



عوامل مؤثر بر سیاست خارجی انگلیس در خلیج فارس (۱۹۶۸-۱۹۷۹)

عباس نادری^۱

کیهان برزگر^۲

حمید احمدی^۳

* این مقاله مستخرج از رساله دکتری روابط بین‌الملل عباس نادری در دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات تهران می‌باشد.

نوع مقاله: پژوهشی

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۴۰۳/۰۱/۲۷

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۲/۱۱/۲۳

^۱. دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
^۲. دانشیار گروه علوم سیاسی و روابط بین‌الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه

آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول) kbarzegar@hotmail.com

^۳. استاد علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، ایران hahmadi@ut.ac.ir

چکیده

سیاست خارجی انگلیس در خلیج فارس از قرن ۱۸ به بعد، بر این منطقه تأثیراتی مهم داشته است. این امر به‌ویژه پس از خروج انگلیس به‌عنوان یک قدرت سستی از منطقه خلیج فارس در اوایل دهه ۱۹۷۰، حائز اهمیت بوده است. این مقاله سعی در پاسخ به این پرسش دارد که چه عواملی بر سیاست خارجی انگلیس در منطقه خلیج فارس در بازه زمانی ۱۹۶۸ تا ۱۹۷۹ مؤثر بوده است؟ فرضیه اصلی مقاله این است سیاست خارجی انگلستان در خلیج فارس در این دوره، تابعی از تأمین منافع این کشور به‌ویژه تأمین انرژی از طریق حفظ توازن قوا بین کشورهای منطقه بوده است. بر این اساس، نویسندگان با بهره‌گیری از مدل مایکل برچر، ساختار سیاسی داخلی حزبی انگلیس که منجر به چرخش نخبگان سیاست خارجی می‌شود را به‌عنوان یک عامل مؤثر محیط عملیاتی بر سیاست خارجی این کشور در منطقه خلیج فارس در بازه زمانی مورد اشاره، واکاوی کرده‌اند. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که ساختار دو حزبی حاکم بر انگلیس، در آستانه وقوع انقلاب اسلامی بر سیاست خارجی این کشور در منطقه خلیج فارس تأثیرگذار بوده است، به طوری که جهت‌گیری سیاست خارجی انگلیس در بازه زمانی ۱۹۶۸ تا ۱۹۷۹ (در آستانه وقوع انقلاب اسلامی) در منطقه خلیج فارس، مبتنی بر تلاش برای حفظ ثبات منطقه، حفظ نفوذ حداکثری و تأمین منافع خود در همراهی با ایالات متحده بوده است. در این مقاله، روش‌شناسی تفسیری یعنی تحلیل عینی داده‌ها و تفسیر محتوایی آن‌ها به کار گرفته شده است. در واقع، روش‌شناسی مورد استفاده در این تحقیق یک روش‌شناسی تفسیری و تحلیلی است.

• واژگان کلیدی

محیط عملیاتی محیط روانی، سیاست خارجی، خلیج فارس، انگلیس.

مقدمه

در پی کاهش قدرت و نفوذ و شکست‌های مکرر، دولت انگلیس با تعهد دفاع از خاورمیانه می‌خواست دوباره جای‌پایی در این منطقه داشته باشد و از طریق سازوکارهای جدیدتری وارد شود. این کشور در تاریخ ۴ آوریل ۱۹۵۵ (۱۴ فروردین ۱۳۳۴) رسماً به "پیمان بغداد" پیوست و سرپرستی پیمان برعهده این کشور گذاشته شد. در نتیجه رابطه انگلیس با کشورهای عضو پیمان نزدیک‌تر بود. در واقع، پیمان یادشده علاوه بر دلایل دفاعی در برابر شوروی - که در درجه دوم اهمیت قرار داشت - منظورش حفظ کشورهای تحت نفوذ انگلیس از خطرات احتمالی بود. (فیضی، ۱۳۸۸: ۶۷) انگلیس از همه ابزارها برای حفظ "سنتو" بهره‌گرفت که از آن جمله می‌توان به پایگاه‌های نظامی‌اش در قبرس اشاره کرد که نقشی کلیدی در حفظ ساختار نظامی شکننده سنتو داشت. هرچند خروج انگلیس از منطقه خلیج‌فارس در سال ۱۹۷۱ عملی شد، اما این کشور در نوعی هماهنگی با ایالات متحده، به حضور خود در این منطقه ادامه داد.

تصمیم انگلیس برای خروج از منطقه خلیج فارس در سال ۱۹۶۸ اتخاذ و در سال ۱۹۷۱ عملیاتی شد؛ زمانی که انگلیس برای خروج نیروهای نظامی‌اش از خلیج‌فارس انتخاب کرده بود، برای ایالات متحده مشکل‌ساز شده بود. آمریکا همواره حضور نیروی دریایی و نظامی انگلیس در خلیج‌فارس را مهم‌ترین عامل بازدارنده درمقابل نفوذ و حضور شوروی در منطقه تلقی می‌کرد. ایالات متحده در اوایل دهه ۱۹۷۰ مشغول مسائل ویتنام بود و نمی‌توانست این خلأ را در منطقه پر نماید، لذا با خروج نیروهای نظامی بریتانیا از منطقه، ایالات متحده با مشکل روبرو شد. از همین روی به شاه ایران برای خرید تسلیحات نظامی پیشرفته آمریکایی چراغ سبز نشان داد و تلاش کرد با تقویت بنیه نظامی ایران، این کشور را به‌عنوان پلیس منطقه معرفی نماید (Sick, 1985: 13-15). در دهه ۱۹۷۰ دولت‌های مختلف انگلیس با مشکلات اقتصادی درگیر بودند و این مشکلات با افزایش بهای نفت بیشتر هم شده بود. پس از جنگ اعراب و اسرائیل در سال ۱۹۷۳، نفت به ابزاری جنگی تبدیل شده بود. همزمان بسیاری از کشورهای منطقه نیز صنعت نفت خود را ملی کرده بودند و وابستگی آن‌چنانی به انگلیس و ایالات متحده نداشتند. در خاورمیانه، ایران بزرگ‌ترین صادرکننده به انگلیس محسوب می‌شد و روابط تجاری خوبی با این کشور داشت. در خلیج‌فارس انگلیس به‌دلیل کاهش نفوذ خود پس از خروج نیروهایش از

منطقه، نتوانست آن‌طور که باید، روابط اقتصادی و تجاری خود را با این کشورها مستحکم نماید و بسیاری از رقبای این کشور در این منطقه تجارت خوبی را آغاز کرده بودند. مسأله اصلی این مقاله بررسی سیاست خارجی انگلیس و نوع کنشگری این کشور در منطقه خلیج فارس در بازه زمانی ۱۹۶۸ تا ۱۹۷۹ (در آستانه وقوع انقلاب اسلامی) است. انگلیس به‌عنوان کشوری که نفوذ و نقش سنتی ویژه‌ای در منطقه داشته است، در بازه‌ی زمانی پیش‌گفته، برای حفظ منافع خود، مجبور به ایجاد تغییراتی در سیاست خارجی‌اش در منطقه شد. مقاله حاضر در پی پاسخ به این پرسش است که چه عواملی بر سیاست خارجی انگلیس در منطقه خلیج فارس در آستانه وقوع انقلاب اسلامی مؤثر بوده است؟ فرضیه‌ای که در پاسخ به پرسش فوق مورد بررسی قرار خواهد گرفت، این است که سیاست خارجی انگلستان در خلیج فارس در بازه زمانی ۱۹۶۸ تا ۱۹۷۹، تابعی از تأمین منافع این کشور به‌ویژه تأمین انرژی از طریق حفظ توازن قوا بین کشورهای منطقه بوده است.

از بین مدل‌های مختلفی که برای بررسی این موضوع می‌توان بهره گرفت، این مقاله مدل مایکل برچر را انتخاب کرده است. مدل تحلیلی مایکل برچر دو عنصر اصلی دارد: محیط عملیاتی و محیط روانی. محیط عملیاتی، زمینه و بستر تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی است. یعنی پارامترها و مرزهایی را مشخص می‌کند که تصمیم‌گیرندگان باید در آن فعالیت کنند. محیط عملیاتی مستقیماً بر نتایج یا خروجی تصمیمات و انتخاب میان گزینه‌ها تأثیرگذار است. درباره مؤلفه دیگر، یعنی محیط روانی نیز باید گفت در حوزه سیاست خارجی، هر تصمیم‌گیرنده‌ای در درون بافتی از گرایش‌های روانی عمل می‌کند. این گرایش‌های روانی شامل نخست، عوامل اجتماعی هم‌چون ایدئولوژی و سنت است که از میراث تاریخی جمعی سرچشمه می‌گیرد؛ و دوم، عوامل شخصیتی یا همان خصوصیات فردی تصمیم‌گیرندگان است. درک و برداشت‌های نخبگان از محیط عملیاتی از فیلتر این دو گرایش عبور می‌کند. در نظریه سیاست خارجی «مایکل برچر»، پنداره نخبگان یک درونداد تعیین‌کننده در نظام سیاست خارجی است. دلیل قائل شدن این نقش محوری برای پنداره نخبگان آن است که تصمیم‌گیرندگان مطابق با درک و برداشت خود از واقعیت، و نه در پاسخ به خود واقعیت، دست به عمل می‌زنند. اختصاص یک تصمیم به یک حوزه موضوعی (شامل نظامی - امنیتی، سیاسی - دیپلماتیک، اقتصادی - توسعه و فرهنگی - منزلتی) از این امتیاز برخوردار است که به تحلیل تطبیقی و فرضیه‌ها کمک می‌کند (Brecher, 1963: 213-235). در این مقاله، روش‌شناسی تفسیری یعنی تحلیل

عینی داده‌ها و تفسیر محتوایی آن‌ها به‌کار گرفته شده است. در واقع، روش‌شناسی مورد استفاده در این تحقیق یک روش‌شناسی تفسیری و تحلیلی مبتنی بر مدل سیستمی است. گابریل آلموند، نخستین کسی بود که یک تحلیل ورودی-خروجی اولیه و ابتدایی از سیاست خارجی را ارائه داد (Macridis, 1962: 1-8)

جورج مدلسکی^۱ نیز منطقی‌ترین و از نظر داخلی با ثبات‌ترین مدل رفتاری دولت را ارائه داده است و بر جریان ورود (input) و خروج (output) تأکید دارد. این مدل شامل یک بحث پیچیده و دقیق از روابط میان تصمیم‌گیرندگان و شهروندان حوزه‌های انتخابیه است. این مدل شامل یک مفهوم چندبعدی از بازخورد است که به صورت مداوم این بازخورد جمع می‌شود. با این حال این چشم‌اندازهای تئوریک، نمی‌تواند یک نقص اساسی را برطرف سازد و آن نقص هم در واقع غیرقابل تحقیق بودن و بدون سوال پژوهشی بودن است. در این شرایط، هنوز هیچ فرضیه‌ای از کاربرد داخلی این مدل نشأت نگرفته و مدل نیز اجازه صحت و اعتبارسنجی تجربی را تا کنون نداده است (Farrell, 1966:27-92)

به لحاظ سازماندهی مقاله، نویسندگان نخست پیشینه پژوهش درباره موضوع مقاله را بررسی و چارچوب نظری را مورد بحث قرار داده‌اند. در ادامه، نقش انگلیس و ایران در ایجاد ساختار امنیتی نوین در خلیج فارس بررسی شده است. واکاوی اختلافات داخلی در انگلیس درباره سیاست امنیتی در خلیج فارس و فروپاشی ساختار امنیتی نوین در خلیج فارس از دیگر مقولاتی است که مقاله بدان پرداخته است. نگرانی‌های ایالات متحده و انگلیس پس از خروج انگلیس از خلیج فارس و نزدیکی سیاست‌های انگلیس و ایالات متحده در منطقه نیز مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

