

Great Powers Competition and US Response to China’s Silk Road Initiative

Seyyed Saeed Mirtorabi^{1*}, Mohsen Keshvarian Azad²

Received:2024/08/25 Accepted:2024/09/14	Research Article
--	------------------

Abstract

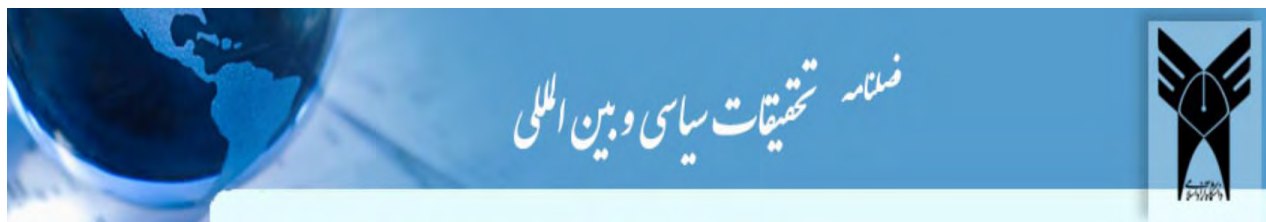
From 2013 to 2023, the United States has followed a clear path in its reaction to China's Silk Road initiative, gradually shifting from a position of silence and indirect actions to aggressive and confrontational behaviors regarding China's infrastructure initiative. This article aims to explain yyy eedddddddeeeē’ ootttssss ssss sss Cssssss sllk Raad i iii iiiii ii ii ii iaaaaa aaaaa a eeee confrontational. In this context, the main question based on the article's descriptive-explanatory method is: why has the U.S. stance towards the initiative become increasingly confrontational in the decade following the announcement of the Silk Road initiative (2013-2023)? The response proposed as a hypothesis to this question is that the increasing confrontational position of the U.S. towards China's Silk Road initiative is a function of the changing nature of relations between the two countries from cooperation to competition. This shift has led to a move from President aaa ’’’ s edaiieey cyppeaaiee appaaach aaaa dds hle initiative to a competitive stance under Peatttttt tt ,,,, ,,,, ,, d yy an eccannnnnnnnn cttttttt ttt nnnnm Peatttttt t ’’’’ ’ administration. The article's findings indicate that, given the evolving U.S. approach to the Belt and Road Initiative, there remains potential for increased competition with China in the area of international infrastructure development.

Keywords: Belt and Road Initiative, China, Competition, Cooperation, Infrastructure projects, United States.

Mirtorabi, S. S., & Keshvarian Azad, M. (2024). Great Powers Competitinn add US Rsseeeee to Cii ’’’ s Silk Road Initiative. *Journal of Political and International Research*, 16(62), pp.1-16.

¹ Associate professor, Department of International Relations, Kharazmi University, Tehran, Iran. (**corresponding Author**) saeed.mirtorabi@lhu.ac.ir

² Ph.D. in International Relations, Department of International Relations, Kharazmi University, Tehran, Iran. mkeshvarian69@gmail.com



رقابت قدرت های بزرگ و واکنش امریکا در برابر ابتکار راه ابریشم چین

سید سعید میرترابی^۱، محسن کشوریان آزاد^۲

مقاله پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۶/۰۴ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۷/۲۳
--------------	---

چکیده

ایالات متحده از سال ۲۰۱۳ تا ۲۰۲۳، مسیری مشخص را در واکنش به ابتکار احیای راه ابریشم چین طی کرده و به تدریج از موضع سکوت و اقدامات غیرمستقیم به رفتارهای تهاجمی و تقابلی در قبال ابتکار زیرساختی چین متوسل شده است. هدف مقاله تبیین چرایی تقابلی شدن تدریجی مواضع ایالات متحده در برابر ابتکار احیای راه ابریشم چین است. در همین راستا، پرسش اصلی مبتنی بر روش توصیفی - تبیینی مقاله این است که چرا در دوره ده ساله پس از اعلام ابتکار راه ابریشم (۲۰۱۳-۲۰۲۳)، موضع ایالات متحده در برابر آن به تدریج تقابلی تر شده است؟ پاسخی که به عنوان فرضیه به این پرسش داده شده این است که تقابلی تر شدن موضع امریکا در برابر ابتکار راه ابریشم چین، تابعی از تغییر ماهیت روابط دو کشور از همکاری به سمت رقابت بوده و این امر سبب شده است رویکرد نسبتاً همکاری جویانه دولت اوباما به ابتکار مذکور به سمت رویکرد رقابتی در دولت ترامپ و تشدید رقابت در دولت بایدن، تغییر پیدا کند. یافته مقاله حاکی از آن است که با عنایت به روند تحول رویکرد امریکا نسبت به ابتکار کمربند و راه، همچنان امکان تشدید بیشتر رقابت با چین در حوزه توسعه زیرساخت های بین المللی وجود دارد.

واژگان کلیدی: ایالات متحده، چین، ابتکار کمربند و راه، رقابت، همکاری، طرح های زیرساختی

میرترابی؛ سید سعید، کشوریان آزاد؛ محسن (۱۴۰۳). رقابت قدرت های بزرگ و واکنش امریکا در برابر ابتکار راه ابریشم چین. فصلنامه تحقیقات سیاسی و بین‌المللی، شماره ۶۲، صفحات ۱۶-۱.

^۱ دانشیار گروه روابط بین الملل، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران. Saeed.mirtorabi@khu.ac.ir

^۲ دانش اموخته دکتری روابط بین‌الملل، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران. mkeshvarian69@gmail.com

۱- بیان مساله

ابتکار احیای راه ابریشم چین که امروز به طور رسمی ابتکار کمربند و راه^۱ خوانده می شود، با گذشت بیش از ده سال از اعلام آن توسط شی جین پینگ، رئیس جمهور چین، جایگاهی محوری در رویکرد بین المللی این کشور پیدا کرده و از آن به عنوان امضا یا برند سیاست خارجی شی یاد می شود. پیشبرد این ابتکار همچنین برای برخورد با چالش های داخلی چین نظیر تضمین رشد اقتصادی، تأمین انرژی و ایجاد شغل حیاتی است. این ابتکار قصد دارد همکاری در زمینه های زیرساخت، تجارت و امور مالی بین چین و کشورهای شریک را تسهیل کند. ابتکار همچنین به دنبال تقویت اتصال های نرم به معنای ترویج قواعد، استانداردها و رویه های مشترک مبادله افراد مختلف با یکدیگر است. تا مارس ۲۰۲۴، بیش از ۱۸۰ کشور و سازمان بین المللی با دولت چین توافق نامه هایی درباره ابتکار مذکور امضا کرده اند. اکثر امضا کنندگان جزو کشورهای در حال توسعه در آسیا، آفریقا، خاورمیانه و آمریکای لاتین هستند که به آنها «جهان جنوب» گفته می شود.

از سوی دیگر تلاش های چین برای پیشبرد ابتکار کمربند و راه، در دوره ده ساله ۲۰۱۳-۲۰۲۳ به شکلی فزاینده، واکنش منفی ایالات متحده راه به همراه داشته است. این کشور، ابتدا موضعی متناقض در برابر ابتکار مذکور دنبال کرد که مبتنی بر انتقادهای گاه به گاه از عملکرد زیرساختی چین و اعلام آمادگی مشروط برای همکاری در زمینه اجرای طرح های زیرساختی ذیل ابتکار کمربند و راه بود. با این حال، به موازات درک بیشتر واشنگتن از ابعاد و گستره جهانی ابتکار چینی، به تدریج لحن واشنگتن به سمت طرح انتقادهای گزنده از ابتکار زیرساختی چین، بر حذر داشتن کشورها از شراکت با چین و ارائه طرح های جایگزین زیرساختی، تغییر پیدا کرد. نقطه عطف چرخش اساسی موضع واشنگتن در قبال ابتکار زیرساختی چین را می توان در نیمه دوم سال ۲۰۱۷ مشاهده کرد. ایالات متحده در راهبرد امنیت ملی خود در این زمان، به صراحت چین را به عنوان مهمترین رقیب خود معرفی کرد و «رقابت استراتژیک» به چارچوبی کلان برای تبیین روابط ایالات متحده و چین تبدیل گردید. گزارش استراتژی امنیت ملی دولت بایدن، که در اکتبر ۲۰۲۲ منتشر شد نیز چین را بزرگترین چالش ژئوپلیتیکی در برابر ایالات متحده توصیف کرد. این گزارش همچنین از یک «دهه تعیین کننده» در رقابت میان ایالات متحده و چین سخن به میان آورد. این امر بدین معناست که روابط این دو قدرت بزرگ از این پس و در آینده قابل پیش بینی به سوی رقابت در عرصه های مختلف حرکت خواهد کرد.

