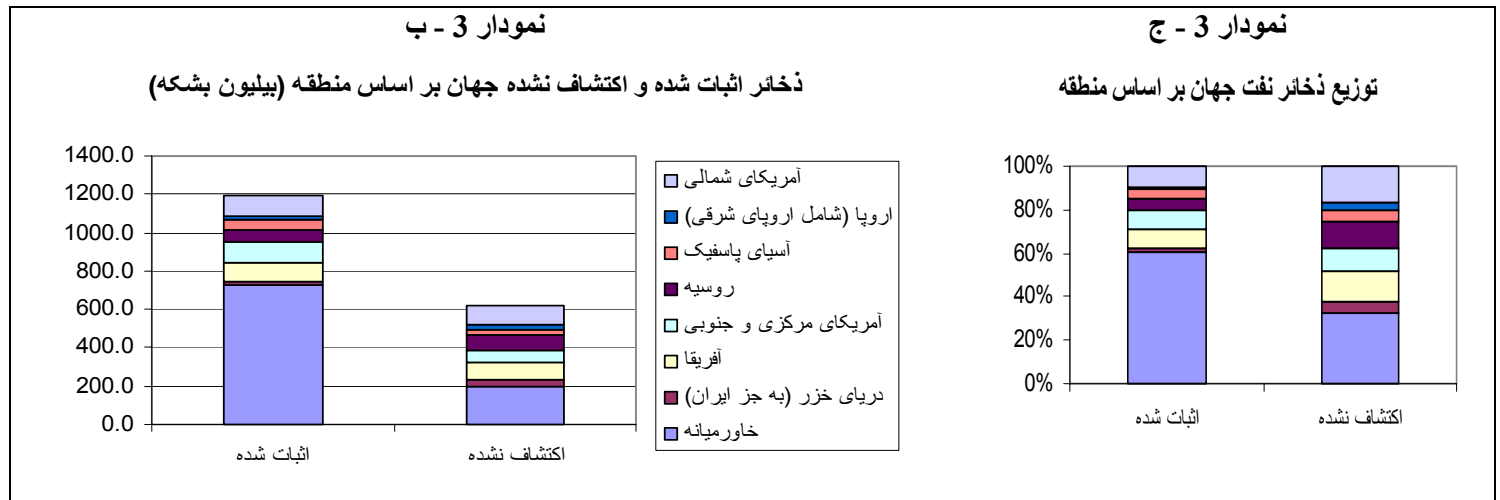


منبع: بر اساس آمارهای آژانس بین المللی انرژی، International Energy Outlook 2004

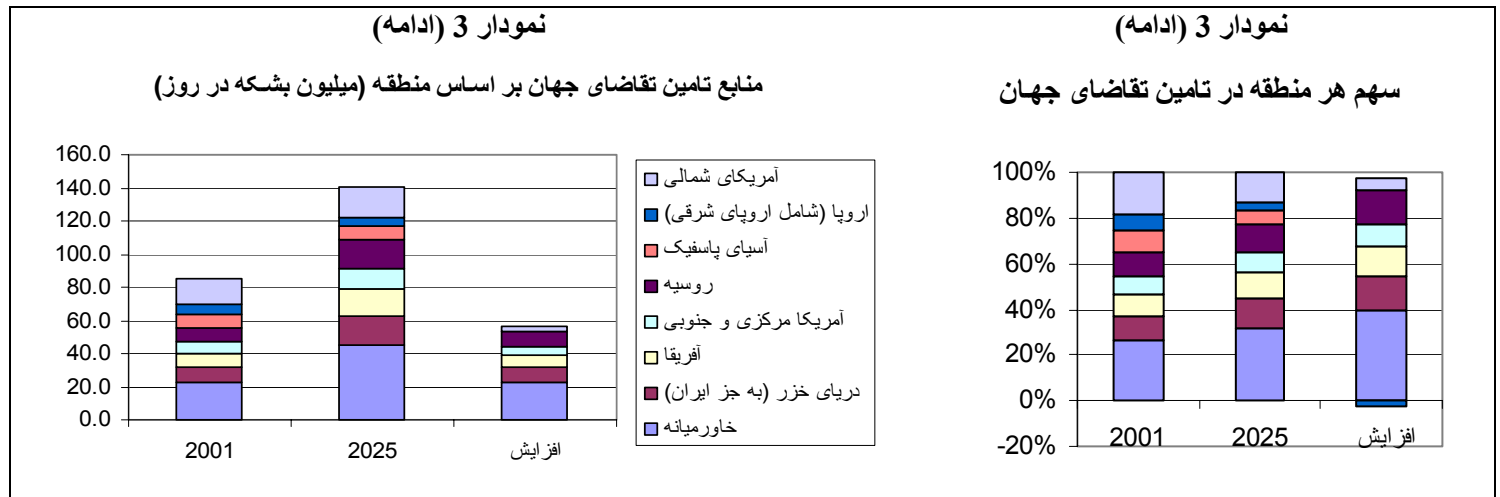
نمودار 3:

الف: سهم هر منطقه در ذخائر و تامین تقاضای نفت جهان

ذخائر اثبات شده جهان (بیلیون بشکه)				ذخائر نفت جهان (بیلیون بشکه)			
	1983	1993	2003	2003	2003	2003	2003
خاورمیانه	396.9	660.1	726.6	اثبات شده	726.6	اکتشاف نشده	200.5
اروپا و آسیای اروپایی*	100.1	80.4	104.3	خاورمیانه	726.6	61%	32%
آمریکا مرکزی و جنوبی	33.7	79.1	102.2	آفریقا	101.8	9%	14%
آفریقا	58.2	60.9	101.8	دریای خزر (به جز ایران)	17.1	1%	6%
آمریکای شمالی	95.0	91.0	110.3	روسیه	69.1	6%	12%
آسیای پاسفیک	39.0	52.0	47.0	اروپا (شامل اروپای شرقی)	18.1	2%	3%
				آسیای پاسفیک	47.0	4%	5%
کل	722.9	1023.5	1192.2	آمریکای مرکزی و جنوبی	102.2	9%	10%
* شامل اروپای غربی، اروپای شرقی، روسیه و حوزه دریای خزر				آمریکای شمالی	110.3	9%	17%
(به جز ایران)				کل	1192.2	100%	100%



نمودار 3 - ب (ادامه)		نمودار 3 - ج (ادامه): ظرفیت تولید نفت (بیلیون بشکه در روز)					
		2001	2025	افزایش	2001	2025	افزایش
ظرفیت عرضه نفت جهان (میلیون بشکه در روز)		22.4	45.0	22.6	26%	32%	41.2%
World Supply Production Capacity							
2001	79.3	9.0	17.8	8.8	11%	13%	16.0%
2010	95.1	8.5	16.3	7.8	10%	12%	14.2%
2015	104.7	7.0	12.4	5.4	8%	9%	9.8%
2020	114.9	8.8	17.3	8.5	10%	12%	15.5%
2025	126.1	8.0	8.3	0.3	9%	6%	0.5%
		6.5	5.1	-1.4	8%	4%	-2.6%
		15.4	18.3	2.9	18%	13%	5.3%
		85.6	140.5	54.9		100%	100%



منبع: محاسبات نویسنده بر اساس آمارهای : EIA, International Energy Outlook 2004 and BP Statistical Review 2004

نمودار 4

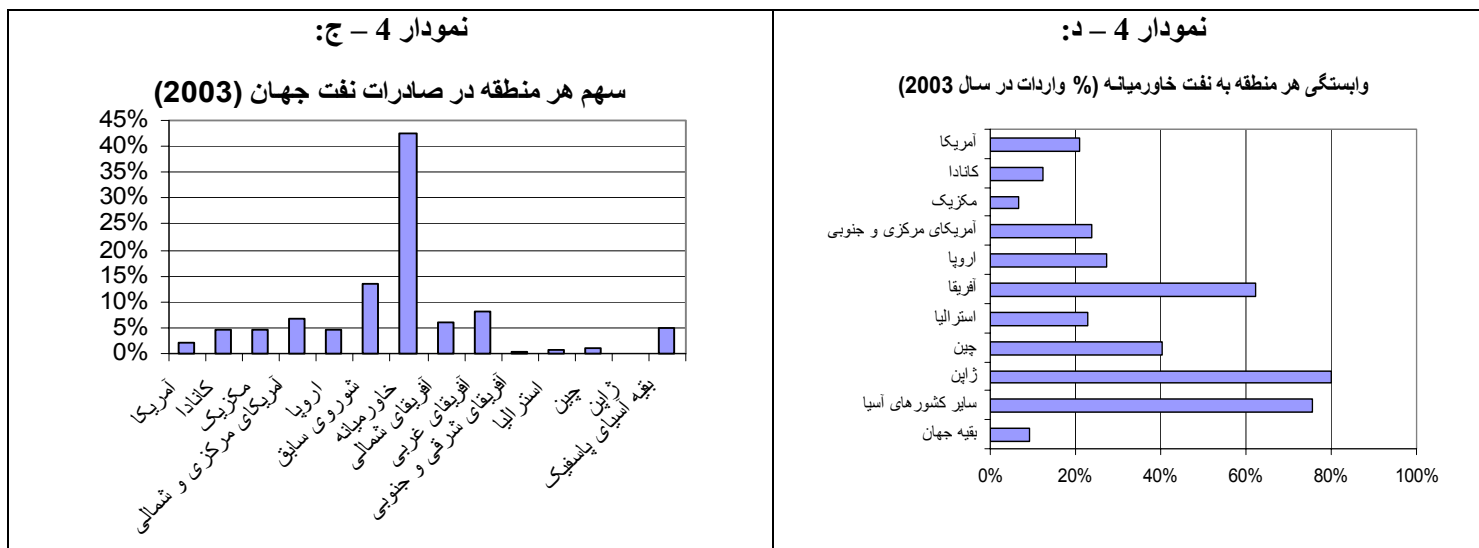
الف: توزیع منطقه ای واردات و صادرات نفت جهان، هزار بشکه در روز (2003)

	آمریکا	کانادا	مکزیک	آمریکای مرکزی و شمالی	اروپا	شوروی سابق	خاورمیانه	آفریقای شمالی	آفریقای غربی	آفریقای شرقی و جنوبی	استرالیا	چین	ژاپن	بقیه آسیای پاسفیک	کل واردات	سهم هر منطقه در واردات جهان
بقیه جهان	15	0	10	0	130	216	42	12	0	0	0	8	0	19	452	1%
سایر کشورهای آسیا	82	2	54	127	69	231	6749	134	723	18	194	269	29	242	8923	20%
ژاپن	71	13	6	2	23	45	4204	4	96	46	76	87	0	592	5265	12%
چین	8	0	0	47	26	243	1045	8	315	129	45	0	33	701	2600	6%
استرالیا	17	0	0	0	8	0	143	0	2	0	0	14	6	433	623	1%
آفریقا	6	0	4	12	217	20	715	77	92	0	0	2	0	6	1151	3%
اروپا	203	8	177	206	0	4941	3105	1832	732	26	6	2	2	83	11323	25%
آمریکای مرکزی و جنوبی	253	4	201	0	55	52	267	76	191	0	2	15	0	2	1118	2%
مکزیک	140	0	0	19	6	0	13	21	0	0	0	0	0	0	199	0%
کانادا	127	0	24	70	506	0	127	143	36	0	0	0	0	4	1037	2%
آمریکا	0	2069	1639	2458	1026	253	2536	407	1424	0	34	27	8	160	12041	27%
کل صادرات	922	2096	2115	2941	2066	6001	18946	2714	3611	219	357	424	78	2242	44732	100%
سهم هر منطقه در صادرات نفت جهان	2%	5%	5%	7%	5%	13%	42%	6%	8%	0%	1%	1%	0%	5%	100%	

نمودار 4

ب: ترکیب جغرافیایی واردات نفت هر کشور یا منطقه جهان (2003)

	آمریکا	کانادا	مکزیک	آمریکای مرکزی و شمالی	اروپا	شوروی سابق	خاور میانه	آفریقای شمالی	آفریقای غربی	آفریقای شرقی و جنوبی	استرالیا	چین	ژاپن	بقیه آسیای پسیفیک	کل واردات
بقیه جهان	3%	0%	2%	0%	29%	48%	9%	3%	0%	0%	0%	2%	0%	4%	100%
سایر کشورهای آسیا	1%	0%	1%	1%	1%	3%	76%	2%	8%	0%	2%	3%	0%	3%	100%
ژاپن	1%	0%	0%	0%	0%	1%	80%	0%	2%	1%	1%	2%	0%	11%	100%
چین	0%	0%	0%	2%	1%	9%	40%	0%	12%	5%	2%	0%	1%	27%	100%
استرالیا	3%	0%	0%	0%	1%	0%	23%	0%	0%	0%	0%	2%	1%	70%	100%
آفریقا	1%	0%	0%	1%	19%	2%	62%	7%	8%	0%	0%	0%	0%	1%	100%
اروپا	2%	0%	2%	2%	0%	44%	27%	16%	6%	0%	0%	0%	0%	1%	100%
آمریکای مرکزی و جنوبی	23%	0%	18%	0%	5%	5%	24%	7%	17%	0%	0%	1%	0%	0%	100%
مکزیک	70%	0%	0%	10%	3%	0%	7%	11%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
کانادا	12%	0%	2%	7%	49%	0%	12%	14%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
آمریکا	0%	17%	14%	20%	9%	2%	21%	3%	12%	0%	0%	0%	0%	1%	100%



بر اساس آمارهای BP Statistical Review 2004

منابع

EIA, International Energy Outlook 2005

EIA, International Energy Outlook 2004

OPEC Review Paper, 2004, Oil Outlook to 2025

BP Statistical Review 2004

John Wood, Gary Long and David Morehouse, Long Term World Oil Supply Scenarios

TRG Economics, www.trg.com

Anthony H. Cordsman and Khalid Al-Rodhan, “The Uncertain Balance of Global Oil Supply and Demand: Crisis or Business as Usual?” CSIS, 2005

Robert Hirsch, Roger Bezdek and Robert Wendling, Mitigating a Long Term Shortfall of World Oil Production, SAIC Project,

Steven Everts, “Europe and Iran: How to Make a Reciprocal Engagement Work”, Centre for European Reform, working paper, 2004

هادی زمانی، دموکراسی و توسعه اقتصادی پایدار، انتشارات ارزان، سوئد،
2004

هادی زمانی، ایران: فرصت ها و چالش های جهانی شدن، انتشارات بال، تهران،
1384

فصل پنجم

تحریم اقتصادی آمریکا

درآمد

برای 26 سال، تحریم اقتصادی وجه غالب سیاست آمریکا در برابر جمهوری اسلامی ایران (ج.ا.) بوده است. اهداف این سیاست دقیقاً چه بوده اند؟ آیا این سیاست در دستیابی به اهداف خود موثر و موفق بوده است؟ تأثیر این سیاست بر عملکرد اقتصادی و سیاسی ج.ا. چه بوده است. این سیاست تا چه حد موجبات تغییر رژیم را فراهم آورده است؟ تأثیر آن بر رفتار رژیم در عرصه های سیاست خارجی و داخلی چه بوده اند؟ آیا در مهار رژیم ج.ا. موفق بوده است؟ عوامل تأثیر گذار بر عملکرد و کارآمدی این سیاست کدامند؟ اگر این سیاست از موفقیت لازم برخوردار نبوده، دلایل آن چیست؟ برجسته ترین ضعف ها و کاستی های آن کدامند؟ اساساً معیارهای سنجش چیست؟ بالاخره، چشم انداز تحریم اقتصادی آمریکا علیه ج.ا. چگونه است؟ آیا به تحریم همه جانبه خواهد انجامید، یا اینکه بسته به موفقیت مذاکرات هسته ای اتحادیه اروپا با ج.ا. با سرعت یا آهسته برچیده خواهد شد؟

ارزیابی حاضر حاکی از آن است که سیاست تحریم اقتصادی آمریکا علیه ج.ا. هزینه هنگفتی را بر ایران تحمیل کرده است. اما علیرغم این هزینه سنگین، تحریم اقتصادی آمریکا علیه ج.ا. در نیل به اهداف خود، یعنی تغییر رژیم، مهار رژیم و تغییر رفتار رژیم از موفقیت کمی برخوردار بوده است. این امر دارای دلایل متعددی است که مهمترین آنها عبارتند از چندگانه و ناهمساز بودن اهداف سیاست تحریم اقتصادی آمریکا، عدم تناسب بین اهداف و ساختار تحریم های مزبور، بی توجهی به ویژگی ها و ساختار سیاسی ج.ا. و مهمتر از همه، عدم موفقیت آمریکا در جلب حمایت جامعه جهانی، به ویژه اتحادیه اروپا برای تحریم همه جانبه ایران.

برای تحریم اقتصادی آمریکا علیه ج.ا.بسته به نتیجه مذاکرات هسته ای اتحادیه اروپا با ج.ا. میتوان چشم اندازهای متفاوتی را متصور شد. از یکسو، تشدید بحران هسته ای ایران با بالا بردن هزینه تداوم بحران و افزایش منافع حل آن میتواند به الغای کلیه تحریم ها علیه ج.ا. در چارچوب یک معامله بزرگ بین آمریکا و ج.ا. بیانجامد. در شرایط حاضر پیشبرد این سیاست با موانع متعدد و بسیار سختی روبرو است. با اینهمه نمیتوان احتمال پیشرفت آنرا نادیده گرفت.

در یک سناریوی محتمل تر، چنانچه مذاکرات هسته ای اتحادیه اروپا با ج.ا. به نتایج موفقیت آمیزی بیانجامد اما سایر مشکلات ج.ا. با آمریکا ادامه یابد، آمریکا فرصتی بدست خواهد آورد تا در عین دادن امتیازاتی به ج.ا. در چارچوب موافقت نامه نهایی اتحادیه اروپا، سیاست تحریم اقتصادی خود علیه ایران را تعدیل کند، ساختار آنرا بهینه سازد و هزینه اقتصادی و سیاسی ادامه آنرا برای آمریکا به حداقل برساند.

از سوی دیگر، بحران هسته ای ج.ا. در صورت شکست مذاکرات اتحادیه اروپا و همسو شدن سیاست اتحادیه اروپا و آمریکا در برابر ج.ا. برای اولین بار تحریم اقتصادی همه جانبه ایران را به یک سناریوی مطرح و جدی تبدیل خواهد کرد. تحریم همه جانبه ایران، علیرغم کلیه دشواری های آن، در صورت شکست مذاکرات هسته ای، راه کاری شدنی و محتمل است که میتواند صدمات هزینه سنگینی بر کشور تحنیل کند. اما تجربه عراق حاکی از آن است که تحریم همه جانبه ایران، حتی اگر با موفقیت انجام پذیرد، ممکن است موجب تغییر رفتار و یا تغییر رژیم ج.ا. نگردد و نهایتاً به حمله نظامی به ایران منجر گردد.

بخش نخست این فصل بررسی مختصری است از شرایط بین المللی سیاست تحریم اقتصادی آمریکا علیه ج.ا.، عوامل تاثیر گذار بر آن و معیارهای سنجش عملکرد آن. بخش دوم نگاه کوتاهی است به تاریخچه تحریم اقتصادی آمریکا علیه ج.ا. همراه با ارزیابی عملکرد و میزان موفقیت آن. قسمت پایانی به بررسی چشم اندازهای تحریم اقتصادی آمریکا علیه ج.ا. و ارزیابی پیامدها، هزینه ها و مخاطرات احتمالی آن میپردازد.

1. الگوی نظری

تحریم اقتصادی آمریکا علیه ج.ا. متاثر از عوامل متعدد و پیچیده ای است. لذا، ارزیابی عملکرد و موفقیت این سیاست مستلزم یک چارچوب نظری منسجم است. این الگوی نظری میبایست به شرایط جهانی سیاست مزبور توجه داشته باشد و معیارهای عملی و روشنی را برای ارزیابی این سیاست در اختیار بگذارد. از سوی دیگر میبایست رابطه و سازگاری بین اهداف و ساختار تحریم ها را نیز مد نظر داشته باشد.

شرایط جهانی

طی دو دهه اخیر استفاده از تحریم اقتصادی به عنوان ابزاری جهت مهار رژیم های سیاسی و تغییر رفتار و ماهیت آنها به سرعت گسترش یافته و کاربرد آن دستخوش تحولات ژرفی گردیده است. سه پدیده کلان بین المللی در ایجاد این تحولات دارای تاثیرات چشمگیری بوده اند:

- جهانی شدن
- پایان جنگ سرد
- واقعه 11 سپتامبر

روند جهانی شدن دارای تاثیرات مهم و چشمگیری بر میزان و چگونگی کاربرد تحریم اقتصادی بوده است. روند جهانی شدن با ادغام فزاینده اقتصادی، سیاسی و فرهنگی کشورها، مرز بین سیاست داخلی و خارجی را کم رنگ کرده، سرنوشت اقتصادی و سیاسی کشورها را به یکدیگر وابسته کرده است. برای مثال، در فاصله 1970 تا 2000 سهم صادرات در تولید ناخالص ملی آمریکا متجاوز از دو برابر شد¹¹⁴. در زمینه سرمایه گذاری مستقیم خارجی این افزایش به مراتب شدید تر بوده است. این امر یکی از علل پایه ای علاقه آمریکا به استقرار ثبات سیاسی و گسترش اصلاحات سیاسی در کشورهای توسعه نیافته است. در اقتصاد جهانی،

¹¹⁴ از 5% با 11% افزایش یافت. برای توضیحات بیشتر به مقاله "ایران: فرصت ها و چالشهای جهانی شدن" انتشارات بال، تهران 1384 مراجعه کنید.

بروز بحران در یک نقطه می‌تواند با سرعت به سایر کشورها منتقل گردد و ناکارآمدی یک کشور یا منطقه در جذب سرمایه و توسعه اقتصادی می‌تواند آهنگ توسعه اقتصادی سایر کشورها و مناطق را کند سازد. لذا، روند جهانی شدن با افزایش چشمگیری در استفاده از تحریم اقتصادی بمنظور تغییر رفتار و ماهیت رژیم‌های سیاسی همراه بوده است.

از سوی دیگر، جهانی شدن و افزایش رقابت بدین معنی است که هر کشور می‌تواند نیازهای اقتصادی و سیاسی خود را از منابع متعدد تامین کند و دیگر سرنوشت آن تنها به یک یا دو کشور وابسته نمی‌باشد. این امر موجب افت اهمیت و کارایی سیاست تحریم اقتصادی یک جانبه و افزایش اهمیت تحریم‌های چند جانبه گردیده است. در شرایط نوین جامعه جهانی، سیاست تحریم اقتصادی در غالب موارد هنگامی موفق خواهد بود که با موافقت و مشارکت کلیه یا اکثر کشورها انجام پذیرد و به اصطلاح همه جانبه یا حداقل چند جانبه باشد. این امر به نوبه خود هنگامی میسر است که انگیزه و منافع تحریم اقتصادی بین المللی و همه جانبه باشد. البته برای اقتصاد نیرومندی مانند آمریکا اعمال تحریم‌های اقتصادی یک جانبه هنوز میسر است. اما این امر بیشتر در زمینه‌هایی موفق است که آمریکا در آن قدرت انحصاری قابل توجهی برخوردار است، مانند بازار سرمایه و تکنولوژی بسیار پیشرفته. به عبارت دیگر، جهانی شدن با تعمیق وابستگی کشورهای جهان به یکدیگر از یکسو موجب کاهش تاثیر تحریم‌های یک جانبه و از سوی دیگر موجب افزایش ضربه پذیری کشورها در برابر تحریم‌های چند جانبه گردیده است.

گسترش کاربرد تحریم اقتصادی بمنظور مهار رژیم‌ها و تغییر رفتار و ماهیت آنها به ویژه پس از پایان جنگ سرد بسیار چشمگیر است. پایان جنگ سرد و فروپاشی شوروی، با حذف محدودیت‌های ناشی از حضور شوروی موجب شد تا آمریکا از آزادی عمل بیشتری در صحنه سیاست جهانی برخوردار گردد. این تغییر موجب گشت تا انتظار آمریکا از سایر کشورها جهت رعایت موازین مورد نظر آن و آمادگی آمریکا در کاربرد تحریم اقتصادی به عنوان ابزاری برای اعمال این خواستها به میزان قابل توجهی افزایش یابد. لذا، پایان جنگ سرد و فروپاشی شوروی با افزایش چشمگیری در کاربرد تحریم اقتصادی توسط آمریکا همراه بوده است. این تغییر به ویژه در نیمه اول دهه 90 بسیار قابل توجه است. در فاصله 1990 تا 1996 آمریکا در 50 مورد از تحریم‌های اقتصادی برای پیشبرد سیاست

های خود استفاده نمود¹¹⁵. در این مسیر شیوه کاربرد تحریم اقتصادی نیز دستخوش تغییرات قابل توجهی گردیده است. تا سال 1990 استفاده آمریکا از تحریم اقتصادی عمدتاً بمنظور کنترل و تغییر سیاست خارجی سایر کشورها، به ویژه کنترل گسترش نفوذ شوروی و جنبش جهانی کمونیسم بود. اما از سال 1990 در 60 درصد موارد هدف اعلام شده آمریکا از تحریم اقتصادی تغییر رفتار دولتهای مربوطه در زمینه سیاست داخلی، به ویژه رعایت حقوق بشر و دموکراسی بوده است¹¹⁶.

