

الأيام التي تلي

الاتفاق مع إيران

سياسات الاحتواء والالتزام الأميركية

لين إي. ديفيس (Lynn E. Davis)

تبدأ

هذه الدراسة من خلال افتراض أن يتم التوصل إلى إتفاق نووي نهائي بين الولايات المتحدة، والمملكة المتحدة، وفرنسا، وروسيا، والصين، وألمانيا أي مجموعة "دول الخمسة زائد واحد" (P5+1) وإيران. تُركّز إحدى وثائق سلسلة وجهات النظر لمؤسسة RAND على النداءات التي ستترتب على هذا الإتفاق في الشرق الأوسط وسياسة الولايات المتحدة في "الأيام التي تلي الإتفاق"، وتبحث هذه الورقة في الخيارات التي ستواجهها الولايات المتحدة في سياساتها تجاه إيران وتجاه شركائها الإقليميين¹.

تنظر الورقة بشكلٍ أكثر تحديداً في ما إذا كان الإجماع الحالي الذي يميل إلى الاحتواء الحذر/ استيعاب المجال أمام وجهة نظر الشركاء يهدد بخسارة الفرص التي يتيحها عقد إتفاقٍ نوويٍّ مع إيران، بل وخسارة استعداد إيران للمضي في تطبيق هذا الإتفاق. ثمة هيكلية جاهزة لإتمام

اتفاقٍ نوويٍّ مع إيران. ومن دون التكهّن في ما إذا كان سيتمّ توقيع الإتفاق، فإنّ احتمال التوصل إلى هذا الأمر كبيرٌ بشكلٍ يكفي لتبرير التخطيط لهذه النتيجة. (راجع التوضيح للاطلاع على الملامح المفترضة للاتفاق.)

إنّ الأهداف العامة للولايات المتحدة لن تتغيّر حتى بوجود إتفاق نوويٍّ، وتشمل هذه الأهداف منع إيران من اكتساب سلاحٍ نوويٍّ، وطمأنة شركاء الولايات المتحدة إلى استمرار الدعم الأميركي لهم؛ ما سيتغيّر هو تنظيم هذه الأهداف. وبالرغم من أنه سيبقى بمقدور إيران تخصيص اليورانيوم، فإنّ بنيتها التحتية النووية ستقلص إلى حدٍّ كبير، كما أنّ نشاطاتها المتعلقة بالأمور النووية ستخضع لرقابة التفتيش التدخلي الذي ستفّذه الوكالة الوطنية للطاقة الذرية (IAEA). وسيكون لدى المجتمع الدولي وقتٌ أطول بين قرار إيران تطوير سلاحٍ نوويٍّ، وتمكّنها من

تحقيق هذا الأمر بالفعل. وإذا سعت إيران إلى القيام، سرّاً بنشاطاتٍ نوويةٍ، فإنّ احتمال اكتشاف هذه النشاطات سيكون أعلى مما هو عليه الآن.

من المرجح أيضاً أن يقتضي الاتفاق مجموعةً معقدةً من الخطوات التنفيذية، ويحتوي على مراحل مثل تخفيف للعقوبات، وتقليص محدّد لبعض أشكال البنية التحتية الإيرانية، وممارسة الوكالة الدولية للطاقة الذرية لعمليات الرقابة. وقد يكون العنصر الذي يفوق كل ما سبق ذكره أهمية هو أنّ هذا الاتفاق سيدع العديد من الأمور ملتبساً، ولذا، ستبقى الحاجة قائمة لاستمرار الالتزام الأميركي - الإيراني لضمان تحقيق الاتفاق بكامله. هذا الالتزام سيُتصّف على الأرجح بوجود خلافاتٍ حوله وحتى باتهاماتٍ بخرق بنوده.

ستواجه الولايات المتحدة في تصريحاتها وأفعالها تحدياتٍ عديدة، من ضمنها:

• التأكيد من التزام إيران بالاتفاق النوويّ.

• توضيح عواقب خرق الاتفاق لإيران.

• تطمين شركاء الولايات المتحدة، القلقين مما سيعنيه هذا الاتفاق بالنسبة للسياسات الأميركية في المنطقة، دون السماح لأجنداتهم الخاصة بتوهين تطبيق إيران للاتفاق.

• النظر في احتمال أن تقوم إيران بشكلٍ ضمنيّ، بتلطيف سلوكها في المنطقة وعاوئها تجاه الولايات المتحدة وآخرين في المنطقة.

• الحصول على دعم لهذه السياسات من كلا الكونغرس والجمهور الأميركي المفرطين في التشكيك.

أثناء صياغة الولايات المتحدة للسياسات التي من شأنها تحقيق هذه الأهداف، عليها أن تعثر على وسيلة لتهديد إيران بشكلٍ فيه جدية التبعات، بأنّ خرقها للاتفاق النوويّ تستتبعه عواقب. وفي الوقت نفسه، ينبغي على الولايات المتحدة أن تؤكد لإيران بأنّها ستكافأ بصورةٍ ضمنيةٍ لدى التزامها بالاتفاق (راجع الشكل رقم 1). ستحتاج الولايات المتحدة أيضاً إلى إقامة توازنٍ دقيقٍ بين طمأنة شركائها في المنطقة، وتخفيف حدّة التصوّر الإيراني للتهديد الذي تخشى أن يطال مصالحها

افتراضاتنا حول ملامح الإتفاق النهائي*

لأغراض تحليلاتنا، نفترض أن يتم التوصل إلى اتفاق نهائي بين مجموعة "دول الخمسة زائد واحد" وإيران على أساس المبادئ العامة التالية:

• ربّما تستمر إيران في تخصيب اليورانيوم، ولكنّ حدوداً سنُقَرَص على درجة التخصيب وعلى عدد أجهزة الطرد المركزي وأنواعها، بما في ذلك في نطنز (Natanz) وفوردو (Fordo).

