

جهان بدون قواعد

آیا قدرت جایگزین حقوق بین‌الملل شده است؟

جهان امروز بیش از آنکه با کمبود قواعد و نهادهای بین‌المللی مواجه باشد، با بحرانی عمیق‌تر روبه‌روست، کاهش اعتبار همان قواعدی که قرار بود مانع تبدیل قدرت به حق شوند. نظمی که پس از جنگ جهانی دوم و با شکل‌گیری سازمان ملل متحد بنا شد، بر یک اصل اساسی استوار بود؛ اینکه هیچ دولتی، صرف‌نظر از قدرت نظامی، اقتصادی و سیاسی خود، حق ندارد به دلیل برخورداری از قدرت بیشتر، اراده‌اش را بر دیگر کشورها تحمیل کند. قرار بود منشور ملل متحد استفاده از زور را محدود کند، حاکمیت کشورها را به رسمیت بشناسد و حل‌وفصل اختلافات را از میدان جنگ به میز مذاکره منتقل سازد. اما اکنون این پرسش بیش از هر زمان دیگری مطرح است که آیا آن نظم هنوز وجود دارد یا جهان به دورانی بازگشته که در آن قدرت، تعیین‌کننده حدود قانون است؟ آنچه امروز در عرصه بین‌المللی مشاهده می‌کنیم، افزایش تنش‌ها یا تعدد جنگ‌های منطقه‌ای نیست، بلکه تغییر تدریجی منطق حاکم بر روابط بین‌الملل است. تهدید نظامی، مداخله فرامرزی، تحمیل اراده سیاسی و استفاده از ابزارهای اقتصادی و نظامی برای وادار کردن دولت‌ها به پذیرش خواسته‌های قدرت‌های بزرگ، به بخش مهمی از رفتار سیاست خارجی تبدیل شده‌است. در چنین شرایطی، حقوق بین‌الملل بیش از آنکه چارچوبی الزام‌آور برای رفتار دولت‌ها باشد، در معرض تبدیل‌شدن به ابزاری برای توجیه اقدامات سیاسی و نظامی آنها قرار گرفته است. ابزاری که قدرت‌های بزرگ هر زمان با منافع‌شان سازگار باشد به آن استناد می‌کنند و هر زمان محدودیتی در برابر خواسته‌هایشان ایجاد کند، از کنار آن عبور می‌کنند. در این میان، سیاست خارجی دونالد ترامپ و رویکرد او به استفاده از قدرت نظامی، نقش مهمی در تشدید این روند داشته‌است. ترامپ از ابتدای دوره دوم ریاست‌جمهوری خود، برخلاف وعده‌های انتخاباتی درباره پرهیز از درگیری‌های خارجی و اولویت دادن به منافع داخلی امریکا، دامنه استفاده از نیروی نظامی این کشور در خارج از مرزها را گسترش داده است. حملات نظامی در کشورهای مختلف، عملیات در ونزوئلا و مهم‌تر از همه، ورود مستقیم امریکا به جنگ با ایران، نشانه‌هایی از سیاست خارجی‌ای هستند که در آن استفاده از قدرت سخت جایگاه برجسته‌ای پیدا کرده است. مسئله فقط تصمیم یک رئیس‌جمهور برای آغاز یا گسترش یک جنگ نیست، بلکه پیامد چنین تصمیم‌هایی برای اعتبار قواعدی است که قرار بود استفاده از زور را به استثنایی محدود و قابل نظارت تبدیل کنند.

