

روندهای الگویی سیاست خارجی امارات متحدہ عربی از ۱۹۷۱-۲۰۱۷

علی آدمی*

رامین بخشی**

چکیده

سیاست خارجی امارات متحدہ عربی از ۱۹۷۱ تاکنون با تغییرات الگویی و رفتاری همراه بوده است. علی‌رغم بحران‌های مداوم در سرتاسر خاورمیانه و خلیج فارس، ماهیت فدرال امارات متحدہ عربی نوعی سیاست خارجی سازنده ایجاد کرده که به بقای این کشور آسیب‌پذیر منجر شده است؛ به عبارت دیگر، امارات متحدہ عربی با سیاست خارجی چندگانه است. بررسی سیاست خارجی امارات متحدہ عربی از زمان تأسیس آن در سال ۱۹۷۱ نشان داده که مسائل و منافع ویژه‌ای در سراسر این دوره ثابت باقی مانده است. در عین حال، تغییرات در عرصه جهانی و دگرگونی در ساختار نظام بین‌الملل، به‌ویژه فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و ظهور نظام تک‌قطبی، تأثیر مستقیمی بر دخالت سایر قدرت‌های بزرگ در منطقه خلیج فارس داشته است و در پاسخ به این تغییرات، الگوهایی که در آن‌ها امارات متحدہ عربی منافع سیاست خارجی خود را در منطقه دنبال می‌کند، تغییر کرده است که این الگوها در میان موضوعات اساسی به‌عنوان اجزای مهم سیاست خارجی امارات، قابل شناسایی است. این مقاله درصدد پاسخ‌دهی به این پرسش اصلی بوده که «سیاست خارجی امارات از سال ۱۹۷۱ تا ۲۰۱۷ چه تحولات الگویی را تجربه کرده است؟» پاسخ این بوده که این تحولات الگویی عبارت بوده‌اند از: تعهدگرایی عربی و همزیستی اسلامی، رفتار صلح‌آمیز و بی‌طرفانه در قبال مسائل منطقه، طرفداری اعراب، طرفداری غرب، میانه‌روی و تعهد به مشارکت امنیتی. در واقع سیاست منطقه‌ای و جهانی امارات، تابعی از تحولات الگویی در سیاست خارجی آن بوده است. این مقاله با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و روش توصیفی تبیینی تلاش کرده است تا با بررسی تحولات سیاست خارجی امارات متحدہ عربی از زمان تأسیس آن، در روشی که امارات متحدہ عربی در آن اهداف سیاست خارجی خود را دنبال می‌کند، سبک خاصی را تشخیص و توضیح دهد.

واژه‌های کلیدی: سیاست خارجی، امارات متحدہ عربی، منافع، تحولات، الگوها

* دانشیار گروه روابط بین‌الملل دانشگاه علامه طباطبائی؛ (نویسنده مسئول) aliadami2002@yahoo.com

** دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل دانشگاه علامه طباطبائی؛ bakhshiramin14@yahoo.com

تاریخ پذیرش: زمستان ۹۸

تاریخ دریافت: ۹۸/۰۴/۳۰

فصلنامه روابط خارجی، سال دهم، شماره چهلیم، زمستان ۱۳۹۷، صص ۱۶۷-۱۴۳

مقدمه

امارات متحده عربی در سال ۱۹۷۱ تأسیس شده و تنها یکپارچگی، ادغام و فدراسیون موفق عرب در خاورمیانه بوده است. ماهیت فدرال امارات متحده عربی به خودی خود نه تنها تقلید از نمونه‌های غربی نیست، بلکه یکپارچگی و ادغام منحصر به فرد قبیله‌ای و سیاسی و محصول شباهت‌های اجتماعی - سیاسی، اقتصادی و تاریخی است. امارات متحده عربی در سال ۲۰۱۸ چهل و هفتمین سالگرد تأسیس خود را جشن گرفت؛ بیش از ۴۰ سال رشد اقتصادی و توسعه اجتماعی، اما پیشرفت نسبتاً محدود سیاسی. در سال ۲۰۰۴، دولت با نخستین چالش سیاسی داخلی خود پس از شکل‌گیری مواجه شد؛ وقتی که اولین پادشاه آن «شیخ زاید بن سلطان آل نهیان» درگذشت. برخلاف بسیاری از استدلال‌ها مبنی بر اینکه مرگ او باعث ایجاد کشمکش داخلی بین پسران وی و حاکمان دیگر شیخ‌نشین‌ها خواهد شد، ثبات سیاسی داخلی کشور بیشتر و مستحکم‌تر از پیش شد و با رهبری جدید، سیاست خارجی در مقایسه با دوره قبل از سال ۲۰۰۴ تغییر کرد. در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ امارات متحده عربی به رهبری شیخ زاید بن سلطان، به دنبال یک سیاست میانه‌رو در امور بین‌الملل بود که میانجیگری در اختلافات منطقه‌ای در قلب آن قرار داشت. با ریاست شیخ زاید از سال ۱۹۷۱ تا زمان مرگش در سال ۲۰۰۴، امارات متحده عربی به دنبال سیاست خارجی بود که به شدت بر روابط نزدیک با کشورهای خلیج فارس و دیگر کشورهای جهان عرب و اسلامی استوار بود (Pinto, 2014, p 234). شیخ زاید در سال‌های آغازین شکل‌گیری امارات متحده عربی بر ایجاد روابط دوستانه و نزدیک با دیگر

کشورهای عضو اتحادیه عرب و شورای همکاری خلیج فارس پس از تأسیس آن در سال ۱۹۸۱ تأکید کرد (Abdulla, 2012). یکی دیگر از ویژگی‌های برجسته سیاست خارجی امارات متحده عربی در طول سال‌های شکل‌گیری فدراسیون، تعهد به عربیسم و به‌طور خاص فلسطین بود (al-Mashat, 2008, p 472).

سیاست خارجی امارات متحده عربی چند هدف اساسی دارد؛ از جمله: ۱- افزایش و تقویت تعاملات با دولت‌های خارجی، افراد و سازمان‌های رفاهی؛ ۲- ثبات، قدرت و استقلال کشور و شهروندان خود. با این حال، دو عامل برای تمایز سیاست خارجی امارات متحده عربی، هم در مفهوم و هم در اجرا وجود دارد؛ نخست اینکه سیاست خارجی این کشور تحت تأثیر مجموعه منحصربه‌فردی از شرایط عینی همچون اندازه و ترکیب جمعیت، موقعیت جغرافیایی و منابع طبیعی و ثروت، قرار دارد و تا حدودی توسط آن‌ها محدود می‌شود، دوم، از آنجایی که «فدراسیون امارات متحده عربی هفت نفره» در سال ۱۹۷۱ تأسیس شد، توسط همان رهبری هفت نفره اداره می‌شود که اجازه داشتن یک درجه غیرعادی و تحسین‌شده از تجربه و سازگاری را در دوره‌های سیاست خارجی به آن اعطا می‌کند. علی‌رغم بحران‌های مداوم خاورمیانه و خلیج فارس، ماهیت فدرال امارات متحده عربی یک سیاست خارجی سازنده و مفید ساخته است که موجب بقای این کشور آسیب‌پذیر شده است. این امر از طریق دو ابزار مهم «دیپلماسی اتحاد» و «کمک‌های خارجی» که وضع موجود را حفظ کرده‌اند، امکان‌پذیر شده است. «مورگنتا و تامپسون»^۱ (۱۹۸۵)، با تعریف «قابلیت‌های ملی»، نشان داده‌اند که دولت به‌طور کلی با توجه به عناصر ویژه‌ای از قابلیت و توانایی‌های ملی که شامل جغرافیا، جمعیت، اقتصاد و قابلیت نظامی است، به‌عنوان بزرگ یا کوچک شناخته می‌شود.

