مقاله ظریف در فارن‌افرز: کشورهای منطقه باید از طریق گفت‌وگو و همکاری نهادهای مشترک و معنادار بسازند

پایان عصر برون‌سپاری امنیت در غرب آسیا

دیدگاه

محمدجواد ظریف، دانشیار مطالعات جهان در دانشگاه تهران، بنیانگذار و رئیس «اندیشکده پایاب» و وزیر امور خارجه پیشین ایران، در مقاله‌ای با عنوان «چشم‌انداز ایران برای خاورمیانه جدید» در نشریه فارن افرز، با اشاره به ازسرگیری درگیری میان ایران و آمریکا پس از فروپاشی تفاهم اخیر دو کشور، استدلال می کند که نه فشار نظامی قادر به حذف ایران است و نه ادامه جنگ منافع واشنگتن را تأمین می کند. او پایان پایدار درگیری را در گرو دیپلماسی، دستیابی به توافقی جدید و شکل‌گیری یک نظم امنیتی منطقه‌ای به رهبری کشورهای منطقه می‌داند. ظریف همچنین با تأکید بر نقش راهبردی تنگه هرمز، خواستار کنار گذاشتن الگوی امنیتی متکی بر قدرت‌های فرامنطقه‌ای و حرکت به سوی همکاری، اعتمادسازی و همگرایی میان کشورهای غرب آسیا شده است.

ایالات متحده بار دیگر حملات علیه ایران را آغاز کرده است. یادداشت تفاهمی که تهران و واشنگتن ماه گذشته در سوئیس به آن دست یافتند، پس از هفته‌ها که به مویی بند بود، سرانجام فروپاشید. دونالد ترامپ، رئیس جمهوری ایالات متحده در ۱۷ تیرماه گفت: «فکرمی کنم تمام شد. من دیگر نمی‌خواهم با [ایران] سروکار داشته باشم.»

فروپاشی این یادداشت تفاهم جای تعجب ندارد. ایران و ایالات متحده برداشت‌های متفاوتی از مفاد توافق، بویژه در مورد تنگه هرمز داشتند. تهران بر این باور بود که همان‌گونه که در یادداشت تفاهم آمده است، ایران قول داده است که «از تمام تلاش خود برای ایجاد ترتیبات عبور ایمن و بدون هزینه شناورهای تجاری، تنها به مدت ۶۰ روز، استفاده کند.» تهران همچنین تصور می کرد که به همراه عمان و در کنار سایر کشورهای خلیج فارس، «مدیریت آینده و خدمات دریایی در تنگه هرمز را تعریف خواهند کرد.» در مقابل، واشنگتن بر این باور بود که ایران با اجازه بی‌قید و شرط برای عبور آزاد از تنگه موافقت کرده است و ایالات متحده نیازی به رعایت هیچ‌گونه ترتیباتی که ایران وضع کند، ندارد. پایداری این توافق در سایه چنین اختلافِ برداشت و ناهماهنگی عمیقی، ناممکن و بازگشت به درگیری قطعی می‌نمود و تنها زمان آن نامشخص بود.

با وجود این، تداوم درگیری نه به نفع ایران است و نه ایالات متحده. اگرچه مردم و نیروهای مسلح ایران از کشور خود در برابر دو قدرت مجهز به سلاح هسته‌ای دفاع کرده‌اند، اما آنها همچنان این درگیری را یک جنگ «تحمیلی» می‌بینند؛ به این معنا که هرگز نمی‌خواستند شروع شود. این جنگ واشنگتن را نیز از تمرکز بر هدف کلان راهبردی خود منحرف می‌سازد. افزون بر یک دهه است که همه دولت‌های آمریکا، هدف راهبردی کاهش بار تعهدات بلندمدت خود در غرب آسیا را به‌منظور تمرکز بر منطقه آسیا و اقیانوسیه دنبال و روندی را آغاز کرده‌اند که مقامات گوناگون، آن را «چرخش به سمت آسیا» نامیده‌اند. سیاست‌های گذشته این کشور در قبال ایران – از جمله توافق هسته‌ای ۱۳۹۴، پیمان ابراهیم (که در آن چندین کشور عربی با میانجی‌گری آمریکا روابط خود را با اسرائیل عادی کردند، تا از این طریق یک جبهه متحد علیه ایران شکل داده و بیشتر نقش آمریکا در منطقه به اسرائیل برون سپاری شود)، حملات خرداد ۱۴۰۴ به ایران و درگیری که آمریکا در اسفندماه به راه انداخت – همگی ابزارهایی بوده‌اند که ایالات متحده برای دستیابی به این هدف به کار گرفته است. اما همان‌گونه که رویارویی کنونی نیز گواه آن است، واشنگتن قادر به حذف نظام سیاسی ایران نیست. تنها از مسیر دیپلماسی، دستیابی به یک توافق صلح نوین و شکل‌گیری یک ساختار امنیتی منطقه‌ای و درون‌زا است که توسط کشورهای منطقه برای کشورهای منطقه ساخته می‌شود و ایالات متحده مجالی می‌یابد تا توجهِ خود را به دیگر نقاط معطوف سازد.