■ جنگ به عنوان ابزار

جنگ ایران یکی از مهم‌ترین آزمون‌های نظم حقوقی بین‌المللی در دوره جدید است. حملات امریکا و اسرائیل به ایران، منطقه را وارد بحرانی گسترده کرد که پیامدهای آن به مرزهای دو کشور محدود نماند و امنیت خلیج‌فارس، تجارت جهانی، بازار انرژی و روابط قدرت‌های بزرگ را تحت‌تأثیر قرار داد. اکنون پرسش بنیادین همچنان پابرجاست که حدود حقوقی توسل به زور علیه یک کشور مستقل کجاست و چه نهادی می‌تواند درباره رعایت این حدود داوری کند؟ منشور ملل متحد در ماده ۲، بند ۴، دولت‌ها را از تهدید یا استفاده از زور علیه تمامیت ارضی و استقلال سیاسی کشورها منع می‌کند. دفاع مشروع در برابر حمله مسلحانه، مطابق ماده ۵۱ و اقدام نظامی با مجوز شورای امنیت، از استثنائهای اصلی این قاعده هستند. بنابراین، صرف برخورداری از توان نظامی یا طرح نگرانی‌های امنیتی، به خودی خود مجوزی نامحدود برای آغاز جنگ ایجاد نمی‌کند. دولت‌ها می‌توانند درباره تهدیدهای امنیتی خود استدلال کنند، اما این استدلال‌ها جایگزین الزامات حقوقی و سازوکارهای بین‌المللی نمی‌شوند. دولت ترامپ در توجیه اقدامات نظامی خود به امنیت امریکا، دفاع از نیروهای این کشور و حفاظت از متحدان منطقه‌ای استناد کرده است. اما همینجا مسئله اصلی شکل می‌گیرد. اگر هر قدرتی بتواند با تعریف یک تهدید امنیتی و تشخیص یک‌جانبه ضرورت اقدام نظامی، خود را از محدودیت‌های حقوق بین‌الملل مستثنا کند، چه چیزی از اصل منع توسل به زور باقی خواهد ماند؟ در چنین وضعیتی، مرز میان دفاع مشروع و استفاده یک‌جانبه از قدرت بیش از پیش مبهم می‌شود و هر دولتی می‌تواند تفسیر خود از امنیت را مبنای اقدام نظامی قرار دهد.

این مسئله به جنگ ایران محدود نیست. عملیات نظامی امریکا در ونزوئلا و بازداشت رئیس‌جمهور این کشور، حملات در یمن و دیگر مناطق و عملیات نظامی علیه شناورهای مظنون به قاچاق موادمخدر در آب‌های بین‌المللی، همگی پرسش‌هایی درباره حدود صلاحیت دولت‌ها و اعتبار قواعد بین‌المللی ایجاد کرده‌اند. در واقع، آنچه اهمیت دارد عادی‌شدن این تصور است که قدرت‌های بزرگ می‌توانند بدون طی کردن سازوکارهای جمعی و بین‌المللی، درباره زمان، مکان و حدود استفاده از زور تصمیم بگیرند.

■ بحران حقوق یا بحران اراده؟

یکی از تناقض‌های بنیادین وضعیت کنونی آن است که جهان از نظر حقوقی با کمبود قواعد مواجه نیست، اما از نظر سیاسی با کمبود اراده برای اجرای آنها روبه‌روست. منشور ملل متحد، کنوانسیون‌های ژنو، قواعد حقوق بشر دوستانه و مجموعه گسترده‌ای از معاهدات بین‌المللی همچنان وجود دارند. مسئله این است که اجرای این قواعد به شدت تحت تأثیر موازنه قدرت و رقابت‌های سیاسی قرار گرفته است. شورای امنیت سازمان ملل، که مسئولیت اصلی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را بر عهده دارد، در بسیاری از بحران‌های مهم به دلیل اختلاف میان اعضای دائم و استفاده از حق وتو، از انجام وظایف خود بازمانده است. در چنین شرایطی، یک معیار دوگانه خطرناک در حال شکل‌گیری است. رفتار یک دولت بسته به جایگاه آن در نظام قدرت، با واکنش‌های متفاوتی مواجه می‌شود. نقض حاکمیت ملی و استفاده از زور، اگر از سوی یک رقیب ژئوپلیتیکی صورت گیرد، با محکومیت گسترده همراه می‌شود، اما هنگامی که پای یک متحد یا قدرت بزرگ در میان باشد، همان قواعد گاهی با تفسیرهای متفاوت و ملاحظات سیاسی مواجه می‌شوند.