به‌طور کلی این مقاله به دنبال ماهیت سیاست خارجی امارات است و طبیعتاً بخشی از آن به شرایط عینی و اصلاحات سیاسی و اقتصادی داخلی این کشور برمی‌گردد. به این منظور این مقاله تجزیه و تحلیل سیاسی و تاریخی امارات متحده

عربی را ارائه می‌کند. بخش‌های مختلف این مقاله به شرح زیر است: بخش نخست مروری اجمالی بر سیاست خارجی امارات متحده عربی خواهد داشت که نشان‌دهنده هویت و منافع ملی این کشور است. سپس، ابزارهای اصلی هدایت‌کننده سیاست خارجی امارات را شرح می‌دهد و در مرحله بعد به منافع و اولویت‌های اساسی امارات متحده عربی در سیاست خارجی اشاره می‌کند. در ادامه می‌کوشد تا نوع خاصی از پیوستگی در سبک و ذات را تشخیص دهد که امارات متحده عربی اهداف سیاست خارجی خود را در آن دنبال می‌کند. بخش پایانی الگوهای سیاست خارجی امارات متحده عربی را از زمان تأسیس تاکنون بررسی می‌کند.

۱. اصول و مبانی سیاست خارجی امارات متحده عربی

۱-۱. هویت و منافع

سیاست خارجی امارات متحده عربی تا سال ۲۰۰۴ به‌طور قابل ملاحظه‌ای ثابت باقی مانده بود تا زمانی که بنیان‌گذار و رئیس جمهور پیشین آن فوت کرد. در طول این سال‌ها، این کشور به دلیل دو عامل اصلی موفق به حفظ و ادامه حیات خود در محیط خصمانه بین‌المللی و منطقه‌ای در خاورمیانه (عمدتاً جنگ سرد، انقلاب اسلامی ایران، سه جنگ خلیج فارس، ۱۱ سپتامبر و جنگ ادامه‌دار بین اعراب و اسرائیل) شده است: نخست، رهبری کاریزماتیک شیخ زاید که همواره به سمت حل مسالمت‌آمیز اختلافات و گفت‌وگوی آزاد حرکت می‌کرد؛ دوم، ساختار فدرال امارات متحده عربی که به شکل‌گیری یک سیاست خارجی سازنده منجر می‌شود (Ghareeb & Al-Abed, 1997, 159).

ثروت نفت و موقعیت استراتژیک امارات متحده عربی آن را در برابر تهدیدهای خارجی آسیب‌پذیر ساخته است. نفت از یک طرف منبع اصلی انرژی مهمی است و به همین دلیل کشورهای قدرتمند در عرصه بین‌المللی برای تأمین چتر حمایتی و امنیتی برای کشورهای تولیدکننده نفت رقابت می‌کنند و از سوی دیگر، برای تولیدکنندگان خود مشکلات «امنیت» ایجاد می‌کند. در هزاره جدید،

امارات متحده عربی تغییر جهت گیری سیاست خارجی خود را آغاز کرد و با اینکه به نظر می‌رسید عربیسم، ویژگی غالب او است، با حمایت نامحدود از قدرت‌های غربی تضاد رفتاری خود را نشان داد. «ال‌آلکیم»^۱ (۱۹۸۹) استدلال می‌کند که یک پارادوکس، سیاست خارجی امارات متحده عربی را به‌ویژه درباره عراق و ایران مشخص کرده است. ماهیت چندبعدی شورای همکاری خلیج فارس شش مجموعه از منافع ملی گاه همگرا و گاه واگرا هستند، به‌علاوه این پیچیدگی که دولت امارات متحده عربی، خود کنفدراسیونی از هفت شیخ‌نشین است، به این معنا است که هیچ چارچوب مفهومی نمی‌تواند به‌طور کامل رفتار آن را توضیح دهد (Nonneman 2005, 146)

از سال ۱۹۷۱ تا سال ۲۰۰۴، شیخ زاید امارات متحده عربی را اداره می‌کرد و سیاست خارجی آن را تحت کنترل داشت. شخصیت رهبر برای درک رفتار امارات متحده عربی مهم است، زیرا در یک سیستم سلطنتی مطلقه، رهبر تمایل دارد قدرت مطلق را بر دولت حفظ کند. شیخ زاید مانند بسیاری از رهبران عرب به شدت تحت تأثیر عوامل فرهنگی خاص (عرب‌گرایی و اسلام) قرار داشت. تأثیر این عوامل فرهنگی بسته به وضعیت منطقه‌ای و بین‌المللی، از زمانی به زمانی دیگر متغیر بود. در دهه ۱۹۷۰ که عرب‌گرایی هنوز به شدت در مرحله عربی بود، اسلام‌گرایی تأثیر چندانی نداشت. با این حال، از اواخر دهه ۱۹۸۰، کاهش عرب‌گرایی و ظهور اسلام‌گرایی رفتار بسیاری از کشورهای عربی را تغییر داد. شیخ زاید به شدت به این ایدئولوژی اسلامی اعتقاد داشت و سیاست خارجی امارات را تا حد زیادی بر اساس آن شکل داد. وی اظهار داشت که نگرانی‌های امارات متحده عربی در جهان خارج عبارت‌اند از: حفظ روابط خوب و همکاری بین امارات متحده عربی و کشورهای همسایه؛ حل و فصل اختلافات با روش‌های دوستانه و مسالمت‌آمیز؛ تبعیت از تعهدات امارات متحده عربی در قبال جهان عرب و...؛ بهبود همبستگی اسلامی و همکاری با کشورهای مسلمان در همه زمینه‌ها؛ حفظ همکاری پربار با تمام ملل در همه زمینه‌ها برای ایجاد امنیت، صلح

و پیشرفت.

«اف. گریگوری گایوس»^۱ (۱۹۹۹) نیز اظهار کرده که دیدگاه شیخ زاید در سیاست خارجی بر اساس سه عنصر شکل گرفته است: حفظ نوعی تعادل قدرت در خلیج فارس، به طوری که هیچ کشوری نتواند به آن منطقه تسلط داشته باشد؛ تمایل به سازش با همسایگان در منطقه، زمانی که این مسئله به ثبات منطقه‌ای کمک کند؛ تمایل به آشتی با همسایگان در سیاست نفتی خود.

۱-۲. ابزارهای سیاست خارجی امارات متحده عربی

سیاست خارجی امارات متحده عربی دو ابزار اصلی دارد: نخستین ابزار دیپلماتیک است؛ زیرا دولت‌های کوچک در سطح بین‌المللی تمایل دارند از دیپلماسی به عنوان یک هسته مرکزی در روابط خود با دیگر کشورها استفاده کنند. «جیان هی» اشاره می‌کند که دولت‌های کوچک تمایل دارند «سطح پایین مشارکت در امور جهان را نشان دهند. رفتار آن‌ها به عرصه جغرافیایی نزدیک خود محدود می‌شود، ابزارهای سیاست خارجی دیپلماتیک و اقتصادی را برخلاف ابزار نظامی به کار می‌گیرند و برای حفاظت، مشارکت و منابع به ابرقدرت‌ها متکی هستند» (Hey, 2003, p 5). با وجود جدید بودن ملت امارات متحده عربی، مهارت‌های دیپلماتیک آن در سطح منطقه‌ای موفق بوده است. این کشور از طریق ابتکار و پیشنهادها به ایفای نقش بزرگ‌تر در سیاست اعراب تمایل دارد. همان‌طور که «عبدالخالق عبدالله» (۲۰۱۲) استدلال می‌کند، امارات متحده عربی از «دیپلماسی آرام و بی‌سروصدا» استفاده می‌کند. ابزار دوم اقتصادی است؛ درآمد عظیم حاصل شده از نفت، ابزاری سودمند در روابط امارات متحده عربی با کشورهای دیگر است. اغلب کشورهای کوچک ثروتمند تمایل دارند ابزار سیاست خارجی اقتصادی را برخلاف ابزار نظامی به کار گیرند (Hey: 2003, p6). کمک‌های خارجی ابزاری اساسی در سیاست خارجی امارات متحده عربی بوده است. از سال ۱۹۷۱، امارات متحده عربی به دلیل برنامه کمک‌های خارجی سخاوتمندانه خود، روابط خوبی با بسیاری از کشورها برقرار کرده است. در واقع، بدون کمک‌های خارجی،

1. Gause, F. G

وضعیت موجود امارات آسیب خواهد دید. به طور کلی هر دو ابزار دیپلماتیک و اقتصادی در سیاست خارجی امارات متحده عربی «استراتژی خارجی» آن را منعکس می‌کنند، اگرچه محدود هستند. به نظر می‌رسد که این پارادوکس (اندازه کوچک و ثروت بزرگ) ویژگی غالبی در روابط خارجی امارات است.