ملاحظات تنگه هرمز

تقابل‌های سال گذشته، فراتر از محک زدن توانمندی‌های ایران، اسرائیل و ایالات متحده بود. این تقابل‌ها، مفروضات دیرینه درباره اعمال فشار، بازدارندگی و آینده غرب آسیا را به چالش کشیدند. ایالات متحده و اسرائیل درگیری‌های اخیر با ایران را با این فرض آغاز کردند که فشار مستمر می‌تواند حکومت ایران را وادار به تسلیم کند یا موجب فروپاشی جمهوری اسلامی شود. اما در عوض، آنها خود را در یک بن‌بست راهبردی گرفتار دیدند. هیچ‌یک از اقدامات آن‌ها، از جمله حملات بی‌سابقه به رهبران سیاسی و نظامی ایران و خسارات قابل‌توجه به زیرساخت‌های آن، نتوانست تهران را وادار به تغییر مسیر کند. تمامیت ارضی و نظام سیاسی ایران پابرجا مانده است و تاب‌آوری ملت ایران و ظرفیت آن برای دفاع از حاکمیت خود حتی در دشوارترین شرایط را ثابت کرده است.

قدرت‌های خارجی ناگزیرند این واقعیت و پیامدهای آن را به‌درستی دریابند. تاب‌آوری ایران در برابر فشارهای مستمر، هرگونه تلاش برای حذف تهران از ساختارهای امنیتی آینده در منطقه را بیش از پیش دشوار ساخته است. این موضوع، پیش و بیش از هر چیز، شامل نقش محوری ایران در تأمین امنیت عبور محموله‌های انرژی جهانی و کشتیرانی تجاری از تنگه هرمز می‌شود. تهران بار دیگر بیشتر مسیرهای دسترسی به تنگه را مسدود کرده است؛ اقدامی که بسیاری از تحلیلگران غربی آن را دستاویزی قرار می‌دهند تا ایران را قدرتی ناسازگار معرفی کنند که خواهان اِعمال فشارهای اقتصادی، اختلال در بازارهای جهانی نفت و محدود کردن آزادی ناوبری است. اما ایران بازارهای انرژی را به یک دلیلِ ویژه راهبردی دچار اختلال کرده است: ناگزیر ساختن ایالات متحده و شرکایش به متوقف کردنِ کارزار نابودی ایران.

به عبارت دیگر، این جنگ ایران را ناگزیر کرده است که تنگه هرمز را از دریچه امنیت وجودی خود بنگرد. پیش از آغاز جنگ‌های گسترده اخیر در اسفند ماه، ایران عموماً عبور و مرور از تنگه را بدون دخالت تحمل می‌کرد، هرچند تحریم‌های آمریکا – با کمک شرکای واشنگتن – به این معنا بود که ایران نمی‌توانست به بسیاری از کالاهایی که از این مسیر عبور می‌کردند دسترسی داشته باشد. به بیان دیگر، تحریم‌های آمریکا در عمل تنگه هرمز را به روی تجارت ایران بسته بود در حالی که آن را برای تقریباً همه باز نگه داشته بود. حملات ایالات متحده و اسرائیل به این خویشتنداری پایان داد، هم در میان فرماندهان ایران و مهم‌تر از آن، در میان اکثریت قریب به اتفاق مردم. امروزه، هدف غالب و اصلی ایران در تنگه این است که اطمینان حاصل کند مخالفان نمی‌توانند از این آبراه برای آماده‌سازی، تسهیل یا تداوم فشار علیه ایران – اعم از نظامی، سیاسی یا اقتصادی – سوءاستفاده کنند. تمایز پذیرفته‌شده پیشین میان ناوبری تجاری و عبور نظامی رنگ باخته است. در زمان صلح، حقوق بین‌الملل دریاها شکل‌دهنده انتظارات است؛ اما در زمان بحران، حتی حقوق بین‌الملل نیز بقای ملی را در اولویت قرار می‌دهد.