طبیعی است که در این شرایط یکی از جنبه های مهم این رقابت، تقابل ایالات متحده با چین در زمینه محدود سازی و از اعتبار انداختن ابتکار کمربند و راه چین و ارائه طرح های جایگزین زیرساختی از طرف واشنگتن و کشورهای همپیمان آن خواهد بود. مقاله حاضر تلاش دارد واکنش های ایالات متحده به ابتکار زیرساختی چین را در خلال بیش از ده سالی که از زمان اعلام این ابتکار می گذرد بررسی و تحلیل نماید.

در همین راستا، پرسش اصلی مبتنی بر روش توصیفی - تبیینی مقاله این است که چرا در دوره ده ساله پس از اعلام ابتکار راه ابریشم (۲۰۱۳-۲۰۲۳)، موضع ایالات متحده در برابر آن به تدریج تقابلی تر شده است؟ پاسخی که به عنوان فرضیه به این پرسش داده شده این است که تقابلی تر شدن موضع امریکا در برابر ابتکار راه ابریشم چین، تابعی از تغییر ماهیت روابط دو کشور از همکاری به سمت رقابت بوده و این امر سبب شده است رویکرد نسبتاً همکاری جویانه دولت اوباما به ابتکار مذکور، به سمت رویکرد رقابتی در دولت ترامپ و تشدید رقابت در دولت بایدن، تغییر پیدا کند.

مقاله برای آزمون فرضیه بالا پس از بررسی ادبیات موضوع، به تمهید چارچوب نظری در قالب مفهوم «رقابت قدرت های بزرگ» می پردازد تا نشان دهد که از زاویه این لنز نظری می توان ماهیت متغیر روابط ایالات متحده و چین و الگوی واکنشی واشنگتن نسبت به ابتکار زیرساختی چین را بهتر درک کرد. در ادامه به منظور تحلیل فرضیه، واکنش های اعلامی و عملی دولت های اوباما، ترامپ و بایدن در برابر ابتکار کمربند و راه چین، مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته است.

¹Belt and Road Initiative

۲- ادبیات موضوع

ابتکار کمربند و راه چین به موازات افزایش گستره و ابعاد آن، توجه بیشتری را در محافل فکری و سیاسی در نقاط مختلف جهان و به ویژه در کشورهای غربی به خود معطوف کرده است. یکی از وجوه مرتبط با این پدیده نیز که مورد توجه قرار گرفته، واکنش ایالات متحده و کشورهای غربی به بزرگترین برنامه توسعه زیرساخت‌ها در سطح جهان توسط چین بوده است. در همین باره به شکل مستقل یک مقاله فارسی و تعداد بیشتری آثار به زبان انگلیسی منتشر شده است.

در زبان فارسی می‌توان به مقاله «رقابت راهبردی آمریکا و چین در طرح زیرساختی ساخت جهانی بهتر و کمربند-راه» اشاره کرد که توسط حسین دهشیار و مهدی پورباقر منتشر شده است. موضوع مورد بحث در مقاله به واکنش دولت بایدن به ارائه طرح موسوم به «ساخت جهانی بهتر» متمرکز شده است که در سال ۲۰۲۱ توسط دولت آمریکا و دیگر کشورهای گروه هفت برای مقابله با ابتکار کمربند و راه چین اعلام شد. در حالی که مقاله حاضر طیف گسترده‌تر واکنش‌های ایالات متحده از زمان دولت اوباما تا بایدن را در یک چارچوب مشخص در برابر ابتکار زیرساختی چین مورد بررسی قرار داده است. مقاله نتیجه گرفته است که «ایالات متحده به عنوان قدرت هژمون، با درک جدی شدن چالش راهبردی چین، برای جلوگیری از نظم چین محور احتمالی، با اهرم‌های بازدارنده سیاسی، اقتصادی و ایدئولوژیکی چون ابتکار ساخت جهانی بهتر، به دنبال حفظ ماهیت کنونی ساختار نظام جهانی است» (دهشیار و پورباقر، ۱۴۰۲: ۴۹).

موسسه مطالعات آمریکا و چین به عنوان یک اتاق فکر غیر انتفاعی در سال ۲۰۱۶، گزارشی با عنوان «دیدگاه‌های آمریکایی درباره طرح کمربند و راه؛ عوامل نگران‌کننده و امکانات همکاری» منتشر کرد. همان گونه که از عنوان این گزارش پیداست، تلاش شده است در آن دیدگاه‌های متخصصان مطالعات استراتژیک و اقتصاد سیاسی و بین‌المللی آمریکا درباره ابتکار زیرساختی چین مطرح و جمع بندی شود. این گزارش به مبهم بودن ابتکار مذکور و انتقادهای مطرح نسبت به آن اشاره کرده اما در توصیه‌های سیاستی خود، همچنان دارای رگه‌های پررنگی از اذعان به همکاری و منافع مشترک دو سویه بین چین و امریکاست. در همین راستا نیز نتیجه‌گیری شده است که ابتکار «باید به گونه‌ای شکل گیرد که بتواند همکاری و نه رقابت را در روابط آمریکا و چین گسترش دهد» (Institute for China-America Studies, 2016).

کمیته روابط خارجی مجلس نمایندگان آمریکا در گزارشی با عنوان «ارزیابی تلاش‌های آمریکا در مقابله با دیپلماسی زورمندانه کمربند و راه چین^۱» که در ژوئن ۲۰۲۳ منتشر شده است، لحنی تند و انتقادی علیه ابتکار زیرساختی چین دارد و بر این باور است که: «این دیپلماسی تله بدهی، کشورهای در حال توسعه را با بدهی غیرقابل پرداخت روبرو می‌کند و سبب می‌شود چین از آن برای افزایش نفوذ خود استفاده کند» (Committee on Foreign Affairs, 2023: 1).

مینگائو زائو در مقاله‌ای با عنوان «ابتکار کمربند و راه و رقابت آمریکا و چین بر سر جهان جنوب^۲» (Zhao, 2021) خاطرنشان کرده است که بیشتر کشورهای شرکت‌کننده در پروژه احیای جاده ابریشم چین، کشورهای در حال توسعه در آسیا، آفریقا، خاورمیانه و آمریکای لاتین هستند که به عنوان جهان جنوب شناخته می‌شوند. به زعم نویسنده، تلاش‌های چین برای پیشبرد ابتکار، سوء ظن ایالات متحده را برانگیخته و این کشور تلاش کرده است با تقویت روابط خود با جهان جنوب، از گسترش نفوذ چین در این بخش بزرگ از جهان جلوگیری نماید.

جین مارک بلانچارد در مقاله‌ای با عنوان «ایالات متحده، رقابت با چین و کمربند و راه^۳» با بررسی مواضع رسمی دو دولت اوباما و ترامپ و مصاحبه با فعالان رسانه‌ای، تلاش کرده است تا نشان دهد که اعلام و پیشبرد ابتکار کمربند و راه به رقابتی تر شدن روابط آمریکا و چین منجر شده است (Blanchard, 2021).

¹American Perspectives on the Belt and Road Initiative: Sources of Concern and Possibilities for Cooperation

²essng SSS. fff osss to Councr hh nmCC 6ccvne ee tt and oo ad pppomacy

³The belt & road initiative and U.S.-China competition over the global South

⁴The United States — China Rivalry and the BRI

مقاله حاضر نیز بر واکنش ایالات متحده در برابر ابتکار کمربند و راه چین متمرکز است اما وجه تمایز آن با آثار موجود این است که ۱- در یک دوره ده ساله واکنش های اعلامی و عملی هر سه دولت اوپاما، ترامپ و بایدن را بررسی کرده و از این نظر دامنه بررسی آن گسترده تر از آثار موجود است و ۲- تلاش کرده است که بر مبنای چارچوب نظری رقابت قدرت های بزرگ، این بررسی را به شکلی منظم و تحلیلی و بر پایه شاخص های مرتبط با همکاری و رقابت در روابط دو طرف به انجام برساند.