۱- پیشینه پژوهش

درباره موضوع این مقاله هر چند مطالبی به‌صورت پراکنده منتشر شده، اما مطلبی که صرفاً به بررسی سیاست خارجی انگلیس در خلیج فارس در آستانه وقوع انقلاب اسلامی ایران پرداخته باشد، انتشار نیافته است. یکی از پژوهش‌های مرتبط، رساله‌ای با عنوان «چالش‌های سیاست خارجی انگلیس در خلیج فارس در دو دهه‌ی اخیر»، است که توسط سیدجواد صحیح‌النسب (۱۳۸۶) تألیف شده است. نویسنده تأکید دارد انگلستان به دلیل احساس مسئولیت باقی‌مانده از

¹ George Modelski

دوران قیمومت بر بعضی کشورهای منطقه خلیج فارس و نیز احساس متقابل این کشورها، خود را بیشتر از سایر قدرت‌های جهانی نسبت به این منطقه ذی‌نفع می‌داند. بنابراین، دو انگیزه امنیتی و جلب منافع اقتصادی در منطقه سبب شد که انگلیس نقشی فعال در سیاست‌های داخلی خلیج فارس ایفا کند. به عبارت دیگر، برخورداری انگلستان از پیشینه عمیق تاریخی در خلیج فارس، لندن را در ایفای مؤثر نقش خود در منطقه کمک می‌کند. پژوهش دیگر، کتاب «بریتانیا و خاورمیانه» است که توسط لوری و پوده (۲۰۰۷) تألیف شده است. در این کتاب، درگیری انگلستان در غرب آسیا از نیمه قرن نوزدهم تا سال‌های اولیه قرن بیست و یکم تشریح شده است. این کتاب موضوع‌هایی گسترده درباره میراث امپراطوری بریتانیا و ارتباط آن با منطقه غرب آسیای معاصر از جمله فلسطین، اسرائیل و یهود، نقش انگلیس در مصر، شام، هلال خصیب، و خلیج فارس را واکاوی کرده است. کتاب دو واقعه مهم ملی شدن کانال سوئز و خروج انگلیس از خلیج فارس در سال ۱۹۷۱ را دو نقطه عطف در درگیری این کشور در منطقه که نشانه‌ای برای پایان استعمارگری بود، می‌داند.

توره تی پترسن و کلایو جونز^۱ (۲۰۲۳) نیز در مقاله خود با عنوان «احیای بریتانیا و افول آمریکا؟ روابط انگلیس و آمریکا و خلیج فارس ۱۹۷۹-۱۹۸۷» اگرچه مقطع زمانی دهه ۷۰ میلادی را مورد بررسی قرار داده‌اند، اما سیاست خارجی انگلیس در منطقه خلیج فارس را در این دوره زمانی به‌طور مستقل مورد توجه قرار نداده‌اند.

سیاست انگلیس در خلیج فارس مورد توجه بسیاری از پژوهشگران بوده و در این خصوص آثار مختلفی تولید شده است. گرچه پژوهش حاضر از مطالعات پیشین بهره می‌برد اما نوآوری پژوهش حاضر این است که با استفاده از مدل تحلیلی برچر و همکاران، به واکاوی تأثیر سیاست داخلی انگلیس بر شکل‌گیری سیاست خارجی آن کشور بازه‌ی زمانی ۱۹۶۸ تا ۱۹۷۹ پرداخته است. بررسی سیاست‌های انگلیس در خلیج فارس در دوره زمانی مقاله می‌تواند ما را با جنبه‌هایی تازه از تطورات سیاست خارجی این کشور و نحوه اثرگذاری‌اش بر موازنه منطقه‌ی خلیج فارس آشنا نماید.

۲- چارچوب نظری

مدل‌های مختلفی درباره تصمیم‌گیری در سیاست خارجی توسط نظریه‌پردازان مطرح شده است. مدل‌های سطح خرد از جمله: پوچالا، اسنایدر و همکاران، جانیس و مان، مدلسکی و

^۱. Petersen & Jones

مدل‌های تکمیلی هربرت سایمون و آلیسون. مدل‌های دیگری نیز وجود دارد که مبتنی بر پیوند بین دو سطح تحلیل خرد و کلان است: مدل‌های مایکل برچر و همکاران و جیمز روزنا از این دسته‌اند. این مدل‌ها سعی در ایجاد پیوند میان آرمان‌گرایی و واقع‌گرایی دارند. مدل مایکل برچر و همکاران، به‌عنوان یکی از بارزترین نمونه‌ها از چارچوب‌های سیستماتیک درباره سیاست خارجی است. برچر کوشیده است با نگرشی ترکیبی در قالب طرح اصلی نظریه سیستم‌ها، چارچوبی مستقل برای تجزیه و تحلیل سیاست خارجی ارائه دهد.

این مقاله بر مبنای مدل مایکل برچر و همکاران ارائه شده است. طرح تحقیقی ارائه شده توسط «مایکل برچر» بر اساس یک گزاره ساده است: اعتبار و اهمیت مفهوم سیستم در تحلیل‌های سیاست خارجی از مطالعه سیاست‌های داخلی کمتر نیست. مثل همه سیستم‌های که در مرحله عملیاتی هستند، ساختار سیاست خارجی نیز متشکل از یک محیط و یا یک مجموعه است، یک گروه از بازیگران، ساختارهای که از طریق آن‌ها تصمیمات شروع می‌شود و به چالش‌ها پاسخ داده می‌شود و فرایندی که جریان خواسته‌ها و تقاضاها و تولیدات کلی یک سیستم را نگه می‌دارد و یا این‌که تغییر می‌دهد. مرزهای این سیستم عمودی هستند، یعنی این‌که شامل همه ورودی‌ها و خروجی‌هایی است که بر تصمیماتی تأثیر می‌گذارند که دامنه و محتوای آن‌ها به‌طور کلی و بنیادین در قلمرو روابط بین‌دولتی قرار دارند. بدین ترتیب، مرزها از یک موضوع به موضوع دیگر متغیر و دارای نوسان هستند و تغییر می‌کنند. بنابراین لازم است تا محتوا و روابط میان این متغیرهای کلیدی و مهم، محیط، بازیگران، ساختارها و فرایندها، همگی در چارچوب تقاضاهای سیاسی و یا ورودی‌ها و یا نتایج و تولیدات سیاسی و یا خروجی قرار گیرد. یک سیستم سیاست خارجی ممکن است به یک جریان داخل و یا خارج شبکه ساختارها و یا مؤسساتی که کارکردهای خاصی را اجرا می‌کنند و یا در تصمیم‌گیری نقش دارند، تشبیه شود. این بازخوردها به‌عنوان جریان مداوم تقاضاها و خواسته‌های سیاسی، فرایندهای سیاسی و تولیدات و نتایج سیاسی باز به سیستم باز می‌گردند و به‌عنوان ورودی دوباره وارد سیستم می‌شوند. بنابراین، همه سیستم‌های سیاست خارجی شامل مجموعه‌ای از واحدها و اجزایی است که در سه گروه اصلی دسته‌بندی می‌شوند: ورودی، فرایندها و خروجی. جریان و تحولات دینامیک در سیستم به صورت مداوم تقاضاها را جذب و دریافت می‌کند و آن‌ها را به یک سازوکار و فرایند سیاست خارجی انتقال می‌دهد که در مرحله بعد نیز انتقال این ورودی‌ها به تصمیمات و یا خروجی‌هایی منجر می‌شود. همه اطلاعات نیز با توجه به سیاست خارجی می‌تواند در یکی از این دسته‌ها و بخش‌ها طبقه‌بندی شده و در یکی از این گروه‌ها قرار گیرد.

برای اجرای یک طرح تحقیقاتی برای مطالعه سیاست خارجی، لازم است این که این مقوله‌ها و گروه‌ها را برای توضیح مسیرها و درونداها (Inputs)، فرایندها و خروجی‌ها (Outputs) که به هم مرتبط هستند، به صورت دقیق تعریف کنیم. همچنین این تعریف برای ارائه برخی اطلاعات تجربی و فرضیه‌هایی که از مطالعات اولیه رفتار دولت پدید آمده‌اند، ضروری است (Brecher, 1969).

به طور خلاصه، طرح سیستماتیک برچر و همکاران در نظریه‌پردازی سیاست خارجی به گونه‌ای است که توانسته به اکثریت نیازهای مربوط به سیاست خارجی، از جمله دو مرحله کامل از چارچوب مطالعاتی سیاست خارجی پاسخ گوید؛ سیستم مورد نظر وی، دارای دو مرحله «میان نهاد» و «اجرا» است. در بطن چارچوب سیستماتیک آن‌ها، دو محیط عملیاتی و روان‌شناختی قرار دارد که طرح‌شان را پویا نموده است؛ در دستگاه‌های تحلیلی روابط بین‌الملل و سیاست خارجی، دو محیط عملیاتی و روان‌شناختی وجود دارد. سیاست خارجی زمانی به اوج می‌رسد که محیط روان‌شناختی تصمیم‌گیری، با محیط عملیاتی یکسان باشد.

برچر و همکاران، دو محیط عملیاتی خارجی و داخلی را به ترتیب به اجزای توان نظامی، توان اقتصادی، ساخت سیاسی، گروه‌های ذی‌نفع و هم‌چنین نخبگان رقیب تقسیم کرده‌اند. در فاز اجرایی نیز، آنان تصمیم‌های سیاست خارجی را به حوزه‌های موضوعی چهارگانه‌ی نظامی - امنیتی، سیاسی - دیپلماتیک، توسعه اقتصادی و بالأخره فرهنگی - منزلتی تقسیم می‌کنند (Brecher, 1969).

توانایی و قدرت نظامی را می‌توان تحت عنوان توانایی راه‌اندازی جنگ یا بازداشتن سایر کشورها از حمله تعریف کرد. شاخص‌های تعیین‌کننده عینی عبارتند از: جغرافیا، سطح عمومی فن‌آوری، نیروی انسانی نظامی، منابع مالی موجود برای دفاع و تسلیحات نظامی. به این شاخص‌ها باید شاخص‌های غیرعینی و ناملموسی هم‌چون رهبری، آموزش و روحیه را افزود. قدرت اقتصادی را می‌توان مجموع تمام منابع مادی و انسانی در دسترس یک کشور برای رفتار خارجی تعریف کرد. این منابع از منابع طبیعی هم‌چون غذا و مواد خام برای واحدهای صنعتی تا مهارت‌های علمی و فنی و غیره را در بر می‌گیرد. شاخص‌های مهم شامل جمعیت‌شناسی، تولید ناخالص ملی، وضعیت تراز پرداخت‌ها، و سطح تولید و اشتغال می‌شود (Brecher, 1963:215).

در چارچوب نظریه سیاست خارجی «مایکل برچر»، هدف بررسی توانایی واقعی و بالقوه کشور مورد بررسی در موقعیت‌های ویژه است. در این گونه تحلیل، پذیرفتن این نکته بسیار

مهم است که برای طیف کاملی از تصمیمات سیاست خارجی، نه توان نظامی و نه توان اقتصادی نمی‌تواند در چهارچوبی مطلق تعریف شود. هر دوی آن‌ها باید نسبت به قدرت یک ابر قدرت، سایر کشورهای واقع در نظام تابعه آن ابرقدرت و همچنین رقبای خاص و همه آن نیز با توجه به موضوع مورد آزمون ارزیابی شوند (Brecher, 1963:225).