تحولات اخیر در داخل امریکا نیز نشان می‌دهد؛ مسئله استفاده از زور، یک اختلاف در سیاست خارجی نیست. در ۱۹ نوامبر، سنای امریکا قطعنامه‌ای را که می‌توانست اختیارات ترامپ برای ادامه جنگ با ایران را محدود کند، رد کرد. این اتفاق بار دیگر بحث درباره حدود اختیارات رئیس‌جمهور و نقش کنگره در تصمیم‌گیری‌های جنگی را به مرکز توجه بازگرداند. وقتی حتی سازوکارهای نظارتی داخلی نیز در مهار تصمیم‌های نظامی دولت با محدودیت مواجه می‌شوند، پرسش درباره امکان نظارت و پاسخ‌گویی در سطح بین‌المللی جدی‌تر خواهد شد. با این حال، مشکل عمیق‌تر، ساختاری است. نظمی که اجرای قواعد آن تا حد زیادی به اراده همان قدرت‌هایی وابسته است که بیشترین توانایی را برای نقض آنها دارند. حقوق بین‌الملل بدون سازوکارهای مؤثر پاسخ‌گویی و بدون اراده سیاسی برای اجرای برابر قواعد، در معرض تبدیل‌شدن به مجموعه‌ای از تعهدات انتخابی قرار می‌گیرد. در نهایت، چنین جهانی بیش از آنکه به سمت ثبات حرکت کند، به سوی رقابت بی‌مهار، افزایش هزینه‌های امنیتی و عادی‌شدن جنگ به عنوان ابزار سیاست خارجی پیش خواهد رفت. مهم‌ترین خطر سیاست خارجی ترامپ نیز همین است. عادی‌سازی این تصور که قدرت، خود می‌تواند مبنای مشروعیت قرار گیرد. در این صورت، جهان نه به نظمی چندقطبی و متوازن، بلکه به عرصه‌ای تبدیل خواهد شد که در آن هر قدرتی می‌کوشد قواعد متناسب با توانایی و منافع خود را تحمیل کند. حقوق بین‌الملل قرار نبود قدرت را از جهان حذف کند، قرار بود برای اعمال آن محدودیت ایجاد کند. اگر این محدودیت‌ها از میان بروند، آنچه باقی می‌ماند نه آزادی بیشتر دولت‌ها، بلکه ناامنی بیشتر برای همه خواهد بود. مسئله امروز جهان، انتخاب میان قدرت و قانون نیست. بلکه این است که آیا قدرت همچنان حاضر است در چارچوب قانون عمل کند یا قرار است قانون، تنها تا زمانی معتبر باشد که مانعی بر سر راه قدرت ایجاد نکند؟

جهان کنونی از نظر حقوقی با کمبود قواعد مواجه نیست، اما از نظر سیاسی با کمبود اراده برای اجرای آنها روبه‌روست و در نهایت، چنین جهانی بیش از آنکه به سمت ثبات حرکت کند، به سوی رقابت بی‌مهار، افزایش هزینه‌های امنیتی و عادی شدن جنگ به عنوان ابزار سیاست خارجی پیش خواهد رفت

پرونده

ترجمه: زهرا سادات آفرینی

ترامپ و باند تبهکارش در چنگ کنگره



رندال دی. الیاسون

طی دو سال گذشته، در دولت ترامپ، فساد به سطوحی بی‌سابقه رسیده است. با وجود تهدیدهای کم‌سابقه کاخ سفید مبنی بر اینکه انجام تحقیقات کنگره ممکن است جرم محسوب شود، دموکرات‌ها خود را برای بررسی آنچه سناتور رافائل وارناک از آن با عنوان «فاسدترین دولت در تاریخ امریکا» یاد کرده، آماده می‌کنند. بسیاری از دموکرات‌ها وسوسه خواهند شد که به‌خاطر تخلفات ترامپ، مستقیماً خود رئیس‌جمهور را هدف قرار دهند. اما راهبرد بهتر آن است که از الگوی دادستان‌ها در تحقیقات مربوط به جرائم سازمان‌یافته پیروی کنند.