۳- چارچوب نظری: رقابت قدرت های بزرگ

مفهوم رقابت قدرت های بزرگ^۱ (GPC) در فضای بین المللی امروز به یک نشانه و لنز تفسیری مهم برای پژوهشگران و سیاست گذاران تبدیل شده است. محبوبیت آن از ایده برآمدن قدرت چین، بازگشت روسیه و نزول نسبی جایگاه ایالات متحده در عرصه قدرت بین المللی به وجود آمده است. بر مبنای این رویکرد، مشاهده گران از تداوم و تشدید اختلاف ها، بین کشورهایی که قادرند بر منطقه ای غلبه کنند یا برای برتری جهانی رقابت کنند، سخن می گویند (Wright, 2020). انتقادهایی درباره توانایی تبیینی و ارزش راهبردی مفهوم رقابت قدرت های بزرگ مطرح شده است (Ashford, 2021) اما این امر مانع از آن نشده است که شمار زیادی از پژوهشگران آن را برای تشریح راهبرد ایالات متحده در شرایط کنونی به کار ببرند. ضمن اینکه باید توجه داشت که اسناد راهبرد امنیت ملی امریکا که توسط دولت های ترامپ و بایدن منتشر شده، رقابت قدرت های بزرگ را ویژگی کلیدی محیط بین المللی ذکر و خاطرنشان کرده است که در این فضای بین المللی جدید، راهبرد این کشور باید تنظیم مجدد شود.

استراتژی امنیت ملی دولت ترامپ در سال ۲۰۱۷ دقیقاً از اصطلاح «رقابت قدرت های بزرگ» استفاده کرد و رهنمود موقت راهبرد امنیت ملی^۲ دولت بایدن در سال ۲۰۲۱ نیز عبارت «رقابت استراتژیک» را به کار برد (United States Department of Defense, 2018: 2,4).

شکل ۱- پیوستار ماهیت روابط میان کشورها از همکاری تا برخورد مسلحانه



Source: Lynch II, 2020: 3.

روابط میان کشورها را می توان در امتداد یک پیوستار نشان داد که همان طور که در شکل بالا نشان داده شده است از همکاری در سمت چپ شروع می شود و به برخورد مسلحانه در انتهای طیف سمت راست منتهی می گردد. در این حال، تبیین دقیق دو مفهوم همکاری و رقابت اهمیت پیدا می کند. اول اینکه، رقابت به معنای تضاد و درگیری نیست. همان گونه که پیوستار بالا نشان می دهد رقابت در واقع جایگاهی میان همکاری و برخورد مسلحانه میان دولت ها دارد. دولت های همکاری به طور استثنایی در اهداف ژئوپولیتیکی و روش های دستیابی به آنها هم راستا هستند و بنابراین قادرند به طور هماهنگ به دنبال روش های دستیابی به آنها باشند. دولت های همکاری اهداف مشابهی دارند و توافق کلی بر روی روش های دستیابی به آنها نیز وجود دارد. دولت های رقیب می پذیرند که تنها برخی از اهداف اصلی آنها سازگار است و همزمان در مورد بهترین روش برای دستیابی به منافع مشترک در اهداف مورد توافق نیز دچار اختلاف هستند. تضاد و مواجهه به این معناست که دولت های مورد نظر، تقریباً در تمام اهداف اصلی و در روش های مشروع برای دستیابی به آنها، در تضاد هستند. در انتهای این طیف،

¹Great-power competition (GPC)

²Interim National Security Strategic Guidance

محیط نامطلوبی وجود دارد که در آن اهداف دولتی به قدری ناسازگار و حتی تهدیدآمیز درک می‌شوند که شکل غالب تعاملات دولت با دولتی دیگر، به درگیری مسلحانه تبدیل می‌گردد (Lynch II, 2020: 3).

دوم اینکه قدرت های بزرگ توانایی‌های بسیار بزرگ، پیچیده و متنوعی دارند. این توانایی‌ها هم مادی و هم غیرمادی هستند. عناصر مادی شامل قلمرو، جمعیت، ثروت، ثروت جامع، که شامل بهداشت، آموزش، محیط زیست و زیرساخت است و قدرت نظامی و فناوری است. عناصر غیرمادی شامل توانایی استفاده از این توانمندی‌ها یا توانایی در بسیج کردن آنها و حفظ پشتیبانی عمومی و دیپلماسی یا توانایی در بدست آوردن پشتیبانی از دیگر کشورهاست (Onea, 2021). برای برخورداری از موقعیت قدرت بزرگ، یک دولت باید در تمام زمینه‌ها، عملکرد دولت‌های معمولی را پشت سر بگذارد و استانداردهای اعضای باشگاه قدرت های بزرگ را در ابعاد مختلف برآورده کند یا به آنها نزدیک شود.

سوم اینکه، یک قدرت بزرگ از آن قابلیت‌ها برای پیگیری منافع وسیع سیاست خارجی فراتر از همسایگی فوری خود استفاده می‌کند. در نهایت، وضعیت نسبی آن کشور توسط کشورهای دیگر به عنوان وضعیت عمده‌ای درک می‌شود و کشورهای دیگر نسبت به آن کشور به همین ترتیب عمل می‌کنند. با استفاده از این تعریف به‌طور عمده سه قدرت بزرگ را می‌توان در عصر معاصر در نظر گرفت یعنی ایالات متحده، روسیه و چین.

چهارم اینکه زمانی از رقابتی شدن روابط میان ایالات متحده و چین سخن گفته می‌شود بدین معناست که در روابط این دو قدرت، اختلاف نظرها درباره اهداف و روش های تحقق آنها در حال افزایش است و این در حالی است که در دوره پس از جنگ سرد، تمایل به همکاری میان قدرت های بزرگ بیشتر شده بود. در این حال می‌توان نتیجه گرفت که استمرار حرکت در مسیر رقابت می‌تواند امکان مواجهه و برخورد میان این دو قدرت را به همراه داشته باشد (Mazarr et al, 2018).

در جمع بندی از بحث درباره مفهوم رقابت قدرت های بزرگ می‌توان خاطر نشان کرد با استناد به اسناد امنیت ملی ایالات متحده، این کشور رابطه با چین را از زاویه رقابت میان قدرت های بزرگ برداشت می‌کند و این امر بدین معناست که در ارتباط با موضوع مورد بحث یعنی ابتکار کمربند و راه چین، هم در زمینه اهداف این ابتکار و هم روش هایی که چین برای توسعه زیرساخت های مورد نظر دنبال می‌کند، با این کشور اختلاف نظر پیدا کرده است. بر همین اساس، امریکا تصور می‌کند، ابتکار کمربند و راه چین، ابزاری در خدمت توسعه ابعاد مختلف قدرت چین در عرصه بین‌المللی است که در نهایت به زیان جایگاه و نفوذ ایالات متحده، منجر خواهد شد. مقاله نشان می‌دهد که به موازات انعکاس ایده رقابت قدرت بزرگ در اسناد رسمی ایالات متحده، رویکرد اعلامی و عملی این کشور در قبال ابتکار کمربند و راه چین نیز تندتر و تقابلی تر شده و در حال نزدیک شدن به وضعیت مواجهه و تقابل است که نشانه آن را می‌توان در اعلام و پیشبرد ابتکارهای رقیب و طرد و نقد آشکار ابتکار چین مشاهده کرد.

۴- تحلیل فرضیه: واکنش های سه دولت امریکا در برابر ابتکار چین

۴-۱- دولت اوپاما: واکنش در چارچوب همکاری

نخستین واکنش های ایالات متحده در برابر ابتکار کمربند و راه چین، با مخالفت با ایده ایجاد بانک سرمایه گذاری زیرساخت آسیا (AIIB) نمایان شد. موضع مخالف کاخ سفید با تاسیس این بانک، در حالی صورت گرفت که کشورهای اروپایی برای پیوستن به عنوان اعضای موسس این بانک با هم مسابقه گذاشتند و این امر سبب شد تحلیل گران ادعا کنند که ایالات متحده در این زمینه منزوی شده است (Ashbee, 2023: 41). در عین حال در سپتامبر ۲۰۱۵، کاخ سفید اعلام کرد که ایالات متحده از کمک های رو به رشد چین در تامین مالی توسعه و زیرساخت ها در آسیا و فراتر از آن استقبال می‌کند (Wuthnow, 2018).

