

گزارش ویژه شماره ۳۳

" تأثیر قانون اختیارات دفاع ملی (NDAA) بر منطقه خاورمیانه "



بسمه تعالی

مؤسسه آینده‌پژوهی جهان اسلام

گزارش ویژه شماره ۳۳

“تأثیر قانون اختیارات دفاع ملی (NDAA) بر منطقه خاورمیانه”

عسگر صفری؛ پژوهشگر مؤسسه آینده‌پژوهی جهان اسلام

۱. مقدمه

قانون اساسی ایالات متحده اختیارات سیاست‌گذاری خارجی را هم به قوه مقننه (کنگره) و هم به قوه مجریه (رئیس جمهور) واگذار کرده است؛ در واقع قدرت تقنینی کنگره این امکان را به این نهاد می‌دهد که عنصری مهم در فرآیند شکل‌گیری و اجرای سیاست خارجی باشد. به‌عنوان مثال در دهه ۱۹۷۰ کنگره ایالات متحده بسیاری از تصمیم‌های سیاست خارجی رئیس جمهور و کارشناسان وزارت خارجه را معکوس کرد. پایان دادن به مشارکت ارتش آمریکا در ویتنام و مشارکت بیشتر نظامی در جنوب شرقی آسیا، ممنوعیت درگیری نظامی پنهان در آفریقا و منع قدرت رئیس جمهور برای اعزام سربازان به خارج از کشور از جمله اقدامات کنگره بود (Leyton-Brown, ۲۰۱۹: ۶۰). استدلال بر این است که عواملی مانند افزایش حزب‌گرایی، استفاده کنگره از قدرت خود در زمینه مسائل مربوط به بودجه برای محدود کردن یا تغییر دادن اقدامات قوه مجریه و همچنین قدرت کنگره در زمینه پیگیری و تحقیق از جمله مهم‌ترین عوامل افزایش نفوذ کنگره در تصمیمات مربوط به سیاست خارجی هستند (Cucino, ۲۰۱۹). از جمله اقدامات کنگره در زمینه پیگیری و تحقیق می‌توان به تحقیق این نهاد در مورد حملات یازده سپتامبر، برنامه‌های بازجویی و بازداشت اژانس اطلاعات مرکزی و حمله به تأسیسات دیپلماتیک ایالات متحده آمریکا در بنغازی لیبی در سال ۲۰۱۲ اشاره کرد (Masters, ۲۰۱۷).

در کنار این عوامل موضوعاتی مانند اعلام جنگ و پشتیبانی از ارتش نشان می‌دهد که کنگره ارتباط نزدیکی با ارگان‌های نظامی ایالات متحده آمریکا از جمله وزات دفاع دارد و از این طریق نیز بر عملکرد سیاست خارجی اثر می‌گذارد. در واقع این کنگره بود که ارتش ایالات متحده آمریکا را شکل داد. زمان تشکیل ارتش آمریکا به سال ۱۷۸۹ برمی‌گردد. در ارتباط با نیروهای نظامی ایالات متحده آمریکا کنگره از مکانیسم‌های مختلفی استفاده می‌کند که یکی از آنها قانون اختیارات دفاع ملی است. قانون اختیارات دفاع ملی مجموعه‌ای از قوانین فدرالی ایالات متحده است که بودجه و هزینه‌های سالیانه این کشور را مشخص می‌کند. اولین قانون اختیارات دفاع ملی در سال ۱۹۶۱ به تصویب رسید. این ابتکار بیشتر نشان دهنده نقش کنگره در سیاست دفاعی و خارجی آمریکا است؛ به‌عبارتی دیگر ۵۸ سال است که قانون اختیارات دفاع ملی به‌عنوان روش اصلی کنگره برای اجرای وظایف قانونی

خود در زمینه "جمع‌آوری و حمایت از ارتش"، "تأمین و نگهداری نیروی دریایی" و "وضع قوانین برای دولت و نیروهای زمینی و دریایی" عمل می‌کند.

۲. قانون اختیارات دفاع ملی ۲۰۲۰

همانند سال‌های گذشته، کنگره آمریکا در ۲۵ دسامبر ۲۰۱۹ قانون اختیارات دفاع ملی برای سال ۲۰۲۰ را با هفتادوشش رأی موافق و شش رأی مخالف به تصویب رساند. اولویت‌های مندرج در قانون اختیارات دفاع ملی جدید عناصر مهم سیاست دفاعی ایالات متحده آمریکا برای سال آتی را مشخص کرده و شامل مقررات کلیدی است که به دولت کمک می‌کند تا با تهدیدها مقابله کند. میزان بودجه تصویب شده از طریق این قانون برای سال ۲۰۲۰ چیزی در حدود هفتصدوسی‌وهشت میلیارد است که نسبت به سال گذشته بیست‌ودو میلیارد دلار افزایش را نشان می‌دهد. به نظر می‌رسد این میزان بودجه در راستای پر کردن کمبود منابعی باشد که ایالات متحده آمریکا برای پیش‌برد منافع خود در مناطق مختلف و به‌ویژه در زمینه رقابت جدید برای قدرت به آن نیاز دارد.

