

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## پیمایش اولویت‌های پیشگیرانه در سال ۲۰۱۶

گزیده پژوهش‌های جهان: پیمایش اولویت‌های پیشگیرانه در سال ۲۰۱۶

بررسی و نظارت: مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران -

معاونت پژوهشی

مؤلف: رامین ندیمی

تاریخ انتشار: ۹۵/۴/۲۳

تلفن و دورنگار: ۷ - ۸۸۷۵۶۲۰۵

صندوق پستی: ۳۸۴۹ - ۱۵۸۷۵

نشانی اینترنت: [www.tisri.org](http://www.tisri.org)

کلیه حقوق مادی و معنوی این گزارش متعلق به مؤسسه تهران است. تکثیر، انتشار و یا واگذاری آن به دیگران به هرصورت و بدون اجازه کتبی این مؤسسه مجاز نمی‌باشد.



## خلاصه اجرایی

متن پیش‌رو خلاصه‌ای از گزارش شورای روابط خارجی ایالات متحده تحت عنوان «پیمایش اولویت‌های پیشگیرانه برای سال ۲۰۱۶» است. در این گزارش تلاش بر آن بوده که با توجه به درگیری بیش از اندازه آمریکا در مسائل و رویدادهای جهانی، بهترین و مهم‌ترین راهکارها و تدابیر پیشگیرانه برای کاهش تنش‌های منجر به درگیری‌های خشونت‌آمیز، و نیز در صورت بروز درگیری و بی‌ثباتی، برداشتن گام‌هایی برای تقلیل آسیب‌های آن، ارائه شود. این توصیه‌ها و پیشنهادات از سوی کارشناسان «مرکز ژنرال جان دبلیو. وسی برای جلوگیری از درگیری‌ها»<sup>۱</sup> تهیه شده و نتیجه و چکیده نشست‌هایی است که با شرکت نمایندگان از سوی دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی، سازمان‌های غیردولتی، شرکت‌های تجاری و انجمن‌های مدنی، از طرف مرکز اقدام پیشگیرانه برگزار می‌شوند. در این نشست‌ها، نمایندگان مذکور گرد هم می‌آیند تا استراتژی‌های عملیاتی و به‌هنگام را برای ترویج صلح در شرایط مناقشه و درگیری تهیه کنند.

هرچند، وظیفه مرکز فوق جلوگیری، خنثی‌سازی، و یا حل‌وفصل درگیری‌های مرگبار در سراسر جهان و گسترش اطلاعات و آگاهی درخصوص ممانعت از بروز آنهاست، در مجموع، این مرکز بر روی درگیری‌ها و مناقشات در کشورها و مناطقی متمرکز است که بر منافع ایالات متحده مؤثرند؛ اما به‌دلایلی نادیده گرفته شده‌اند و درعین حال، قابل پیشگیری نیز هستند.

بررسی اولویت‌های سال ۲۰۱۶ شامل سه مرحله است:

۱. درخواست برای اقدامات احتیاطی جهت بررسی اولویت‌های پیشگیرانه؛
۲. نظرسنجی از کارشناسان سیاست خارجی؛
۳. رتبه‌بندی منازعات.

به اعتقاد تهیه‌کنندگان گزارش، نگرانی‌ها بر سر پیامدهای روبه‌رشد بی‌ثباتی و درگیری

1. General John W. Vessey



در خاورمیانه بر نتایج بررسی سال ۲۰۱۶ سایه انداخته است. در این گزارش، از یازده احتمال شرایط اضطراری طبقه‌بندی شده تحت عنوان اولویت‌های ردیف یک، تمامی آنها به‌استثناء سه اولویت، به رویدادهای منطقه خاورمیانه مربوط می‌شوند. نیمی از اولویت‌های ردیف دو نیز به کشورهای خاورمیانه مربوط می‌شوند. تشدید بیش از پیش جنگ داخلی سوریه در صدر فهرست و به‌عنوان تنها احتمالی در تمامی این بررسی شناخته می‌شود که بسیار ممکن است بر ایالات متحده تأثیر زیادی داشته باشد.