واقعه 11 سپتامبر نیز دارای تاثیر چشمگیری بر روی کاربرد تحریم اقتصادی بوده است. این واقعه موجب پیدایش اعتماد به نفس و عزم تازه ای در افکار عمومی، نیروهای سیاسی و دولت آمریکا برای استفاده از نیروی نظامی و اقتصادی بمنظور پیشبرد سیاست خارجی آمریکا شده است و ظرفیت افکار عمومی و سیستم سیاسی آمریکا را برای تحمل هزینه و پذیرش چالشهای بین المللی افزایش داده است. تحریم اقتصادی یکی از ابزارهای است که آمریکا در این راستا به کار میبرد، به ویژه هنگامیکه اقدام نظامی به علت ملاحظات سیاسی و نظامی آنا میسر نباشد. در این چارچوب تحریم اقتصادی، جانشین، مکمل و شرایط ساز اقدامات دیپلماتیک و نظامی است. واقعه 11 سپتامبر کاربرد تحریم اقتصادی را نیز متحول ساخته است. اکنون دامنه کاربرد تحریم اقتصادی گسترده شده، به این معنی که دیگر محدود به دولتها نمیباشد، بلکه علیه سازمانهای تروریستی، افراد حامی آنها و شرکتهایی که با کشورهای حامی تروریسم به مبادله تجاری اقدام میکنند نیز بکار برده میشود. مهمترین و متداولترین راهکار در این رابطه عبارت است از کشف و ضبط اموال و داراییهای سازمانهای تروریستی و افراد حامی آنها. تغییر دیگر افزایش کاربرد تحریم اقتصادی برای کنترل و جلوگیری از گسترش سلاحهای کشتار دسته جمعی، به ویژه سلاحهای هسته ای است. افزایش کاربرد تحریم اقتصادی برای دفاع از حقوق بشر و دموکراسی نیز قابل توجه است.

عوامل فوق موجب رشد چشمگیر تحریم های اقتصادی همه جانبه گردیده است. تا سال 1990 سازمان ملل تنها در 2 مورد اقدام به اعمال تحریم اقتصادی نمود. اما در دهه 90 تعداد تحریم هایی که توسط سازمان ملل و سازمانهای بین المللی اعمال شد به 11 کشور و چهار حرکت سیاسی افزایش یافت. در سیر این تحولات

¹¹⁵ M. O'Sullivan, 2003, Shrewd Sanctions, The Brookings Institute, Washington D.C.

¹¹⁶ همانجا

بازیگران جدیدی نیز وارد صحنه شده اند، مانند گروه فشار بین المللی اسرائیل که در پیشبرد تحریم های اقتصادی آمریکا طی دهه اخیر نقش مهمی بر عهده داشته است.

معیارهای ارزیابی

برای بررسی تاثیر تحریم های اقتصادی میبایست چهار عامل را در نظر گرفت:

1. اثر (impact) یا هزینه تحریم اقتصادی بر روی کشوری که مورد تحریم قرار گرفته است
2. موثر بودن (effectiveness) تحریم در نیل به اهداف مورد نظر - تاثیر تحریم بر رفتار و ماهیت رژیم تحت تحریم
3. مطلوبیت (utility) تحریم در نیل به اهداف مورد نظر، یعنی هزینه تحمیل شده بر کشور تحت تحریم منهای هزینه اعمال تحریم برای کشور تحریم کننده
4. مطلوبیت نسبی تحریم اقتصادی در مقایسه با سایر ابزارهای موجود.

تحریم اقتصادی هنگامی موفق است که اولاً هزینه سنگینی بر کشور تحت تحریم تحمیل نماید. دوماً، فشار اقتصادی را به فشار سیاسی موثر تبدیل کند و تغییرات مورد نظر را در رفتار و یا ماهیت رژیم تحت تحریم بوجود آورد. سوماً، هزینه ای که بر اقتصاد کشور تحت تحریم تحمیل میکند به مراتب بیشتر از هزینه آن برای اقتصاد کشور تحریم کننده باشد. بالاخره، در مقایسه با سایر ابزار و سیاست های ممکن از مطلوبیت بیشتری برخوردار باشد.

اثر تحریم اقتصادی از یک سو به ساختار و مکانیزم تحریم مورد نظر و از سوی دیگر به ساختار اقتصادی کشور تحت تحریم، دسترسی آن به اقتصاد جهانی و توانایی آن در یافتن جانشین های مناسب برای کالاها و خدمات تحریم شده بستگی دارد. با توجه به مطالبی که در بالا گفته شد، روند جهانی شدن موجب کاهش اثر تحریم های یک جانبه شده است.

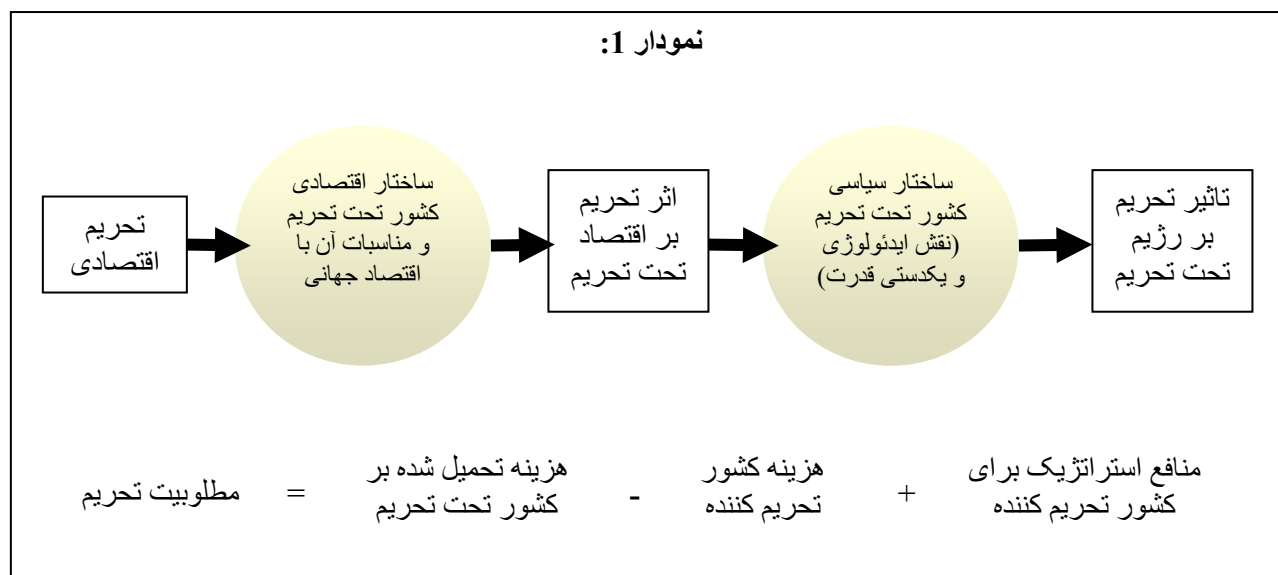
از سوی دیگر، موثر بودن تحریم اقتصادی در ایجاد تغییرات لازم در رفتار و ماهیت رژیم مورد نظر به عوامل متعددی از جمله ساختار سیاسی کشور مورد

تحریم بستگی دارد. به عبارت دیگر، اثر و هزینه اقتصادی تحریم از مکانیزم و پروسه بخرنجی میگذرد تا تغییرات لازم در رفتار و ماهیت رژیم مورد نظر را بوجود آورد (نمودار 1 را ملاحظه کنید). وجود دیکتاتوری به ویژه گونه های ایدئولوژیک، مذهبی و ناسیونالیستی، نبود نهادهای مدنی و نیروهای سیاسی موثر غالباً روند تبدیل اثر اقتصادی تحریم به تاثیر سیاسی و ایجاد تغییرات مورد نظر در رفتار و ماهیت رژیم را آهسته و بخرنج کرده، بسته به توانایی رژیم مورد نظر، آنرا برای مدت قابل توجهی به تعویق میاندازد. از سوی دیگر، هرچه ساختار سیاسی یک کشور بازتر و رقابتی تر باشد، احتمال موفقیت تحریم اقتصادی بیشتر خواهد بود. برای تدوین تحریم های موثر و موفق، درک ساختار سیاسی و ویژگی های کشور تحت تحریم از اهمیت حیاتی برخوردار است.

موفقیت تحریم اقتصادی همچنین به ظرفیت هزینه پذیری کشور تحریم کننده نیز بستگی خواهد داشت که به نوبه خود تابع ساختار و شرایط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی آن خواهد بود. طبیعتاً در شرایط دشوار اقتصادی ظرفیت هزینه پذیری کشور کم و اعمال تحریم های پرهزینه دشوار خواهد بود. از سوی دیگر ناهمگنی سیاسی و وجود منافع متقابل و رقابتهای شدید نیز کار اعمال تحریم های پرهزینه را برای کشور تحریم کننده دشوار میسازد.

سیاست تحریم اقتصادی هنگامی مطلوب است که هزینه آن برای کشور تحت تحریم بسیار بیشتر از هزینه آن برای کشور تحریم کننده باشد. همچنین در موارد استراتژیک موفقیت تحریم میتواند برای کشور تحریم کننده دارای منافی باشد که میبایست با احتساب احتمال های مربوطه در محاسبه هزینه - منافع تحریم منظور گردد.

بالاخره، تحریم اقتصادی هنگامی یک انتخاب موجه است که نه تنها منافع آن بیشتر از هزینه های آن باشد، بلکه نسبت منافع بر هزینه های آن در مقایسه با سایر ابزار و گزینه ها نیز بیشتر باشد. به عبارت دیگر برای انجام تغییرات مورد نظر در رفتار و ماهیت یک رژیم و یا هر هدف دیگر میبایست ابزار و سیاستی را برگزید که دارای بیشترین نسبت منافع به هزینه باشد.



ارزیابی میزان موفقیت سیاست تحریم اقتصادی کار دشواری است زیرا در بسیاری از موارد اهداف تحریم های اقتصادی چندگانه و بعضاً ناروشن بوده و در پاره ای از موارد تحریم ها دارای اهداف اعلام نشده میباشند. همچنین، غالباً اطلاعات لازم و کافی در مورد مطلوبیت نسبی سیاست تحریم اقتصادی (در مقایسه با سایر ابزارها و سیاستها) در دسترس نمیباشد. سوما، تحریم اقتصادی غالباً همراه با ابزارهای دیگر مانند تهدید نظامی و انزوای سیاسی بکار برده میشود و به راحتی نمیتوان گفت که چه مقدار از پیامد حاصله نتیجه تحریم اقتصادی و چه مقدار آن نتیجه کاربرد سایر سیاست ها بوده است. افزون بر این، تحریم اقتصادی یک کشور غالباً چندین سال به طول میانجامد. طی این مدت گاه تغییرات اقتصادی و سیاسی مهمی، مستقل از تحریم اقتصادی نیز روی میدهند که تاثیر آنها را نمیتوان به راحتی از تاثیر تحریم اقتصادی جدا نمود. برای مثال، طی مدتی که لیبی در تحریم اقتصادی بود قیمت نفت در بازار جهانی شدیداً کاهش یافت. تعدادی از تحلیلگران برآنند که تغییر رفتار لیبی بیشتر ناشی از افت درآمد آن بود تا تحریم اقتصادی آمریکا. در مورد ایران، در نیمه دوم دهه 90 جو سیاسی ج.ا. باز تر از دهه 80 بود، اما این تغییر بیشتر ناشی از تحولات داخلی جامعه ایران بود تا تحریم اقتصادی آمریکا.

در تحلیل نهایی موفقیت سیاست تحریم اقتصادی به معادله هزینه - منافع آن بستگی دارد. برخی از تحریم ها هزینه های بسیار هنگفتی بر مردم کشور تحت تحریم تحمیل میکنند. با این وصف، چنانچه دارای منافع استراتژیک اساسی باشند و از زیانهای سنگین تری جلوگیری نمایند، میتوانند همچنان مطلوب محسوب شوند. از سوی دیگر، هزینه بالای تحریم اقتصادی گاه میتواند ناشی از خطای محاسبه رژیم تحت تحریم، اتخاذ سیاست های نادرست و مدیریت نسنجیده امور باشد تا نتیجه اجتناب ناپذیر تحریم مورد نظر.

بررسی رابطه بین ساختار و مکانیزم تحریم اقتصادی و اهداف آن نیز قابل توجه است. چنانچه اهداف یک تحریم اقتصادی غیر واقع بینانه یا بیش از حد دشوار باشند، تحریم اقتصادی موفق نخواهد شد. به همین دلیل موفقیت تحریم هایی که هدف آنها سرنگونی یک رژیم است دشوارتر میباشند. همچنین، چنانچه زمان پیش بینی شده برای اعمال تحریم اقتصادی بیش از اندازه کوتاه باشد، طبیعتاً تحریم مورد نظر موفق نخواهد شد.

در مجموع، تجربه جهانی حاکی از آن است که تحریم های اقتصادی هنگامی دارای بیشترین تاثیر و کارایی میباشند که چند جانبه باشند. اما اعمال تحریم های

چند جانبه‌های همکاری میسر است که کشور تحریم‌کننده بتواند پشتیبانی و همکاری موثر جامعه جهانی را جلب نماید. این امر در هر شرایطی امکان‌پذیر نبوده و به عوامل متعددی بستگی دارد، مانند ماهیت رژیم تحت تحریم، وضعیت اقتصادی و سیاسی درونی آن، موقعیت اقتصادی و سیاسی آن در جامعه جهانی، شرایط اقتصادی و سیاسی جامعه جهانی و شدت و چگونگی رقابت بین بلوک‌های عمده جامعه جهانی.

انواع تحریم‌های اقتصادی

تحریم‌های اقتصادی را بر اساس اهدافی که دنبال می‌کنند می‌توان به سه گروه اصلی تقسیم بندی نمود:

- مهار رژیم
- تغییر رفتار رژیم
- تغییر رژیم

تحریم‌های فوق دارای ساختارهای متفاوتی می‌باشند و ابزارهای اقتصادی را با ترکیب‌ها و نسبت‌های متفاوتی بکار می‌گیرند. هدف تحریم‌هایی که بمنظور مهار رژیم تدوین می‌شوند عمدتاً محروم ساختن رژیم مزبور از منابع اقتصادی و جلوگیری از دست یافتن آن به فناوری و تجهیزات مورد نظر است. در صورتیکه تحریمی که برای تغییر رفتار رژیم تدوین می‌شود میبایست به مجموعه‌ای از سیاست‌های تشویقی برای ایجاد تغییر رفتار مورد نظر در رژیم نیز مجهز باشد. از سوی دیگر، تحریمی که هدف آن تغییر رژیم است میبایست بیشترین خسارت تحریم را متوجه دستگاه و هیئت حاکمه و ماشین دولت سازد و همزمان از کانون‌های سیاسی مخالف رژیم در درون جامعه حمایت نماید. در یک اقتصاد متکی به بخش دولتی، هدف قرار دادن دارایی‌ها و بخش‌هایی که منابع مالی هیئت حاکمه را تأمین می‌کنند دشوارتر می‌باشد. در چنین اقتصادهایی موفقیت سیاست تحریم اقتصادی غالباً مستلزم کاربرد تحریم‌های فراگیر و همه‌جانبه می‌باشند.

همچنین، ساختار سیاست تحریم اقتصادی میبایست با اهداف و وظایفی که برای آن در نظر گرفته شده است متناسب باشد. در غالب موارد شکست سیاست تحریم اقتصادی بدین دلیل است که تحریم مورد نظر به ساختار و ابزارهایی متکی است که با اهداف سیاست‌گذاران متناسب نمی‌باشند.

2. تحریم اقتصادی ایران

تحریم اقتصادی آمریکا علیه ج.ا. تحت تأثیر سیر تحولات ایران، منطقه، توازن قوای جهانی و سیر تحولات جامعه آمریکا با فراز و نشیب های متعددی همراه بوده است. بررسی کوتاه تاریخچه این تحریم نمایانگر بخرنجی این پدیده و عوامل متعددی است که بر آن تأثیر گذاشته اند. ارزیابی عملکرد تحریم اقتصادی آمریکا مستلزم بررسی تأثیرات اقتصادی و سیاسی این پدیده بر جامعه ایران از یکسو و جامعه آمریکا از سوی دیگر است. همچنین، موفقیت و کارآمدی سیاست تحریم به اهداف تحریم، تناسب اهداف مزبور با ساختار تحریم ها، میزان حمایت جامعه جهانی از تحریم ها و ساختار سیاسی جامعه ایران نیز بستگی دارد. تحریم اقتصادی ایران را هنگامی میتوان برای آمریکا یک انتخاب موجه دانست که نه تنها منافع آن بیشتر از هزینه های آن باشد، بلکه نسبت منافع بر هزینه های آن در مقایسه با سایر گزینه ها و سیاست ها نیز بیشتر باشد.

تاریخچه

تحریم های آمریکا علیه ج.ا. را میتوان به 5 دوره اصلی تقسیم بندی نمود که هر یک دارای ویژگی های خاص خود میباشد:

1. دوره گروگانگیری 1979-1981
2. دوره جنگ ایران-عراق (1981-1988)
3. دوره بازسازی (1989 – 1992)
4. دوره پرزیدنت کلینتون، مهار دوجانبه (1993 – 2001)
5. پس از واقعه 11 سپتامبر 2001

اولین تحریم اقتصادی آمریکا علیه ج.ا. ایران در سال 1980 در واکنش به گروگانگیری سفارت آمریکا انجام گرفت. این تحریم قرارداد فروش صدها میلیون دلار تجهیزات نظامی را که در زمان محمد رضا پهلوی به امضا رسیده بود لغو و فروش تجهیزات نظامی به ج.ا. را غیر قانونی نمود، 12 بیلیون دلار دارایی های دولت ایران در آمریکا را مصادره نمود و کلیه مبادلات تجاری بین ایران و آمریکا را ممنوع کرد. همچنین دولت ایالات متحده کلیه مناسبات دیپلماتیک خود با ج.ا.

را قطع نمود. متعاقباً چندین کشور دیگر، از جمله اتحادیه اروپا و ژاپن به آمریکا پیوستند و فروش تجهیزات نظامی و اعطای وام به ج.ا. را ممنوع کردند و خرید نفت از ایران را متوقف ساختند. این تحریم در 19 ژانویه 1981، پس از آزاد سازی گروگانهای آمریکایی لغو گردید، اما بخش قابل توجهی از دارایی های ایران به دلیل مطالبات شرکت های آمریکایی مسترد نشد.

علیرغم لغو تحریم و از سرگیری مناسبات تجاری بین دو کشور، روابط آمریکا با ج.ا. همچنان تیره ماند. در طول جنگ ایران با عراق دولت ریگان حرکت بین المللی گسترده ای را برای جلوگیری از فروش تجهیزات نظامی به ایران سازمان داد تا مانع از پیروزی ایران در جنگ علیه عراق گردد. در ژانویه 1984 دولت آمریکا به دلیل بمب گذاری در نیروگاه نظامی آمریکا در لبنان توسط نیروهای حزب الله لبنان که 241 کشته بر جای گذاشت، ج.ا. را در لیست کشورهای حامی تروریسم قرار داد. این امر موجب منع صادرات و فروش کلیه تجهیزات نظامی به ج.ا. (از سال 1986)، کنترل صادرات کالاهایی که دارای مصارف دوگانه نظامی و غیر نظامی میباشند و قطع کلیه کمکهای مالی به ج.ا. از جمله مخالفت با اعطای وام توسط بانک جهانی گردید. دولت آمریکا به نماینده خود در سازمانهای مالی بین المللی مانند بانک جهانی ابلاغ کرد که با هرگونه وام و کمک مالی این سازمانها به ج.ا. مخالفت نمایند و به تبع آن کمکهای مالی آمریکا به این سازمانها را به میزان وامهایی که میتوانست به ج.ا. تعلق گیرد کاهش داد. در سال 1987 دولت ریگان ایران را در لیست کشورهایایی قرار داد که در ترافیک بین المللی مواد مخدر درگیر میباشند و بدینوسیله موانع بیشتری در برابر صادرات و فروش تجهیزات نظامی به ج.ا. قرار داد و واردات از ایران را تحریم نمود. البته این تحریم شامل خرید نفت ایران بمنظور فروش به کشورهای دیگر (بازارهای خارج از آمریکا) نمیشد.

پس از پایان جنگ ایران - عراق در سال 1988 و آغاز دوره بازسازی، مناسبات اقتصادی و سیاسی بین ج.ا. و اتحادیه اروپا به میزان قابل توجهی بهبود یافت. اما تغییر در روابط ایران و آمریکا دیرتر و بسیار آهسته تر آغاز گردید. تحریم های موجود همچنان بر جای ماند، ولی جو ذهنی حاکم بر روابط بین دو کشور رو به بهبود گذاشت. میانجیگری ج.ا. در آزادسازی گروگانهای غرب در لبنان از یکسو و سکوت و تأیید ضمنی ج.ا. از حمله آمریکا به عراق در سال 1991 نقش مهمی در بهبود شرایط ایفا کرد. در نوامبر 1991 دادگاه هیگ آمریکا را موظف کرد تا بابت پیش پرداختهای ایران برای قراردادهای نظامی ملغی شده مبلغ 278 میلیون دلار به ایران غرامت بپردازد.

اما روند بهبود روابط ایران - آمریکا مدت قابل توجهی دوام نیاورد. پس از شکست عراق در جنگ 1991 (حمله آمریکا به عراق برای بیرون راندن آن از کویت)، بمنظور جلوگیری از برتری یافتن ج.ا. بر عراق و برهم خوردن توازن قوا در منطقه، دولت آمریکا با تصویب قانون «منع گسترش تجهیزات نظامی ایران و عراق»¹¹⁷ در سال 1992 مجددا اقدام به تنگ کردن حلقه تحریم اقتصادی ایران نمود. این آغاز سیاست جدیدی بود که متعاقبا توسط دولت پرزیدنت کلینتون تحت عنوان «مهار دوجانبه» مدون گردید. هدف سیاست مهار دوجانبه علیرغم نام آن، عمدتا مهار اقتصادی و نظامی ج.ا. و جلوگیری از برتری یافتن آن بر منطقه بود، زیرا تحریم اقتصادی عراق و تضعیف روز افزون اقتصادی و نظامی آن توازن بین ایران و عراق را به نفع ایران بر هم زده بود.

سیاست مهار دو جانبه دور جدیدی از تحریم های گسترده علیه ایران را آغاز کرد. طی سال 1995 دولت پرزیدنت کلینتون، به دلیل "حمایت ج.ا. از تروریسم بین المللی و مخالفت با صلح خاورمیانه"، هرگونه مشارکت شرکتهای آمریکایی در توسعه صنعت نفت ایران را منع کرد و در مه 1996 کلیه مبادلات اقتصادی با ج.ا. را تحریم نمود. در آوریل 1996 قانون «مبارزه با تروریسم و مجازات مرگ» که هدف آن منع هرگونه مبادلات مالی با ج.ا. و جلوگیری از کمکهای مالی به کشورهایی که به ج.ا. تجهیزات و خدمات نظامی میدهند به تصویب رسید. در آگوست 1996 قانون «تحریم ایران و لیبی»¹¹⁸ دولت آمریکا را موظف کرد تا هر شرکت خارجی را که بیشتر از 20 میلیون دلار در صنعت نفت ایران سرمایه گذاری میکند تحریم و مجازات نماید. در آگوست 1997 بخشنامه 13059 دولت کلینتون صادرات به کشورهایی را که قصد صدور مجدد کالاهای مزبور را به ج.ا. داشتند منع کرد. در جولای 1998 و متعاقبا ژانویه 1999 دولت کلینتون ده موسسه روسی را به دلیل مشارکت در توسعه صنعت موشک سازی ایران تحریم کرد. در سپتامبر 1999 دولت آمریکا ج.ا. را به دلیل نقض آزادی مذهب مورد تحریم های جدیدی قرار داد.