• مفاعل أراك العامل بالماء الثقيل سيُحوّل إلى مفاعل ماء خفيف بدون إعادة معالجة، وسيخضع لوصاية الوكالة الدولية للطاقة الذرية.

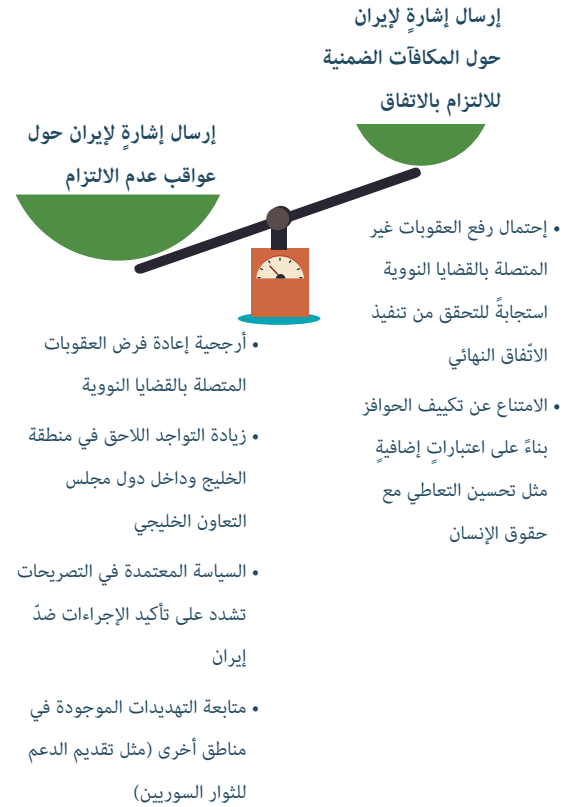
• تشمل الصفقة تفتيشاً تدخلياً على المواقع النووية من قبل الوكالة الدولية للطاقة الذرية؛ وتقبل إيران بتوقيع البروتوكول الإضافي لمعاهدة منع الانتشار النووي والمصادقة عليه، بما يبيح للوكالة النفاذ إلى المواقع غير المعلنة عنها بعد إشعار قصير.

• ستشارك إيران الوكالة الدولية للطاقة الذرية المعلومات عن الأبعاد العسكرية المحتملة للبرنامج.

• إن رفع العقوبات المرتبطة بالمسألة النووية يرتبط بتطبيق الاتفاقية، ويشمل ذلك رفع العقوبات الأحادية الأمريكية من خلال تشريع جديد من الكونغرس، ورفع العقوبات من قبل الاتحاد الأوروبي، وإزالة العقوبات المفروضة بموجب قرار جديد من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة.

* تستمد هذه المبادئ من عناصر حل شامل وُجدت في خطة العمل المشتركة. نحن لا نتوقع كيف سيبدو الاتفاق الفعلي، ولكننا نستخدم هذه المخططات المنطقية كنقطة انطلاق في تحليلنا.

الشكل رقم 1: إشارة لإيران عن الالتزام بالاتفاق



الشكل رقم 2: موازنة التطمين مع تهديده إيران بالضعف



توجد أمام صانعي السياسة خيارات يجب عليهم التعامل معها أثناء ترقب احتمال توقيع إتفاقٍ نوويٍّ مع إيران.

الإقليمية (راجع الشكل رقم 2). ربما يكون اختيار السياسات حاملاً لطعم ما يتساوى فيه الربح والخسارة، ولكن في الواقع، توجد توليفاتٍ من الخيارات في السياسات، كما هو موضحٌ في الشكلين المذكورين سابقاً. تبدأ هذه الورقة بتوصيف السؤال السياسي الذي سيحتّم على الولايات المتحدة أن تجيب عليه في طور تحديدها للوسيلة التي ستقارب بها إيران وشركائها الإقليميين، هذا على افتراض توقيع إتفاقٍ نوويٍّ. ثمّ تعتمد الورقة إلى إعطاء لمحةٍ عمّا يبدو أنه إجماعٌ أخذ في التشكّل داخل الولايات المتحدة - يمكن ملاحظته في تصريحات إدارة أوباما والخبراء بشؤون المنطقة - بشأن السياسات التي ينبغي على الولايات المتحدة تبنيها، وهذه السياسات تضع ثقلها بشكلٍ بيّن، باتجاه احتواء احترازيٍّ يحمي من سوء التصرف الإيراني، ومنح الأولوية لإحلال وجهات نظر شركاء الولايات المتحدة. لكن، أهداهي الطريقة الصحيحة للمضيّ قدماً؟ تقدّم هذه الورقة سياساتٍ بديلةٍ بوسعها تعديل هذا التوازن، وهذه السياسات وإن كانت فيها شوائب في الواقع، ولكن توجد أمام صانعي السياسة خياراتٌ يجب عليهم التعامل معها أثناء ترقب احتمال توقيع إتفاقٍ نوويٍّ مع إيران.

الأسئلة حول السياسات

توجد ستة أسئلةٍ تتعلق بعضها ببعض، يحتاج صانعو السياسة الأميركيون للنظر فيها أثناء تصميمهم لخطة مقاربة إيران وشركائها الإقليميين، بعد توقيع إتفاقٍ نوويٍّ مع إيران:

