



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران



تحولات چشم‌انداز روابط ایران و کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس



شهریور ۱۴۰۰

شناسنامه گزارش



مرکز پژوهش های اتاق ایران

عنوان:

تحولات چشم انداز روابط ایران و کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس

مدیریت اقتصاد کلان و آینده پژوهی

تاریخ انتشار: شهریور ۱۴۰۰

واژه های کلیدی: شورای همکاری خلیج فارس، غرب آسیا، تنوع بخشی اقتصاد، بهار عربی، عادی سازی روابط اعراب و اسرائیل، مذاکرات وین

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵

فهرست مطالب

۵	مقدمه
۶	الف) روندهای اساسی
۶	۱- کاهش تمرکز آمریکا بر غرب آسیا
۱۰	۲- اقتصاد درحال دگرگونی
۱۵	۳- انسجام در شورای همکاری خلیج فارس
۱۸	۴- عادی سازی روابط اعراب و اسرائیل
۲۲	ب) متغیرهای مؤثر بر تحولات آتی
۲۲	۱- گفت وگوهای ایران و عربستان
۲۵	۲- مذاکرات وین برای احیای برجام

مقدمه

روابط ایران با کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس طی چهار دهه اخیر با برخی فراز و نشیب‌ها همراه بوده است. مجموعه روندها و متغیرهای اثرگذار در سطوح داخلی، منطقه‌ای و جهانی در سال‌های گذشته به‌گونه‌ای شکل گرفته که وجه منازعه‌آمیز این روابط فزاینده بوده که اوج آن را می‌توان در مرحله نخست در سال‌های پس از بهار عربی و در مرحله دوم پس از خروج آمریکا از برجام مشاهده کرد؛ در این چارچوب، روابط تهران با اعضای شورای همکاری، ناهمگون بوده است؛ روابط ایران با برخی مانند عربستان و بحرین نه‌چندان دوستانه، با کشورهایی مانند عمان و کویت همکاری‌آمیز و با امارات متغیر و در سطوح اقتصادی و سیاسی متفاوت دنبال شده است.

در سال‌های اخیر و در نتیجه برخی روندهای اساسی در سطوح منطقه‌ای و جهانی از جمله جنگ یمن، اختلافات داخلی اعضای شورای همکاری، تمایل آمریکا به کاهش نقش‌آفرینی در تحولات منطقه غرب آسیا و توافقات موسوم به ابراهیم، روابط ایران با شورای همکاری دچار دگرگونی و پیچیدگی‌های بسیاری شده است. علاوه بر اینکه تحولات مربوط به دو متغیر مهم یعنی مذاکرات منطقه‌ای میان ایران و عربستان و برنامه جامع اقدام مشترک (برجام)، همچنان در حاله‌ای از ابهام قرار دارد که این خود بر دشواری تحلیل روابط ایران با همسایگان جنوبی می‌افزاید.

نوشتار حاضر با تمرکز بر دو محور الف) روندها و ب) متغیرهای اساسی و مهم منطقه خلیج فارس، تلاش می‌کند به روندپژوهی و بررسی چشم‌انداز آتی تحولات روابط ایران با اعضای شورای همکاری خلیج فارس بپردازد. با وجود این به نظر می‌رسد اگرچه ارزیابی تحولات کنونی می‌تواند راهنمای چشم‌انداز احتمالی باشد، نباید از تأثیر شگفتانه‌های گوناگون بر معادلات کلان منطقه غفلت کرد.

الف) روندهای اساسی

۱- کاهش تمرکز آمریکا بر غرب آسیا

آمریکا پس از یک دوره سیاست مداخله مستقیم در تحولات غرب آسیا، اکنون و به تدریج در حال حرکت به سمت سیاست موازنه از راه دور^۱ یا رهبری غیر مستقیم است. این رویکرد که بین دو سیاست انزوا و مداخله مستقیم قرار دارد، به آمریکا اجازه می‌دهد ضمن کاهش هزینه‌های دفاعی، مبارزه با تروریسم و حضور نظامی خارجی مانند جنگ افغانستان، مبالغ بیشتری برای مسائل داخلی و تمرکز بر اولویت‌های فوری سیاست خارجی اختصاص دهد. آمریکا اگرچه با بهره‌گیری از این رویکرد به دنبال جلوگیری از ظهور هژمون‌های منطقه‌ای است، اما انگیزه‌ها و توانمندی‌های بازیگران منطقه‌ای و متحدان خود برای توازن‌بخشی را به رسمیت می‌شناسد^۲.

آمریکا همواره منبع تولید امنیت برای کشورهای عربی حوزه جنوبی خلیج فارس بوده است. این دولت‌ها در سال‌های پس از تشکیل، امنیت را از خارج منطقه و به‌ویژه آمریکا خریداری کرده‌اند. هم‌اکنون حدود ۳۸ هزار نیروی آمریکایی در پایگاه‌هایی در عربستان، کویت، امارات، قطر و بحرین حضور دارند. براساس آمارها و در فاصله سال‌های ۲۰۱۶ تا ۲۰۲۰ میلادی، عربستان بزرگترین خریدار تسلیحات آمریکا بوده و ۲۴ درصد از کل تسلیحاتی را که آمریکا فروخته، عربستان خریده است. به صورت کلی آمریکا ۷۹ درصد تسلیحات عربستان را در این دوره تأمین کرده است. در سال ۲۰۲۰ عربستان با صرف هزینه ۵۷٫۵ میلیارد دلار، ششمین کشور جهان از لحاظ هزینه‌های نظامی بوده است^۳. همچنین واردات تسلیحات از سوی دولت‌های خاورمیانه در سال‌های ۲۰۱۶ تا ۲۰۲۰، حدود ۲۵ درصد بیشتر از دوره ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۶ بوده و از ۱۰ کشور نخست واردکننده تسلیحات در دنیا طی چهار سال منتهی به ۲۰۲۰، سه دولت یعنی عربستان، قطر و امارات در خلیج فارس بوده‌اند. واردات تسلیحات از سوی قطر در سال‌های ۲۰۱۶ تا ۲۰۲۰ هم نسبت به ۵ سال پیش از آن، ۳۶۱ درصد افزایش داشته است^۴. به صورت کلی، هزینه‌های نظامی در خلیج فارس، بخش قابل توجهی از GDP کشورها را تشکیل می‌دهد که بیشترین آن‌ها عبارتند از عمان، عربستان و کویت به ترتیب با ۱۱، ۸٫۴ و ۶٫۵ درصد^۵.

بنابراین وابستگی تسلیحاتی و امنیتی دولت‌های خلیج فارس به آمریکا، مسئله پنهانی نیست و به همین دلیل هرگونه رفتار متناقض یا متفاوت از سوی واشنگتن، دولت‌های عربی خلیج فارس را با نگرانی روبه‌رو می‌کند. این رفتار البته گاهی به سیاست‌های ابهام‌آمیز آمریکا بازمی‌گردد و گاهی نیز ریشه در برداشت کلان دولت‌های عربی دارد. زیرا برداشت بازیگران منطقه‌ای از سیاست‌های آمریکا به عنوان یک قدرت جهانی و مهم‌ترین بازیگر فرامنطقه‌ای حائز اهمیت است.

اگرچه ادراک دولت‌های عربی خلیج فارس نسبت به سیاست‌های منطقه‌ای آمریکا در حال تکوین محسوب می‌شود، اما نشانه‌هایی وجود دارد که حاکی از نوعی عدم قطعیت نسبت به تعهدات امنیتی آمریکا در قبال متحدان عرب است. به

^۱ Offshore Balancing

^۲ Mearsheimer, John and Walt, Stephen, The Case of Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy” Foreign Affairs, July/August 2016, available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-06-13/case-offshore-balancing>

^۳ <https://sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-and-military-expenditure/military-expenditure>

^۴ Sipri Fact Sheet, March 2021, available at: https://sipri.org/sites/default/files/2021-03/fs_2103_at_2020.pdf

^۵ <https://sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-and-military-expenditure/military-expenditure>

عبارت دیگر پس از بی‌تمایلی آمریکا برای ورود جدی‌تر به جنگ یمن و همچنین برخی جابه‌جایی‌ها در استقرار نیروها و تجهیزات آمریکایی در کشورهای حاشیه خلیج فارس، عراق، اردن و سوریه، اعضای شورای همکاری بر این باورند که با افزایش تمرکز سیاست خارجی آمریکا بر تحولات ایندوپاسیفیک و کاهش تمایل این کشور برای مداخله در روندهای غرب آسیا، احتمالاً خلأ قابل توجهی در این منطقه ایجاد خواهد شد که می‌تواند در حالت حداکثری به عدم تضمین واشنگتن نسبت به امنیت دولت‌های عربی خلیج فارس بینجامد.

در چنین وضعیتی، دولت‌های عربی برقراری یا تقویت روابط با بازیگران فرامنطقه‌ای را به عنوان راهکاری برای جایگزینی فشار ناشی از کاهش تعهدات امنیتی آمریکا می‌دانند. به همین دلیل اعضای شورای همکاری نگاه راهبردی‌تری به رابطه با چین، روسیه، اسرائیل و حتی ترکیه دارند که این روند را می‌توان در تحولات سال‌های اخیر مشاهده کرد. لازم به یادآوری است که دگرگونی نظم جهانی به سمت و سوی پیش می‌رود که بسیاری از کشورها و مناطق دنیا، وضعیت متفاوتی از گذشته در قبال آمریکا دارند و این تا حدود زیادی به خیزش چین و کنشگری آمریکا بازمی‌گردد که غرب آسیا نیز از این قاعده مستثناء نیست و شاید به دلیل جایگاه بی‌بدیل آمریکا، بیش از سایر مناطق دچار ابهام استراتژیک نسبت به آینده نقش آفرینی آمریکا باشد.

در میان اعضای شورای همکاری خلیج فارس، عربستان بیش از دیگران با چنین دشواره‌ای روبه‌روست. اگرچه سخنان وزیر خارجه آمریکا مبنی بر اینکه آمریکا باید دهه‌ها با محمد بن سلمان کار کند، مقداری از نگرانی ولیعهد جوان سعودی نسبت به احتمال حمایت بایدن از محمد بن نایف به عنوان پادشاه آینده سعودی کاست، اما انتشار گزارش قتل خاشقچی، روزنامه‌نگار عربستانی و تأکید واشنگتن بر ضرورت پایان جنگ یمن نااطمینانی در پادشاهی عربستان را افزایش داده است. همچنین اعلام آمریکا مبنی بر خروج نیروهای رزمی از عراق تا پایان ۲۰۲۱ بر تردیدهای عربستان افزوده و آن‌ها را به تنوع‌بخشی در خرید تسلیحات سوق خواهد داد. این مسئله به ویژه پس از انتشار برخی اخبار مبنی بر خروج سامانه‌های پاتریوت و تاد از عربستان قوت گرفته است.^۲

براساس برخی اخبار، ریاض با همکاری پکن اقداماتی را برای احداث تأسیسات تولید کیک زرد در منطقه العلا در شمال غرب عربستان انجام داده است.^۳ با توجه به اینکه مسئله عدم اشاعه سلاح‌های هسته‌ای، جزو اولویت‌های سیاست چین در غرب آسیاست، این احتمال وجود دارد که چین از طریق همکاری با کشورهایمانند قطر و امارات در بهره‌برداری از انرژی هسته‌ای، سیاست عدم اشاعه را پیش ببرد. با وجود این حداقل تا میان‌مدت، آمریکا همچنان تأمین‌کننده اصلی امنیت برای دولت‌های حاشیه جنوبی خلیج فارس است؛ اما متنوع‌سازی روابط امنیتی اعضای شورای همکاری، روندی فزاینده خواهد بود.