مشخص است که در این زمان دولت ایالات متحده به طور کلی مواضعی متناقض در برابر ابتکار زیرساختی چین اتخاذ کرده است. احتمالاً یکی از دلایل مهم این امر این بود که در واشنگتن درباره ابعاد و اهمیت ابتکار چینی، اطلاع چندانی وجود

نداشت. «زمانی که چین ابتکار احیای جاده ابریشم را اعلام کرد، بیشتر تحلیل‌گران اعتقاد داشتند که این طرح منافع آمریکا را به خطر نیانداخته است. البته باید توجه داشت که در این زمان، هنوز چشم اندازی از گستره ابتکار و پیامدهای بعدی آن به دست نیامده بود. ایالات متحده همکاری با چین را برای مقابله با تهدید هسته‌ای کره شمالی، مذاکره برای توافق هسته‌ای با ایران و یکپارچه‌سازی جهان زیر توافق‌نامه‌های آب و هوایی پاریس به عنوان اهدافی مثبت و واقعی می‌دید. بنابراین رابطه دوجانبه ایالات متحده و چین بر محور همکاری در این موضوعات بین‌المللی استوار بود و از این رو دولت آمریکا رویکرد دست باز^۱ را در برخورد با ابتکار چین دنبال کرد که مبتنی بر آزاد گذاشتن سطوح پایین تر تصمیم‌گیری برای طرح ایده‌های خود در برخورد با این پدیده بود» (Lew et al, 2021:82).

بدین ترتیب بود که دولت اوپاما رسماً درباره ابتکار چینی اظهار نظر نکرد، و سیاست خود را بر تلاش برای اتمام مذاکرات پیمان مشارکت دو سوی اقیانوس اطلس استوار کرد. تصور دولت این بود که این توافق می‌تواند یک بلوک تجاری را که ۴۰ درصد از تولید جهان را نمایندگی می‌کرد، ایجاد کند. در این شرایط ایالات متحده می‌توانست به عنوان اقتصاد رقابتی‌تر آسیا بر چین فشار بیاورد تا استانداردهای خود را بهبود بخشد (Lew et al, 2021:83).

دولت اوپاما همچنین تعهدات کوچکتری را برای اتصال و سرمایه‌گذاری در منطقه هند-اقیانوس آرام انجام داد و طرح موسوم به شراکت عمومی-خصوصی برای برق‌رسانی به آفریقا^۲ را آغاز کرد. همچنین، ایجاد یک برنامه تدبیر و تهیه جهانی در مرکز توسعه و تجارت آمریکا (USTDA) را دنبال کرد که هدف آن ارایه آموزش‌های مناسب به کشورهای در حال توسعه برای روش‌های شفاف‌تر و بهتر برای تعیین ارزش منصفانه برای خریدها و راهنمایی در انتخاب زیرساخت‌های هوشمندانه‌تر و پایدار بود. در نتیجه می‌توان گفت دولت اوپاما به جای مانع شدن از تلاش‌های چین برای پر کردن کمبودهای سرمایه‌گذاری زیرساختی قابل توجه در آسیا، بر اهمیت اطمینان از استانداردهای مالی و حکمرانی خوب در زمینه اجرای طرح‌های مورد نظر ابتکار کمربند و راه و بانک سرمایه‌گذاری زیرساخت آسیا، تاکید کرد. در این راستا، ایالات متحده تلاش کرد قواعد و استانداردهای مورد نظر خود در طرح‌های توسعه زیرساختی را مبتنی بر رویه‌های نظم لیبرال مد نظر خود ترویج کند. همان گونه که اوپاما خاطرنشان کرد: «اگر ما قوانین را ننویسیم، چین آنها را خواهد نوشت» (Wall Street Journal, April 27, 2015).

علاوه بر این، در آن زمان، توجه استراتژیک دولت اوپاما بر انعقاد پیمان شراکت ترانس پاسیفیک (TPP) متمرکز بود. رئیس‌جمهور استدلال می‌کرد که این پیمان نه تنها استانداردهای ایالات متحده را برای تجارت آسیا-اقیانوسیه تعیین می‌کند، بلکه باعث تسهیل رشد اقتصادی در میان شرکت‌کنندگان می‌شود. بنابراین این پیمان، نقش مهمی در توانمندسازی ایالات متحده و متحدانش خواهد داشت و از این نظر این ائتلاف و نه چین، قادر خواهند بود آینده منطقه را شکل دهند. این گونه بود که ابتکار کمربند و راه چین و پیامدهای آن نادیده گرفته شد.

بنابراین مشخص است که در این زمان، دولت اوپاما، همچنان برداشت مبتنی بر همکاری را با دولت چین، پیش می‌برد و درباره هدف نیاز به توسعه زیرساخت‌ها در نقاط مختلف جهان و جهت‌گیری ابتکار چین در این زمینه رویکردی منفی اتخاذ نکرد. با این حال آمریکا درباره شیوه تحقق هدف مذکور، با چین اختلاف نظر داشت و ضمن ترویج ایده‌های خود در این زمینه، تلاش کرد همکاری در دیگر عرصه‌ها را با چین ادامه دهد و به روش‌هایی غیرمستقیم، برتری ایالات متحده در این زمینه را حفظ نماید.

۴-۲- دولت ترامپ: واکنش در چارچوب رقابت

سیاست دولت دونالد ترامپ نسبت به چین در بیشتر سال ۲۰۱۷ نامشخص و نامطمئن به نظر می‌رسید. در این زمینه، یک هیئت آمریکایی به اولین مجمع کمربند و راه اعزام شد که در اواسط می ۲۰۱۷ در پکن تشکیل شده بود. متیو پاتینگر، مقام

¹hands-off approach

²Power Africa public-private partnership to electrify Africa

ارشد کاخ سفید برای آسیا که این هیأت را رهبری می‌کرد، اعلام کرد که شرکت‌های آمریکایی «آماده هستند در پروژه‌های کمربند و راه مشارکت کنند و این شرکت‌ها چیزهای زیادی برای عرضه دارند». وی در این ارتباط به کارنامه طولانی و موفق شرکت‌های آمریکایی در سطح جهان در توسعه زیرساخت‌ها اشاره کرد (Gan and Delaney, 2019).

با این حال، از نیمه دوم سال ۲۰۱۷، دولت ترامپ چرخشی اساسی در رویکرد به چین از خود نشان داد و همین موضوع بر موضع‌گیری آن نسبت به ابتکار زیرساختی چین نیز به شدت تاثیر گذاشت. بر این اساس می‌توان گفت حرکت ایالات متحده علیه ابتکار کمربند و راه، بخشی از چرخش کلی در رویکرد آمریکا به سوی رقابت استراتژیک با چین بود که در نیمه دوم سال ۲۰۱۷ ظهور کرد. در این زمینه، ابتکار چینی دیگر به عنوان یک کالای عمومی شناخته نمی‌شد که می‌تواند توسعه منطقه‌ای را تقویت کند، بلکه ابزاری در دست دولت چین و در راستای تلاش‌های آن برای تعقیب یک راهبرد مرکانتیلیستی اقتصادی ترسیم شد.

از نظر آمریکا، گنجاندن ابتکار احیای راه ابریشم در قانون اساسی چین و وارد کردن آن در میراث و اندیشه شی جین پینگ نشان می‌داد که این ابتکار در واقع ابزاری در اختیار احیای قدرت ملی چین است. در اکتبر ۲۰۱۷، وزیر دفاع آمریکا در جلسه کمیته سنا گفت: «در شرایط جهانی شده امروز، کمربندها و جاده‌های زیادی وجود دارد. . . . و هیچ ملتی نباید خود را در موقعیتی قرار دهد که «یک کمربند، یک جاده» را دیکته کند.» رکس تیلرسون، وزیر امور خارجه آمریکا نیز در ادعایی که بعداً به یکی از ویژگی‌های اصلی بیانیه‌های سیاست ایالات متحده درباره ابتکار تبدیل شد خاطرنشان کرد که «ابتکار مزبور نتوانسته است به اشتغال محلی کمک کند و کشورهای فقیرتر را با بدهی‌های سنگین روبرو کرده است». فرماندهی آمریکا در اقیانوس آرام نیز با این تغییر رویکرد همراه شد و اعلام کرد که «ابتکار کمربند و راه، یک فعالیت هماهنگ و استراتژیک از طرف چین برای به دست آوردن جایگاه در منطقه و گرفتن جای ایالات متحده و متحدان و شرکای ماست» (Ashbee, 2023: 43).