در چارچوب مدل برچر و همکاران، دو محیط عملیاتی خارجی و داخلی (اجزای توان نظامی، ساخت سیاسی، گروه‌های ذی‌نفوذ و هم‌چنین نخبگان رقیب) تعریف شده‌اند. سیاست‌های انگلیس در خلیج فارس متأثر از عوامل توان نظامی، توان اقتصادی، ساخت سیاسی، گروه‌های ذی‌نفوذ و نخبگان رقیب بوده است؛ توان نظامی انگلیس (در همراهی تکمیلی با توان نظامی ایالات متحده آمریکا) و توان اقتصادی این کشور در پیشبرد سیاست‌هایش مؤثر بوده است. در موضوع ساخت سیاسی (داخلی)، باید گفت که احزاب انگلیس در سیاست خود در قبال منطقه خلیج فارس، مواضعی نسبتاً مشترک دارند و اختلاف‌نظرها، نه در حوزه راهبردی بلکه در نحوه اجرای آن‌هاست.

۳- نقش انگلیس در ایجاد ساختار امنیتی نوین در خلیج فارس

نفوذ بریتانیا در خلیج فارس از دیرباز وجود داشته است و به واسطه همین نفوذ، بریتانیا در قرن نوزدهم، صلح بریتانیایی^۱ را پایه‌گذاری کرد و بر مبنای آن، سیاست خارجی کشورهای خلیج فارس را در اختیار خود داشت. با در اختیار داشتن سیاست خارجی کشورهای منطقه، بریتانیا با تکیه بر نیروهای نظامی خود در منطقه، امنیت این منطقه را نیز تحت کنترل خود داشت. علی‌رغم تسلط شدید بر روابط خارجی کشورهای حاشیه خلیج فارس، بریتانیا بر امور داخلی این کشورها نیز مسلط بود و هرجایی که منافعش اقتضاء می‌کرد، وارد عمل می‌شد و طبق میل خود رفتار می‌کرد. صلح بریتانیایی که بر معاهدات خاص^۲ استوار بود، از چند اصل کلی تشکیل شده بود: الف) کشورهای حاشیه خلیج فارس نمی‌توانند به‌جز بریتانیا با دیگر دولت‌ها هیچ‌گونه ارتباطی داشته باشند و برای انعقاد قرارداد با آن‌ها اقدام نمایند؛ ب) کشورهای حاشیه خلیج فارس بدون رضایت بریتانیا نمی‌توانند به مأموران سیاسی سایر دولت‌ها اجازه تأسیس سفارت بدهند؛ ج) کشورهای حاشیه خلیج فارس نمی‌توانند مرزهای جغرافیایی خود را تغییر دهند (Rabi, 2006: 353-355).

^۱ Pax Britannica

^۲ Exclusive Treaties

یکی از مواردی که سیاست خارجی انگلیس همواره دنبال نموده است، «سیاست جهانی» یا «جهان‌نگری» است. از سوی دیگر، انگلیس بیشترین همراهی را با ایالات متحده‌ی آمریکا در سیاست‌های امنیتی داشته است. از دیگر مواردی که سیاست خارجی انگلیس همواره در پی تأمین آن بوده است، منافع اقتصادی است و در این میان، نفت (و در سالیان گذشته، گاز) از جمله مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار در منافع انگلیس است. لذا از یک سو کشورهایمانند عربستان سعودی (با ذخایر نفتی بیش از ۲۶۷۰ میلیارد بشکه) (OPEC.ORG, 2023) بیشترین اهمیت راهبردی را برای انگلیس دارند و از سوی دیگر و با توجه به حجم زیاد دلارهای نفتی، این کشورها (از جمله عربستان سعودی) مهم‌ترین مشتری تولیدات نظامی انگلیس هستند. هم‌چنین کشور قطر، مهم‌ترین تأمین‌کننده‌ی گاز طبیعی انگلیس (به میزان ۹۰ درصد) است (شایان، ۱۴۰۲).

به‌طور کلی دو دسته منافع کلان بر سیاست خارجی انگلیس در قبال منطقه‌ی غرب آسیا (و خلیج فارس) تأثیر گذاشته است: الف) کنترل منابع انرژی نفت و گاز: حوزه خلیج فارس با داشتن حدود ۷۵۰ میلیارد بشکه ذخیره نفت، که تقریباً ۶۰ درصد ذخایر جهان را تشکیل می‌دهد، بزرگ‌ترین مخزن نفتی جهان محسوب می‌شود. با وجود تلاش‌های صورت گرفته برای جانشین کردن انرژی‌های دیگر، تولید و حمل‌ونقل نفت و فرآورده‌های نفتی از نظر اقتصادی هنوز باصرفه‌تر است و همچنان نفت نخستین و مهم‌ترین انرژی مصرفی جهان است. خلیج فارس با تولید روزانه بیش از ۱۸ میلیون بشکه نفت، جمعاً ۲۹ درصد از نفت جهان را تولید می‌کند. از سوی دیگر، این منطقه بیش از ۷۰۰ تریلیون مترمکعب ذخیره گاز طبیعی را در خود جای داده است (OPEC.ORG, 2023). با توجه به نکات پیش‌گفته، کنترل یا نقش‌آفرینی در کنترل این منابع، هم از منظر تأمین نیازهای انرژی انگلیس و اروپا و هم نیاز کشورهای چینی و هند، برای انگلیس حائز اهمیت است. ب) تمایل به ثبات منطقه‌ای: از منظر انگلیس، بی‌ثباتی و ناامنی در خلیج فارس، تأثیراتی مهم بر امنیت ملی و امنیت شهروندان انگلیسی دارد. از این منظر، یکی از اولویت‌های سیاست خارجی انگلیس، مبارزه با تروریسم، ناامنی و بی‌ثباتی، جرایم فراملی و تسلیحات کشتار جمعی است. تهدید کمونیسم و مبارزه با رشد بنیادگرایی در غرب آسیا (و خلیج فارس) و حفظ هم‌پیمانان اقتدارگرای خود در خلیج فارس در راستای سیاست‌های غرب آسیای انگلیس است.

از سال ۱۹۶۸ که بریتانیا تصمیم گرفت از منطقه خارج شود، یک خلأ امنیتی در منطقه ایجاد می‌شد و ایالات متحده به دلیل درگیری در ویتنام و حاشیه‌های آن، به‌تنهایی نمی‌توانست این خلأ را پر نماید. ایالات متحده بسیار تلاش کرد بریتانیا را از این تصمیم منصرف نماید و حتی این موضوع سبب شد بین دو دولت اختلاف ایجاد شود. بریتانیا برای خروج از منطقه مصمم بود، ولی همکاری با ایالات متحده برای بهبود شرایط امنیتی منطقه در دستور کار قرار گرفت. لذا صلح بریتانیایی کنار رفته و به‌جای آن ساختار امنیتی بریتانیایی-آمریکایی در خلیج فارس حکم‌فرما شد (Fain, 2008:181-184). هدف مشترک بریتانیا و ایالات متحده از ایجاد این ساختار امنیتی جدید، حفظ ثبات منطقه و جلوگیری از نفوذ شوروی در خلیج فارس بود. از جمله مشوق‌های غرب برای حفظ ثبات در منطقه، اهمیت اقتصادی کشورهای نفت‌خیز خلیج فارس بود. این نظم امنیتی نوین، چهار اصل کلی داشت: تثبیت نفوذ بریتانیا در خلیج فارس؛ کاهش تنش بین ایران و عربستان سعودی (از مهم‌ترین کشورهای منطقه که یک رقابت سنتی بین آن‌ها وجود داشت)؛ حمایت از ایجاد همکاری سیاسی و اقتصادی بین کشورهای خلیج فارس؛ جلوگیری از ایجاد هرگونه درگیری نظامی. این ساختار امنیتی طوری طراحی شده بود که هرگونه اختلاف و تنش باید با اقدامات سیاسی حل‌وفصل شود. لذا نفوذ بریتانیا از جمله عوامل حیاتی برای حفظ این ساختار امنیتی به حساب می‌آمد و این کشور با توجه به عمق نفوذ خود در کشورهای عربی حاشیه خلیج فارس، می‌توانست موفقیت این ساختار امنیتی نوین را تضمین نماید (Fain, 2008:178-180). عمده‌ترین تفاوت این ساختار امنیتی جدید، این بود که این ساختار بر مبنای حضور نیروهای نظامی خارجی بنا نشده بود و سیاست خارجی کشورهای خلیج فارس را محدود نمی‌کرد و کشورهای خارجی در این زمینه دخالتی نداشتند. ولی نفوذ انگلیس، همچنان به‌عنوان مهم‌ترین اصل این ساختار امنیتی شناخته می‌شد.

۴- نقش ایران در ساختار امنیتی جدید

نفوذ تاریخی بریتانیا در ایران به سال ۱۶۲۲ میلادی بازمی‌گردد، زمانی که بریتانیا به ایران کمک کرد که بتواند تنگه هرمز را از پرتغالی‌ها پس گرفته و بر آن مسلط شود. سپس بریتانیا در قرن نوزدهم بر عمق نفوذ خود در ایران و سراسر منطقه افزود و توانست با ایجاد صلح بریتانیایی، بر آن مسلط شود. کشف نفت در ایران، بر اهمیت این کشور و همچنین نفوذ بریتانیا

در این کشور افزود. بریتانیا با فن‌آوری پالایش نفت، ایران را بیش از پیش به خود وابسته ساخت (Abrahamian, 2008:119). با شروع جنگ جهانی دوم، روابط ایران و بریتانیا نزدیک‌تر شد و پس از پایان جنگ نیز به دلیل عدم خروج نیروهای نظامی شوروری از ایران، تنش‌های در روابط دو طرف ایجاد شده و بریتانیا با همکاری ایالات متحده با فشار به شوروی و حمایت از ایران، مسئله را حل و فصل نمود (Ward, 2009:152-153). با تلاش مصدق برای ملی‌کردن صنعت نفت، بریتانیا نسبت به این سیاست ایران اعتراض کرد و با همراهی ایالات متحده توانست کودتایی موفق در ایران اجرا نماید و مصدق را از قدرت کنار زده و طرفداران خود را بر دولت مسلط کند. همه این‌ها نشان‌دهنده عمق نفوذ بریتانیا بر مسائل داخلی ایران است و حتی مردم ایران در آن زمان، شاه را مهره بریتانیا می‌دانستند (Abrahamian, 2008:119).

همکاری امنیتی بریتانیا و ایالات متحده در منطقه تا سال ۱۹۷۸ عملکردی بسیار مطلوب داشت و موفقیت‌آمیز بود و این ساختار تا پیش از پیروزی انقلاب اسلامی در ایران ادامه داشت. بریتانیا تا دسامبر ۱۹۷۸، یعنی دو ماه پیش از فرار شاه از ایران، تلاش داشت با حفظ شاه در قدرت، این ساختار امنیتی را حفظ نماید و ثبات را به منطقه برگرداند. وزارت امور خارجه بریتانیا در ۲۰ دسامبر سال ۱۹۷۸ جلسه‌ای با موضوع بررسی مسائل داخلی ایران برگزار می‌کند و در آن به منابع در دسترس بریتانیا برای حفظ ثبات منطقه اشاره می‌نماید. در صورت جلسه آمده است: «جامعه داخلی ایران سفیر بریتانیا را نزدیکترین مشاور شاه می‌داند و این ممکن است برای وجهه بریتانیا مناسب نباشد. بریتانیا روابط خوبی با دولت ایران، نیروهای نظامی و حتی مخالفین دولت ایران دارد. لذا سیاست کنونی بریتانیا سردی روابط با شاه ایران است و البته اگر شاه درخواست ملاقات با سفیر بریتانیا را داشت، نباید با این پیشنهاد مخالفت شود»^۱.

با خروج نیروهای نظامی بریتانیا از منطقه، این کشور به دلیل در اختیار نداشتن نیروی نظامی، توانایی تأثیرگذاری مستقیم خود برای حل بحران‌های منطقه را از دست داد. لذا بریتانیا و ایالات متحده به این نتیجه رسیدند که منطقه نیازمند ژاندارم است و بهترین گزینه ایران بود. لذا تصمیم گرفتند با حمایت تسلیحاتی از ایران، این کشور را به‌عنوان ژاندارم منطقه معرفی نمایند. شاه ایران نیز که طرفدار غرب بود، سعی داشت خود را به‌عنوان بهترین گزینه غرب در منطقه معرفی نماید. (Hurewitz, 1972:115) لذا تصمیم بر این شد ایران را تقویت نمایند و این کشور به قدری توانایی داشته باشد که بتواند بحران‌های منطقه‌ای را حل و فصل نماید.