علاوه بر ابعاد نظامی-امنیتی، در وجوه اقتصادی نیز روابط میان اعضای شورای همکاری با چین رو به گسترش است. علاوه بر اهمیت نفت خلیج فارس برای چین، سرمایه‌گذاری این کشور در این منطقه نیز قابل توجه بوده است. چین در

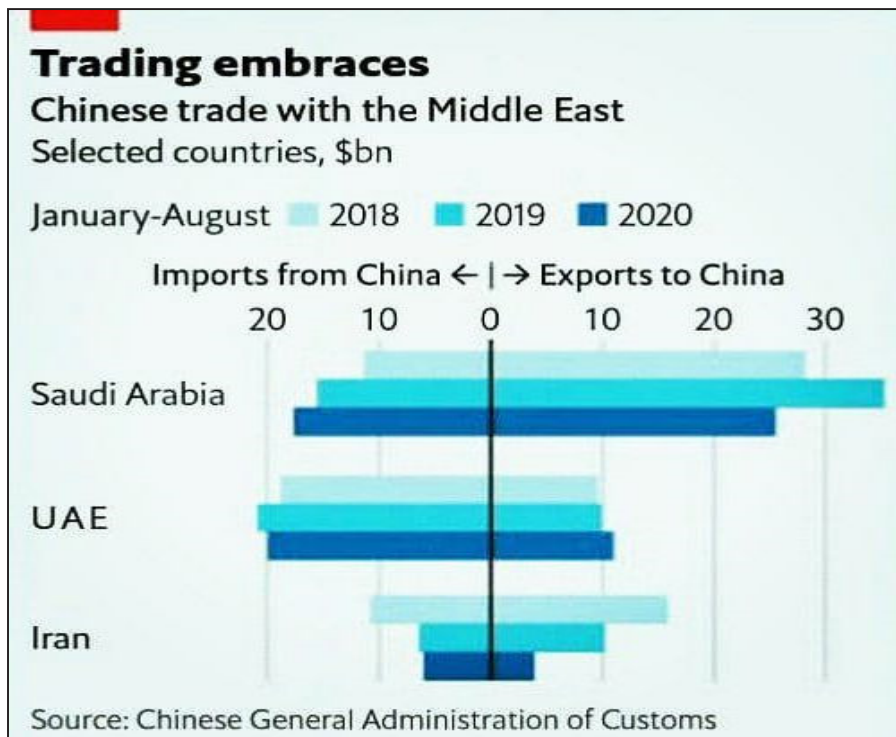
^۱<https://edition.cnn.com/videos/politics/2021/03/28/sotu-blinken-on-saudi-crown-prince.cnn>

^۲<https://www.wsj.com/articles/u-s-military-to-withdraw-hundreds-of-troops-aircraft-antimissile-batteries-from-middle-east-11624045575>

^۳https://www.wsj.com/articles/saudi-arabia-with-chinas-help-expands-its-nuclear-program-11596575671?mod=hp_lead_pos2

سال‌های اخیر به نخستین شریک تجاری کشورهای شورای همکاری خلیج فارس تبدیل شده است. براساس آمارها طی سال ۲۰۲۰ میلادی، چین با ۱۵٫۸ درصد و اتحادیه اروپا با ۱۲٫۳ درصد، به ترتیب اولین و دومین شرکای تجاری شورای همکاری خلیج فارس محسوب می‌شوند.^۱ همچنین در فاصله سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۹ بیشترین سرمایه‌گذاری چین در کشورهای مناه، متعلق به اعضای شورای همکاری بوده است. میزان سرمایه‌گذاری چین طی دوره مورد اشاره در عربستان ۳۷٫۵ میلیارد دلار، امارات ۳۲٫۸، کویت ۱۰٫۶، قطر ۷٫۳ و عمان ۴٫۵ میلیارد دلار بوده است.^۲

یکی از مسائل حائز اهمیت که ضرورت دارد از منظرهای متفاوتی بررسی شود، تفاوتی است که در میزان تجارت خارجی چین با عربستان سعودی و امارات متحده عربی از یک‌سو و ایران از سوی دیگر وجود دارد که در شکل زیر نشان داده شده است.



شکل ۱- مقایسه تجارت چین با عربستان، امارات و ایران^۳

شکل بالا روابط تجاری چین با عربستان، امارات و ایران را نشان می‌دهد که به صورت محسوسی حاکی از جایگاه نه‌چندان قابل قبول ایران است. ایران با وجود موقعیت مهم ژئوپلیتیک در منطقه و همچنین توانایی نقش‌آفرینی در پرونده‌هایی مانند سوریه، یمن، لبنان و عراق، نتوانسته این مزیت‌ها را به آورده ملموس اقتصادی تبدیل کند. البته بخشی از چرایی این پدیده به رویکرد چین نسبت به منطقه غرب آسیا بازمی‌گردد. توضیح آنکه چینی‌ها همچنان برای ورود مستقیم به عرصه‌های غیر اقتصادی منطقه، تمایلی ندارند و می‌خواهند محتاطانه رفتار کنند. تأکید بر مسائلی نظیر عدم

^۱ <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/gulf-region/>

^۲ <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

^۳ "Iran wants a strategic partnership with China", Oct 8th 2020, available at: <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2020/10/08/iran-wants-a-strategic-partnership-with-china>

اشاعه و چندجانبه‌گرایی و پرهیز از قرارگرفتن در طرف یکی از قطب‌های منطقه‌ای، از جمله اولویت‌های چین در غرب آسیاست. چین هم‌اکنون در میان کشورهای منطقه منا، با ایران، مصر، الجزایر، عربستان و امارات، سند همکاری راهبردی جامع امضا کرده که بالاترین سطح شراکت چین با کشورهای منطقه محسوب می‌شود.^۱

اما بخش مهمی از مسئله نیز به این بازمی‌گردد که اساساً ایران نتوانسته چارچوب همکاری مشترک بلندمدتی را با چینی‌ها به مرحله اجرا بگذارد. اگرچه اخیراً سند همکاری‌های جامع ۲۵ ساله بین دو کشور به امضا رسید، اما اولاً با تأخیری حداقل از زمان آغاز انعقاد برجام محقق شد و همین تعلل باعث گردید پکن نسبت به توازن جایگاه چین و غرب در سیاست خارجی ایران، دچار تردید و شاید بدبینی شود؛ ثانیاً سند همکاری‌های ایران و چین تا تبدیل شدن به توافقات اجرایی و روی زمین، فاصله قابل توجهی دارد و نیاز است بخش‌های میانی اقتصاد دولتی در ایران، همگام و همراه این توافق شوند که دشوار و زمان‌بر خواهد بود. بنابراین ایران اگر می‌خواهد در دوره کاهش مداخله آمریکا در روندهای منطقه‌ای، جایگاه تأثیرگذاری داشته باشد، از هم‌اکنون باید روابط متقابل اقتصادی خود با قدرت‌های نوظهور مانند چین و هند را تقویت کند. البته برخی تحلیل‌ها که سیاست آمریکا را خروج از منطقه غرب آسیا و سپس خلیج فارس می‌دانند، چندان دقیق به نظر نمی‌رسد. آمریکا در برخی کشورها مانند عراق به دنبال بازتعریف مأموریت‌های خود است. در حوزه کشورهای جنوبی خلیج فارس نیز به نظر می‌رسد تا بازه میان‌مدت، گسست رادیکالی در حضور و نفوذ واشنگتن ایجاد نشود. با وجود این، تقویت گرایش به همکاری با کشورهایی چون چین، هند و روسیه فزاینده خواهد بود. بنابراین در نظم آینده خلیج فارس، آمریکا همچنان بازیگر کلیدی است، اما جایگاه و نقش قدرت‌های نوظهور آسیایی افزایش خواهد یافت.

وضعیت جدید برای ایران حاوی فرصت‌ها و البته چالش‌هایی است. کاهش مداخله و مشارکت آمریکا در روندهای منطقه خلیج فارس، به صورت کلی از موازنه قوایی که سال‌ها به ضرر ایران بوده، خواهد کاست و می‌تواند فرصت‌های جدیدی از همکاری تهران با پایتخت‌های عربی ایجاد کند. سیاست دولت آمریکا مبنی بر کاهش مداخله در معماری امنیتی برخی مناطق، می‌تواند فرصتی برای تهران باشد که دهه‌ها خواهان همکاری‌های منطقه‌ای بدون مداخله بازیگران فرامنطقه‌ای بوده است. از سوی دیگر خوانش بازیگران نوظهور در منطقه خلیج فارس مانند چین، هند و روسیه، نسبت به خوانش آمریکا ماهیت ضد ایرانی ندارد و ایران را نه به عنوان بخشی از مشکل، بلکه به عنوان بخشی از راه حل تعریف می‌کند.

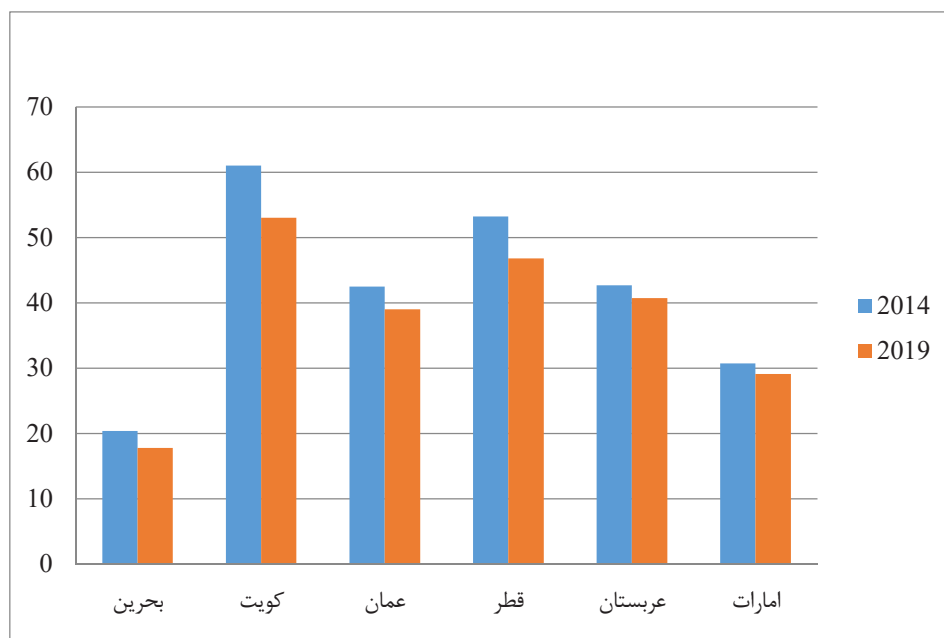
با این حال به نظر می‌رسد با کاهش مداخله آمریکا و افزایش نفوذ بازیگرانی چون چین و روسیه، معماری امنیتی در محیط پیرامونی ایران از جمله در خلیج فارس لزوماً ساده‌تر نخواهد شد. سیاست خرید تسلیحاتی دولت‌های عربی خلیج فارس از طرف‌هایی غیر از آمریکا -مانند چین و روسیه- در صورت تقویت و گسترش، می‌تواند بر منافع مشترک‌شان بیفزاید و در رویکرد بلندمدت پکن و مسکو نسبت به سیاست‌های منطقه‌ای ایران اثرگذار باشد. همچنین به نظر می‌رسد نباید نسبت به احتمال تحقق سناریویی که طی آن قدرت‌های بزرگ در برخی مناطق از جمله غرب آسیا و خلیج فارس به توافقاتی برای

^۱Fulton, Jonathan, "China's Changing Role in The Middle East", June 2019, available at: https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2019/06/Chinas_Changing_Role_in_the_Middle_East.pdf

تعیین حوزه‌های نفوذ دست یابند، بی‌توجه بود. تجربه تاریخی چند سده اخیر نشان داده ایران در کشاکش بازی قدرت‌های بزرگ، عموماً نه تنها فرصت ایفای نقش مؤثر نیافته، بلکه در اتخاذ سیاست خارجی متوازن نیز چندان موفق نبوده است.