قانون «تحریم ایران و لیبی» و تهدید مجازات شرکتهای غیر آمریکایی که اقدام به سرمایه گذاری در صنعت نفت ایران میکنند با مخالفت شدید اتحادیه اروپا مواجه گردید. اتحادیه اروپا با صدور بخشنامه ای شرکتهای اروپایی را از رعایت قانون

¹¹⁷ Iran-Iraq Arms Nonproliferation

¹¹⁸ Iran-Iraq Arms Nonproliferation

«تحریم ایران و لیبی» منع کرد و اعلام نمود که در صورت اعمال هرگونه جریمه ای شرکت های مربوطه قادر به دریافت خسارت خواهند بود. همچنین اتحادیه اروپا به دولت آمریکا اخطار داد که در صورت اجرای این قانون به اقدامات تلافی جویانه دست خواهد زد. در مقابل واکنش اتحادیه اروپا دولت کلینتون ناچار به عقب نشینی مقطعی گردید. برای مثال در مه 1998 دولت آمریکا اعلام کرد که شرکت توتال فرانسه و شرکای آن به خاطر سرمایه گذاری در پروژه پارس - جنوبی تحریم نخواهند شد و از تحریم مربوط به «قانون تحریم ایران - لیبی» مستثنی میباشند.

در دور دوم ریاست جمهوری آقای کلینتون، بمنظور تشویق و تقویت روند اصلاحات در ج.ا.، دولت آمریکا گام های قابل توجهی در جهت رفع تحریم اقتصادی ج.ا. برداشت. برای مثال، در دسامبر 1998 ایران از فهرست کشورهایی که درگیر ترافیک بین المللی مواد مخدر میباشند حذف شد. در آوریل 1999 پرزیدنت کلینتون با صدور بخشنامه ای صادرات مواد غذایی و دارویی به ایران، لیبی و سودان را آزاد ساخت. در نوامبر 1999 دولت آمریکا شرکت بوئینگ را در مورد مشخص صدور قطعات برای هواپیماهایی که پیش از تحریم به ج.ا. فروخته شده و هنوز تحت ضمانت میباشند، از قوانین تحریم مستثنی ساخت. بالاخره در مارس 2000 خانم آلبرایت از مداخله گذشته آمریکا در امور داخلی ایران و حمایت از عراق در طی جنگ ایران-عراق اظهار تاسف کرد و متعاقباً تحریم برخی از صادرات غیر نفتی ایران از جمله فرش، خاویار و پسته را لغو نمود. اما، در مجموع این اقدامات به اندازه کافی پیوسته و چشمگیر نبودند تا بتوانند تاثیر قابل توجهی بر روند تحولات سیاسی ج.ا. بگذارند.

با آهسته شدن روند اصلاحات در ج.ا. از یکسو و تشدید بحران اقتصادی و سیاسی عراق از سوی دیگر، روند تحریم ج.ا. به روال قبلی خود باز گشت. در نوامبر 2000 قانون «منع گسترش قوه نظامی ایران¹¹⁹» با هدف جلوگیری از صدور تکنولوژی نظامی به ایران به تصویب رسید. این قانون پرداخت کمک های مالی به روسیه را منوط به رعایت قوانین تحریم آمریکا کرد. متعاقباً، در اکتبر 2000 تصویب قانون اعتبارات کشاورزی کلیه کشورهای را که در لیست کشورهای تروریستی بودند از دریافت ضمانت نامه های صادراتی دولت آمریکا محروم ساخت.

¹¹⁹ Iran Nonproliferation Act

با آغاز ریاست جمهوری پرزیدنت جورج بوش روند تحریم اقتصادی ج.ا. شدت دوباره ای یافت. در ژانویه 2001 دولت بوش با استناد به قانون «منع گسترش قوه نظامی ایران» یک شرکت کره ای را به خاطر فروش قطعات سلاح های موشکی و شیمیایی به ج.ا. مورد تحریم قرار داد. در جون 2001 مجددا یک شرکت کره ای و 2 شرکت چینی به خاطر فروش قطعات سلاح های موشکی و شیمیایی به ج.ا. توسط دولت آمریکا تحریم شدند. بالاخره، در آگوست 2001 قانون تحریم ایران- آلیبی برای یک دوره پنج ساله تمدید شد.

پس از واقعه 11 سپتامبر 2001، نگرانی دولت و افکار عمومی آمریکا نسبت به خطر تروریسم بین المللی، گسترش سلاح های هسته ای و عملکرد رژیم های عراق و ج.ا. به نحو بیسابقه ای افزایش یافت. در اکتبر 2001 ارتش آمریکا با همکاری ارتش های بریتانیا و استرالیا و «اتحادیه شمال» نیروهای افغانی، افغانستان را به اشغال خود در آورد و حکومت طالبان را سرنگون کرد. در ژانویه 2002 پرزیدنت بوش در خطابه خود به کنگره و مردم آمریکا، ایران، عراق و کره شمالی را «محورهای اهریمنی» خواند. بالاخره در مارس 2003 ارتش آمریکا و کشورهای متحد آن به عراق حمله کردند و حکومت صدام حسین را سرنگون ساختند.

طی حمله به افغانستان و متعاقب آن حمله به عراق، با توجه به سکوت ج.ا. در برابر این اقدامات و تائید و همکاری ضمنی با آن، اقدامات مهم جدیدی در زمینه تشدید تحریم ج.ا. انجام نپذیرفت. در مه 2002 دولت آمریکا چند شرکت مالدووا، ارمنستان و چین را به دلیل فروش قطعات و کالاهای نظامی به ج.ا. تحریم کرد. در سال 2003 نیز چند اقدام مشابه انجام پذیرفت. اما در مجموع طی این دوره مسئله تشدید تحریم اقتصادی ج.ا. در صدر اولویت های آمریکا قرار نداشت.

از سوی دیگر، پس از سرنگونی حکومت صدام حسین و شکل گیری بحران هسته ای ج.ا. مسئله تحریم اقتصادی ایران به لحاظ کیفی وارد مرحله کاملا متفاوتی شده است که در صورت نیافتن راه حل مناسبی برای حل بحران هسته ای ج.ا. میتواند با سرعت به اعمال تحریم همه جانبه از طرف سازمان ملل و تکرار سناریوی عراق بیانجامد.

ارزیابی

با توجه به چارچوب نظری که در بخش نخست ارائه شد، بررسی موفقیت سیاست تحریم اقتصادی آمریکا علیه ج.ا. ایران مستلزم ارزیابی موارد زیر است:

- میزان خساراتی که این تحریم ها بر اقتصاد ایران وارد کرده اند
- موفقیت تحریم ها در تبدیل هزینه اقتصادی به انرژی سیاسی و ایجاد تحولات مورد نظر در رفتار و ماهیت رژیم ج.ا.
- هزینه ای که اعمال این تحریم ها بر اقتصاد آمریکا تحمیل کرده است

تاثیر اقتصادی

پس از انقلاب بهمن 1357، همزمان با آغاز تحریم های اقتصادی آمریکا علیه ج.ا.، کارکرد اقتصاد ایران با سرعت رو به وخامت گذاشت. طی 26 سال گذشته، اقتصاد ایران همواره گرفتار مشکلات و بحران های عمیقی بوده است. اما این مشکلات را نمیتوان تماما به تحریم های اقتصادی آمریکا نسبت داد. برعکس، بخش عمده این مشکلات نتیجه جنگ، اتخاذ سیاست های نادرست، تصویب قوانین مضر، ایجاد ساختارهای نا به هنجار و سوء مدیریت اقتصادی و سیاسی رژیم ج.ا. بوده است.¹²⁰ در واقع تحریم اقتصادی آمریکا عملاً نتوانسته مشکلات و ضعف های رژیم ج.ا. را به حد کافی تشدید کند تا موجب تغییر رفتار و ماهیت آن گردد. زیرا به دلیل یک جانبه بودن تحریم ها، عدم مشارکت سایر کشورها و تغییرات ناشی از روند جهانی شدن، ج.ا. موفق شده است برای مناسبات تجاری ایران با آمریکا جانشین های مناسب بیابد و بخش عمده نیازهای تجاری خود را از طریق کشورهای دیگر تامین نماید (جدول 1 را ملاحظه کنید).

¹²⁰ برای بررسی عملکرد ج.ا. در مدیریت اقتصادی کشور به کتاب «دموکراسی و توسعه اقتصادی پایدار» از نویسنده، چاپ انتشارات ارزان، سوند 2004، همچنین مقالات اقتصادی نویسنده در سایت «www.hadizamani.com» مراجعه کنید.

جدول 1: سهم مناطق مختلف در تجارت خارجی ایران (1979-2001)

صادرات			واردات			منطقه
2001	1994	1979	2001	1994	1979	
25%	37%	40%	43%	51%	49%	اروپای غربی
1%	7%	19%	1%	3%	21%	آمریکا
22%	16%	17%	5%	8%	15%	ژاپن
10%	0%	1%	5%	1%	1%	چین
27%	17%	1%	14%	8%	3%	بقیه آسیا
16%	22%	7%	27%	24%	9%	سایر کشورهای در حال رشد جهان
1%	2%	3%	5%	5%	2%	سایر کشورهای توسعه یافته

Source: Shrewd Sanctions, M. O'Sullivan, Brookings Institute, 2003

در زمینه صادرات نفت، با توجه به بالا بودن سطح تقاضا، ج.ا. با مشکل قابل توجهی در یافتن بازار برای نفت ایران مواجه نشده است. تحریم اقتصادی آمریکا در این زمینه دارای تاثیر قابل توجهی نبوده و اختلال های حاصله از تحریم آمریکا عمدتاً کوتاه مدت و کم هزینه بوده اند. برای مثال، در سال 1994 نزدیک 20 تا 25 درصد نفت خام ایران توسط شرکت های آمریکایی، برای مصرف و فروش در خارج از آمریکا، خریداری میشد. در سال 1995 پرزیدنت کلینتون شرکت های آمریکایی را از خرید نفت ایران کاملاً منع کرد. اما ج.ا. توانست برای نفت ایران به راحتی بازارهای دیگری بیابد، برای مثال بخش قابل توجهی از آن توسط ژاپن خریداری شد. حداکثر خسارتی که از این بابت به ایران وارد شد عبارت بود از چند درصد افت قیمت برای مدت 2 تا 3 ماه.

در زمینه صادرات غیر نفتی نیز با وضعیت مشابهی روبرو هستیم. صادرات غیر نفتی چه پیش و چه پس از انقلاب همواره دارای نقشی حاشیه ای در اقتصاد ایران بوده و سهم آن در تولید ناخالص داخلی حول 5% نوسان کرده است. پیش از تحریم اقتصادی، سهم آمریکا در صادرات ایران کمتر از 20% بود. پس از تحریم اقتصادی آمریکا، ج.ا. توانست برای این صادرات که اقلام عمده آن کالاهایی مانند فرش، خاویار و پسته بودند، خریداران دیگری در میان سایر

کشورها بیاید. اگر ضرری از بابت افت قیمت عاید ایران شده باشد، با استفاده از فرض های معقول میتوان میزان آنرا برای چند سال اول تحریم بطور متوسط 200 تا 400 میلیون دلار در سال تخمین زد. در این رابطه قابل توجه است که پس از آنکه خانم آبرایت در مارس 2000 ورود فرش، خاویار و پسته ایران به آمریکا را آزاد اعلام نمود، افزایش قابل توجهی در درآمد صادرات غیر نفتی ایران بوجود نیامد.

پیش از تحریم، در سال 1978 سهم آمریکا در کل واردات ایران بالغ بر 21 در صد بود که 86 در صد آنرا محصولات کشاورزی، مواد غذایی و کالاهای مصرفی تشکیل میدادند. با توجه به یک جانبه بودن تحریم و رقابتی بودن بازار جهانی این محصولات، ج.ا. توانست برای غالب این واردات جانشین های مناسبی بیابد. این امر در چند سال اول با هزینه قابل توجهی همراه بود، زیرا ج.ا. مجبور به پرداخت نرخ های ترجیحی و تامین این کالاها از طریق کشورهای واسطه و بعضاً بازار سیاه بود. اما این هزینه به مرور کاهش یافت و واردات این کالاها کما بیش به حالت عادی باز گشت. یافتن جانشین های مناسب برای کالاهای صنعتی پیشرفته بسیار دشوارتر بود. این امر نه تنها زمان بیشتری برد بلکه هزینه بیشتری نیز دربرداشت زیرا ایران ناچار شد برای نزدیک به 10 سال بخش قابل توجهی از این کالاها را از طریق کشورهای واسطه و بازار سیاه تامین کند. اما نهایتاً ایران توانست بخش عمده این نیازها را نیز از سایر کشورها برآورده سازد.

به عبارت دیگر در برابر تحریم اقتصادی آمریکا، ایران نه تنها واردات از آمریکا را کاملاً جایگزین نموده، بلکه وابستگی خود به غرب را نیز به میزان قابل توجهی کاهش داده است. در فاصله 1979 تا 2001 سهم آمریکا در تجارت خارجی ایران از 21 درصد به 1 درصد کاهش یافت. در همین فاصله، سهم اتحادیه اروپا در صادرات و واردات ایران به ترتیب از 40 و 49 در صد به 25 و 43 در صد تنزل کرد (جدول 1 را ملاحظه کنید)..

در زمینه بازار مالی نیز تحریم اقتصادی آمریکا دارای تاثیر مشابهی بوده است - یعنی هزینه قابل توجهی را بر ایران تحمیل نموده بدون آنکه بتواند اقتصاد کشور را از پای درآورد. در سال 1991 بانک جهانی با تصویب یک وام 847 میلیون دلاری روابط خود را با ایران احیا کرد. اما در سال 1994 در اثر فشار آمریکا بانک جهانی اعطای کمک به ایران را مجدداً به حالت تعلیق درآورد. این تعلیق تا سال 2000 همچنان ادامه یافت. در سال 2000 بانک جهانی محدودیت های

مزبور را کاست و دو وام به مبلغ کل 232 میلیون دلار به ج.ا. اعطا نمود. در سال 2001 میزان وام های بانک به ایران به 700 میلیون دلار افزایش یافت. اما مهمتر از وامهای از دست رفته، محدودیت های آمریکا باعث شد تا ج.ا. نتواند در برابر بحران دهه 90 از ابزارهای مالی مطلوب استفاده نماید. در دهه 90 به علت افزایش میزان بدهی های خارجی، ج.ا. دو بار دچار بحران اقتصادی گردید. با توجه به سرمایه نفتی کشور، در شرایط عادی ایران مانند سایر کشورهای صادر کننده نفت، میتواند با اخذ وام های بلند مدت و ارزان از موسسات مالی جهانی با بحران مقابله کند. اما به دلیل تحریم آمریکا، ج.ا. ناچار به استفاده از وام های کوتاه مدت و پرهزینه گردید که بحران بدهی های خارجی را با سرعت از کنترل خارج ساخت. نهایتاً، برای مهار بحران ج.ا. ناچار به اتخاذ سیاست های انقباضی بسیار شدید گردید. طی این دوره دریافت اعتبار و بیمه از موسسات مالی اروپا برای صدور کالا به ایران نیز دشوار گردید.

تأثیر تحریم اقتصادی آمریکا بر روی جلب سرمایه گذاری خارجی به ویژه در صنعت نفت نیز قابل توجه است. افت چشمگیر سرمایه گذاری خارجی پس از انقلاب 57 یکی از نقاط ضعف پایه ای ج.ا. بوده که خسارات هنگفتی بر کشور تحمیل کرده است. بدون شک تحریم اقتصادی آمریکا یکی از علل مهم این عملکرد ضعیف است. اما تمامی این عملکرد نامطلوب را نمیتوان به تحریم اقتصادی آمریکا نسبت داد. جنگ ایران - عراق و سیاست های نادرست اقتصادی و سیاسی ج.ا.، از جمله نبود جو و قوانین مطلوب برای جلب سرمایه گذاری خارجی، علل پایه ای دیگر عملکرد ضعیف ج.ا. در جلب سرمایه گذاری خارجی میباشند که تأثیر آنها از تحریم اقتصادی آمریکا کمتر نبوده است.

تا سال 1990 به دلیل جنگ و وضعیت سیاسی کشور میزان سرمایه گذاری خارجی در ایران بسیار ناچیز بود. پس از پایان جنگ، در دهه 90 دولت ج.ا. بمنظور سرمایه گذاری در صنعت نفت اقدامات متعددی را برای جلب سرمایه گذاری خارجی آغاز نمود. اما تحریم اقتصادی آمریکا، به ویژه قانون تحریم ایران- لیبی موفق شد تا این اقدامات را به میزان قابل توجهی خنثی سازد و سرمایه گذاری در صنعت نفت ایران را تا اواخر دهه 90 به تاخیر اندازد. در سال 1995، در اثر فشار دولت آمریکا، شرکت آمریکایی کونوکو (Conoco) از پروژه میدان نفت سیری کنار کشید. گرچه این پروژه بلافاصله به شرکت توتال فرانسه واگذار شد، اما تحریم آمریکا سبب شد تا شرکت های خارجی با محافظه کاری بسیار بیشتری با پروژه های ایرانی برخورد کنند. این امر از سوی دیگر شرکت ملی نفت ایران را مجبور ساخت تا برای جلب شرکت های خارجی

امتیازهای بیشتری به آنها بدهد. از اواسط 1995 تا اواخر 1996 که قانون تحریم ایران - لیبی در سنای آمریکا در دست تدوین بود، دولت ایران 11 پروژه سرمایه گذاری را به شرکت های خارجی پیشنهاد کرد که علیرغم تلاش و امتیازهای ایران هیچ یک از آنها تا اواخر 1996 عملی نشد. طی دهه 90، به دلیل افت سرمایه گذاری در صنعت نفت، تولید نفت ایران نزدیک به 300 هزار بشکه در روز زیر حد مورد انتظار بود. این امر زیان قابل توجهی را بر کشور تحمیل کرد، به ویژه آنکه ایران نتوانست از احیا بازار نفت در پایان دهه 90 بهره برداری مطلوب را بعمل آورد.

اما پس از مه 1998 قانون تحریم ایران - لیبی به تدریج کارایی خود را از دست داد و توسط شرکت های خارجی نادیده گرفته شد. در مه 1998 دولت کلینتون یک شرکت اروپایی را که اقدام به سرمایه گذاری در ایران کرده بود از تحریم و مجازات آمریکا مستثنی ساخت و نوید داد که سایر شرکت هایی را که پس از 1997 در ایران سرمایه گذاری کرده اند از قانون تحریم ایران - لیبی مبری سازد. به این ترتیب قانون تحریم ایران - لیبی عملاً کنار گذاشته شد و شرکت هایی که از هراس تحریم آمریکا خود را از بازار ایران کنار کشیده بودند به سرمایه گذاری در صنعت نفت ایران روی آوردند.

از سوی دیگر، تحریم آمریکا به منافع ایران در میدان های نفت و گاز دریای خزر زیان هنگفت و احتمالاً جبران ناپذیری را وارد آورده است. تحریم اقتصادی آمریکا و پشتیبانی آن از خط لوله باکو - سیحان - ترکیه، علیرغم آنکه عبور خطوط لوله گاز از مسیر ایران دارای توجیه اقتصادی قوی تری میباشد، مانع از آن شده است تا ایران بتواند از موقعیت استراتژیک خود در منطقه خزر و آسیای میانه بهره برداری کند و ایران را به ترانزیت اصلی انرژی برای کل منطقه تبدیل سازد. اگر تحریم اقتصادی آمریکا نتوانست جریان سرمایه گذاری خارجی در حوزه های نفتی خلیج فارس ایران را کاملاً متوقف سازد، تاثیر آن بر روی توسعه میدان های نفت و گاز ایران در دریای خزر و منافع استراتژیک ایران در این حوزه بسیار پر هزینه بوده است.

تأثیر سیاسی

سیاست تحریم اقتصادی آمریکا در برابر ج.ا. اهداف متعددی را دنبال کرده است. لذا، ارزیابی دست آوردهای سیاسی آن دشوار میباشد. بعلاوه، طی 26 سال گذشته رفتار رژیم ج.ا. دستخوش تغییرات متعددی شده است که بیشتر ناشی از تحولات سیاسی درون ایران میباشند تا تحریم اقتصادی آمریکا. در مجموع، شواهد موجود حاکی از آن است که تحریم اقتصادی آمریکا در عرصه تأثیر گذاری بر ساختار و عملکرد رژیم ج.ا. ناموفق بوده است.

در عرصه سیاست خارجی تحریم اقتصادی آمریکا نتوانست ج.ا. را در انزوا نگاه دارد و موقعیت آنرا به عنوان یک کشور "یاغی" رسمیت بخشد. علیرغم دشواری های حاصل از تحریم اقتصادی آمریکا، ج.ا. توانست در دهه 90 گام های بلندی در جهت عادی سازی روابط خود با غرب و کشورهای منطقه بردارد. در زمینه فعالیت های تروریستی بین المللی رفتار رژیم نسبت به دهه 90 به نحو قابل توجهی معتدل شده است. اما مجددا نمیتوان این تغییر را تماما به تحریم اقتصادی آمریکا نسبت داد.

در زمینه سیاست داخلی، به ویژه نقض موازین حقوق بشر، تحریم اقتصادی آمریکا فاقد تأثیر قابل توجهی بر روی رفتار رژیم بوده است. در واقع بسیاری از تحلیلگران بر آنند که در عرصه سیاست داخلی ایران، تأثیر تحریم اقتصادی آمریکا نا مطلوب بوده است. این تحریم از یکسو موقعیت اصلاح طلبان را تضعیف کرد و تلاشهای آنها را برای نزدیکی به آمریکا بی پاسخ گذاشت و از سوی دیگر بهانه های سیاسی متعددی برای گسترش دامنه غرب ستیزی و تندروی در اختیار بنیادگرایان قرار داد.

در زمینه نظامی، تحریم اقتصادی آمریکا از موفقیت بیشتری برخوردار بوده است. برای مثال خرید تجهیزات نظامی ج.ا. از 10 بیلیون دلار برای دوره سه ساله 1987-1990 به 2 بیلیون دلار برای دوره 7 ساله 1992-1999 کاهش یافت¹²¹. البته این افت علاوه بر تحریم اقتصادی آمریکا، منعکس کننده شرایط اقتصادی ایران نیز بوده است. در واقع، مشکلات ج.ا. در زمینه تهیه سلاح های

¹²¹ Richard Grimmett, Conventional Arms Transfer to Developing Nations 1987-95. Also, Anthony H. Cordesman, The Gulf in Transition, US Policy Ten Years After the Gulf War, The Challenge of Iran, CSIS, October 2000

متداول یکی از دلایل روی آوردن آن به سلاح های هسته ای میباشد. در رابطه با سلاح های هسته ای، تحریم اقتصادی آمریکا بخشی از یک تلاش همه جانبه تر برای جلوگیری ج.ا. از دستیابی به سلاح های کشتار جمعی بوده است. این تلاش گرچه دستیابی ج.ا. به تکنولوژی و تجهیزات مزبور را دشوارتر ساخته، اما همانطور که در عمل شاهد آن هستیم، تاکنون نتوانسته دستیابی ج.ا. به فناوری هسته ای را کاملاً متوقف سازد.

هزینه آمریکا

چنانچه آمریکا ایران را مورد تحریم قرار نداده بود، میتوانست طی دوره 1995-2001 نزدیک به 2 بیلیون دلار به ایران صادرات داشته باشد. تحریم اقتصادی سبب شد تا آمریکا این بازار را از دست بدهد. البته زیان این امر برای آمریکا احتمالاً به مراتب کمتر از 2 بیلیون دلار بوده است، زیرا همانطور که ج.ا. توانست برای واردات از آمریکا جانشین های مناسب بیابد، آمریکا نیز توانست الگوی تجارت خارجی خود را تغییر دهد و برای صادرات خود به ایران بازارهای مناسب دیگری بیابد. اما تنها بخش کوچکی از زیان های آمریکا از این سو بوده است.

قبل از تصویب قانون تحریم ایران - لیبی، بازاریابی، انتقال و فروش نزدیک به یک پنجم نفت ایران در اختیار شرکت های آمریکایی بود. تحریم ایران - لیبی سبب شد تا شرکت های نفتی آمریکا نزدیک به 2 بیلیون دلار سودی را که میتوانستند از خرید و فروش نفت ایران در فاصله 1995-2000 کسب کنند از دست بدهند.

مهمتر از این، در اثر تحریم اقتصادی آمریکا، شرکت های آمریکایی فرصت های سرمایه گذاری قابل توجهی را به ویژه در صنعت نفت ایران از دست داده اند که برای منافع بلند مدت آنها دارای پیامدهای پر هزینه ای میباشد. در نیمه دوم دهه 90، ایران نزدیک به 50 بیلیون دلار پروژه را به مزایده گذاشت. تنها در زمینه نفت و گاز ارزش قراردادهای امضا شده بالغ بر 12 بیلیون دلار بود. در نبود تحریم اقتصادی، احتمالاً بخش قابل توجهی از این قراردادها نصیب شرکت های آمریکایی میشد.