^۱. FCO 08/3351, Internal Political Situation in Iran (Part A.), 1979, doc. W64.

ایالات متحده با فروش جنگنده‌های اف ۴ خود، نشان داد ایران از جایگاهی ویژه در سیاست خارجی و امنیتی ایالات متحده برخوردار است؛ زیرا تا آن زمان، این نوع جنگنده فقط در اختیار رژیم صهیونیستی قرار گرفته بود. از زمان ریاست جمهوری نیکسون، ایران از هر تسلیحاتی که می‌خواست بهره‌مند می‌شد و ایالات متحده مدرن‌ترین جنگنده‌های خود را در اختیار ارتش ایران قرار می‌داد (Stork, 1983:5-6).

نقش بریتانیا در تجهیز نظامی ایران به دلیل ماهیت محرمانه اسناد مربوطه، همچنان مجهول باقی مانده است. اما با توجه به این که بسیاری از قراردادهای نظامی بریتانیا و ایران پس از انقلاب اسلامی لغو شد، می‌توان به این نتیجه رسید که بریتانیا نیز تسلیحات فراوانی در اختیار شاه قرار داده است. بر اساس نامه‌هایی که بین دولت ایران و بریتانیا پس از انقلاب رد و بدل شده است، می‌توان به این نتیجه رسید که علاوه بر فروش تانک‌های انگلیسی، کشتی‌های جنگی و هاورکرافت، بریتانیا قصد داشته در ایران پایگاه نیروی دریایی تأسیس نماید.^۱

بریتانیا از سال ۱۹۶۸ تا ۱۹۷۹ برای ایجاد ساختار امنیتی نوین مطلوب خود، تلاش کرد تا به‌طور همه‌جانبه از ایران حمایت کند و تمام تسلیحات مورد نیاز ایران را تأمین نماید. بریتانیا با هیچ‌یک از دیگر کشورهای منطقه، این سطح از روابط نظامی و تسلیحاتی را نداشت. در آن سال‌ها، بریتانیا تسلیحات نظامی عراق را نیز تأمین می‌کرد، ولی نوع آن متفاوت بود و بریتانیا تصمیم می‌گرفت کدام تسلیحات را در اختیار این کشور قرار دهد. در گزارش سفارت بریتانیا در عراق آمده است: «بریتانیا چندین سال است به‌عنوان مهم‌ترین تأمین‌کننده تسلیحات عراق شناخته شده است، ولی مقامات عراقی معتقدند بریتانیا در این زمینه بسیار گزینشی عمل کرده و تمام تسلیحات مورد نیاز را در اختیار عراق قرار نداده است. لذا دولت عراق در بسیاری از موارد به سمت فرانسه گرایش پیدا کرده است تا بتواند تسلیحات مورد نیاز خود را تأمین نماید.»^۲

این سیاست گزینشی انگلیس در تأمین نظامی سایر کشورهای منطقه، با اصول ساختار امنیتی جدید سازگار بود؛ انگلیس قصد داشت یک کشور در منطقه از سایرین قدرت‌مندتر باشد تا بتواند در نبود نیروهای نظامی انگلیس، محوریت سیاست‌های منطقه را در دست گرفته و بتواند در مواقع نیاز، بحران‌های منطقه را با نقش‌آفرینی خود حل و فصل نماید.

^۱. FCO08/3383, *Future of Defence Contracts with Iran (Policy) Part A*, 1979, London, National Archives, doc. 36a; also see DEFE24/1406 *Defence Sales to Iran following the change of the regime*, 1978, London, National Archives, doc. E11A.

^۲. FCO08/3717, *U.K. Arms & Defence Sales to Iraq, Part B*, 1980, London, National Archives, doc. 129.

۵- اختلافات داخلی در انگلیس درباره سیاست امنیتی در خلیج فارس

حزب محافظه‌کار بریتانیا با تصمیم حزب کارگر مبنی بر اعلام رسمی خروج نیروهای نظامی بریتانیا از خلیج فارس به شدت مخالف بود. رهبر حزب محافظه‌کار، ادوارد هیث، در سخنرانی خود در اسکاتلند اعلام کرد حزبش بر این نظر است که هرگاه بریتانیا احساس کرد حضور نظامی‌اش برای حفظ صلح نیاز است، هرگاه منافعش اقتضا نماید و یا متحدینش تقاضای حضور نظامی بریتانیا را داشته باشند، در آن‌جا حضور خواهد داشت^۱. وزارت امور خارجه بریتانیا سعی داشت ادوارد هیث را قانع نماید که تصمیم خروج نیروهای نظامی به هرصورت اتخاذ شده است و شرایط طوری است که امکان تجدیدنظر در آن وجود ندارد. هیث این استدلال را نپذیرفت و بیان داشت که با حکام منطقه خلیج فارس مبنی بر ادامه حضور نظامی بریتانیا گفت‌وگو خواهد کرد. وی استدلال می‌کرد که حکام دبی و شارجه خواهان ادامه حضور نظامی بریتانیا هستند و حاکم قطر نیز خواستار انعقاد معاهده نظامی با بریتانیا است^۲.

علی‌رغم تمایل به حفظ نیروهای نظامی در منطقه، ادوارد هیث موافقت کرد، در گفت‌وگوهای بریتانیا با کشورهای منطقه درباره تشکیل نیروی نظامی واحد و نظام سیاسی فدرال، هیچ‌گونه اظهارنظری ننماید تا تأثیر منفی بر روی این گفت‌وگوها نداشته باشد. نمایندگان سیاسی و نظامی بریتانیا در منطقه نیز با ادوارد هیث مخالف بودند، زیرا هرگونه تجدیدنظر کلی در سیاست اعلام شده، منافع بریتانیا را به خطر می‌انداخت. ادوارد هندرسون، نماینده سیاسی جدید بریتانیا در قطر بر این عقیده بود که باید راهی میانه انتخاب کرد؛ راهی بین خروج کامل نیروهای نظامی و ماندن نیروهای نظامی. هندرسون معتقد بود تهدیدها داخلی بیش از تهدیدها خارجی شیخ نشین‌های منطقه را تهدید می‌نماید، لذا مناسب است برخی یگان‌های بریتانیا برای تقویت نیروهای نظامی شیخ نشین‌ها در منطقه بمانند و تعداد کمی هم به عنوان نیروی واکنش سریع بریتانیا در منطقه باشند تا در مواقع لزوم، اقدام نمایند. وی معتقد بود در این صورت نفوذ و تأثیرگذاری بریتانیا در سیاست‌های امنیتی داخلی کشورهای منطقه حفظ خواهد شد و بریتانیا با تشکیل نیروی واکنش سریع، بدون اینکه تضمین امنیتی بدهد، از این کشورها در مقابل تهدید خارجی محافظت خواهد کرد^۳.

^۱ Edward Heath's Speech at Inverness, 11 September 1968.

^۲ THE NATIONAL ARCHIVES, UK, FO 1016/756, Bahrain Residency to Foreign Office, 'Visit of Mr Edward Heath,' 9 April 1969.

^۳ THE NATIONAL ARCHIVES, UK, FCO 1016/756 'HMG's Policy in the Lower Gulf,' Political Agency (Qatar) to Bahrain Residency, 26 April 1969.

حزب محافظه‌کار بدون توجه به نظر ادوارد هندرسون، وقتی در انتخابات ۱۹۷۰ به پیروزی رسید، در نخستین موضع‌گیری نسبت به موضوع خروج نیروهای نظامی بریتانیا از منطقه، گفت که بریتانیا قصد دارد با حکام منطقه خلیج فارس گفت‌وگوهایی را برای نحوه نقش‌آفرینی بریتانیا به‌منظور حفظ صلح و ثبات در منطقه آغاز نماید (Chichester, 1982:36). هم‌چنین به‌طور رسمی اعلام کردند که دولت جدید قصد دارد نسبت به تصمیم‌های دولت قبل مبنی بر خروج نیروهای نظامی بریتانیا از خلیج فارس، تجدیدنظر نماید (Heath, 1998:482). اعلام چنین سیاستی، باعث بروز اختلاف بین نخست‌وزیر و وزیر امور خارجه شد؛ داگلاس هوم، وزیر امور خارجه با نمایندگان سیاسی و نظامی بریتانیا در منطقه هم‌نظر و معتقد بود تجدیدنظر اساسی درباره سیاستی که از پیش اعلام شده، تقریباً غیرممکن است. وی تمام تلاش خود را به کار بست تا مسیری بین سیاست حزب محافظه‌کار و کارگر انتخاب نماید (Home, 1976:259).

داگلاس هوم تصمیم گرفت که هفت شیخ‌نشین سواحل آشتی (متصل‌الحمه) را به سمت ایجاد یک کشور متحد (امارات متحده عربی) پیش‌برد و آن‌ها را برای نیل به این هدف ترغیب نماید. در طرح داگلاس هوم، اثری از قطر و بحرین نبود و دیگر بنا نبود که این دو کشور نیز به آن کشور متحد بپیوندند. با این طرح، داگلاس هوم قصد داشت روابط اقتصادی و نظامی را با کشور متحدی که ایجاد می‌شد، ادامه دهد (Roger Louis, 2003: 99). به‌منظور پیشبرد این سیاست، داگلاس هوم، فردی که سابقه حضور در منطقه را داشت و سال‌ها به‌عنوان نماینده بریتانیا در منطقه فعالیت کرده بود، به‌عنوان فرستاده ویژه خود منصوب کرد؛ کارویژه ویلیام لوس، فراهم کردن زمینه لازم برای تشکیل امارات متحده عربی بود (Fain, 2008:187). برخلاف ادوارد هیث که معتقد بود پس از ۱۹۷۱ نیز بریتانیا باید به نقش‌آفرینی مستقیم در منطقه ادامه دهد، سیاست داگلاس هوم، تأثیرگذاری حداکثری و حضور حداقلی بریتانیا در منطقه بود؛ او معتقد بود از این پس در منطقه، نقش بریتانیا به‌صورت غیرمستقیم خواهد بود (Carrington, 1989:218).