همچنین، سه احتمال شرایط اضطراری در بررسی سال گذشته، طی بررسی سال ۲۰۱۶، رتبه‌بندی بالایی را دریافت کرده‌اند. علاوه بر جنگ داخلی سوریه، درگیری‌های عراق نیز در جایگاه نخست نگرانی‌ها قرار گرفته است. تداوم فروپاشی سیاسی لیبی، شدت گرفتن خشونت در ترکیه میان گروه‌های مختلف کُردی و نیروهای امنیتی ترکیه، و افزایش بی‌ثباتی سیاسی در مصر از ردیف دوم به ردیف اول اولویت‌ها منتقل شده‌اند.



## پیمایش اولویت‌های پیشگیرانه در سال ۲۰۱۶

### مقدمه

بی‌ثباتی سیاسی و مناقشه‌های خشونت‌آمیز در سراسر جهان می‌تواند مستقیم و غیرمستقیم منافع ایالات متحده را مورد تهدید قرار دهد. از آنجایی که ایالات متحده بیش از حد بخشی از ساختار امور و مسائل جهانی بوده است، بعید می‌نماید که حتی از دورترین رویدادهای جهانی تأثیر نپذیرد. بنابراین و در صورت امکان، این کشور باید تلاش کند تا خطر جنگ و بی‌ثباتی‌های خشونت‌آمیز را از طریق اقدامات و تدابیر پیشگیرانه حساب‌شده کاهش دهد و همچنین گام‌هایی را برای تقلیل آسیب‌های بالقوه در صورت رخ دادن بدترین حالت بردارد. باوجوداین، تکیه بر هشدارهای دقیق و زودهنگام درمورد تهدیدات درحال ظهور به‌منظور شروع اقدامی پیشگیرانه با توجه به عدم اطمینان کلی از پیش‌بینی شروع یا تشدید مناقشه‌ای خشونت‌آمیز، امری چالش‌برانگیز است. معمولاً پیش از هر اقدامی، تمایل به صبر و تأمل برای تأیید ظهور تهدید است؛ اما این امر احتمالاً در طول این زمان دامنه انتخاب سیاست‌ها را محدود می‌کند و هزینه‌ها را افزایش می‌دهد. از نگاه کارشناسان شورای روابط خارجی آمریکا، پیش‌بینی مناطق بی‌ثبات، و به‌ویژه احتمالات موجود درمورد آسیب‌های احتمالی متوجه منافع این کشور می‌تواند به اقدامی به‌موقع و در نتیجه، پرهیز از پاسخ‌های دیر هنگام و پرهزینه بینجامد. متن حاضر درخصوص بررسی اولویت‌های پیش‌گیرانه با نگاه به این هدف ذهنی طراحی شده است. این بررسی علاوه بر پاسخ به ارزیابی احتمالات نسبی درمورد سی پیش‌بینی قابل قبول که در طول یک سال در سراسر جهان رخ می‌دهند،

1. Paul B. Stares, "Preventive Priorities Survey 2016", Council on Foreign Relations, 2016.



خواهان بررسی و در نظرگیری تأثیر احتمالی این رخدادها بر منافع آمریکا در مناطق وقوع آنهاست. مطرح شدن این دو خواسته اجازه می‌دهد که سنجش و مقایسه متعادلی در مورد تمامی مخاطرات پیش روی ایالات متحده به عمل آید. این به نوبه خود، به مقامات آمریکایی فرصت می‌دهد که اولویت‌های خود را در زمینه ممانعت از وقوع مناقشات دسته‌بندی کنند؛ زیرا تمامی تحولات آتی، منافع آمریکا را به یک اندازه مورد مخاطره قرار نمی‌دهند. بنابراین، سیاست‌گذاران پرمشغله ناچار می‌شوند تا توجه و منابع خود را به فراخور موضوع دسته‌بندی کنند.