به طور کلی می‌توان گفت منفی‌تر شدن موضع‌گیری ایالات متحده نسبت به ابتکار زیرساختی چین در افزایش سوءظن‌ها نسبت به برآمدن قدرت چین در واشنگتن ریشه داشت. در عین حال در این رویکرد جدید، خود ابتکار نیز جزئی از راهبرد کلان چین برای کنار زدن قدرت ایالات متحده تفسیر گردید. «در نظر گرفتن ابتکار کمربند و راه به عنوان بخشی از استراتژی بزرگ چین سبب شده است که ایالات متحده آن را در امتداد «تهدید رو به رشد» چین ادراک کند» (Blumenthal, 2018: 5).

در صورتی که در زمینه رویکرد ایالات متحده به چین در دولت‌های قبلی این کشور از زمان ریچارد نیکسون تا دولت ترامپ مقایسه‌ای صورت گیرد، مشخص می‌شود که بزرگترین تغییر در دولت ترامپ این بوده است که چین در این دولت به عنوان «چالش اصلی استراتژیک» برای امنیت ملی آمریکا معرفی شده و از این نظر از روسیه پیشی گرفته است. در همین راستا بود که راهبرد واشنگتن در قبال چین که بر پایه «مشارکت و حفاظت»^۱ برای چند دهه ادامه داشت، به راهبردی رقابتی تبدیل شد. انتشار نخستین راهبرد امنیت ملی (NSS) دولت ترامپ در دسامبر ۲۰۱۷ این تغییر را برجسته کرد (The White House, 2017).

در این گزارش بیش از ۳۰ بار به چین اشاره شد. این گزارش تا حد زیادی بر محور مقابله با «تهدید چین» استوار بود. به گفته توماس فینگار در چند دهه گذشته، چین به عنوان کشوری معمولی توسط سیاستمداران آمریکایی در نظر گرفته می‌شد که ممکن است حتی در بین ۱۰ اولویت اصلی نگرانی‌های امنیت ملی قرار نگرفته باشد، در حالی که اکنون، مقابله با «چالش چین» جایگاهی مرکزی در دستور کار سیاست امنیت ملی آمریکا پیدا کرده است (Fingar, 2019: 15). باید توجه داشت که ادراک آمریکا از «تهدید چین» چند وجهی است و بر حوزه‌های اقتصاد، فناوری، امنیت، دیپلماسی، ایدئولوژی و غیره، متمرکز شده است. این حوزه‌ها با یکدیگر پیوند دارند و یکدیگر را تحت تأثیر قرار می‌دهند (Cardenal et al., 2017).

¹engagement and hedging

مقام‌های دولت اوباما به ندرت به صورت عمومی در مورد ابتکار احیای جاده ابریشم چین سخن می‌گفتند. با این حال به موازات پیشرفت ابعاد این طرح در سال‌های اخیر، ایالات متحده به این نتیجه رسید که این ابتکار به تدریج به یکی از ستون‌های مهم استراتژی توسعه ملی و سیاست خارجی چین تبدیل شده است. در همین راستا بود که خود ابتکار به یکی از نگرانی‌های آمریکا درباره پدیده «افزایش تهدید چین» تبدیل گردید. این گونه بود که دولت ترامپ رویکردی به شدت منفی درباره ابتکار چین اتخاذ کرد. ترامپ یک‌بار پشت درهای بسته گفت که این ابتکار توانایی تخریب تجارت سراسر جهان را دارا است (Karni, 2018).

مایک پمپئو، وزیر خارجه وقت آمریکا نیز رویکردی به شدت منفی درباره ابتکار ابراز کرد. او نه تنها ابتکار چین را در چندین مناسبت مورد انتقاد قرار داد، بلکه فشار زیادی به پاکستان، پاناما، اسرائیل و کشورهای دیگر وارد کرد تا نسبت به سرمایه‌گذاری‌های چین هوشیار باشند و همکاری اقتصادی خود با چین را کاهش دهند (Pompeo, 2019).

در مارس ۲۰۱۸، کمیته اطلاعاتی خدمات نیروهای مسلح مجلس سنای ایالات متحده یک جلسه «ارزیابی تهدیدات جهانی» برگزار کرد. در حین این جلسه، دن کوئیست، مدیر موسسه اطلاعات ملی، ادعا کرد که چین از طریق ابتکار کمربند و راه، مزایای ژئوپلیتیکی خود را در سراسر جهان تقویت کرده و این امر تهدیدی جدی برای نفوذ جهانی ایالات متحده است (Coats, 2018: 13).

در پایان سال ۲۰۱۷، موضع دولت ترامپ آغاز یک مسیر مشخص بود، اگرچه نگرانی‌ها در مورد ابتکار چین، عموماً در چارچوب یک نقد گسترده‌تر از جاه‌طلبی‌های چین جای می‌گرفت. در این شرایط، زمانی که خود ابتکار مد نظر بود از آن به عنوان یک پروژه چینی برای ایجاد یک معماری جدید اقتصادی جهانی، در کنار بانک توسعه زیرساخت آسیا یاد می‌شد که در خدمت اهداف ژئواستراتژیک چین در دریای چین جنوبی و شرقی قرار دارد. همراستا با این رویکرد، دستکم در درون اتاق‌های فکر واشنگتن، درک فزاینده‌ای وجود داشت که ابتکار چینی به فراتر از اقیانوس هند و اقیانوس آرام، به عنوان مثال، خاورمیانه گسترش خواهد یافت (Chaziza, 2021). در مجموع، همانطور که استراتژی امنیت ملی در دسامبر ۲۰۱۷ بیان کرد، «سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی و استراتژی‌های تجاری چین در خدمت آمل ژئوپلیتیک آن کشور قرار دارد» (White House, 2017: 46).

در همین زمان، نقدی جامع‌تر در محافل فکری و علمی آمریکا نسبت به ابتکار احیای جاده ابریشم چین شکل گرفت. در همین راستا، ابتکار کمربند و راه با سایر پروژه‌های زیرساختی غول پیکر به عنوان مثال راه آهن برلین به بغداد که در خدمت آمل امپراتوری آلمان بود و توسعه و گسترش تجارت در اواخر نوزدهم و اوایل قرن بیستم در دنبال می‌کرد، مشابه دانسته شد (دوشی، ۱۴۰۲: ۳۴۵). از این منظر، چنین تلقی شد که ضرب المثل قدیمی که «تجارت از پرچم پیروی می‌کند» معکوس شده است تا پرچم چین به دنبال الگوهای تجارت حرکت کند (Patey, 2021: 54). بر این اساس این ایده مد نظر قرار گرفت که چین از طریق ابتکار مذکور، به اهرم نفوذی در روابط با دیگر کشورها دست پیدا خواهد کرد. برای مثال بنیاد هریتیج که پیوند نزدیکی با دولت جمهوری خواه ترامپ دارد، از این ایده حمایت کرد (Rolland, 2017: 94).

ترامپ در اوایل اکتبر ۲۰۱۸، قانون استفاده بهتر از سرمایه‌گذاری‌های منجر به توسعه^۱ (BUILD Act) را امضا کرد. این قانون مقدمات ایجاد یک آژانس جدید در آمریکا برای ارائه کمک‌های توسعه را فراهم کرد که شرکت تأمین مالی توسعه بین‌المللی ایالات متحده^۲ (IDFC) نام گرفت. اگرچه هیچ اشاره مستقیمی به چین در قانون مذکور وجود نداشت، مفسران در مورد هدف کلی آن تردید کمی داشتند. مقرر شد این شرکت مسئول اعطای وام به سرمایه‌گذاری‌های تجاری به عنوان مثال، در توسعه انرژی، بنادر و دیگر پروژه‌های زیربنایی در کشورهای کم‌درآمد باشد. این موسسه با بودجه ۶۰ میلیارد دلاری، کار بسیج و تسهیل مشارکت سرمایه بخش خصوصی و مهارت‌های توسعه اقتصادی کشورهای در حال توسعه را دنبال خواهد کرد. علاوه بر این، تعهدی برای رسیدگی به چالش‌ها در همکاری با متحدان ایالات متحده، از جمله کانادا، ژاپن، انگلستان و

¹Better Utilization of Investments Leading to Development Act of 2018

²US International Development Finance Corporation (IDFC)

هلند مطرح گردید. تا سپتامبر ۲۰۲۰، شرکت مذکور در بیش از ۲۰۰ پروژه در هند و اقیانوس آرام مشغول بود و تعهداتی به مبلغ ۵.۴ میلیارد دلار را بر عهده گرفته بود (Parpiani, 2021: 8). باید توجه داشت که ظرفیت سرمایه گذاری این موسسه نسبت به نهاد قبلی در دولت امریکا، بیش از دو برابر افزایش یافته است.