ایران اکنون با این باور عمل می‌کند که مسیرهای دریایی، چنانچه حمل‌ونقل تجهیزات، قطعات هواپیما، دارایی‌های اطلاعاتی، یا پشتیبانی لجستیکی برای ایالات متحده و شرکای منطقه‌ای آن را تسهیل کنند، نمی‌توانند از نظر سیاسی بی‌طرف باشند. از آنجا که تسلیحات و فناوری‌هایی که به سرزمین، زیرساخت‌ها و غیرنظامیان ایران اصابت کردند از تنگه هرمز عبور کرده‌اند، تصمیم‌گیران ایرانی کاملاً حق دارند تا زمانی که درگیری‌ها پابرجا هستند و تا زمانی که فشار اقتصادی و تلاش برای تضعیف حقوق ایران در حفظ منافع خود در تنگه فعالانه پیگیری می‌شود، جریان عبور و مرور را محدود کنند. برای ایران بسیار دشوار است که تعیین کند کدام کشتی‌ها صرفاً کالای تجاری حمل می‌کنند یا تجهیزاتی که می‌توانند حق حیات ایران را تهدید کنند. تحرکات دریایی در خلیج فارس باید در چارچوب قواعد درگیری و نیت راهبردی درک شود، نه بر اساس مقرراتی که در زمان صلح حاکم است.

با این وجود، اهرمی که تنگه برای ایران فراهم می‌کند شکننده است. تهدید رفت و آمد دریایی توسط ایران می‌تواند بخش عمده‌ای از جهان را علیه ایران بسیج کند. همچنین، بسته‌ماندن مستمر تنگه به‌تسریع سرمایه‌گذاری‌های بین‌المللی در خطوط لوله، بنادر و کریدورهای لجستیکی زمینی، که این آبراه را به‌طور کامل دور می‌زنند، منجر می‌شود. در صورتی که بازارهای جهانی با موفقیت مسیرهای جایگزین پیدا کنند، ایران دیگر قادر نخواهد بود از امکان بسته شدن تنگه به عنوان یک عامل بازدارنده استفاده کند. از این رو، تهران باید خویشتنداری پیشه کند؛ درست همان‌گونه که دیگر کشورها نیز باید از اقدامات اقتصادی، سیاسی و نظامی که می‌توانند منافع ایران در تنگه را به خطر بیندازند خودداری کنند. این اقدامات شامل تحریم‌هایی هستند که در عمل ایران را از بهره‌برداری از آزادی کشتیرانی محروم می‌کند، یا ایجاد ائتلاف‌های دیپلماتیک علیه ایران و یا ارسال تجهیزات نظامی مخل امنیت ایران از طریق تنگه هرمز. بهترین راه برای تحقق این اهداف، ایجاد یک شبکه امنیتی منطقه‌ای و درون‌زاست که به اعتمادسازی میان کشورهای ساحلی خلیج فارس از طریق گفت‌وگو و همکاری کمک می‌کند. این رویکرد، با از بین بردن دلیل وجودی حضور قدرت‌های خارجی، به حضور بی‌ثبات‌کننده و ماجراجویی‌های آنها پایان خواهد داد. همان‌طور که در یادداشت تفاهم تصریح شده است، ایران و عمان «مدیریت آینده و خدمات دریایی در تنگه هرمز را در گفت‌وگو با سایر کشورهای ساحلی خلیج فارس، همسو با حقوق بین‌الملل قابل اجرا و حقوق حاکمیتی کشورهای ساحلی تنگه هرمز، تعریف خواهند کرد.»

> این جنگ ایران را ناگزیر کرده است که تنگه هرمز را از دریچه امنیت وجودی خود بنگرد. پیش از آغاز جنگ‌های گسترده اخیر در اسفند ماه، ایران عموماً عبور و مرور از تنگه را بدون دخالت تحمل می‌کرد، اما حملات ایالات متحده و اسرائیل به این خویشتنداری پایان داد. امروزه، هدف غالب و اصلی ایران در تنگه این است که اطمینان حاصل کند مخالفان نمی‌توانند از این آبراه برای آماده‌سازی، تسهیل یا تداوم فشار علیه ایران – اعم از نظامی، سیاسی یا اقتصادی – سوءاستفاده کنند

توافق دشوار

تنگه هرمز همچنان یک نقطه کانونی بحرانی است. اما این تنها منبع تنش میان تهران و واشنگتن نیست. برای توقف درگیری‌ها، ایران و ایالات متحده باید اختلافات گسترده‌تر خود را مدیریت کنند.