نویسندگان پژوهش در ادامه عنوان می‌کنند که بنا به دلایل عملی انتخاب خود را به آن احتمالاتی محدود کرده‌اند که براساس نظرسنجی جمعی به‌طور حتم رخ خواهند داد. با وجود این، اشخاص مورد نظرسنجی قرار گرفته می‌توانستند احتمالاتی را که در این بررسی گنجانده نشده و از نظر آنها باید مورد توجه قرار گیرند برشمارند و نگرانی‌های خود را اظهار دارند.

هر احتمال مطرح‌شده در این بررسی در درجه اول، وضعیت سیاسی یا امنیتی به‌شمار می‌رود. بحران‌های اقتصادی احتمالی، شرایط آب‌وهوایی غیرعادی و سایر فجایع قابل درک طبیعی یا انسانی در اینجا ذکر نشده‌اند، اگرچه آنها نیز می‌توانند بی‌ثباتی و درگیری به‌بار آورند. با وجود این، قید کردن چنین رویدادهایی به‌صورت موردی و معنی‌دار مشکل است.

نویسندگان در آخر عنوان می‌کنند که این بررسی بالطبع رأی بسیاری از متخصصان را در زمان انجام آن در نوامبر ۲۰۱۵ نشان می‌دهد؛ از این رو، وابستگی آن به دیدگاه اشخاص و مسائل جاری مقارن با آن اجتناب‌ناپذیر است. با این حال، آنان عنوان می‌دارند که معیارهایی را نیز فراهم کرده‌اند تا به ارزیابی دقیق احتمالات توسط نظردهندگان کمک کند. دنیا مکانی پویاست و از این رو ارزیابی خطرها و اولویت‌بندی‌ها باید به‌طور مستمر به‌روزرسانی شود؛ به همین دلیل، این پژوهش، تمامی سی‌مورد شرایط احتمالی - و همچنین بحران‌های دیگری را که ممکن است در سال آتی رخ دهند - در «گلوبال کانفلیکت تراکر»<sup>۱</sup> به صورت آنلاین و با قابلیت وارد کردن اطلاعات در آدرس زیر بارگذاری نموده است:  
[cfr.org/globalflictracker](http://cfr.org/globalflictracker)

گفتنی است این نوشتار به‌وسیله پال استارس، عضو ارشد مرکز «ژنرال جان دبلیو. وسی برای جلوگیری از درگیری‌ها» و مدیر مرکز اقدام پیشگیرانه و کارشناس در زمینه سیاست

1. Global Conflict Tracker



امنیت ملی آمریکا نگاهشده شده است. وظیفه مرکز اقدام پیشگیرانه، کمک به جلوگیری، خنثی‌سازی، و یا حل‌وفصل درگیری‌های مرگبار در سراسر جهان و گسترش اطلاعات و آگاهی درخصوص جلوگیری از بروز درگیری‌هاست. این اقدامات از طریق برگزاری نشست‌هایی که در آنها دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی، سازمان‌های غیردولتی، شرکت‌های تجاری، و انجمن‌های مدنی حضور دارند انجام می‌گیرند. در این نشست‌ها، اعضا گردهم می‌آیند تا راهبردهای عملیاتی و به‌هنگام را برای ترویج صلح در شرایط جنگی تهیه و تدوین کنند.

در مجموع، این مرکز بر روی درگیری‌ها و مناقشات در کشورها یا مناطقی متمرکز است که بر منافع ایالات متحده مؤثرند، اما به گونه‌ای دیگر نادیده گرفته شده‌اند، و در همین حال، قابل پیشگیری هستند و منابع متعلق به شورای روابط خارجی می‌تواند در مورد آنها تغییر به‌وجود آورد.

### نگاهی به محورهای مهم بررسی اولویت‌های سال ۲۰۱۶

روش‌شناسی بررسی سال ۲۰۱۶ مرکز اقدام پیشگیرانه شامل سه مرحله است:

۱. درخواست برای اقدامات احتیاطی جهت بررسی اولویت‌های پیشگیرانه؛
۲. نظرسنجی از کارشناسان سیاست خارجی؛
۳. رتبه‌بندی منازعات.