از بسیاری جهات، ترامپ و حلقه نزدیکانش به یک خانواده تبهکار سازمان‌یافته شباهت دارند که دونالد در رأس آن قرار گرفته و نقش رئیس خانواده یا «دُن» را ایفا می‌کند. چنین گروه‌هایی پیوندی بسیار محکم دارند و انسجام آنها بر پایه وفاداری تزلزل‌ناپذیر به سازمان و رهبر اقتدارگرای آن شکل گرفته است. پنهان‌کاری برایشان اهمیت زیادی دارد و خواسته‌های خود را از طریق ارعاب و اجبار پیش می‌برند. اعضای این گروه‌ها برای ثروتمند کردن خود تلاش می‌کنند و چندان به قانون یا نهادها توجه نمی‌کنند. مسئولیت‌ها نیز به‌گونه‌ای تقسیم می‌شوند که افراد حاضر در رأس سازمان از پاسخ‌گویی مصون بمانند. دادستان‌ها هنگام تلاش برای متلاشی کردن چنین سازمان‌هایی، اغلب کار را از پایین‌ترین سطوح آغاز می‌کنند یعنی نخست، افراد رده‌پایین را شناسایی می‌کنند، علیه آنها پرونده تشکیل می‌دهند و آنها را به همکاری با دستگاه قضایی ترغیب می‌کنند و سپس به‌تدریج در سلسله‌مراتب سازمان بالاتر می‌روند.

■ احتمال زیر سؤال رفتن استیضاح ترامپ

اما انتظار اینکه «تد بلانش» دادستان کل، چنین پرونده‌هایی را پیگیری کند، مانند آن است که از مشاور ارشد یک خانواده تبهکار انتظار داشته باشیم درباره اعضای همان خانواده تحقیق کند. افزون بر این، ترامپ پیش‌تر وعده داده که همه کسانی را که «در فاصله ۲۰۰ فوتی دفتر بیضی‌شکل کاخ سفید» قرار گرفته‌اند، عفو کند. با توجه به اشتیاقی که او در استفاده از اختیارات عفو خود نشان داده است، کسانی که در رؤیای پاسخ‌گویی متخلفان، صحنه انتقال متهمان با دستبند در برابر دوربین‌ها فرو رفته‌اند، احتمالاً ناامید خواهند شد. کنگره نیز ممکن است وسوسه شود که مانند دو بار دوره نخست ریاست‌جمهوری ترامپ، او را استیضاح کند. اما این بار بهتر است دموکرات‌ها از چنین مسیری اجتناب کنند. استیضاح رئیس‌جمهور تمام فضای سیاسی و رسانه‌ای را به خود اختصاص می‌دهد. این اقدام عقده مظلوم‌نمایی ترامپ را تقویت می‌کند و او را در مرکز توجه نگه‌می‌دارد. هرچند ممکن است چنین اقدامی رضایت برخی دموکرات‌ها را جلب کند، اما در نهایت تقریباً به‌طور قطع بار دیگر شکست خواهد خورد. در سنای جدید، بیش از ۱۰ سناتور جمهوریخواه باید به محکومیت ترامپ رأی دهند. حتی پس از چنین شکست قاطع انتخاباتی، تصور اینکه این اتفاق رخ دهد دشوار است.

■ اهمیت تحقیقات نظارتی

راه ثمربخش‌تر این است که ترامپ را به سرگرم‌شدن با دکوراسیون داخلی کاخ سفید واگذار کنند و بهتر است که وقت خود را صرف بررسی تخلفات اطرافیان او و افرادی کنند که با دولتش ارتباط دارند. در جریان این تحقیقات، آنها ناگزیر شواهد مربوط به تخلفات خود ترامپ را نیز مستند کنند. اکنون تحقیقات نظارتی کنگره بیش از هر زمان دیگری اهمیت دارد. در شرایط کنونی، این تحقیقات بهترین ابزار در دسترس برای افشای تخلفات دولت و ثبت و مستندسازی آن‌هاست. برخلاف جلسات هیئت منصفه بزرگ در پرونده‌های کیفری، تحقیقات کنگره می‌تواند در معرض دید عموم قرار گیرد؛ امری که برای آگاه‌سازی افکار عمومی و تأثیرگذاری بر آرای مردم در انتخابات سال ۲۰۲۸ ضروری است. به این ترتیب، کنگره می‌تواند سوابقی علنی از تخلفات این دولت تهیه کند؛ سوابقی که دامنه آن تا شخص ترامپ نیز امتداد یابد و در معرض دید همه مردم امریکا قرار گیرد. البته، تحقیقات آتی کنگره با موانعی بی‌سابقه روبه‌رو خواهد شد. با این حال، کنگره بسیاری از همان ابزارهای تحقیقی را در اختیار دارد که یک دادستان برای تشکیل پرونده علیه رئیس یک سازمان تبهکار و تشکیلات او به کار می‌گیرد.