اهداف هر یک باید واقع‌بینانه باشد: تهران و واشنگتن نمی‌توانند دوست باشند. درگیری‌های اخیر، که در آن آمریکا و اسرائیل مقام معظم رهبری، فرماندهان ارشد و دانش‌آموزان بی‌گناه را قتل عام کردند، زخم‌های کهنه کشور را عمیق‌تر کرده است. این زخم‌های عمیق نه فراموش و نه بخشیده خواهند شد، اما لزوماً نباید به ادامه درگیری یا تشدید تنش منجر شوند. رمز موفقیت در این نهفته است که اطمینان یابیم در تعاملات دیپلماتیک آینده، برخلاف گذشته، اختلافات به‌گونه‌ای واقع‌بینانه تدبیر می‌شوند. برخی از اختلافات ایران و آمریکا بنیادین و هویتی هستند باید در گفت‌وگوی شفاف مشخص شوند. برخی دیگر ناشی از سوءظن‌های متقابل پیرامون منافع تاکتیکی مشترک هستند که مانع هرگونه همکاری تاکتیکی شده‌است. موارد دیگر شامل موضوعات سیاسی قابل مذاکره هستند که برای توافق راهبردی مناسب‌اند. حرکت به جلو مستلزم آن است که هر دو کشور میان ارزش‌های بنیادین و اهداف مشترک معاملاتی تمایز قائل شوند و در عین حال از پیگیری بی‌حاصل دستیابی به اهرم‌های بیشتر پرهیز کنند.

هرگونه ترتیبات امنیتی واقع‌بینانه میان ایران و ایالات متحده، در نهایت نیازمند تدوین یک چارچوب عدم تعرض متقابل است تا اطمینان حاصل شود که اختلافات هویتی، به برخورد و خشونت نخواهند انجامید. تهران و واشنگتن سپس می‌توانند چالش‌های هم‌پوشان، نظیر تثبیت وضعیت افغانستان، مقابله با قاچاق مواد مخدر و مدیریت مهاجرت را هماهنگ کنند.

ایالات‌متحده باید تمامیت ارضی ایران را به رسمیت بشناسد، ایران و نهادهای آن را از فهرست‌های تروریستی خارج کند و تمامی تحریم‌ها را به‌طور دائم لغو نماید. واشنگتن همچنین باید متعهد شود که در بازسازی ویرانی‌های ناشی از تجاوز مشارکت کند، همان‌طور که در یادداشت تفاهم با ایجاد یک صندوق سرمایه‌گذاری ۳۰۰ میلیارد دلاری برای کشور وعده داده بود. در مقابل، ایران می‌تواند با تضمین‌های دائمی عدم اشاعه هسته‌ای موافقت کند (نظیر تصویب پروتکل الحاقی آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، که به بازرسان آژانس دسترسی بیشتری به تأسیسات هسته‌ای می‌دهد.) ایران همچنین می‌تواند فتوای رهبر فقید، آیت‌الله علی خامنه‌ای، علیه تسلیحات هسته‌ای را به صورت قانون درآورد. اگر ایالات‌متحده به دنبال صلح است باید به نقش اسرائیل توجه کند. فراتر از آغاز اولین درگیری علیه ایران در خرداد ۱۴۰۴ و ترغیب ترامپ برای همراهی در آغاز درگیری دوم، دولت‌های متوالی اسرائیل همواره با تلاش‌های ایالات‌متحده برای کاهش درگیری در غرب آسیا – از جمله توافق هسته‌ای ۱۳۹۴ و یادداشت تفاهم اخیر – مخالفت کرده‌اند. بنابراین، هرگونه تلاش برای جلوگیری از درگیری مجدد باید با این عامل مخرب مقابله کند؛ بازیگری که تمایل آن به ادامه جنگ – فارغ از هزینه‌های آن – با منافع ایالات‌متحده در تضاد است. رفتار اسرائیل نه تنها مانع صلح با ایران می‌شود، بلکه کل غرب آسیا را بی‌ثبات می‌کند. اسرائیل از طریق گسترش شهرک‌های اشغالی، نسل‌کشی در غزه و ویران‌سازی لبنان، بارها نشان داده است که می‌خواهد برای حفظ تسلط خود، در سراسر منطقه هرج‌ومرج بیافریند.

این بر عهده ایالات‌متحده و شرکای آن خواهد بود که با این منبع همیشگی بی‌ثباتی برخورد کنند. هم ترامپ و هم جی‌دی ونس، معاون رئیس‌جمهور آمریکا، در بند اول یادداشت تفاهم متعهد شدند که «تمامیت ارضی و حاکمیت لبنان را تضمین کنند.» با این حال، در همان زمان، مارکو روبیو، وزیر امور خارجه ایالات‌متحده در جریان سفر ماه گذشته خود به منطقه، کارزار فعالی را برای تضعیف این بند آغاز کرد و با فشار، دولت لبنان را به یک توافق یک‌طرفه با اسرائیل، در حالی که اسرائیل همچنان به اشغال بخش‌هایی از لبنان ادامه می‌دهد، وادار کرد. این تناقضات رفتار دولت آمریکا و بی‌تفاوتی آن نسبت به رنج روزمره مردم فلسطین، باید پایان یابد. در عوض، واشنگتن باید فشار واقعی بر اسرائیل را آغاز کند.