به نوشته استارس، نگرانی‌ها بر سر پیامدهای روبه‌رشد بی‌ثباتی و درگیری در خاورمیانه بر نتایج بررسی سال ۲۰۱۶ سایه انداخته است. از یازده احتمال شرایط اضطراری طبقه‌بندی شده تحت عنوان اولویت‌های ردیف یک، تمامی به‌استثنا سه اولویت، به رویدادهای منطقه خاورمیانه مربوط می‌شوند. نیمی از اولویت‌های ردیف دو نیز مربوط به کشورهای خاورمیانه می‌شوند. تشدید بیشتر جنگ داخلی سوریه در صدر فهرست و به‌عنوان تنها احتمالی در تمامی این بررسی شناخته می‌شود که بسیار ممکن است بر ایالات متحده تأثیر زیادی داشته باشد. پنج احتمال شرایط اضطراری جدید نیز در بررسی امسال مطرح شده‌اند. از این تعداد، بی‌ثباتی سیاسی در کشورهای اتحادیه اروپایی ناشی از هجوم پناهجویان و مهاجران به‌عنوان اولویت ردیف اول و تنش‌های افزایش‌یافته میان روسیه و کشورهای عضو سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) به‌عنوان نگرانی ردیف دوم شناخته



شده‌اند. سه احتمال شرایط اضطراری جدید نیز در ردیف سوم قرار گرفته‌اند که عبارتند از: بی‌ثباتی سیاسی در عربستان سعودی، تشدید اقدامات شبه‌نظامیان اسلام‌گرا و خشونت در روسیه، و رشد بی‌ثباتی سیاسی در جمهوری دموکراتیک کنگو پیش از برگزاری انتخابات برنامه‌ریزی شده.

گفتنی است سه احتمال شرایط اضطراری در بررسی سال گذشته، طی بررسی امسال (۲۰۱۶) رتبه‌بندی بالایی دریافت کرده‌اند. علاوه بر جنگ داخلی سوریه، درگیری‌های عراق نیز در جایگاه نخست نگرانی قرار گرفته است. تداوم فروپاشی سیاسی لیبی، شدت گرفتن خشونت در ترکیه میان گروه‌های مخالف کُرد و نیروهای امنیتی ترکیه، و افزایش بی‌ثباتی سیاسی در مصر نیز از ردیف دوم به ردیف اول اولویت‌ها منتقل شده‌اند.

نویسنده احتمالات قرار گرفته در **اولویت‌های پیشگیرانه ردیف یک** برای سیاست‌گذاران آمریکایی را به ترتیب زیر طبقه‌بندی کرده است:

### الف) احتمالات دارای تأثیر بالا و امکان رخ دادن بالا شامل:

- به بار آمدن تلفات وسیع بر اثر حمله به خاک ایالات متحده یا یکی از متحدان این کشور؛
- حمله فلج‌کننده سایبری به زیرساخت‌های حیاتی ایالات متحده؛
- بروز بحران شدید با کره شمالی به سبب آزمایشات سلاح هسته‌ای یا موشک‌های بالستیک، اقدام تحریک‌آمیز نظامی، و یا بی‌ثباتی سیاسی در این کشور؛
- بی‌ثباتی سیاسی در کشورهای اتحادیه اروپا به سبب هجوم پناهنجویان و مهاجران، همراه با افزایش ناآرامی‌های مدنی، حملات تروریستی منفرد، یا خشونت علیه پناهنجویان و مهاجران.

### ب) احتمالات دارای تأثیر متوسط و امکان رخ دادن متوسط شامل:

- ادامه فروپاشی سیاسی لیبی، با خشونت بیشتر و امکان دخالت نظامی کشورهای عربی؛
- افزایش تنش‌ها میان رژیم صهیونیستی و مناطق فلسطینی که منجر به حملات علیه غیرنظامیان، تظاهرات گسترده، و رویارویی‌های مسلحانه شود؛
- تشدید خشونت‌های سیاسی در ترکیه میان گروه‌های کُرد و نیروهای امنیتی ترکیه، تشدید وضعیت ناشی از سرریز شدن و سرایت جنگ داخلی سوریه؛
- افزایش بی‌ثباتی سیاسی در مصر، شامل حملات تروریستی، به‌ویژه در شبه جزیره سینا.