سیاست تحریم اقتصادی آمریکا همچنین دارای زیان های هنگفتی برای منافع سیاسی آمریکا در منطقه بوده است. در مجموع، تحریم اقتصادی آمریکا ایران را به سوی روسیه، چین و کره جنوبی راند. در نتیجه آمریکا نتوانست از راه های مطلوب برنامه هسته ای ج.ا. را کنترل و مدیریت نماید. همچنین تحریم اقتصادی، در عرصه سیاست داخلی ایران موجب تقویت جناح های تند رو و تضعیف جناح های میانه رو گردید.

علل ناکارآمدی

تحریم اقتصادی همراه با اعمال فشارهای سیاسی وجه غالب سیاست آمریکا در برابر ج.ا. بوده است. بدون شک این سیاست خسارات هنگفتی بر اقتصاد ایران وارد آورده است. با اینهمه ارزیابی فوق حاکی از آن است که تحریم اقتصادی آمریکا در نیل به اهداف خود از موفقیت کمی برخوردار بوده است. علیرغم هزینه سنگینی که تحریم بر اقتصاد ایران تحمیل نموده، ج.ا. توانسته است به حیات خود ادامه دهد و از رشد اقتصادی نیز برخوردار باشد. تحریم اقتصادی آمریکا در زمینه تغییر رفتار رژیم و مهار رژیم نیز نا موفق بوده است. رفتار ج.ا. در عرصه هایی که برای آمریکا دارای بیشترین اهمیت میباشند، مانند مخالفت با اسرائیل و برنامه صلح خاورمیانه تغییر نکرده است. در سایر موارد تغییر رفتار ج.ا. بیشتر ناشی از تحولات داخلی ایران بوده است تا تحریم اقتصادی آمریکا. تا آنجا که به مهار رژیم مربوط میشود، ج.ا. اکنون در آستانه کسب فناوری هسته ای برای تولید سلاح هسته ای است.

عدم موفقیت و ناکارآمدی سیاست تحریم اقتصادی آمریکا دارای عوامل متعددی است که مهمترین آنها عبارتند از:

- چندگانگی اهداف تحریم و عدم تناسب ساختار تحریم ها با اهداف مورد نظر
- یک جانبه بودن تحریم ها، عدم موفقیت آمریکا در جلب حمایت سایر کشورها و موفقیت ج.ا. در یافتن جانشین های مناسب برای کالاها و خدمات مورد تحریم
- کم توجهی آمریکا به ساختار و ویژگی های سیاسی ج.ا.

- همراه نکردن کاربرد تحریم با سایر راه کارها و ضعف کانالهای ارتباطی با ج.ا.
- تاثیرات سیاست داخلی آمریکا

اهداف تحریم اقتصادی آمریکا علیه ج.ا. چندگانه و بعضا مبهم بوده اند. هدف این تحریم ها از یکسو مهار رژیم و جلوگیری از دستیابی به سلاحهای گسترش یافته و گسترش شبکه های تروریستی و ازسوی دیگر تغییر رفتار رژیم در زمینه سیاست خارجی به ویژه مخالفت با اسرائیل و صلح خاورمیانه، آمریکا ستیزی و حمایت از گروه های تروریستی بین المللی بوده است. همچنین برخی از جناحهای حکومت آمریکا و نیروهای سیاسی ایران بر این باورند که سرنگونی ج.ا. و تغییر رژیم هدف ناگفته و غیر آشکار تحریم های اقتصادی آمریکا علیه ج.ا. بوده است. برخی از جناح های حکومت آمریکا همچنین خواسته اند تا از تحریم اقتصادی به عنوان ابزاری برای تغییر توازن قوا در عرصه سیاست داخلی ایران استفاده کنند. این اهداف با هم سازگاری لازم را نداشته، موجب ناهماهنگی ساختار تحریم ها با اهداف مورد نظر شده است. مهمترین علت شکست تحریم اقتصادی آمریکا در مهار و تغییر رفتار ج.ا. را باید در آن جست که ریسک ناشی از تغییر رفتار برای ج.ا. بسیار هنگفت میباشد در حالیکه هزینه ناشی از تحریم اقتصادی برای آن قابل تحمل بوده است. ج.ا. بقای رژیم خود را از سوی آمریکا، اسرائیل و کشورهای منطقه در خطر میبیند. لذا در نبود ترتیبات و پیمان های امنیتی که بتوانند امنیت و اطمینان خاطر لازم را به آن بدهد، دست یافتن به سلاح های هسته ای را بیمه بقای رژیم خود میدانند. به عبارت دیگر، شعار تغییر رژیم با معرفی ج.ا. به عنوان یک نظام اصلاح ناپذیر عملا انگیزه ج.ا. را برای تغییر رفتار تضعیف کرده، جو بی اعتمادی بین دو کشور را تشدید نموده و ج.ا. را به سوی سیاست دستیابی به سلاح های هسته ای سوق داده است.

یک جانبه بودن تحریم و ناتوانی آمریکا در جلب حمایت سایر کشورها دلیل پایه ای دیگر عدم موفقیت سیاست تحریم اقتصادی آمریکا علیه ج.ا. است. این خود بدان دلیل است که آمریکا، اتحادیه اروپا، ژاپن، چین و روسیه در برابر ج.ا. دارای اهداف متفاوتی میباشد و ارزیابی آنها از خطرات و منافع رژیم ج.ا. یکسان نیست. شکست آمریکا در جلب حمایت سایر کشورها برای تحریم اقتصادی ج.ا. موجب شده است تا ج.ا. بتواند برای کالاها، خدمات و بازارهای مورد نیاز خود جانشین های مناسب بیابد و هزینه تحریم اقتصادی آمریکا را تحمل پذیر سازد.

اثر و هزینه اقتصادی تحریم از مکانیزم و پروسه بغرنجی میگذرد تا به فشار سیاسی و تغییر رفتار و ماهیت رژیم تبدیل شود. همانطور که در بخش اول گفته شد، موثر بودن تحریم اقتصادی در ایجاد تغییرات مورد نظر در رفتار و ماهیت رژیم به ساختار سیاسی کشور مورد تحریم و ظرفیت آن در تحمل هزینه های اقتصادی و سیاسی بستگی دارد. برای مثال، وجود دیکتاتوری به ویژه گونه های ایدئولوژیک، مذهبی و ناسیونالیستی، نبود نهادهای مدنی و نیروهای سیاسی موثر غالباً روند تبدیل اثر اقتصادی تحریم به تاثیر سیاسی و ایجاد تغییرات مورد نظر در رفتار و ماهیت رژیم را آهسته و بغرنج کرده، بسته به توانایی رژیم مورد نظر، آنرا برای مدت قابل توجهی به تعویق میاندازد. برای تدوین تحریم های موثر و موفق، درک ساختار سیاسی و ویژگی های کشور مورد تحریم از اهمیت حیاتی برخوردار است.

ویژگی ساختار قدرت در ج.ا.، خصلت دوگانه آن، همراه با رقابت دائمی قدرت بین جناح های بنیادگرا، میانه رو و اصلاح طلب کاربرد سیاست تحریم اقتصادی را دشوارتر کرده است. وجود جناح های متعدد و جنگ دائمی قدرت بین آنها سبب شده است تا رابطه بین ایران و آمریکا به توپ فوتبال این بازی قدرت تبدیل شود. همچنین، سیاست تحریم اقتصادی آمریکا، به گونه ای که طراحی و اجرا شده است، از یکسو موجب گردیده تا جناح های تندرو آتش آمریکا ستیزی و بنیادگرایی را تشدید کنند و از سوی دیگر موقعیت جناح های میانه رو و اصلاح طلب را در برابر جناح های بنیادگرا تضعیف کرده است. به عبارت دیگر بازار سیاست داخلی ایران جنجالی تر از آن بوده که بتواند هزینه - منافع تحریم اقتصادی را ارزیابی کند و متناسب با آن با تغییر رفتار خود واکنش مناسب را در برابر تحریم اقتصادی آمریکا نشان دهد.

هرگاه که سیاست تحریم با ابزارهای دیگری مانند روابط دیپلماتیک همراه باشد غالباً موثرتر می باشد. سیاست آمریکا در برابر ج.ا. عمدتاً بر پایه تحریم اقتصادی متکی بوده، نتوانسته سیاست تحریم اقتصادی را همراه با ابزارهای دیگر بکار بندد تا از آن ترکیب موثری برای تاثیرگذاری بر ج.ا. بسازد. برای مثال، اعطای قرارداد پروژه سیری به شرکت آمریکایی کونوکو شاخه سبزی از سوی ج.ا. به آمریکا بمنظور بهبود روابط دو کشور بود. عدم دریافت این حرکت از سوی آمریکا نتیجه نبود کانالهای دیپلماتیک بین دو کشور است. نبود یک دیالوگ موثر از یکسو، و شعار تغییر رژیم از سوی دیگر، سبب شد تا تحریم اقتصادی نتواند به صورت کاتالیزوری در جهت تغییر رفتار ج.ا. عمل نماید.

علت دیگر شکست سیاست تحریم اقتصادی را میبایست در سیاست داخلی آمریکا جست. غالباً تدوین سیاست خارجی آمریکا، از جمله تحریم های اقتصادی، توسط ارگان های اجرایی حکومت رهبری میشود. در مورد تحریم اقتصادی ایران، به دلایل متعدد، از جمله خاطره گروگانگیری سفارت آمریکا، کنگره آمریکا به ویژه پس از سال 1991 به نحو فعالی در تدوین و پیشبرد سیاست تحریم اقتصادی ایران مشارکت نمود. به این ترتیب سیاست خارجی آمریکا در برابر ج.ا. به سیاست داخلی آن پیوند خورد و به ابزاری در رقابت سیاسی آمریکا تبدیل شد. قدرت و حضور فعال گروه فشار اسرائیل در صحنه سیاست آمریکا این روند را تقویت نمود. در نتیجه این عوامل، در نیمه دوم دهه 90، هنگامیکه نیروهای میانه رو و اصلاح طلب ج.ا. در صحنه سیاست ایران دست برتر را داشتند و به اشکال مختلف در جهت بهبود سیاست خارجی ج.ا. به ویژه بهبود روابط با آمریکا تلاش میکردند، دولت آمریکا بر خلاف انتظار بجای تشویق این روند سیاست تحریم سخت تری را در برابر ج.ا. در پیش گرفت. این امر سبب شد تا سیاست تحریم اقتصادی توانایی خود را به عنوان کاتالیزوری برای تغییر رفتار رژیم تا حد قابل توجهی از دست بدهد.

سیاست تحریم اقتصادی هنگامی مطلوب است که هزینه آن برای کشور تحت تحریم بسیار بیشتر از هزینه آن برای کشور تحریم کننده باشد. همچنین در موارد استراتژیک موفقیت تحریم میتواند برای کشور تحریم کننده دارای منافعی باشد که میبایست با احتساب احتمال های مربوطه در محاسبه هزینه - منافع تحریم منظور گردد. ارزیابی بالا حاکی از آن است که تحریم اقتصادی آمریکا علیه ج.ا. در مجموع از مطلوبیت لازم برخوردار نبوده است. گرچه این سیاست هزینه هنگفتی بر اقتصاد ایران تحمیل نموده، اما این هزینه آنچنان نبوده است که اقتصاد ایران را از پای در آورد. از سوی دیگر تحریم اقتصادی آمریکا علیه ج.ا.، هزینه قابل توجهی را بر اقتصاد آمریکا نیز تحمیل کرده است. به عبارت دیگر، نسبت هزینه ای که بر اقتصاد ایران تحمیل شده است چندان بیشتر از هزینه تحمیل شده بر اقتصاد آمریکا نمیباشد، در عین آنکه سیاست تحریم اقتصادی ج.ا.، به گونه ای که تدوین و اجرا گردیده، درکسب منافع استراتژیک برای آمریکا نیز موفق نبوده است.

مطلوبیت نسبی

همانطور که در بخش اول گفته شد، تحریم اقتصادی هنگامی یک انتخاب موجه است که نه تنها منافع آن بیشتر از هزینه های آن باشد، بلکه نسبت منافع بر هزینه های آن در مقایسه با سایر ابزار و گزینه ها نیز بیشتر باشد. به عبارت دیگر برای انجام تغییرات مورد نظر در رفتار و ماهیت یک رژیم و یا هر هدف دیگر میبایست ابزار و سیاستی را برگزید که دارای بیشترین نسبت منافع به هزینه باشد. لذا، در ارزیابی موفقیت سیاست تحریم اقتصادی آمریکا میبایست به محدودیت گزینه هایی که آمریکا در برابر ج.ا. در اختیار داشته است نیز توجه نمود.

سیاست تحریم اقتصادی غالباً هنگامی دارای بیشترین تاثیر است که با سیاست های دیگر مانند تهدید نظامی و یا پشتیبانی از فعالیت های اپوزیسیون حکومت همراه باشد. در دهه 90 شرایط سیاسی ایران و جو بین المللی عملاً در موقعیتی نبود که استفاده از این گزینه ها را برای آمریکا میسر سازد. از یکسو اپوزیسیون سیاسی متشکل و موثری وجود نداشت تا بتواند کانون پشتیبانی آمریکا و جامعه جهانی قرار گیرد. از سوی دیگر، جو سیاسی ایران به گونه ای بود که هر گونه اقدام سیاسی علیه ج.ا. احتمالاً موجب تقویت رژیم ج.ا. میشد تا تضعیف آن. همچنین، جو بین المللی آمادگی پذیرش اقدام نظامی علیه ج.ا. را نداشت.

گزینه دومی که آمریکا میتوانست به جای سیاست تحریم اقتصادی در برابر ج.ا. اختیار کند عبارت بود از گفتگوی سازنده و آغاز یک پروسه تدریجی برای عادی سازی روابط اقتصادی و سیاسی. شواهد متعددی وجود دارد که در چند سال آخر ریاست جمهوری کلینتون، دولت آمریکا عملاً به این سیاست روی آورد. اما متأسفانه چون از آن نتیجه مطلوبی بدست نیآورد، به سیاست تحریم اقتصادی بازگشت. برای مثال، پیشنهاد مشخص خانم آلبرایت در ژوئن 1998 مبنی بر تهیه یک نقشه راه برای عادی سازی روابط ایران - آمریکا از سوی ج.ا. بلافاصله و کاملاً رد شد. تلاشهای متعاقب آمریکا در مارس 2000 برای برقراری همکاریهای محدود دچار سرنوشت مشابهی گردید. زیرا، همانطور که در بالا اشاره شد، در ج.ا. نیرویی وجود نداشت که بخواهد و بتواند با آمریکا وارد گفتگویی سازنده جهت عادی سازی روابط شود. از سوی دیگر پیشنهادهای همکاری دولت آمریکا به اندازه کافی گسترده نبود تا بتواند انگیزه لازم را در ج.ا. بوجود آورد - برای مثال سرمایه گذاری در صنعت نفت را در بر نمیگرفت.

راه سومی که در برابر آمریکا قرار داشت عبارت از آن بود که هیچ اقدام خاصی برای تغییر رفتار رژیم ج.ا. بعمل نیاورد، بلکه تنها به بهبود روابط اقتصادی و تجاری خود با ج.ا. پردازد به امید آنکه بهبود این روابط به نفوذ سیاسی و نهایتاً تغییر رفتار رژیم بیانجامد. این عملاً راهی بود که اتحادیه اروپا برگزید. اما بسیاری از تحلیلگران برآنند که سیاست اتحادیه اروپا مبنی بر بهبود روابط اقتصادی عملاً به نفوذ سیاسی قابل توجهی نینجامیده و هرگونه تغییر در رفتار ج.ا. به دلیل تحولات داخلی ایران میباشد تا فشارهای خارجی.

3. چشم انداز آینده

برای تحریم اقتصادی آمریکا علیه ج.ا.، بسته به آنکه تحولات جامعه ایران و رژیم ج.ا.، به ویژه بحران هسته ای ایران چه مسیری را در پیش گیرند، میتوان سه چشم انداز اصلی قائل شد:

- لغو کلیه تحریم ها در چارچوب یک معامله بزرگ بین آمریکا و ج.ا.
- در صورت تشدید بحران هسته ای، ارجاع پرونده ایران به شورای امنیت سازمان ملل و اعمال یک تحریم همه جانبه و گسترده علیه ایران
- در صورت موفقیت نسبی مذاکرات هسته ای اتحادیه اروپا و ادامه سایر مشکلات بین ج.ا. و آمریکا، تعدیل و بهینه سازی ساختار تحریم ها

الغای کلیه تحریم ها

تشدید بحران هسته ای ایران با بالا بردن هزینه تداوم بحران و افزایش منافع حل آن میتواند ج.ا. و آمریکا را مجبور سازد تا بر موانع و مشکلات داخلی و خارجی خود برای حل پایه ای بحران فائق آیند. هزینه تعمیق بحران برای هر دو کشور بسیار سنگین خواهد بود: فروپاشی حکومت برای جمهوری اسلامی و درگیری نظامی گسترده و طولانی مدت در خاورمیانه برای آمریکا. از سوی دیگر، منافع سیاسی و اقتصادی حل بحران و عادی سازی روابط برای هر دو حکومت بسیار

چشمگیر و گسترده خواهد بود. چنین شرایطی ظرفیت آنرا دارد که به یک معامله بزرگ بین آمریکا و ج.ا. و الغای کلیه تحریم های آمریکا علیه ج.ا. بیانجامد. محورهای اصلی این سناریو عبارتند از:

- از سوی آمریکا، تعهد به عدم مداخله نظامی در ایران و اقدام به تغییر رژیم و پایان دادن به کلیه تحریم های اقتصادی علیه ایران
- از سوی ج.ا.، توقف چرخه غنی سازی اورانیوم و جدا سازی پلاتونیوم، پایان دادن به سیاست خصمانه علیه آمریکا و اسرائیل، تعدیل سیاست خارجی خود به ویژه در برابر عراق و افغانستان، پایان دادن به پشتیبانی از تروریسم بین المللی، پشتیبانی از برنامه "نقشه راه" آمریکا و اتحادیه اروپا برای استقرار صلح در خاورمیانه و رعایت منشور حقوق بشر و اصول دموکراسی پارلمانی

در شرایط حاضر، پیشبرد سیاست "معامله بزرگ" با دشواری های متعدد و سنگینی مواجه خواهد بود. برای مثال، جناح محافظه کار ج.ا. یکدست نیست و بخش سنتی آن با بهبود روابط با آمریکا اساساً مخالف است. این بخش با مدرنیته غرب در ستیز است و مخالفت با آمریکا از نهاد فرهنگی و اجتماعی آن برمیخیزد. به احتمال قوی تا زمانی که این جناح دارای نقشی تعیین کننده در حکومت ج.ا. است ورود ایران به جامعه جهانی و عادی سازی روابط با آمریکا به راحتی انجام نخواهد پذیرفت. دوماً، با توجه به نارضایتی گسترده مردم و وجود اپوزیسیون قوی در داخل و خارج از حکومت، آزادسازی جو سیاسی کار آسانی برای ج.ا. نخواهد بود، زیرا به احتمال قوی به تحولات بنیادین در ساختار حکومت خواهد انجامید. در چنین شرایطی، ج.ا. شرط آمریکا برای رعایت حقوق بشر و دموکراسی را تهدیدی علیه خود و اقدامی برای تغییر رژیم تلقی خواهد کرد. از سوی دیگر، حذف این پیش شرط برای آمریکا دشوار خواهد بود. زیرا با توجه به نادرست از آب در آمدن توجیه اول آمریکا برای حمله نظامی به عراق (یافت نشدن سلاح های کشتار جمعی در عراق) بی پایه شدن توجیه دوم آن برای اشغال نظامی عراق (دفاع از حقوق بشر و دموکراسی) به لحاظ بین المللی و ملاحظات سیاسی برای آمریکا گران خواهد بود. با اینهمه، نمیتوان احتمال سناریو "معامله

بزرگ" را نادیده گرفت، زیرا تشدید کنترل شده بحران، همانطور که بالا گفته شد، میتواند آنرا به سناریوی برتر تبدیل کند.¹²²

تحریم همه جانبه

علیرغم خسارات هنگفتی که تحریم اقتصادی آمریکا بر اقتصاد ایران وارد آورده است، این سیاست نه تنها نتوانسته موجبات تغییر رژیم ج.ا. را فراهم آورد، بلکه در زمینه مهار رژیم و تغییر رفتار رژیم نیز از موفقیت کمی برخوردار بوده است. همانطور که در پیش گفته شد، دلیل اصلی این امر در یک جانبه بودن این تحریم و عدم موفقیت آمریکا در جلب موافقت و حمایت جامعه جهانی برای تحریم همه جانبه ج.ا. میباشد. اما بحران هسته ای ج.ا. در صورت شکست مذاکرات اتحادیه اروپا و همسو شدن سیاست اتحادیه اروپا و آمریکا در برابر ج.ا.، برای اولین بار تحریم اقتصادی همه جانبه ایران را به یک سناریوی مطرح و جدی تبدیل خواهد کرد.

تحریم همه جانبه ج.ا. هنگامی دارای بیشترین تاثیر خواهد بود که بخش نفت ایران را هدف قرار دهد و از طریق قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل، بر مبنای فصل هفتم منشور این سازمان اعمال شود تا همه کشورهای عضو سازمان را موظف به اجرای مفاد قطعنامه نماید. اما برای عملی کردن این سناریو آمریکا و اتحادیه اروپا با دو چالش بسیار سنگین مواجه خواهند بود:

- کنترل بحران حاصل از تحریم نفت ایران
- جلب حمایت روسیه، چین و ژاپن

در شرایط کنونی، با توجه به بالا بودن سطح تقاضا و پایین بودن ظرفیت مازاد تولید، اختلال طولانی در چرخه تولید نفت میتواند موجب افزایش شدید قیمت نفت گردد. طبق برآوردهای موجود، در صورت اختلال های طولانی در چرخه تولید، قیمت نفت میتواند از مرز 80 دلار فراتر رود¹²³. افزایش قیمت نفت دارای آثار

¹²² برای توضیحات بیشتر پیرامون این سناریو به مقاله "بحران هسته ای ایران: گزینه ها، فرصت ها و هزینه ها" از نویسنده در سایت www.hadizamani.com مراجعه کنید.

¹²³ همانجا

رکودی و تورمی قابل توجهی بر روی اقتصاد آمریکا و جهان میباشد¹²⁴. با توجه به این امر، تحریم نفت ایران هنگامی موفق خواهد بود که سایر کشورهای تولید کننده نفت بتوانند و بخواهند با افزایش تولید نفت ناشی از تحریم نفت ایران را جبران کنند. این کار گرچه دشوار است، اما غیر ممکن نیست. صادرات نفت ایران بالغ بر 2.6 میلیون بشکه در روز است. عربستان سعودی به تنهایی دارای 1.4 تا 1.9 میلیون بشکه در روز مازاد ظرفیت است¹²⁵. ونزوئلا، امارات، کویت، نیجریه، نروژ، مکزیک و روسیه نیز میتوانند با افزایش تولید خود بخش دیگری از نفت صادرات نفت ایران را جبران کنند¹²⁶.

البته، انگیزه کسب حداکثر سود میتواند بسیاری از کشورهای صادر کننده نفت، به ویژه ونزوئلا، نیجریه، مکزیک و روسیه را وادارد تا بجای افزایش تولید جهت جبران کاهش صادرات ایران، تولید خود را کمابیش در سطح کنونی حفظ کنند تا از افزایش قیمت و سود هنگفت حاصله بهره مند شوند. همچنین، افزایش تولید در برخی از کشورها، مانند ونزوئلا مستلزم سرمایه گذاری و زمان خواهد بود.¹²⁷ در چنین شرایطی بازار جهانی نفت در برابر اقدامات ج.ا. و یا عملیات تروریستی برای مختل کردن جریان نفت سایر کشورها شدیداً ضربه پذیر خواهد بود. از سوی دیگر، وابستگی تعدادی از کشورها به نفت ایران بسیار شدید است. متجاوز از 46 درصد نفت ایران (1.2 میلیون بشکه در روز) به کشورهای ژاپن، چین، کره جنوبی، تایوان، فرانسه، آلمان و ایتالیا صادر میشود. این کشورها، به ویژه ژاپن و چین، در برابر بحران احتمالی ناشی از خروج نفت ایران از بازار بسیار ضربه پذیر میباشند. با توجه به موقعیت چین در شورای امنیت سازمان ملل، وابستگی چین به منابع انرژی ایران دارای اهمیت استراتژیک است. ایران بعد از روسیه مهمترین صادر کننده نفت به چین می باشد و نزدیک به 20 درصد از واردات نفت این کشور را تامین می کند. قطع صادرات نفت ایران میتواند اقتصاد چین را با رکود شدیدی مواجه سازد. بنا بر این، تحریم همه جانبه ایران هنگامی میسر خواهد بود که آمریکا و اتحادیه اروپا بتوانند از افزایش تولید نفت توسط سایر کشورهای تولید کننده نفت اطمینان بیابند و امنیت انرژی

¹²⁴ برای توضیحات بیشتر به مقاله "چشم انداز اقتصاد آمریکا" از نویسنده، در سایت « www.hadizamani.com » مراجعه کنید.