■ اعطای مصونیت قضایی به شاهد

نخستین ابزار، همانطور که سناتور ران وایدن در شبکه اجتماعی ایکس نوشت، «احضاریه» است. کنگره نیز مانند دادستانی که تحقیقات هیئت منصفه را هدایت می‌کند، می‌تواند افراد را ملزم کند اسناد و مدارک را ارائه دهند و در برابر مقامات با ادای سوگند شهادت دهند. زمانی که دموکرات‌ها در اقلیت بودند و تنها می‌توانستند درخواست اطلاعات کنند و هیچ ابزاری برای وادار کردن افراد به همکاری در اختیار نداشتند. اکنون کنگره درست مانند دادستان، این اختیار را نیز دارد که به شاهد، مصونیت قضایی اعطا کند. اعطای مصونیت به یک شاهد، پیشنهادی است که نمی‌تواند آن را رد کند چراکه او یا باید شهادت دهد یا با اتهام اهانت به کنگره و عدم تمکین به آن روبه‌رو شود. البته کنگره اغلب از اعطای مصونیت خودداری می‌کند زیرا بیم دارد که چنین اقدامی به روند احتمالی تعقیب کیفری همان شاهد لطمه بزند. اگر افرادی از اجرای احضاریه‌ها سر بپیچی کنند، کنگره می‌تواند برای اجرای آنها به دادگاه مراجعه کند و باید این کار را با حدیت دنبال کند و از قضات بخواهد روند رسیدگی را در اولویت قرار دهند و تسریع کنند. دادگاه‌ها در صورت ضرورت می‌توانند به‌سرعت عمل کنند. نباید اجازه داد کارشکنی و امتناع از همکاری تحمل شود یا پاداشی برای آن در نظر گرفته شود. هرچند می‌توان انتظار داشت، دولت و نزدیک‌ترین افراد به ترامپ در هر مرحله در برابر تحقیقات مقاومت کنند، شرکت‌ها و اشخاص حقیقی خارج از دولت اطلاعات مرتبط فراوانی در اختیار دارند و احتمالاً همکاری بیشتری نشان خواهند داد.

■ فرصتی برای حساب کشی

کنگره همچنین می‌تواند درباره متهم کردن شاهدان به اهانت به کنگره و عدم تمکین به آن رأی‌گیری کند. طبق قوانین فعلی، قطعنامه مربوط به چنین تخلفی برای بررسی احتمال تعقیب کیفری به وزارت دادگستری ارجاع داده می‌شود و در نتیجه، عملاً راه به جایی نخواهد برد. اما از آنجا که مهلت قانونی تعقیب این جرم پنج سال است، اگر پس از سال ۲۰۲۸ دولت دموکراتی روی کار بیاید، همچنان امکان پیگیری کیفری این موارد وجود خواهد داشت. همین موضوع درباره اتهام‌های احتمالی علیه شاهدانی که در برابر کنگره دروغ بگویند یا در روند تحقیقات اخلال ایجاد کنند نیز صدق می‌کند. البته یک رئیس باند تبهکار معمولی از اختیار عفو برخوردار نیست. توانایی ترامپ برای عفو متخلفانی که در اطراف او حضور دارند، همچون سایه‌ای بر این روند سنگینی خواهد کرد. اما عفو، شاهد را از ادای شهادت در برابر کنگره معاف نمی‌کند. در واقع، عفو پیشاپیش ممکن است استناد یک شاهد به متمم پنجم قانون اساسی را دشوارتر کند زیرا او دیگر ترس موجهی از تحت تعقیب قرار گرفتن نخواهد داشت. در این تحقیق خاص، خود رئیس خانواده تبهکار، یعنی ترامپ، احتمالاً همچنان از دسترس دور خواهد ماند؛ دست‌کم از منظر مسئولیت کیفری. با توجه به رأی دیوان عالی درباره مصونیت رئیس‌جمهور، حتی اگر تحقیقات به کشف رفتارهای مجرمانه ترامپ منجر شود، تعقیب کیفری او پس از پایان دوره ریاست‌جمهوری احتمالاً از همان ابتدا با مانع روبه‌رو خواهد شد. همچنین، اگرچه اعتبار حقوقی چنین اقدامی هنوز در عمل آزموده نشده است، ترامپ احتمالاً هنگام ترک کاخ سفید، برای اطمینان بیشتر خودش را نیز عفو خواهد کرد. با این حال، کنگره اطمینان دارد که او در معرض داوری تاریخ قرار می‌گیرد. انتخابات اخیر، مأموریتی به کنگره داده تا حساب‌کشی عمومی و تاریخی را رهبری کند. کنگره باید فساد و تخلفات دو سال گذشته را با جدیت بررسی کند؛ نه به این دلیل که این تحقیقات به تعقیب‌های کیفری منجر خواهند شد و نه به این دلیل که هدف، به دام انداختن ترامپ است؛ بلکه به این دلیل که کنگره وظیفه دارد سابقه‌ای تاریخی از آنچه رخ داده است ثبت کند، افراد دخیل در این تخلفات را در برابر افکار عمومی پاسخ‌گو سازد و قوانینی تصویب کند که مانع از تکرار چنین اتفاقاتی در آینده شود.

***دادستان سابق فدرال و استاد دانشگاه جرج واشینگتن**

آتلانتیک، ۱۵ نوامبر ۲۰۲۶

چالش

داریوش دادگر

دیپلماسی معامله‌محور

امریکا به دنبال صلح است یا باز تعریف منافع خود؟

در ادبیات کلاسیک روابط بین‌الملل، دیپلماسی ابزاری برای مدیریت اختلافات، کاهش تنش‌ها و دستیابی به توافق‌هایی است که بتوانند منافع متعارض دولت‌ها را در چارچوبی قابل قبول تنظیم کنند. اما در سیاست خارجی ترامپ، دیپلماسی بیش از گذشته به عرصه‌ای برای چانه‌زنی، امتیازگیری و باز تعریف موازنه قدرت تبدیل شده است. در این رویکرد، توافق نه پایان یک اختلاف، بلکه ابزاری برای تثبیت دستاوردهای سیاسی، اقتصادی و امنیتی است. ترامپ از صلح سخن می‌گوید، برای پایان دادن به جنگ‌ها اعلام آمادگی می‌کند و خود را مذاکره‌کننده‌ای معرفی می‌کند که می‌تواند اختلافات پیچیده بین‌المللی را با یک توافق حل‌وفصل کند. اما پرسش اینجاست که این صلح تا چه اندازه به معنای حل پایدار منازعات است و تا چه اندازه به باز تعریف یکجانبه منافع امریکا و تثبیت برتری این کشور در مناسبات جهانی مربوط می‌شود؟ آنچه در سیاست خارجی ترامپ اهمیت دارد، تغییر در منطق تنظیم روابط خارجی است. در این چارچوب، متحدان و رقبای امریکا بیش از آنکه در قالب تعهدات بلندمدت، ارزش‌های مشترک یا ترتیبات نهادی تعریف شوند، طرف‌های یک معامله هستند که باید بر اساس میزان سود و زیان، امتیازاتی که می‌دهند و منافعی که برای واشینگتن ایجاد می‌کنند، ارزیابی شوند. این نگاه، دیپلماسی را از فرایندی برای مدیریت روابط پیچیده بین‌المللی به ابزاری برای دستیابی به دستاوردهای ملموس و کوتاه‌مدت تبدیل می‌کند. در چنین برداشتی، حتی صلح نیز از منطق معامله مستثنا نیست. پایان‌دادن به یک جنگ زمانی اهمیت پیدا می‌کند که بتواند هزینه‌های امریکا را کاهش دهد، منابع بیشتری در اختیار این کشور قرار دهد، متحدان را به پذیرش مسئولیت‌های بیشتر وادار کند یا موقعیت واشینگتن را در رقابت با قدرت‌های دیگر تقویت کند. مسئله اصلی این است که پس از توقف جنگ، چه کسی امتیاز بیشتری به دست می‌آورد، چه کسی هزینه توافق را می‌پردازد و چه کسی قواعد نظم جدید را تعیین می‌کند.

تحولات اخیر درباره جنگ اوکراین نمونه مناسبی برای فهم این رویکرد است. دیدار ترامپ با ولادیمیر پوتین و شی جین‌پینگ در چین و تلاش هم‌زمان واشینگتن برای پیشبرد مذاکرات پایان جنگ، نشان می‌دهد، دولت امریکا همچنان به دیپلماسی مستقیم رهبران و توافق‌های سطح بالا به عنوان ابزار اصلی مدیریت بحران‌ها متکی است. ترامپ پس از دیدار با پوتین اعلام کرد که رئیس‌جمهور روسیه خواهان پایان جنگ است و از رهبران اروپایی نیز خواست برای پیشبرد توافق با مسکو وارد گفت‌وگو شوند. این تحولات از یک جهت قابل توجه‌اند. جنگی که امنیت اروپا را به یکی از مهم‌ترین مسائل سیاست بین‌الملل تبدیل کرد، اکنون بیش از گذشته در چارچوب چانه‌زنی میان قدرت‌های بزرگ دنبال می‌شود.

■ معامله جایگزین راهبرد

در خاورمیانه، دیپلماسی معامله‌محور دولت ترامپ ابعاد اقتصادی و امنیتی آشکارتری پیدا کرده است. واشینگتن در ماه‌های اخیر مجموعه‌ای از توافق‌های دوجانبه را در حوزه تجارت، انرژی، تسلیحات، فناوری و همکاری هسته‌ای دنبال کرده است. از توافق‌های اقتصادی با کشورهای منطقه تا فروش تسلیحات پیشرفته و گسترش همکاری‌های فناوری با عربستان و امارات، به نظر می‌رسد دولت امریکا در حال تبدیل روابط سیاسی و امنیتی به شبکه‌ای از مبادلات اقتصادی و راهبردی است که در نهایت باید منافع امریکا را تأمین کند این توافق‌ها در نگاه نخست ممکن است نشانه‌ای از فعال شدن دیپلماسی اقتصادی و افزایش همکاری‌های منطقه‌ای باشند، اما مسئله این است که آیا این مجموعه از معاملات در خدمت شکل‌دادن به یک نظم باثبات منطقه‌ای قرار دارد یا مجموعه‌ای از توافق‌های جداگانه است که هر کدام منافع کوتاه‌مدت یک طرف را تأمین می‌کنند؟ وقتی امریکا به طور هم‌زمان همکاری‌های تسلیحاتی و امنیتی خود را با دولت‌هایی گسترش می‌دهد که در برخی حوزه‌ها رقیب یکدیگرند، این پرسش مطرح می‌شود که آیا واشینگتن از یک راهبرد منسجم برای ثبات منطقه‌ای پیروی می‌کند یا اولویت اصلی آن افزایش وابستگی امنیتی و اقتصادی شرکای منطقه‌ای به امریکاست. چنین رویکردی ممکن است در کوتاه‌مدت برای صنایع دفاعی و شرکت‌های امریکایی دستاوردهای اقتصادی ایجاد کند و موقعیت واشینگتن را در بازارهای منطقه‌ای تقویت کند، اما به کاهش رقابت‌های امنیتی منجر نمی‌شود. حتی ممکن است افزایش دسترسی بازیگران مختلف به تسلیحات و فناوری‌های پیشرفته، بدون ایجاد سازوکارهای اعتمادساز و ترتیبات امنیتی مشترک به تشدید رقابت‌های منطقه‌ای بینجامد.