نخست‌وزیر به ویلیام لوس دستور داد که در سفر خود به منطقه و گفت‌وگو با حکام خلیج فارس، نظر آن‌ها درباره آینده حضور نظامی بریتانیا را جویا شود و نتیجه را به دولت گزارش نماید. ویلیام لوس در تابستان و پائیز ۱۹۷۰ به خلیج فارس سفر کرد و گفت‌وگوهایی مفصل با حکام منطقه داشت. نتیجه گفت‌وگوها این بود که به‌جز آل‌ثانی، بقیه حکام خواستار ادامه حضور نظامی بریتانیا پس از ۱۹۷۱ بودند. بر همین اساس، در نوامبر همان سال، ویلیام

لوس طرحی را برای ادامه نقش آفرینی بریتانیا در منطقه به دولت بریتانیا ارائه کرد. طرح ویلیام لوس بر پایه حفظ ساختار امنیتی بریتانیا در منطقه استوار بود. وی معتقد بود حفظ این ساختار امنیتی برای حفظ ثبات و حفاظت از منافع بریتانیا در خلیج فارس ضروری است. تحلیل لوس این بود که ممکن است ایران و عربستان با توجه به ادعاهای سرزمینی خود، از نیروی نظامی استفاده نمایند و یا عراق برای دسترسی به چاه‌های نفت کویت و ادعای سرزمینی خود، به این کشور حمله کند. از طرفی لوس معتقد بود ممکن است با دخالت روسیه و چین، جریان‌های چپ‌گرا در خلیج فارس تقویت شوند. ویلیام لوس به‌منظور مقابله با این نوع تهدیدها، حفظ ساختار امنیتی بریتانیا در منطقه را ضروری می‌دانست.^۱

البته از دیدگاه ویلیام لوس، حفظ ساختار امنیتی بریتانیا به معنی ادامه حضور نظامی در منطقه نبود. ولی معتقد بود حضور نیروهای نظامی بریتانیا در منطقه نه تنها مانع از بروز این تهدیدها نمی‌شود، بلکه موجب تحریک گروه‌های مبارز چپ‌گرا نیز خواهد شد و بریتانیا را درگیر مسائل امنیتی داخلی شیخ‌نشین‌ها خواهد کرد که هیچ منفعتی برای بریتانیا نخواهد داشت.^۲ این نتیجه‌گیری، نشان‌دهنده مخالفت ویلیام لوس با نظر ادوارد هیث مبنی بر حفظ نیروهای نظامی بریتانیا پس از ۱۹۷۱ بود. ویلیام لوس معتقد بود که برخی حکام منطقه تمایل دارند بریتانیا در سرزمین آن‌ها حضور داشته باشد و بریتانیا به‌واسطه آن‌ها می‌تواند ساختار امنیتی خود در منطقه را حفظ نماید. در واقع با توجه به تداوم حضور برخی نیروهای دریایی و هوایی بریتانیا در منطقه، هم منافع بریتانیا تأمین خواهد شد و هم آن دسته از حکام، احساس امنیت بیشتری خواهند داشت. هم‌چنین برخی افسران بریتانیایی در زمینه آموزش به نیروهای بومی، همکاری نزدیکی با حکام خلیج فارس خواهند داشت و به‌همین دلیل، فروش تجهیزات نظامی بریتانیایی به آن‌ها تداوم خواهد یافت. به عقیده ویلیام لوس، بهترین راه نفوذ و تأثیرگذاری امنیتی در آینده، حضور افسران نظامی بریتانیایی در بین نیروهای نظامی کشورهای منطقه است.^۳

بر مبنای گزارش ویلیام لوس در هیأت دولت و هم‌چنین نظرات وزیر امور خارجه، ادوارد هیث قانع شد و دولت بریتانیا اعلام کرد حتی پس از خروج کامل نیروهای نظامی بریتانیایی از خلیج فارس، وضعیت افسران و فرماندهانی که در نیروهای نظامی بومی به‌کار گرفته شده‌اند،

^۱. PREM 15/538, Report by William Luce, 'Policy in the Persian Gulf: Part 1', 4 November 1970.

^۲. PREM 15/538, Report by William Luce, 'Policy in the Persian Gulf: Part 1', 4 November 1970.

^۳. PREM 15/538, Report by William Luce, 'Policy in the Persian Gulf: Part 1', 4 November 1970.

تغییر نخواهد کرد و آن‌ها می‌توانند به فعالیت خود ادامه دهند.^۱ داگلاس هوم نیز در سخنرانی خود در مجلس عوام، ضمن تأکید دوباره بر خروج نظامی بریتانیا از خلیج فارس، بیان داشت که با اتخاذ سیاست جدید، بریتانیا در آینده در حفظ ثبات منطقه نقش آفرینی خواهد کرد و در مناسبات امنیتی خلیج فارس همچنان مؤثر خواهد بود.^۲

همان‌گونه که اشاره شد، ساختار سیاسی داخلی حزبی انگلیس که منجر به چرخش نخبگان سیاست خارجی می‌شود، به‌عنوان یک متغیر داخلی محیط عملیاتی بر سیاست خارجی انگلیس در منطقه خلیج فارس و دوباره خروج نیروهای نظامی این کشور از منطقه تأثیرگذار بوده است. چرخش نخبگان به‌سوی حزب کارگر در این دوره، گروه‌های ذی‌نفوذی را وارد می‌کند که بر سیاست خارجی حزب کارگر در منطقه خلیج فارس تأثیرگذار است. دولت هارولد ویلسون که از حزب کارگر بود، سعی داشت با کاهش هزینه‌های دفاعی، رفاه عمومی را ارتقاء بخشد و در بخش سلامت و بهداشت سرمایه‌گذاری بیشتری نماید. دولت وی معتقد بود به‌جای هزینه‌های گزاف برای حمایت از شیوخ خلیج فارس، باید رفاه عمومی مردم در اولویت باشد. این در حالی بود که حزب محافظه‌کار سعی داشت این اطمینان خاطر را به اعراب خلیج فارس بدهد که انگلیس از آن‌ها همچنان حمایت خواهد کرد. هنگامی که این حزب در انتخابات ۱۹۷۰ به پیروزی رسید، در نخستین موضع‌گیری نسبت به موضوع خروج نیروهای نظامی انگلیس از منطقه گفت که انگلیس قصد دارد با حکام منطقه خلیج فارس گفت‌وگوهایی برای نحوه نقش آفرینی انگلیس برای حفظ صلح و ثبات در منطقه آغاز نماید. همچنین به‌طور رسمی اعلام کردند دولت جدید قصد دارد نسبت به تصمیمات دولت قبل مبنی بر خروج نیروهای نظامی انگلیس از خلیج فارس، تجدیدنظر نماید. این در حالی بود که میان وزارت خارجه و نخست‌وزیر اختلافاتی پیرامون موضوع خروج انگلیس از منطقه خلیج فارس نمایان شد. نهایتاً پس از کش و قوس‌های فراوان، بر مبنای گزارش ویلیام لوس در هیأت دولت و همچنین نظرات وزیر امور خارجه، دولت انگلیس اعلام کرد که حتی پس از خروج کامل نیروهای نظامی این کشور از خلیج فارس، وضعیت افسران و فرماندهانی که در نیروهای نظامی بومی به‌کار گرفته شده‌اند، تغییر نخواهد کرد و آن‌ها می‌توانند به فعالیت خود ادامه دهند. داگلاس هوم نیز در سخنرانی خود در مجلس عوام، ضمن تأکید دوباره بر خروج نظامی انگلیس از خلیج فارس گفت که با

^۱ THE NATIONAL ARCHIVES, UK, DEFE 25/244, Minutes of the 5th Meeting of the Military Coordination Committee Gulf, 12 February 1970.

^۲ *United Kingdom Parliamentary Debates, House of Commons, 5th Series, Volume 812* (London: HMSO, 1971), 1 March 1971, cols 1227-9.

اتخاذ سیاست جدید، این کشور در آینده در حفظ ثبات منطقه نقش آفرینی خواهد کرد و در مناسبات امنیتی خلیج فارس هم‌چنان مؤثر خواهد بود.

بر این اساس، شاهد هستیم چگونه ساختار دو حزبی حاکم بر انگلیس، بر سیاست خارجی این کشور در منطقه خلیج فارس تأثیرگذار بوده است. مطابق مدل «برچر»، این ساختار دو حزبی بر فهم نخبگان حاکم از محیط عملیاتی تأثیرگذار بوده است. نکته جالب در این تحلیل این است که علی‌رغم ثابت بودن محیط عملیاتی (خلیج فارس)، دو تفسیر مختلف از تحولات منطقه وجود داشته است. در واقع با وجود این‌که که محیط عملیاتی مستقل از درک و برداشت تصمیم‌گیرندگان موجودیت دارد، تنها به اندازه‌ای می‌تواند بر فرآیند سیاست‌گذاری خارجی اثرگذار باشد که نخبگان از آن اطلاع داشته باشند. این اطلاعات نیز ممکن است به روش‌هایی گوناگون منتقل شود: رسانه‌های جمعی، کتاب‌ها، رادیو، تلویزیون، ارتباط چهره به چهره؛ و مشاهده مستقیم محیط. تصمیم‌گیرندگان همچنین ممکن است اطلاعات را از نخبگان و گروه‌های ذی‌نفوذ سازمانی، انجمنی و غیرانجمنی دریافت کنند که اطلاعات درباره محیط عملیاتی را از دریچه منشوری از دریافت‌ها و برداشت‌های خود پردازش می‌کنند.

۶- فروپاشی ساختار امنیتی نوین در خلیج فارس

حمایت غرب از شاه ایران در عرصه‌های نظامی و سیاسی، سبب شده بود که ایران در عرصه سیاست خارجی و داخلی با قدرتی بیشتر عمل کند. شاه تلاش می‌کرد تا ایران را به غرب نزدیک‌تر نماید. این سیاست شاه برای بسیاری از مردم ایران که از قشر مذهبی بودند، خوشایند نبود و ناآرامی‌ها در ایران آغاز شد (Kheirabadi, 2003:53-54). شاه تصمیم گرفت اصلاحات داخلی را برای پیشرفت ایران آغاز نماید. او سعی داشت ایران را هرچه بیشتر به غرب شبیه سازد. شروع اصلاحات شاه ایران، آغازی بود بر پایان ساختار امنیتی نوین بریتانیا و ایالات متحده؛ زیرا این سیاست شاه، سبب نارضایتی بخشی عمده از جمعیت ایران و ایجاد تنش در داخل ایران شد (Abrahamian, 2008:139-143). شاه پس از مشورت با ایالات متحده، تصمیم گرفت سیاست چماق و هویج را در پیش بگیرد؛ از طرفی آزادی‌های اجتماعی را ترویج می‌کرد و سعی داشت رفاه عمومی را بهبود بخشد و از طرفی به سرکوب شدید مخالفین و معترضین می‌پرداخت. این سیاست نتیجه عکس داد و اعتراضات در ایران همه‌گیر شد و سرانجام شاه مجبور شد ایران را ترک کند و زمینه برای پیروزی انقلاب اسلامی فراهم شد (Moens, 1991:220).

پس از پیروزی انقلاب، رهبران آن ایالات متحده را بزرگترین دشمن ایران می‌دانستند و پس از این که ایالات متحده اجازه ورود شاه به خاک آمریکا را داد، اعتراضات به این کشور در ایران افزایش یافت و با شدت گرفتن اعتراضات، گروهی از دانشجویان، سفارت ایالات متحده در تهران را تسخیر کرده و بحران دیپلماتیک بین ایران و ایالات متحده شکل گرفت و به مدت ۴۴ روز به طول انجامید. در نتیجه ایالات متحده تحریم‌های نفتی و تسلیحاتی را علیه ایران در دستور کار خود قرار داد (Houghton, 2004:106). تحریم تسلیحاتی ایران، خروج مستشاران نظامی ایالات متحده از ایران، اوضاع انقلابی و بی‌ثباتی اقتصادی کشور سبب شده بود تا ایران که محور ساختار امنیتی بریتانیا و ایالات متحده محسوب می‌شد، دیگر نتواند به ایفای نقش خود بپردازد. قبل از پیروزی انقلاب اسلامی و در سال ۱۹۷۸، بریتانیا که توانسته بود در جریان مخالف شاه نفوذ نماید، گمان می‌کرد حکومت بعدی نیز هم‌راستا با غرب خواهد بود، لذا فروش تسلیحات به ایران را ادامه می‌داد. اما با بازگشت آیت‌الله خمینی و پیروزی انقلاب به رهبری ایشان، بریتانیا متوجه اشتباه محاسباتی خود شده بود؛ زیرا نتوانسته بود با جمع طرفداران ایشان ارتباط برقرار نماید. با تغییر سیاست ایران پس از انقلاب و بعد از ماجرای سفارت ایالات متحده، بریتانیا تصمیم گرفت قرارداد فروش تسلیحات به ایران را لغو نماید.^۱

پس از ماجرای سفارت ایالات متحده، بریتانیا در دوراهی حمایت از آمریکا و حفظ روابط با ایران قرار گرفت و طبیعتاً حمایت از مهم‌ترین متحد خود را انتخاب کرد. در نتیجه جانبداری از ایالات متحده، بریتانیا بخش اعظمی از نفوذ خود در ایران را از دست داد. بریتانیا همواره سعی داشت در ایران نفوذ پیدا کند، حتی پس از شروع جنگ ایران و عراق و به‌دلیل تحریم تسلیحاتی ایالات متحده، کشورهای اروپایی نیز از ارسال تسلیحات به ایران خودداری می‌کردند. بریتانیا معتقد بود اگر به عراق تسلیحاتی فروخته می‌شود، باید به همان مقدار به ایران نیز صادرات تسلیحاتی صورت پذیرد.^۲ این سیاست علاوه بر جنبه‌های اقتصادی، به این دلیل بود که بریتانیا قصد داشت راه نفوذ خود در سیاست داخلی ایران را مسدود نکند. بریتانیا تلاش داشت روابط دیپلماتیک خود را با تهران حفظ کند. ولی طبیعتاً تعطیلی سفارتش در ایران، موجب کاهش نفوذ بریتانیا در ایران می‌شد و همین امر یکی از اصول ساختار امنیتی نوین را زیر سؤال می‌برد. پس از حمله صدام حسین به ایران و بعد از قطع کامل نفوذ ایالات متحده و

^۱ FCO 08/3351, *Internal Political Situation in Iran (Part A.)*, 1979, London, National Archives, doc. 33.