در گزارشی که از سوی مؤسسه هریتیج با عنوان شاخص قدرت نظامی آمریکا در ۲۰۲۰ منتشر شده، نویسندگان اشاره می‌کنند که از سال ۲۰۱۷، کنگره و دولت بودجه‌های نظامی را تثبیت کرده و منابعی را برای ارتقاء وضعیت ارتش در اختیار آن قرار داده‌اند و این امر منجر به بهبود آمادگی در همه شاخه‌های نظامی شده است. با این حال، اگرچه این بودجه به بهبود نظامی آمریکا کمک کرده است، بودجه دفاعی برای دو سال آینده بس یار کمتر از میانگین‌های تاریخی (و بس یار پایین‌تر از آنچه در واقع مورد نیاز است) می‌باشد. علاوه بر این، سطح بودجه آینده با تغییر دولت‌ها و تغییر در آرایش کنگره نامشخص خواهد بود؛ همچنین سرمایه‌گذاری چند ساله در نیروهای مسلح آمریکا در دوره دولت ترامپ برای خنثی کردن خسارات ناشی از سال‌ها بی‌توجهی و استفاده مداوم کافی نبوده است. ولذا این میزان بودجه برای مقابله با تهدیدهایی که از سوی روسیه، چین، ایران و تروریسم متوجه ایالات متحده است کافی نیست. (Wood, ۲۰۱۹: xiii).

این گزارش در ادامه با در نظر گرفتن سه شاخص ظرفیت، توانایی^۱ و آمادگی وضعیت نیروهای نظامی ایالات متحده آمریکا برای انجام عملیات‌های نظامی به‌صورت مؤثر را در قالب جداول زیر نشان می‌دهد.

^۱. توانایی یک کشور برای انجام یک اقدام نظامی

قدرت نظامی آمریکا: ارتش					
	خیلی ضعیف	ضعیف	حاشیه ای	قوی	خیلی قوی
ظرفیت		✓			
توانایی			✓		
آمادگی					✓
کل			✓		

قدرت نظامی آمریکا: نیروی دریایی					
	خیلی ضعیف	ضعیف	حاشیه ای	قوی	خیلی قوی
ظرفیت		✓			
توانایی			✓		
آمادگی			✓		
کل			✓		

قدرت نظامی آمریکا: نیروی هوایی					
	خیلی ضعیف	ضعیف	حاشیه ای	قوی	خیلی قوی
ظرفیت			✓		
توانایی			✓		
آمادگی			✓		
کل			✓		

قدرت نظامی آمریکا: سپاه دریایی					
	خیلی ضعیف	ضعیف	حاشیه ای	قوی	خیلی قوی
ظرفیت		✓			
توانایی			✓		
آمادگی			✓		
کل			✓		

(Wood, ۲۰۱۹: ۱۴).

بخش دیگری از این افزایش بودجه حل و فصل چالش‌هایی است که در استراتژی دفاع ملی سال ۲۰۱۸ به آن اشاره شده است؛ در این سند بیان شده است که مهم‌ترین چالش برای رفاه و امنیت ایالات متحده آمریکا تجدید حیات رقابت طولانی مدت و استراتژیکی است که استراتژی امنیت ملی از آن به‌عنوان قدرت‌های تجدیدنظر طلب یاد می‌کند. از دید این سند به‌وضوح قابل درک است که چین و روسیه تلاش دارند الگوهای اقتدارگرایانه خود را به سراسر جهان گسترش دهند و از طریق قدرت خود در شورای امنیت تصمیم‌های اقتصادی، دیپلماتیک و امنیتی

سایر دولت‌ها را وتو کنند. چین از طریق مدرن‌سازی نظامی، عملیات نفوذ و اقتصاد غارت‌گرانه به‌دنبال باز تجدید در نظم منطقه هند- پاسفیک است. به‌طور هم‌زمان روسیه از طریق قدرت خود در شورای امنیت و به‌کارگیری حق وتو به‌دنبال تضعیف ناتو و تغییر ساختارهای امنیتی اروپا و خاورمیانه به نفع خود است. این سند همچنین کشورهایی مانند ایران و کره شمالی را نیز از جمله قدرت‌های تجدیدنظر طلبی می‌داند که منافع ایالات متحده آمریکا را تهدید می‌کنند (Bartels, ۲۰۱۹). به گفته نورکوئیست، بودجه دفاعی سال ۲۰۲۰، بازتاب دهنده اولویت‌های مطرح شده در "استراتژی امنیت ملی" سال ۲۰۱۸ دونالد ترامپ است که در چهار حوزه مشخص شده‌اند

۱. سرمایه‌گذاری در حوزه‌های نوظهور فضایی و سایبری؛
۲. نوسازی توانمندی‌های هوایی، زمینی و دریایی؛
۳. تسریع در توسعه فن‌آوری‌هایی از جمله هوش مصنوعی، تسلیحات‌های پرسونیک، تسلیحات خودکار و انرژی هدایت شده؛
۴. حفظ قوا و افزودن برآمدگی‌های کسب شده. (مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، ۱۳۹۷).