برخورد با چالش‌ها

اسرائیل تنها کنشگری نیست که می‌تواند یک توافق صلح میان تهران و واشنگتن را تخریب کند. منافع ایران و همسایگان پیرامونی‌اش در خلیج فارس ایجاب می‌کند تا با تدوین طرحی مشترک، به دهه‌ها تنش خود - که با جنگ ۱۳۵۹ تا ۱۳۶۷ ایران و عراق آغاز شد و تا امروز به زیان همگان ادامه یافته است - پایان بخشند. این بدان معناست که غرب آسیا باید الگوی امنیتی متکی به برون‌سپاری به قدرت‌های خارجی را کنار بگذارد؛ رویکردی که نیروهای ایالات‌متحده را به منطقه آورده و به تداوم درگیری‌ها کمک کرده است. سال‌هاست که ناکارآمدی فاجعه‌بار این رویکرد به اثبات رسیده است؛ حقیقتی که برای اولین بار با تهاجم عراق به کویت پس از جنگ ایران و عراق نمایان شد و رویارویی‌های اخیر، بیش از پیش بر آن صحه گذاشت. تلاش برای برون‌سپاری امنیت به قدرت‌های جهانی نمی‌تواند ایمنی واقعی، چه رسد به ثبات لازم برای توسعه اقتصادی پایدار، را به ارمغان آورد.

در مقابل، کشورهای غرب آسیا می‌بایست همگرایی عمیق‌تری را میان خود پایه‌ریزی کنند؛ به‌گونه‌ای که ثبات هر کشور، قوام‌بخش ثبات دیگر کشورها باشد. طرف ایرانی پیش از این، چندین رکن بنیادین را برای برپایی چنین نظمی پیشنهاد داده‌است. در سال ۲۰۲۴، به عنوان معاون رئیس‌جمهور خواستار ایجاد یک گفت‌وگوی نهادینه میان کشورهای منطقه بر مبنای احترام متقابل، عدم مداخله و توافق عدم تعرض شدم. این امر شامل تدابیر اعتمادساز نظیر برنامه‌های کمک بشردوستانه در مناطق درگیری، ابتکارهای مشترک مبارزه با تروریسم و کارزارهای رسانه‌ای مشترک برای ترویج همزیستی خواهد بود. همچنین پیشنهاد ایجاد یک شبکه هسته‌ای منطقه‌ای، از جمله یک کنسرسیوم غنی‌سازی را که منحصراً به کاربردهای صلح‌آمیز علم هسته‌ای اختصاص داشته باشد، مطرح کردم. کشورهای عضو با تجمیع ظرفیت‌های تخصصی منطقه، همکاری‌های علمی را گسترش داده و با ایجاد سازوکارهای مشترک راستی‌آزمایی - که تضمین می‌کند هیچ عضوی در پی تسلیحات هسته‌ای نیست - پایه‌های اعتماد متقابل را استوار می‌سازند. چین و روسیه، در کنار ایالات‌متحده، می‌توانند به ایجاد چنین کنسرسیوم مشترکی برای غنی‌سازی سوخت، با مشارکت ایران و همسایگان علاقه‌مند در خلیج فارس، کمک کنند. پس از تأسیس، این کنسرسیوم به یگانه مرکز غنی‌سازی سوخت در سراسر غرب آسیا بدل خواهد شد.

برای آنکه پیشرفت هر کشور در خدمت شکوفایی و توسعه دیگر همسایگان قرار گیرد، مناسب است دولت‌های غرب آسیا ایجاد یک زیست‌بوم اقتصادی یکپارچه منطقه‌ای را پیگیری کنند. به عنوان مثال، آنها می‌توانند یک صندوق توسعه غرب آسیا تأسیس کنند که بازسازی پس از درگیری‌ها، مراقبت‌های بهداشتی، آموزش و زیرساخت‌های حیاتی را تأمین مالی کند. ایجاد شبکه‌ای پیوسته از ارتباطات منطقه‌ای - شامل راه‌آهن‌های فراملی، خطوط انتقال انرژی، زیرساخت‌های دیجیتال و مسیرهای دریایی - می‌تواند جریان کالا و سرمایه را هموار سازد. نهادهای مشترک دیگر می‌توانند به کشورهای غرب آسیا در مقابله با تهدیدات وجودی مشترک مانند تغییرات اقلیمی و کمبودآب کمک کنند.