۱-۳. اولویت‌های امارات متحده عربی

منافع و اولویت‌های امارات متحده عربی در سیاست خارجی از شرایط عینی و با توجه به عناصر ویژه‌ای از قابلیت‌ها و توانایی‌های ملی ناشی می‌شود که شامل جغرافیا، جمعیت، اقتصاد و توان نظامی است؛ اما آن‌ها دیدگاه‌های رهبری این کشور را نیز منعکس می‌کنند.

بنابراین نخستین اولویت اصلی امارات ایجاد امنیت و ثبات در منطقه نزدیک خلیج عربی، از جمله دولت‌های شبه جزیره و دو کشور ساحلی دیگر، یعنی عراق و ایران بوده و در چارچوب دومین اولویت اصلی آن ارتقای روابط نزدیک با کشورهای شبه جزیره انجام شده است؛ کشورهایی که با آن‌ها دین، تاریخ، زبان، فرهنگ و زندگی قبیله‌ای و وابستگی‌های دیگر و همچنین سیستم‌های حکومتی (به‌استثنای یمن) را به اشتراک می‌گذارد. این وابستگی‌ها به‌اندازه‌ای قوی بوده که تفاوت‌های واقعی موجود بر سر راه ایجاد شورای همکاری خلیج فارس را محو کرده است. هویت عربی امارات متحده عربی نیز اهمیت دارد. این موضوع در رویکرد این کشور نسبت به سایر کشورهای عربی خاورمیانه و شمال آفریقا منعکس می‌شود که ارتقای روابط با آن‌ها نشان‌دهنده سومین اولویت سیاست خارجی است. اولویت چهارم در سیاست خارجی امارات از احساس هویت با دیگر مسلمانان در سراسر جهان حاصل می‌شود و می‌تواند در برنامه گسترده‌ای از کمک‌های توسعه‌ای و کمک‌های اضطراری امارات تشخیص داده شود. این موضوع به‌ویژه درباره افغانستان در دهه ۱۹۸۰ و بوسنی و کوزوو در دهه ۱۹۹۰ به‌وضوح ثابت شد (Al-Abed & Hellyer, 2001, p.163)

اولویت سیاست خارجی امارات متحده عربی منافع اقتصادی را نیز شامل می‌شود. تضمین سرمایه‌گذاری طولانی‌مدت پایدار برای صادرات نفت و گاز،

شناسایی مقصدهای امن برای سرمایه‌گذاری‌های خارجی و توسعه تجارت به‌منظور تقویت موقعیت کشور به‌عنوان یک مرکز تجاری بین‌المللی، دغدغه‌هایی هستند که بر سیاست خارجی تأثیر می‌گذارند. منطق اقتصاد بین‌الملل همچنین تصریح می‌کند که شرکای تجاری اصلی امارات متحده عربی، کشورهای هستند که نه تنها نگران ثبات و امنیت امارات هستند، بلکه از طریق توافق‌نامه‌های دفاعی و فروش تسلیحات نظامی قادر و مایل به ارائه ابزارهایی برای رسیدن به این هدف هستند؛ بنابراین توسعه روابط با کشورهای صنعتی غربی از دیرباز یکی از اولویت‌های کلیدی سیاست خارجی امارات متحده عربی بوده است. در سال‌های اخیر، امارات بر توسعه روابط تجاری و سیاسی با روسیه و دیگر کشورهای جداشده از اتحادیه جماهیر شوروی تأکید داشته است. در نهایت، تدوین و اجرای سیاست خارجی امارات متحده عربی، نشان می‌دهد که اندازه و موقعیت امارات نیازمند همکاری با دیگران در هر جای ممکن است. در واقع، پیگیری اجماع، سازش، مصالحه و همکاری از اصول بنیادی در حوزه سیاست خارجی امارات است.

۱-۴. پیوستگی سیاست خارجی امارات متحده عربی

در سال‌های بعد از تأسیس امارات متحده عربی، شخصیتی ملی در سیاست داخلی و خارجی ظهور کرده است که به سبک و عقاید حاکم امارات متحده عربی بسیار شبیه است. تا آنجا که به سیاست خارجی مربوط می‌شود، این شخصیت دارای اخلاق یا ویژگی‌های اساسی زیر است:

نخست اینکه، امارات متحده عربی به دنبال اجتناب از تصمیم‌گیری‌های عجولانه و آنی است. مسائل و گزینه‌ها قبل از عملی شدن به‌دقت بررسی می‌شوند و علاوه بر این، جایی که انفعال و سکوت به‌عنوان بهترین منافع کشور تلقی شوند، حتی اگر دوستان یا متحدان امارات متحده عربی یک رویکرد متفاوت را ترجیح دهند، همین تصمیم اتخاذ می‌شود. با این حال، امارات متحده عربی نشان داده است که کاملاً آماده است در شرایط ضروری و در صورتی که به باور دستگاه سیاست خارجی کشور انجام کاری درست باشد، به‌سرعت اقدام و به‌تنهایی در

مورد مسائل بحث‌برانگیز موضع‌گیری کند. در اوت ۱۹۹۰، پس از حمله عراق به کویت، امارات متحده عربی نخستین کشور عربی بود که از واکنش سریع نظامی بین‌المللی علیه عراق حمایت کرد. با این حال، در دهه بعد، امارات متحده عربی در مورد مسائل مربوط به تحریم‌های گسترده سازمان ملل علیه عراق و باز کردن راه برای پذیرش مجدد عراق جهت بازگشت به عرصه جهان عرب، رویکردی متفاوت با هم‌تایان خود در شورای همکاری خلیج فارس اتخاذ کرد.

دوم، به‌طور کلی امارات متحده عربی سیاست ترویج صلح، همکاری و اجماع نظر را در هر جای ممکن، برای خنثی کردن تقابل و درگیری اتخاذ می‌کند. جامعه در امارات ماهیت قبیله‌ای دارد؛ اگر چه در دهه‌های اخیر، پوششی از توسعه مدرن و ساختارهای اجرایی تا حدی این واقعیت را پنهان کرده است. امارات جامعه‌ای قبیله‌ای در شبه جزیره عربی است که به‌شدت تحت تأثیر اسلام و اساساً جمعی و اشتراکی است و نیازمند مشورت و اجماع نظر برای بقا است (Al-Abed & Hellyer, 2001, p161).

سوم، امارات متحده عربی تمایل دارد در راستای فلسفه مسالمت‌آمیز خود، نسبت به سبک زندگی و رویکردهای مختلف در جامعه مدارا کند تا زمانی که ارزش‌های اساسی کشور و مردمش مورد تهدید قرار نگیرند. این به‌ویژه در سیاست داخلی امارات متحده عربی قابل مشاهده است. اکثریت جمعیت این کشور شهروندان اماراتی نیستند، بلکه کارگران مهاجر از کشورهایی هستند که از لحاظ هنجارهای اجتماعی و سیاسی، ارزش‌ها و باورهای دینی و مذهبی کاملاً از جامعه سنتی مسلمان و محافظه‌کار امارات متحده عربی متمایزند (Emirates News, 17 October 1995). چنین رویکردی در سیاست داخلی، پیامدهایی برای سیاست خارجی امارات خواهد داشت؛ بنابراین هند و پاکستان با بیشترین کارگر مهاجر در امارات، دو شریک بزرگ و مهم هستند که امارات روابط نزدیک و دوستانه خود را با آن‌ها حفظ می‌کند، همچنین به دنبال تضمین این مسئله است که اختلافات آن‌ها در جامعه امارات متحده عربی منعکس نشود. (Emirates News Agency, WAM, 5 August 2000).