۳. قانون اختیارات دفاع ملی ۲۰۲۰ و تأثیر آن بر تحولات خاورمیانه

تصویب شدن این قانون از سوی کنگره و امضای ریاست جمهوری را می‌توان گامی جدید در نظامی‌گری ایالات متحده آمریکا در مناطق مختلف جهان به‌ویژه منطقه خاورمیانه دانست؛ تصویب شدن این قانون از چند جهت تحولات آتی در خاورمیانه را تحت‌تأثیر قرار می‌دهد:

الف) افزایش رقابت قدرت‌های بزرگ در خاورمیانه

همان‌گونه که عنوان شد تمرکز اصلی قانون اختیارات دفاع ملی برای ۲۰۲۰ بر رقابت بین قدرت‌های بزرگ از جمله چین و روسیه است؛ مهم‌ترین اهداف دفاعی که در استراتژی دفاع ملی ۲۰۱۸ ایالات متحده آمریکا در ارتباط با روسیه و چین مطرح شده است عبارتند از:

۱. دفاع از میهن در مقابل حمله.
۲. حفظ مزایای نیروهای مشترک نظامی، هم در سطح جهان و هم در مناطق مهم.
۳. دفع تجاوز مخالفان علیه منافع حیاتی آمریکا.
۴. فعال کردن هم‌تایان بین سازمانی ایالات متحده برای پیش‌برد نفوذ و منافع ایالات متحده.
۵. حفظ توازن قوای منطقه‌ای در هند و اقیانوسیه، اروپا، خاورمیانه و نیم‌کره غربی.

۶. دفاع از متحدان در برابر تجاوز نظامی و تقویت شرکای خود در برابر اجبار، و تقسیم نسبی مسئولیت‌های دفاعی مشترک.
۷. منع یا جلوگیری از دستیابی مخالفان دولتی و یا بازیگران غیر دولتی به سلاح‌های کشتار جمعی.
۸. جلوگیری از هدایت یا پشتیبانی تروریست‌ها از عملیات‌های خارجی علیه میهن شهروندان، متحدان و شرکای آمریکا در خارج از کشور (Bartels, ۲۰۱۹).

در گزارش مؤسسه هریتیج با عنوان شاخص قدرت نظامی آمریکا در ۲۰۲۰ آمده است که در سال آتی مسکو به دنبال طیف وسیعی از اهداف برای گسترش اهداف خود خواهد بود، از جمله تضعیف نظم بین‌المللی لیبرال به رهبری ایالات متحده، تقسیم نهادهای سیاسی و امنیتی غرب، نشان دادن توانایی روسیه در شکل دادن به مسائل جهانی و تقویت مشروعیت داخلی پوتین. روسیه با انتخاب گزینه‌های نسبتاً کم هزینه از جمله کارزارهای نفوذ، ابزار سایبری و مداخلات نظامی محدود، درصدد خواهد بود تا از خلاءهای قدرت ایالات متحده، که به نظر مسکو ایالات متحده تمایلی ندارد یا قادر به پر کردن آن نیست، استفاده کند. این گزارش تهدید متوجه آمریکا از سوی روسیه (براساس شاخص‌های رفتار و توانایی) را در قالب جدول زیر نشان می‌دهد.

تهدید: روسیه

	بی خطر	مدعی	دارای آزمون و خطا	تهاجمی	دارای خصومت
رفتار				✓	
	حاشیه ای	جاه طلب	توانا	جمع کننده قدرت	نیرومند
توانایی					✓

(Wood, ۲۰۱۹: ۲۲۲)

این گزارش همچنین در مورد چین عنوان می‌دارد که پکن کامل‌ترین چالش‌های امنیتی را علیه ایالات متحده آمریکا ارائه می‌دهد؛ این کشور تهدیدات مختلفی را در هر سه زمینه منافع حیاتی ملی آمریکا یعنی میهن، جنگ منطقه‌ای (از جمله حملات احتمالی به پایگاه‌های ایالات متحده خارج از کشور و همچنین علیه متحدین و دوستان) و فضاهاى مشترک بین‌المللی ایجاد می‌کند. این گزارش تهدید متوجه آمریکا از سوی چین (براساس شاخص‌های رفتار و توانایی) را در قالب جدول زیر نشان می‌دهد (Wood, ۲۰۱۹: ۲۵۰).

تهدید: چین

	دارای خصومت	تهاجمی	دارای آزمون و خطا	مدعی	بی خطر
رفتار		✓			
	نیرومند	جمع کننده قدرت	توانا	جاه طلب	حاشیه ای
توانایی	✓				

در ارتباط با تأثیر این قانون بر ساختار امنیتی منطقه نکته قابل توجه این است که هم باراک اوباما و هم دونالد ترامپ در این عقیده مشترک بودند که ایالات متحده بیش از حد در منطقه درگیر شده است و باید منابع کمتری را به خاورمیانه اختصاص دهد؛ این همچنین از طریق یک گفتمان سیاسی حمایت می‌شد. به همین دلیل بود که ترامپ بر کاهش نیروهای ایالات متحده آمریکا در منطقه خاورمیانه تأکید داشت. با این حال کاهش اهمیت خاورمیانه برای ترامپ و خروج آن از ساختار منطقه‌ای خلاء قدرتی را به وجود آورد که بازیگرانی مانند روسیه و چین توانستند نفوذ خود را افزایش دهند. با کاهش نسبی نفوذ آمریکا در خاورمیانه، روسیه به عنوان یک کارگزار مهم قدرت و بازیگر نظامی در خاورمیانه ظاهر شد. "روسیه با استفاده از موفقیت خود در سوریه به عنوان سکوی پرتاب، روابط قدیمی خود در سراسر منطقه را دگرگون کرده و روابط جدیدی را شکل داده است. روسیه تلاش داشت به حاکمان منطقه نشان دهد که بر خلاف آمریکا که بعد از سه دهه به یکباره از حمایت حسنی مبارک دست کشید می‌تواند شریک قابل اعتمادی باشد" (Weiss and Rumer, ۲۰۱۹)