¹²⁵ The Geopolitics of Oil, National Interests, Winter 2003/4

¹²⁶ EIA, International Energy Outlook 2003

¹²⁷ EIA, International Energy Outlook 2003: World Oil Market, May 2003

چین و ژاپن را تامین کنند. با توجه به سطح کنونی مازاد ظرفیت تولید نفت، این کار گرچه دشوار، اما غیر ممکن نمیباشد.

طی دو دهه گذشته روسیه و چین مبادلات اقتصادی خود را با ایران به میزان چشمگیری افزایش داده اند. اکنون ایران نه تنها یک بازار مهم برای صادرات چین و روسیه است، بلکه بسیاری از پروژه های بزرگ صنعتی، زیرساختی، تاسیساتی و نظامی ایران نصیب این دو کشور شده است. غالب این پروژه ها سرمایه گذاری های بلند مدت بوده که بازده اقتصادی آنها در آینده عاید چین و روسیه خواهد شد. برای مثال، علیرغم تحریم اقتصادی آمریکا، شرکت ملی نفت ایران موفق به امضای 16 قرارداد خرید متقابل¹²⁸ با کشورهای مختلف برای سرمایه گذاری در صنعت نفت ایران شده است. در زمینه گاز، وضعیت کما بیش مشابهی وجود دارد. بخش قابل توجهی از این قراردادها نصیب چین و روسیه شده است. تحریم نفت و گاز ایران خسارات مالی سنگینی به این کشورها وارد خواهد آورد. این خسارات، همراه با افزایش قیمت نفت و پیامدهای رکودی آن میتواند موجب مخالفت کشورهای فوق با تحریم اقتصادی ایران گردد. چین، روسیه و ژاپن احتمالاً برنامه هسته ای ج.ا. را تهدیدی علیه امنیت ملی و منافع استراتژیک خود نمی بینند تا حاضر به تحمل چنین زیان های هنگفتی باشند. در واقع، نماینده چین در سازمان اعلام کرده است که پکن در صورت تصمیم به تحریم اقتصادی شورای امنیت سازمان ملل علیه ایران، آن را وتو خواهد کرد. با اشاره به حضور شرکت چینی سینوپک در مناقصه قرارداد توسعه میدان نفتی آزدگان ایران که در آن با شرکتهای بزرگ بین المللی از جمله شل رقابت می کند، نماینده چین تصریح کرده است که تحریم اقتصادی شورای امنیت سازمان ملل علیه ایران به هیچ وجه برای چین قابل قبول نخواهد بود¹²⁹.

در چنین شرایطی، به احتمال قوی در ابتدا روسیه و چین با تحریم همه جانبه ایران مخالفت خواهند کرد. اما در شرایط موجود خنثی کردن چین و روسیه برای آمریکا و اتحادیه اروپا کار غیر ممکن نخواهد بود. روسیه گرفتار مشکلات اقتصادی و سیاسی گسترده ای است و در شرایطی نیست که بتواند وارد مقابله با آمریکا شود. در صورت شکست مذاکرات هسته ای اتحادیه اروپا و اعمال فشار شدید آمریکا و اتحادیه اروپا برای تحریم همه جانبه ایران، احتمال اینکه روسیه در برابر دریافت تضمین های سیاسی و اقتصادی لازم به طرح تحریم همه جانبه

¹²⁸ Buy Back

¹²⁹ اینترپرس سرویس، سه شنبه 19 اکتبر 2004.

ایران در شورای امنیت سازمان ملل رای ممتنع و یا حتی موافق بدهد خارج از تصور نیست. از سوی دیگر، دسترسی به بازار آمریکا و اتحادیه اروپا و جلب سرمایه‌گذاری این کشورها برای ادامه رونق اقتصادی چین دارای اهمیت ویژه ای است. در تحلیل نهایی چین نیز ممکن است در صورت دریافت تضمین‌های لازم، به ویژه در مورد تامین انرژی و منافع آتی آن در ایران، سیاستی محافظه کارانه در پیش گیرد و به روسیه در کنار صحنه بپیوندد.

بعلاوه، تحریم همه جانبه ایران توسط شورای امنیت سازمان ملل می‌تواند مراحل مختلفی را طی کند و اشکال متفاوتی را به خود بگیرد. هدف تحریم اقتصادی اعمال فشار بر ج.ا. برای تغییر سیاست هسته‌ای آن است. برای مثال، حتی 40 درصد کاهش در صادرات نفتی ایران که برای بازار قابل جبران می‌باشد، هزینه سنگینی را بر اقتصاد کشور تحمیل خواهد کرد. اختلال در صادرات بنزین به ایران برای جامعه جهانی میسر و نسبتاً کم هزینه خواهد بود، اما می‌تواند مشکلات اقتصادی و اجتماعی قابل توجهی در ایران بوجود بیاورد. اختلال در سرمایه‌گذاری، به ویژه در بخشهای نفت و گاز می‌تواند هزینه‌های استراتژیک هنگفتی بر کشور تحمیل کند. به این عوامل می‌بایست زیانهای ناشی از اختلال در بازار ارز، تشدید تورم، رکود و افزایش بیکاری را نیز اضافه کرد. پیامدهای این امور برای مدتی طولانی گریبان اقتصاد بیمار ایران را خواهد گرفت.

50 درصد درآمد دولت مرکزی و 80 درصد درآمد ارزی ایران از محل صادرات نفت است. با توجه به این امر، تحریم نفت ایران، در صورتیکه با موفقیت انجام پذیرد، ج.ا. را در تنگنای اقتصادی بسیار دشواری قرار خواهد داد. علاوه بر صادرات نفت، ایران به واردات بنزین و گازوئیل به میزان یک میلیارد دلار در سال وابسته است¹³⁰. متوقف کردن این جریان ج.ا. را با دشواری قابل ملاحظه‌ای مواجه خواهد ساخت. همچنین، به علت عدم سرمایه‌گذاری کافی در صنعت نفت به مدت 25 سال و فرسودگی تجهیزات این صنعت، ادامه صادرات نفت ایران به مقدار و قیمت مورد پذیرش بازار مستلزم 5 میلیارد دلار سرمایه‌گذاری در سال برای نوسازی و توسعه پایگاه‌های ساحلی (on shore) است. سرمایه‌گذاری لازم برای توسعه پایگاه‌های دریایی (off shore) بالغ بر 8 تا 10

¹³⁰ Energy Information Administration (EIA), Iran, Country Analysis Brief, November 2003.

بیلیون دلار برآورد میشود. توقف این جریان ایران را تا سال 2010 به وارد کننده نفت تبدیل خواهد کرد¹³¹.

طبق برآوردهای موجود، طی دو دهه آینده گاز طبیعی جای نفت را در تامین تقاضای انرژی بازار جهان خواهد گرفت¹³². ایران، با توجه به ذخائر غنی گاز و موقعیت جغرافیایی آن در شرایط بسیار مطلوبی برای بهره برداری از این موقعیت قرار داد. اما تحقق این امر مستلزم سرمایه گذاری بسیار هنگفتی است. ج.ا. در حال حاضر مشغول مذاکره با چندین کشور، از جمله چین، مالزی، هندوستان و فرانسه است تا بتواند بخش نسبتاً کوچکی از سرمایه لازم را فراهم آورد. اختلال در این پروژه ها و محروم کردن ایران از سرمایه مورد نیاز ضربه سنگینی بر موقعیت و منافع استراتژیک ایران وارد خواهد آورد.

بالغ بر 15% درآمد ارزی ایران از محل صادرات غیر نفتی است. اقلام عمده صادرات غیر نفتی ایران عبارتند از فرش، میوه، خشکبار و محصولات شیمیایی که عمدتاً به امارات، آلمان، آذربایجان، ایتالیا، ژاپن، چین و هندوستان صادر میشوند. تحریم صادرات غیر نفتی ایران کانال دیگری برای اعمال فشار اقتصادی بر ج.ا. است. از آنجا که صادرات غیر نفتی ایران دارای اهمیت استراتژیک برای اقتصاد جهانی نیست، کشورهای واردکننده این کالاها انگیزه شدیدی برای مخالفت با تحریم صادرات غیر نفتی ایران نخواهند داشت. از سوی دیگر، شکستن چنین تحریمی برای ج.ا. آسانتر خواهد بود، زیرا کنترل و اعمال چنین تحریمی برای آمریکا و متحدانش دشوارتر و پرهزینه تر خواهد بود.

دسترسی به موسسات و بازار مالی جهانی جهت استقراض و اخذ وام همواره یکی از مشکلات پایه ای ج.ا. طی 25 سال گذشته بوده است. به علت تحریم اقتصادی آمریکا بسیاری از موسسات مالی بزرگ دنیا از انجام معاملات مالی با ایران خودداری کرده اند. در نتیجه ج.ا. مجبور بوده است تا سرمایه مورد نیاز خود را از سایر بانکها از طریق قراردادهای کوتاه مدت و با نرخ های بهره بسیار بالا فراهم آورد. بین 1993 و 2000 هفت کشور ثروتمند جهان بانک جهانی را از اعطای وام (از محل سهمیه آنها) به ج.ا. بازداشتند. این توافق در سال 2001 با

¹³¹ Kenneth Katzman, The Iran-Libya sanctions Act (ILSA), CSR Report for Congress, 31 July 2003.

¹³² Bob Tippee, World Gas, LNG Demand Poised to Surpass Oil, Oil & Gas Journal, 22 September 2003

تغییر سیاست اروپا به کنار گذاشته شد. به دنبال این تحول، طی چند سال گذشته ج.ا. موفق شده است بالغ بر 1.1 بیلیون دلار از بانک جهانی وام دریافت کند¹³³. آغاز مجدد این محدودیت و گسترش آن به کلیه موسسات مالی نه تنها ایران را از سرمایه مورد نیاز برای پیشبرد پروژه های بلند مدت و استراتژیک محروم خواهد کرد، بلکه مانع از آن خواهد شد تا ج.ا. بتواند کسری بودجه ناشی از تحریم صادرات نفتی و غیر نفتی را با استقرار از موسسات مالی جهانی تامین کند.

با توجه به مطالب فوق، در صورت شکست مذاکرات هسته ای اتحادیه اروپا و تشدید بحران هسته ای ج.ا.، تحریم همه جانبه ایران از طریق شورای امنیت سازمان ملل، علیرغم کلیه دشواری های آن، یک خطر محتمل است. اما تجربه عراق حاکی از آن است که تحریم همه جانبه ایران، حتی اگر با موفقیت انجام پذیرد، ممکن است موجب تغییر رفتار و یا تغییر رژیم ج.ا. نگردد و نهایتاً به حمله نظامی به ایران بیانجامد. در این راستا، بررسی تجربه تحریم اقتصادی عراق برای ایران و جامعه جهانی دارای درس های آموزنده ای است.

تحریم اقتصادی عراق پس از تجاوز نظامی عراق به کویت در سال 1990 جامع ترین و گسترده ترین تحریمی است که جامعه جهانی علیه یک کشور اعمال کرده است. این تحریم که با اقدامات نظامی، بازرسی تاسیسات تولید سلاح های شیمیایی و هسته ای عراق و پشتیبانی از اپوزیسیون صدام حسین نیز همراه بود، تا سال 1997 کما بیش کلیه مناسبات تجاری عراق با جهان خارج را متوقف ساخت. در دسامبر 1996، به دلیل ضایعات انسانی گسترده این تحریم، سازمان ملل به عراق اجازه داد تا بخشی از نفت خود را جهت تامین غذا و دارو برای مردم عراق در بازار جهانی بفروش برساند.

بر اساس برآوردهای موجود، خسارات ناشی از تحریم اقتصادی عراق چندین برابر کل خساراتی است که طی جنگ 8 ساله ایران - عراق بر این کشور وارد آمد. خسارت عراق از جنگ هشت ساله با ایران بالغ بر 130 بیلیون دلار تخمین زده شده است. بنا بر تخمین اوپک، طی 1990-1991، بر اثر بمباران های هوایی

¹³³ 145 میلیون دلار برای فاضلاب تهران، 87 میلیون دلار برای پروژه بهداشت اولیه، 20 میلیون دلار برای پروژه محیط زیست، 180 میلیون دلار برای پروژه زلزله، 150 میلیون دلار برای تاسیس صندوقهای وام محلی، 80 میلیون برای پروژه مسکن سازی برای خانوارهای کم درآمد، 120 میلیون دلار برای یک پروژه تصفیه آب و 295 میلیون دلار برای پروژه توسعه روستاها.

ارتش آمریکا و نیروهای متحد آن، ظرفیت تولیدی صنعت نفت عراق بالغ بر 85% کاهش یافت¹³⁴. خسارت عراق از بابت کاهش درآمد صادرات نفت طی دهه 90 به تنهایی نزدیک به 200 میلیارد دلار برآورد میشود¹³⁵. همزمان، ارزش واردات عراق از 185 میلیارد دلار به 20 میلیارد دلار کاهش یافت¹³⁶ که با توجه به وابستگی چرخه تولید عراق به واردات و ضریب تکاثر مربوطه، خسارت پر دامنه ای را بر اقتصاد عراق تحمیل کرد. از سوی دیگر، متعاقب تحریم اقتصادی 4.5 میلیارد دلار از دارائی های عراق در خارج از کشور مصادره گردید¹³⁷. همزمان عراق از دریافت کمکهای خارجی محروم گردید. طی 1990-1988 عراق نزدیک به 73 میلیون دلار کمک خارجی دریافت کرده بود. طی دهه 90 این جریان کما بیش متوقف گردید. در سال 1990 تولید ناخالص ملی عراق نزدیک به 60 میلیارد دلار بود. در سال 1991، در اثر تحریم اقتصادی تولید ناخالص عراق به 10 میلیارد دلار، یعنی یک ششم سطح آن پیش از تحریم اقتصادی تنزل کرد. با آغاز برنامه «نفت در برابر غذا» سازمان ملل درسامبر 1996، در ظرف دو سال صادرات نفت عراق نزدیک به 17 برابر شد. علیرغم این گشایش حیاتی، در سال 2000، یعنی ده سال پس از تحریم اقتصادی و سه سال پس از آغاز برنامه «نفت در برابر غذا»، تولید ناخالص ملی عراق هنوز نزدیک به 50 درصد سطح قبلی آن در سال 1990 بود¹³⁸.

علیرغم دامنه گسترده تحریم اقتصادی عراق، این تحریم نتوانست موجب تغییر رژیم عراق گردد. طی ده سال، رژیم صدام حسین توانست بخش عمده فشار این تحریم را به مردم عادی عراق منتقل کند. طبق برآوردهای موجود، این سیاست

¹³⁴ OPEC, Annual Statistical Bulletin, 1999

¹³⁵ در شرایط عادی، طی 1990-2000 عراق میتوانست نزدیک 250 میلیارد دلار از محل صادرات درآمد داشته باشد. در اثر تحریم، درآمد درآمد عراق به 50 میلیارد دلار تنزل کرد. (M. G. O'Sullivan, Shrewd Sanctions, The Brookings Institute, 2003)

¹³⁶ M. G. O'Sullivan, Shrewd Sanctions, The Brookings Institute, 2003

¹³⁷ Economic Intelligence Unit, Country Profile, Iraq, 1993

¹³⁸ Economist Intelligence Unit, Country Profile, Iraq, 1996-97

موجب مرگ 300 هزار تا یک میلیون و 300 هزار عراقی گردید¹³⁹ و بخش بزرگی از جمعیت عراق را گرفتار فقر مطلق کرد.

علت آنکه تحریم اقتصادی نتوانست موجب تغییر رفتار و یا تغییر رژیم عراق گردد را میبایست در سه امر جستجو کرد:

- ماهیت دیکتاتوری تمامیت خواه رژیم که مانع از آن شد تا فشار اقتصادی به فشار سیاسی و سپس به تغییر رفتار یا ساختار رژیم بیانجامد
- بالا بودن ریسک سیاسی انجام تغییرات مورد نظر برای رژیم عراق
- یک طرفه بودن ساختار تحریم، بدین معنی که دارای مکانیزم های تشویقی مناسب جهت تشویق تغییر رفتار رژیم نبود

تحریم همه جانبه عراق نزدیک به یک دهه به طول انجامید. اما بنا به دلایل بالا، علیرغم خسارات هنگفتی که بر کشور و مردم عراق تحمیل کرد، به تغییر رفتار و ماهیت رژیم صدام حسین نیانجامید. از سوی دیگر، طولانی شدن تحریم موجب شد تا حفظ اتحاد و یکپارچگی جامعه جهانی دشوار گردد. نهایتاً، پس از ده سال تحریم همه جانبه عراق به حمله نظامی به این کشور و تغییر رژیم صدام حسین از طریق تهاجم نظامی انجامید. بدین ترتیب، تحریم همه جانبه عراق، با تضعیف نیروی نظامی و اقتصادی آن کشور، عملاً به زمینه ساز حمله نظامی به عراق تبدیل شد.

بنا به ملاحظات فوق، شکست مذاکرات هسته ای اتحادیه اروپا و تحریم همه جانبه ج.ا. میتواند ایران را در موقعیتی مشابه عراق قرار دهد. لذا، چنانچه سیر تحولات بحران هسته ای ج.ا. و مناسبات آمریکا با ج.ا. در جهت تحریم همه جانبه ایران پیشرفت کند، این احتمال وجود دارد که این تحریم با در هم شکستن توان نظامی و اقتصادی ایران، نهایتاً به حمله نظامی به کشور بیانجامد.

¹³⁹ طبق تخمین وزارت بهداشت عراق در سال 2000، تحریم اقتصادی عراق موجب مرگ 1.35 میلیون عراقی شده است. طبق یک بررسی محافظه کارانه تر تحریم اقتصادی عراق طی 1998-1990 موجب مرگ 227 هزار کودک زیر 5 سال گردید. منبع:

Garfield, Mobility and Mortality among Iraqi Children from 1990 to 1998

بهینه سازی

چنانچه مذاکرات هسته ای اتحادیه اروپا با ج.ا. به نتایج موفقیت آمیزی بیانجامد اما سایر مشکلات روابط ج.ا. با آمریکا کما بیش ادامه بیابد، آمریکا فرصتی بدست خواهد آورد تا در عین دادن امتیازاتی به ج.ا. در چارچوب موافقت نامه نهایی مذاکرات هسته ای اتحادیه اروپا، سیاست تحریم اقتصادی خود علیه ایران را تعدیل کند، ساختار آنرا بهینه سازد و هزینه اقتصادی و سیاسی ادامه آنرا برای آمریکا به حداقل برساند.

در چنین شرایطی، آمریکا سیاست خود در برابر ج.ا. را به گونه ای تدوین خواهد کرد که ظرفیت سازگاری با سناریوها و مسیرهای متفاوت تحولات سیاسی در ایران را داشته باشد. در شرایط جدید، محورهای اصلی چنین سیاستی احتمالاً عبارت خواهند بود از:

1. گشودن کانال گفتگو و مذاکره مستقیم با ج.ا. و بهره برداری از کلیه امکانات موجود برای همکاری بین دو کشور در زمینه هایی که دارای منافع متقابل میباشند. همکاری بین ایران و آمریکا بر سر مسئله افغانستان و عراق موید آنست که این امر حتی در زمینه های استراتژیک نیز میسر است.
2. حذف موانع بر سر راه تجارت بین شهروندان ایران و آمریکا
3. اجازه به شرکتهای آمریکایی برای سرمایه گذاری محدود در ایران
4. تبادل نیروی انسانی متخصص، برگزاری سمینارهای علمی، مبادلات فرهنگی و غیره
5. تعدیل ساختار تحریم اقتصادی به گونه ای که زیان آن شامل حال نیروهایی که خواستار اصلاحات سیاسی در ایران میباشند نگردد. به عبارت دیگر، ساختار جدید تحریم اقتصادی عمدتاً منافع و خواستگاه سیاسی نیروهای تندرو و بنیادگرای رژیم را که مخالف اصلاحات اقتصادی و سیاسی میباشند هدف قرار خواهد داد. حذف این موانع و تقویت بخش خصوصی الزاماً موجب تقویت رژیم نخواهد شد. برعکس هرچه ارز بیشتری صرف این موارد شود، ارز کمتری در اختیار رژیم برای مصارف نظامی و موارد مشابه باقی خواهد ماند.

6. حمایت از پیوستن ایران به سازمان تجارت جهانی. در این رابطه باد توجه داشت که پیوستن ایران به سازمان تجارت جهانی حکومت ج.ا. را با چالش های عظیمی مواجه خواهد ساخت. برای مثال، الحاق ایران به سازمان تجارت جهانی، ج.ا. را مجبور خواهد کرد تا برنامه اصلاحات اقتصادی را به پیش براند و سیستم مدیریت اقتصادی، سیاسی و اداری خود را پاسخگو و شفاف سازد. این موارد میتواند موجب تضعیف پایگاه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جناح های سنتی و بنیادگرای حکومت گردد.
7. کنترل مناسبات تجاری ایران با جامعه جهانی بمنظور مهار رژیم و جلوگیری از دستیابی به فناوری و توانایی های استراتژیک
8. حفظ فشار سیاسی و اقتصادی بر ج.ا. بمنظور همسو سازی سیاست خارجی ج.ا. با برنامه صلح خاورمیانه، عدم مداخله در امور عراق و افغانستان و قطع پشتیبانی از "تروریسم" بین المللی
9. اعمال فشار به ج.ا. بمنظور رعایت حقوق بشر، آزادی سیاسی و دموکراسی پارلمانی، همراه با پشتیبانی سیاسی از نیروهای اپوزیسیون دموکرات ایران
10. منوط کردن بهبود مناسبات اقتصادی و سیاسی به بهبود سیاست خارجی و داخلی ج.ا.
11. نهایتاً، بازگشایی سفارتخانه آمریکا در ایران بمنظور کنترل نزدیکتر و تاثیرگذاری بیشتر بر سیر تحولات ایران و منطقه

سیاست فوق ظرفیت آنرا خواهد داشت تا خود را با سناریوهای محتمل سیر تحولات ایران پس از بحران هسته ای ج.ا. هماهنگ سازد.

جدول 1: تقویم تحریم های اقتصادی آمریکا علیه ج.ا. ایران

<p>گروگانگیری سفارت آمریکا (دوره جیمی کارتر):</p> <ul style="list-style-type: none"> • 14 نوامبر 1979: در واکنش به گروگانگیری سفارت آمریکا در ایران، جیمی کارتر طی بخشنامه 12170 دستور ضبط 12 بلیون دارایی های دولت ایران در آمریکا و تحریم کلیه واردات از ایران را صادر کرد. • آوریل 1980: کارتر کلیه مبادلات تجاری با ایران (به استثنای کمکهای انساندوستانه) و مسافرت اتباع آمریکایی به ج.ا. را ممنوع میکند • 19 ژانویه 1981: متعاقب آزادسازی گروگان ها و امضای قرارداد الجزیره، تحریم اقتصادی علیه ایران لغو و دارایی های آن از مصادره خارج گردید (به استثنای بخشی که به علت مطالبات شرکتهای آمریکایی مسترد نشد).
<p>دوران جنگ ایران-عراق (دوره رونالد ریگان):</p> <ul style="list-style-type: none"> • ژانویه 1984: متعاقب بمب گذاری پایگاه نظامی آمریکا در لبنان توسط نیروهای حزب الله، دولت آمریکا ج.ا. ایران را در لیست کشورهای حامی تروریست قرار میدهد که موجب منع صادرات و فروش کلیه تجهیزات نظامی به ج.ا. (از سال 1986)، کنترل صادرات کالاهایی که دارای مصارف دوگانه نظامی و غیر نظامی میباشند و قطع کلیه کمکهای مالی به ج.ا. از جمله مخالفت با اعطای وام توسط بانک جهانی گردید. • 1987: رونالد ریگان ج.ا. را در لیست کشورهای که در ترافیک بین المللی مواد مخدر درگیر میباشند قرار میدهد که موجب تشدید تحریم های 1984 میشود. • 29 اکتبر 1987، در واکنش به عملیات تروریستی، دولت ریگان کلیه واردات از ایران را تحریم میکند.
<p>دوران بازسازی (1989-1992 دوره بوش پدر):</p> <ul style="list-style-type: none"> • پیدایش جو ذهنی بهتر در روابط ایران و آمریکا، میانجیگری ج.ا. در آزادسازی گروگان های غربی در لبنان، سکوت ج.ا. در برابر حمله نظامی آمریکا به عراق و پیدایش کمی آسانگیری از سمت آمریکا در اعمال تحریم های موجود • 1992: تصویب قانون «منع گسترش تجهیزات نظامی ایران و عراق» (Iran-Iraq Arms Nonproliferation). این قانون صادرات کلیه ماشین آلات و تجهیزاتی را که به طور غیر مستقیم دارای کاربرد نظامی میباشند منع کرد و به کلیه کمکهای اقتصادی به ج.ا. پایان داد.
<p>مهار دوجانبه و قانون تحریم ایران- لیبی (دوره پرزیدنت کلینتون 1993-2001):</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1993: تدوین سیاست مهار دوجانبه توسط دولت پرزیدنت کلینتون • 15 مارس 1995: دولت پرزیدنت کلینتون، به دلیل حمایت ج.ا. از تروریسم بین المللی و مخالفت با صلح خاورمیانه، هرگونه مشارکت شرکتهای آمریکایی در توسعه صنعت نفت ایران را منع میکند • 6 ماه مه 1996: پرزیدنت کلینتون کلیه مبادلات اقتصادی با ج.ا. را تحریم میکند • آوریل 1996: تصویب قانون «ضد تروریسم و مجازات مرگ»: منع هرگونه مبادلات مالی با ج.ا. و جلوگیری از کمکهای مالی به کشورهای که به ج.ا. تجهیزات و خدمات نظامی میدهند. • 5 آگوست 1996: تصویب قانون «تحریم ایران و لیبی» ((Iran-Iraq Arms (ILSA) Nonproliferation): این قانون دولت آمریکا را موظف میکند تا هر شرکت خارجی را که بیشتر از 20 میلیون دلار در صنعت نفت ایران سرمایه گذاری میکند تحریم و مجازات نماید.