^۲ FCO08/3477, *British Policy on Arms Sales to Iran and Iraq in the light of the War Part B.*, London, National Archives, doc. 73a.

کاهش نفوذ بریتانیا در ایران، ساختار امنیتی نوین به کلی فروریخت. ایران نه تنها نمی‌توانست بحران‌های منطقه‌ای را حل و فصل نماید، بلکه خود نیز درگیر بحران جنگ شده بود و هیچ‌گونه ارتباط معناداری با ایالات متحده و بریتانیا نداشت (Rundle, 2008:92).

۷- نگرانی‌های ایالات متحده و انگلیس پس از خروج از خلیج فارس

مقامات سیاسی بریتانیا و ایالات متحده چهار تهدید اصلی که پس از خروج نیروهای نظامی بریتانیا، منافع آن‌ها در خلیج فارس تهدید می‌کرد را شناسایی کردند. آن تهدیدها عبارت بود از: افراط‌گرایی عربی که از عراق، مصر و یمن جنوبی سرچشمه می‌گرفت؛ تلاش شوروی برای استفاده از موقعیت تضعیف شده بریتانیا در منطقه و افزایش فعالیت در خلیج فارس برای استفاده از خلأ ایجاد شده؛ تلاش کشورهای بزرگ منطقه برای افزایش نفوذ خود پس از خروج بریتانیا از خلیج فارس؛ رقابت شیخ‌نشین‌های خلیج فارس در زمینه اختلافات مرزی.

وجود این رقابت‌ها و منافع متنوع و گسترده، سبب پیچیدگی بیشتر مسائل و سردرگمی بریتانیا و ایالات متحده شده بود. از طرفی به دلیل درهم‌تنیدگی مسائل خلیج فارس، راه حل و فصل این مسائل نیز باید طوری می‌بود که مسائل و مشکلات را باهم برطرف نماید. درحقیقت، حل یک بحران کافی نبود و ممکن بود برطرف شدن آن تهدید، سبب پیچیده‌تر شدن سایر مسائل گردد. لذا سیاست مقابله با این تهدیدها باید ماهیت چندبُعدی می‌داشت. یکی از مشکلاتی که بریتانیا و ایالات متحده سعی داشتند سریعاً به آن رسیدگی کنند، دولت بعثی عراق بود؛ دولت این کشور ارتباط زیادی با مسکو داشت و خود را به‌عنوان نماد یک کشور انقلابی سوسیالیستی معرفی کرده بود. علاوه بر این، عراق همچنان ادعای مالکیت کویت را مطرح می‌کرد و روابطش با ایران به دلیل ادعا بر سر شط‌العرب پُر تنش بود. علاوه بر مسائل آبی، تنش‌ها در استان خوزستان ایران به دلیل ارتباط برخی از اعراب آنجا با عراق، افزایش یافت. این موارد مشکلاتی را ایجاد کرد. (Roger Louis, 2003:95)

مصر که تحت حکومت جمال عبدالناصر بود به‌عنوان تهدید جدی علیه منافع بریتانیا، شیخ‌نشین‌های خلیج فارس و ایران تلقی می‌شد. طبق گزارش برآورد دفاعی بریتانیا، «مصر همچنان به‌عنوان رهبر جهان عرب و اصلی‌ترین مروج ملی‌گرایی عربی، معتقد است که خلیج فارس آخرین سنگر بریتانیا در منطقه است و باید توسط نیروهای ضدانگلیسی و ضدامپریالیسم فتح شود تا دست بریتانیا از منطقه قطع گردد»^۱.

^۱ "Long-Term Policy in the Persian Gulf", Report by the Defence Review Working Party, 28 September 1967, FCO 49/10, No. 11, in *BDEE*, Series A, vol. 5, part I, p. 408.

مصر هیچ‌گاه به‌طور مستقیم وارد مسائل خلیج‌فارس نشد، ولی با حمایت‌های مالی از گروه‌های مسلح در این منطقه، به مقابله با بریتانیا می‌پرداخت. مصر با طرح بریتانیا برای ایجاد سیستم یکپارچه دفاعی مخالف بود و از همکاری شیخ‌نشین‌ها با ایران بیم داشت. پس از شکست اعراب از اسرائیل در جنگ ۱۹۶۷، از نفوذ مصر در خلیج‌فارس به‌شدت کاسته شد و تهدیدهای آن‌ها جدی نبود. پس از تضعیف مصر و کاهش تهدیدهای آن‌ها، اوضاع به‌قدری تغییر کرده بود که حتی برخی از مقامات وزارت امور خارجه بریتانیا معتقد بودند زمان مناسبی است تا در روابط بریتانیا با مصر تجدیدنظر شود. آن‌ها استدلال می‌کردند برقراری یک رابطه دوستانه با مصر، منافع بریتانیا را به‌پیش خواهد برد و این بهتر از ادامه سیاست گذشته است (Roger Louis, 2003:90). تهدید دیگر علیه منافع بریتانیا و ایالات متحده، فعال شدن جنبش‌های مارکسیست و لنینیستی در خلیج‌فارس بود. نمونه بارز آن نیز «جبهه آزادی خلق خلیج‌عربی»^۱ بود که در آگوست ۱۹۶۹ موفق شدند ریخوت^۲ در ظفار را تحت تسلط خود درآوردند. این جنبش زیرمجموعه جمهوری دموکراتیک خلق یمن^۳ بودند و از جانب چین کمونیست و بعدها شوروی، حمایت مالی می‌شدند. جفری آرتور، نماینده سیاسی بریتانیا در خلیج‌فارس معتقد بود این جنبش‌ها توسط مردانی هدایت می‌شدند که بسیار افراطی و خشن بوده و نماز و قرآن را ممنوع اعلام کرده بودند. مشخصاً آن‌ها تحت تأثیر افکار مائو قرار داشتند (Akehurst, 1982:11-23).

مقامات ایالات متحده تهدیدهای عراق، مصر و «جبهه آزادی خلق خلیج‌عربی» علیه منافع خود در منطقه را احساس کردند، ولی معتقد بودند از منابع کافی برای مدیریت امور در خلیج-فارس برخوردار نیستند و زمینه‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری چنین مسئولیتی را فراهم نکرده‌اند. اداره اطلاعات و تحقیقات وزارت امور خارجه ایالات متحده در گزارشی که در نوامبر ۱۹۶۸ منتشر کرد، به موضوع تهدیدها علیه منافع آمریکا اشاره کرده بود: «گرچه از جانب کشورهای تندرو عربی در منطقه تهدیدهایی وجود دارد، ولی توانایی آن‌ها برای براندازی متحدین ما در منطقه بسیار محدود است»^۴. این چنین برآوردی به‌نظر عجیب می‌رسید؛ زیرا ایالات متحده در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ برای مقابله با این گروه‌ها اقدامات فراوانی انجام دادند و هزینه‌های

1. Peoples' Front for the Liberation of the Occupied Arabian Gulf (PFLOAG))

2. Rakhyut

3. People's Democratic Republic of Yemen

4. Bureau of Intelligence and Research, "The Persian Gulf: Radical Arab Subversion and Conservative Response", Research Memorandum, 14 November 1968, DOSCF, POL 23-7 NEAR E.

زیادی متحمل شدند. به نظر می‌رسد چنین تحلیلی ناشی از عدم توانایی ایالات متحده برای مقابله با این گروه‌ها در خلیج فارس نشأت گرفته بود. برخلاف محتویات گزارش ذکر شده، دولت جانسون معتقد بود حزب بعث و «جبهه آزادی خلق خلیج عربی» با شوروی ارتباطی معنادار داشته و تلاش دارند زمینه را برای افزایش نفوذ روس‌ها در خلیج فارس فراهم سازند. در سوم مارس ۱۹۶۸ و چند هفته پس از اعلام رسمی دولت بریتانیا برای خروج از خلیج فارس، آژانس خبری شوروی^۱ اعلام کرد کرملین تحولات اخیر خلیج فارس را با علاقه دنبال می‌کند. سفارت ایالات متحده در مسکو در گزارشی به واشنگتن اعلام کرد «پس از تصمیم بریتانیا مبنی بر خروج نیروهای نظامی از خلیج فارس، روس‌ها این پیام را مخابره می‌کنند که به خلیج فارس چشم طمع دوخته‌اند».

مقامات وزارت امور خارجه ایالات متحده در نامه‌ای به وزارت امور خارجه بریتانیا اعلام کردند «وزارت امور خارجه ایالات متحده با نگرانی تحرکات شوروی در خلیج فارس را دنبال می‌کند و اعلام می‌دارد روس‌ها قصد دارند در تحولات این منطقه نقشی مؤثرتر ایفا نمایند»^۲. روند موجود شوروی و تهدید منافع راهبردی ایالات متحده در خلیج فارس و همچنین منابع اقتصادی آن‌ها در منطقه، سبب نگرانی مقامات دولت ایالات متحده شد.

همان‌گونه که اشاره شد مجموعه‌ای از متغیرهای داخلی باعث شده بود علی‌رغم مخالفت آمریکا با خروج انگلیس از منطقه خلیج فارس، لندن تصمیم خود را در این زمینه قطعی کند. این متغیرها مطابق مدل «برچر» در سطح داخلی و خارجی محیط عملیاتی قابل شناسایی هستند که بر سیاست خارجی انگلیس در منطقه خلیج فارس تأثیرگذار بوده‌اند. از حیث متغیرهای خارجی، در دهه ۱۹۶۰ اتفاقاتی افتاد که آثارش منجر به خروج انگلیس از منطقه شد؛ یکی از آن اتفاقات این بود که در تابستان ۱۹۶۷، ارتش انگلیس در جنگ اعراب و اسرائیل به ارتش اسرائیل کمک کرد که موجب شد این کشور در جهان عرب بسیار منفور شود. از سوی دیگر، عوامل مهمی که منجر به خروج نیروهای انگلیس شد، بی‌اعتمادی عربستان سعودی و سایر کشورهای عربی حاشیه خلیج فارس به انگلیس بود. علاوه بر عوامل خارجی، عوامل داخلی نیز در تصمیم انگلیس به خروج نیروهای خود از آسیای جنوب شرقی و خلیج فارس، تأثیرگذار

^۱ TASS

^۲ "Persian Gulf", Department of State Telegram, Moscow to Washington, 4 March 1968, DOSCF, DEF 1 UK.

^۳ "Persian Gulf", Letter from T. F. Brenchley to E. E. Tomkins on Talks in London with State Department Officials, 18 April 1968, FCO 8/33, No. 94, in *BDEE*, Series A, vol. 5, part I, p. 422.