از دیگر عوامل مهم در تعیین سیاست خارجی امارات متحده عربی، ساختار فدرالی حکومت آن است. طبق قانون اساسی، هدایت سیاست خارجی، حق ویژه و در اختیار انحصاری دولت فدرال است. در عین حال، شیخ‌نشین‌های امارات متحده عربی ممکن است منافع خود را داشته باشد که بر سیاست خارجی تأثیر می‌گذارد و در شکل‌گیری سیاست‌ها مورد توجه قرار می‌گیرد. این موارد ممکن است شامل روابط تجاری یا مسائل مرزی باشد؛ برای مثال، دو شیخ‌نشین شارجه و رأس‌الخیمه، علاقه مستقیمی به اختلاف طولانی‌مدت با ایران بر سر جزایر ندارند. در نهایت، در طول سه دهه گذشته، امارات متحده عربی به اهداکننده بزرگ کمک‌های توسعه و کمک‌های امدادی اضطراری تبدیل شده است.

۲. تحولات الگویی سیاست خارجی امارات (۲۰۱۷-۱۹۷۱)

در ۴۸ سالی که از تأسیس امارات متحده عربی می‌گذرد، سیاست خارجی امارات از شش مرحله عبور کرده و در طی این مراحل تحول یافته است.

● دوره اول: ۱۹۷۸-۱۹۷۱؛ تثبیت فدراسیون و خروج بریتانیایی‌ها از خلیج فارس.

● دوره دوم: ۱۹۸۸-۱۹۷۹؛ رویدادهای مختلفی به وقوع پیوست که انقلاب ایران در سال ۱۹۷۹ و جنگ عراق-ایران مهم‌ترین آن‌ها بود.

● دوره سوم: ۲۰۰۰-۱۹۸۹؛ از مهم‌ترین دوره‌ها پس از پایان جنگ سرد که حمله عراق به کویت و تغییرات قانون اساسی امارات متحده عربی از موقت به دائمی مشخص‌ترین اتفاق آن بود.

● دوره چهارم: ۲۰۰۴-۲۰۰۱؛ سه حادثه عمده بر سیاست خارجی امارات متحده عربی تأثیر گذاشت؛ وقایع ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، حمله به عراق در سال ۲۰۰۳ و مرگ شیخ زاید در نوامبر ۲۰۰۴.

● دوره پنجم: ۲۰۱۱-۲۰۰۴؛ آغاز سیاست خارجی جدید تحت رهبری شیخ خلیفه است که قدری عدم اطمینان، فقدان رهبری کاریزماتیک و کاهش نقش این کشور به عنوان یک میانجی منطقه‌ای را به نمایش گذاشت؛ بنابراین سه تغییر اصلی، مشخصه این رهبری جدید بود: تقویت روابط با غرب (ایالات متحده و

فرانسه)؛ یک نقش بیشتر «غایب» در سیاست‌های عرب؛ فشار مداوم بر ایران از طریق بازیگران و سازمان‌های بزرگ بین‌المللی.

● **دوره ششم: بعد از ۲۰۱۱؛ امارات متحده عربی در سیاست‌گذاری منطقه‌ای و بین‌المللی بسیار قاطعانه‌تر و پرمدع‌تر شده و پس از بهار عربی سیاست‌گذاران در ابوظبی در امور خارجی رویکردی امنیتی را در اولویت قرار داده‌اند که با افزایش مشارکت و تعهد جاه‌طلبانه در مسائل امنیتی منطقه همراه بوده است.**
در ادامه به بررسی مختصر تحولات الگویی سیاست خارجی امارات متحده عربی و واکنش آن به این تحولات پرداخته می‌شود.

۲-۱. عرب‌گرایی و منطقه‌گرایی اسلامی (۱۹۷۸-۱۹۷۱)

برای مدتی طولانی منطقه خلیج فارس در کنترل نیروهای خارجی به‌خصوص بریتانیایی‌ها بود. با توجه به سلطه بریتانیا (که تا ۱۹۷۱ ادامه داشت)، ساحل عمان (امارات متحده عربی کنونی) در سال ۱۸۵۳ موافقت کرد که با انگلیس معاهده حفاظت را امضا کند. بریتانیا در برابر سایر قدرت‌های هژمونیک حفاظت را تأمین و روابط خارجی ساحل عمان (امارات متحده عربی کنونی) را کنترل کرد. با این حال، خروج بریتانیا از خلیج فارس در پایان دهه ۱۹۶۰ نشان‌دهنده آغاز دوره‌ای جدید برای این منطقه بود و این عزیمت علاوه بر امارات متحده عربی، بر بیشتر کشورهای حوزه خلیج فارس تأثیر داشت؛ به عبارت دیگر، سایر قدرت‌های منطقه‌ای مانند ایران از خلأ قدرت هژمون بهره‌مند شدند. پس از تأسیس فدراسیون امارات متحده عربی در سال ۱۹۷۱، ایران نسبت به سه جزیره، «تنب بزرگ»، «تنب کوچک» و «ابوموسی» اعمال حاکمیت کرد. بر اساس اظهارات «ال آلکیم» (۱۹۸۹)، در آستانه استقلال امارات متحده عربی، ایران حاکمیت خود را نسبت به تنب‌های بزرگ و کوچک اعمال و توافق خود را با شارجه در مورد ابوموسی اجرا کرد. «پیتر هللیور» می‌نویسد، با این حال، تلاش‌های اولیه برای پیاده‌سازی این سیاست (ارتقای روابط دوستانه با ایران) تحت تأثیر منفی تکرار ادعاهای ارضی ایران نسبت به سه جزیره امارات متحده عربی، تنب بزرگ و کوچک و ابوموسی قرار گرفت. اعلامیه انگلیس در سال ۱۹۶۸ مبنی بر اینکه تا پایان سال ۱۹۷۱

خلیج فارس را ترک می‌کند، شاه ایران را نه تنها برای احیای این ادعا، بلکه برای روشن ساختن این امر برانگیخت که در صورت لزوم با نیروی نظامی و زور اهداف خود را تأمین می‌کند؛ بنابراین دو ماه قبل از تاریخ تعیین شده برای خروج بریتانیا، شاه اظهار داشت: «ما به آن‌ها [جزایر] نیاز داریم؛ ما آن‌ها را خواهیم داشت؛ هیچ قدرتی نمی‌تواند ما را متوقف کند» (Al-Abed & Hellyer 2001.p170). این دو رویداد فدراسیون را در مراحل اولیه خود تکان داد و برای امارات متحده عربی به مشکلات امنیتی و سیاسی منجر شد.

در سطح منطقه‌ای، جنگ ۱۹۷۳ نخستین جنگی بود که امارات متحده عربی به آن واکنش نشان داد. روابط قوی با کشورهای عربی، امارات را مجبور کرده بود تا تصمیمات برجسته‌ای اتخاذ کند. در سال ۱۹۷۳، ابوظبی تحریم و ممنوعیت بر روی صادرات نفت به ایالات متحده آمریکا را برای حمایت از نهضت اعراب اعلام کرد. «مانا سعید العطایا»، وزیر نفت وقت امارات گفت که رئیس‌جمهور به دلیل حمایت آمریکا از تجاوز اسرائیل علیه ملت عرب دستور ممنوعیت همه صادرات نفتی را به آمریکا صادر کرده است. وی افزود که ابوظبی بین ۱۵ تا ۲۰ درصد نیازهای نفت آمریکا را از خلیج فارس تأمین می‌کند (Al-Abed et al, 1996, p 51). در طول دهه ۱۹۷۰ در سیاست خارجی امارات متحده عربی استفاده از نفت به‌عنوان سلاح و ابزار دیپلماتیک بسیار موفق بود. علاوه بر این، آمریکا به تدریج شکاف «قدرت» را که به علت خروج بریتانیایی‌ها در منطقه ایجاد شده بود، پر کرد. سیاست طرف‌دار عرب امارات متحده عربی نیز به‌شدت از حضور ایالات متحده حمایت کرد؛ از این جهت که عربستان سعودی و ایران در آن زمان با آمریکا متحد بودند. با این حال، در طول دهه ۱۹۷۰، روابط ایالات متحده و امارات متحده عربی منحصر به منافع اقتصادی محدود بود.