اگر این منطقه بتواند نهادهای مشترک و معناداری بسازد، می‌تواند توسعه‌ای بی‌سابقه را تجربه کند. این منطقه دارای منابع طبیعی فراوان، تمدن‌های ریشه‌دار و جمعیت‌های جوان و تحصیلکرده است. ایران به تنهایی دارای یک پهنه وسیع سرزمینی، تخصص علمی پیشرفته و سرمایه انسانی در معیار جهانی است. کشورهای عربی ظرفیت‌های مالی، سرمایه‌گذاری و مدیریتی بی‌نظیری را به همراه شبکه‌های تجاری جهانی ارائه می‌دهند. پاکستان و ترکیه نیز قابلیت‌های صنعتی چشمگیر، وزن راهبردی و موقعیت ارتباطی قابل‌توجهی به ارمغان می‌آورند.

با توجه به دهه‌ها بی‌اعتمادی و سوءظن در این همسایگی، از جمله در میان برخی از کشورهای عربی و میان آنها و ایران، هیچ‌یک از این اقدامات آسان نخواهد بود. اما نیازی نیست غرب آسیا زندانی گذشته پرالتهاب خود باقی بماند. رویارویی‌های اخیر، نه‌تنها پرده از هزینه‌های فاجعه‌بار درگیری برداشتند، بلکه محدودیت‌های بنیادین سیاست اعمال فشار را نیز نمایان ساختند. واشنگتن و کشورهای عربی باید بپذیرند که ایران یک واقعیت ماندگار در چشم‌انداز منطقه‌ای است و این همسایگی نمی‌تواند با حذف آن به ثبات دست یابد. همزمان، ایران می‌بایست اعتمادبه‌نفسِ بازیابی شده خود را با گشودن باب مودت به سوی همسایگان همراه سازد و تأمین امنیت را علاوه بر بازدارندگی، از دریچه همکاری‌های مشترک پیگیری کند. جهان باید این واقعیت را بپذیرد که ثبات ماندگار را نه می‌توان از خارج به غرب آسیا تزریق کرد و نه با اعمال فشار بر آن تحمیل کرد. این ثبات می‌بایست با اراده و کنشگری ملت‌ها و دولت‌های منطقه شکل گیرد.

منبع: foreignaffairs

فارن پالیسی تحلیل کرد؛ چگونه واشنگتن در اجرای تفاهمنامه پایان جنگ با ایران شکست خورد؟

دست بالای ایران در تفاهنامه اسلام آباد

تحلیل

کاخ سفید توافق آتش‌بس هرمز را از بین برد، زیرا یا نفهمیده بود دقیقاً با چه چیزی موافقت کرده، یا اساساً برایش اهمیتی نداشت. پیامدهای این اتفاق برای مدت‌ها بر تنگه هرمز سایه خواهد افکند. وقتی پای توافق‌های صلح و آتش‌بس در میان باشد، جزئیات اهمیت حیاتی دارند. البته این موضوع درباره هر توافق بین‌المللی صادق است؛ اما هنگامی که پای جنگ در میان باشد، نبود اعتماد یا حسن‌نیت میان طرفین تقریباً هیچ جایی برای اشتباه یا ابهام باقی نمی‌گذارد.

حتی اگر این توافق هرگز در هیچ مرجع قضایی بررسی نشود، متن امضاشده آن تنها سندی است که مشخص می‌کند طرفین دقیقاً بر سر چه چیزی توافق کرده‌اند. همان‌طور که معمولاً درباره توافق‌های بین‌المللی پیش می‌آید، مسائل مربوط به ترجمه از نگرانی‌های مهم به شمار می‌روند. ارزیابی بر پایه نسخه اسکن‌شده متن انگلیسی امضاشده‌ای است که کاخ سفید منتشر کرده است. با این حال، مگر اینکه در خود توافق تصریح شده باشد که یکی از دو متن بر دیگری برتری دارد، هر دو نسخه به یک اندازه رسمی و از نظر حقوقی معتبر هستند. بنابراین، بدون مقایسه دقیق این دو متن توسط یک مترجم متخصص، نمی‌توان دانست چه تفاوت‌هایی میان آنها وجود دارد یا این تفاوت‌ها تا چه اندازه اهمیت دارند.

حتی در یک زبان واحد نیز تفاوت‌های کوچک درانتخاب واژگان، ساختار یا ترتیب جملات می‌تواند پیامدهایی داشته باشد. هرگونه ابهام، هرچند اندک، راه را برای اختلاف بر سر تفسیر متن باز می‌کند.

غیرمعمول نیست که گروه‌هایی متشکل از مذاکره‌کنندگان باتجربه، کارشناسان و متخصصان حوزه‌های مختلف، ماه‌ها وقت صرف کنند و درباره هر ویرگول و نقطه‌ویرگولِ یک توافقنامه بلندِ صلح یا آتش‌بس بحث کنند. این میزان دقت، حاصل درس‌های سختی است که در طول سال‌ها آموخته شده‌اند؛ درس‌هایی که در جریان مذاکرات منتهی به توافق آمریکا و ایران توسط واشنگتن نادیده گرفته شدند.

متن توافق بسیار کوتاه است؛ نسخه رسمی و امضاشده انگلیسی آن کمی بیش از دو صفحه است و در عین حال بخشی از متن مبهم و دوپهلو است.

تفاهمنامه بنا به تعریف، سندی است که امضاکنندگان قصد ندارند از نظر حقوقی الزام‌آور باشد.

هرچند برخی بخش‌های متن روشن و صریح‌اند، اما ابهام و عباراتی که به‌سختی قابل تفسیر هستند، حتی در مهم‌ترین بخش‌های توافق نیز دیده می‌شوند. مواردی که معمولاً در چنین توافق‌هایی از ارکان اساسی به شمار می‌روند، مانند سازوکارهای نظارت بر اجرای توافق و حل‌وفصل اختلافات.

نمی‌توان با اطمینان دانست که هنگام مذاکرات، دقیقاً چه چیزی در ذهن مذاکره‌کنندگان، امضاکنندگان یا مشاوران کاخ سفید گذشته است. با این حال، به نظر می‌رسد ایران به‌طور مشخص عباراتی را در متن توافق گنجانده که به‌آن امکان می‌دهد ادعای اعمال نوعی کنترل مدیریتی بر تنگه هرمز را مطرح کند و سپس نیز تلاش کرده این اختیار را به اجرا بگذارد.

بند کلیدی، بند پنجم توافق است که می‌گوید: «ایران با به‌کارگیری حداکثر تلاش خود، برای عبور ایمن کشتی‌های تجاری ترتیبات لازم را فراهم خواهد کرد و به مدت ۶۰ روز هیچ هزینه‌ای بابت این خدمات دریافت نخواهد کرد.»

به نظر می‌رسد مذاکره‌کنندگان و مقام‌های آمریکایی یا متوجه اهمیت این جزئیات نشده‌اند، یا دست‌کم اهمیت کافی برای آنها قائل نبوده‌اند. در نتیجه، هر دو طرف اقداماتی متناقض برای اعمال کنترل بر تنگه انجام دادند. در نتیجه، هر دو امضاکننده دست‌کم به‌طور موقت این توافق را کنار گذاشته‌اند و اکنون با حملات متقابل و رویارویی نظامی، بیش از پیش از دستیابی به یک راه‌حل پایدار فاصله گرفته‌اند.

ایران استدلال قابل قبولی دارد که دست‌کم تا زمانی که ایالات متحده حمله به اهدافی در داخل ایران را آغاز نکرد، ایران هم مفاد این توافق را نقض نکرده بود. در هیچ‌جای این توافق تصریح نشده که ایران موظف است به همه کشتی‌های تجاری اجازه عبور از تنگه را بدهد. حتی عبارت مربوط به «تناسب» در بند چهارم، به‌طور ضمنی این احتمال را به رسمیت می‌شناسد که ایران، دست‌کم در ۳۰ روز اول اجرای توافق، ممکن است چنین اجازه‌ای به همه کشتی‌ها ندهد.

این توافق صرفاً ایران را ملزم می‌کند که مطابق بند پنجم، برای عبور ایمن کشتی‌های تجاری «ترتیبات لازم» را فراهم کند. این عبارت با زبانی کاملاً متفاوت از بند چهارم نوشته شده است؛ بندی که ایالات متحده را موظف می‌کند محاصره بنادر ایران را «به‌طور کامل پایان دهد.»

برخلاف برخی بندهای دیگر توافق، در این بخش هیچ الزامی وجود ندارد که این ترتیبات با توافق یا رضایت طرف مقابل انجام شوند. همچنین متن هیچ توضیحی درباره ماهیت این ترتیبات، نحوه اجرای آنها یا محدودیت‌هایی که بر شیوه اجرای آنها از سوی ایران حاکم باشد، ارائه نمی‌دهد.

به نظر می‌رسد ایران واقعاً ترتیباتی را ایجاد کرده که با متن صریح توافق سازگار است. این ترتیبات از همه کشتی‌ها می‌خواهد که: یک) برای عبور از تنگه، درخواست مجوز عبور از «نهاد مدیریت آبراه خلیج فارس» (PGSA) ارائه کنند و آن را دریافت کنند؛ دو) فقط از مسیرهای عبوری مورد تأیید ایران در داخل تنگه استفاده کنند؛ مسیرهایی که از آب‌های سرزمینی ایران عبور می‌کنند.