۲- اقتصاد در حال دگرگونی

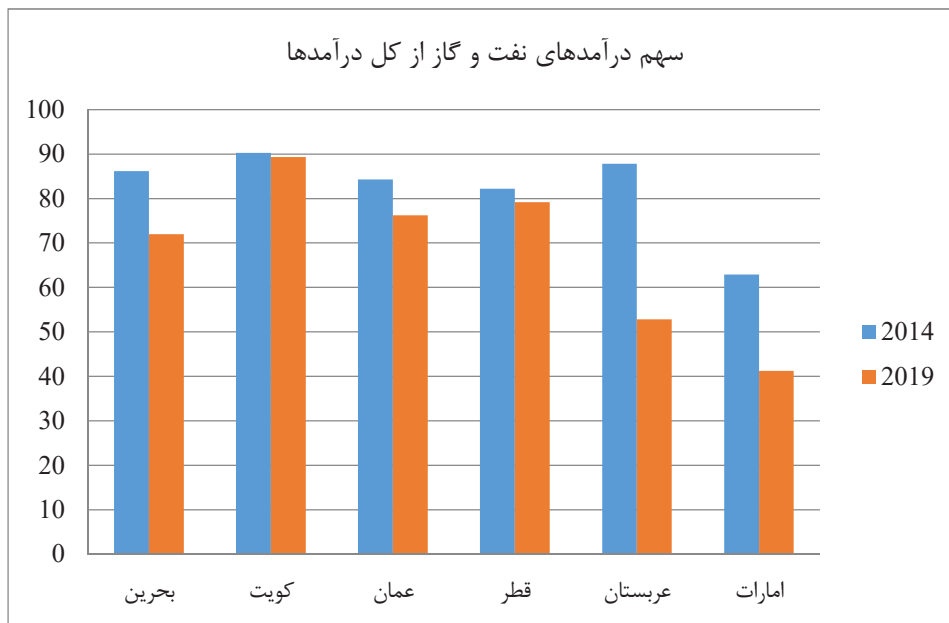
روند مهم دیگری که می‌توان در تحولات محیط پیرامونی ایران در جنوب خلیج فارس مشاهده کرد، تلاش دولت‌های عربی برای تنوع‌بخشی به اقتصاد و منابع درآمدی است. به صورت کلی، کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس وابستگی اقتصادی قابل توجهی به درآمدهای نفتی دارند. به عبارت دیگر، نفت یکی از مهم‌ترین منابع درآمدی برای این کشورها محسوب شده و دهه‌هاست که به عنوان یک مؤلفه تأثیرگذار اقتصادی، سیاسی و امنیتی ایفای نقش می‌کند. نمودار زیر نشان می‌دهد که بخش نفت و گاز، سهم مهمی از تولید ناخالص داخلی این کشورها دارد.



نمودار شماره ۱- سهم بخش نفت و گاز کشورهای عضو GCC از GDP^۱

نکته حائز اهمیت اینکه غیر از کویت و تا حدودی قطر، بقیه اعضا در فاصله سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۹ نتوانسته‌اند میزان قابل توجهی از این وابستگی بکاهند. علاوه بر این، بخش مهمی از درآمد کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس وابسته به حوزه نفت و گاز است. البته عربستان و تاحدودی امارات توانسته‌اند به متنوع‌سازی درآمدهای خود بپردازند. این روند را می‌توان در نمودار زیر مشاهده کرد.

¹ Abousleiman, Issam, "Gulf Economic Update: COVID-19 Pandemic and the Road to Diversification", The World Bank Group, August 2021. available at: <https://www.worldbank.org/en/country/gcc/publication/gulf-economic-update-covid-19-pandemic-and-the-road-to-diversification>



نمودار شماره ۲- سهم درآمدهای نفت و گاز کشورهای عضو GCC از کل درآمدها^۱

بنابراین وابستگی به درآمدهای نفتی، یک روند اساسی و مهم در شورای همکاری خلیج فارس است. این وضعیت، باعث بروز چالش‌هایی در این کشورها شده است که نمونه آن را می‌توان در دوران شیوع کرونا و کاهش تقاضای جهانی نفت و به دنبال آن افت قیمت نفت مشاهده کرد. در این راستا، کسری بودجه نیز به صورت متوسط میان کشورهای عضو شورای همکاری در سال ۲۰۲۰ برابر ۹,۲ درصد بود. این عدد در سال ۲۰۲۱ به ۵,۷ درصد رسید. براساس پیش‌بینی صندوق بین‌المللی پول که پیش از بحران کرونا منتشر شد، اگر کشورهای عضو شورای همکاری، اصلاحات مالی و اقتصادی قابل توجهی انجام ندهند، تا سال ۲۰۳۴ میلادی تمام ثروت ذخیره‌شده خود را مصرف خواهند کرد.^۲

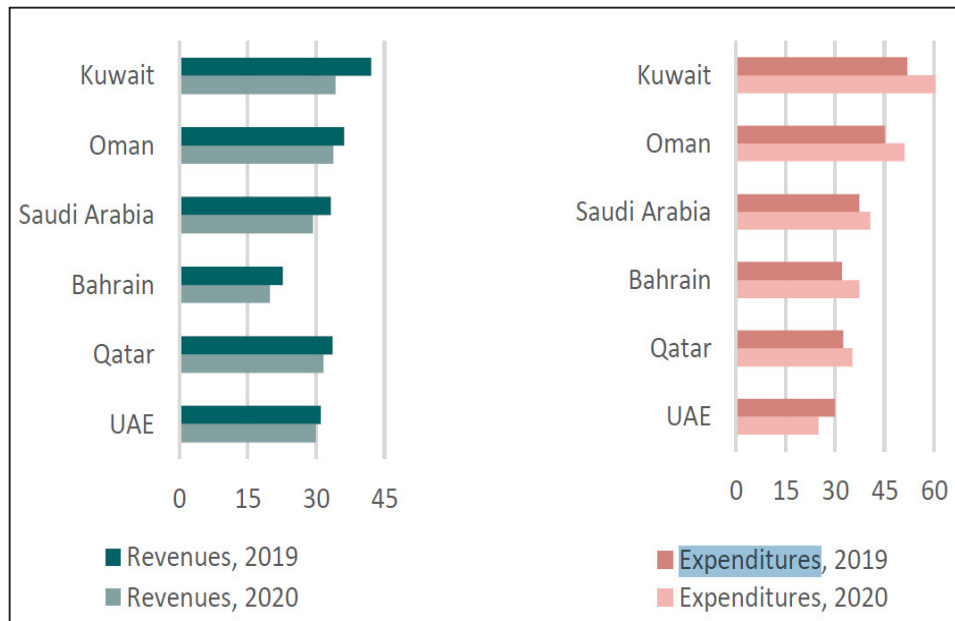
همچنین براساس گزارش صندوق بین‌المللی پول، در حالی که رشد اقتصاد جهانی در سال جاری میلادی ۶ و در سال آینده ۴,۹ درصد خواهد بود، رشد اقتصادی غرب آسیا در سال جاری ۴ و در سال آینده میلادی ۳,۷ درصد پیش‌بینی شده است. در این گزارش، رشد اقتصادی عربستان برای سال جاری ۲,۴ و برای سال آینده ۴,۸ درصد خواهد بود. رشد اقتصادی عربستان در سال ۲۰۲۰ منفی ۴,۱ درصد بود.^۳

شکاف درآمدها و هزینه‌های اعضای شورای همکاری به دنبال وقوع بحران کرونا نیز قابل توجه است و نشان می‌دهد این کشورها با وجود درآمد سرشار نفتی در دهه‌های اخیر، همچنان در مواجهه با بحران‌های بین‌المللی آسیب‌پذیرند که شکل آن در زیر آمده است. این وضعیت طبیعتاً کسری بودجه به همراه خواهد داشت.

^۱ Abousleiman, Issam, "Gulf Economic Update: COVID-19 Pandemic and the Road to Diversification", The World Bank Group, August 2021. available at: <https://www.worldbank.org/en/country/gcc/publication/gulf-economic-update-covid-19-pandemic-and-the-road-to-diversification>

^۲ "The Future of Oil and Fiscal Sustainability in the GCC Region", IMF, No. 20/01, February 6, 2020, available at: <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2020/01/31/The-Future-of-Oil-and-Fiscal-Sustainability-in-the-GCC-Region-48934>.

^۳ <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/07/27/world-economic-outlook-update-july-2021>



شکل ۲- شکاف درآمد و هزینه در GCC^۱

یکی دیگر از چالش‌های دولت‌های حاشیه جنوبی خلیج فارس، سهم نسبتاً پایین سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی از تولید ناخالص داخلی در این کشورهاست. در حالی که این عدد برای متوسط جهانی ۲,۵ درصد بوده، در میان اعضای شورای همکاری خلیج فارس، تنها عمان و امارات بالاتر از این عدد قرار گرفته‌اند^۲. به نظر می‌رسد با وجود گسترش روابط تجاری این منطقه با دنیا، همچنان موانعی برای سرمایه‌گذاری خارجی وجود دارد که می‌تواند دلایل متعددی در حوزه قانون‌گذاری، سهولت سرمایه‌گذاری و برخی دشواری‌های سیاسی داشته باشد.

با وجود همه این چالش‌ها، روند متنوع‌سازی اقتصادهای اعضای شورای همکاری خلیج فارس در سال‌های اخیر دنبال شده است. این کشورها با درک معضل وابستگی بالا به نفت و آسیب‌پذیری‌های ناشی از آن، در پی تنوع‌بخشی به اقتصاد و درآمدهای خود از طریق کسب ثروت خارج از حوزه نفت و گاز هستند. زمینه‌هایی که این کشورها در سال‌های اخیر ورود جدی به آن داشته‌اند، عموماً عبارتند از: صنعت گردشگری، تفریح و سرگرمی، توسعه مناطق آزاد تجاری و تسهیل در قوانین مرتبط با سرمایه‌گذاری خارجی، گسترش بخش خدمات و حوزه فناوری در اشکال گوناگون از جمله بهره‌برداری از انرژی‌های نو.

هم‌اکنون استراتژی امارات تبدیل شدن به هاب خدمات، صنعت و حمل و نقل است. دبی از طریق مرکز مالی بین‌المللی دبی^۳ به یکی از قطب‌های خدمات مالی به ویژه برای بازارهای نوظهور تبدیل خواهد شد. بزرگترین مرکز خرید و تفریح

^۱ Abousleiman, Issam, "Gulf Economic Update: COVID-19 Pandemic and the Road to Diversification", The World Bank Group, August 2021. available at: <https://www.worldbank.org/en/country/gcc/publication/gulf-economic-update-covid-19-pandemic-and-the-road-to-diversification>

^۲ Kabbani, Nader and Ben Mimoune, Nejla, "Economic Diversification in the Gulf: Time to Redouble Efforts", JANUARY 2021, The Brookings Institution, available at: <https://www.brookings.edu/research/economic-diversification-in-the-gulf-time-to-redouble-efforts/>

^۳ Dubai International Financial Centre DIFC



جهان در امارات^۱ انتظار می‌رود سالانه ۱۸,۵ میلیون نفر بازدیدکننده داشته باشد. امارات همچنان با کاهش زمان پرواز به دنبال ایجاد دسترسی به بازارهای آفریقا، هند و آسیای مرکزی است. شرکت‌های معتبری مانند کاترپیلار^۲ هم‌اکنون در حال گسترش خدمات پشتیبانی از صنایع نفت و معادن در شمال عراق، نیجریه و غنا توسط دبی هستند. بالغ بر ۲۰ درصد از خودروهایی که در شرق آفریقا به فروش می‌رسد از طریق دبی معامله می‌شود^۳. عربستان نیز در بخش ساختمان، صنعت و آموزش، اقدامات مهمی را انجام داده است. با این تفاوت که عربستان به دلیل بازار داخلی گسترده و جمعیت بیشتر، کمتر از امارات در معرض تحولات بازارهای جهانی قرار دارد.

اعضای شورای همکاری خلیج فارس به دلیل نگرانی از وضعیت آینده بازار نفت از یک سو و نرخ نه‌چندان مطلوب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی از سوی دیگر در زمینه توسعه مناطق آزاد تجاری و تسهیل زمینه‌های سرمایه‌گذاری اقداماتی را انجام داده‌اند. هم‌اکنون امارات داری ۴۵ منطقه آزاد است که ۱۰۰ درصد مالکیت خارجی را مجاز می‌داند^۴. بحرین امکان مالکیت خارجی ۱۰۰ درصدی را در چندین بخش از جمله املاک، ارتباطات و خدمات اداری فراهم کرده است^۵. عربستان نیز به دنبال گسترش مناطق ویژه اقتصادی، از جمله منطقه ویژه اقتصادی ملک عبدالله است تا به تسهیل قوانین مرتبط با مجوزها، تعرفه‌ها و غیره بپردازد.

عربستان همچنان به دنبال تبدیل شدن به هاب اقتصادی منطقه در حوزه‌های نظیر فناوری، سرمایه‌گذاری، تفریح و سرگرمی است. چشم انداز ۲۰۳۰ پادشاهی سعودی بر این مسئله با توجه به توانمندسازی زنان، دین و تساهل، فرهنگ، ورزش و سرگرمی تأکید می‌کند. ورود به حوزه‌های نوین فناوری نیز مورد توجه این شورای همکاری خلیج فارس است که می‌توان به پارک سرمایه‌گذاری بین‌المللی بحرین، پارک علم و فناوری قطر و پارک علمی شاهزاده عبدالله عربستان سعودی اشاره کرد.