- هل يجب أن يتغير التفاعل والتواصل الأميركي مع إيران ومع شركائها الإقليميين؟

- هل ينبغي أن تنتظر الولايات المتحدة في إمكانية زيادة الحوافز الاقتصادية الممنوحة لإيران، وفي هذه الحال، ما هي الشروط؟
 - هل يجب إعطاء شركاء الولايات المتحدة ضماناتٍ أمنيةٍ جديدةٍ أو توسيع نطاق الضمانات المعمول بها حالياً؟
 - كيف يمكن للولايات المتحدة أن توازن بين الحاجة لطمأنة الشركاء وعدم المجازفة بتخريب توجّه إيران الضمني نحو تليين سياساتها الإقليمية؟
 - هل يجب إحداث تغييراتٍ في الوجود العسكري الأميركي في المنطقة؟
 - ما نوع التوازن الذي ينبغي أن تحققه الولايات المتحدة في تصريحاتها العلنية بين الحاجة للإبهام والحاجة للتحدي؟
- إنّ التفاعل والتواصل قائمٌ بالفعل مع إيران في عملية المفاوضات - وبدرجاتٍ مختلفةٍ أيضاً، مع شركاء الولايات المتحدة الإقليميين - بشأن ما سيحدث إذا تمّ التوصل إلى إتفاق. ستستمر هذه النقاشات في الفترة التي يجري فيها تنفيذ الإتفاق. والسؤال الذي يُطرح هنا ما إذا كان يجب تغيير طبيعة وجوه ما يتّسم به هذا التواصل والتفاعل. تتمثل القضية مع إيران في ما إن كان من الصواب بسط النقاشات لتطال المسائل الإقليمية الأخرى (مثل أفغانستان وسوريا). مع شركاء الولايات المتحدة، القضية هي ما إذا كان ينبغي أن تصبح المناقشات أكثر رسميةً وتركيزاً على تفاصيل تطبيق الإتفاق النوويّ وما يحصل في التفاعلات الأميركية الإيرانية.**

الزواجر الاقتصادية التي تأخذ شكلاً لعقوبات ساهمت في تشكيل

استعداد إيران للتفاوض حول إتفاقٍ نوويٍّ. سيجري رفع العقوبات المتصلة بالمسألة النووية في حال تمّ التوقيع على الإتفاق. السؤال الذي تواجهه الولايات المتحدة هو ما إذا كانت منفتحةً لإمكانية إزالة العقوبات الأخرى غير المرتبطة بالمسألة النووية، وفي هذه الحال، ماذا ستكون الشروط. بعبارةٍ أخرى، هل سوف يُشترط لتحقيق هذا الأمر، تنفيذ الإتفاق النوويّ بشكلٍ كامل، أم أنه سيكون مرتبطاً بمظاهر أخرى من

السلوك الإيراني. ثمة سؤال متصل بما سبق، وهو يتعلق بالمنحى المحدد الذي ستسلكه الولايات المتحدة باتجاه رفع العقوبات، بصفته يلزم تداخل المسؤوليات بين السلطتين: التشريعية والتنفيذية. إن الإجابة على هذا السؤال تحتاج بالضرورة إلى التزام ثابت بين قادة الكونغرس والسلطة التنفيذية، حيث يتم وضع الهيكلية الفضلى لإعادة تقييم الحاجة إلى عقوبات محتملة. ينبغي على صانعي السياسة كذلك أن يصلوا إلى قرار حول مقدار ما يجب أن يقوم به كل من فرعي السلطة، وحول ما إذا كان التحرك الرئاسي من دون تحرك الكونغرس سيكون كافياً لإقناع إيران بأن الخطوات الموعودة في الاتفاق قد نفذت.

الضمانات الأمنية للشركاء توفر أرضية للاستراتيجية الأميركية

الحالية، وتشتمل على تصريحات تتناول الالتزامات الأميركية، بما فيها الالتزامات ضد إيران. السؤال الذي تواجهه الولايات المتحدة هو ما إذا كانت هناك حاجة لتجديد الضمانات الحالية أو تقديم ضمانات جديدة². قد يقتضي هذا الأمر تصريحات تشدد على العلاقات الخاصة بين الولايات المتحدة وإسرائيل، والمملكة العربية السعودية، وسائر دول مجلس التعاون الخليجي (GCC) بحيث تصف هذه التصريحات كيفية استعداد الولايات المتحدة للتحرك (بما في ذلك عسكرياً) في حال انهيار الاتفاق النووي. لتحصيل المصادقية، تحتاج هذه التأكيدات لوسائل تجعل شركاء الولايات المتحدة يتقون بأنها ستمضي في تنفيذ وعودها وتهديداتها، فالشك بإمكانية الوفاء بهذه الأمور موجود في الأصل.

بالرغم من وجود تعاون أممي صلب بين الولايات المتحدة وشركائهم الإقليميين، فهناك إمكانية دائمة للمزيد من التعاون، ويشمل ذلك مبيعات إضافية للمقدّرات الدفاعية (في مجالات مثل الأنظمة الشديدة التطور لاعتراض الصواريخ)، والتمرينات البحرية والجوية، ودمج أنظمة الصواريخ الباليستية الدفاعية للشركاء مع تلك الخاصة بالولايات المتحدة، وحتى نقل المعدات الهجومية الأعلى درجة. السؤال هو كيف ستتم الموازنة بين الحاجة لطمأنة الشركاء وعدم المجازفة بتخريب توجه إيران الضمني نحو تليين سياساتها الإقليمية. هل بوسع الولايات المتحدة ابتداء

استراتيجية إقليمية أوسع مجالاً مع إيران، في ظلّ تحسّس الشركاء وأجنداتهم الساعية إلى إعاقة استراتيجية من هذا النوع؟

بقي الوجود العسكري الأميركي في الشرق الأوسط متماسكاً

حتى بعد تخفيض عديد القوات في العراق. من الصحيح أنّ الوجود العسكري الأميركي ساهم في دعم العمليات في أفغانستان، ولكن الهدف الرئيسيّ منه كان الاستجابة للتهديد الإيراني المتنامي في المنطقة، وإبقاء الاحتمال مفتوحاً أمام الخيار العسكري لتدمير البنية التحتية النووية الإيرانية. في الوقت ذاته، كانت هذه القوات العسكرية مضطرةً لتبرير الحساسيات السياسية القديمة التي يحملها شركاء الولايات المتحدة الإقليميون بخصوص القواعد العسكرية الأميركية وعديد القوات فيها. السؤال الذي يتجلى عند إتمام اتفاق نوويّ مع إيران هو ما إذا كان ينبغي إحداث تغييرات على هذا الأمر. من المهمّ تذكّر أمر عند الإجابة على هذا السؤال، وهو أنّ الوجود العسكري الأميركي المستقبلي في الشرق الأوسط يجب أن يأخذ بعين الاعتبار ليس فقط احتواء انفلات إيران المحتمل من الاتفاق، وإنما أيضاً تعزيز واسع النطاق للمصالح الأميركية السياسية والعسكرية في المنطقة. إنّ ما يسمح به الشركاء من استخدام الولايات المتحدة للقواعد العسكرية في المستقبل، قد يتغير مع توقيع اتفاق نووي. وهناك سمة هامة يتّصف بها الوجود الأميركي، هي أن التغييرات الصغيرة قد تبعث بإشارات قوية.

ينبغي صياغة التصريحات التي يتمّ الإعلان فيها عن هذه السياسات بشكل منفصل، أي لكل منها على حدة، وسيثار السؤال حول كيفية إحلال التوازن بين الرسائل التي تستهدف المستمعين المختلفين، وكيف ستتمّ المفاضلة بين الرغبة بالإبهام (الذي يتيح للولايات المتحدة مرونة في سياساتها المستقبلية) والتحديد في ما يتعلق بالنوايا الأميركية (حتى لا تبقى شبهة في أذهان الإيرانيين وشركاء الولايات المتحدة بخصوص ما تعتزمه الولايات المتحدة في سياساتها المستقبلية).

مقاربة أميركية في طور الظهور تركّز على الاحتواء والتطمين

يظهر من تصريحات إدارة أوباما والإجماع الناشئ بين الخبراء الأميركيين بشؤون المنطقة، أنّ مجموعة من السياسات والتقديرَات آخذة في التشكل بشأن ما يتحتمّ على الولايات المتحدة انتهاجه من سياساتٍ في غداة اتّفاقٍ نوويٍّ مع إيران³.

- سيقدّم الاتّفاق النووي لإيران حوافز برفع متدرّج للعقوبات لتخليها عن سعيها في الحصول على قدراتٍ مرتبطة بالأسلحة النووية، مع محافظتها على بنية تحتية نووية محدودة. إنّ أية حوافز إضافية، وأيّ التزام يتجاوز الحد الأدنى، عليه أن ينتظر حتى يتمّ اختبار انصياح إيران للاتّفاق، وسلوكها في بقية المنطقة. التعليل المنطقي لهذا التركيز الضيق هو الإبهام المحيط بالوضع المحليّ الإيراني، وما سيكون عليه السلوك الإيراني المستقبلي في المنطقة. من وجهة النظر هذه، لن يغيّر الاتّفاق النووي مع إيران واقع أنّ النظام الإيراني، وخاصة المرشد الأعلى آية الله علي خامنئي، والمؤسسة المحافظة، ينظرون إلى الولايات المتحدة على أنها المصدر الرئيسيّ "للطغيان" العالمي. ربما يطمح الرئيس حسن روحاني وغيره من الإيرانيين البراغمانيين إلى علاقاتٍ أكثر طبيعية مع الولايات المتحدة، ولكنّ الجمهورية الإسلامية تبقى دولةً ثورية لا ينحصر انقيادها وراء مصالحها في الإبقاء على نظامها والمحافظة على سيادتها على أراضيها، وإنما كذلك في توسيع سيطرتها الإقليمية⁴.
- ستوضّح عواقب أيّ اختراقٍ محتملٍ للاتّفاق النوويّ قد تقوم به إيران، ويندرج تحت هذا الأمر التهديد بتنفيذ خطة واضحة لإعادة فرض العقوبات بشكلٍ سريع، وردّ عسكريٍّ محتملٍ ضد البنية التحتية النووية الإيرانية.
- ستزداد درجة التزام الولايات المتحدة (الالتزام الدبلوماسي والعسكري كليهما معاً) مع شركائها في المنطقة، لتشمل المزيد من التعاون العسكري مع إسرائيل ودول مجلس التعاون الخليجي،

والمبيعات العسكرية، وإدماج الدفاع الجوي والصاروخي التابع لدول مجلس التعاون الخليجي، والقيام بتمارين بحرية وجوية موسعة. سيبقى الوجود الأميركي في الخليج قوياً محتفظاً بقدرته على تنفيذ ضرباتٍ سريعة ضدّ البنية التحتية النووية الإيرانية. تهدف هذه الخطوات بشكلٍ أوّليٍّ إلى التجاوب مع مخاوف شركاء أميركا بخصوص إيران وتقديم التطمينات لهم، ولكنها تهدف أيضاً إلى تدعيم التهديد لإيران عن طريق بيان عواقب خرق الاتّفاق⁵. إنّ هذه المقاربة الآخذة في التكوّن حافلة بالعوائق العملية. أولاً، ثمة اعترافٌ سائدٌ بين صانعي السياسة الأميركيين بأنّ الأمور غير مؤكّدة بخصوص ما سيعنيه الاتّفاق من جهة انصياح إيران ونواياها المتعلقة بالبرنامج النووي، وكذلك علاقة الاتّفاق بسائر سياسات إيران الإقليمية. وبالتالي، فإنّ أيّ تغييرٍ حقيقيٍّ في سياسات الولايات المتحدة تجاه إيران والشركاء والوضعية العسكرية، وأيّ تفضيلٍ أو تخفيفٍ للضغط، عليه أن ينتظر حتى تثبت إيران استعدادها لتنفيذ الاتّفاق - بل ربما حتى تحصل تغييراتٌ في سلوك إيران الإقليمي. ثانياً، ستقيّد السياسات المحلية الأميركية صانعي السياسة الأميركيين بمعنى أنه حتى لو كان هؤلاء يرون فرصةً لانفراج ناشئٍ مع إيران، فإنّ التعاون مع طهران أو تطبيع العلاقات معها قد لا يكون ممكناً في المناخ السياسي الأميركي الحالي. ثالثاً، إنّ قلق شركاء الولايات المتحدة الإقليميين يعزّز حاجة الولايات المتحدة للمضيّ ببطءٍ شديدٍ في أيّ ارتباطٍ مع إيران خشية أن يفسر هؤلاء الشركاء أفعال الولايات المتحدة على أنها تخلّ عن مصالحهم هم. أخيراً، هذه السياسات متناسبة مع الرؤية التي تعتبر أنه من أجل التأثير على إيران، يجب إظهار الاستعداد لجعل العواقب تفوق أيّ مكاسب، فيما يخصّ تنفيذ الاتّفاق النووي والسلوك الإقليمي⁶. إنّ ظهور مقاربةٍ حذرةٍ مثل هذه (تميل إلى احتواء احترازيٍّ لسوء التصرف الإيراني، وأخذ وجهات نظر شركاء الولايات المتحدة بعين الاعتبار) ليس بالأمر المفاجئ، نظراً لتاريخ إيران أثناء نشاطاتها السابقة في ما يتعلق ببرنامجه النووي وتعاطيها مع الوكالة الدولية للطاقة

الذرية، وسلوكها في المنطقة (خاصةً دعمها لحزب الله ونظام الأسد في سوريا)، والتاريخ الطويل للتآمر الأميركي - الإيراني، وقلق الدول الأخرى (لا سيما إسرائيل والسعودية) من الاتفاق، والحاجة لتحصيل دعم الكونغرس من أجل تنفيذ الولايات المتحدة للاتفاق. بالإضافة إلى ذلك، تميل البيروقراطية الحكومية الأميركية إلى مقاومة التغيير عندما تواجه أوضاعاً غامضةً وقلقاً مع أصدقائها.

الخيارات الممكنة الأخرى

سوف يغيّر الاتفاق النووي التهديد الذي تمثله إيران لجيرانها وللقوات العسكرية الأميركية في الخليج، عندما تتخلى إيران عن الأسلحة النووية وتزيد المدة التي تحتاج لتطويرها. هل يُعتبر الإجماع على مجموعة من السياسات تجاه إيران وشركاء الولايات المتحدة الإقليميين المقاربة الأمثل؟ أم أنه من المحتمل أن تتسبب هذه السياسات بتبديد فرص أمام الولايات المتحدة لإحداث تغييرات في العلاقة الأميركية - الإيرانية، والتسبب بالتالي بإضعافٍ محتملٍ لدعم الاتفاق داخل إيران، ولأيّ تغييراتٍ إيجابيةٍ أخرى في سلوك إيران في المنطقة وتجاه الولايات المتحدة؟ السؤال المتعلق بالسياسة هنا هو حول ما إذا كان ينبغي على الولايات المتحدة أن تتبنى إحدى هذه السياسات البديلة في عملية توقيع اتفاقٍ نووي، بينما تتمكن في الوقت عينه من فرض الشروط والإشراف على تطبيقها التدريجي.

إظهار الاستعداد لتوسيع الالتزام مع إيران

في حال اعتماد الولايات المتحدة لهذه السياسة البديلة، فإنها تطلق بذلك إشارةً تُظهرُ إمكانية الالتزام في ما يتجاوز الاتفاق النووي، كوسيلةٍ لتغيير ديناميات العلاقة الأميركية - الإيرانية، بالإضافة إلى إحداث تغييرٍ ضمنيٍّ في دور إيران في الخليج. قد يقتضي هذا الأمر استعداداً من جهة الولايات المتحدة لفتح قنوات اتصالٍ في ما يتجاوز الاتفاق النووي. بوسع الولايات المتحدة أن تجد طرقاً للعمل مع إيران في

مجالات المصالح المشتركة، وربما تكون بداية ذلك بالعمل ضد القاعدة على امتداد المنطقة، وضد طالبان في أفغانستان. سوف يعتمد التقدّم في هذا المجال على استجابة إيران، وقد لا يكون لدى إيران أيّ اهتمام بهذا الأمر. أضف إلى ذلك أنّ أيّة خطواتٍ في هذا المجال يجب أن تُتقدّم بحذرٍ وخلال فترةٍ زمنيةٍ طويلة. وبالرغم من ذلك، فإنّ لدى الولايات المتحدة والمجتمع الدولي حوافزٍ بإمكانهم تقديمها، تشمل تخفيف العقوبات غير المتصلة بالشأن النووي، وتوسيع العلاقات الاقتصادية. ويكون الهدف من ذلك هو المبادرة للإيحاء بأنّ الولايات المتحدة منفتحةٌ للتعاون مع إيران في الأمور ذات الاهتمام المشترك، وللعمل معها لإدارة الخلافات حول القضايا الإقليمية وتلطيفها.

التحديات المعتدلة

نالت مسألة إصدار تهديداتٍ واضحةٍ في ما يتعلق بعواقب فشل إيران في تنفيذ الاتفاق النووي دعم شركاء الولايات المتحدة الإقليميين والجمهوريين المحليين، ولكنّ التهديدات من شأنها أن تؤدي إلى إضعاف الدعم للاتفاق داخل إيران، وللعمل مع الولايات المتحدة في المجالات الأخرى. بإمكان

هل يُعتبر الإجماع على مجموعة من السياسات تجاه إيران وشركاء الولايات المتحدة الإقليميين المقاربة الأمثل؟ أم أنه من المحتمل أن تتسبب هذه السياسات بتبديد فرص أمام الولايات المتحدة لإحداث تغييرات في العلاقة الأميركية - الإيرانية، والتسبب بالتالي بإضعافٍ محتملٍ لدعم الاتفاق داخل إيران، ولأيّ تغييراتٍ إيجابيةٍ أخرى في سلوك إيران في المنطقة وتجاه الولايات المتحدة؟

إن المرونة للتغيير في الوضعية العسكرية الأميركية في المنطقة منخفضة، نظراً لمخاوف الشركاء والحاجة لتحصيل دعمهم للاتفاق النووي.

منهجية سياسية بديلة التركيز على عرض التوقعات لسلوك إيران المحتمل في مجالي الامتثال للاتفاق النووي والسياسات الإقليمية الأوسع نطاقاً، ولكن التصريحات التي يُعلن خلالها عن السياسات، والتحصيرات العسكرية الأميركية لن تبرز فيهما تهديدات واضحة. ومن المناسب أن تسعى الإدارة إلى تليين الصياغة اللغوية المستخدمة لتوصيف التهديدات في أي تشريع يصدره الكونغرس، يتعلق بإعادة فرض العقوبات واستخدام القوة العسكرية. أما الأرضية التي تستند إليها هذه المقاربة فهي رؤية مفادها أن إيران مدفوعة في سلوكها بإحساس بالتهديد، وأن التخفيف من إحساس إيران بالضعف هي أفضل وسيلة لاستجلاب تغيير إيجابي في السلوك.

إعادة تصميم الوجود الأميركي استجابة لانخفاض التهديد النووي الإيراني، إرسال إشارة إيجابية لإيران

إن المرونة للتغيير في الوضعية العسكرية الأميركية في المنطقة منخفضة، نظراً لمخاوف الشركاء والحاجة لتحصيل دعمهم للاتفاق النووي. وفي الوقت نفسه، سيخفف الاتفاق النووي من حدة التهديد الأولي الاستراتيجي لمصالح الولايات المتحدة وشركائها. لم لا يُترجم هذا الأمر بإعادة تصميم الوجود العسكري الأميركي في الخليج - لا سيما مع ملاحظة التزام الإدارة الأميركية لتعديل التوازن تجاه آسيا من جديد، والضغط المتزايدة لتعزيز وجودها في أوروبا والحد من الموارد المتاحة للدفاع الأميركي؟ إضافة إلى ذلك، من شأن إعادة تصميم الوجود

الأميركي أن يوفر طريقة لإرسال إشارة إيجابية لإيران من نوع أقل تهديداً.

عندما يصبح التهديد النووي المباشر خارج الصورة، يمكن حينها للولايات المتحدة أن تسعى لإثبات أن إسرائيل تتمتع بالوضعية المناسبة التي تؤهلها للتعاطي مع طيف عريض من التهديدات ضد مصالحها - بل قد تكون وضعية إسرائيل على هذا الصعيد أفضل حتى أفضل من وضعية الولايات المتحدة نفسها - وأنه بعد عقود من تزويد دول مجلس التعاون الخليجي بالأسلحة، أصبحت لهذه الدول القدرة للدفاع عن نفسها ضد كثير من التهديدات الإيرانية الأصغر حجماً، فيشكل الاتفاق النووي بذلك الوقت المناسب لدول مجلس التعاون الخليجي لتبدأ الانتقال إلى مرحلة تصبح فيها أقل اعتماداً على الولايات المتحدة من الناحية العسكرية. تبقى مقاومة شركاء الولايات المتحدة لهذا الأمر واردة، وفي هذه الحال، يمكن للولايات المتحدة أن توضح أنه إذا تحركت إيران باتجاه تطوير الاسلحة النووية، فإن أميركا سترد بالشكل المناسب، ويعني ذلك ضمناً استخدام القوة العسكرية إذا اقتضى الأمر.

بوسع الولايات المتحدة أن تبدأ بجعل وجودها العسكري أكثر استجابة للمخاوف الإقليمية والتغييرات الحاصلة في المنطقة، بدلاً من التهديدات المعروفة والمباشرة. على سبيل المثال، يمكن للولايات المتحدة أن تركز على الحاجة لوجود قوات عسكرية في المنطقة من أجل مواجهة التهديدات الإرهابية، وتوفير القدرة لتنفيذ إعادة انتشار وجود عسكري صلب في أفغانستان. ستكون نتيجة ذلك تعميق الأثر العسكري الأميركي في المنطقة، وخفض عديد القوات المرابطة فيها بشكل دائم، مع المحافظة على وجود متناوب مؤقت كبير نسبياً⁷. إن الوقت الإضافي المكتسب الذي يوفره الاتفاق، الذي يُعتبر وقت كافي للإنذار من أي خرق إيراني محتمل للاتفاق، سيمنح الولايات المتحدة القدرة لأخذ خطوات باتجاه إعادة نشر عديد كبير من قواتها في المنطقة، تقوم بتنفيذ عمليات دفاعية وهجومية ضد إيران إذا دعت الحاجة.

الطريق للمضي قُدماً

لا خلاف على أن أسهل الطرق للتقدم، على الأقل خلال المدة القصيرة التي تلي الاتفاق والتي تُقاس بالأشهر، هي اعتماد أسلوب "انتظر وانظر"، من غير إحداث تغييرات في السياسات؛ عبارة أخرى، مرافقة الإجماع الناشئ حول المقاربة الأميركية. المشكلة في هذه المجموعة من السياسات هي أن الولايات المتحدة قد تخسر فرصاً تتعلق بما يمكن أن يعنيه الاتفاق لتغيير العلاقة الأميركية - الإيرانية الأوسع، وللاستفادة من الاتفاق في سبيل نقل الموارد والمقدرات العسكرية إلى مناطق أخرى من العالم.

إن تبنّي أيّ من السياسات المذكورة أعلاه سيؤدي إلى إشعار شركاء الولايات المتحدة بالخطر، ومن المرجح أن يُقابل بمقاومة قوية محلية في داخل الولايات المتحدة. إذا، ينبغي أن يتم التحضير لتبنّي أيّ من هذه السياسات بعناية مع شركاء الولايات المتحدة والجمهير المحلية. كذلك الأمر، ستكون هناك حاجة لإدخال هذه السياسات بصورة تدريجية، حتى لو أعلن عنها عند إجراء الاتفاق أو بعد ذلك بوقت قصير. عملياً، ليس هناك في الحقيقة سوى طريقتين ممكنتين، يضم كل منهما واحدة فقط من السياسات التي تمّ توصيفها في الأعلى:

- الطريق الأول يقضي بأن تستخدم الولايات المتحدة لغةً شديدة في السياسة التي تنتهجها في تصريحاتها بخصوص العواقب المترتبة على خرق الاتفاق (من أجل طمئنة الشركاء)، وأن تؤجّل أيّ التزام إضافي مع إيران حتى تظهر علامات التغيير في السلوك الإيراني في المنطقة، وتتبنّى السياسة البديلة التي تهدف إلى التحرك من أجل تحويل تركّز الوجود العسكري الأميركي الدائم في المنطقة وتقليص عديده، كوسيلة لإشعار إيران بانخفاض التهديد.
- الطريق الثاني يقضي بأن تصرّح الولايات المتحدة بلغة شديدة بالغة التحديد عن عواقب خرق الاتفاق، وتحافظ على وجود عسكري صلب (من أجل تثبيت دعم الشركاء)، وتتبنّى السياسة البديلة الرامية إلى فتح المجال أمام إمكانية توسيع الالتزام مع إيران

بالإشارة إلى الحوافز التي من شأنها دفع إيران إلى تحسين سلوكها الإقليمي.

إن الامتناع عن انتهاج أيّ من هذين الطريقتين اللذين ينطويان على درجة أقل من الاحتواء لإيران، ودرجة أقل من المحاباة للشركاء، يهدد بتبيد الفرص التي يقدّمها اتفاق نووي مع إيران، وربما حتى استعداد إيران للمضي في تطبيق هذا الاتفاق. على أي حال، من المتوقع ألا يكون شركاء الولايات المتحدة الإقليميون مرتاحين لاختيار الولايات المتحدة سلوك أيّ من هذين الطريقتين.

إن احتمال عقد اتفاق نووي مع إيران يستدعي الآن مناقشة السياسات التي يجب أن تتبناها الولايات المتحدة تجاه إيران وشركائها في المنطقة، عند توقيع الاتفاق وفي الأشهر التي تليه. إن ترتيب العلاقات بين الولايات المتحدة من جهة، وإيران وشركاء الولايات المتحدة من جهة أخرى، مضافاً إليه الوضع السياسي المحلي، يطرح مقاربة تميل نحو الحذر والاحتواء. لكنّ الولايات المتحدة تملك سياسات وأدوات تستطيع استخدامها لانتهاز فرصة إحداث تغيير هام في السياسات الإيرانية (والتهديد النووي الإيراني)، عن طريق العمل بشكل يؤثر بعمق على المصالح المستقبلية للولايات المتحدة وشركائها. وقبل التخلّي عن هذه الفرصة، تملك الولايات المتحدة وقتاً كافياً للنظر في ما إذا كان يناسبها أن تصمّم مجموعة من السياسات الأكثر توازناً في ما يتعلق باحتواء إيران وإعطاء الفرصة لتطبيق وجهات نظر الشركاء. إن هذه السياسات يمكن إلغاؤها في أيّ وقت إذا لم تتحقق الفرص المذكورة، ولكن على الأقل، ستكون قد تمّت تجربتها.

إن الرهان أكبر من أن يُجازف بترك التأمل في هذه السياسات البديلة بشكل أكثر جدية مما قد ظهر حتى اليوم، وتقييم القدرة على تحقيق المنظومة الواسعة من الأهداف التي ستملكها الولايات المتحدة في المنطقة في الأيام التي تلي عقد اتفاق نووي مع إيران.

¹ Dalia Dassa Kaye and Jeffrey Martini, “The Days After a Deal with Iran: Regional Responses to a Final Nuclear Agreement,” Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, PE-122-RC, 2014. As of May 15, 2014: <http://www.rand.org/pubs/perspectives/PE122.html>; Alireza Nader, “The Days After a Deal with Iran: Continuity and Change in Iranian Foreign Policy,” Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, PE-124-RC, 2014. As of June 2014: <http://www.rand.org/pubs/perspectives/PE124.html>

² لقد حاولت التحليلات السابقة التي أجرتها مؤسسة RAND حول الكيفية التي يمكن للولايات المتحدة اعتمادها لمقاربة شركائها في الوقت الذي كانت خلاله إيران ماضيةً في برنامجها النووي أن تبين أن إسرائيل ودول مجلس التعاون الخليجي لن تنتظر بعد اليوم من الولايات المتحدة خطواتٍ مطمئنة، على الأقل حتى الوصول إلى الوقت الذي تعلن فيه إيران بالفعل أنها أصبحت قوةً نووية. يُثبت التاريخ – على الأقل في ما يختص بحلف شمال الأطلسي (الناتو) (NATO) – أن طبيعة التهديد ليست هي العامل الوحيد المهم الذي يحدّد حاجة الشركاء للطمئنة الأميركية، فإن ما كان يحصل محلياً، وفي العلاقات مع الولايات المتحدة كان غالباً ذا أهمية. See Lynn E. Davis et al., *Iran’s Nuclear Future: Critical U.S. Policy Choices*, Santa Monica, Calif: RAND Corporation, MG-1087-AF, 2011, pp. 67–72. As of May 15, 2014: <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG1087.html>

³ For example, see Wendy R. Sherman, “Written Statement Before the Senate Committee on Foreign Relations,” February 4, 2014. As of May 15, 2014: <http://www.state.gov/p/us/rm/2014/221217.htm>; Robert J. Einhorn, “Preventing a Nuclear-Armed Iran: Requirements for a Comprehensive Nuclear Agreement,” Brookings Arms Control and Non-Proliferation Series, Paper 10, March 2014; David H. Petraeus and Vanc Serchuk, “The U.S. Needs to Plan for the Day After an Iran Deal,” *Washington Post*, April 10, 2014.

⁴ نادر (2014) يصف بالتفصيل ما ستكون عليه رؤى القادة الإيرانيين إذا تمّ الوصول إلى اتفاق.

⁵ للاطلاع على مناقشةٍ حول الردود الإسرائيلية والسعودية المرجّحة في حال عقد اتفاقٍ مع إيران، والردود الأميركية المحتملة، راجع: كاي ومارتيني (Kaye and Martini), 2014.

⁶ للاطلاع على مناقشةٍ حول المقاربات المختلفة للتأثير على إيران والمناظير التحليلية المختلفة التي تشكّل أرضية هذه المقاربات، راجع: دايفيس وآخرون (Davis et al.), 2011، ص. 67-72.

⁷ للاطلاع على مناقشةٍ حول ما قد يستدعيه اتخاذ هذه الوضعية (التي يُشار إليها بعبارة “وضعية التجاوب والالتزام”)، راجع:

Michael J. Lostumbo et al., *Overseas Basing of U.S. Military Forces: An Assessment of Relative Costs and Strategic Benefits*, Santa Monica, Calif., RAND Corporation, RR-201-OSD, 2013, pp. 244–248. As of May 16, 2014: http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR201.html

عن الكاتبة

لين إي. ديفيس (Lynn E. Davis) هي أخصائية بارزة في العلوم السياسية لدى مؤسسة RAND، وهي مديرة مكتب RAND في واشنطن. شغلت ديفيس، بين السنوات 1993 و1997، مهمة وكيل وزارة الخارجية لشؤون الحد من التسلح والأمن الدولي. تركّز أبحاثها الحالية على مواضيع التخطيط الاستراتيجي، والإرهاب، وجهوزية المواطنين، والاستراتيجية الدفاعية، وهيكليات القوة. كانت ديفيس، قبل انضمامها إلى وزارة الخارجية، نائبة لرئيس مركز Arroyo التابع لمؤسسة RAND ومديرة لهذا المركز. شاركت في تأليف العديد من الدراسات التي أجرتها مؤسسة RAND، ومنها تقرير صدر حديثاً عنوانه: "مسلح وخطير؟ المركبات الجوية بدون طيار وأمن الولايات المتحدة" (*Armed and Dangerous? UAVs and U.S. Security*)، 2014 وتقرير آخر عن إيران بعنوان: "مستقبل إيران النووي: الخيارات الأميركية الحساسة في السياسات" (*Iran's Nuclear Future: Critical U.S. Policy*)، 2011. تحمل ديفيس شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية من جامعة كولومبيا.

عن هذا المنظور

إنه جزء من سلسلة وجهات النظر التحليلية لمؤسسة RAND حول ما ستبدو عليه سياسة الشرق الأوسط وسياسة الولايات المتحدة في "الأيام التي تلي الاتفاق" (الاتفاق النووي النهائي) مع إيران. وتبحث هذه الورقة في الخيارات التي ستواجهها الولايات المتحدة بخصوص سياساتها تجاه إيران وشركائها الإقليميين. تتناول المناظير التحليلية الأخرى ردود الفعل الإقليمية على الاتفاق النووي، والاستمرارية والتغيير في سياسة إيران الخارجية.

تودُّ الكاتبة شكر بول بيلار (Paul Pillar) وديفيد ثالر (David Thaler) لمراجعتهما المدروسة للتقرير وكذلك زملاءهم في RAND: جيفري مارتييني (Jeffrey Martini)، وداليا داسا كاي (Dalia Dassa Kaye)، وبروس ناردوللي (Bruce Nardulli)، وعلي نادر (Ali Nader)، الذين ساعدوا جميعاً في صياغة الأمور المتعلقة بالسياسات والخيارات التي تمّ التحدث عنها وتقييمها في هذا المنظور التحليلي. تودُّ الكاتبة أن تضيف شكراً خاصاً لأولئك الذين كانت لهم علاقةٌ بإنتاج هذا المنظور التحليلي: لوفانسي إنغرام (Lovancy Ingram)، وآرون بيكنل (Arwen Bicknell)، ومات بيرد (Matt Byrd)، ودوري ووكر (Dori Walker)، وستيف كيستلر (Steve Kistler).

هذا التقرير هو نتاج استثمار مؤسسة RAND في الناس وبرنامج الأفكار (Investment in People and Ideas). لقد تمّ توفير الدعم لهذا البرنامج بشكلٍ جزئيٍّ من المانحين، ومن المخصصات المتاحة لمؤسسة RAND من أجل البحث المستقل والتطوير، من عقودها مع وزارة الدفاع الأميركية، حيث تتولى مؤسسة RAND إدارة مراكز البحث والتطوير التابعة لهذه الوزارة، والتي تتلقّى التمويل الفيدرالي.

أُجري هذا البحث في مركز سياسات الدفاع والأمن الدوليّ في معهد أبحاث RAND للدفاع الوطني.

حقوق الطبع والنشر الإلكتروني محدودة

هذه الوثيقة والعلامة (العلامات) التجارية الواردة فيها محمية بموجب القانون. يتوفر هذا التمثيل للملكية الفكرية الخاصة بمؤسسة RAND للاستخدام لأغراض غير تجارية حصراً. يحظر النشر غير المصرّح به لهذا المنشور عبر الإنترنت. يُصرح بنسخ هذه الوثيقة للاستخدام الشخصي فقط، شريطة أن تظل مكتملة دون إجراء أي تعديل عليها. يلزم الحصول على تصريح من مؤسسة RAND، لإعادة إنتاج أو إعادة استخدام أي من الوثائق البحثية الخاصة بنا، بأي شكل كان، لأغراض تجارية. للمزيد من المعلومات حول إعادة الطباعة والتصاريح ذات الصلة، الرجاء زيارة صفحة التصاريح في موقعنا الإلكتروني:

<http://www.rand.org/pubs/permissions.html>

مؤسسة RAND هي منظمة بحثية تعمل على تطوير حلول لتحديات السياسات العامة وللمساعدة في جعل المجتمعات في أنحاء العالم أكثر أماناً وأماناً، وأكثر صحةً وازدهاراً. مؤسسة RAND هي مؤسسة غير ربحية، حيادية، وملتزمة بالصالح العام.

لا تعكس منشورات مؤسسة RAND بالضرورة آراء عملاء ورعاة الأبحاث الذين يتعاملون معها.

www.rand.org



© حقوق النشر لعام 2014 لمؤسسة RAND