چین نیز پس از سال‌ها انفعال نسبی اکنون در تلاش برای گسترش حضور استراتژیک و نفوذ اقتصادی خود در منطقه خاورمیانه است؛ روابط چین با خاورمیانه حول محور تقاضای انرژی و ابتکار یک کمربند یک راه (BRI) می‌چرخد که در سال ۲۰۱۳ راه‌اندازی شد. به طور دقیق‌تر، در حال حاضر خاورمیانه بیش از هر زمان دیگری برای چین اهمیت است زیرا مصرف انرژی چین رو به افزایش است و بیشتر منابع وارداتی انرژی آن از خاورمیانه تأمین می‌شود. واردات نفت خام این کشور که بیش از ۵۰ درصد کل مصرف انرژی چین را تشکیل می‌دهد، از ۶.۲ میلیون تن در سال ۲۰۱۴ به بیش از ۹.۲۵ میلیون تن در سال ۲۰۱۸ افزایش پیدا کرد که نزدیک به ۴۰ درصد از کل منابع از کشورهای خاورمیانه تأمین می‌شد (Berman, ۲۰۱۹: ۲). از طرف دیگر به عنوان یک چهارراه استراتژیک برای مسیرهای تجاری و خطوط دریایی که آسیا را به اروپا و آفریقا پیوند می‌دهد، خاورمیانه برای آینده ابتکار یک کمربند یک راه مهم است؛ زیرا چین را در مرکز شبکه‌های تجارت جهانی قرار می‌دهد. در حال حاضر به دلیل نقش غالب کشورهای حوزه خلیج فارس در بازارهای انرژی چین با منطقه حول گسترش روابط با این کشورها متمرکز است. (Lons at all, ۲۰۱۹: ۲). چین تاکنون با بیش از پانزده کشور خاورمیله توافقی‌نامه‌های مشارکت منعقد کرده است، اما چندین مورد اهمیت ویژه دارند؛ به ویژه عربستان

سعودی. این پادشاهی اکنون بزرگ‌ترین شریک تجاری چین در غرب آسیا و پکن بزرگ‌ترین شریک تجاری ریاض در جهان است. امارات، مصر و ایران از دیگر کشورهای مورد توجه چین هستند (۳: ۲۰۱۹, Avdaliani).

به دلیل وجود چنین رقابتی علی‌رغم ادعای آمریکا در مورد کاهش اهمیت نسبی خاورمیانه برای این کشور، در سال‌های آتی نیز شاهد حضور فعال واشنگتن در معادلات منطقه‌ای خواهیم بود؛ زیرا منافع ایالات متحده آمریکا در منطقه از بین نرفته است. ایالات متحده به خوبی می‌داند در صورتی که برای خروج از منطقه عجله کند مجبور است در آینده با شرایط بدتر و با هزینه‌های بالاتر زمینه‌های حضور خود را فراهم کند. منافعی که ایالات متحده آمریکا را برای مدت طولانی در آمریکا نگه می‌دارد کاملاً روشن است. بعد از جنگ جهانی دوم یکی از مهم‌ترین اهداف سیاست خارجی آمریکا جلوگیری از تسلط هرگونه نیروی دیگر بر مناطق دارای اهمیت ژئوپلیتیکی و اقتصادی بوده است. خاورمیانه با توجه به جغرافیا و منابع طبیعی خود اهمیت زیادی برای آمریکا دارد. درست است که ایالات متحده وابسته به منابع نفتی خاورمیانه نیست، اما همان‌گونه که جیمز فارستال^۲ وزیر دفاع ترومن عنوان می‌کند "موفقیت برنامه مارشال برای اروپا"، "بدون دسترسی به نفت خاورمیانه امکان‌پذیر نبود" و ایالات متحده آمریکا بدون دسترسی به آن نمی‌توانست بجنگد و حتی در زمان صلح نیز بدون دسترسی به نفت خاورمیانه اقتصاد آمریکا نمی‌توانست ثبات خود را حفظ کند (۲۸: ۲۰۰۸, Fain).

برندز استدلال می‌کند که این یک خیال است که فکر کنیم ایالات متحده بدون نتیجه گرفتن، از خاورمیانه فاصله بگیرد؛ دلیل این امر این است که آمریکا هنوز هم در آن منطقه منافع چشم‌گیری دارد. افزایش نفوذ روسیه، افزایش نفوذ ایران، تجدید حیات احتمالی سازمان‌های کلیدی تروریستی و بی‌ثباتی و خشونت گسترده سیاسی که موجب ناآرامی بخش بزرگی از منطقه می‌شود، مشکلات واقعی هستند که ایالات متحده نمی‌تواند آن‌ها را نادیده بگیرد. شرکای آمریکا در منطقه می‌توانند کارهای بیشتری نسبت به آن‌چه که تا به امروز انجام داده‌اند برای مدیریت این مشکلات انجام دهند، با این حال آن‌ها به‌طور آشکار قادر به انجام چنین کاری بدون پشتیبانی قابل توجه ایالات متحده نیستند. علاوه بر این عقب‌نشینی عجولانه از خاورمیانه با اقدامات عجولانه متعاقب آن همراه خواهد بود. پس از خروج ایالات متحده از عراق در سال ۲۰۱۱، این کشور تقریباً فرو ریخت، داعش به قدرت رسید و مداخله نظامی اضطراری برای جبران خسارات اجتناب‌ناپذیر شد (۲۰۱۹, Brands). بنابراین با توجه به این نگاه استراتژیک تصویب افزایش بودجه از سوی کنگره را می‌توان نقطه مقابل سیاست اوباما و ترامپ مبنی بر کاهش نقش ایالات متحده آمریکا در معادلات منطقه‌ای دانست؛ زیرا هم در استراتژی امنیت ملی و هم در قانون اختیارات دفاع ملی عنوان شده است که با توجه به تهدیدهای موجود ایالات متحده آمریکا باید نقش جدیدتری را برای رقابت با سایر قدرت‌ها برعهده بگیرد.

^۲. James Forrestal

ب) تأثیر قانون اختیارات دفاع ملی بر کشورهای منطقه

موضوع دیگری که قانون اختیارات دفاع از طریق آن بر تحولات خاورمیانه تأثیر می‌گذارد راهبردهای پیشنهادی آن در مورد کشورهایمانند ترکیه و سوریه است که در ذیل به هر کدام از آنها پرداخته می‌شود.

۱. ترکیه

باتوجه به خرید سامانه اس ۴۰۰ از روسیه قانون اختیارات دفاع ملی تحریم‌های جدیدی را علیه ترکیه پیشنهاد کرده است؛ یکی از این تحریم‌ها مسدود شدن فروش هواپیماهای جنگنده مخفی F-۳۵ ایالات متحده به ترکیه است. موارد این تحریم عبارتند از: (۱) انتقال، تسهیل انتقال یا مجوز انتقال هر هواپیمای F-۳۵ یا تجهیزات پشتیبانی یا قطعات مربوط به ترکیه. (۲) انتقال مالکیت معنوی، داده‌های فنی یا پشتیبانی مادی که برای هرگونه تعمیر و نگهداری یا پشتیبانی هواپیمای F-۳۵ که برای ایجاد قابلیت بومی F-۳۵ ترکیه ضروری است. (۳) ساخت تأسیسات ذخیره‌سازی، یا در غیر این صورت تسهیل ذخیره‌سازی، هر هواپیمای F-۳۵ که به ترکیه منتقل شده است (NDAA, ۲۰۲۰). در پاسخ به همین اقدام بود که وزارت خارجه ترکیه با انتشار پیامی عنوان داشت که این قانون نشان می‌دهد ایالات متحده آمریکا همچنان بر عدم احترام خود به تصمیمات اتخاذ شده در ترکیه اصرار دارد و علی‌رغم این که ترکیه به همه تعهدات خود عمل کرده است ایالات متحده از طریق تصویب این قانون رفتار خصمانه‌ای را علیه آنکارا اتخاذ کرده است (www.mfa.gov.tr).

ترکیه یکی از متحدان ایالات متحده آمریکا در پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) است، با این حال در ماه‌های اخیر روابط آن با اعضای این سازمان همراه با تنش بوده است که تحریم‌های کنگره آمریکا نیز به آن دامن می‌زند. به‌عنوان مثال در نشست ناتو در لندن که به مناسبت هفتادمین سال تأسیس این سازمان برگزار می‌شد موضوع ترکیه و آینده روابط آن با ناتو از مهم‌ترین بحث‌های نشست بود. به‌عنوان مثال از جمله بحث‌های مطرح شده در این نشست اختلاف بین ترکیه و شرکای اروپایی خود به‌ویژه فرانسه در موضوعاتی مانند حمله ترکیه به سوریه و نحوه برخورد با زندانیان داعش بود. با این حال موضوع اصلی جایگاه ترکیه در میان متحدان غربی بود. پیش از این نشست، ترکیه با این توجیه که ناتو باید از جنگ ترکیه علیه نیروهای کرد در سوریه پشتیبانی کند، برنامه دفاع ناتو برای حمایت از کشورهای بالتیک و لهستان در صورت تجاوز روسیه را رد کرده بود. اکثر کشورهای اروپایی کردهای تحت حمایت آمریکا را به‌عنوان متحد در نظر می‌گیرند تا گروه تروریستی (Aydıntaşbaşı, ۲۰۱۹).

مکس بوت در ارتباط با رابطه ترکیه و ایالات متحده آمریکا در ناتو استدلال می‌کند که حتی اگر ترکیه در ناتو باقی بماند، ایالات متحده و سایر اعضای این اتحاد باید این توهم را رها کنند که ترکیه یک شریک قابل اعتماد است. آن‌ها باید با ترکیه به‌عنوان "نارقیق" رفتار کنند؛ اصطلاحی که برای پاکستان دیگر متحد ایالات متحده نیز کاربرد دارد. هنوز مسائلی وجود خواهد داشت که با آن آنکارا و واشنگتن می‌توانند همکاری کنند، اما منافع

ترکیه نسبت به موضع ایالات متحده به شدت تغییر کرده اس. همان‌طور که ریچارد هاس استدلال می‌کند باتوجه به همین تغییر رویه ایالات متحده باید تمام سلاح‌های هسته‌ای را پس گیرد، وابستگی به پایگاه‌های ترکیه را کاهش داده و اشتراک اطلاعات و فروش اسلحه را محدود کند (Boot, ۲۰۱۹). این نگرانی به این دلیل است که اردوغان قبلاً تهدید کرده بود که در صورتی که نیاز باشد ترکیه پایگاه‌های اینجیرلیک و کورجیک را می‌بندد. در سال ۲۰۱۷ نیز ترکیه هشدار داده بود که باتوجه به نگرش آزار دهنده برخی از اعضای ناتو نسبت به پ ک ک ممکن است تعطیلی پایگاه‌های آمریکایی را مدنظر قرار دهد (Gurcan, ۲۰۱۹).

علاوه بر موضوع فوق مسائل دیگری مانند سیاست‌های ایالات متحده آمریکا در قبرس و به رسمیت شناختن نسل‌کشی ارمنی از سوی کنگره آمریکا روابط آنکارا با واشنگتن را در ناتو و همچنین خاورمیانه تحت تأثیر قرار می‌دهد. باتوجه نگاه به شرق ترکیه و افزایش روابط آن با کشورهای مثل روسیه، چین و ایران اتخاذ تحریم‌های جدید علیه این کشور از سوی کنگره می‌تواند روند فاصله‌گیری ترکیه از سیاست‌های ایالات متحده آمریکا را تسریع کند. این موضوع زمانی اهمیت پیدا می‌کند که به قول فرانتزمن این مسئله را در نظر داشته باشیم که اردوغان و پوتین در مسائل منطقه با یکدیگر همکاری می‌کنند. هر دوی آنها بیش از آن که به کشورهای غربی اعتماد کنند، به یکدیگر اعتماد دارند؛ زیرا کشورهای غربی سیاست‌ها را همیشه تغییر می‌دهند و دارای سیستم‌های دموکراتیک پیچیده‌ای هستند، مانند کنگره آمریکا که ترکیه را باتوجه به اهداف رئیس‌جمهور آمریکا تحریم می‌کند. در مقابل، مجالس ترکیه یا روسیه، حتی اگر در برخی از مسائل اختلاف نظر داشته باشند نمی‌خواهند علیه یکدیگر صحبت کنند. ترکیه به‌طور فزاینده‌ای به سمت یک نقش راست افراطی در رهبری جهانی روی می‌آورد و خود را به‌عنوان رهبر کشورهای مستعد اسلام راست‌گرا، مانند مالزی و قطر، که از حماس حمایت می‌کنند در نظر می‌گیرد. در عین حال روسیه نیز یک جریان محافظه‌کار متمایل به راست را پیگیری می‌کند که در این زمینه ممکن است با ترکیه اختلاف پیدا کند، با این حال روسیه یک واقع‌گرا است (Franzman, ۲۰۱۹).

۲. سوریه

بخش دیگری از قانون اختیارات دفاع ملی مربوط به سوریه است؛ تحریم‌های قانون اختیارات دفاع ملی در مورد سوریه به دو دسته تقسیم می‌شود:

۱. تحریم‌های ثانویه: این تحریم شامل افراد معامله‌کننده با دولت سوریه، مقامات سیاسی ارشد آن، افراد تحریم شده به وسیله آمریکا، و کسانی که به نیابت از دولت سوریه، روسیه و ایران در داخل ارتش سوریه قرار دارند، می‌شود. این تحریم همچنین شامل افرادی می‌شود که در فعالیت‌های قابل توجه داخلی در زمینه تولید، ساخت

و ساز و مهندسی نفت و قطعات هواپیما که برای اهداف خاص نظامی در سوریه مورد استفاده قرار می‌گیرد، درگیر می‌شوند.

۲. اقدامات ویژه: از وزیر خزانهداری می‌خواهد که حداکثر ظرف ۱۸۰ روز پس از تصویب، تعیین کند که آیا "اقدامات ویژه" را علیه بانک مرکزی سوریه به‌عنوان یکی از مؤسسات مالی اصلی پولشویی تحمیل کند یا خیر. تعیین کردن این موضوع می‌تواند مؤسسات مالی آمریکا را ملزم به رعایت الزامات جمع‌آوری اطلاعات، نگهداری سوابق و بستن و یا باز گذاشتن حساب‌های مربوط به بانک مرکزی سوریه کند (Marquardt and Chang, ۲۰۱۹). این قانون همچنین شامل قانون سزار، قانون حمایت از شهروندان سوری (۲۰۱۹) نیز می‌شود. این قانون مجازات‌های اضافی و محدودیت‌های مالی برای مؤسسات و افرادی که با رژیم سوریه کار می‌کنند را مجاز می‌داند.

این اقدام جدید کنگره در ارتباط با تحریم سوریه را می‌توان بخشی از ضعف سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا در این کشور و افزایش نفوذ سایر بازیگران از جمله ایران و روسیه دانست؛ این ضعف به‌خوبی در متن قانون اختیارات دفاع ملی ۲۰۲۰ مشخص شده است. این قانون در بخشی از متن خود اشاره می‌کند که کنگره از وزارت دفاع می‌خواهد که با همکاری با سایر سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط، استراتژی‌های کشور را در سوریه مورد ارزیابی قرار داده و اهداف خود را با ارزیابی‌های واقع‌بینانه از فعالیت‌هایی که دولت مایل به انجام آن است مطابقت دهد. کنگره همچنین نگران است که خطوط غیر نظامی، تلاش برای دستیابی به اهداف ایالات متحده در سوریه، که به‌صورت استراتژی ایالات متحده برای سوریه تعریف شده است، از منابع لازم برای رسیدن به یک راه‌حل باثبات برای شکست گروه‌های افراطی از جمله داعش، سرکوب ایدئولوژی‌های افراطی و از بین بردن ناآرامی و ناامنی در منطقه برخوردار نباشد (NDAA, ۲۰۱۹).

جنیفر روبین در ارتباط با سیاست خارجی دونالد ترامپ در سوریه می‌نویسد سیاست خارجی "اول آمریکا" دونالد ترامپ آمیزه‌ای از غرور است؛ از نامه‌های عاشقانه "دیکتاتور کره شمالی" گرفته تا چابلوسی او از روسیه، حمایت از تجارت حمایت‌گرا و استراتژی‌های پر سر و صدای او در مورد ایران قابل نقد است اما هیچ چیز به اندازه اشتباه او در سوریه غم‌انگیز نیست. سیاست ترامپ در سوریه یک خیانت عمیق بود و ضربه سنگینی به اعتماد متحدان ایالات متحده آمریکا وارد کرد. کردها نیز در جنگ علیه دولت اسلامی و هم در فراهم آوردن برخی از اقدامات برای ثبات منطقه‌ای متحدین وفادار و مؤثر بوده‌اند. (مقامات نظامی خاطر نشان می‌کنند که کمک کردها هنوز هم برای جلوگیری از بازگشت دولت اسلامی در سوریه و محافظت از امکاناتی که شبه نظامیان دولت اسلامی و خانواده‌های آن‌ها نگهداری می‌شوند، لازم است). "همچنین ترامپ که هرگز از قطع پذیرش پناهندگان خسته نمی‌شود، به شکل‌گیری کابوس انسانی دیگری کمک کرد. رجب طیب اردوغان برای فرستادن

سه میلیون پناهجوی سوری به نوار ۱۴۰ مایلی برنامه‌ریزی کرده است که بر خلاف آن چیزی است که ایالات متحده آمریکا می‌گوید بخشی از توافق‌نامه‌ای است که آن‌ها برای سامان‌دهی ۷۰۰ الی ۸۰۰ هزار پناهجوی سوری برنامه‌ریزی کرده‌اند (Rubin, ۲۰۱۹). کنگره به‌خوبی از این ضعف آگاهی دارد و به‌همین دلیل در متن قانون اختیارات دفاع ملی آمده است که کنگره از وزرات دفاع می‌خواهد که گزارشی از اقدامات نظامی انجام شده به‌وسیله آمریکا در سوریه و اهدافی که وزرات دفاع می‌خواهد در سوریه به آن دست یابد را به کنگره ارائه کند.

۴. جمع بندی

با توجه به موقعیت خاورمیانه در تقاطع استراتژیکی اروپا، آسیا و آفریقا برای چندین دهه این منطقه محور مهمی در سیاست خارجی ایالات متحده بوده است؛ روابط امنیتی ایالات متحده در منطقه براساس عمل‌گرایی، نگرانی‌های امنیتی و منافع اقتصادی از جمله فروش زیاد تسلیحات ایالات متحده به کشورهای منطقه بنیان‌گذاری شده است. علاقه ایالات متحده به خاورمیانه همچنین از اهمیت اقتصادی منطقه به‌عنوان منبع اصلی نفت و گاز در جهان ناشی می‌شود. به‌همین دلیل علی‌رغم سیاست‌های ادعایی باراک اوباما و دونالد ترامپ مبنی بر کاهش اهمیت خاورمیانه برای ایالات متحده آمریکا تصویب قانون اختیارات دفاع ملی برای افزایش بودجه نظامی آمریکا از سوی کنگره و امضای رئیس‌جمهور نشان می‌دهد که خاورمیانه همچنان در محور راهبردهای سیاسی- نظامی ایالات متحده آمریکا قرار دارد و چه بسا با توجه به تأکید قانون اختیارات دفاع ملی بر افزایش مقابله با نفوذ چین و روسیه در مناطق مختلف جهان از جمله خاورمیانه شاهد افزایش حضور مجدد نظامی آمریکا در منطقه باشیم.

به‌طور کلی، امنیت منطقه‌ای در سال‌های اخیر رو به وخامت گذاشته است؛ به نظر می‌رسد که "دولت اسلامی" (داعش) به‌معنای متعارف شکست خورده است، اما ماهیت جانشین آن مشخص نیست. در عراق، روابط آتی بین بغداد و ایالات متحده تا زمانی که یک دولت با ثبات به قدرت برسد، دشوار خواهد ماند. اختلاف کشورهای منطقه با قطر باعث شده است تا روابط آمریکا در منطقه پیچیده‌تر و دشوار باشد. در کشورهایی مانند عراق، لیبی، سوریه و یمن، برتری دولت-ملت توسط بسیاری از بازیگران غیر دولتی به چالش کشیده شده است. علاوه بر این اصلی‌ترین چالش‌های امنیتی و سیاسی منطقه با آرمان‌های غیرقابل تحقق بهار عربی، افزایش تروریسم فراملی و افزایش نفوذ ایران بوده است. پیچیدگی همه این موارد با درگیری عرب و اسرائیل، شکاف‌های فرقه‌ای سنی و شیعه، و گسترش گروه‌های انقلابی اسلامی سنی بیشترتر می‌شود. به‌همین دلیل انتظار می‌رود که برای آینده قبل‌پیش‌بینی، منطقه خاورمیانه به‌دلیل بی‌واسطه بودن چالش‌های امنیتی آن برای آمریکا، همچنان به‌عنوان مرکز اصلی برنامه‌ریزان سیاسی و دفاعی ایالات متحده باقی خواهد ماند، حتی ممکن است که استراتژی دفاع ملی از وزارت دفاع بخواهد تا وزارت دفاع مجدداً به سمت رقابت بزرگ با قدرت‌هایی مانند چین و روسیه بازگردد.

منابع

بودجه دفاعی آمریکا در سال ۲۰۲۰ ابعاد و ملاحظات تطبیقی، (۱۳۹۷)، گزارش مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری.

Avdaliani, E. (۲۰۱۹), "China in the Middle East: From Observer to Security Player", BESA Center Perspectives Paper No. ۱,۳۳۹.

Aydıntaşbaş, A. (۲۰۱۹), "Turkey and NATO: Is there life after brain-death?", Available at : https://www.ecfr.eu/article/commentary_turkey_and_nato_is_there_life_after_brain_death.

Bartels, F. (۲۰۱۹), "How the ۲۰۲۰ Defense Authorization Act Will Determine the Fate of Defense Strategy", Available at <https://www.heritage.org/defense/commentary/how-the-۲۰۲۰-defense-authorization-act-will-determine-the-fate-defense-strategy>

Boot, M. (۲۰۱۹), "NATO's Turkey Ties Must Change", Available at: <https://www.cfr.org/in-brief/natos-turkey-ties-must-change>.

Brands, H. (۲۰۱۹), "Why America Can't Quit The Middle East", Available at: <https://www.hoover.org/research/why-america-cant-quit-middle-east>

Cucino, A. (۲۰۱۹), An "Invitation to Struggle": Congress' Leading Role in US Foreign Policy", Available at <https://www.e-ir.info/۲۰۱۹/۰۶/۲۴/an-invitation-to-struggle-congress-leading-role-in-us-foreign-policy/>.

Franzman, J. S. (۲۰۱۹), "Russia and Turkey are trying to be the arbiters of peace in the Middle East, Can Turkey and Russia come to a deal on Libya and Syria? Available : <https://www.jpost.com/Middle-East/Russia-and-Turkey-are-trying-to-be-the-arbiters-of-peace-in-the-ME-۶۱۱۸۵۹>.

Fain, W. (۲۰۰۸). "American ascendance and British retreat in the Persian Gulf region", Springer.

Gurcan, M. (۲۰۱۹), "Could Turkey bar US military from Incirlik air base?", Available at: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/۲۰۱۹/۱۲/turkey-united-states-can-americans-be-barred-from-incirlik.html>.

<http://www.mfa.gov.tr/no-۳۶۵-abd-kongresi-nde-kabul-edilen-ulusal-savunma-yetki-taslagi-hk.en.mfa>

Leyton-Brown, D. (۱۹۸۳). The role of congress in the making of foreign policy. International Journal, ۳۸(۱), ۵۹-۷۶.

Summary of the ۲۰۱۸ national defense strategy of united state of America (۲۰۱۸), available at: <https://dod.defense.gov/Portals/۱/Documents/pubs/۲۰۱۸-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

Lons, C, Fulton, J, Sun, D, Al-Tamimi, N. (۲۰۱۹), "China's great game in the Middle East", The European Council on Foreign Relations (ECFR), Policy brief.

Marquardt. P, Chang .H, S, (۲۰۱۹), “Compromise U.S. Defense Bill Provides for New Secondary Sanctions Against Russia, Syria, and North Korea”, Available at: <https://www.clearytradewatch.com/۲۰۱۹/۱۲/compromise-u-s-defense-bill-provides-for-new-secondary-sanctions-against-russia-syria-and-north-korea/>

Masters. J, (۲۰۱۷), “U.S. Foreign Policy Powers: Congress and the President”, Available at : <https://www.cfr.org/backgrounder/us-foreign-policy-powers-congress-and-president>.

Rubin. J, (۲۰۱۹), “The corruption of U.S. foreign policy”, available at : <https://www.washingtonpost.com/opinions/۲۰۱۹/۱۰/۰۷/corruption-american-foreign-policy/>

Thompson. J, (۲۰۱۹), “Trump’s Middle East Policy”, CSS Analyses in Security Policy, No. ۲۳۳.

Weiss. S. A, Rumer. E, (۲۰۱۹), “A Brief Guide to Russia’s Return to the Middle East”, Available at: <https://carnegieendowment.org/۲۰۱۹/۱۰/۲۴/brief-guide-to-russia-s-return-to-middle-east-pub-۸۰۱۳۴>.

Wood. L. D, (۲۰۱۹), “۲۰۲۰ Index of U.S. Military Strength”, The Heritage Foundation.