دولت‌های عضو شورای همکاری خلیج فارس برای بهره‌برداری از انرژی خورشیدی با توجه به تولید بالای آلاینده‌های نیروگاهی نیز اقداماتی انجام داده‌اند. هم‌اکنون پایین‌ترین نرخ تعرفه انرژی خورشیدی در جهان مربوط به امارات است. عربستان هم اعلام کرده تا سال ۲۰۳۰ میلادی ۵۰ درصد از برق خود را از منابع تجدیدپذیر تولید می‌کند. این عدد برای سال ۲۰۱۹ تنها ۰,۲ درصد بود. البته استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر، فقط بعد زیست‌محیطی ندارد؛ بلکه یک فرصت اقتصادی برای جذب فناوری، سرمایه‌گذاری و روابط تجاری با کشورهای پیشرفته است. اگرچه به نظر می‌رسد انگیزه اصلی کاهش هزینه‌های مصرف‌کننده است. تعرفه پایه مصرف برق در عربستان از سال ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۸، چهار برابر شد و

¹ Mall of the World

² Caterpillar

³ "Opportunities Beyond Oil in the Middle East", Nordic Industries Development, available at: <https://www.nordic-industries.com/wp-content/uploads/NORDIC-INDUSTRIES-DEVELOPMENT-Middle-Easy-opportunities-2015-2020.pdf>

⁴ "Tech entrepreneurship ecosystem in the United Arab Emirates", 2019, available at: https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/wamda-prod/lab-reports/TechEntrepreneurship_UAE_Report.pdf

⁵ <https://www.arabianbusiness.com/bahrain-approves-new-law-allow-100-foreign-ownership-639113.html>

ریاض به دنبال کنترل این نرخ است. همچنین پیش‌بینی می‌شود ترکیب انرژی در امارات تا سال ۲۰۵۰ به صورت ۴۴ درصد انرژی پاک، ۵۰ درصد گاز و زغال سنگ و ۶ درصد انرژی هسته‌ای باشد.^۱

البته و با وجود تلاش برای تنوع‌بخشی به اقتصاد، سرمایه‌گذاری در بخش نفت و گاز در همسایگان جنوبی ایران نیز در حال انجام است و احتمالاً در سال جاری یا سال آینده و همزمان با پیشبرد واکسیناسیون در جهان، دنبال شود. سرمایه‌گذاری جهانی در بخش نفت در سال ۲۰۲۱ با توجه به کاهش سرمایه‌گذاری در سال ۲۰۲۰ به دلیل شیوع کرونا افزایش خواهد داشت و پیش‌بینی می‌شود به سطح بالای ۴۰ میلیارد دلاری سال ۲۰۱۹ نزدیک شود.^۲ این روند برای ایران که پس از خروج آمریکا از برجام با موانع بسیاری برای سرمایه‌گذاری در حوزه نفت روبه‌رو بوده، چندان مطلوب نیست و می‌تواند حتی در صورت احیای برجام، زمان لازم برای افزایش تولید و بازگشت تهران به بازارهای جهانی نفت را افزایش دهد.

همسایگان جنوبی ایران به‌ویژه قطر در بخش گاز، سرمایه‌گذاری‌های بزرگی را ترتیب داده‌اند. ایران نیز در تولید گاز طی سال‌های اخیر رشد قابل توجهی داشته و هم‌اکنون روزانه یک میلیارد متر مکعب گاز در کشور تولید می‌شود که البته حدود ۶۰۰ میلیون متر مکعب آن در بخش خانگی مصرف می‌گردد. این درحالی است که قطر با فناوری تولید LNG (گاز طبیعی مایع) یکی از مهم‌ترین صادرکنندگان این محصول است. پیش‌بینی می‌شود در سال ۲۰۲۱ میزان سرمایه‌گذاری جهانی در LNG (گاز طبیعی مایع) به ۲۳ میلیارد دلار برسد و قطر به پیشتازی خود در این زمینه ادامه دهد. مزیت قطر در این حوزه، تولید LNG با آلاینده‌گی پایین است.^۳

با وجود روند تنوع‌بخشی به اقتصاد در میان کشورهای شورای همکاری خلیج فارس، به نظر می‌رسد ایران برای توسعه تجارت با هر کدام از این کشورها به‌ویژه عمان، قطر و تا حدودی کویت - به دلیل موانع سیاسی کمتر - همچنان ظرفیت‌های فعال‌نشده‌ای دارد که حوزه امنیت غذایی بخشی از این ظرفیت‌هاست. برخی از دولت‌های عربی خلیج فارس تمایل دارند تا از ظرفیت منابع کشاورزی ایران استفاده کنند و دسترسی مناسبی به مواد غذایی مورد نیاز داشته باشند.^۴ همچنین گردشگری سلامت و طبیعت از جمله ظرفیت‌های قابل توسعه در روابط ایران با شورای همکاری خلیج فارس است که پیشبرد آن‌ها نسبت به بسیاری از حوزه‌های دیگر روابط تجاری، موانع سیاسی-اقتصادی کمتری خواهد داشت.

ایران یک تجربه نسبتاً موفق صادراتی در روابط خود با عراق در دوران تحریم‌های ایالات متحده آمریکا پس از خروج از برجام داشت. صادرات ایران به عراق در سال ۱۳۹۹ حدود ۷,۴ میلیارد دلار بود که قسمت عمده آن از طریق بخش خصوصی صورت گرفت و دریافت منابع حاصل از این صادرات، بدون مشکل عمده‌ای محقق شد. به عبارت دیگر بخش خصوصی ایران برای صادرات به عراق و دریافت درآمد آن به دلار، با موانع مهمی روبه‌رو نیست. اگرچه بخش دولتی ایران

^۱Castelier, Sebastian, "sunshine-rich gulf slow adapt solar, clean energy", July 27, 2021. available at: <https://www.al-monitor.com/originals/2021/07/sunshine-rich-gulf-slow-adapt-solar-clean-energy>

^۲ گزارش «سرمایه‌گذاری جهانی حوزه انرژی در سال ۲۰۲۱»، مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، وزارت نفت، تابستان ۱۴۰۰، صفحه ۲۵

^۳ همان، صفحه ۲۷-۲۶

^۴ گفت‌وگوی پژوهشگر با فرزاد پیلتن، مدیرکل دفتر عربی-آفریقایی سازمان توسعه تجارت، مردادماه ۱۴۰۰



برای دریافت پول حاصل از صادرات برق و گاز حتی به دینار با دشواری‌های بسیاری مواجه شده است. از این رو ضروری به نظر می‌رسد بررسی شود آیا این تجربه قابلیت تسری به روابط تجاری ایران با همسایگان جنوبی را دارد؟ ظرفیت دیگری که احتمالاً می‌توان در روابط تجاری ایران با اعضای شورای همکاری و به‌ویژه کشورهایمانند قطر و عمان دنبال کرد، تولید مشترک است که با سرمایه‌گذاری مشترک دو طرف صورت می‌گیرد. در چنین فرآیندی ایران می‌تواند از ظرفیت‌های صادراتی کشورهای حاشیه جنوبی خلیج فارس نیز استفاده کند. اجرای چنین راهکارهایی البته نیاز به فراهم شدن بسترهای سیاسی نیز دارد. تولید مشترک یک کالا با همکاری کشورهایمانند عمان، قطر و حتی کویت و با برندی متناسب با نیازهای بازار هدف، فرصتی در دسترس برای ایران به ویژه بخش خصوصی و البته با حمایت دولت است. دولت باید تسهیل‌گر روابط تجاری باشد. اقداماتی مانند ثبات اقتصادی، تأمین زیرساخت‌های حقوقی مانند کاهش موانع تعرفه‌ای و غیر تعرفه‌ای، استقرار رایزن‌های بازرگانی، اعطای تسهیلات برای بازاریابی و تحقیقات بازار و سفر مقامات سیاسی کشور به همسایگان جنوبی می‌تواند به توانمندسازی بخش خصوصی برای ورود به بازار این کشورها بینجامد.^۱

۳- انسجام در شورای همکاری خلیج فارس

یکی از مهم‌ترین چالش‌های شورای همکاری خلیج فارس از ابتدای تشکیل تاکنون، مسئله انسجام و تحقق روابط همکاری‌جویانه میان اعضا بوده است. با وجود فراز و نشیب در شورا طی دهه‌های اخیر، برخی رویدادها مانند تحولات موسوم به بهار عربی باعث بروز شکاف در روابط اعضا و حصر قطر شد. اگرچه با استقرار دولت جدید در آمریکا و تغییر شرایط منطقه‌ای این وضعیت پایان یافته، شکاف در روابط میان کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس، همچنان تداوم دارد که تا حدودی بر معادلات قدرت در منطقه و منافع ملی ایران نیز اثرگذار است. بخشی از دلایل عدم انسجام و بروز برخی شکاف‌ها در شورای همکاری خلیج فارس در اختلافات قدیمی مانند نگرانی از استیلای عربستان ریشه دارد. علاوه بر این به نظر می‌رسد اختلافات مرزی، همچنان عامل مهمی در بروز شکاف در شورای همکاری است که در آخرین نمونه به جدال لفظی میان مقامات بحرین و قطر بر سر جزایر حوار و الزباره انجامید. تحولات دهه ۲۰۰۰ و ناکامی نسبی اعضای شورای همکاری خلیج فارس برای تشکیل نهادهای مشترک، از نمونه‌هایی بود که دشواری تحقق انسجام را نشان داد. در سال ۲۰۰۹، کویت، بحرین، قطر و عربستان توافقنامه اتحادیه پولی مشترک را امضا کردند. هدف‌گذاری اعضا برای معرفی یک ارز مشترک در سال ۲۰۱۰ بود که محقق نشد. عمان از ابتدا چنین طرحی را نپذیرفت و امارات نیز در واکنش به انتخاب ریاض به عنوان مقر اصلی بانک مرکزی کشورهای عربی از امضای این توافق خودداری کرد.^۲

با وجود این، مجموعه رویدادهای یک دهه اخیر و اهداف بعضاً متفاوت اعضای شورای همکاری بر شدت اختلافات افزوده است. در سال‌های اخیر، قرارگیری قطر در کنار ترکیه و حمایت از اخوان المسلمین در نقطه مقابل منافع عربستان و امارات

^۱ همان

^۲ Takagi, Shinji, "Establishing Monetary Union in the Gulf Cooperation Council: What Lessons for Regional Cooperation?", October 2012, available at: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156245/adbi-wp390.pdf>

قرار داشته است که نقطه اوج آن در تحولات مصر بود. همچنین به نظر می‌رسد علاوه بر پرونده یمن که میان عربستان، امارات و قطر، سه هدف متفاوت وجود دارد، این کشورها در پرونده سوریه نیز دارای اهداف ناهمگونی هستند. در حالی که امارات و تاحدودی عربستان خواهان گشایش در روابط با سوریه و بازگشت این کشور به اتحادیه عرب هستند، قطر به اختلافات پابرجای ترکیه و متحدانش با سوریه، به دنبال حفظ فشار بر نظام سوریه است. همچنین عربستان، حمایت از کردها و عشایر عرب شرق فرات را اهرمی برای فشار بر آنکارا می‌داند.

شکاف مهم دیگری که در ماه‌های اخیر تشدید شده، بروز اختلاف در روابط عربستان و امارات است. در جنگ یمن، نیروهای نیابتی دو کشور بارها به درگیری با یکدیگر پرداختند که نمونه روشن آن ناکامی توافق ریاض برای پایان خصومت‌ها میان طرفین بود. همچنین در سایر حوزه‌ها نیز نشانه‌های روشنی از اختلاف میان عربستان و امارات بروز یافته است که می‌توان به اختلاف نفتی طرفین در اجلاس جولای گذشته اوپک پلاس اشاره کرد که طی آن امارات پیشنهاد عربستان برای تمدید توافق ۲۰۱۸ را نپذیرفت و خواهان تعیین سهمیه‌های جدید شد. پس از این رویداد بود که اختلافات عربستان و امارات از سطح رقابت‌های مرسوم به کارزارهای رسانه‌ای در سطح نخبگان و فضای مجازی کشیده شد و چهره‌هایی از هر دو کشور حملات تندی را علیه یکدیگر انجام دادند. در این مواجهه کاربران سعودی، امارات را به خیانت و تغییر رفتار متهم می‌کنند و کاربران اماراتی، منفعت‌گرایی ریاض را دلیل تغییر رفتار و عدم همراهی امارات با عربستان می‌دانند.

به دنبال نگرانی ریاض از جاه‌طلبی‌های ابوظبی، اخیراً عربستان برای ارتقای جایگاه خود در رقابت با دبی در همکاری با شرکت‌های بین‌المللی نیز تصمیماتی گرفته است. اگرچه در ژانویه سال جاری میلادی، ۲۴ شرکت بین‌المللی دفتر مرکزی منطقه‌ای خود را در ریاض مستقر کردند^۱، عربستان مدتی بعد شرکت‌های چندملیتی که دفاتر مرکزی آن‌ها خارج از ریاض بود را به محرومیت از قراردادهای دولتی تهدید کرد^۲. هم‌اکنون از ۵۰ شرکت مهم بین‌المللی، دفتر مرکزی ۴۶ شرکت در امارات است و عربستان میزبانی تنها یک شرکت را بر عهده دارد. عربستان همچنین اقداماتی را برای انتقال شبکه‌های تلویزیونی وابسته به خود از دبی به ریاض را آغاز کرده و این روند از شبکه‌های «العربیه» و «الحدث» آغاز شده است^۳.

رقابت عربستان و امارات به روابط تجاری طرفین با سایر کشورها نیز کشیده شده است. عربستان اخیراً کالاهای تولیدی در مناطق آزاد را از اعمال تعرفه‌های ترجیحی معاف کرد. این اقدام به صورت طبیعی مناطق آزاد تجاری امارات از جمله جبل علی را هدف خواهد گرفت که به نوعی مزیت رقابتی برای این کشور محسوب می‌شود. همچنین عربستان این تصمیم را به کالاهای ساخت اسرائیل نیز تسری داده است^۴ که می‌تواند تلاشی برای رقابت بر سر عادی‌سازی روابط با تل‌آویو ارزیابی شود.

¹ Kane, Frank, "Riyadh attracts 24 new corporate groups to set up in the Saudi capital", January 28, 2021. available at: <https://www.arabnews.com/node/1800006/business-economy>.

² Castelier, Sebastian, "Saudi Arabia's race for Gulf economic leadership takes to the sky", July 13, 2021. available at: <https://www.al-monitor.com/originals/2021/07/saudi-arabias-race-gulf-economic-leadership-takes-sky>.

³ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-08-31/saudi-tv-stations-begin-shift-to-riyadh-in-challenge-to-dubai>.

⁴ Dourian, Kate, "Saudi-Emirati Rift Over Oil Policy Scuttles OPEC+ Deal", Jul 7, 2021. available at: <https://agsiw.org/saudi-emirati-rift-over-oil-policy-scuttles-opecc-deal/>

از نمونه‌های دیگر رقابت میان کشورهای شورای همکاری خلیج فارس، تلاش برای کسب جایگاه برتر حمل و نقل هوایی و جذب ترافیک پروازی است. در این چارچوب، عربستان به دنبال راه‌اندازی دومین ایرلاین ملی خود است تا این کشور را در رقابت با قطر و امارات به پنجمین خط پرترافیک دنیا با ۲۵۰ مقصد بین‌المللی و همچنین بهره‌برداری مقتضی برای پذیرش حجاج جهان اسلام تبدیل کند. این خط در گام نخست سالانه بیش از ۹۳ میلیون مسافر را در خود جای می‌دهد. عربستان اعلام کرده تا سال ۲۰۳۰ میلادی مبلغ ۱۴۷ میلیارد دلار به زیرساخت‌ها و خطوط هوایی جدید اختصاص خواهد داد.^۱

بنابراین تضعیف روابط همکاری‌جویانه میان اعضای شورای همکاری خلیج فارس، یک روند قابل تأمل به نظر می‌رسد. شکاف در شورا، عموماً میان عربستان، امارات و قطر است؛ کویت و عمان بیشتر نقشی میانجی‌گرانه دارند و از ورود به رقابت‌های تنش‌زا خودداری می‌کنند. بحرین نیز اساساً پیرو عربستان است و سیاست خارجی چندان مستقلاً ندارد. به نظر می‌رسد عدم قطعیت نسبت به رویکرد ایالات متحده در قبال نظم امنیتی خلیج فارس و نگرانی اعضای شورا نسبت به تداوم نقش آفرینی واشنگتن، بر تضعیف روابط همکاری‌جویانه اعضا خواهد افزود.

ایران تاکنون سیاست روشنی در قبال بهره‌برداری از رقابت بین اعضای شورای همکاری نداشته است. درحالی که ترکیه توانست تا حدودی چنین سیاستی را پیش ببرد. در نقطه اوج بحران در روابط اعضای شورای همکاری خلیج فارس که حصر قطر بود، تهران نتوانست آنچنان که باید به توسعه روابط اقتصادی خود با دوحه بپردازد؛ درحالی که به نظر می‌رسید زمینه‌های گسترش روابط اقتصادی در سطوح بالاتر وجود داشت. اگرچه صادرات ایران به قطر در سال‌های حصر این کشور بیش از گذشته بود، اما اولاً این روند در مقایسه با افزایش صادرات سایر کشورها از جمله چین، آمریکا، ژاپن، هند و آلمان بسیار کمتر بود^۲ و ثانیاً به روابط پایدار تجاری میان طرفین از طریق اعمال اصلاحات نهادی و رفع موانع تجارت دوجانبه مبدل نشد که البته علاوه بر نقش منفی تحریم‌های ایران، می‌توان آن را نمادی از ناکارآمدی دیپلماسی اقتصادی ایران دانست.

بحران قطر و بروز شکاف در شورای همکاری خلیج فارس، نه نخستین بار بود که به وقوع پیوست و نه احتمالاً آخرین بار است. همانطور که اشاره شد مجموعه‌ای از اختلافات از جمله مسائل مرزی، رقابت‌های تجاری، جنگ یمن، بحران سوریه، خرید تسلیحات و اختلافات فکری که بروز رسانه‌ای بسیاری دارد، می‌تواند زمینه‌ساز رویدادهای پیش‌بینی نشده‌ای در شورای همکاری خلیج فارس باشد. ایران اما برای بهبود روابط اقتصادی با این همسایگان جنوبی نیاز به رویکردها و اقدامات اقتصادی و سیاسی در حوزه نهاد و کارگزار دارد.

^۱ Castelier, Sebastian, "Saudi Arabia's race for Gulf economic leadership takes to the sky", July 13, 2021. available at: <https://www.al-monitor.com/originals/2021/07/saudi-arabias-race-gulf-economic-leadership-takes-sky>.

^۲ Dessi, Andrea & Ntousas, Vassilis, "Europe and Iran in a Fast-Changing Middle East", 2019, p 68 available at: <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/europe-and-iran-fast-changing-middle-east>

۴- عادی‌سازی روابط اعراب و اسرائیل

امارات متحده عربی و بحرین طی توافقات موسوم به ابراهیم در سال ۲۰۲۰ میلادی، عادی‌سازی روابط خود با اسرائیل را به صورت رسمی اعلام کردند. عربستان نیز اگرچه احتمالاً به دلایلی از جمله حفظ قدرت نرم خود میان مسلمانان تاکنون به این توافقات نپیوسته، اما هم روابط خود با اسرائیل را گسترش داده است و هم اینکه به نظر می‌رسد یکی از روندهای اساسی در رویکرد آتی عربستان، عادی‌سازی روابط با اسرائیل باشد.^۱ بنابراین یکی از مهم‌ترین رویدادهای اثرگذار در خلیج فارس و کل منطقه غرب آسیا را می‌توان ارتقای روابط کشورهای شورای همکاری با اسرائیل دانست که به حضور و نفوذ هرچه بیشتر تل‌آویو در محیط امنیتی ایران نیز خواهد انجامید.

اگرچه به نظر می‌رسد برداشت مشترک از تهدیدات ایران، یکی از مهم‌ترین زمینه‌هایی است که اعراب و اسرائیل را به سمت گسترش همه‌جانبه همکاری‌ها سوق داده، اما ارتقای روابط دولت‌های حاشیه جنوبی خلیج فارس با اسرائیل روندی است که می‌تواند دلایل و پیامدهای مستقلی نیز داشته باشد. همچنان که اشاره شد، عدم قطعیت نسبت به تضمین‌های امنیتی ایالات متحده، کشورهایی چون عربستان و امارات را به سمت متنوع‌سازی روابط خود سوق داده است. در این میان، اسرائیل به عنوان گزینه‌ای که در وهله نخست تمایل مقابله با فعالیت‌های منطقه‌ای ایران را دارد، در وهله دوم از لابی گسترده‌ای در آمریکا و اروپا برخوردار است و سوم و مهم‌تر اینکه می‌تواند به لحاظ نظامی، امنیتی و اطلاعاتی به تأمین بخشی از نیازهای دولت‌های عربی حاشیه جنوبی خلیج فارس بپردازد، مورد توجه آن‌ها قرار گرفته است. این وضعیت به اسرائیل نیز این امکان را می‌دهد که حضور ایران در سوریه و نزدیکی آب‌های مدیترانه را از طریق نفوذ در خلیج فارس، باب‌المنذب و دریای سرخ موازنه کند. نخستین مانور دریایی آمریکا و اسرائیل در دریای سرخ را از همین منظر می‌توان ارزیابی کرد.

آنچه به ارتقای سطح همکاری میان اسرائیل و دولت‌های عربی حاشیه خلیج فارس انجامیده، تاحدودی به رویکرد تأخیری دولت جدید آمریکا در قبال پرونده فلسطین نیز ارتباط دارد. به نظر می‌رسد با توجه به وجود ائتلاف شکننده در دولت اسرائیل از یک‌سو و شکاف در روابط فتح و حماس و همچنین کاهش احتمالی مشروعیت حماس در کرانه باختری از سوی دیگر، رئیس‌جمهور جدید آمریکا تمایلی برای ارائه طرحی فوری در قبال پرونده فلسطین ندارد و همین مسئله فضا را برای نقش‌آفرینی دولت‌های عربی به‌ویژه عربستان و امارات فراهم کرده است تا بدون مداخله فعالانه واشنگتن، روند عادی‌سازی را پیش ببرند. علاوه بر اینکه در طرح جدید دولت آمریکا که احتمال ارائه آن در ماه‌های آینده وجود دارد، کشورهای عربی حاشیه خلیج فارس، جایگاه کم‌رنگ‌تری نسبت به طرح معامله قرن خواهند داشت و مصر احتمالاً نقش بیشتری را ایفا خواهد کرد.

فارغ از بررسی اهداف و ابعاد روند عادی‌سازی روابط اعراب با اسرائیل، افزایش حضور اقتصادی، سیاسی و نظامی اسرائیل در منطقه خلیج فارس بر منافع ملی ایران اثرگذار خواهد بود. این تأثیرات البته کشور به کشور متفاوت است و به سطح و

¹ "Middle East & Africa in 2021: Trends to watch in three key economies", The Economist, available at: <https://www.eiu.com/n/campaigns/middle-east-africa-in-2021/>



نوع روابط ایران با اعضای شورای همکاری از یک سو و میزان ارتقای روابط اسرائیل با این کشورها از سوی دیگر بستگی دارد. با در نظر گرفتن چنین معیاری، ایران بیشترین روابط اقتصادی در میان اعضای شورای همکاری را با امارات دارد.

نام کشور	وزن (کیلوگرم)	ارزش (ریال)	ارزش (دلار)
امارات	۱۵,۴۳۷,۵۶۶,۴۶۸	۹۸۶,۵۶۵,۶۳۸,۲۶۳,۹۰۹	۴,۶۶۱,۶۲۱,۶۸۲
بحرین	۱۰,۵۹۲,۸۴۳	۱,۸۱۲,۳۴۲,۵۵۳,۶۸۲	۸,۴۷۳,۷۰۴
قطر	۱,۳۵۶,۷۱۶,۹۶۵	۳۶,۴۸۴,۸۹۹,۵۶۳,۶۴۸	۱۶۷,۲۸۳,۹۰۲
عمان	۱,۹۹۷,۱۷۴,۸۵۰	۹۳,۴۳۹,۰۱۷,۴۷۳,۳۷۲	۴۳۷,۹۵۰,۰۰۷
کویت	۳,۰۳۶,۸۲۹,۴۸۵	۳۲,۴۷۸,۲۰۲,۲۰۶,۶۱۶	۱۵۴,۸۹۲,۵۶۳
عربستان	-	-	-

جدول شماره ۱- صادرات ایران به GCC در سال ۱۳۹۹ (منبع: گمرک)

نام کشور	وزن (کیلوگرم)	ارزش (ریال)	ارزش (دلار)
امارات	۵,۱۳۶,۵۳۳,۸۷۰	۴۰۹,۹۳۰,۰۳۳,۹۲۴,۱۳۰	۹,۷۵۷,۷۸۷,۵۹۱
بحرین	۱۱۵,۸۲۸	۳۹,۷۶۵,۹۲۴,۸۰۴	۹۴۶,۸۰۸
کویت	۴,۶۷۲,۱۷۸	۳۰۹,۸۴۰,۹۰۹,۸۷۱	۷,۳۷۶,۳۴۳
عمان	۱,۲۸۰,۳۷۲,۴۵۳	۱۸,۲۲۶,۶۴۱,۶۵۱,۱۹۵	۴۳۳,۹۷۰,۶۹۴
قطر	۹۰۱,۰۰۵	۳۴۱,۰۲۷,۲۸۴,۷۴۲	۸,۱۱۹,۶۹۷
عربستان	-	-	-

جدول شماره ۲- واردات ایران به GCC در سال ۱۳۹۹ (منبع: گمرک)

جداول بالا، نشان می‌دهد که بیشترین تجارت ایران در میان اعضای شورای همکاری خلیج فارس با امارات بوده است. به صورت کلی امارات دومین شریک تجاری ایران در سال ۱۳۹۹ بود که در صادرات کالای ایرانی، بعد از چین و عراق سومین مقصد و در واردات کالا با فاصله کمی نسبت به چین، در رتبه دوم قرار گرفت. امارات همچنین به عنوان یکی از منابع ورود ارز به کشور محسوب می‌شود و به نظر می‌رسد در شرایط تحریمی، تنش‌های سیاسی میان تهران و ابوظبی بر قیمت ارز در داخل ایران نیز اثرگذار است.

در سوی مقابل نیز در میان دولت‌های عربی جنوب خلیج فارس، امارات بیش از دیگران به گسترش سطح همکاری‌ها با اسرائیل پرداخته است. افتتاح سفارت امارات در تل‌آویو و متقابلاً افتتاح سفارت و کنسولگری اسرائیل در ابوظبی و دبی و همچنین انتخاب رییس اتحادیه هتل‌داران اسرائیل با پیشینه مدیرکلی در وزارت صنعت، تجارت و کار به عنوان نخستین سفیر اسرائیل در امارات حائز اهمیت است. اسرائیل و امارات علاوه بر اینکه در پرونده یمن، برخی اهداف مشترک از جمله

دسترسی به باب‌المنذب و مسیرهای دریای سرخ دارند، همکاری‌های امنیتی خود را نیز گسترش داده‌اند که افشای جزئیات مشارکت امارات و اسرائیل برای دستگیری دختر حاکم دبی و نیز همکاری در پروژه پگاسوس از آخرین نمونه‌های آن است.^۱ همچنین برخی منابع از ساخت نخستین پایگاه نظامی اماراتی-اسرائیلی در زیر زمین و در حاشیه خلیج فارس در امارات خبر داده‌اند.^۲

آمارها حاکی از آن است یک سال پس از انعقاد توافقات ابراهیم، میزان تجارت اعلامی امارات و اسرائیل از ۵۷۰ میلیون دلار فراتر رفته و پیش‌بینی‌ها برای سال ۲۰۲۱ یک میلیارد دلار است.^۳ همکاری در زمینه‌های حمل و نقل، کشاورزی، بهداشت و انرژی و همچنین تأسیس صندوق سه میلیارد دلاری برای حمایت از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و راه‌اندازی ۲۸ پرواز تجاری هفتگی از جمله توافقات امارات و اسرائیل است.^۴

بنابراین اگرچه اسرائیل با بیشتر دولت‌های عربی حاشیه جنوبی خلیج فارس روابط آشکار و پنهانی در سال‌های گذشته داشته، اما ارتقای همکاری‌های امنیتی، سیاسی و اقتصادی ابوظبی و تل‌آویو برای منافع ایران می‌تواند تهدیدات بیشتری به دنبال داشته باشد. به نظر می‌رسد باید ارزیابی مستقل و مفصلی درباره حوزه‌های احتمالی نفوذ اسرائیل در امارات مورد بررسی قرار گیرد. اما در وهله نخست می‌توان پیش‌بینی کرد همکاری‌های طرفین در کشاورزی، تبادل در حوزه اطلاعاتی و امنیت سایبری، فناوری و تولید نرم‌افزار و همچنین صادرات نفت امارات از طریق اسرائیل به اروپا گسترش یابد؛ اگرچه مورد اخیر با نگرانی‌های زیست‌محیطی همراه است.^۵

نکته حائز اهمیت اینکه امارات، به نوعی بازار مستقیم صادرات محصولات ایران محسوب نمی‌شود و بخش عمده صادرات ایران به این کشور، صادرات مجدد^۶ است. به عبارت دیگر به دلیل امکانات انبارداری، بنادر، سفر و اقامت آسان و حضور دفاتر شرکت‌های بین‌المللی در امارات، بیشتر کالاهای ایرانی به این کشور صادر و از طریق بنادر به سایر کشورها صادرات مجدد می‌شود.^۷

با توجه به روابط سیاسی نه‌چندان همکاری‌آمیز با امارات، ایران در حوزه صادرات مجدد باید از ظرفیت سایر کشورها استفاده کند و به تنوع بخشی بنادر مبدأ برای صادرات مجدد بپردازد. از جمله کشورهایی که می‌تواند در این زمینه برای ایران حائز اهمیت باشد، عمان است که با ۱۶ کشور عربی-آفریقایی موافقت‌نامه تجارت آزاد دارد.

عمان دارای پنج بندر است که در این میان، بندر سلطان قابوس برای دسترسی به بازارهای هند و شبه قاره و بندر صحرا قابل استفاده برای بسته‌بندی^۸ و صادرات مجدد محصولات غذایی است. همچنین بندر صلاله با موقعیت جغرافیایی

^۱“The role of the UAE and Saudi Arabia in the Pegasus spyware saga“, 2 AUG 2021. available at: <https://www.trtworld.com/magazine/the-role-of-the-uae-and-saudi-arabia-in-the-pegasus-spyware-saga-48861>.

^۲ <https://www.mejharaljazeera.com/?p=1016>

^۳Stub, Zev, “One year into Abraham Accords, Israel's trade with UAE tops \$570m“, AUGUST 8, 2021. available at: <https://www.jpost.com/middle-east/one-year-into-abraham-accords-israels-trade-with-uae-tops-570m-676181>.

^۴“UAE-Israel Trade and Business Opportunities-The Benefits of the Abraham Accords“, November 19, 2020. available at: <https://www.huntonak.com/en/insights/uae-israel-trade-and-business-opportunities-benefits-of-abraham-accords.html>.

^۵Henderson, Simon, “Israel-UAE Pipeline Deal Delayed by Environmental Concerns“, Jul 26, 2021. available at: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/israel-uae-pipeline-deal-delayed-environmental-concerns>

^۶ Reexport

^۷ گفت‌وگوی پژوهشگر با فرزاد پیلتن، مدیرکل دفتر عربی-آفریقایی سازمان توسعه تجارت، مردادماه ۱۴۰۰

^۸ Repacking

مناسب در مسیر کشتیرانی غرب به شرق و دسترسی به اقیانوس هند و بندر خساب به دلیل نزدیکی به تنگه هرمز از جمله ظرفیت‌های کشور عمان برای توسعه روابط تجاری، واردات و صادرات مجدد محسوب می‌شوند.^۱ عمان در سال‌های اخیر سرمایه‌گذاری قابل توجهی برای توسعه بنادر و مناطق آزاد تجاری داشته و همین باعث بهبود بهره‌وری و نیز رشد تبادل کالا از بنادر این کشور بوده است.^۲ بندر صحار به دلیل قرارگیری در غرب تنگه هرمز برخلاف بندر جبل‌علی که در شرق تنگه هرمز قرار دارد، از موقعیت بهتری برای دسترسی به دریای عربی و خلیج عدن برخوردار است. ضمن اینکه بندر صحار در سال‌های اخیر، سریع‌ترین رشد در میان مناطق آزاد تجاری جهان را تجربه کرده است.^۳

استفاده از بنادر کشورهای همسایه و به صورت کلی تنوع‌بخشی در بهره‌بردن از بنادر گوناگون برای ایران که در شرایط تحریم قرار دارد، می‌تواند حائز اهمیت باشد. اینکه ایران بتواند به صورت همزمان با چند بندر مهم از کشورهای همسایه جنوبی همکاری داشته و ترانزیت کالا را از آنجا انجام دهد و در مقابل نیز بنادر ایران در جنوب کشور به مناطقی برای صادرات کالاهای کشورهای دیگر تبدیل شوند، به تثبیت موقعیت منطقه‌ای ایران می‌انجامد که طبیعتاً بر مسئله تحریم نیز اثرگذار خواهد بود.

درمجموع حضور اسرائیل در خلیج فارس به تشدید تنش در محیط امنیتی ایران خواهد انجامید. حملات اخیر به کشتی‌های ایرانی و اسرائیلی در همین زمینه قابل اشاره است. به نظر می‌رسد طی یک سال گذشته و در نتیجه تحولات قره‌باغ و نیز توافقات ابراهیم، اسرائیل توانسته با تقویت حضور خود در محیط امنیتی ایران، به موازنه نفوذ ایران در سوریه بپردازد که پس از منازعه سوریه گسترش یافته بود.

نکته مهم اما این است که درگیری میان تهران و تل‌آویو احتمالاً به طرفین محدود نخواهند ماند. آتش‌سوزی‌ها در بندر جبل‌علی امارات، می‌تواند نشان‌دهنده درگیری خواسته یا ناخواسته امارات در منازعه ایران و اسرائیل باشد. بنابراین، اگرچه ایران و امارات در دوره تشدید تنش‌ها میان تهران و واشنگتن پس از خروج آمریکا از برجام، توانستند روابط اقتصادی خود را تا حدودی از روابط سیاسی تنش‌زا جدا کنند، اما به نظر می‌رسد گسترش حضور اسرائیل در خاک امارات و آب‌های خلیج فارس از دیدگاه ایران تهدیدی فوری محسوب می‌شود. پیامد چنین کنش و واکنشی، احتمالاً بروز چالش‌های فراوان برای مراودات تجاری ایران با امارات خواهد بود.

تقویت مناسبات اسرائیل با کشورهای شورای همکاری خلیج فارس، به‌ویژه امارات مسئله مهمی در محیط امنیتی ایران است. آیا اسرائیل صرفاً یک رقیب تجاری برای ایران خواهد بود یا به تهدید جدی برای منافع اقتصادی ایران در ارتباط با شورای همکاری خلیج فارس مبدل می‌شود؟ آیا منازعه ایران و اسرائیل در خلیج فارس فزاینده خواهد بود و تبعاتی برای کشورهای عربی خواهد داشت یا طرف‌ها می‌توانند این مناسبات را از روابط فیما بین تفکیک کنند؟

¹ <https://www.businesssetup.com/om/oman-sea-ports>

² "Sultanate's ports score high in operations, affirm logistic role in global chain", August, 07, 2021, available at: <https://timesofoman.com/article/105103-omans-ports-see-increase-in-commercial-activities>

³ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-08-29/oman-bolsters-sohar-ship-fuel-services-in-bid-to-rival-uae-port>

ب) متغیرهای مؤثر بر تحولات آتی

۱- گفت‌وگوهای ایران و عربستان

با آغاز ریاست‌جمهوری جو بایدن در آمریکا و پیش‌بینی‌ها مبنی بر احتمال تغییر برخی رویکردها در سیاست آمریکا در غرب آسیا، تحولات قابل توجهی در این منطقه پرآشوب به وقوع پیوست. اگرچه ارزیابی نتایج این تحولات کمی زود به نظر می‌رسد، اما می‌توان از پایان حصر قطر و توافق آشتی در شورای همکاری خلیج فارس و آغاز گفت‌وگوهای ترکیه با عربستان، مصر و امارات پس از یک دوره روابط پرتنش، به عنوان روندهای مهم ماه‌های اخیر نام برد.

در این میان، یکی از مهم‌ترین تحولات پس از استقرار بایدن در آمریکا، برگزاری چند دور مذاکره میان ایران و عربستان در بغداد است که به نظر می‌رسد پیشرفت قابل توجهی نیز داشته است؛ تاحدی که احتمال بازگشایی سفارت‌خانه دو کشور در کوتاه‌مدت، محتمل به نظر می‌رسد. درباره دلایل و پیامدهای این مذاکرات و نیز اهداف طرفین، تحلیل و ارزیابی‌های متفاوتی وجود دارد.

آنچه به نظر می‌رسد عربستان را به سمت گفت‌وگو با ایران ترغیب کرده و باعث شده مقامات این کشور از جمله محمدبن سلمان ولیعهد سعودی، لحن سازنده‌تری را در قبال ایران اتخاذ کنند، نشأت گرفته از دو عامل است: نخست جنگ یمن و تحولات ناشی از آن و دوم پایان ریاست‌جمهوری ترامپ در آمریکا و برداشت عربستان نسبت به رویکرد منطقه‌ای دولت بایدن.

درباره عامل نخست، عربستان تقریباً تا پیش از حمله انصارالله یمن به آرامکو، قائل به مذاکره با ایران نبود و مقامات این کشور بارها بر این نکته تأکید کرده بودند که مسئله یمن ارتباطی با ایران ندارد و تنها گام مؤثر تهران باید پایان حمایت از حوثی‌ها باشد. اما حمله به تأسیسات نفتی آرامکو و افت بیش از پنج میلیون بشکه‌ای تولید نفت عربستان در کوتاه‌مدت و سپس پاسخ منفی آمریکا، متحدان اروپایی و شورای امنیت سازمان ملل متحد به تلاش ریاض برای اتخاذ پاسخ سخت در قبال حمله به خاک این کشور، باعث افزایش نگرانی عربستان درباره تداوم جنگ شد.^۱

درباره عامل دوم اینکه با پایان ریاست‌جمهوری ترامپ و استقرار بایدن، دو رویداد باعث گردید عربستان بیش از گذشته به دنبال برخی تغییرات در سیاست‌های منطقه‌ای خود باشد. نخست انتشار گزارش قتل جمال خاشقچی بود که در دولت ترامپ در اختیار رسانه‌ها قرار نگرفته بود و انتشار آن در دوره بایدن، پیام آشکاری برای ولیعهد جوان عربستان محسوب می‌شد. رویداد دوم نیز فعال شدن دیپلماسی آمریکا برای پایان دادن به جنگ یمن از طریق طرف عمانی بود که انگاره تمایل واشنگتن برای اتمام هرچه سریع‌تر جنگ را بیش از گذشته در ذهن مسئولان عربستانی تقویت کرد. طبیعی است پایانی که آمریکا برای جنگ یمن در نظر گرفته چندان با خواسته‌های سعودی همخوانی ندارد.

^۱ "A Time for Talks: Toward Dialogue between the Gulf Arab States and Iran", International Crisis Group, 24 August 2021, available at: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/226-time-talks-toward-dialogue-between-gulf-arab-states-and-iran>



تحولات اخیر نشان می‌دهد آمریکا به استقرار دو یا چهار حکومت خودگردان یا اداره محلی در یمن می‌اندیشد که بخش شمالی آن در اختیار انصارالله و بخش جنوبی به متحدان امارات برسد.^۱ این سناریو در صورت تحقق، قاعدتا بر وابستگی امنیتی عربستان به آمریکا می‌افزاید و ریاض ناگزیر از خرید سامانه‌های پدافندی بیشتری از واشنگتن خواهد بود. ریاض اما هم نمی‌خواهد انصارالله را در این شرایط کنار مرزهای جنوبی خود داشته باشد و هم نمی‌خواهد دسترسی آسان به باب‌المندب و دریای سرخ را به متحدان امارات تقدیم کند.

با توجه به چپش فعلی بازیگران داخلی، سناریو تجزیه یمن برای عربستان مناسب نیست؛ زیرا در صورت تجزیه یمن به دو یا حتی چهار اداره خودگردان، انصارالله مناطق شمالی در مرزهای سعودی را تصاحب خواهد کرد و مناطق جنوبی که از منظر دسترسی به باب‌المندب و دریای سرخ حائز اهمیت خواهد بود به شورای انتقالی جنوب وابسته به امارات خواهد رسید. این گروه نیز همواره تأکید داشته که از استقلال جنوب و تشکیل دولت فدرال عقب‌نشینی نخواهد کرد.

بنابراین عربستان به دنبال آغاز گفت‌وگو با گروه‌های یمنی و حمایت از دولت انتقالی است. در سوی مقابل اما امارات از ابتدای جنگ با حمایت از قبایل جنوب، اکنون به مهم‌ترین بازیگر این منطقه تبدیل شده و خواهان تجزیه یمن است. روابط فزاینده تجاری میان اسرائیل و امارات و گسترش حضور دریایی تل‌آویو در خلیج فارس، بر اهمیت این منطقه برای امارات افزوده است.

علاوه بر این‌ها روسیه نیز تمایل دارد به نقش‌آفرینی در بحران یمن بپردازد و بعضاً تلاش‌های دیپلماتیکی برای میانجی‌گری میان گروه‌های یمنی انجام داده است؛ اما ایران احتمالاً از نقش‌آفرینی مسکو در بحران یمن حمایت نمی‌کند. زیرا روسیه هم دولت انتقالی مورد حمایت عربستان را به رسمیت می‌شناسد و هم اینکه روابط گسترده‌ای با عربستان دارد. از این‌رو ورود روسیه به پرونده یمن به معنای تضعیف موقعیت ایران و انصارالله است. همچنین عربستان از همراهی مسکو برای خرید بیشتر تسلیحات بهره برده است.

ریاض در شرایط جدید تلاش کرد تا علاوه بر بهبود روابط با بازیگران منطقه‌ای از جمله قطر و ترکیه، از ظرفیت ایران برای پایان دادن به جنگ یمن نیز استفاده کند. زیرا از یک‌سو توافق با انصارالله از کانال ایران ضمانت بیشتری خواهد داشت تا از طریق عمان و از سوی دیگر می‌تواند ضمن گفت‌وگوها با ایران، یک محور مشترک برای مخالفت با تلاش امارات در جهت تجزیه یمن نیز تشکیل دهد. چه‌اینکه مدت‌هاست توافق ریاض میان متحدان عربستان و امارات در یمن شکست خورده و زمزمه‌هایی از تمایل عربستان برای کنار زدن منصورهادی از قدرت در یمن نیز وجود دارد.

در سمت ایران نیز اهداف و خواسته‌هایی برای آغاز گفت‌وگوها با عربستان قابل اشاره است. بخشی از این زمینه‌ها را می‌توان در چارچوب تمایل تهران برای برقراری روابط اقتصادی و سیاسی با همسایگان جنوبی و استفاده از برخی منافع حاشیه‌ای آن از جمله آغاز دوباره حج تمتع و عمره مفرده و نیز گردشگری طبیعت و سلامت ارزیابی کرد. با وجود این به نظر می‌رسد اگرچه تهران همواره آماده گفت‌وگو با ریاض بود، این بار به دلایلی این آمادگی بیشتر است.

^۱ گفت‌وگو با سفیر ایران در یمن، فصلنامه «تبیین راهبردی»، اندیشکده راهبردی تبیین، بهار ۱۴۰۰، صص ۱۴-۱۱، قابل دسترسی در:

پس از تحولات سوریه و بقای بشار اسد، قدرت‌گیری انصارالله در یمن، ناکامی نسبی آمریکا در مقابله با نیروهای محور مقاومت در عراق و همچنین ناتوانی دولت الحریری برای خلع سلاح حزب‌الله و کاهش نفوذ آن در لبنان، ایران خود را در هر چهار پرونده در موضع برتر نسبت به عربستان می‌داند و متقابلاً معتقد است ریاض در موضع ضعف قرار دارد. به همین دلیل، تهران در ماه‌های اخیر برای مذاکره و حل مسائل سیگنال‌های مثبتی ارسال کرده است.

دولت جدید در ایران که به نظر می‌رسد توجه به آسیا و به‌ویژه منطقه‌گرایی و روابط با همسایگان را در اولویت خود قرار خواهد داد، معتقد است روابط با کشورهای منطقه می‌تواند مستقل از روابط با آمریکا شکل بگیرد و پیش رود. این تلقی تقریباً با کاهش نقش وزارت خارجه دولت دوازدهم و افزایش نقش دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی ایران در ماه‌های اخیر اجرایی شد و با تشکیل دولت سیزدهم احتمالاً با قدرت بیشتری پیش خواهد رفت. علاوه بر این، دولت جدید ایران همانطور که رئیس‌جمهور اعلام کرد می‌خواهد بر اساس «واقعیت‌های روی زمین» گفت‌وگو کند و این به معنای تمایل تهران برای تبدیل دستاوردهای میدانی به منافع ملموس سیاسی-اقتصادی است.

به نظر می‌رسد ایران خواهان یک توافق محدود نیست و می‌خواهد علاوه بر جنگ یمن، مسائل مهمی از جمله حمایت عربستان از گروه‌های تجزیه‌طلب و شبکه‌های ضد ایرانی پایان یابد و ریاض از تشکیل دولت در لبنان و پایان بحران در این کشور حمایت کند و البته مسئله یمن نیز حل و فصل گردد. براساس برخی اظهارات، چارچوب پیشنهادی ایران درباره پرونده یمن در مذاکرات با عربستان، سه ضلع دارد: رفع محاصره زمینی و دریایی یمن، برقراری کامل آتش‌بس و آغاز گفت‌وگو میان گروه‌های یمنی^۱.

در مقابل، عربستان احتمالاً تمایل لازم برای گفت‌وگو در سایر پرونده‌ها را نداشته باشد و صرفاً به دنبال تضمین‌های امنیتی در پرونده یمن و محدود کردن حملات انصارالله است. عربستان همچنین درباره سرنوشت برجام نیز چندان پیش بینی دقیقی ندارد و این بر دشواری‌های مذاکره می‌افزاید. علاوه بر این‌ها طرفین می‌توانند درباره امنیت سایبری و خودداری از هرگونه حملات سایبری با یکدیگر توافق کنند. ایران و عربستان در سال‌های اخیر هردو در معرض چنین حملاتی قرار گرفته‌اند. آمارها نشان می‌دهند بین سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۲۰ ایران و عربستان هردو در معرض ۱۵ مورد حمله سایبری قابل توجه قرار گرفته‌اند و از این حیث در جایگاه نهم و دهم دنیا قرار دارند^۲.

عربستان و سایر دولت‌های حاشیه جنوبی خلیج فارس، احتمالاً دولت سیزدهم در ایران را بیش از دولت‌های یازدهم و دوازدهم نماینده نظام جمهوری اسلامی می‌دانند. از دیدگاه آن‌ها دولت جدید در ایران، ارتباط مؤثرتری با جریان‌های قدرت و همچنین بخش نظامی ایران دارد و این می‌تواند اعتبار بیشتری به وعده‌های ایران و البته نتیجه توافقات بدهد.

آنچه تاکنون از جزئیات مذاکرات ایران و عربستان منتشر شده نشان می‌دهد در صورتی که رویداد پیش‌بینی نشده‌ای به وقوع نپیوندد و شرایط به همین روال پیش برود، احتمالاً در حالت حداقلی یک کانال ارتباطی مانند دفاتر نمایندگی در خاک دو کشور میان طرفین آغاز به کار خواهد کرد و درحالت حداکثری حتی احتمال بازگشایی سفارت‌خانه‌های دو کشور در آینده

^۱ «گفت‌وگو با عربستان، تصمیم نظام بود»، روزنامه اعتماد، گفت‌وگو با دستیار وزیر خارجه و مدیرکل خلیج فارس، ۱۳ شهریور ۱۴۰۰، قابل دسترسی در:

<https://www.etemadnewspaper.ir/fa/main/detail/173093/>

^۲ The Global Risks Report 2021/16th Edition, World Economic Forum, p 54, available at <http://wef.ch/risks2021>.



نه‌چندان دور وجود دارد. با این حال اما به نظر می‌رسد طرفین تا حل و فصل مسائل یا نوعی رابطه همکاری‌آمیز، مسیر ناهمواری در پیش دارند. دور چهار گفت‌وگوهای تهران-ریاض که قرار است به زودی در بغداد آغاز شود، با توجه به استقرار تیم سیاست خارجی جدید در ایران، می‌تواند تعیین‌کننده باشد.