نویسنده احتمالات قرار گرفته در **اولویت‌های پیشگیرانه ردیف دو** را به ترتیب زیر طبقه‌بندی کرده است:

### الف) احتمالات دارای تأثیر متوسط و امکان رخ دادن متوسط شامل:

- افزایش جنایات سازمان‌یافته مرتبط با خشونت‌های مکزیک، همراه با سرایت تأثیرات آن به داخل ایالات متحده؛
- افزایش خشونت داخلی و بی‌ثباتی سیاسی در پاکستان به دلیل فعالیت گروه‌های مختلف شبه‌نظامی، به‌ویژه گروه «تحریک طالبان پاکستان»؛
- افزایش خشونت‌های فرقه‌ای و بی‌ثباتی سیاسی در لبنان به سبب سرایت جنگ داخلی سوریه؛
- تشدید جنگ در شرق اوکراین میان شبه‌نظامیان مورد حمایت روسیه و نیروهای امنیتی اوکراین، با احتمال دخالت نظامی روسیه؛
- رشد بی‌ثباتی سیاسی و خشونت مدنی در اردن، بر اثر سرریز شدن جنگ داخلی سوریه؛
- تشدید جنگ داخلی یمن در نتیجه نبرد میان نیروهای ملی وفادار به دولت هادی، مخالفان حوثی، و نیروهای مداخله‌گر خارجی.

### ب) احتمالات دارای تأثیر بالا و امکان رخ دادن پایین شامل:

- درگیری احتمالی میان ایران و ایالات متحده یا یکی از شرکا و متحدان آن؛
  - رویارویی نظامی در دریای جنوبی چین میان چین و ژاپن، ناشی از تنش‌ها بر سر حاکمیت بر جزایر سنکاکو<sup>۱</sup> (دیاویو)<sup>۲</sup> که پای آمریکا نیز به آن باز شود؛
  - رویارویی مسلحانه بر سر ناحیه دریایی مورد اختلاف در دریای جنوبی چین میان چین و یک یا دو کشور دیگر؛
- نویسنده احتمالات قرار گرفته در **اولویت‌های پیشگیرانه ردیف سه** را به ترتیب زیر طبقه‌بندی کرده است:

### الف) احتمالات دارای تأثیر متوسط و امکان رخ دادن پایین شامل:

- رویارویی شدید نظامی میان هند و پاکستان ناشی از حمله تروریستی بزرگ و یا

1. Senkaku  
2. Diaoyu



بروز خشونت‌ی شدید در کشمیر؛

- بی‌ثباتی سیاسی در عربستان سعودی به دلیل رشد فشارهای اقتصادی، تنش‌ها در داخل خانواده سلطنتی، و هزینه‌های جنگ در یمن؛

### ب) احتمالات دارای تأثیر پایین و امکان رخ دادن متوسط شامل:

- تشدید خشونت‌های فرقه‌ای و بی‌ثباتی سیاسی در نیجریه در ارتباط با فعالیت گروه بوکوحرام، با احتمال سرایت به کشورهای نزدیک؛
  - تشدید فعالیت شبه‌نظامیان اسلام‌گرا و خشونت در روسیه، شامل ناآرامی‌های مدنی در منطقه شمال قفقاز؛
  - تداوم جنگ داخلی در جنوب سودان ناشی از فعالیت جناح‌های سیاسی و قومی - فرقه‌ای؛
  - تشدید خشونت‌های فرقه‌ای در جمهوری آفریقای مرکزی؛
  - تشدید خشونت فرقه‌ای میان بودایی‌ها و مسلمانان «روهینگیا»<sup>۱</sup> در میانمار، به‌ویژه با تشدید بر اثر بی‌ثباتی سیاسی پس از انتخابات؛
  - عمیق شدن بحران اقتصادی و بی‌ثباتی سیاسی در ونزوئلا که منجر به تشدید ناآرامی مدنی شود؛
  - رشد بی‌ثباتی سیاسی در جمهوری دموکراتیک کنگو پیش از انتخابات برنامه‌ریزی‌شده، و در پیامد آن بروز خشونت و تأثیرات بی‌ثبات‌کننده در کشورهای همسایه؛
- اگرچه بررسی اولویت‌های پیشگیرانه در سال ۲۰۱۶ به سی مورد محدود بود، به هنگام انجام نظرسنجی مقام‌های دولتی و متخصصان سیاست خارجی فرصت یافتند که بحران‌های بالقوه دیگری را نیز مورد اشاره قرار دهند که به عقیده آنها شایسته بذل توجه هستند. این موارد عبارتند از:
- رشد خشونت در سومالی و کنیا به سبب افزایش حملات گروه الشباب؛
  - افزایش خشونت باندهای جنایتکار در آمریکای مرکزی؛
  - گسترده شدن ناآرامی‌ها در زیمبابوه بر سر روند انتخابات، و یا به دلیل مرگ رئیس‌جمهور رابرت موگابه؛
  - ادعاهای ارضی رقابت‌آمیز در قطب شمال؛
  - احتمال بروز فجایع بزرگ انسانی در بوروندی؛

1. Rohingyas



- شیوع یک بیماری خطرناک با مرگ‌ومیر بالا با تأثیر بر تجارت و سفرها در سطح جهانی؛
- افزایش تنش‌ها با چین در تنگه تایوان؛
- خشونت و حمله در بنگلادش علیه خارجی‌ها و سکولارها (افراد غیرمذهبی)؛
- ناآرامی‌های مدنی در آفریقای جنوبی بر اثر ادامه فساد، بیگانه‌ستیزی و نابرابری؛
- شکست روند صلح میان گروه «نیروهای مسلح انقلابی کلمبیا» یا فارک<sup>۱</sup> با دولت کلمبیا.

### جمع‌بندی

مطالعه گزارش بررسی اولویت‌های پیشگیرانه ۲۰۱۶ از دو جنبه قابل استفاده است: اول آنکه، مطالعه این گزارش از سوی کارشناسان مربوط، اعم از دست‌اندرکاران سیاست خارجی کشور و همچنین بخشی از سازمان‌های دولتی و غیردولتی که در زمینه فعالیت‌های انسان‌دوستانه و کمک‌رسانی به آسیب‌دیدگان حوادث مختلف (طبیعی و غیرطبیعی) کار می‌کنند مفید خواهد بود. مطالعه نحوه اولویت‌بندی مسائل و مناقشات در جهان و نوع اقدامات پیشگیرانه و یا کاهش‌دهنده آسیب‌های ذکر شده در این گزارش می‌تواند نوعی الگو و چهارچوب کاری سودمند برای مقابله با شرایط مشابه را در اختیار دست‌اندرکاران ایرانی قرار دهد.

و دوم اینکه، مطالعه این گزارش به کارشناسان کمک می‌کند که برداشت دقیق‌تر و بهتری را درباره دیدگاه «شورای روابط خارجی» ایالات متحده به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادها و مراکز فکری تعیین‌کننده سیاست خارجی آمریکا در خصوص تهدیدهای متوجه منافع این کشور در جهان و اولویت‌بندی آنها و همچنین راه‌کارهای در نظر گرفته‌شده برای مقابله با آنها پیدا کنند. به‌عنوان مثال هراس آمریکا از حمله مستقیم به خاک این کشور و یا حملات سایبری به زیرساخت‌های ایالات متحده و قرار دادن آن در بالاترین رتبه نگرانی؛ و در مقابل احتمال متوسط قابل شدن برای تشدید درگیری‌ها در یمن، مصر یا ترکیه از نکات قابل توجه این اولویت‌بندی است.

1. FARC: Revolutionary Armed Forces of Colombia