> در هیچ‌جای این توافق تصریح نشده که ایران موظف است به همه کشتی‌های تجاری اجازه عبور از تنگه را بدهد. حتی عبارت مربوط به «تناسب» در بند چهارم، به‌طور ضمنی این احتمال را به رسمیت می‌شناسد که ایران، دست‌کم در ۳۰ روز نخست اجرای توافق، ممکن است چنین اجازه‌ای به همه کشتی‌ها ندهد

این توافق همچنین به‌طور صریح، هرگونه اقدام ایران علیه کشتی‌های تجاری را ممنوع نمی‌کند. (نقض احتمالی قوانین بین‌المللی دریایی موضوعی جداگانه است و با توجه به اینکه ایران خود را ملزم به «کنوانسیون سازمان ملل متحد درباره حقوق دریاها» نمی‌داند، در حالی که آمریکا خود را نسبت به بخش‌هایی از آن متعهد می‌داند اما نه همه آن، این مسأله پیچیده‌تر از چیزی است که ممکن است در نگاه اول به نظر برسد.) بند اول توافق، امضاکنندگان را از استفاده از زور علیه یکدیگر منع می‌کند، اما درباره استفاده از زور علیه طرف‌های ثالث هیچ مطلبی بیان نمی‌کند.

تمام حملات گزارش‌شده ایران علیه کشتی‌ها تا این زمان، کشتی‌هایی را هدف قرار داده‌اند که تلاش داشته‌اند خارج از مسیر عبوری مورد تأیید ایران از تنگه عبور کنند (و احتمالاً بدون دریافت مجوز PGSA). اگر ایران در تلاش باشد ترتیباتی را که توافق از او خواسته است اجرا و اعمال کند، می‌توان دست‌کم این استدلال را مطرح کرد که استفاده از مقداری زور با متن توافق سازگار است.

به نظر می‌رسد ایالات متحده تلاش‌های مشخصی انجام داده است تا ایران نتواند کنترل مدیریتی بر تنگه اعمال کند. مرکز مشترک اطلاعات دریایی (که بخشی از نیروهای دریایی ائتلافی تحت رهبری آمریکا است) از زمان اجرای توافق، بارها به کشتی‌های تجاری توصیه کرده است که از یک مسیر عبوری استفاده کنند که مورد تأیید ایران نیست.

تحریم‌های دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا (OFAC) علیه «نهاد مدیریت آبراه خلیج فارس» (PGSA) به‌عنوان بخشی از این توافق لغو نشدند و OFAC هشدار داده است که «هر کسی که با این به‌اصطلاح سازمان تنگه همکاری کند» ممکن است «در معرض خطر تحریم‌ها قرار گیرد.» این توافق به‌طور صریح این اقدامات را ممنوع نمی‌کند، اما به‌روشنی هرگونه استفاده آمریکا از زور علیه قلمرو یا دارایی‌های ایران را ممنوع کرده است.

با توجه به همه این شرایط، کاملاً محتمل است که رهبران ایران واقعاً بر این باور باشند که به تعهدات خود در توافق عمل کرده‌اند و این ایالات متحده بوده که بخش‌های مهمی از آن را نادیده گرفته است. ممکن است آمریکا تا حد زیادی باعث تقویت چنین برداشتی شده باشد؛ بویژه زمانی که ترامپ تقریباً بلافاصله ممنوعیت روشن و صریح توافق درباره تهدید به استفاده از زور را نادیده گرفت. این برداشت، توضیحی منسجم برای تقریباً تمام اقداماتی که ایران از اواخر ماه ژوئن تاکنون انجام داده، ارائه می‌دهد.

درنهایت هیچ دلیلی وجود ندارد که باور کنیم آمریکا یا هر قدرت دیگری هم تمایل و هم توانایی آن را دارد که بدون رضایت ایران، هرمز را به زور باز کند. هر مسیری که به یک راه‌حل باثبات برای این بحران منتهی شود، در نهایت باید به میز مذاکره ختم شود. بدون این باور که متن مکتوب یک توافق دارای ارزش و اعتبار است، حتی کوچک‌ترین گام‌های مقدماتی برای رسیدن به میز مذاکره نیز می‌تواند به‌شدت دشوار شود. مواجهه با این چالش‌ها، دست‌کم، نیازمند درک دقیق و عمیق از این است که تاکنون چه چیزهایی به خطا رفته‌اند و همچنین شناخت خطرات مذاکره‌های بی‌دقت و سهل‌انگارانه در آینده.

منبع: Foreign Policy