علاوه بر اینکه مذاکرات فعلی میان ایران و عربستان دلایل نه‌چندان پایداری دارد، بازگشت روابط به نقطه صفر، چندان دور از ذهن نیست. پرسش این است که آیا راهبرد کلان عربستان در قبال ایران دستخوش تغییر شده یا اینکه ریاض صرفاً به دلیل خارج شدن از فشارهای جنگ یمن و یا تصور احتمال بازگشت آمریکا به برجام در مسیر مذاکره با تهران قرار گرفته است؟ آیا عربستان از سیاست تضعیف ایران در منطقه و تداوم تحریم‌های غرب علیه ایران بازگشته است؟ و اینکه در ۲۰۲۴ که احتمال بازگشت جمهوری خواهان و یا حتی ترامپ به قدرت وجود دارد، عربستان چه رویکردی را در قبال تهران دنبال می‌کند؟

مسائلی که ریاض نسبت به آن‌ها برداشت تهدید دارد و معتقد است باید ایران درباره آن‌ها مذاکره کند، تهران بخشی از استقلال ملی، نفوذ و قدرت منطقه‌ای خود می‌داند. از جمله ریاض معتقد است ایران با نیروهای نیابتی خود در عراق و یمن و تمایل به نفوذ در بحرین به دنبال محاصره عربستان است. عربستان همچنین توان موشکی و برنامه هسته‌ای ایران را نیز عاملی تهدیدآمیز برای دنیای عرب تلقی می‌کند. این موارد طبیعتاً خط قرمز ایران است. بنابراین اگرچه تهران و ریاض بر سر موضوعاتی مانند پرونده‌های یمن و لبنان، امکان گفت‌وگو و حتی سطحی از توافق دارند، اما در حوزه‌هایی که ریشه‌ها و خاستگاه نگرانی‌های طرفین محسوب می‌شود، هرگونه توافقی دشوار به نظر می‌رسد.

بنابراین اگرچه کاهش روابط منازعه‌آمیز میان ایران و عربستان محتمل است، مجموعه‌ای از دلایل از جمله فقدان وابستگی متقابل اقتصادی، توسعه روابط عربستان با اسرائیل، انگاره‌ها و مسائل ایدئولوژیک، درک تهدیدآمیز بودن سیاست‌های منطقه‌ای تهران از سوی ریاض و تعارض منافع طرفین در پرونده‌هایی مانند یمن، لبنان و عراق، پایداری پیشبرد سیاست کاهش تنش را با دشواری مواجه خواهد کرد و احتمالاً وضعیت تنش‌آلود در روابط ایران با ریاض ادامه خواهد یافت. با وجود این طرفین می‌توانند در موضوعاتی که کمتر تنش‌زاست مذاکرات دوجانبه را پیش برده و سپس سایر طرف‌ها از جمله امارات را نیز به آن اضافه کنند. مبارزه مشترک با ویروس کرونا، تلاش برای حل مسائل محیط زیستی و اقلیمی از جمله مسئله آب، مبادلات فرهنگی و آموزشی، گردشگری سلامت و طبیعت و در مرحله بعد همکاری برای تحقق ثبات در پرونده‌هایی نظیر لبنان و یمن می‌تواند موضوعاتی برای تداوم گفت‌وگوها باشد.

۲- مذاکرات وین برای احیای برجام

یکی از مهم‌ترین مسائلی که طی سال‌های اخیر در روابط خارجی ایران با دنیا اثرگذار بوده، تحولات مربوط به برنامه جامع اقدام مشترک یا برجام است. با خروج آمریکا از برجام در اردیبهشت ۱۳۹۷، علاوه بر وضعیت اقتصادی ایران، روابط خارجی کشور نیز با چالش‌هایی روبه‌رو شد. یکی از دلایل این اقدام آمریکا در فضای ایران، نارضایتی اعضای شورای همکاری خلیج فارس از توافق ایران با غرب و در نتیجه کارشکنی و تأثیرگذاری آن‌ها بر تصمیم رئیس‌جمهور وقت آمریکا

برای خروج از برجام در نظر گرفته شد و همراه با سلسله رویدادهایی نظیر اعدام روحانی شیعه در عربستان و سپس حمله به سفارت این کشور در تهران، به توقف روابط ایران با عربستان و بحرین و همچنین تنش در روابط با برخی دیگر از اعضا از جمله امارات منتهی شد.

بنابراین برجام علاوه بر اینکه ابعاد بین‌المللی مهمی داشت، در سطح منطقه‌ای نیز حائز اهمیت بوده و هست. اگر برجام به صورت کلی در قالب روابط ایران با غرب در نظر گرفته شود، در فضای شورای همکاری خلیج فارس، حساسیت‌ها و نگرانی‌هایی نسبت به آن وجود داشته که همچنان و در مقطع فعلی نیز تداوم دارد. همسایگان جنوبی ایران به دلایل گوناگون ایدئولوژیک، ژئوپلیتیک، امنیتی و اقتصادی، تقویت روابط ایران با غرب را بدون در نظر گرفتن منافع و نگرانی‌هایشان بر نمی‌تابند و تجربه خروج آمریکا از برجام نشان داد آن‌ها برای کارشکنی در این مسیر حاضر به انجام اقدامات زیادی هستند.

در سمت ایران، در حالی که در دولت‌های یازدهم و دوازدهم بر این گزاره تأکید می‌شد که هرگونه توافق منطقه‌ای یا فرامنطقه‌ای الزاماً از مسیر توافق با غرب و به‌ویژه آمریکا می‌گذرد، دولت سیزدهم احتمالاً می‌خواهد این دو را تا حد امکان به یکدیگر گره نزند و توافق منطقه‌ای را حتی پیش‌نیاز و تسهیل‌گر احیای برجام می‌داند. شاید به همین دلیل وزیر خارجه ایران اخیراً اعلام کرد بازگشت به مذاکرات وین احتمالاً دو تا سه ماه به طول خواهد انجامید؛ زیرا دولت جدید در ایران باید مستقر شود^۱. درسوی مقابل اما سفیر ایران در عراق اعلام کرد دور چهارم گفت‌وگوهای تهران-ریاض به زودی در بغداد آغاز خواهد شد.

روند مذاکرات وین برای احیای برجام اگرچه با گمانه‌زنی‌های مثبتی همراه و تصور می‌شد یکی از اقدامات ابتدایی دولت بایدن در سیاست خارجی، بازگشت به برجام خواهد بود اما با گذشت چند ماه و برگزاری چند دور مذاکرات وین، برجام همچنان در وضعیت پیشین قرار دارد. با توجه به مواضع طرف‌ها، آنچه تاکنون مانع حصول توافق شده عموماً ذیل سه موضوع قرار می‌گیرد: بازگشت همزمان طرفین به تعهدات یا بازگشت تهران پس از راستی‌آزمایی لغو تحریم‌ها، برداشتن همه یا بخشی از تحریم‌های دوره ترامپ و سوم افزودن بخشی به متن توافق شده برای تداوم گفت‌وگوها در پرونده‌های منطقه‌ای و موشکی.

با توجه به این وضعیت و البته در نظر گرفتن خواسته‌های طرفین، سه وضعیت کلی درباره آینده برجام می‌توان متصور بود. نخست اینکه ایران به دنبال بازگشت همه طرف‌ها به برجام اولیه است. بنابراین، برجام مطلوب ایران، همان برجامی است که سال ۲۰۱۵ امضا شده و طرفین بدون قید و شرط باید به تعهدات آن بازگردند. از این‌رو سناریو نخست می‌تواند احیای برجام اولیه باشد که به معنای تحقق خواست ایران است. هرچند که در این وضعیت نیز ایران بخش‌هایی از برجام اولیه از جمله بندهای موسوم به مکانسیم ماشه را در راستای منافع خود نمی‌داند.

در نقطه مقابل، غربی‌ها چندان تمایلی به احیای برجام اولیه با همان سیاق محتوایی و متنی ندارند و دقیقاً به همین دلیل است که بازگشت به یک متن مشترک که سال‌ها پیش توافق شده، نیاز به چندماه مذاکره پیدا کرده و هنوز نیز نتیجه‌ای

^۱ entekhab.ir/002fiv

حاصل نشده است. آمریکا به توافق جامعی می‌اندیشد که مسائل اقتصادی تنها بخشی از آن است و حوزه‌های موشکی و منطقه‌ای در آن وجود داشته باشد. زیرا از این طریق می‌تواند نگرانی‌های متحدان منطقه‌ای خود به ویژه در خلیج فارس را مرتفع کند. پس سناریو مطلوب برای آمریکا و اروپا، توافق طرفین بر سر یک چارچوب تکمیلی نسبت به برجام ۲۰۱۵ است که برجام‌پلاس نام دارد.

سناریو سوم این است که طرفین بین دو وضعیت بالا، یعنی برجام ۲۰۱۵ و برجام‌پلاس بتوانند به متن و محتوای مشترکی دست یابند. با توجه به اینکه از یکسو ایران تمایلی به پذیرش برجام‌پلاس نداشته و مذاکره در مسائل موشکی و منطقه‌ای را خط قرمز خود می‌داند و ازسوی دیگر طرف غربی نیز منافع کنونی خود را در بازگشت به نسخه اولیه برجام نمی‌داند، شاید توافق بر سر متن سومی محتمل باشد؛ به این معنا که طرفین بخشی از خواسته‌های خود را تعدیل کنند. اما روند فعلی تحولات مرتبط با برجام نشان می‌دهد در کوتاه‌مدت توافقی در دسترس نیست. به عبارت دیگر هم ایران و هم طرف غربی، آمادگی لازم برای رسیدن به نقطه مشترک را ندارند. ضمن اینکه به نظر می‌رسد با توجه به مواضع طرفین، ابتکارات چندانی نیز قابل طرح نباشد. به همین دلیل، تداوم وضعیت فعلی و چند دور مذاکرات احتمالی در آینده، سناریوی محتمل‌تری است. در چنین وضعیتی که به فرسایشی شدن مذاکرات می‌انجامد، ممکن است چین و به‌ویژه روسیه در مواضع برجامی به غرب نزدیک شوند.

میانجی‌گری روس‌ها در مذاکرات وین و توثیت میخائیل اولیانوف نماینده دائم روسیه در سازمان‌های بین‌المللی در وین مبنی بر اینکه وزیر خارجه روسیه به همتای ایرانی خود تأکید کرده زودتر به میز مذاکرات بازگردند، حاکی از تمایل روس‌ها برای ازسرگیری گفت‌وگوهاست. با توجه به اینکه در فضای کلی مناسبات غرب و روسیه، مسکو از نزدیکی ایران به طرف‌های غربی چندان حمایت نمی‌کند، دور از ذهن نیست که در صورت به نتیجه نرسیدن مذاکرات وین، روسیه در پرونده ایران به آمریکا نزدیک شود. تمدید پیمان نیواستارت و همچنین چشم‌پوشی آمریکا از تحریم پروژه نورد استریم ۲ می‌تواند باعث نزدیکی مسکو و واشنگتن در پرونده هسته‌ای ایران شود.

توافق ایران با غرب در قالب هرکدام از سناریوهای سه‌گانه بالا و در صورتی که نگرانی‌های امنیتی اعضای شورای همکاری خلیج فارس در توافق یادشده و یا در یک توافق جانبی میان ایران و این کشورها مورد توجه واقع شده باشد، می‌تواند باعث گسترش همکاری‌های اقتصادی و سیاسی شود. در غیر این صورت تداوم روند فعلی چندان دور از ذهن نیست و حتی می‌توان گفت سناریوی محتمل‌تری است.

نکته مهم اینکه ایران باید با همسایگان جنوبی خود به چارچوبی دست پیدا کند که همکاری‌های اقتصادی از تنش‌های سیاسی فاصله بگیرد و دستیابی به چنین چارچوبی با بهره‌گیری از یک دیپلماسی اقتصادی فعالانه قابل حصول است. تجربه فشار حداکثری دوره ترامپ در سال‌های پس از خروج از برجام، نشان داد حداقل روابط ایران با عمان، قطر و کویت، می‌تواند تاحدودی از تنش‌های ایران با آمریکا فاصله داشته باشد. البته این به معنای نادیده انگاشتن تأثیر تحریم‌ها بر روابط تجاری و بانکی ایران نیست. علاوه بر سه کشور یادشده، روابط ایران و امارات نیز با وجود فراز و نشیب‌های بسیار در دوره فشار حداکثری ترامپ، دچار گسست رادیکال نشد.

به صورت کلی، مؤلفه‌های بسیاری مانع از دگرگون‌سازی نزاع میان ایران و آمریکا و ایران و عربستان می‌شود. با این وجود می‌توان و باید به سمت مدیریت نزاع حرکت کرد و تا حد امکان، علاوه بر بهره‌گیری از فرصت‌های همین مدیریت نزاع، از ظرفیت‌های اقتصادی بدیل و متنوع بهره برد.