ویژگی مشخص سیاست خارجی امارات متحده عربی در طول این دوره، در مقام نخست حمایت نامحدود از اعراب دوست بود. عربیسم و اسلام از عوامل اثرگذار عمده بر سیاست خارجی امارات متحده عربی در قبال کشورهای عربی بود. حمایت مالی امارات از «کشورهای مقابله» (اردن، سوریه و مصر) بالاترین

میزان در تاریخ آن بوده است. بر طبق برآوردها امارات به کشورهای عربی در آن زمان، حدود ۱۲ درصد از تولید ناخالص داخلی خود را کمک کرده است. ویژگی دوم اینکه، علی‌رغم ادعای ارضی بر جزایر، سیاست خارجی امارات آرام و متعادل بود. امارات متحده عربی در واکنش به حاکمیت ایران بر جزایر هیچ‌گونه اقدام جدی انجام نداد و شیخ زاید بیشتر مذاکرات صلح‌آمیز را ترجیح داد. سوم، امارات متحده عربی در آن دوران از کمک‌های خارجی به‌عنوان ابزاری مهم در سیاست خارجی خود استفاده می‌کرد.

۲-۲. رفتار صلح‌آمیز و موضع بی‌طرفی در مورد مسائل منطقه‌ای (۱۹۷۹-۱۹۸۸)

در اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰، کشورهای حوزه خلیج فارس و خاورمیانه شاهد تغییرات و تحولات عمده‌ای بودند؛ از جمله انقلاب اسلامی ایران در ۱۹۷۹، نخستین جنگ خلیج فارس در ۱۹۸۰ و تشکیل شورای همکاری خلیج فارس. این تغییرات اساسی به‌شدت رفتار این کشورها را در هر دو سطح منطقه‌ای و بین‌المللی تحت تأثیر قرار داد و اثر زیادی بر سیاست‌های داخلی و خارجی امارات متحده عربی گذاشت.

«با این حال خروج شاه از ایران و پیروزی انقلاب اسلامی، به نفوذ ایران در امارات متحده عربی پایان نداد» (Al-Alkim, 1989, p61)؛ در نتیجه ایران توجه بیشتر به شیعیان امارات متحده عربی را آغاز کرد. با این حال، مسئله جزایر همچنان باقی ماند و رابطه بین دو کشور بهبود یافت و دو کشور شروع به افزایش روابط دیپلماتیک و تجاری خود کردند.

رؤیای صدام برای تصرف خوزستان و الحاق آن به کشورش باعث شد از ادعای امارات در مقابل ایران حمایت کند و بر این اساس جزایری که مسئله دیگر بازیکنان منطقه‌ای بود، عراق را درگیر کرد؛ بنابراین تنش بین ایران و عراق افزایش یافت و بین دو کشور از سپتامبر ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۸ جنگ در گرفت. «آغاز جنگ ایران و عراق در سپتامبر ۱۹۸۰ بار سنگینی بر امارات متحده عربی تحمیل کرد؛ به‌ویژه از آنجا که مسئله جزایر در مرکز درگیری بود» (Al-Alkim, 1989, p161). با توجه به مسلمان بودن کشورهای عراق و ایران امارات متحده عربی در موقعیت دشواری

قرار گرفته بود و سرانجام در این درگیری موضع بی طرفی اتخاذ کرد. امارات متحده عربی انتظار داشت که جنگ طولانی نشود؛ اما در سال ۱۹۸۲ متوجه شدت این درگیری شد.

علی‌رغم روابط قوی دبی با ایران، رویدادهای این دوره بر نگرش امارات متحده عربی تأثیر نگذاشت. سیاست خارجی این کشور در طول این دوره با دو ویژگی اصلی مشخص شده است: نخست رفتار صلح‌آمیز امارات متحده عربی نسبت به مسئله جزایر و دوم موضع بی طرفی آن در مورد مسائل منطقه‌ای آن زمان، به‌ویژه جنگ عراق و ایران. علاوه بر این، روابط مستقل خارجی دبی بر سیاست خارجی عمومی فدرال تأثیری نگذاشت. روابط ویژه دبی با ایران عمدتاً در زمینه تجارت و مسائل مربوط به اقلیت شیعه بود. دبی بزرگ‌ترین شریک تجاری ایران بود (Almezaini, 2014, p 40)؛ بنابراین، در طول این دوره، سیاست خارجی امارات متحده عربی دست‌خوش تغییراتی شد.

سیاست‌های خارجی امارات در طول دهه ۱۹۸۰، علی‌رغم موفقیت‌هایش در ارتباط با مسائل خاص، همچنان مبهم باقی ماند. این مسئله به دلیل عدم ارتقای نهادهای فدرال آن بود. ساختار سیاسی امارات متحده عربی، به دو دلیل مانع تشکیل یک سیاست خارجی شفاف و مستقل‌تر شد: نخست اینکه هر شیخ‌نشین به نظر می‌رسد روابط خارجی ویژه‌ای با دولت‌های به‌خصوصی دارد. دوم، سیاست خارجی فدرال با چالش‌هایی بر سر متحد کردن همه شیخ‌نشین‌ها در رابطه با برخی از مسائل منطقه‌ای مواجه است. از یک‌سو، جهت‌گیری‌های محافظه‌کارانه شارجه با سیاست‌های لیبرال دبی در تضاد بود و از سوی دیگر، ابوظبی هم‌زمان سیاست‌های محافظه‌کارانه و لیبرال داشت (طرف‌دار اعراب و طرف‌دار غرب).

۲-۳. طرف‌دار اعراب و طرف‌دار غرب (۲۰۰۰-۱۹۸۹)

دهه ۱۹۹۰، زمان آشفتگی برای امارات متحده عربی و دیگر کشورهای حوزه خلیج بود. حمله عراق به کویت در دوم اوت ۱۹۹۰ منجر به تغییرات اساسی در خلیج فارس شد و این امر نقطه عطفی در تاریخ خاورمیانه به شمار می‌رفت. با افزایش حضور آمریکا در خلیج فارس، چندین کشور خلیج فارس با ایالات متحده

موافقت‌نامه دفاعی امضا کردند. تغییرات در روابط بین کشورهای عربی از جمله مهم‌ترین تحولات بود. علاوه بر این، پایان جنگ سرد و شروع جنگ خلیج فارس به‌طور هم‌زمان به تغییر در موازنه قدرت در منطقه و در سطح بین‌المللی منجر شد. موفقیت آمریکا در کمک به کویت و تشدید حضور آن‌ها در خلیج فارس تا حدودی باعث تضعیف دیگر قدرت‌های بین‌المللی مانند روسیه شد.

رویدادهای این دوره تأثیر عمیقی بر سیاست خارجی امارات متحده عربی داشت. امارات متحده عربی به‌شدت نسبت به حمله عراق به کویت واکنش نشان داد. این کشور در آزادسازی کویت، مشارکت کرد و بدین منظور به سایر ائتلاف‌های منطقه‌ای و بین‌المللی پیوست. قبل از این بحران، امارات متحده عربی از عراق در چند مسئله حمایت کرد، اما در حمایت از کویتی‌ها نیز تردید نکرد. مرحوم شیخ زاید دستور داد که به آن‌ها محل اقامت و حمایت مالی داده شود و از پرداخت هزینه‌های پزشکی معاف باشند. تخمین زده می‌شد که ۶۶ هزار کویتی به دنبال پناهگاه به امارات متحده عربی مهاجرت کرده‌اند (Almezaini, 2014, p 41).

پس از جنگ دوم خلیج فارس، امارات متحده عربی انتظار داشت که عراق مطابق با قطعنامه‌های سازمان ملل عمل کند. با اینکه «صدام حسین» در قدرت باقی ماند، تحریم‌ها منجر به بحران‌های شدید انسانی در عراق شد. طبق گفته «ویلیام روغ» (۲۰۰۲) مقامات امارات متحده عربی نگران مشکلات مادی و رنج مردم عراق بودند که با گذشت زمان بدتر می‌شد. نگرانی شیخ زاید برای مردم عراق به قدری افزایش یافت که در اکتبر ۱۹۹۵ گفت: «این یک وظیفه است و باید رنج مردم عراق به پایان برسد. زمان آشتی اعراب فرا رسیده است» (Rugh, 2002, p 62).

پس از بی‌ثباتی در منطقه، امارات متحده عربی در سال ۱۹۹۶ تصمیم به امضای قرارداد دفاعی با ایالات متحده گرفت؛ ولی این امر سیاست خارجی امارات متحده عربی را نسبت به دوستان عرب خود تغییر نداد و این قرارداد برای برداشتن گام‌های بیشتر نسبت به مسئله عراق و تحریم‌های اعمال‌شده علیه این کشور به امارات متحده عربی اطمینان خاطر داد. امارات متحده عربی به‌تنهایی به

ارائه کمک‌های بشردوستانه به عراقیانی اقدام کرد که در رنج بودند. ویلیام روغ اشاره می‌کند که «در اوایل سال ۱۹۹۷، شهروندان اماراتی با حمایت شیخ زاید شروع به اقدام مستقیم برای کمک به مردم عراق کردند. گروهی از تجار امارات بودجه‌ای برای ۳۵ تن غذا و دارو برای کمک به مردم عراق، تأمین کردند» (Rugh, 2002, p 63-64). در طول این دوره، سیاست خارجی امارات متحده عربی نسبت به دوره‌های قبلی به‌ویژه به دلیل حمله عراق به کویت تغییر کرد. ائتلاف با نیروهای بین‌المللی، عمدتاً ایالات متحده آمریکا، نقطه عطف مهمی در تاریخ سیاسی امارات متحده عربی به شمار می‌رود. این امر پس از سال‌ها بی‌ثباتی منطقه‌ای موجب امنیت بیشتر امارات متحده عربی شد؛ بنابراین به نظر می‌رسد که دو ویژگی اصلی در ارتباط با سیاست خارجی امارات متحده عربی در طول این دوره برتری دارد: «سیاست طرف‌دار غرب» و هم‌زمان «حفظ سیاست خارجی پان‌عربیسیم».

۲-۴. میانه‌روی عربی (۲۰۰۴-۲۰۰۱)

هزاره جدید با شگفتی‌های بزرگی آغاز شد و تغییراتی نه‌تنها در سطح منطقه‌ای، بلکه در سطح جهانی به ارمغان آورد. سه رویداد اصلی در طول هزاره جدید به‌طور چشمگیری سیاست خارجی امارات متحده عربی را تحت تأثیر قرار داد: حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، حمله آمریکا به عراق در سال ۲۰۰۳ و مرگ شیخ زاید در نوامبر ۲۰۰۴.

حملات به مرکز تجارت جهانی و پنتاگون در ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ تأثیر بسیار زیادی بر امارات متحده عربی و اکثر کشورهای عربی گذاشت. آن حادثه طرز نگاه جهان به این کشورها و دین اسلام را تغییر داد. «فاطمه آل‌سایق» اشاره می‌کند که «برای کشورهای حوزه خلیج و برای همه مسلمان، شوک این حادثه تاریخی آن بود که ۱۱ سپتامبر توسط ۱۹ تن از شهروند خودشان به نام اسلام انجام شد. اکثر افراد درگیر در این حمله از شبه جزیره عربستان بودند» (Al-Sayegh, 2004, p 107).

در نتیجه این حملات، کشورهای خلیج فارس فشار غرب و عمدتاً فشار

ایالات متحده را برای اصلاح سیستم‌های سیاسی خود تجربه کردند. امارات متحده عربی نیز به تدریج اصلاح سیستم‌های سیاسی و آموزشی خود را آغاز نمود و در سطح سیاسی، اندکی تغییر ایجاد کرد؛ ولی نظام پادشاهی و شیوه حکومت قبیله‌ای به عنوان بخشی جدایی‌ناپذیر از ساختار سیاسی امارات متحده عربی دست‌نخورده باقی ماند. تغییر برجسته‌ای که می‌تواند در دوره پس از ۱۱ سپتامبر دیده شود، سیاست امارات متحده عربی نسبت به کشورهای غربی است. به نظر می‌رسد دوره پس از ۱۱ سپتامبر تأثیر زیادی بر سیاست خارجی امارات متحده عربی داشته است. ۱۱ سپتامبر بسیاری از ابعاد روابط نزدیک بین نخبگان سیاسی خلیج فارس و ایالات متحده را با عنوان «مبارزه با تروریسم» تغییر داد و نگرانی‌های زیادی را برای هر دو به وجود آورد؛ مبارزه علیه تروریسم به این معنا که کشورهای خلیج مجبور به انجام محاسبات استراتژیک بر اساس سیاست‌ها و خواسته‌های آمریکا هستند. سیاست‌های طرف‌دار غرب به یک ویژگی در سیاست خارجی امارات متحده عربی تبدیل شد؛ به طوری که روابط خود را با غرب حفظ کرد و چندین توافق‌نامه دفاعی با غرب امضا کرد (Al-Sayegh, 2004, p 123).

علاوه بر این، حمله آمریکا به عراق در سال ۲۰۰۳ منجر به تغییرات بیشتری در منطقه شد. ایالات متحده معتقد بود که عراق منبع تروریسم و دارنده سلاح‌های کشتار جمعی است. «جنگ علیه تروریسم» آمریکا واکنشی به تهدید درک‌شده برای امنیت ملی ایالات متحده بود؛ در نتیجه همراه با بسیاری از کشورهای غربی در این تهاجم شرکت کرد. کشورهای حوزه خلیج فارس نیز با ارائه خدمات به نیروهای آمریکایی (در کنار استفاده از قلمرو سرزمینی‌شان) در این تهاجم شرکت کردند. در این میان امارات متحده عربی مخالف جنگ بود، اما در برخی موارد، بخشی از نیروهای ائتلاف علیه عراق بود. ابوظبی پشتیبانی و خدماتی را به نیروهای نظامی ایالات متحده مستقر در امارات متحده عربی ارائه کرد. به گفته آمریکا و غرب، این تهاجم به آن‌ها اجازه داد که رژیم‌های عربی را به دو دسته اصلی «میان‌رو» و «بد» تقسیم کنند. به گفته «آمال سعد غوریب» خطوط گسل جدیدی که این منطقه را تقسیم می‌کند، بین سنی‌های تحت رهبری اعراب و

شیعیان تحت رهبری ایران، بین دموکرات‌ها و خودکامه‌ها نیست؛ بلکه دکترین «بوش» در سال‌های گذشته است. او استدلال می‌کند که خطوط مرکزی گسل امروزی بر روی جهت‌گیری‌های ایدئولوژیک و استراتژیک قرار دارد (Saad-Ghorayeb, 2007). امارات متحده عربی در این مورد یک خط «میان‌رو» را در روابط داخلی و بین‌المللی خود دنبال کرد. اگرچه سیستم سیاسی آن با وجود فشار از جانب آمریکا همچنان دست‌نخورده باقی ماند، نقطه عطف تاریخی امارات متحده عربی زمانی بود که بنیان‌گذار و رئیس جمهور سابق آن شیخ زاید بن سلطان آل نهيان در نوامبر ۲۰۰۴ درگذشت؛ سیاست داخلی و بین‌المللی امارات متحده عربی تغییر کرد و رئیس جمهور جدید «شیخ خلیفه بن زاید» فرآیند اصلاحات سیاسی را آغاز کرد (Almezaini, 2014, p 45).

بنابراین، در طول این دوره، سیاست خارجی امارات متحده عربی از گرایش به اعراب به طرف‌داری از غرب تغییر یافت. سه ویژگی اصلی سیاست خارجی امارات متحده عربی در طول این دوره را مشخص می‌کند: نخست اینکه، مشخص است امارات متحده عربی فاقد یک سیاست خارجی مستقل است. بیشتر از همه سیاست خارجی امارات متحده عربی از سال ۲۰۰۱ تحت تأثیر بازیگران اصلی بین‌المللی در عرصه بین‌المللی قرار گرفته است. دوم، امارات متحده عربی از نهضت پان‌عربیسم پشتیبانی می‌کرد، هرچند که یک سیاست دوگانه در قبال آن‌ها داشت. از یک‌سو، امارات متحده عربی به‌طور مداوم به بیشتر کشورهای عربی کمک مالی ارائه می‌کرد و از سوی دیگر، این کشور از سیاست‌های ایالات متحده و غرب نسبت به کشورهای عربی حمایت می‌کرد. سوم اینکه، محدودیت‌ها و فشارهای بین‌المللی و منطقه‌ای به کاهش سرعت تغییرات در سیاست داخلی آن منجر شده است.

۲-۵. تقویت روابط با غرب (۲۰۱۱-۲۰۰۴)

در دوم نوامبر ۲۰۰۴، زاید بن سلطان آل نهيان، بنیان‌گذار و رئیس جمهور سابق فوت کرد و پسرش شیخ خلیفه جانشین او شد. این انتقال به‌صورت صلح‌آمیز انجام گرفت و قدرت این اتحادیه را منعکس کرد. از سال ۲۰۰۴، سیاست خارجی

امارات متحده عربی به رهبری شیخ خلیفه، مسیر متفاوتی را در پیش گرفته است. بیشتر سیاست خارجی این کشور توسط برادر ناتنی او و ولیعهد ابوظبی «شیخ محمد بن زاید بن سلطان آل نهیان» و معاون رئیس جمهور «شیخ محمد بن راشد آل مکتوم»، حاکم دبی هدف گذاری و اجرا می شود. وزیر امور خارجه کنونی امارات متحده عربی «شیخ عبدالله بن زاید بن سلطان آل نهیان» نیز نقش مهمی در فرآیند تصمیم گیری ایفا می کند. اکنون سیاست خارجی فعلی امارات متحده عربی در غیاب رهبری قدرتمند و کاریزماتیک تقسیم شده به نظر می رسد. نقش شیخ خلیفه برخلاف پدرش، به عنوان یک تصمیم گیرنده در سیاست خارجی نقش فعالی محسوب نمی شود و اکنون به علت فقدان رهبری کاریزماتیک، تصویر امارات متحده عربی به عنوان بازیگر مهم و میانجی در خاورمیانه تغییر کرده است؛ تصویری که به عنوان ابزاری دیپلماتیک، ویژگی اصلی سیاست خارجی امارات متحده عربی در زمان مرحوم شیخ زاید به شمار می رفت. در سال های اخیر، این نقش را قطر در منطقه ایفا می کند و به دلیل ثروت اقتصادی اش، روابط مناسبی با تمامی کشورها از جمله اسرائیل و ایران ایجاد می سازد و بازیگری فعال و متعهد در منطقه است.

امارات متحده عربی، در تلاش برای عضویت فعال در اتحادیه عرب، به «کمیته چهارجانبه عربی» یا «کوارتت عربی»^۱ پیوست. این گروه شامل وزرای خارجه اردن، امارات متحده عربی، مصر و عربستان سعودی است و وظیفه اصلی آن تعیین دستور کار منطقه ای اعراب و اولویت های کنفرانس سران و نیز مبنای مباحثات منطقه ای با توجه به نگرانی های عمده اجتماعی- سیاسی و اقتصادی برای جهان عرب از جمله مذاکره صلح با اسرائیل است (Al-Mashat 2008, p 459). این گروه چهارجانبه عربی همچنین برای کاهش نقش و نفوذ ایران در منطقه، حمایت از ابتکارات غربی تلاش می کند و منعکس کننده میانه روی دولت های عرب است.

بحران مالی دبی در سال ۲۰۰۹ و اوایل سال ۲۰۱۰ باعث تغییرات بیشتر در

1. The Arab Quartet

موازنه قدرت در داخل امارات شد. بزرگی این بحران، پایتخت فدرال نفت خیز ابوظبی را به نجات دولت دبی از فروپاشی شدید اقتصاد هدایت کرد. این نجات غیرمنتظره پیامدهای سیاسی برای دبی داشت. به طور خاص، آن (نجات غیرمنتظره) دبی را تحت فشار گذاشت تا بخشی از وزن سیاسی خود را در تصمیم‌گیری‌های سیاسی فدراسیون کاهش دهد. این موضوع می‌تواند به وضوح در توافق دبی، برای نخستین بار، جهت اجرای کامل قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل در سال ۱۹۲۹ به منظور تحمیل تحریم‌های مالی و اقتصادی بیشتر بر ایران دیده شود. با توجه به روابط تاریخی بین دبی و ایران، قطعنامه ۱۹۲۹ تأثیر زیادی بر این روابط خواهد گذاشت (Almezaini, 2014, p 49).

بنابراین، تغییر در سیاست خارجی امارات متحده عربی تحت رهبری شیخ خلیفه قدری عدم اطمینان ایجاد کرده است، به این دلیل که تصمیم‌گیری در حال حاضر در دست چند نفر در ابوظبی متمرکز شده است. در واقع سه تغییر اصلی، مشخصه این رهبری جدید است: تقویت روابط با غرب (ایالات متحده و فرانسه)، یک نقش بیشتر «غایب» در سیاست‌های عرب و فشار مداوم بر ایران از طریق بازیگران و سازمان‌های بزرگ بین‌المللی. رهبری جدید برخلاف شیخ زاید، برای حل مسئله سه جزیره مورد مناقشه با تمام امکانات موجود، مصمم به نظر می‌رسد.

۲-۶. تعهد به مشارکت امنیتی (بعد از ۲۰۱۱)

امارات متحده عربی در سیاست‌گذاری منطقه‌ای و بین‌المللی پس از بهار عربی در سال ۲۰۱۱ بسیار قاطع‌تر و پرمدع‌تر شده و در امور خارجی رویکردی امنیتی را در اولویت قرار داده است. در حالی که تفاوت‌هایی در اهداف سیاسی امارات متحده عربی و عربستان سعودی در یمن وجود دارد، دو کشور ستون فقرات محور جدیدی را در شورای همکاری خلیج فارس تشکیل می‌دهند. این امر نه تنها برای قطر که خود را در خطر رویکرد تهاجمی امارات متحده عربی نسبت به تمامی اشکال اسلام‌گرایی منطقه‌ای گرفتار می‌بیند، بلکه برای کویت و عمان که مواضع امارات و عربستان سعودی را در مورد ایران به اشتراک نمی‌گذارد، پیامدهایی به دنبال دارد.

روابط امارات متحده عربی با ایالات متحده به خصوص پس از شوک ۱۱ سپتامبر عمیق تر و سنگ بنای سیاست خارجی آن شده است. به طور مثال، امارات متحده عربی در تمام درگیری‌های خاورمیانه از زمان جنگ خلیج فارس در سال ۱۹۹۱ به استثنای حمله به عراق به رهبری آمریکا در سال ۲۰۰۳، در عملیات‌های نظامی در کنار آمریکا شرکت کرده است (Chandrasekaran, 2014). مشارکت امارات متحده عربی در افغانستان از سال ۲۰۰۱ نشان‌دهنده تحول در رویکرد این کشور نسبت به امور بین‌المللی و ترکیبی از عناصر پروژه قدرت «سخت» و «نرم» است. عملیات نظامی امارات متحده عربی در افغانستان موازی با یک رویکرد بشردوستانه و تأکیدی بر این نکته بود که امنیت و ثبات پیش‌نیازهای ضروری برای کمک و توسعه موفقیت‌آمیز هستند (www.uaefghanistan.ae).

در طول دهه گذشته، امارات متحده عربی به جای صرفاً مصرف‌کننده ساختارهای امنیتی منطقه‌ای، به طور فزاینده‌ای به مشارکت‌کننده‌ای فعال نه تنها در خلیج فارس، بلکه در سرتاسر منطقه خاورمیانه تبدیل شده است. در حقیقت، با نگاهی به گذشته، دامنه و مقیاس مشارکت نظامی امارات متحده عربی بسیار گسترش پیدا کرده است؛ از جمله در عملیات افغانستان، مشارکت در دیگر اقدامات نظامی به رهبری ناتو، عملیات حامی متحد، در لیبی بین مارس و اکتبر ۲۰۱۱ و در سطح منطقه‌ای، مشارکت در قالب مداخله نیروی سپر جزیره شورای همکاری خلیج فارس در بحرین در مارس ۲۰۱۱ و در مقیاسی بسیار بزرگ‌تر، به ائتلاف عربی تحت رهبری عربستان سعودی که عملیات نظامی در یمن را در ۲۶ مارس ۲۰۱۵ به عنوان بخشی از «عملیات طوفان قاطعیت» آغاز شد. همه این نمونه‌ها نشان‌دهنده قاطعیت رو به رشد در سیاست خارجی امارات متحده عربی به عنوان یک محفل امنیتی است که در اطراف ولیعهد ابوظبی، شیخ محمد بن زاید بن سلطان آل نهیان جمع شده‌اند که ادعای کنترل بر سیاست‌گذاری را دارد (Ulrichsen, 2016).

محور مرکزی در شورای همکاری خلیج فارس اکنون از طریق محمد بن زاید در ابوظبی و محمد بن سلمان در عربستان سعودی اداره می‌شود و ارتباط کاری

نزدیکی بین این دو نفر ایجاد شده است که ذهنیت «می‌تواند انجام شود» را به اشتراک می‌گذارند. این ذهنیت از رویکردهای «تصویر بزرگ» جاه‌طلبانه برای مسائل ملی و منطقه‌ای حمایت می‌کند (Hearst, 2017) به نظر می‌رسد امارات متحده عربی و عربستان سعودی محاسبه کرده‌اند که بی‌تجربگی سیاست خارجی دونالد ترامپ، فرصتی برای شکل دادن به تفکر مدیریتی و اجرایی در مورد مسائل کلیدی فراهم آورده است. روابط شخصی نزدیک بین رهبران سعودی و اماراتی و داماد و مشاور ارشد ترامپ، «جرد کوشنر» و اعضای برجسته دولت ترامپ، مانند وزیر خارجه «مایک پمپئو» توسعه یافته و باعث شده است موضع‌گیری‌های سختی علیه ایران و اخوان‌المسلمین اتخاذ شود که تقریباً از ریاض و ابوظبی غیرقابل تشخیص است (Ulrichsen, 2017).

نتیجه‌گیری

اهمیت استراتژیک و اقتصادی امارات متحده عربی تأثیر زیادی بر سیاست خارجی و نتایج حاصل از کمک‌های خارجی آن داشته است. موقعیت استراتژیک امارات متحده عربی، در یک منطقه سرشار از نفت و گاز، آن را در میان مهم‌ترین کشورهای استراتژیک در جهان قرار داده است. علاوه بر این، مالکیت ۱۰ درصد از نفت جهان، امارات متحده عربی را از لحاظ اقتصادی مهم و به لحاظ تهدید خارجی آسیب‌پذیرتر ساخته است. قابلیت‌های ملی امارات متحده عربی (جمعیتی، اقتصادی و نظامی) نقش مهمی در تعیین سیاست خارجی امارات متحده عربی بازی می‌کنند. زمانی که امارات متحده عربی تأسیس شد، دیدگاه آن از امور بین‌الملل نسبتاً محدود به حوزه خلیج فارس و منطقه وسیع‌تر عرب بود. با وجود این، به تدریج افق‌های سیاسی آن گسترش یافت. تحت رهبری شیخ زاید، سیاست خارجی امارات متحده عربی به شدت تحت تأثیر عوامل فرهنگی خاص، به‌ویژه توجه به «دوستان عرب» خود قرار گرفت. سیاست خارجی امارات متحده عربی در طول عمر شیخ زاید را می‌توان به دو مرحله تقسیم کرد: «۱۹۷۰ - ۱۹۸۹» و «۱۹۹۰ - ۲۰۰۴». در حالی که دوره نخست تا حد زیادی تحت تأثیر تعهد به عربیسم و اسلام قرار گرفت، در دوره دوم هم عوامل فرهنگی و هم مسائل امنیتی

تعیین‌کننده بود. با وجود این، سیاست خارجی تحت رژیم کنونی (از ۲۰۰۴) به میزان قابل توجهی تغییر کرده و موجب تغییر در موقعیت امارات متحده عربی در سطح منطقه‌ای شده است. عضویت در گروه چهارجانبه عربی و اتخاذ موضع طرف‌دار غرب، تصویر امارات متحده عربی را که مرحوم شیخ زاید ساخته بود، تغییر داده است و با این اقدامات اتحاد امارات متحده عربی تقویت گشته و باعث جلب حمایت گسترده در راستای موقعیت این کشور در مسائل کلیدی داخلی و منطقه‌ای و حفظ روابط آن با قدرت‌های جهانی شده است. سیاست خارجی سازنده امارات متحده عربی به بقای این دولت کوچک و همچنین تعامل قوی با کشورهای عربی و غیر عرب منجر شده است. با اینکه ابزارهای سیاست خارجی آن - هم دیپلماتیک و هم اقتصادی - تأثیر زیادی بر روابط آن با دنیای خارج داشته است، کمک‌های خارجی مؤثرترین ابزار سیاست خارجی امارات بوده است.

منابع

- Abdulkhaleq Abdulla, "New Assertiveness in UAE Foreign Policy, Gulf News, 9 October 2012.
- Al-Abed & Hellyer, P (eds) 2001. United Arab Emirates: A New Perspective, London: Trident Press.
- Al-Abed, I (ed.) 1996. Chronicle of Progress: 25 Years of Development in the United Arab Emirates, London: Trident Press.
- Al-Alkim, H. H. 1989. The Foreign Policy of the United Arab Emirates, London: Saqi Books.
- al-Mashat, Abdul-Monem, "Politics of Constructive Engagement: The Foreign Policy of the United Arab Emirates, in Bahgat Korany and Ali Hillal Dessouki (eds.), The Foreign Policies of Arab States: The Challenge of Globalization (Cairo: American University of Cairo Press, 2008), p 472).
- Almezzaini.S. Khalid. The UAE and Foreign Policy: Foreign Aid, Identities and Interests (Culture and Civilization in the Middle East). United Kingdom. Publisher: Routledge 2014.
- Al-Sayegh, F. 2004. 'Post 9/11 Changes in the Gulf: The Case of the UAE', Middle East Policy, 11, 107–24.
- David Hearst, "Three Potential Moves Behind the Tension between Qatar and its Gulf Neighbors, Middle East Eye, 2 June 2017.
- Emirates News Agency, WAM, 5 August 2000 ('UAE extends full support to the Palestinian position').
- Emirates News, 17 October 1995, quoting a speech by Sheikh Zayed to foreign ambassadors presenting their credentials.
- Gause, F. G. 1999. 'A Century in Thirty Years: Sheikh Zayed and the United Arab Emirates', Middle East Policy, VI, 26–8.

- Ghareeb, E. & Al-Abed, I (eds) 1997. Perspectives on the United Arab Emirates, London: Trident Press
- Hey, J. A. K (ed.) 2003. Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Kristian Coates Ulrichsen, "The UAE's Evolving Power Dynamics, Houston Chronicle/Baker Institute Blog, 1 March 2016.
- Kristian Coates Ulrichsen, "US Policies in the Middle East Under the Trump Presidency, Orient XXI, 18 April 2017.
- Mission: Winds of Goodness, "Our Partners who Helped and Supported the Project," available online at <http://www.uaefghanistan.ae/en/Brand-of-Abu-Dhabi.php>.
- Morgenthau, H. & Thompson, K. W. 1985. Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace, New York: Alfred A. Knopf.
- Nonneman, G. 2005. Analyzing Middle East Foreign Policies and the Relationship with Europe, London: Routledge.
- Rajiv Chandrasekaran, "In the UAE, the United States has a Quiet, Potent Ally Nicknamed 'Little Sparta'," Washington Post, 9 November 2014.
- Rugh, W. A. 2002. Diplomacy and Defense Policy of the United Arab Emirates, Abu Dhabi: Emirates Center for Strategic Studies and Research.
- Sadd Ghorayeb, Amal 2007. 'What the Moderate Arab World Is', Al-Ahram Weekly, No. 842.
- Vania Carvalho Pinto, "From "Follower" to "Role Model": the Transformation to the UAE's International Self-Image," Journal of Arabian Studies, 4(2), 2014, p 234.