<ul style="list-style-type: none"> • 19 آگوست 1997: بخشنامه 13059 دولت کلینتون صادرات به کشورهایی را که قصد صدور مجدد کالاهای آمریکا به ج.ا. را دارند منع میکند • 18 مه 1998: دولت کلینتون اعلام میکند که شرکت توتال فرانسه و شرکای آن به خاطر سرمایه گذاری در پروژه پارس جنوبی تحریم نخواهند شد و از تحریم مربوط به «قانون تحریم ایران-لیبی» مستثنی میباشند. • 23 جون 1998: دولت کلینتون قانون تحریم های «منع گسترش توانایی موشکی ایران» را وتو میکند • جولای 1998 و ژانویه 1999: دولت کلینتون ده موسسه روسی را به دلیل مشارکت در توسعه صنعت موشک سازی ایران تحریم میکند • دسامبر 1998: ایران از فهرست کشورهای که درگیر ترافیک بین المللی مواد مخدر میباشند حذف میشود • آوریل 1999: پرزیدنت کلینتون با صدور بخشنامه ای صادرات مواد غذایی و دارویی را به ایران، لیبی و سودان آزاد میسازد • سپتامبر 1999: دولت آمریکا ج.ا. را به دلیل نقض آزادی مذهب مورد تحریم های جدید قرار میدهد • نوامبر 1999: پرزیدنت کلینتون شرکت بوئینگ را در مورد مشخص صدور قطعات برای هواپیماهایی که پیش از تحریم به ج.ا. فروخته شده و هنوز تحت ضمانت میباشند، از قوانین تحریم مستثنی میسازد. • 14 نوامبر 2000: تصویب قانون منع گسترش قوه نظامی ایران (Iran Nonproliferation Act) که هدف آن جلوگیری از صدور تکنولوژی نظامی به ایران میباشد. به ویژه این قانون پرداخت کمک مالی به روسیه را منوط به رعایت قوانین تحریم آمریکا میکند. • 17 مارس 2000: وزیر کشور آمریکا، خانم آلبرایت تحریم برخی از صادرات غیر نفتی ایران از جمله فرش، خاویار و پسته را لغو میکند • 28 اکتبر 2000: تصویب قانون اعتبارات کشاورزی: این قانون کشورهایی را که در لیست کشورهای تروریستی میباشند از دریافت ضمانت نامه های صادراتی دولت آمریکا محروم میسازد.
<p style="text-align: center;">2001 به بعد (دوره جورج بوش یسر)</p> <ul style="list-style-type: none"> • ژانویه 2001: تحریم یک شرکت کره ای (با استفاده از قانون منع گسترش قوه نظامی ایران) به خاطر فروش قطعات سلاح های موشکی و شیمیایی به ج.ا. • جون 2001: تحریم یک شرکت کره ای و 2 شرکت چینی به خاطر فروش قطعات سلاح های موشکی و شیمیایی به ج.ا. • 3 آگوست 2001: تمدید قانون تحریم ایران-لیبی برای یک دوره پنج ساله • 29 ژانویه 2002: پرزیدنت بوش ایران، عراق و کره شمالی را «محورهای اهریمنی» میخواند • 9 مه 2002: تحریم چند شرکت مالدوایی، ارمنی و چینی به خاطر فروش قطعات و کالاهای نظامی به ج.ا.

منابع

- S. A. Alavi, The Impact of Sanctions Against I.R., Iraq and Libya with Special Focus on Iran's Oil and Gas Upstream Contracts
- Kenneth Katzman, The Iran-Libya Sanctions Act (ILSA), CSR Report for Congress, 31 July 2003.
- Marc Champion and Scott Miller, Europe Learns from Failures Over Iraq, The Wall Street Journal, 2003
- Anthony H. Cordesman, The Gulf in Transition, US Policy Ten Years After the Gulf War, The Challenge of Iran, CSIS, October 2000
- Anthony H. Cordesman, The Gulf in Transition: US Policy Ten Years After the Gulf War: The Challenge of Iraq, Centre for Strategic and International Studies, Oct. 2000
- Economist Intelligence Unit, Country Profile, Iraq, 1993-97
- Energy Information Administration (EIA), Iran, Country Analysis Brief, November 2003.
- EIA, International Energy Outlook 2003:
- Erica Cosgrove, The Efficacy of Sanctions, International Security Policy Paper, No 82, 2002
- Margaret Doxey, United Nations Sanctions: Lessons of Experience, Trent University, Ontario – Canada, Nov. 1999
- Hooman Estelami, A Study of Iran's Response to US Economic Sanctions, MERIA, Sep. 1999

- Herman Franssen and Elaine Morton, A Review of US Unilateral Sanctions Against Iran, , International Security Policy, August 2002
- Garfield, Mobility and Mortality Among Iraqi Children from 1990 to 1998
- The Geopolitics of Oil, National Interests, Winter 2003/4
- T. Clifton Morgan, Dina Al-Sowayal and Carl Rhodes, United States Policy Toward Iran: Can Sanctions Work?, Rice University
- OPEC, Annual Statistical Bulletin, 1999
- M. O'Sullivan, Shrewd Sanctions, The Brookings Institute, Washington D.C. 2003
- Chantal de Jonge Ourdraat, Making Sanctions Work, The International Institute for Strategic Studies, 2000
- US Energy Policy, Economic sanctions and World Oil Supply, American Petroleum Institute, June 2001
- Bob Tippee, World Gas, LNG Demand Poised to Surpass Oil, Oil & Gas Journal, 22 September 2003
- World Oil Market, May 2003
- هادی زمانی، دموکراسی و توسعه اقتصادی پایدار، انتشارات ارزان، سوئد، 2004
- هادی زمانی، ایران: فرصت ها و چالش های جهانی شدن، انتشارات بال، تهران، 1384
- هادی زمانی، «بحران هسته ای ایران: گزینه ها، فرصت ها و هزینه ها»،
www.hadizamani.com

فصل ششم

بحران هسته ای ایران

درآمد

تشدید بحران هسته ای جمهوری اسلامی (ج.ا.) با بالا بردن هزینه تداوم بحران و افزایش منافع حل آن میتواند ج.ا. و آمریکا را مجبور سازد تا بر موانع و مشکلات داخلی و خارجی خود برای حل پایه ای بحران فائق آیند. هزینه تعمیق بحران برای هر دو کشور بسیار سنگین خواهد بود: فروپاشی حکومت برای جمهوری اسلامی و درگیری نظامی گسترده و طولانی مدت در خاورمیانه برای آمریکا (که هزینه های مالی، انسانی و سیاسی بسیار هنگفتی برای آمریکا خواهد داشت). از سوی دیگر، منافع سیاسی و اقتصادی حل بحران و عادی سازی روابط برای هر دو حکومت بسیار چشمگیر و گسترده خواهد بود.

آیا بحران هسته ای ایران میتواند به یک "معامله بزرگ" بین ج.ا. و آمریکا بیانجامد؟ آیا ج.ا. وارد یک بحران فرسایشی چند ساله شده است که میتواند به سرانجام های بسیار متفاوت بیانجامد؟ گزینه ها، فرصتها و هزینه های این بحران کدامند؟ نیروهای ترقیخواه ایران چگونه میتوانند بر معادله هزینه - منافع این بحران به نفع امنیت، منافع ملی و جنبش دموکراسی خواهی ایران تاثیر بگذارند؟

نیروهای ترقیخواه ایران در شرایط دشواری میباشند. زیرا میبایست کاروان دموکراسی خواهی ایران را از میان طوفان سهمگینی به پیش هدایت کنند که بسیاری از پارامترهای آن فرا ملی است. انجام این خطیر مستلزم شناخت دقیق گزینه ها، فرصت ها و هزینه های این بحران است. نوشته حاضر تلاشی است در این راستا، به امید آنکه بتواند کمک کوچکی به شکل گیری این گفتمان باشد.

مواضع ایران

در ارزیابی مواضع نیروهای سیاسی ایران نسبت به برنامه هسته ای ج.ا. میبایست بین انرژی هسته ای، فناوری هسته ای و دستیابی به سلاح هسته ای تمیز قائل شد. موضعگیری ایرانیان در برابر برنامه هسته ای ج.ا. را میتوان به چهار گروه کلی تقسیم بندی کرد:

1. آنها که اساساً مخالف انرژی هسته ای میباشند و معتقدند که با توجه به غنای منابع نفت و گاز ایران، سرمایه بری انرژی هسته ای، اتکا آن به فناوری غیر بومی و مخاطرات محیط زیستی آن، انرژی هسته ای برای ایران دارای توجیه اقتصادی نمیشود.
2. آنها که با برنامه انرژی هسته ای موافقت اما با برنامه کسب فناوری هسته ای، به ویژه غنی سازی اورانیوم و جداسازی پلوتونیوم مخالفند. این گروه معتقدند که تلاش ج.ا. برای کسب فناوری هسته ای امنیت ملی کشور را به خطر خواهد انداخت.
3. آنها که هم با سیاست انرژی هسته ای و هم سیاست کسب فناوری هسته ای (غنی سازی اورانیوم و جداسازی پلوتونیوم) موافقت، ولی برآنند که برنامه هسته ای کشور نمیبایست از مرز کسب فناوری هسته ای فراتر رود.
4. آنها که خواهان دستیابی به سلاح هسته ای میباشند.

به نظر میرسد که در داخل کشور دیدگاه های دوم و سوم دارای طرف داران بیشتری میباشند. در مجموع، نیروهای محافظه کار حکومت بین مواضع سوم و چهارم و نیروهای اصلاح طلب بین مواضع دوم و سوم نوسان میکنند¹⁴⁰. باید توجه داشت که تشدید بحران میتواند موجب حضور فعالتر مردم و نیروهای اپوزیسیون خارج از حکومت در عرصه این بحث و احتمالاً دگرگون شدن توازن صف بندی پیرامون مواضع فوق گردد. در میان ایرانیان خارج از کشور نیز هر چهار دیدگاه فوق دارای پایگاه است. اگرچه در مقایسه با داخل کشور موضع

¹⁴⁰ برای توضیحات بیشتر پیرامون مواضع نیروهای داخل حکومت در برابر سیاست هسته ای ج.ا. به مقاله زیر مراجعه کنید:

Nasser Hadian, Iran's Nuclear Program: Context and Debates, The Nixon Centre March 2004.

چهارم از طرف داران کمتر و موضع اول از طرف داران بیشتری برخوردار می‌باشد.

با دگرگون شدن توازن قوا در عرصه سیاسی ایران، نیروهای اصلاح طلب ظرفیت تاثیرگذاری بر روی برنامه هسته ای ج.ا. را به میزان قابل توجهی از دست داده اند. از سوی دیگر، "محافظه کاران" حاکم دچار چند دستگی می‌باشند. یک جناح خواهان خروج ایران از قرارداد منع گسترش سلاح های هسته ای (NPT) و دستیابی کامل به فناوری هسته ای می‌باشد. در حالیکه جناح دیگر خواهان ماندن ایران در NPT و ادامه مذاکرات برای یافتن ضوابطی مناسب برای ادامه چرخه غنی سازی اورانیوم است. شایان توجه است که برای هر دو جناح کسب فناوری هسته ای حرکتی استراتژیک برای حفظ ج.ا. است.

استراتژی برنامه هسته ای ایران

تحلیل علمی دقیقی از هزینه ها و منافع برنامه هسته ای ج.ا. در دست نیست تا نشان دهد که چگونه استراتژی تجهیز به سلاح هسته ای می‌تواند موجب بهبود امنیت ملی کشور گردد، به ویژه در مقایسه با استراتژی بهبود روابط اقتصادی و سیاسی با غرب. به عبارت دیگر برنامه هسته ای ایران بیشتر بر باورهای سیاسی متکی است تا محاسبه دقیق و علمی. جمهوری اسلامی ایران امنیت ملی ایران را از چهار سو در تهدید می بیند: پاکستان، عراق، اسرائیل و آمریکا. منطق و توجیه هر یک از این تهدید ها برای دستیابی به سلاح هسته ای قابل بررسی است.

رشد سریع فرقه وهابی در افغانستان و پاکستان و حمایت رسمی دولت پاکستان از گسترش این فرقه موجب نگرانی ایران است. دستیابی پاکستان به سلاح اتمی موجب تشدید این نگرانی گشته است. اگرچه پیامدهای واقعه 11 سپتامبر از شدت این نگرانی کاسته، اما ایران همچنان با نگرانی به آینده تحولات پاکستان مینگرد. ج.ا. کوشیده است تا با نزدیکی بیشتر به هندوستان ضعف استراتژیک خود را در این رابطه کاهش دهد. اما بسیاری در ایران از این نابرابری استراتژیک ناراضی می‌باشند، به ویژه آنکه دستیابی پاکستان به سلاح اتمی احساسات ناسیونالیسم ایرانی را نیز برانگیخته است. در این راستا، بسیاری همکاری پاکستان با ایران را تاکتیکی از سوی پاکستان برای خنثی کردن نگرانی و اقدامات احتمالی ایران

میدانند. اگرچه این نگرانی جدی و واقعی میباشد، اما اکثر تحلیل گران بین المللی آنرا دلیلی کافی و قانع کننده برای برنامه سلاحهای هسته ای ایران نمیدانند.

طی چند دهه گذشته تهدیدهای نظامی علیه امنیت ملی ایران عمدتاً از سوی عراق برخاسته است. با توجه به تجربه جنگ هشت ساله ایران-عراق و سکوت کشورهای غربی در برابر استفاده عراق از سلاح های شیمیایی علیه ایران، تلاش صدام حسین برای دستیابی به سلاح های اتمی موجب نگرانی شدید ایران بود. اما اشغال نظامی عراق توسط آمریکا و انگلیس و انهدام توانایی های اتمی عراق این معادله را دگرگون کرده و نگرانی های جمهوری اسلامی را متوجه اسرائیل و حضور نظامی آمریکا در منطقه کرده است.

رهبران جمهوری اسلامی همواره اسرائیل را به عنوان دشمن استراتژیک ایران قلمداد کرده اند. اما واقعیت آن است که چنانچه جمهوری اسلامی از فعالیتهای نظامی علیه اسرائیل حمایت نکند و به سوی دستیابی به سلاح هسته ای گام برندارد، اسرائیل دارای منافع استراتژیک برای حمله نظامی به ایران خواهد بود. بر عکس، منافع استراتژیک اسرائیل مستلزم برقراری تعادل بین کشورهای عربی و ایران است. این بدین معنی نیست که اسرائیل از تبدیل ایران به ابر قدرت منطقه نگران خواهد بود، به ویژه تا زمانی که ایران وجود اسرائیل را به رسمیت نشناسد.

اما در رابطه با آمریکا، نیروی هسته ای ایران هنگامی میتواند به عنوان یک عامل بازدارنده، موثر واقع شود که دارای کمیتی قابل ملاحظه باشد (احتمالاً 50 تا 100 بمب اتمی). دستیابی به این ظرفیت مستلزم دستکم چند سال وقت است. با توجه به شرایط کنونی منطقه و توان نظامی موجود ایران، اقدام ج.ا. برای ایجاد چنین ظرفیتی به احتمال بیشتر موجب تضعیف امنیت ملی ایران خواهد شد تا تقویت آن.

با توجه به نکات فوق، در شرایط عادی استراتژی نظامی ایران مبتنی بر سلاح هسته ای نمیباشد. البته عدم تعادل نیروی هسته ای بین ایران و سایر کشورهای منطقه، از جمله پاکستان و اسرائیل، امری نیست که ایران بتواند در برابر آن بی تفاوت بماند. حل این مسئله مستلزم برخورد متعادل آمریکا با کلیه نیروهای هسته ای منطقه و نهایتاً تدوین یک برنامه جامع برای استقرار صلح و پاک سازی منطقه از سلاح های هسته ای است.

علیرغم نکات فوق، ایجاد توانایی هسته ای به بخشی از استراتژی ج.ا. تبدیل شده است. زیرا با توجه به نا آرامی منطقه، ضعف اقتصادی و نظامی ایران و گسترش نارضایتی های سیاسی، از دید رهبران ج.ا. ایجاد توانایی هسته ای راهی برای حفظ نظام و تامین برتری ج.ا. در منطقه میباشد. در مجموع، سیاست گذاری برنامه های هسته ای ایران متکی بر داده های نظامی، علمی و استراتژیک لازمه نیست و عمدتاً توسط رهبران سیاسی ج.ا. انجام میپذیرد تا متخصصین استراتژی نظامی و روابط بین الملل.¹⁴¹

هراس آمریکا

طبق برآوردهای تحلیل گران غرب، چنانچه ایران بتواند سوخت مورد نیاز سلاح هسته ای را از کره شمالی فراهم کند، در ظرف یک تا دو سال و چنانچه مجبور باشد که سوخت مورد نیاز را خود تولید کند در ظرف 3 تا 10 سال به سلاح هسته ای دست خواهد یافت. بازداشتن ایران از دست یابی به سلاح هسته ای هدف استراتژیک آمریکا است.

هراس آمریکا از دستیابی ج.ا. به سلاح اتمی ناشی از آن نیست که حکومت ج.ا. به علت نا توانی در ارزیابی هزینه ها اساساً قادر به کنترل و پرهیز از استفاده از نیروی هسته ای نخواهد بود. علیرغم تصور غالب، ج.ا. نسبت به هزینه ای که سیاستهایش میتواند برای نظام ج.ا. داشته باشد بی تفاوت نیست. عملکرد ج.ا. طی دو دهه گذشته موید آن است که ج.ا. منافع و هزینه های امور را از دید حکومت ارزیابی میکند، نه صرفاً از دید یک دکترین مذهبی و در ارزیابی آنها از منطق و اصول معمول تبعیت میکند.

هراس آمریکا و جامعه بین المللی از دستیابی ج.ا. به سلاح هسته ای از وجود فزاینده های متعدد در رهبری ج.ا. و تأثیر این چند پارگی بر پروسه تصمیمگیری ناشی میشود. وجود فزاینده های متعدد در رهبری ج.ا. و نبود

¹⁴¹ برای توضیحات بیشتر به منابع زیر مراجعه کنید:

George Perkovich, Dealing with Iran's Nuclear Challenge, Carnegie Endowment, April 2003
Shahram Chubin & Robert Litwak, Debating Iran's Nuclear Aspirations, The Washington Quarterly, Autumn 2003

توافق بر سر مسائل پایه ای همواره سبب شده است تا سیاستهای ج.ا. متضاد و غیر قابل پیش بینی باشند. بعلاوه، دستیابی به سلاح هسته ای ممکن است برخی از جناح های حکومت را دچار این توهم کند که در عرصه کاربرد نیروی نظامی غیر هسته ای از آزادی عمل نامحدودی برخوردار میباشند، به ویژه در رابطه با مسئله اسرائیل. از دید غرب، این عوامل ممکن است موجب گردد که ج.ا. ریسک های نامعقولی را بپذیرد، برای مثال اقدامات حذفی علیه اسرائیل. همچنین، به علت وجود کانون های خشونت داخلی و منطقه ای، غرب نگران است که در صورت از همپاشی حکومت ذخائر هسته ای ج.ا. به دست گروه هایی بیافتد که غیر قابل کنترل میباشند. فزون بر این، دستیابی ج.ا. به سلاح هسته ای میتواند از جوانب مختلف موجب ناآرامی منطقه گردد. تحقق این امر احتمالاً موجب خواهد شد تا کشورهای بزرگتر منطقه، مانند ترکیه، عربستان سعودی و مصر نیز اقدام به تولید سلاح هسته ای نمایند. کشورهای کوچکتر منطقه، مانند عمان، قطر، امارات، کویت و بحرین از آمریکا خواهند خواست که آنها را تحت پوشش حمایت اتمی قرار دهد. مجموعه این عوامل میتواند موجب تضعیف و احتمالاً از همپاشی قرارداد منع گسترش سلاح های هسته ای گردد.

گزینه های آمریکا

در مقابله با شوروی، آمریکا توانست بین سیاست "تغییر رژیم" و سیاست "منع گسترش سلاح های هسته ای، ارتقا حقوق بشر و دموکراسی" تعادل مناسبی برقرار کند و هر دو سیاست را در بلند مدت، بطور همزمان و به موازات یکدیگر با موفقیت دنبال کند. در برابر شوروی، آمریکا با رژیمی مواجه بود که به سلاح هسته ای دست یافته بود. اما در مقابله با ج.ا. آمریکا با حکومتی روبروست که در حال ایجاد توانایی هسته ای است و میرود تا ظرف 3 تا 10 سال آینده به سلاح هسته ای دست یابد. چنین شرایطی کاربرد همزمان دو سیاست تغییر "رژیم" و "منع گسترش سلاح های هسته ای" - گسترش دموکراسی" را دشوار میسازد. زیرا شعار "تغییر رژیم" عزم رژیم را در دستیابی به سلاح هسته ای راسخ تر میکند. این شرایط هم آمریکا و هم رژیم مقابل آنرا در یک دور تسلسل باطل قرار میدهد. تغییر رژیم ضرورت دستیابی به سلاح هسته ای را تشدید میکند و دستیابی به سلاح هسته ای ضرورت تغییر رژیم را تقویت میکند. در چنین شرایطی آمریکا ناچار خواهد شد بین سیاست تغییر رژیم و "تغییر رفتار رژیم" یکی را برگزیند. اکنون سیاست آمریکا در برابر ج.ا. در برزخی بین "تغییر

رفتار رژیم" و "تغییر رژیم" گرفتار شده است. حل بحران برنامه هسته ای ج.ا. مستلزم یافتن راه مناسبی برای خروج سیاست آمریکا از این برزخ است.

در مقابله با برنامه هسته ای ج.ا. استراتژی آمریکا با سه گزینه اصلی روبرو است:

- "معامله بزرگ" که هدف آن حل مسئله آمریکا - ایران در کلیت آن میباشد
- حمله نظامی گسترده برای سرنگونی رژیم ج.ا. و انهدام پایگاههای هسته ای ایران
- مجموعه ای از سیاستهای تشویقی - تنبیهی بمنظور تغییر رفتار ج.ا.، تاخیر و کنترل برنامه هسته ای آن.

معامله بزرگ

اشغال نظامی عراق توسط آمریکا، منطقه و بحران هسته ای ایران و رابطه ایران - آمریکا را گرفتار یک دور تسلسل باطل کرده است. از یکسو حضور نظامی آمریکا در منطقه موجب نا امنی و بی ثباتی بیشتر منطقه میباشد. از سوی دیگر تشدید بی ثباتی و ناآرامی منطقه موجب طولانی تر شدن حضور آمریکا در منطقه خواهد شد. از دید ج.ا.، حضور آمریکا در عراق و افغانستان تهدید جدی و آشکاری علیه بقای حکومت ج.ا. است که دستیابی به سلاح هسته ای را ضروری میسازد. از سوی دیگر، چشم انداز دستیابی ج.ا. به سلاح هسته ای، عزم آمریکا را درحمله نظامی به ایران مصمم تر خواهد ساخت.