ابتکار شکوفایی آفریقا^۱ اقدام دیگر دولت ترامپ در مقابله با کمربند و راه چین بود که در اواخر سال ۲۰۱۸ اعلام شد اما راه اندازی رسمی آن در اواسط سال ۲۰۱۹ در موزامبیک صورت پذیرفت. اهداف ابتکار ترویج توسعه از طریق «پیشبرد روابط تجاری ایالات متحده با کشورهای سراسر منطقه به نفع ایالات متحده و آفریقا» اعلام شده است. در واقع، دوبرابر کردن تجارت آمریکا و آفریقا و تقویت امنیت از اهداف عمده این ابتکار بوده است. جان بولتون، که بین آوریل ۲۰۱۸ تا سپتامبر ۲۰۱۹ به عنوان مشاور امنیت ملی دولت ترامپ کار کرده است، ابتکار شکوفایی آفریقا را به عنوان راهبرد ایالات متحده در پاسخ به ابتکار کمربند و راه و دیگر ابتکارهای تجاری و جاه طلبی های نظامی چین توصیف کرد (White House, 2018).

قانون بیلد اکت و شرکتی که بر مبنای آن به وجود آمد، قرار بود حول محور بسیج سرمایه بخش خصوصی و نه استفاده گسترده از منابع بخش دولتی به اجرا درآید. این رویکرد تا اندازه های در اصول تثبیت شده زیربنای کمک های توسعه در کشورهای توسعه یافته نشأت می گیرد که در ایمان راسخ به نیروهای بازار ریشه دارد. بنابراین یکی از اهداف ضمنی این ابتکارها فراتر از رقابت با ابتکار چینی برای تامین مالی جایگزین این بوده است که کشورهای دریافت کننده را از مدل رشد تحت هدایت دولت دور کند و در عوض الگوی رشد مبتنی بر بازار را ترویج نماید.

شبکه نقطه آبی^۲ (BDN) یک ابتکار سیاستی دیگر بود که در دوره دولت دونالد ترامپ و با رهبری ایالات متحده و همکاری با استرالیا و ژاپن در نقطه مقابل ابتکار زیرساختی چین راه اندازی شد. این امر نشان می داد که دولت ترامپ در مقابله با چین، اقدامات چندجانبه را نیز مد نظر قرار داده است. البته این ابتکار مانند قانون بهترین بهره‌وری از سرمایه گذاری‌ها برای توسعه (BUILD Act) در سال ۲۰۱۸، به طور مستقیم و آشکار در مخالفت با طرح راه ابریشم چین قالب بندی نشد. هدف اعلام شده آن این چنین معرفی شد: «ترویج سرمایه گذاری زیرساخت با کیفیت که باز و جامع، شفاف، از نظر اقتصادی و مالی قابل تحمل، و از نظر زیست محیطی و اجتماعی پایدار و هماهنگ با استانداردها، قوانین و مقررات بین‌المللی باشد». با این حال تردیدی وجود نداشت که این ابتکار نیز در تقابل با چین مد نظر قرار گرفته است. کلمه «کیفیت»، یک اصطلاح اساسی بود که در این سال‌ها به صورت گسترده و به عنوان روشی برای مقایسه پروژه‌های زیرساختی آغاز شده توسط ژاپن یا کشورهای غربی با آنچه که تحت حمایت طرح راه ابریشم چین آغاز شده بود، به کار می رفت (Ashbee, 2023: 77).

در واقع شرکت‌های غربی و ژاپنی از سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی در کشورهای در حال توسعه دوری می‌کردند زیرا این گونه پروژه‌ها را دچار مخاطره و عدم اطمینان می‌دیدند. پروژه راه ابریشم چین که نسبت به این مخاطرات پذیرا تر بود، وارد عمل شده بود تا این شکاف را پر کند. هدف شبکه نقطه آبی این بود که این ریسک‌ها و عدم اطمینان‌ها را کاهش دهد تا بتواند با انجام ارزیابی‌های مستقل از نظر کیفیت، با ابتکار چینی رقابت کند.

دولت ترامپ همچنین به تقویت بانک صادرات و واردات (U.S. EXIM) برای رقابت بهتر با چین همت گماشت. در سال ۲۰۱۹، چین اعتبارهای صادراتی به ارزش بیش از شش برابر ارائه شده توسط ایالات متحده فراهم کرد، و در طی پنج سال پیش از این تاریخ نیز ارزش اعتبارهای صادراتی رسمی چین تا ۹۰٪ کل اعتبارهایی که کشورهای گروه هفت ارائه کرده بودند، بالغ شد. بسیاری از این تأمین‌های مالی نیز به کشورهای شریک در ابتکار ارائه شد. کنگره امریکا با درک نیاز به ارائه جایگزین‌های لازم برای ابتکار کمربند و راه، در سال ۲۰۱۹ مجوز هفت ساله ای برای بانک صادرات و واردات امریکا تصویب کرد که به آن اختیار می داد وام‌های با نرخ‌های پایین‌تر و شرایط انعطاف‌پذیرتر برای رقابت با وام‌های چین در بخش‌های

^۱Prosper Africa

^۲Blue Dot Net

فناوری‌های بالا، از جمله 5G و انرژی تجدیدپذیر را ارائه کند. کنگره همچنین به بانک اجازه داد حدود ۲۰٪ از اختیار اعطای تأمین مالی‌اش، را که بالغ بر ۲۷ میلیارد دلار می‌شود را به این برنامه اختصاص دهد (Lew et al, 2021: 85).

برای جلوگیری از نفوذ شرکت‌های فناوری چینی در زیرساخت‌های حیاتی کشورهای شریک در ابتکار، دولت ترامپ فشار آورد تا کشورها از استفاده از تجهیزات چینی در زیرساخت 5G خود خودداری کنند. در سال ۲۰۲۰، پمپئو، وزیر خارجه امریکا اجرای ابتکار شبکه پاک را مطرح کرد که هدف آن ترویج حفظ حریم خصوصی و امنیت اطلاعات در شبکه‌های 5G اعلام گردید. بیش از سی ناقل اطلاعات در سراسر جهان به این شبکه پیوستند و تعهد دادند که از تجهیزات چینی در زیرساخت 5G خود استفاده نخواهند کرد (Lew et al, 2021: 86).

همان گونه که نشان داده شد در اوایل زمامداری دولت ترامپ هنوز رویکرد دولت، به ابتکار کمربند و راه چین منفی نبود اما پس از انتشار راهبرد امنیت ملی در نیمه دوم سال ۲۰۱۷ و معرفی چین به عنوان رقیب راهبردی امریکا، ابتدا مواضع رسمی امریکا در قبال ابتکار کمربند و راه منفی شد و بعد نیز دولت تلاش کرد راهکارهایی جایگزین را در رقابت با ابتکار زیرساختی چین، در ابعاد مختلف ارائه کند. بدین ترتیب مشخص می‌شود که از نظر محافل فکری و سیاسی امریکا، دیگر امکان همکاری با چین نه در حوزه اهداف و نه در زمینه روش‌های کمک به توسعه زیرساخت‌های بین‌المللی وجود نداشت. همچنین از آنجا که ابتکار کمربند و راه ابزاری در خدمت خیزش قدرت چین تلقی گردید، رقابت با این کشور در ارائه راه کارهای جایگزین و تلاش برای بی اعتبار کردن پروژه‌های ذیل ابتکار کمربند و راه، به بخشی محوری در مواضع اعلامی و برنامه‌های عملی ایالات متحده تبدیل شد.

۴-۳- دولت بایدن: حرکت از رقابت به سمت مواجهه

دیوید دلار، پژوهشگر موسسه بروکینگز در ماه‌های نخست روی کارآمدن دولت بایدن خاطر نشان کرد که این دولت، به طور عمده رویکرد ترامپ در برابر چین را ادامه داده است. به گفته وی، روابط چین و آمریکا در حال تحولی عظیم است که با «رقابت قدرت‌های بزرگ» مشخص می‌شود و ابتکار کمربند و راه چین، جایگاهی مهم در رقابت راهبردی میان این دو قدرت در آینده قابل پیش‌بینی خواهد داشت (Dollar, 2021).