بودند. محدودیت‌های اقتصادی انگلیس و فهم نخبگان نسبت به این محدودیت‌ها از عوامل مؤثر بر سیاست انگلیس در خلیج فارس بود. در نوامبر ۱۹۶۷، ارزش پوند نسبت به دلار که ۲.۸ بود، به ۲.۴ رسید که نتیجه قطعی جنگ اعراب و اسرائیل و بسته شدن کانال سوئز بود. از سوی دیگر، تغییر در نخبگان تصمیم‌گیر در سیاست خارجی که ناشی از ساختار سیاسی دو حزبی بریتانیا است در سیاست‌های منطقه‌ای انگلیس تأثیرگذار بود. دولت هارولد ویلسون که از حزب کارگر بود، سعی داشت با کاهش هزینه‌های دفاعی، رفاه عمومی را ارتقاء بخشد و در بخش سلامت و بهداشت سرمایه‌گذاری بیشتری نماید. دولت وی معتقد بود به‌جای هزینه‌های گزاف برای حمایت از شیوخ خلیج فارس، باید رفاه عمومی مردم در اولویت باشد. این در حالی بود که حزب محافظه‌کار سعی داشت این اطمینان خاطر را به اعراب خلیج فارس بدهد که انگلیس هم-چنان از آن‌ها حمایت خواهد کرد و وقتی این حزب در انتخابات ۱۹۷۰ به پیروزی رسید، در نخستین موضع‌گیری نسبت به موضوع خروج نیروهای نظامی انگلیس از منطقه، گفت انگلیس قصد دارد با حکام منطقه خلیج فارس گفت‌وگوهایی برای نحوه نقش آفرینی انگلیس برای حفظ صلح و ثبات در منطقه آغاز نماید. نهایتاً پس از کش و قوس‌های فراوان، دولت انگلیس اعلام کرد که حتی پس از خروج کامل نیروهای نظامی انگلیسی از خلیج فارس، وضعیت افسران و فرماندهانی که در نیروهای نظامی بومی به‌کار گرفته شده‌اند، تغییر نخواهد کرد و آن‌ها می‌توانند به فعالیت خود ادامه دهند. داگلاس هوم نیز در سخنرانی خود در مجلس عوام، ضمن تأکید دوباره بر خروج نظامی انگلیس از خلیج فارس، بیان داشت که با اتخاذ سیاست جدید، انگلیس در آینده در حفظ ثبات منطقه نقش آفرینی خواهد کرد و در مناسبات امنیتی خلیج فارس هم‌چنان مؤثر خواهد بود.

درباره اهمیت این موضوع باید توجه داشت که مطابق یافته‌های «مایکل برچر» تصمیم‌گیرندگان سیاست خارجی در انگلیس به‌شدت نسبت به مطالبات گروه ذی‌نفع آگاه هستند. این گروه‌های ذی‌نفع مطالباتی جدید وارد سیاست خارجی انگلیس نسبت به منطقه کرده بودند که سیاست‌مداران نمی‌توانستند نسبت به آن غافل باشند. از سوی دیگر، با به قدرت رسیدن حزب کارگر، افرادی در ساختار تصمیم‌گیری سیاست خارجی انگلیس در خلیج فارس به قدرت رسیده بودند که پنداره‌شان از محیط عملیاتی به تصمیم‌ها شکل می‌داد. بر همین اساس بود که برخلاف ادوارد هیث که معتقد بود پس از ۱۹۷۱ نیز انگلیس باید به نقش آفرینی مستقیم در منطقه ادامه دهد، سیاست داگلاس هوم تأثیرگذاری حداکثری و حضور حداقلی انگلیس در منطقه بود؛ او معتقد بود از این پس در منطقه نقش انگلیس به‌صورت غیرمستقیم خواهد بود. در نتیجه این اختلاف

نظرها بود که نهایتاً دولت انگلیس راهی میانه را انتخاب و اعلام کرد حتی پس از خروج کامل نیروهای نظامی انگلیسی از خلیج فارس، وضعیت افسران و فرماندهانی که در نیروهای نظامی بومی به کار گرفته شده اند، تغییر نخواهد کرد و آنها می‌توانند به فعالیت خود ادامه دهند.

۸- نزدیکی سیاست‌های انگلیس و ایالات متحده در خلیج فارس

در غروب ۱۹ دسامبر ۱۹۷۱ آخرین گروه از نظامیان انگلیس با کشتی‌های جنگی آپیلز^۱ و اینترپید^۲ سواحل بحرین را ترک کردند. جفری آرتور، آخرین نماینده سیاسی انگلیس در خلیج فارس در گزارشی به وزیر امور خارجه این کشور، این صحنه را با حسرت و سوز توصیف می‌کند: «هیچ جشنی برای خروج آخرین کاروان از نظامیان بریتانیا گرفته نشد و آنها خلیج-فارس را ترک کردند. از آن سوی، کشتی‌های تجاری بریتانیا در سواحل خلیج فارس پهلو خواهند گرفت. صدای صوت اینترپید در میان هیاهوی ساحل بحرین گم شده است و به گوش نمی‌رسد. این تمام ماجرا بود^۳». قبل از ماه دسامبر و طی شش ماه آخر سال ۱۹۷۱، بریتانیا به تدریج نیروهای خود را از منطقه خارج کرده بود. ماه می اسکادران‌های نیروی هوایی بریتانیا از بحرین و شارجه خارج شدند و پس از آنها نیز گردان‌های نیروی زمینی در جولای که در بحرین مستقر بودند، آنجا را ترک کردند. کشتی‌های مین‌روب بریتانیا در پائیز ۱۹۷۱ از منطقه خارج شدند و مقرر فرماندهی نیروهای نظامی بریتانیا در خلیج فارس در ۱۶ دسامبر ۱۹۷۱ و پس از چهار سال و ۹ ماه فعالیت، تعطیل شد. جفری آرتور در گزارش سالانه خود به وزیر امور خارجه درباره خلیج فارس به‌طور نمادین به این موضوع می‌پردازد که پس از خروج نظامی بریتانیا از خلیج فارس، این کشور نخواهد توانست از لحاظ اقتصادی در منطقه تسلط داشته باشند. او معتقد بود خلأ ایجاد شده به‌دلیل خروج نیروهای نظامی بریتانیا توسط رقبای این کشور پُر خواهد شد.^۴

1. HMS Achilles

2. HMS Intrepid

3. Geoffrey Arthur, "The Withdrawal of British Forces from the Gulf", Her Majesty's Political Resident in Bahrain to the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, Diplomatic Report No. 171/72, NB 10/1, FCO 8/1814, 2 February 1972.

4. Geoffrey Arthur, "The Withdrawal of British Forces from the Gulf", Her Majesty's Political Resident in Bahrain to the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, Diplomatic Report No. 171/72, NB 10/1, FCO 8/1814, 2 February 1972.

در اواخر دهه ۱۹۷۰ تحولی در منطقه رخ داد که باعث شد سیاست‌های انگلیس و ایالات متحده پس از این که حدود دو دهه با یکدیگر متفاوت بود و بعضاً تناقض داشت، بار دیگر بر هم منطبق شده و این دو دولت با یکدیگر هماهنگ شوند. آن اتفاق هم چیزی نبود جز پیروزی انقلاب اسلامی در ایران که در نتیجه آن، شاه به عنوان یکی از مهم‌ترین متحدین غرب از قدرت کنار رفت. سال ۱۹۷۹ سالی سرشار از تحولات سیاسی بود؛ به طوری که در این سال، کارتر موفق شد معاهده صلح مصر و اسرائیل را به سرانجام برساند، مارگارت تاچر، نخستین نخست‌وزیر زن بریتانیا توانست سیاست خارجی این کشور را بهبود بخشد و در عراق نیز صدام-حسین به ریاست‌جمهوری رسید. پس از انقلاب اسلامی در ایران، چند تحول دیگر نیز روی داد که به شدت منافع بریتانیا و ایالات متحده را تهدید می‌کرد. تهاجم شوروی به افغانستان و تلاش برای رسیدن به خلیج فارس از راه ایران، از جمله تحولاتی بود که می‌توانست توازن راهبردی منطقه را برهم بزند (Leitenberg, 2007:271-298).

تحولات در محیط عملیاتی خلیج فارس از یک سو و فهم و درک نخبگان سیاست خارجی انگلیس از این تحولات، حائز اهمیت است. درباره درک و فهم نخبگان از شرایط عملیاتی باید توجه داشت، همین فهم و درک است که اجزایی از محیط عملیاتی را برای نخبگان پر اهمیت یا کم اهمیت می‌سازد. بر همین اساس، در نظریه سیاست خارجی «مایکل برچر»، پنداره نخبگان یک درونداد تعیین کننده در نظام سیاست خارجی است. دلیل قائل شدن این نقش محوری برای پنداره نخبگان آن است که تصمیم‌گیرندگان مطابق با درک و برداشت خود از واقعیت، و نه در پاسخ به خود واقعیت، دست به عمل می‌زنند.

در عرصه محیط عملیاتی متغیر انقلاب اسلامی ایران، باعث شد فهم و درک نخبگان انگلیسی بار دیگر درباره منطقه خلیج فارس به ایالات متحده آمریکا نزدیک شود. اگرچه اختلافاتی میان دو کشور متعاقب خروج انگلیس از منطقه در دهه ۱۹۷۰ میلادی ظهور کرده بود، ولی دو کشور بار دیگر متعاقب انقلاب اسلامی ایران و تحولات دیگر به یکدیگر نزدیک شدند و بار دیگر سیاست‌های منطقه‌ای آنها، بر هم منطبق شد.

نتیجه‌گیری

پیروزی انقلاب اسلامی در ایران و کنار رفتن شاه از قدرت به عنوان یکی از مهم‌ترین متحدین غرب، علاوه بر آمریکا، باعث نگرانی انگلیس نیز شد. در این پیوند، انقلاب ایران تنها متغیر نبود

بلکه چند تحول دیگر نیز روی داد که به شدت منافع انگلیس و ایالات متحده را تهدید می‌کرد. تهاجم شوروی به افغانستان و تلاش برای رسیدن به خلیج فارس از راه ایران از جمله تحولاتی بود که می‌توانست توازن راهبردی منطقه را برهم بزند. کارتر در نطق خود در کنگره، بیان داشت تحرکات شوروی را تهدید جدی علیه منافع ایالات متحده در خلیج فارس می‌داند و در صورت تلاش شوروی برای رسیدن به خلیج فارس، به شدت با آن مقابله خواهد کرد. برخی گفتند این نوعی تهدید هسته‌ای علیه شوروی بود. در واقع، متغیرهایی وارد محیط عملیاتی شده بود که فهم نخبگان انگلیس را نسبت به امنیت و ثبات منطقه خلیج فارس از یک سو و منافع انگلیس در منطقه از سوی دیگر دچار تغییر کرده بود. پس از تلاش برای مدیریت جنگ نفت‌کش‌ها، انگلیس و ایالات متحده تصمیم گرفتند نسبت به دو موضوع مهم که برای امنیت خاورمیانه ضرورت داشت، تصمیم‌گیری نمایند؛ نخستین موضوع، تعیین جانشین ایران در منطقه بود. از نظر ایالات متحده، عربستان بهترین جایگزین بود و پس از انقلاب نیز این کشور از جانب ایران احساس خطر می‌کرد و سعی داشت به غرب نزدیک‌تر شود.