این معضل در عین آنکه ایران، آمریکا و کل منطقه را با خطری جدی روبرو ساخته است، همچنان فرصتی برای یک "معامله بزرگ"¹⁴² جهت حل همه جانبه مسئله ایران - آمریکا و عادی سازی روابط دو کشور است. به عبارت دیگر، تشدید بحران با بالا بردن هزینه تداوم بحران و افزایش منافع حل آن میتواند ایران و آمریکا را مجبور سازد تا بر موانع و مشکلات داخلی و خارجی خود برای حل پایه ای این بحران فائق آیند. هزینه تعمیق بحران برای هر دو کشور بسیار سنگین خواهد بود: سرنگونی حکومت برای جمهوری اسلامی و درگیری نظامی گسترده

¹⁴² Grand Bargain

و طولانی مدت در خاورمیانه برای آمریکا که با هزینه های مالی، انسانی و سیاسی بسیار هنگفتی همراه خواهد بود. از سوی دیگر، منافع سیاسی و اقتصادی حل بحران و عادی سازی روابط برای هر دو حکومت بسیار چشمگیر و گسترده خواهد بود.

برای حل این معضل، دیپلماسی آمریکا میتواند پیشنهادی برای یک "معامله بزرگ" در برابر حکومت ج.ا. قرار دهد که به لحاظ سیاسی رد آن برایش بسیار دشوار باشد. محورهای اصلی این "معامله" عبارتند از:

- تعهد آمریکا به عدم مداخله نظامی در ایران و اقدام به تغییر رژیم
- پایان دادن به کلیه تحریم های اقتصادی علیه ایران - از جمله، رفع مخالفت آمریکا با پیوستن ایران به سازمان تجارت جهانی، رفع مخالفت با وامهای ایران از موسسات مالی و یاری به بازگشت ایران به اقتصاد جهانی و دستیابی به تکنولوژی پیشرفته

رد چنین پیشنهادی توسط جناح های تند رو موجب تضعیف پایه های حکومت ج.ا. خواهد شد. حال آنکه پذیرش آن، کشور را در مسیر اصلاح پایه ای قرار داده، به ج.ا. کمک خواهد کرد تا بتواند برنامه اصلاحات اقتصادی کشور را با پیگیری و موفقیت بیشتری به پیش براند. اما تحقق این "معامله"، از دید آمریکا، مستلزم آن است که ج.ا.:

- برنامه هسته ای خود، به ویژه چرخه غنی سازی اورانیوم و جدا سازی پلاتونیوم را متوقف سازد
- به سیاست خصمانه خود علیه آمریکا و اسرائیل پایان دهد
- سیاست خارجی خود را، به ویژه در برابر عراق و افغانستان دگرگون سازد
- به پشتیبانی از گروه های "تروریستی" پایان دهد
- از برنامه "نقشه راه" آمریکا و اتحادیه اروپا برای استقرار صلح در خاورمیانه حمایت کند
- منشور حقوق بشر و اصول دموکراسی پارلمانی را رعایت کند

رهبران ج.ا. واقفند که عده ای از مردم کشور خواهان برقراری روابط اقتصادی و سیاسی دوستانه با آمریکا میباشند. همچنین بر مشکلات و هزینه سنگینی که شرایط کنونی بر اقتصاد کشور تحمیل می نماید نیز واقفند. اما، تا کنون رقابتهای سیاسی بین جناحی حکومت مانع از آن شده است که هیئت حاکمه بتواند به نحوی موثر در جهت حل بحران با آمریکا اقدام کند. موفقیت اخیر جناح محافظه کار در از دور خارج کردن جناح اصلاح طلب پیشبرد برای جناح محافظه کار این فرصت را بوجود آورده است که در صورت حل مناقشه با آمریکا از امتیازهای سیاسی قابل توجهی برخوردار شود و پایگاه های سیاسی جناح رقیب خود را تضعیف کند. اما، جناح محافظه کار ج.ا. یکدست نیست و بخش سنتی آن با بهبود روابط با آمریکا اساساً مخالف است. این بخش با مدرنیته غرب در سنیز است و مخالفت با آمریکا از نهاد فرهنگی و اجتماعی آن برمیخیزد. به احتمال قوی تا زمانی که این جناح دارای نقشی تعیین کننده در حکومت ج.ا. است عادی سازی روابط با آمریکا به راحتی انجام نخواهد پذیرفت.

دوماً، با توجه به ناتوجه به شرایط اجتماعی و سیاسی موجود، آزادسازی جو سیاسی کار آسانی برای ج.ا. نخواهد بود، زیرا میتواند به تحولات بنیادین در ساختار حکومت انجامد. در چنین شرایطی، ج.ا. شرط آمریکا برای "رعایت حقوق بشر و دموکراسی" را تهدیدی علیه خود و اقدامی برای تغییر رژیم تلقی خواهد کرد. لذا، این سناریو در صورتی عملی خواهد بود که آمریکا بر پیش شرط "رعایت حقوق بشر و دموکراسی" با فشاری نکند. از سوی دیگر، حذف این پیش شرط برای آمریکا دشوار خواهد بود. زیرا با توجه به نادرست از آب در آمدن توجیه اول، آمریکا برای حمله نظامی به عراق (یافت نشدن سلاح های کشتار جمعی در عراق) بی پایه شدن توجیه دوم آن برای اشغال نظامی عراق (دفاع از حقوق بشر و دموکراسی) به لحاظ بین المللی و ملاحظات سیاسی آن در خاورمیانه، برای آمریکا گران خواهد بود.

سوماً، با توجه به حضور نظامی آمریکا در عراق و افغانستان، پذیرش تعهد آمریکا مبنی بر عدم تهاجم نظامی به ایران و اقدام به تغییر رژیم برای ج.ا. دشوار خواهد بود. به عبارت دیگر، این تعهد هنگامی برای ج.ا. ایران قابل باور و پذیرفتنی خواهد بود که آمریکا به حضور نظامی خود در عراق و افغانستان پایان دهد. لذا، سیاست "معامله بزرگ" هنگامی عملی خواهد بود که بخشی از یک برنامه بزرگ برای پایان دادن به حضور نظامی آمریکا در منطقه، حل مسئله اسرائیل - فلسطین و پاکسازی کل منطقه از سلاح های هسته ای باشد.

با توجه به نکات فوق، پیشبرد سیاست "معامله بزرگ" در کوتاه مدت با دشواری های متعدد و سنگینی مواجه خواهد بود. با اینهمه، نمیتوان احتمال پیشبرد این سیاست را نادیده گرفت. زیرا تشدید کنترل شده بحران، همانطور که در بالا گفته شد، میتواند آنرا به سناریوی برتر تبدیل کند. در این راستا، پیشنهاد اخیر سناتور کری برای برگزاری یک نشست از نمایندگان دولتهای ایران، عراق، آمریکا، بریتانیا و سایر کشورهای ذینفع منطقه جهت هماهنگ سازی سیاستها و بحران زدایی منطقه میتواند اقدامی راه گشا برای آزمون و پیشبرد این سناریو باشد. چنین تلاشی میتواند ابتدا با تشکیل یک گروه کار متشکل از متخصصین کشورهای مربوطه در سطح غیر رسمی آغاز شود و سپس با پیشرفت موفقیت آمیز آن به سطح رسمی ارتقا داده شود.

حمله نظامی

با توجه به درگیری آمریکا در عراق و افغانستان، اکثر تحلیلگران بر این باورند که در شرایط موجود آمریکا در موقعیتی نیست که بتواند جهت تغییر رژیم و انهدام توانایی هسته ای ایران به یک حمله نظامی گسترده علیه ج.ا. اقدام نماید. چنانچه این فرض را بپذیریم، کارکرد گزینه حمله نظامی به عملیات "دقیق و تمیز" بمنظور انهدام پایگاه های اتمی ایران محدود خواهد شد.

اما حتی یک حمله نظامی محدود، "دقیق و تمیز" توسط آمریکا یا اسرائیل علیه پایگاه های اتمی ایران نیز بدون ریسک و هزینه نخواهد بود. حمله دقیق و نقطه زن جهت انهدام پایگاه های اتمی ایران مستلزم داشتن اطلاعات سری قابل توجهی از داخل پایگاههای ایران میباشد. اینکه آمریکا به چنین اطلاعاتی دسترسی دارد یا نه روشن نیست. با توجه به تجربه عراق، به توانایی آمریکا در این زمینه نمیتوان یقین داشت. اما دستکم میتوان گفت که این اقدام به لحاظ سیاسی پر ریسک بوده، میتواند به تشدید تشنج در منطقه بیانجامد. بعلاوه، حمله محدود نظامی آمریکا و اسرائیل به پایگاههای هسته ای ایران احتمالاً به تلاش ج.ا. برای کسب سلاح هسته ای پایان نخواهد داد، زیرا همواره کشور سومی برای بهره برداری از این شرایط وجود خواهد داشت.

طی دهه گذشته ایران و آمریکا در عراق و افغانستان دارای استراتژی های همساز و موازی بوده اند. حمله نظامی آمریکا یا اسرائیل به این امر پایان خواهد

داد. نهایتاً، آمریکا برای حل مشکلات منطقه به ایران احتیاج خواهد داشت. حمله نظامی به ایران این معادله را برهم زده ایالات متحده را به شدت بیشتری در معضل منطقه فرو خواهد برد، بصورتی که احتمالاً آمریکا را برای چند دهه گرفتار این منطقه خواهد کرد. حمله به ایران میتواند موجب تشدید موج ضد آمریکایی در کل منطقه گردیده و بسیاری از کشورهای منطقه را دچار ناآرامی سازد.

از سوی دیگر، حمله نظامی به ایران میتواند موجب تضعیف نیروهای ترقی خواه در ایران و منطقه گشته آهنگ تحولات و اصلاحات سیاسی داخل ایران را آهسته تر سازد. نسل جوان ایران خواهان برقراری روابط اقتصادی و سیاسی دوستانه با آمریکا است. حمله نظامی به ایران پایه های این تحول را سست کرده، عقبه های زمان را به عقب باز خواهد گرداند. بالاتر از همه، روشهای دیپلماتیک ظرفیت و کارایی خود را هنوز از دست نداده اند.

تحریم اقتصادی

سیاست تحریم اقتصادی بمنظور کنترل برنامه هسته ای ج.ا. هنگامی نتیجه بخش خواهد بود که:

1. بخش های نفت و گاز ج.ا. را هدف قرار دهد
2. از طریق قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل، بر مبنای فصل هفتم منشور این سازمان اعمال شود تا همه کشورهای عضو سازمان را موظف به اجرای مفاد قطعنامه نماید.

همانطور که در فصل پیش نشان داده شد تحریم اقتصادی ایران بمنظور کنترل برنامه هسته ای ج.ا. بسیار دشوار خواهد بود. در شرایط موجود خروج نفت ایران از بازار جهانی موجب افزایش شدید قیمت نفت خواهد شد که دارای تأثیرات رکودی گسترده ای بر اقتصادی جهانی خواهد بود. از سوی مخالفت چین و روسیه با تحریم اقتصادی همه جانبه ایران، میتواند موجب وتوی این طرح در سازمان ملل گردد. با اینهمه، احتمال تحریم اقتصادی گسترده ایران کاملاً منتفی نیست. در صورت شکست مذاکرات هسته ای و نزدیکی مواضع اروپا و آمریکا، احتمال اینکه آمریکا و اتحادیه اروپا بتوانند با ارائه امتیازات مناسب به چین و

روسیه مخالفت این دو کشور با تحریم اقتصادی ایران را خنثی سازند خارج از تصور نیست. بعلاوه، خروج بخشی از صادرات نفتی ایران از بازار که برای جامعه جهانی قابل جبران میباشد، هزینه سنگینی را بر اقتصاد کشور تحمیل خواهد کرد. از سوی دیگر، اختلال در صادرات بنزین به ایران که برای جامعه جهانی میسر و نسبتاً کم هزینه خواهد بود، میتواند مشکلات اقتصادی و اجتماعی قابل توجهی در ایران بوجود بیاورد. اختلال در سرمایه گذاری، به ویژه در بخشهای نفت و گاز نیز میتواند هزینه های استراتژیک هنگفتی بر کشور تحمیل کند. به این عوامل میبایست زیانهای ناشی از اختلال در بازار ارز، تشدید تورم، رکود و افزایش بیکاری را نیز اضافه کرد.

سیاست تشویقی - تنبیهی

با توجه به مشکلات سیاست های "معامله بزرگ"، حمله نظامی و تحریم اقتصادی گسترده، آمریکا و اتحادیه اروپا از ج.ا. خواسته اند تا برنامه غنی سازی اورانیوم و جداسازی پلوتونیوم را متوقف سازد و تجهیزات مربوطه را برجیند. در مقابل، اروپا و آمریکا تضمین میکنند تا تکنولوژی لازم برای تولید انرژی اتمی، از جمله سوخت اورانیوم غنی شده درجه پایین را که برای راکتورهای اتمی تولید برق لازم میباشد، طبق ضوابط تجاری در اختیار ج.ا. بگذارند، مشروط بر آنکه تقاله این سوختها به کشورهای عرضه کننده بازگردانده شود. احتمالاً در شرایط کنونی ایران این پیشنهاد آمریکا و اتحادیه اروپا را نخواهد پذیرفت زیرا با توجه به موقعیت آمریکا در عراق و افغانستان رهبران ج.ا. بر این باورند که آمریکا قادر به حمله گسترده به ایران خواهد بود. در نتیجه برنامه آمریکا و اتحادیه اروپا برای کنترل برنامه هسته ای ج.ا. و هدایت آن در جهت مورد نظر عمدتاً بر پایه مجموعه ای از سیاستهای تشویقی - تنبیهی برای "تغییر رفتار" ج.ا. متکی خواهد بود.

کاربرد سیاست تشویقی - تنبیهی برای مقابله با برنامه هسته ای ج.ا. و شکل دادن رفتار آن مبتنی بر این فرض است که جمهوری اسلامی در پیشبرد برنامه هسته ای خود از تحلیل هزینه - منافع تبعیت میکند. عملکرد ج.ا. طی دو دهه گذشته موید آن است که ج.ا. اسلامی نسبت به هزینه سیاستهای خود برای رژیم بی تفاوت نیست، منافع و هزینه های امور را از دید حکومت ارزیابی میکند (نه صرفاً از دید یک دکتربین مذهبی) و در ارزیابی آنها از منطق و اصول معمول

تبعیت میکند. بعلاوه، شواهد حاکی است که طی دهه گذشته ظرفیت و توانایی ج.ا. در تحمل هزینه بسیار کاهش یافته است.

در این چارچوب، آمریکا و اتحادیه اروپا خواهند کوشید تا با کار برد ابزار مناسب تعادل هزینه و منافع ج.ا. را به نحوی موثر دگرگون سازند. این امر دارای چهار جنبه خواهد بود:

- افزایش **هزینه دستیابی** به سلاح اتمی: مجموعه ای از سیاستهای تنبیهی اقتصادی، نظامی و دیپلماتیک نظیر تحریم اقتصادی و حمله به پایگاههای اتمی ایران.
- کاهش **منافع دستیابی** به سلاح اتمی: رفع انگیزه های سیاسی و نظامی ج.ا. برای کسب فنآوری هسته ای، به ویژه رفع تهدید های منطقه ای و استراتژیک علیه ج.ا. از سوی دیگر، مجموعه ای از اقدامات نظامی، امنیتی و تکنولوژیکی برای بی اثر کردن توانایی هسته ای ج.ا.
- افزایش **منافع رها کردن** تولید سلاح های هسته ای: مجموعه ای از سیاستهای اقتصادی و سیاسی تشویقی، مانند بهبود روابط اقتصادی با آمریکا و رفع فشارهای سیاسی بر ایران، به ویژه تضمین عدم سرنگونی ج.ا..
- کاهش **هزینه رها کردن** تولید سلاح های هسته ای: تضمین تامین سوخت مورد نیاز نیروگاه های اتمی ایران، اعطای امتیازات مناسب به ج.ا. به گونه ای که رها کردن برنامه هسته ای موجب نا آرامی سیاسی نگردد.

انتخاب ابزار فوق علاوه بر کارایی آنها در ایجاد بیشترین تأثیر در کمترین زمان به توانایی ج.ا. در تحمل هزینه و نیاز آن به دریافت امتیاز و توانایی آن در تبدیل امتیازات به منافع نیز بستگی خواهد داشت.

در مناسبات آمریکا و اتحادیه اروپا با ایران، تا کنون آمریکا نقش پلیس بد و اتحادیه اروپا نقش پلیس خوب را ایفا کرده اند. احتمالاً برای مقابله با برنامه هسته ای ج.ا. از طریق اعمال سیاست تشویقی - تنبیهی آمریکا و اروپا ناچار خواهند بود تا نقش های خود را جا بجا کنند. ظرفیت اتحادیه اروپا برای تشویق ایران از طریق گسترش مناسبات اقتصادی نسبتاً محدود است، زیرا هم اکنون دارای مناسبات نسبتاً گسترده ای با ج.ا. میباشد. حال آنکه وجود مناسبات اقتصادی گسترده، اتحادیه اروپا را در موقعیت مناسبی برای اجرای سیاستهای تنبیهی قرار

میدهد، زیرا با کاهش و یا متوقف کردن این مناسبات میتواند فشار اقتصادی قابل توجهی بر ایران وارد آورد. از سوی دیگر، نقش آمریکا در اجرای سیاستهای تنبیهی عمدتاً به عملیات نظامی محدود میشود. در صورتیکه با پایان دادن به تحریم اقتصادی ایران، رفع مخالفت با پیوستن ایران به سازمان تجارت جهانی، رفع موانع دسترسی ایران به سازمانهای مالی جهانی، برقراری مناسبات اقتصادی با ایران و یاری به بازگشت ایران به جامعه اقتصاد جهانی، آمریکا در موقعیت مطلوبی برای اجرای سیاستهای تشویقی است.

برای پیشبرد موفقیت آمیز سیاست فوق آمریکا میبایست روشن کند که اولویت آن در مقابله با برنامه هسته ای ایران "تغییر رفتار" ج.ا. است یا "تغییر رژیم". محوری کردن شعار "محور شرارت" جورج بوش با مبانی سیاست تشویقی - تنبیهی سازگار نیست، زیرا پایه های سیاست های تشویقی را سست و دست آوردهای آنرا خنثی میکند و استفاده از اهرم دیپلماسی برای "تغییر رفتار" ج.ا. را دشوار میسازد. بعلاوه این سیاست به تندروهای ج.ا. اجازه میدهد تا احساسات ناسیونالیستی مردم را برانگیخته و تاثیر سیاست های تشویقی را کم رنگ سازند. همچنین، آمریکا میبایست متعهد شود تا هرچه زودتر اداره عراق را به مردم این کشور باز گرداند و به اشغال نظامی عراق پایان دهد.

از سوی دیگر، با توجه به وجود جناح های متعدد در رهبری ج.ا. و قدرت گرفتن بنیادگرا، آمریکا ناچار خواهد بود که سیاست تشویقی - تنبیهی خود را به گونه ای تدوین کند که دارای حداکثر انعطاف پذیری باشد تا بتواند بسته به تحولات سیاست ج.ا. پاسخگوی شرایط متفاوت باشد. سیاست معروف به "تاخیر، تحذیر - کنترل و برچیدن"¹⁴³ نمودی از شکل بندی چنین سیاستی است.

تاخیر، تحذیر، کنترل و برچیدن

استراتژی سیاست "تاخیر، تحذیر - کنترل و برچیدن" عبارتست از به تاخیر انداختن دستیابی ج.ا. به سلاح های هسته ای، غیر قابل استفاده کردن این سلاح ها در صورتیکه ج.ا. موفق به دست یافتن به آنها شود و ایجاد شرایطی که ج.ا.

¹⁴³ Delay, Deter and Contain, Roll-Back

داوطلبانه توانایی هسته ای خود را منحل کند. عناصر متشکله این سیاست عبارتند از:

- **تاخیر:** استفاده از کلیه شیوه های ممکن برای به تاخیر انداختن دستیابی ایران به فن آوری هسته ای، نظیر بازداشتن کشور های دارای فن آوری هسته ای از فروش و انتقال تکنولوژی هسته ای به ج.ا. و قطع فیزیکی این جریان ها، اعمال فشار های اقتصادی مانند تحریم های اقتصادی هدفمند، سازمان دادن بازرسی های متعدد از پایگاه های هسته ای ایران، اعمال فشار های دیپلماتیک برای مجبور کردن ایران به آهسته، محدود و نهایتاً رها کردن فعالیت های هسته ای خود، جمع آوری اطلاعات سری از فعالیت های هسته ای ج.ا.، انجام عملیات خرابکاری به ویژه در پایگاه های هسته ای، سازمان دادن ناآرامی های سیاسی در ایران، حذف فیزیکی رهبران سیاسی - نظامی ج.ا.، عملیات نظامی محدود جهت انهدام پایگاه های هسته ای، کارزار تبلیغاتی و ضد اطلاعات.
- **تحدیر و کنترل:** ایجاد شرایطی که حتی اگر ایران به سلاح هسته ای دست بیابد، اولاً نتواند آنها را به صورتی موثر به کار گیرد، برای مثال با شناسائی، ردگیری و مختل کردن راه های پرتاب و کاربرد سلاح های هسته ای. دوماً، هزینه و ریسک استفاده از آن چنان سنگین باشد که عملاً نتواند از آن بهره برداری نماید. این امر عمدتاً با ایجاد پیمان های چند جانبه برای کنترل نظامی ج.ا. صورت خواهد گرفت، به گونه ای که هزینه اولین حمله هسته ای ج.ا. را برای آن چنان سنگین و پردامنه کند که عملاً استفاده از سلاح هسته ای را برای ج.ا. ناممکن سازد.
- **برچیدن:** ایجاد شرایطی که ج.ا. نفع خود را در آن ببیند که داوطلبانه برنامه تولید سلاح های هسته ای خود را رها کند، کارخانه ها و پایگاه های مربوطه را برچیند و سلاح های تولید شده را اوراق کند (مانند موارد لیبی، آفریقای جنوبی، اوکراین، بلاروس، قزاقستان، کره جنوبی، آرژانتین، برزیل، تایوان و سوئد). این سیاست غالباً با دگرگون شدن ساختار سیاسی، بحران اقتصادی،

برهم خوردن توازن قوا، بيمورد شدن کاربرد سلاح هسته ای و از میان رفتن پشتیبانی مردمی از نیروی هسته ای همراه می‌باشد.¹⁴⁴

تا به حال سیاست آمریکا در رابطه با برنامه هسته ای ایران عمدتاً متکی بر سیاستهای کنترل عرضه فن آوری هسته ای بوده است. با توجه به پیشرفت ایران در زمینه فناوری هسته ای اکنون کارآیی این سیاست به میزان قابل توجهی کاهش یافته است. اما هنوز امکاناتی در این زمینه وجود دارد. برای مثال، آمریکا میتواند به روسیه فشار بیاورد تا پروژه راکتور بوشهر را رها کند. کار راکتور 40 مگاواتی آب سنگین اراک تازه آغاز شده و تکمیل آن احتمالاً 5 تا 7 سال زمان خواهد برد. ایران اظهار داشته است که انجام این پروژه متکی بر فناوری بومی است. اما حتی در بهترین شرایط، به احتمال قوی تکمیل این پروژه مستلزم دریافت مشاوره های فنی و برخی از قطعات خواهد بود.

با تشدید بحران، کاربرد کلیه ابزار پیش گفته برای تأخیر برنامه هسته ای ج.ا. در دستور کار آمریکا قرار خواهد گرفت، از جمله سیاست کنترل تقاضا که هدف آن کاهش انگیزه ج.ا. برای دستیابی به سلاح های هسته ای می‌باشد. علاوه بر سیاست تأخیر، کلیه ابزار سیاست های "تهدید و کنترل" و برچیدن (roll back) همزمان در دستور کار آمریکا قرار خواهند گرفت. زیرا آمریکا و متحدانش ناچار خواهند بود تا سیاست تشویقی - تنبیهی خود را به گونه ای تدوین کنند که بتواند با حد اکثر انعطاف پذیری ظرفیت تبدیل به حمله تهاجمی پیشگیرانه یا فرا رونیدن به سیاست "معامله بزرگ" را نیز داشته باشد.

¹⁴⁴ برای توضیحات بیشتر پیرامون سیاست "تأخیر، تهدید و برچیدن" به مقاله زیر مراجعه کنید:

Michael Eisenstadt, Delay, Deter and Contain, Roll-Back: Towards a Strategy for Dealing with Iran's Nuclear Ambitions, The Nixon Centre, March 2004.

جمع‌بندی

با توجه به بررسی فوق، در شرایط کنونی استفاده موثر از دیپلماسی بر مبنای یک مشی تشویقی - تنبیهی مناسب محور سیاست آمریکا و متحدانش در مقابله با بحران هسته ای ج.ا. خواهد بود. به ویژه، چنانچه آمریکا بتواند ایران را در برابر جبهه متحد و منسجمی متشکل از خود، اتحادیه اروپا و روسیه قرار دهد.

ورود به گفتگو و داد و ستد دیپلماتیک هم برای ایران و هم برای آمریکا دشوار خواهد بود. مگر آنکه دو طرف اطمینان داشته باشند که کسب امتیازات اساسی از یکدیگر میسر است. از نظر آمریکا، امتیاز دادن به ایران بدون دگرگون شدن سیاست خارجی ایران در برابر عراق، اسرائیل به مثابه باج دادن در برابر تهدید سلاح هسته ای تلقی میشود که برای آن کشور قابل پذیرش نمی باشد. از دید ج.ا. عقب نشستن در برابر آمریکا بدون تغییر سیاست "محور شرارت"، گشایش تنگنای تحریم اقتصادی آمریکا و پایان دادن به حضور نظامی آمریکا در منطقه غیر قابل پذیرش است. چنین شرایطی عرصه دیپلماسی را تنگ کرده آنرا با چالشهای بسیار دشواری مواجه میسازد. از سوی دیگر شدت بحران و بالا بودن ریسک و هزینه راه های دیگر میتواند به دو کشور انگیزه لازم برای استفاده موثر از روش دیپلماسی را بدهد. در مجموع، با توجه به درگیری آمریکا در عراق و افغانستان و جو بین المللی موجود از یکسو، و شرایط سیاسی موجود در ایران از سوی دیگر، احتمالاً ایران با یک بحران شدید چند ساله (و نه کوتاه مدت) روبرو است که میتواند به پیامدهای بسیار متفاوتی بیانجامد.

فصل هفتم

خطر حمله نظامی به ایران

درآمد

اکنون بسیاری بر این باورند که در شرایط حاضر آمریکا اساساً در وضعیتی نیست که بتواند اقدام به یک حمله نظامی گسترده علیه جمهوری اسلامی (ج.ا.) نماید. بی شک موانع و خطرات نظامی، اقتصادی و سیاسی حمله به ایران بسیار سنگین و خطیر میباشند. اما این نظریه که این سناریو اساساً غیر محتمل میباشد خطا است. چنین تحلیلی نقش عواملی را که میتوانند موجب اقدام نظامی گردند نادیده و یا دستکم میگیرد.

بمنظور کاهش احتمال حمله نظامی به ایران، جامعه جهانی به درستی بر روی خطرات و مشکلات این اقدام تأکید ورزیده است. اما این تأکید خود میتواند موجب پیدایش یک خوش باوری و سهل انگاری در ارزیابی احتمال حمله نظامی آمریکا به ایران گردد. این سهل انگاری میتواند احتمال خطای محاسبه توسط طرفین نزاع را افزایش دهد. احتمال چنین خطایی به ویژه از سوی ج.ا. نگران کننده است. سیاست نیروهای ترقیخواه در برابر حمله نظامی به ایران میبایست به گونه ای باشد که از یکسو به آتش جنگ افروزی دامن نزنند و از سوی دیگر به جامعه جهانی به ویژه طرفین نزاع اجازه ندهد تا به خواب غفلت فرو روند و در ارزیابی احتمال خطر حمله نظامی به ایران دچار خطای محاسبه شوند. سیاست نا متعادل و یکسویه در این عرصه میتواند نا خواسته مشوق بروز جنگ دیگری در خاورمیانه گردد.

سناریوهای محتمل

آمریکا یقین دارد که ج.ا. با سرعت مشغول توسعه سلاح های هسته ای است و باور دارد که در صورت دستیابی ج.ا. به سلاح هسته ای نه تنها ظرفیت ریسک پذیری ج.ا. در عرصه سیاست خارجی و داخلی صد چندان خواهد شد، بلکه در صورت بروز بحران های منطقه ای سلاح های هسته ای ج.ا. در اختیار سازمان

های تروریستی اسلامی قرار خواهند گرفت تا آنها را علیه شهرهای آمریکا و اسرائیل بکار گیرند. از سوی دیگر رهبران ج.ا. یقین دارند که آمریکا در صدد تغییر رژیم ج.ا. است. در چنین شرایطی تقابل نظامی بین آمریکا و ج.ا. خطری محتمل و جدی است.

برای حمله به ج.ا. سناریوهای متعددی مطرح شده اند. اما اکثر آنها دو مرحله برای چنین حمله ای قائلند. مرحله اول شامل بمب باران گسترده پایگاه های هسته ای و موشکی ایران و پایگاه های نظامی سپاه پاسداران که کنترل پایگاه های هسته ای و موشکی ایران را به عهده دارند میشود. مرحله دوم عبارت است از ورود ارتش آمریکا و متحدین آن به ایران و سرنگونی حکومت ج.ا.

در یکی از سناریوهای مطرح، مرحله دوم به اشغال جنوب غربی ایران که مقر پایگاه های نفت کشور میباشد محدود میگردد. این امر مانع از درگیری گسترده ارتش آمریکا در جنگ های شهری شده، جنگ را در عرصه ای نگاه میدارد که در آن ارتش آمریکا دارای برتری مطلق میباشد و همزمان دولت ج.ا. را از درآمد نفت که شاه رگ اقتصادی آن میباشد محروم میسازد. از سوی دیگر، حمله گسترده و مکرر به پایگاه های هسته ای ج.ا. همراه با اقدامات تروریستی، برنامه هسته ای ج.ا. را کند کرده، آنرا برای چند سال به عقب خواهد انداخت تا فشار اقتصادی و سیاسی حاصل از قطع درآمد نفت و هزینه جنگ رژیم ج.ا. را از پای درآورد. پس از اشغال پایگاه های نفت، آمریکا میتواند آنها را امن کرده و در کمترین زمان ممکن آنها را به چرخه تولید بازگرداند تا بحران حاصل از قطع صادرات نفت ایران را مهار کند. در این فاصله افزایش تولید توسط عربستان سعودی و سایر کشورهای پشتیبان آمریکا میتواند بحران بازار نفت را تخفیف دهد.

سناریوی دیگری که توسط وزارت جنگ آمریکا تهیه شده است¹⁴⁵ حمله زمینی به ایران را به جنوب غربی کشور محدود نساخته بلکه حمله به ایران را از پنج جناح، عراق، شمال خلیج فارس، افغانستان، آذربایجان و گرجستان مد نظر قرار میدهد. در این سناریو نیروی زمینی ارتش آمریکا تهران را به محاصره خود در میآورد، اما برای حفظ نیروی انسانی خود از ورود به تهران اجتناب کرده، رژیم ج.ا. را با محاصره اقتصادی و نظامی تهران از پای در میآورد.

¹⁴⁵ برای توضیحات بیشتر به "Geostrategy-Direct" دسامبر 2004، مراجعه کنید.

در برخی از سناریوها مرحله اول حمله الزاما و خود به خود به مرحله دوم نمی انجامد. در این دسته سناریوها هدف مرحله اول عبارت است از به تعویق انداختن دستیابی ج.ا. به سلاح هسته ای تا برنامه تحریم اقتصادی و سیاسی همراه با فعالیت گروه های اپوزیسیون فرصت آنرا داشته باشد تا تغییرات لازم در رفتار ج.ا. و ترجیحا تغییر بنیادین این رژیم را بوجود آورند. در این گروه از سناریوها که خود دارای گونه های متعددی است، مرحله اول تنها در صورتی به مرحله دوم خواهد انجامید که تحریم اقتصادی و فشار گروه های سیاسی تاثیر لازم را در مدت زمان مورد نظر نداشته باشد.

موانع و خطرات

هر یک از سناریوهای فوق دارای مشکلات متعددی میباشد. برای شروع عربستان سعودی، اردن و ترکیه ممکن است به نیروی هوایی اسرائیل و آمریکا اجازه عبور از مرزهای هوایی خود برای حمله به ایران را ندهند. از سوی دیگر تعدد و پراکندگی پایگاههای هسته ای ایران امر انهدام این پایگاه ها را دشوار میسازد. برنامه هسته ای ج.ا. بر پایگاه ها و تکنولوژی های متعددی متکی است. پایگاه های ایران در نقاط مختلف کشور پراکنده اند و تعدادی از آنها در زیر زمین قرار دارند. پایگاه نطنز مجهز به دستگاه ها و تسهیلات غنی سازی است. اصفهان دارای دو راکتور تحقیقاتی، از جمله یک دستگاه تبدیل اورانیوم است. پایگاه بوشهر دارای دو راکتور آب سبک میباشد. در اراک یک راکتور آب سنگین برای پروسه کردن پلوتونیوم در دست تکمیل است. پایگاه های دیگری در پارچین، قزوین، سفند، یزد، فسا، دارخوئین، بناب، تبریز، کرج، معلم، چالوس و نکا نیز وجود دارند. با توجه به این مشکلات نمیتوان یقین داشت که مرحله اول بتواند دستیابی ج.ا. به سلاح هسته ای را برای مدتی طولانی به تاخیر اندازد.

از سوی دیگر، درگیری کنونی ارتش آمریکا در افغانستان و عراق و مشکلات متعددی که در عراق با آن مواجه شده است امکانات آمریکا را برای اجرای مرحله دوم حمله نظامی به ج.ا. محدود میسازد. مرحله دوم نقشه آمریکا برای حمله گسترده به ایران مستلزم دستکم 300 هزار نفر نیروی زمینی است. با توجه به ادامه و تعمیق درگیری آمریکا در عراق، حضور آن در افغانستان و اجباری نبودن خدمت و وظیفه در آمریکا تامین این نیرو برای آمریکا کار دشواری خواهد

بود. این امر گزینه های ارتش آمریکا را برای گسترش دامنه جنگ به نحوی جدی محدود میسازد.

تعمیق بحران خاورمیانه و گسترش دامنه جنگ به ایران یکی از عوامل پایه ای ریسک هایی است که چشم انداز اقتصاد آمریکا و جهان را تهدید میکنند. مهمترین این ریسک ها عبارتند از افزایش کسری تراز پرداختهای خارجی آمریکا، افزایش کسری بودجه دولت آمریکا و افزایش قیمت نفت. در سال 2000 بودجه دولت آمریکا دارای مازادی بالغ بر 2.5 در صد تولید ناخالص ملی بود. اما پس از سال 2001 مخارج دولت با سرعت از درآمدهای آن پیشی گرفت، بطوری که در سال 2003 مازاد بودجه به کسری هنگفتی بالغ بر 3.5 در صد تولید ناخالص ملی تبدیل شد. در آستانه سال 2005 کسری بودجه دولت آمریکا نزدیک به 4.5 در صد تولید ناخالص ملی برآورد میشود¹⁴⁶. افزایش بودجه نظامی و امنیتی آمریکا یکی از علل عمده افزایش کسری بودجه دولت آمریکا است. از سوی دیگر، اکنون کسری تراز پرداختهای خارجی آمریکا نزدیک به 5 در صد کل تولید ناخالص ملی آن است که نسبت به اوایل دهه 90 نزدیک به چهار برابر میباشد¹⁴⁷.

اکنون سطح تقاضای جهان برای نفت نزدیک به ظرفیت تولیدی این صنعت، یعنی 82 میلیون بشکه در روز میباشد¹⁴⁸. در چنین شرایطی، با توجه به بالا بودن سطح تقاضا و پایین بودن ظرفیت مازاد تولید، هرگونه اختلال در چرخه تولید نفت میتواند موجب افزایش شدید قیمت نفت گردد. طبق برآوردهای موجود، در صورت اختلال های طولانی در چرخه تولید، قیمت نفت میتواند از مرز 80 دلار فراتر رود¹⁴⁹. افزایش قیمت نفت دارای آثار رکودی و تورمی قابل توجهی بر روی اقتصاد آمریکا و جهان میباشد. با توجه به سطح کنونی کسری بودجه و تراز پرداختهای آمریکا، افزایش چشمگیر قیمت نفت همراه با افزایش کسری بودجه و کسری تراز پرداخت ها میتواند نرخ رشد اقتصادی آمریکا را از 3 در صد در سال به 1 در صد در سال کاهش دهد. در شرایط نا مساعدتر تشدید بحران خاورمیانه میتواند اقتصاد آمریکا و به تبع آن، اقتصاد جهانی را وارد یک دوره رکود شدید و نسبتاً طولانی سازد¹⁵⁰. پس از جنگ جهانی دوم، جهان سه رکود

¹⁴⁶ برای توضیحات بیشتر به مقاله «چشم انداز اقتصاد آمریکا و بحران خاورمیانه» از نویسنده در سایت «www.iransolidarity.com» مراجعه کنید.

¹⁴⁷ همانجا

¹⁴⁸ همانجا

¹⁴⁹ همانجا

¹⁵⁰ همانجا

اقتصادی بزرگ را از سر گذرانده است. شایان توجه است که هر سه رکود با افزایش شدید قیمت نفت آغاز گردید.

امنیت و ثبات خاورمیانه در کل و ایران بطور خاص برای روسیه و چین دارای اهمیت استراتژیک است. طی دو دهه گذشته روسیه و چین مبادلات اقتصادی خود را با ایران به میزان چشمگیری افزایش داده اند. اکنون ایران نه تنها یک بازار مهم برای صادرات چین و روسیه است، بلکه بسیاری از پروژه های بزرگ صنعتی، زیرساختی، تاسیساتی و نظامی ایران نصیب این دو کشور شده است. غالب این پروژه ها سرمایه گذاری های بلند مدت بوده که بازده اقتصادی آنها در آینده عاید چین و روسیه خواهد شد. وابستگی چین به منابع انرژی ایران نیز شایان توجه است. طبق تخمین های موجود رشد سریع اقتصاد چین طی 20 تا 30 سال آینده این کشور را به دومین مصرف کننده انرژی جهان تبدیل خواهد کرد. ایران یکی از منابع اصلی تامین انرژی چین میباشد. در چنین شرایطی، مخالفت روسیه و چین با حمله آمریکا به ایران، بسته به واکنش احتمالی آنها، میتواند معادله ژئوپلیتیک حمله نظامی به ایران را بسیار بغرنج سازد.

از سوی دیگر، بسیاری از کشورهای عضو اتحادیه اروپا با حمله نظامی به ایران مخالفند. حمله نظامی آمریکا به ایران به احتمال قوی موجب ایجاد دو دستگی در اتحادیه اروپا خواهد شد و اتحاد آمریکا با اتحادیه اروپا را در برخورد با ج.ا. متزلزل خواهد کرد. در صورت فروپاشی این اتحاد پیشبرد سیاست های آمریکا در خاورمیانه با موانعی جدی مواجه خواهد شد.

اکثر کشورهای خاورمیانه نیز با حمله نظامی آمریکا به ایران مخالفند و نگران آند که چنین اقدامی موجب رشد بنیادگرایی اسلامی در منطقه، بی ثباتی سیاسی و نهایتاً فروپاشی نظام های سیاسی آنها گردد. از سوی دیگر، نیروهای ترقیخواه منطقه نگرانند که حمله نظامی به ایران به زیان استقرار دموکراسی در منطقه عمل کند و آهنگ این حرکت را به نحوی جبران ناپذیر آهسته و یا کاملاً متوقف سازد.

افزون بر این، افکار عمومی جامعه جهانی، از جمله جامعه آمریکا (در مجموع و یا دستکم بخش قابل توجهی از آن) با حمله نظامی به ایران مخالف است. این مخالفت تنها در ملاحظات اخلاقی و عواطف بشر دوستانه پایه ندارد. جامعه جهانی بیم آن دارد که چنین حمله ای موجب رشد و گسترش تروریسم بین المللی و نا آرامی جهان گردد. همچنین این خطر وجود دارد که دامنه جنگ از ایران

فرا تر رود و به یک جنگ گسترده فرا منطقه ای و جهانی مبدل شود. اقدامات تلافی جویانه ج.ا. در افغانستان، عراق، عربستان سعودی و سایر کشورهای منطقه میتواند دامنه جنگ را گسترده کرده هزینه آنرا برای آمریکا و نیروهای پشتیبان آن به میزان قابل توجهی افزایش دهد.

سناریوی تحریم اقتصادی نیز دارای مشکلات متعددی است که در فصل پنجم به تفصیل بررسی شد.

غفلت

مواعی که در برابر حمله نظامی آمریکا به ایران قرار دارند سنگین و خطیری میباشند. اما از هیچ یک از مشکلات فوق نمیتوان نتیجه گرفت که حمله نظامی آمریکا به ایران اساسا غیر ممکن و غیر محتمل است. چنین استنتاجی نه تنها نادرست میباشد بلکه میتواند از سر ساده انگاری و غفلت به تحقق این فاجعه یاری رساند.

به احتمال قوی، در ابتدا روسیه و چین با حمله نظامی آمریکا به ایران شدیداً مخالفت خواهند کرد. اما در مرحله نهایی ممکن است در کنار صحنه به نظاره بایستند. روسیه گرفتار مشکلات اقتصادی و سیاسی گسترده ای است و در شرایطی نیست که بتواند وارد مقابله با آمریکا شود. از سوی دیگر، دسترسی به بازار آمریکا و جلب سرمایه گذاری این کشور برای ادامه رونق اقتصادی چین دارای اهمیت ویژه ای است. در تحلیل نهایی چین نیز ممکن است در صورت دریافت تضمین های لازم، به ویژه در مورد تامین انرژی، سیاستی محافظه کارانه در پیش گیرد و به روسیه در کنار صحنه بپیوندد. در شرایط موجود خنثی کردن چین و روسیه برای آمریکا کاری غیر ممکن نخواهد بود. در تحلیل نهایی، واکنش چین و روسیه به آن بستگی خواهد داشت که غرب برای خرید سکوت آنها در برابر حمله نظامی به ایران حاضر به پرداخت چه امتیازهایی باشند. بی شک چین و روسیه به این سناریو نه از دریچه اخلاق، بلکه از دریچه سیاسی و از دید تامین حداکثر منافع برای خود خواهند نگریست.

در رابطه با اتحادیه اروپا، مانند جنگ عراق، آمریکا خواهد توانست بسیاری از کشورهای این اتحادیه (مانند انگلستان، ایتالیا، اسپانیا و غیره) را با خود همراه

سازد و با اتخاذ سیاست های مناسب مخالفت سایر کشور های اتحادیه اروپا را خنثی نماید.

در زمینه نظامی، آمریکا میتواند با استفاده از راه کار های مختلف ضعف نیروی انسانی خود را جبران کند. در درجه اول، آمریکا میتواند گزینه هایی را انتخاب کند که تکیه به نیروی انسانی را به حداقل میرسانند، مانند محدود کردن مرحله دوم تهاجم به جنوب غربی ایران. افزون بر این، چنانچه پس از مرحله اول حمله به ایران، گروه های تروریستی اقدام به عملیات تلافی جویانه در خاک آمریکا بکنند و فاجعه ای مشابه 11 سپتامبر به وجود بیاورند، دولت آمریکا احتمالاً خواهد توانست با استفاده از هیجان افکار عمومی قانون خدمت وظیفه اجباری را به تصویب برساند و بدینوسیله نیروی انسانی لازم برای اجرای کامل مرحله دوم حمله به ایران را تامین نماید. همچنین، برخی از تحلیلگران نظامی تاکید میکنند که علیرغم تصور متداول نیروی نظامی آمریکا بیشتر از حد توانایی آن از هم پراکنده (over-extended) نشده است، زیرا در صورت لزوم میتواند با کاربرد تاکتیکی سلاح های غیر متداول ضعف خود را جبران کرده و هرگونه خطر احتمالی ایران را از صحنه حذف کند.

برای آماده سازی افکار عمومی نومحافظه کاران آمریکا میتوانند خاطره گروگانگیری 1979 سفارت آمریکا را احیا کنند، رابطه ج.ا. با حزب الله لبنان، حماس و موسی صدر را یادآور شوند، ج.ا. را به بمب گذاری 1983 پایگاه نظامی آمریکا در بیروت، بمب گذاری 1996 در عربستان سعودی، بمب گذاری در آرژانتین، القاعده، واقعه 11 سپتامبر و نا آرامی های کنونی عراق ربط دهند و خطر دستیابی ج.ا. به سلاح هسته ای و احتمال کاربرد آن توسط گروه های تروریستی اسلامی علیه شهر های آمریکا و اسرائیل را به خطری ملموس تبدیل سازند که هر لحظه امنیت و صلح آمریکا و جامعه جهانی را تهدید میکند. عمده کردن خطر هسته ای ج.ا. احتمالاً به تنهایی میتواند بر نگرانی افکار عمومی آمریکا نسبت به هزینه گسترش دامنه جنگ به ایران و ریسک های نظامی و اقتصادی احتمالی آن فایق آید. بی شک رفتار گذشته ج.ا. در صحنه سیاست جهانی و پافشاری کنونی آن بر دست یابی به فناوری سلاح هسته ای توجیحات متعددی برای پیشبرد این سناریو در اختیار آمریکا قرار خواهد داد.

افزون بر موارد فوق، دولت آمریکا میتواند بر این موضع تاکید ورزد که آمریکا بدون آنکه مسئله ج.ا. را حل کند نمیتواند از عراق خارج شود، زیرا خروج آمریکا از عراق پیش از ایجاد تغییرات بنیادین در رژیم ج.ا. میتواند به روی کار

آمدن یک دولت طرفدار ج.ا. در عراق بیانجامد که توازن قوا را در کل منطقه به زیان آمریکا و غرب دگرگون خواهد کرد. به عبارت دیگر، دولت آمریکا افکار عمومی خود و جهان را با این گزینش مواجه خواهد کرد که برای پایان دادن به بحران عراق و خروج نیروهای غرب از آن کشور میبایست هزینه تعمیق بحران و حل مسئله ج.ا. را بپذیرد. با توجه به اینکه 80 درصد ذخائر نفت جهان در منطقه خاورمیانه قرار دارد، جا انداختن این موضع در افکار عمومی آمریکا کاری غیر ممکن نخواهد بود.

سناریوی حمله نظامی به ایران نه تنها امکان پذیر میباشد، بلکه موفقیت عرضه آن به افکار عمومی آمریکا نیز قابل تصور است. در تحلیل نهایی، حمله نظامی آمریکا به ایران به ارزیابی دولت آمریکا از معادله هزینه و منافع این اقدام بستگی خواهد داشت. این ارزیابی از یک سو به هزینه ها و منافع واقعی اقدام مذکور وابسته میباشد و از سوی دیگر منعکس کننده جهان بینی و برداشت ذهنی دولت آمریکا از این هزینه ها و منافع است. برای درک و پیش بینی رفتار دولت آمریکا نه تنها میبایست هزینه ها و منافع آمریکا را در رابطه با شرایط مذکور شناخت، بلکه میبایست به نقش ایدئولوژی در ارزیابی این هزینه ها و منافع نیز توجه داشت. اکنون نگاه بخش قابل توجهی از هیئت حاکمه آمریکا به امور سیاسی جهان دارای چهره و رنگی ایدئولوژیک است. علیرغم دشواری های آمریکا در عراق، در دور دوم ریاست جمهوری آقای بوش نفوذ این گروه در هیئت حاکمه آمریکا افزایش یافته است. گروه معدودی در هیئت حاکمه آمریکا نه تنها ج.ا. را نیرویی اهریمنی و دشمن آشتی نا پذیر آمریکا میدانند، بلکه مانند رومیان باستان، جنگ را مکانیزمی برای پالایش اخلاقی جامعه میدانند که مانع از اضمحلال فرهنگی کشور و فروغلتیدن آن به سستی، مصرف گرایی و بیهودگی میگردد.

جمع بندی

با توجه به شرایط موجود در منطقه، حمله نظامی گسترده به جمهوری اسلامی ایران گزینه برتر آمریکا نیست. بی شک موانع و خطرات نظامی، اقتصادی و سیاسی حمله به ایران بسیار سنگین و خطیر میباشند. اما این نظریه که حمله نظامی به ایران اساسا غیر محتمل میباشد خطا است. چنین تحلیلی نقش عواملی را که میتوانند موجب اقدام نظامی گردند نادیده و یا دستکم میگیرد. بمنظور کاهش

احتمال حمله نظامی به ایران، جامعه جهانی به درستی بر روی خطرات و مشکلات این اقدام تاکید ورزیده است. اما این تاکید خود موجب پیدایش یک سهل انگاری در ارزیابی احتمال حمله نظامی آمریکا به ایران گردد. این سهل انگاری میتواند احتمال خطای محاسبه توسط طرفین نزاع را افزایش دهد و نا خواسته مشوق بروز جنگ دیگری در خاورمیانه گردد. احتمال چنین خطایی به ویژه از سوی ج.ا. نگران کننده است. سیاست نیروهای ترقیخواه در برابر حمله نظامی به ایران میبایست به گونه ای باشد که از یکسو به آتش جنگ افروزی دامن نزنند و از سوی دیگر به جامعه جهانی به ویژه طرفین نزاع اجازه ندهد تا به خواب غفلت فرو روند و در ارزیابی احتمال خطر حمله نظامی به ایران دچار خطای محاسبه شوند.