از ژانویه ۲۰۲۱ به بعد، دولت جدید بایدن سعی کرد از رویه‌های دولت ترامپ فاصله بگیرد. با این حال، این دولت نیز به سرعت تأکید کرد که به رقابت با چین متعهد است اما این کار را بر مبنای یک بلوک ائتلافی گسترده‌تر و پایدارتر پیش خواهد برد. در واقع، در برخی از مواقع، به نظر می‌رسید این دولت، موضع محکم‌تری در برابر چین دارد. در همین راستا ابتکار شبکه نقطه آبی طور کلی بازتنظیم شد. پس از کمی ابهام درباره اندیشه‌های دولت جدید، در اوایل ژوئن ۲۰۲۱، شبکه با حضور اعضای برجسته‌ای از سرمایه‌داران، توسعه‌دهندگان زیرساخت، شرکت‌های ساختمانی و نمایندگان سازمان‌های مدنی دوباره راه‌اندازی شد. در اقدامی که مشخص بود جنبه چندجانبه ابتکار تقویت شده است، اعلام شد این شبکه از این به بعد زیر نظارت سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) فعالیت خواهد کرد. این ابتکار یک گروه مشاوره اجرایی را تشکیل داد که ۱۵۰ نفر از رهبران تجاری و اعضای سازمان‌های مدنی را جذب کرد (OECD, 2021: 5).

با این حال یکی از مهمترین اقدامات دولت بایدن که در همکاری با متحدان این کشور در مقابله با ابتکار کمربند و راه چین اجرایی شد، ابتکار زیرساختی موسوم به ساخت جهانی بهتر^۱ است. این ابتکار در نشست سران گروه هفت در ژوئن ۲۰۲۱ اعلام شد. رهبران شرکت کننده خواهان احیای پیوندهایی شدند که در دوره ترامپ آسیب دیده بود. در این حال، موضع مستقیم‌تری نیز در تقابل با ابتکار کمربند و راه چین اعلام شد. در چارچوب این ابتکار، زیرساخت نیز بر مبنای گسترده‌تری درک شد. در حالی که تأمین مالی برای پروژه‌های زیرساختی از «راه‌آهن تا نیروگاه‌های بادی» مد نظر قرار داشت، تأکید خاصی بر حوزه‌هایی انجام شد که فراتر از مصادیق سنتی زیرساخت می‌رفت یعنی اقلیم، سلامت، فناوری دیجیتال، برابری و تعادل

¹Build Back Better World [B3W]

جنسیتی (Bartlett, 2021). در این حال اعلام شد که این طرح، صدها میلیارد دلار سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های کشورهای کم درآمد و متوسط را به صورت تجمعی در سال‌های آینده به راه خواهد انداخت (Bermingham and Delaney, 2021).

ایالات متحده در این طرح مشارکت بانکهای توسعه چندجانبه و سایر نهادهای توسعه مالی را برای سرمایه‌گذاری تا میزان ۴۰ تریلیون دلار تا سال ۲۰۳۵ پیش بینی کرده است تا افزون بر حمایت توسعه ای رسمی توسط نهادهای داخلی خود، با مشارکت های بین المللی، امکان جذب سرمایه برای سرمایه گذاری تقریبی ۳۳ تریلیون دلاری مورد نیاز این طرح زیرساختی در کشورهای هدف را تسهیل کند. در این طرح علاوه بر نهادهای مالی فدرال امریکا، بسیاری از نهادهای سازمان ملل متحد نیز به عنوان شریک و نهاد مشورتی در زمینه های تخصصی مربوط حضور دارند (دهشیار و پوریافر، ۱۴۰۲: ۳۱).

چالش ایجاد شده توسط ابتکار کمربند و راه چین نه تنها باعث تلاش برای توسعه طرح هایی زیرساختی به مقیاسی گسترده در مقابله با پکن شد، بلکه تقاضاهایی را در داخل کشور امریکا برای پروژه های زیرساختی به همراه داشت. در همین راستا دولت بایدن طرح مشاغل آمریکا را مطرح کرد که در نخستین مرحله خود، صرف هزینه هایی بالغ بر ۲.۶ تریلیون دلار را در نظر داشت. فرسودگی بسیاری از زیرساخت های فیزیکی ایالات متحده به راحتی برای بازدیدکنندگان عادی به ویژه برای کسانی که زندگی شان توسط فرسایش تاسیسات شهری آسیب دیده، قابل مشاهده است. ایالات متحده ممکن است یک قدرت هژمون باشد اما از نظر زیرساخت، وضعیت آن را می توان با بسیاری از کشورهای کوچک تر و کمتر مرفه امریکای لاتین مقایسه کرد (OECD, 2016: 89).

برآوردها نشان می دهند که در دهه هایی که پس از ساخت بزرگراه های میان شهری در دهه ۱۹۵۰ میلادی طی شد، ایالات متحده کمتر از ۱ درصد از تولید ناخالص داخلی خود را به توسعه زیرساخت های داخلی اختصاص داده است. گفته شده است که ارائه ناکافی زیرساخت، به رشد کم بهره وری ایالات متحده منجر شده است (Sprague, 2017: 3).

در پس زمینه چنین شرایطی بود که دولت بایدن، طرح مشاغل آمریکا را ارائه کرد که متکی به ۲.۲ تریلیون دلار افزایش هزینه های دولت برای بیش از ده سال بود و ۴۰۰ میلیارد دلار اعتبار مالیاتی را به همراه داشت. مقیاس طرح مشاغل آمریکا بسیار فراتر از مقیاس برنامه مشاغل آمریکا بود که در چارچوب سیاست دولت روزولت موسوم به نیو دیل در دهه ۱۹۳۰ به اجرا درآمد (با تعدیل ارزش دلار، هزینه این طرح به ۳۲۴ میلیارد دلار بر مبنای ارزش دلار امروز می رسد). این پیشنهادها شامل یک بودجه ۱۱۵ میلیارد دلاری برای پل ها، بزرگراه ها، جاده ها و خیابان های اصلی بود که نیاز حیاتی به تعمیر داشتند. همچنین قرار شد ترویج وسایل نقلیه الکتریکی نیز مد نظر قرار گیرد (Nilsen and Ward, 2021: 18).

نکته جالب توجه در این باره این است که دولت بایدن برای جلب حمایت از این طرح زیرساختی داخلی امریکا، به تقابل این کشور با چین در زمینه زیرساخت متوسل شد تا بتواند حزب رقیب جمهوری خواه را به پشتیبانی از آن در کنگره ترغیب کند. با این وجود، علیرغم این باور در میان دموکرات های ارشد که یک ائتلاف دو حزبی می تواند حول طرح مشاغل آمریکا ایجاد شود، چنین چیزی در عمل محقق نشد و مخالفت ها با طرح سبب شد پس از کشمکش های طولانی در کنگره، برخی از پیشنهادات این طرح در یک لایحه زیرساخت دو حزبی گنجانده شود و در اواسط نوامبر ۲۰۲۱ به قانون تبدیل گردد. با این حال، بهای تضمین حمایت دو حزبی از این طرح، کاهش شدید سطح هزینه های پیش بینی شده به ۵۵۰ میلیارد دلار بود (Ashbee, 2023: 132).

آخرین نمونه از تلاش دولت بایدن در تقابل با ابتکار کمربند و راه را می توان در اعلام محور اقتصادی هند-خاورمیانه-اروپا^۱ (IMEC) در اجلاس گروه ۲۰ در سپتامبر ۲۰۲۳ مشاهده کرد. رئیس جمهور جو بایدن در این نشست اعلام کرد که هدف از راه اندازی این محور اقتصادی، مقابله با پیشروی های چین از طریق ابتکار کمربند و راه با اتصال هند، خلیج فارس و اروپا به یکدیگر است. در گزارشی که شورای روابط خارجی امریکا درباره این طرح منتشر کرد آمده است که اعلام ابتکار

¹India-Middle East-Europe Economic Corridor (IMEC)

جدید نشان می دهد که ایالات متحده همچنان نگران پیشرفت دستاوردهای چین از طریق ابتکار کمربند و راه است. با این حال این گزارش تأکید می کند که ابهام های زیادی در برابر اجرای این ابتکار اتصال وجود دارد و «پرسش هایی اساسی در مورد تامین مالی، زمان بندی و پایداری این ابتکار مطرح است». در این گزارش همچنین مجموعه ابتکارهای غرب در برابر ابتکار کمربند و راه چین، و از جمله ابتکار ساخت جهانی بهتر در حوزه عملی «ناکافی» توصیف شده است (Council on foreign Relations, September 2023).