ساختار سیاسی داخلی دو حزبی انگلیس که منجر به چرخش نخبگان سیاست خارجی میان دو حزب کارگر و محافظه‌کار می‌شود، به‌عنوان یک متغیر داخلی محیط عملیاتی در چارچوب تحلیلی «برچر» مطرح بوده است. چرخش نخبگان به‌سوی حزب کارگر در دهه ۱۹۷۰ میلادی، گروه‌های ذی‌نفوذی را وارد می‌کند که بر سیاست خارجی حزب کارگر در منطقه خلیج فارس تأثیرگذار بود. در واقع، این گروه‌ها در سیاست‌گذاری خارجی دولت انگلیس دو کارویژه متمایز را به انجام می‌رسانند: آن‌ها اطلاعات مربوط به محیط پیرامونی را به نخبگان تصمیم‌گیرنده مخابره می‌کنند و همچنین ممکن است در برابر کسانی که در نظام اعمال قدرت می‌کنند، از سیاست‌ها دفاع کنند. از نگاه تصمیم‌گیرندگان، این نقش حمایت‌کننده به‌مثابه فشاری واقعی یا بالقوه بر آن‌ها برای اقدام یا خودداری از اقدام به شیوه‌ای خاص است. فشار وارده از سوی این گروه‌ها از حمایت و جانبداری آنها ناشی می‌شود که به نوبه خود از پنداره‌های آنان درباره محیط پیرامونی و اولویت‌های هدف‌گذاری شده آنان سرچشمه می‌گیرد. دولت هارولد ویلسون که از حزب کارگر بود، سعی داشت با کاهش هزینه‌های دفاعی، رفاه عمومی را ارتقاء بخشد و در بخش سلامت و بهداشت سرمایه‌گذاری بیشتری نماید. دولت وی معتقد بود به‌جای هزینه‌های گزاف برای حمایت از شیوخ خلیج فارس، باید رفاه عمومی مردم در اولویت باشد. بر همین اساس، با اینکه انگلیس می‌دانست با خروج از منطقه، بی‌ثباتی بر آن

حاکم خواهد شد، منافع ملی خود را در خروج از منطقه تفسیر می‌کرد. این در حالی است که حزب محافظه‌کار با این اقدام حزب کارگر کاملاً مخالف بود. البته انگلیس برای این موضوع هم تا حدی چاره‌اندیشی کرده بود. بر همین اساس تلاش می‌کرد پیش از خروج، سازوکاری طراحی نماید که از ایجاد بحران‌های امنیتی جلوگیری نماید. انگلیس به شیوخ خلیج فارس تعهد داده بود پیش از خروج نیروهای خود، ترتیباتی خواهد اندیشید که امنیت آنها خدشه‌دار نشود. علاوه بر آن، باید نگرانی‌های عربستان درباره تحولات عدن را رفع می‌کرد. ایران و عراق و سیاست‌های آنها پس از خروج انگلیس نیز از دیگر مسائلی بود که انگلیس قبل خروج باید آنها را حل و فصل می‌کرد.

اما با به قدرت رسیدن دولت محافظه‌کار «مارگارت تاچر» و پیروزی در جنگ «فالکلند» از یک سو و برخی تحولات در منطقه خلیج‌فارس از سوی دیگر، سیاست انگلیس در منطقه خلیج‌فارس دستخوش تغییر شد. انقلاب اسلامی ایران و پر کردن خلأ قدرت ایران که پیش از انقلاب ۱۹۷۹ متحد غرب بود؛ تشدید خطر شوروی در منطقه؛ جنگ نفت‌کش‌ها و حمله صدام به کویت، باعث همگرایی بیشتر انگلیس و آمریکا در منطقه خلیج‌فارس شد. در واقع نخبگان انگلیس به فهم مقامات آمریکایی از تهدیدهای منطقه نزدیک شدند. این درک از شرایط محیطی البته در قاموس نخبگان انگلیس و منافع ملی این کشور باید ارزیابی شود. از همین رو بود که همگرایی میان نخبگان انگلیس با آمریکا در موضوع حمله عراق به کویت نیز خود را نمایان ساخت و رئیس‌جمهور ایالات متحده با ترغیب و تحریک مارگارت تاچر، تصمیم گرفت به‌سرعت درباره جنگ عراق علیه کویت وارد عمل شود و دخالت نظامی را در دستور کار قرار دهد. جنگ خلیج‌فارس سبب شد انگلیس و ایالات متحده همکاری نظامی نزدیکی را پس از گذشت بیش از چهار دهه بعد از جنگ کره تجربه نمایند. همچنین باید نقش متغیر نظامی-امنیتی مطابق نظریه «برچر» در این تغییر سیاست بریتانیا مورد توجه قرار گیرد. چرا که حوزه موضوعی نظامی-امنیتی دربردارنده تمام موضوع‌هایی است که نقطه تمرکز آنها بر مسائل مربوط به خشونت، شامل ائتلاف‌ها و جنگ‌افزار و مسائلی است که از دید نخبگان سیاست خارجی مساوی با یک تهدید امنیتی است. در واقع می‌توان گفت سیاست خارجی انگلیس در آستانه وقوع انقلاب اسلامی در منطقه خلیج‌فارس، علاوه بر تلاش برای حفظ ثبات منطقه، حفظ نفوذ حداکثری و تأمین منافع خود در همراهی با ایالات متحده بوده است.

اکنون و پس از گذشت بیش از چهار دهه از بازه زمانی مورد بررسی این مقاله، انگلیس همچنان در پی تأمین منافع خود در منطقه خلیج فارس است. در این پیوند، می‌توان گفت: ایالات متحده آمریکا و انگلیس در یک تقسیم نقش، درصددند تحولات آینده بین‌المللی را در دوسوی آتلانتیک و در همپوشانی با یکدیگر رقم بزنند، لذا انگلستان بر غرب آسیا، و ایالات متحده آمریکا بر شرق آسیا متمرکز می‌شوند. با توجه به تأثیرپذیری مستقیم ایران از تحولات خلیج فارس، تبیین نقش انگلیس در این منطقه برای منافع ملی ایران و نیز امنیت منطقه‌ای مهم است. به عبارت دیگر، برای تنظیم سیاست خارجی ایران در منطقه، درک ماهیت سیاست انگلیس در منطقه اهمیت دارد. سال ۲۰۰۳ نخستین مداخله‌ی نظامی انگلیس (در همراهی با ائتلاف به‌رهبری ایالات متحده آمریکا) در یک کشور عربی (پس از جنگ جهانی دوم) به شمار می‌آید و برگزیت (سال ۲۰۱۶) را می‌توان رهایی انگلیس از قیدهای اتحادیه اروپایی در پیگیری سیاست‌هایش در خاورمیانه و خلیج فارس دانست. افزایش ایفای نقش انگلیس در خلیج فارس را باید در ارتباط با راهبرد «موازنه از راه دور» آمریکا در خصوص منطقه خلیج فارس از یک سو و پیگیری راهبرد «بریتانیای جهانی» از سوی انگلیس بعد از برگزیت از سوی دیگر جستجو کرد. مفهوم «بریتانیای جهانی» نخستین بار، در آستانه خروج این کشور از اتحادیه اروپا در مارس ۲۰۱۸ مطرح شد و نشان‌دهنده عزم لندن برای انطباق با تغییرات سیاسی پس از برگزیت و حاکی از آن است که انگلستان به دنبال ایجاد یک مشارکت جدید، عمیق و ویژه با اتحادیه اروپا با عنوان «حفاظت از نظم بین‌المللی و ارزش‌های مشترک» است. انگلیس در راستای حداکثری کردن منافع خود، مبادرت به بازتعریف سیاست خارجی خویش، از طریق ایجاد موازنه‌های جدید منطقه‌ای و همراهی بیشتر با ایالات متحده، به‌ویژه پس از برگزیت نموده که هدف و نتیجه این سیاست‌ها، می‌تواند کاهش نقش و منافع ایران و افزایش نقش و منافع هم‌پیمانان عرب خود در خلیج فارس باشد.

منابع و مأخذ

الف) فارسی:

شایان، فاطمه (۱۴۰۲)، بررسی چارچوب‌های انرژی صادراتی قطر از دیدگاه اروینگ گافمن، فصلنامه پژوهش‌های روابط بین‌الملل، دوره سیزدهم، شماره دوم، شماره پیاپی ۴۹، تابستان: ۱۱۶، به نقل از: British Department of Energy and Climate Change, 2022

صحيح‌النسب، سيدجواد (۱۳۸۶)، *چالش‌های سیاست خارجی انگلیس در خلیج فارس در دو دهه‌ی اخیر*، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز.
فیضی، روح‌الله، (۱۳۸۸)، *پیمان بغداد (سنتو) از شکل‌گیری تا انحلال*، رهاورد. به نقل از: هوشنگ مهدوی، عبدالرضا (۱۳۸۰)، *سیاست خارجی ایران در دوران پهلوی*، تهران: نشر پیکان، ص ۲۳۸

(ب) انگلیسی:

- Abrahamian, Ervand (2008), *A Modern History of Iran*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Akehurst, John (1982), *We Won a War: The Campaign in Oman, 1965–1975*, London: Michael Russell.
- Brecher, Michael (1963), "International Relations and Asian Studies: The Subordinate State System of Southern Asia," *World Politics*, 15,2 (Jan. 1963), PP. 213-35.
- Brecher, Michael, Blema Steinberg and Janice Stein (1969), A framework for research on foreign policy behavior, *Journal of Conflict Resolution*, 13: 75.
- Carrington, Lord [Peter] (1989), *Reflecting on Things Past*, New York, Harper and Row.
- Chichester, Michael and Wilkinson, John (1982), *The Uncertain Ally: British Defence Policy, 1960-1990*, UK, Gower Publishing.
- Fain, W. Taylor (2008), *American Ascendance and British Retreat in the Persian Gulf Region*, London, Palgrave Macmillan.
- Farrell, R. Barry (ed.), *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston, Ill.: Northwestern University Press, 1966.
- Heath, Edward (1998), *The Course of My Life*, London, Hodder and Stoughton.
- Home, Lord (1976), *The Way the Wind Blows*, UK, William Collins.
- Houghton, David P.(2004), *US Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hurewitz, Jacob C. (1972), "The Persian Gulf: British Withdrawal and Western Security", *Annals of American Academy of Political and Social Science*, No. 401.
- Kheirabadi, Masoud (2003), *Iran (Modern World Nations)*, Philadelphia, Chelsea House Publishers.
- Leitenberg ,Milton (2007), "*United States Foreign Policy and The Soviet Invasion of Afghanistan*", *Arms Control*,7:3.
- Leverly, Zach, Podeh, Elie (2007), "*Britain and the Middle East*", Sussex Academic Press.
- Macridis, Roy C. (ed.), *Foreign Policy in World Politics*, 2nd edn, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1962.
- Moens, Alexander (1991), "President Carter's Advisers and the Fall of the Shah", *Political Science Quarterly*, Vol. 106, No. 2.
- https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/169.htm
- https://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm
- Petersen,Tore T. & Jones, Clive (2023) British Revival and American Decline? Anglo-American Relations and the Persian Gulf 1979–1987, *The International History Review*, 45:5, 807-823, DOI: 10.1080/07075332.2023.2197909.

- Rabi, Uzi (2006), "Britain's „Special Position“ in the Gulf: Its Origins, Dynamics and Legacy”, *Middle Eastern Studies*, Vol. 42, No. 3.
- Roger Louis, Wm. (2003), "The British Withdrawal from the Gulf, 1967-71", *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 31, No. 1, January.
- Rundle, Christopher (2008), "Iran-United Kingdom Relations Since the Revolution: Opening Doors", in Anousharavan Ehteshami, Zeyn Mahjoob (eds), *Iran's Foreign Policy from Khatami to Ahmadinejad*, Reading, Ithaca Press.
- Sick, Gary (1985), *All Fall Down: America's Tragic Encounter with Iran*, New York: Random House, P. 13-15.
- Stork, Joe, Paul, James (1983), "Arms Sale and the Militarization of the Middle East", *MERIP Reports*, No. 37.
- Ward, Steven R. (2009), *Immortal: A Military History of Iran and Its Armed Forces*, Washington D.C., Georgetown University Press