موضوع ایران نیز یکی از روشن‌ترین نمونه‌های تناقض میان دیپلماسی و منطق فشار در سیاست خارجی ترامپ است. دولت امریکا از یک سو از آمادگی برای توافق سخن می‌گوید و از سوی دیگر، تهدید نظامی و فشار اقتصادی را به عنوان ابزارهای اصلی وادار کردن تهران به پذیرش خواسته‌های خود حفظ می‌کند. گزارش اخیر اکسیوس درباره انتخاب گزینه تشدید فشار اقتصادی به جای از سرگیری فوری جنگ یا توافق با ایران، نشان می‌دهد، فشار همچنان جایگاه محوری در محاسبات واشینگتن دارد. در چنین شرایطی، مرز میان مذاکره برای دستیابی به توافق و استفاده از مذاکره به عنوان ابزاری برای تحمیل شروط حداکثری، به مسئله‌ای اساسی تبدیل می‌شود. مذاکره زمانی معنا پیدا می‌کند که طرفین امکان طرح مطالبات، ارائه امتیاز و رسیدن به نقطه‌ای از مصالحه متقابل را داشته باشند. اگر یک طرف از ابتدا خواهان پذیرش کامل خواسته‌های خود باشد و طرف دیگر تنها با انتخاب میان تسلیم یا تحمل فشار مواجه شود، نمی‌توان آن را مذاکره‌ای متوازن برای حل اختلاف دانست. در چنین وضعیتی، دیپلماسی به امتداد سیاست فشار تبدیل می‌شود و اعتماد لازم برای دستیابی به توافقی پایدار شکل نمی‌گیرد. تجربه جنگ ایران و امریکا نیز نشان داده است که ترکیب تهدید نظامی و مطالبات حداکثری، به تسلیم طرف مقابل منجر نمی‌شود و حتی می‌تواند مسیر رسیدن به توافق را دشوارتر کند.

■ معامله صلح

دولت‌های پیشین امریکا نیز از فشار اقتصادی، تهدید نظامی، مشوق‌های مالی و مذاکرات دوجانبه برای پیشبرد منافع خود استفاده کرده‌اند. حتی بسیاری از توافق‌های مهم تاریخی از جمله توافق‌های کنترل تسلیحات و ترتیبات امنیتی، بر اساس نوعی بده‌بستان میان قدرت‌های بزرگ شکل گرفته‌اند. تفاوت رویکرد ترامپ را باید در برجسته‌شدن منطق معامله به عنوان چارچوب غالب سیاست خارجی، شخصی شدن فرایند تصمیم‌گیری و کاهش اهمیت نهادها و تعهدات بلندمدت جست‌وجو کرد. در این رویکرد، توافق بیش از آنکه محصول یک فرایند نهادی و چندجانبه باشد، به توانایی رهبران در چانه‌زنی و دستیابی به امتیازات قابل عرضه در عرصه داخلی وابسته است. به همین دلیل، اعلام توافق و نمایش موفقیت سیاسی آن ممکن است بر جزئیات اجرایی، تضمین‌های بلندمدت و حتی حل ریشه‌ای اختلافات اولویت پیدا کند. اما توافقی که بیش از اندازه به اراده و اعتبار سیاسی یک رئیس‌جمهور وابسته باشد با تغییر شرایط سیاسی یا کاهش انگیزه طرفین ممکن است به سرعت اعتبار خود را از دست بدهد. این تغییر پیامدهای مهمی برای نظم بین‌المللی دارد. اگر روابط خارجی کشورها به مجموعه‌ای از معاملات کوتاه‌مدت تبدیل شود، اعتماد و پیش‌بینی‌پذیری که از الزامات همکاری بین‌المللی هستند، تضعیف خواهند شد. متحدان نمی‌توانند مطمئن باشند که تعهدات امنیتی امریکا در شرایط جدید همچنان معتبر باقی می‌مانند و رقبا نیز ممکن است هر مذاکره‌ای را مقدمه‌ای برای فشار بیشتر تلقی کنند. در چنین فضایی، کشورها بیش از پیش به دنبال افزایش توان بازدارندگی و کاهش وابستگی خود خواهند بود. روندی که می‌تواند به جای کاهش تنش‌ها، رقابت تسلیحاتی و نااطمینانی را تشدید کند. ترامپ شاید بتواند با سبک معامله‌محور خود توافق‌هایی سریع و پرسروصدا به دست آورد، اما مسئله اصلی سیاست خارجی امریکا همچنان پابرجاست: آیا این توافق‌ها قادرند نظمی باثبات‌تر ایجاد کنند یا به باز تولید روابطی نابرابر منجر می‌شوند که در آن امریکا می‌خواهد بیشترین امتیاز را با کمترین تعهد به دست آورد؟ دیپلماسی زمانی به صلح منتهی می‌شود که طرفین توافق، نه فقط در لحظه امضای آن، بلکه در آینده نیز دلیلی برای پایبندی به آن داشته باشند.