همان طور که ملاحظه شد دولت بایدن راهبرد رقابت با چین را که از دولت ترامپ آغاز شده بود، ادامه داد و در راهبرد امنیت ملی خود، از یک دهه تعیین کننده در زمینه رقابت با چین سخن گفت. همین رویکرد در برخورد با ابتکار کمربند و راه چین دنبال گردید. بدین ترتیب در دولت بایدن حوزه های رقابت با چین هم در گستره های جغرافیایی بزرگتر دنبال شد و هم تلاش شد متحدان آمریکا نیز در این رقابت وارد گردند. همچنین دولت بایدن تلاش کرد تعریف موسّع تری از زیرساخت را که شامل زیرساخت های نرم می شود را مد نظر قرار دهد و بر مبنای آن رقابت و صف آرایی در برابر چین را به این حوزه های جدید نیز بکشد. حتی این دولت، بر مبنای منطق رقابت با چین، طرحی بی سابقه برای تقویت زیرساخت های داخلی ایالات متحده ارائه و تلاش کرد موافقت حزب رقیب جمهوری خواه را برای تصویب این طرح در کنگره جلب نماید. همه این موارد، نشان دهنده روند گسترش یابنده رقابت ایالات متحده با چین بر سر توسعه طیف بسیار گسترده و موسّعی از زیرساخت هاست که همراستا با آن نوعی بلوک بندی در برابر رقیب نیز مشاهده می شود.

۵- نتیجه

امروز نشانه های بسیاری از تشدید تقابل در روابط میان ایالات متحده و چین مشاهده می شود که می توان ماهیت آن را از منظر مفهوم رقابت قدرت های بزرگ» درک کرد. مقاله حاضر تلاش کرد چرایی تقابلی تر شدن واکنش ایالات متحده در برابر ابتکار زیرساختی کمربند و راه چین را بررسی کند و مجموعه اقدامات متقابل واشنگتن در برابر ابتکار رقیب چینی را در سال های ۲۰۱۳ تا ۲۰۲۳ مورد ارزیابی قرار دهد. همان گونه که مقاله نشان داد ایالات متحده با تصویری که از تهدید رو به رشد چین در اسناد امنیت ملی خود ارائه کرد، ابتکار زیرساختی چین را ابزاری برای پیشبرد انگیزه های تجدیدنظر طلبانه چین در نظم بین المللی تفسیر نمود. بدین ترتیب می توان گفت حوزه توسعه زیرساخت در ابعاد سخت و نرم آن امروز به عرصه ای برای رقابت این دو قدرت بزرگ تبدیل شده است و به طور مشخص می توان گفت مواضع و اقدامات تقابلی ایالات متحده در برابر ابتکار زیرساختی چین، در آینده قابل پیش بینی ادامه پیدا خواهد کرد.

امروز ماهیت رابطه ایالات متحده و چین از همکاری به سمت رقابت سوق پیدا کرده است و این امر بدین معناست که اختلاف های دو طرف در زمینه بسیاری از اهداف بین المللی و روش های دستیابی به آنها تشدید گردیده است. همین موضوع به وضوح در تلاش های دو طرف در زمینه توسعه انواع زیرساخت ها در نقاط مختلف جهان قابل مشاهده است. صف آرایی آمریکا و متحدان آن در برابر ابتکار کمربند و راه چین و تلاش برای از اعتبار انداختن اقدامات رقیب در این زمینه، به معنای تشدید رقابت میان آمریکا و چین است و این امر می تواند ماهیت روابط دو طرف را از رقابت به مواجهه و تضاد بکشد اگرچه هنوز نمی توان در این باره اظهار نظر قطعی کرد.

منابع

- دهشیار، حسین و مهدی پور باقر (۱۴۰۲) «رقابت راهبردی آمریکا و چین در طرح زیرساختی ساخت جهانی بهتر و کمربند-راه»، فصلنامه پژوهشهای روابط بین الملل، دوره سیزدهم، شماره اول، شماره پیاپی چهل و هشت، بهار. صص ۷-۵۰.
- دوشی، راش (۱۴۰۲) بازی طولانی: استراتژی کلان چین برای جایگزینی نظم آمریکایی، ترجمه مهدی انصاری، تهران: موسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین المللی ابرار معاصر تهران.

- Ashbee, E. (2023). *Countering China, US Responses to the Belt and Road Initiative*, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Ashford, E. (2021). "The Great Power Competition Recipe for Disaster", *Foreign Policy*, April 1. <https://foreignpolicy.com/2021/04/01/china-usa-great-power-competition-recipe-for-disaster>.
- Bartlett, D. (2021). "What the G-7 Summit Means for the Belt and Road Initiative", *The Diplomat*, June 15.
- Bermingham, F., & Delaney, R. (2021). "77 Leaders Turn Attention to China with the Back Bette", *South China Morning Post*, June 12.
- Blumenthal, D. (2018). "The China challenge, part I: The Senate's testimony", *Foreign Senate*, https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/072418_Blumenthal_Testimony.pdf.
- Blanchard, J-M. (2021). "The Belt and Road Initiative: A New Silk Road?", *Vestnik RUDN. International Relations*, 21(2), 288—303. DOI: 10.22363/2313-0660-2021-21-2-288-303.
- Cardenal, J., et al. (2017). "The Belt and Road Initiative: A New Silk Road?", *for Democracy*, December 2017. <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2017/12/Sharp-Power-Rising-Authoritarian-Influence-Full-Report.pdf>.
- Chaziza, M. (2021). "The Belt and Road Initiative: A New Silk Road?", *Middle East Institute*, July.
- Council on Foreign Relations (2023). "Will the Belt and Road Initiative be a success or a failure?", <https://www.cfr.org/blog/will-us-plan-counter-chinas-belt-and-road-initiative-work>.
- Gan, N., & Delaney, R. (2019). "The Belt and Road Initiative: A New Silk Road?", *South China Morning Post*, April 25.
- Institute for China-America Studies (2016). "The Belt and Road Initiative: Sources of Concern and Possibilities for Cooperation", *Washington, DC* 20036. <https://chinaus-icas.org/wp-content/uploads/2017/02/American-Perspectives-on-the-Belt-and-Road-Initiative.pdf>.
- Committee on Foreign Affairs (2023). "The Belt and Road Initiative: A New Silk Road?", <http://www.foreignaffairs.house.gov>.
- Daniel, R. (2018). "The Belt and Road Initiative: A New Silk Road?", *Services Committee, United States Senate*. March 6. https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Coats_03-06-18.pdf.
- Dollar, D. (2021). "What does Biden's first 100 days tell us about his approach to China?", <https://www.brookings.edu/blog/fxgov/2021/04/26/what-does-bidens-first-100-days-tell-us-about-his-approach-to-china>.
- Fingar, T. (2019). "The Belt and Road Initiative: A New Silk Road?", *China International Strategy Review* 1(1):11–20.
- Karni, A. (2018). "The Belt and Road Initiative: A New Silk Road?", *Politico*, August 8. <https://www.politico.com/story/2018/08/08/trump-executive-dinner-bedminster-china-766609>.
- Lew, J., et al. (2021). "The Belt and Road Initiative: A New Silk Road?", *The Council on Foreign Relations*, Independent Task Force Report No. 79.
- Lynch II, T. (2020). *Strategic Assessment 2020: Into a New Era of Great Power Competition*, Washington DC: National Defense University.
- Mazarr, M. J., et al. (2018). *Understanding the Emerging Era of International Competition: Theoretical and Historical Perspectives*, RR2726, Santa Monica, CA: RAND.
- Nilsen, E., & Ward, A. (2021). "Biden Is Using His Economic Plan to Challenge China", *Vox.com*, April 26. <https://www.vox.com/22350402/biden-infrastructure-plan-foreign-policy-china>.
- OECD (2016). *OECD Economic Surveys: United States* Paris: OECD.

- پیشکش گاہ علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی