

ایران و منطقه دریای سیاه:

# پل فراموش شده به اروپا

نویسنده: الکس واتانکا

منبع: موسسه میدل ایست

ترجمه توسط تحریریه دیپلماسی ایرانی



## فهرست مطالب

- ۳ ..... ایران و منطقه دریای سیاه: پل فراموش شده از تهران به اروپا
- ۴ ..... سیاست خارجی مبتنی بر ایدئولوژی ایران و منطقه دریای سیاه از سال ۱۹۹۱ تاکنون
- ۶ ..... حرکت اولیه ایران به سمت منطقه دریای سیاه
- ۷ ..... موفقیت جسته و گریخته ایران در حرکت به سمت روسیه و چین برای جاه طلبی ها در دریای سیاه
- ۱۰ ..... تمایل های محدود مسکو و پکن در رابطه به تهران
- ۱۱ ..... دو سناریوی پیش رو

## ایران و منطقه دریای سیاه: پل فراموش شده از تهران به اروپا

جمهوری اسلامی ایران از سال ۱۹۷۹ در سیاست خارجی خود تنها به صورت پراکنده در صدد ایجاد روابط نزدیک تر با کشورهای منطقه گسترده دریای سیاه بر آمده است. ایران ابتدا در پی فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در سال ۱۹۹۱، طرح های بلند پروازانه برای پرورش روابط سیاسی، تجاری، انرژی و حمل و نقل پیشنهاد داد. در رابطه با ترکیه، اوکراین و کشورهای قفقاز جنوبی، تلاش های ایران برای برقراری ارتباط به طور مداوم بر انرژی، حمل و نقل، تجارت و سرمایه گذاری با مزایای متقابل متمرکز بوده است. در رابطه با کشورهای عضو اتحادیه اروپا مانند رومانی و بلغارستان، روابط عمیقاً مبتنی بر روابط پیچیده ایران با کل اتحادیه اروپا شکل گرفته است. در رابطه با روسیه (که موضوع اصلی این مقاله به شمار می رود) دستور کار ایران بسیار گسترده تر بوده: روابط ایران و روسیه از سال ۱۹۹۱ از صرف خرید اسلحه به طرح برنامه های مشترک برای پروژه های زیرساختی منطقه ای گسترش یافته و در سال های اخیر ایران حتی از روسیه به عنوان «یک شریک استراتژیک» یاد کرده است.

در ۳۰ سال گذشته ایران پیشرفت هایی در ایجاد روابط با کشورهای دریای سیاه داشته، اما واقعیت این است که تعهد متزلزل آن برای ایجاد روابط عمیق با همسایگان شمالی خود به استثنای روسیه به طور قابل توجهی رد پای احتمالی ایران را در منطقه دریای سیاه کاهش داده است. درگیری مداوم ایران با ایالات متحده، مشغله ایدئولوژیک آن برای پیشروی و نفوذ در کشورهای عربی، و تسلیم تدریجی اما واضح در برابر هژمونی روسیه منطقه دریای سیاه را به یک موضوع سیاسی است با اهمیت ثانویه برای تصمیم گیرندگان در ایران تبدیل کرده است.

در آینده، روابط ایران با این قسمت از جهان می تواند به واسطه دو سناریو متفاوت شکل بگیرد. اول، در صورتی که ایران بتواند اختلافات خود را با غرب و به ویژه با دولت جو بایدن، رئیس جمهوری ایالات متحده، به شیوه ای دیپلماتیک حل کند و به جامعه بین المللی اصلی بازگردد، می توان تجدید تمرکز ایران بر دریای سیاه را پیش بینی کرد. دوم، اگر اختلافات ایران با ایالات متحده همچنان ادامه یابد، واقعیت باقی ماندن ایران زیر دین روسیه و همچنین چین همچنان ادامه خواهد داشت. تهران چاره ای جز موافقت و نظاره پیشبرد موثر منافع و پروژه های این کشورها در اطراف دریای سیاه نخواهد داشت و در نتیجه، به یک بازیگر کمکی در پیشبرد اهداف گسترده مسکو یا پکن در منطقه در حوزه هایی مانند انرژی یا زیرساخت تبدیل می شود. در حال حاضر با توجه به هیجان و تمایل ایران به ابتکار کمر بند و جاده چین و کوریدور حمل و نقل بین المللی شمال-جنوب به رهبری روسیه، سناریوی دوم متحمل تر به نظر می رسد.

آیت الله علی خامنه ای، رهبر معظم انقلاب ایران و قدرتمندترین شخصیت سیاسی در این کشور، «شرق» را در اولویت قرار می دهد که شامل روسیه و چین می شود. آیت الله خامنه ای در اکتبر سال ۲۰۱۹ گفت: «امید بستن به غرب یا اروپا ما را خوار خواهد کرد چون ما از آنها انتظار لطف داریم و آنها هیچ کاری نمی کنند.» این اولویت دادن به «شرق» در برابر «غرب» نشان می دهد که تمرکز ایران بر منطقه دریای سیاه تا زمانی که

مقامات این کشور به یک دستورکار متعادل تر در سیاست خارجی برسند، همچنان در اولویت دوم قرار خواهد داشت.

### سیاست خارجی مبتنی بر ایدئولوژی ایران و منطقه دریای سیاه از سال ۱۹۹۱ تاکنون

جمهوری اسلامی ایران که در سال ۱۹۷۹ متولد شد، جهان عرب را به عنوان اولویت در سیاست خارجی خود در نظر گرفت. در نتیجه، ایران سایر مناطق جهان از جمله دریای سیاه را از اولویت خارج کرد. مشغله ایران با جهان عرب که در جنوب و غرب این کشور قرار دارد، درست از زمان قدرت گرفتن طرفداران آیت الله روح الله خمینی پس از سقوط سلطنت محمد پهلوی، شاه تحت حمایت و طرفدار غرب، آغاز شد. اولین تمرکز جمهوری اسلامی بر جهان عرب در جریان جنگ ۸ ساله با عراق تحت حکومت صدام حسین (۱۹۸۰-۱۹۸۸) شکل گرفت. این جهت گیری سیاسی پس از حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ در آمریکا که به ترتیب به حملات این کشور به افغانستان و عراق در ۲۰۰۱ و ۲۰۰۳ انجامید، عمیق تر شد.

رئیس جمهوری جورج دابلیو. بوش اوایل سال ۲۰۰۲ ایران را همراه با عراق و کره شمالی بخشی از «محور شرارت» توصیف کرد. برچسب گذاری کرد. ایران که مصمم بود مانع از جلوگیری از حمله آمریکایی ها به خاک خود در برنامه گسترده تر دموکراسی سازی آمریکایی برای خاورمیانه بود، ماموریت اصلی سیاست خارجی خود در دهه ۲۰۰۰ را جلوگیری از برنامه های منطقه ای آمریکا تعیین کرد. این برنامه ایران در نتیجه بهار عربی در اوایل سال ۲۰۱۱ و سقوط متعاقب شماری از رژیم های عربی سرعت گرفت. ایران در رقابت با آمریکا و دیگر بازیگران منطقه ای از جمله کشورهای عربی حاشیه خلیج فارس بر سر پر کردن خلاء قدرت به وجود آمده در جاهایی مانند سوریه و یمن، تمایل و توجه چندانی به جای دادن منطقه دریای سیاه در سیاست خارجی خود نداشت.

سقوط منطقه دریای سیاه در فهرست اولویت های دیپلماتیک ایران به دلیل پیچیدگی های ژئوپلیتیکی منطقه تشدید شد. ظهور کشورهای جدید ساحلی گرجستان و اوکراین پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی بر این پیچیدگی ها افزوده بود. هر یک از این کشورها سیاست گذاری ها، درگیری ها و به ویژه روابط عمدتاً مشکل دار خود با روسیه را که همچنان اولویت ژئوپلیتیک ایران در جناح شمالی به شمار می رفت، به معادله افزوده بودند. با این حال، ایران نمی توانست و نمی تواند منطقه دریای سیاه را که منطقه ترانزیتی بین ایران و بازارهای تشنه انرژی اروپا قرار دارد، کاملاً نادیده بگیرد. منطقه دریای سیاه یک مسیر مهم برای رسیدن خطوط لوله احتمالی نفت و گاز ایران به بازارهای اروپا بوده و هست.

با نگاهی به گذشته می توان دید که دهه ۱۹۹۰ میلادی زمانی بوده که دستگاه دیپلماسی ایران در میان کشورهای دریای سیاه بیشترین فعالیت را داشته است. مسکو هنوز درگیر فروپاشی امپراتوری شوروی بود و در این مرحله اولیه پس از جنگ سرد، ایرانی ها بیشترین تلاش را برای دستیابی به پروژه های اقتصادی استراتژیک می کردند. در دهه ۱۹۹۰ ایرانی ها در به اصطلاح «بازی بزرگ» سیاست های خط لوله منطقه

خزر به حاشیه رانده شدند؛ این اتفاق به لطف لابی‌گری شدید آمریکا برای کسب اطمینان از این مساله رخ داد که کشورهای جدید مستقل پس از اتحاد جماهیر شوروی در آسیای میانه و قفقاز جنوبی بتوانند نفت و گاز خود را بدون اتکا به روسیه یا ایران صادر کنند. به همین دلیل، خطوط لوله‌های جدید خزر که در دهه‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ به بهره‌برداری رسیدند، از سرزمین‌های روسیه و ایران عبور نمی‌کنند؛ نمونه بارز این مساله خط لوله ۱،۷۶۸ کیلومتری باکو-تفلیس-جیحان است که در سال ۲۰۰۵ تکمیل شد.

اما دست ایران برای مشارکت در پروژه‌های منطقه دریای سیاه نسبتاً بازتر بود. ایران با ذخایر فراوان نفت خام و صادرات نسبی گاز، یک صادرکننده عمده انرژی به شمار می‌رفت. این بدان معنی بود که برخلاف شرکت‌های بین‌المللی نفت و گاز فعال در دریای خزر، اولویت ایران اکتشاف گاز نبود؛ بلکه ایران نیازمند یافتن گزینه‌های مناسب ترانزیت برای خطوط لوله‌های جدیدی که قصد ساخت آنها را داشت، بود و بسیاری از کشورهای منطقه از آذربایجان گرفته تا ترکیه و اوکراین را شرکای احتمالی در نظر می‌گرفت. اما فرصت‌های سیاسی و اقتصادی ایران به چند دلیل، خیلی زود پیچیده شدند.

در دهه ۲۰۰۰، نفوذ سیاسی بین‌المللی روسیه بهبود یافته بود و مسکو از آنچه که منافع خود در «محدوده نزدیک در خارج از کشور» می‌دانست، به شدت محافظت می‌کرد. روسیه از یک سو ایران را یک بازیگر ضد آمریکایی منطقه‌ای مفید و قابل انعطاف در دستورکار ژئوپلیتیک خود می‌دید. اما از سویی دیگر، ایران غنی از نفت و گاز تهدیدی مستقیم برای صادرات روسیه به ویژه به اروپا تشنه انرژی به شمار می‌رفت. روس‌ها برای مخالفت با چشم‌انداز نفت و گاز ایران به مقصد اروپا دلیل داشتند، اما در عین حال از روابط آشفته این کشور با غرب که موقعیت و جذابیت آن را به عنوان یک منبع احتمالی انرژی برای اروپا کاهش می‌داد، سود می‌بردند.

در دهه‌های ۲۰۰۰ و ۲۰۱۰ منطقه دریای سیاه دستخوش تغییرات عمده دیگری شد. گسترش ناتو در سال ۲۰۰۴ و گسترش اتحادیه اروپا در سال ۲۰۰۷ به معنای عضویت بلغارستان و رومانی در دو بلوک مهم نظامی و سیاسی در غرب بود. این واقعیت روابط تهران را با صوفیه و بخارست پیچیده کرد و این در حالی بود که هر دو کشور سابقه همکاری تجاری و اقتصادی با تهران داشتند. سکوت ایران در برابر جنگ‌های روسیه علیه گرجستان در سال ۲۰۰۸ و علیه اوکراین در سال ۲۰۱۴ نیز دلیل دیگری برای عدم تمایل آنها به همکاری با ایران است.

ایران از یک طرف با تاثیرات منافع جمعی غربی در شکل‌دهی به ترجیحات سیاستی بلغارستان و رومانی که اکنون به شدت به غرب وابسته‌اند، مواجه شد. از طرف دیگر، فقدان روابط دوستانه با غرب ایران را مجبور کرد تا با دستورکار منطقه‌ای مسکو سازگاری بیش از حد داشته باشد. برای نمونه، در درگیری‌هایی که در مجاورت دریای سیاه در دهه ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ رخ داد- از جنگ‌های آبخازیا و اوستیای جنوبی در گرجستان گرفته تا درگیری در ترنسیستریا در مولداوی و جنگ بین ارمنستان و آذربایجان در ناگورنو-قره‌باغ - ایران چاره‌ای

غیر از سکوت نداشت چون نمی توانست خطر ناخشنود کردن روسیه که به طور حتم بزرگ ترین ذینفع خارجی در هر یک از این درگیری ها بود، را بپذیرد. در همین حال، ایران در روابط با ترکیه، یک شریک مهم تجاری و همچنین رقیب ژئوپلیتیک در عراق و بعدتر در جنگ داخلی سوریه- جایی که ایران از رئیس جمهوری بشار اسد حمایت می کردند و ترکیه در کنار مخالفان سوری بود- به نوعی تعادل و توازن دست یافت. در حقیقت، رویکرد ایران در قبال منطقه گسترده تر دریای سیاه در ۳۰ سال پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی را می توان «فعال» (در سال های ۱۹۹۱ تا ۲۰۰۱) و «غیرفعال» (۲۰۰۱ تا کنون) تعریف کرد

#### حرکت اولیه ایران به سمت منطقه دریای سیاه

یکی از کلیدی ترین آموزه های ایران در طول جنگ ایران و عراق (۱۹۸۸-۱۹۸۰) این است که وابستگی بیش از حد اقتصادی به چند منبع درآمدی، شرکای تجاری و مسیرهای تجاری اساسا در صورت بروز اختلالات پیش بینی نشده می تواند بسیار خطرناک باشد. وقتی ارتش صدام حسین تاسیسات صادرات نفت ایران و تانکرهایی که نفت خام این کشور را از سواحل خلیج فارس به بازارها منتقل می کردند هدف گرفت، ایران برای جایگزینی درآمد از دست رفته برنامه های جایگزین اضطراری زیادی نداشت. از این رو، ایران از اواسط دهه ۱۹۸۰ تهران شروع به ارزیابی گزینه های صادرات و بازارهای جایگزین برای دور زدن تهدید عراق علیه صادرات از پایانه های نفتی خود در خلیج فارس کرد. اولین مسیری که برنامه ریزان ایرانی دنبال کردند، خط لوله ۲۰۰۰ کیلومتری استان نفت خیز خوزستان تا ترمینال اصلی نفت ترکیه در دورتیول در خلیج اسکندرون در جنوب شرقی این کشور بود. در همان زمان، ایران همچنین درباره رساندن نفت ایران به بندرهای شوروی در دریای سیاه برای صادرات بعدی به اروپا با شوروی مذاکره می کرد. (ایران نمی خواست اروپایی ها را به عنوان مشتری اصلی نفت خود از دست دهد).

این مذاکرات متوقف شد و یا بسیار کند پیش رفت؛ اما سقوط اتحاد جماهیر شوروی فرصتی را برای ایران فراهم آورد تا تلاش های خود را تسریع کند. همراه با سقوط شوروی، کنترل و برنامه ریزی اقتصادی مرکزی آن که در بیشتر منطقه دریای سیاه نیز از بین رفت. در این تغییر جهت اقتصادی پس از ۱۹۹۱ به سمت سرمایه داری، اوکراین خیلی سریع به یک گزینه مناسب برای ایران تبدیل شد. اقتصاد اوکراین در پی اختلال در زیرساخت های تامین انرژی ناشی از قطع زنجیره تامین قدیمی شوروی، نسبتا بزرگ و تشنه انرژی بود. اوکراین همچنین یک تولید کننده کالا، به ویژه در بسترهای نظامی به شمار می رفت و تهران به عنوان بخشی از تفاهم اقتصادی گسترده تر با کی یف، به تهیه این کالاها تمایل داشت.

اوکراین نه تنها می توانست یک کاربر نهایی صادرات نفت و گاز ایران باشد، بلکه همچنین می توانست به مسیر ترانزیت به بازارهای اروپا تبدیل شود. طی چند هفته پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، ایران و اوکراین در ۲۹ ژانویه ۱۹۹۲ قراردادی برای ۴ میلیون تن نفت و ۳ میلیارد متر مکعب گاز طبیعی امضا کردند. این دو کشور همچنین توافقی را برای سه خط لوله انتقال گاز طبیعی از ایران به اوکراین از طریق آذربایجان امضا کردند. صحبت هایی هم درباره دو خط لوله جداگانه نفت در همان مسیر وجود داشت. گفته می شد این

خطوط لوله از سال ۱۹۹۲ ساخته شده و تا سال ۱۹۹۶ به اتمام رسیده است. روسیه از اینکه از این پروژه کنار گذاشته شده بود راضی نبود، اما در نهایت روابط ناخوشایند تهران با واشنگتن بود که مانع از عبور خطوط لوله در کشورهای حاشیه دریای سیاه شد.

مخالفت آمریکا و تا حدی اتحادیه اروپا با تبدیل شدن ایران به بخشی درهم تنیده از پروژه های منطقه ای محدود به سیاست های خط لوله گاز و نفت نمی شد. برای نمونه، ایران نتوانست به پروژه کوریدور حمل و نقل اروپا-قفقاز-آسیا (TRACECA) که در سال ۱۹۹۳ توسط اتحادیه اروپا، ارمنستان، آذربایجان، بلغارستان، گرجستان، قزاقستان، قرقیزستان، مولداوی، رومانی، تاجیکستان، ترکمنستان، ترکیه، اوکراین و ازبکستان راه اندازی شد، راه یابد. ایران در سال ۲۰۰۹ برای پیوستن به این پروژه قرارداد امضا کرد، اما تحریم های ایالات متحده، سازمان ملل و اتحادیه اروپا مانع از مشارکت ایرانی در این ساز و کار ارتقاء تجارت شدند. به طور کلی، اتحادیه اروپا به ایران به عنوان بخشی از برنامه های آینده خود برای پروژه های انرژی و حمل و نقل در خزر و دریای سیاه نمی نگرد. در گزارش ارزیابی و توصیه سیاست کمیسیون اروپا در سال ۲۰۱۵ تحت عنوان «هم افزایی دریای سیاه: بررسی ابتکار همکاری منطقه ای» نام ایران حتی یک مرتبه هم ذکر نشده و این در حالی بود که در بخش های انرژی و حمل و نقل در گزارش در کل به چگونگی ایجاد یکپارچگی بیشتر در منطقه پرداخته شده بود. این عدم تمایل اروپا به مشارکت ایران در هر گونه طرح اقتصادی منطقه ای همراه با سیاست اعمال فشار ایالات متحده علیه ایران، روس ها را به تنها مجرا برای حضور احتمالی ایران در دریای سیاه و اطراف آن تبدیل ساخت. البته روابط روسیه و ایران همواره محدودیت های خاص خود را داشته است.

#### موفقیت جسته و گریخته ایران در حرکت به سمت روسیه و چین برای جاه طلبی ها در دریای سیاه

پیوندهای تجاری-اقتصادی ایران بعضاً به دلیل تنش های سیاسی با غرب و تا حدی هم به دلیل رشد اقتصاد شرق دور، از اوایل سال ۲۰۰۰ به آن سمت تغییر جهت یافت. در سال های اخیر ایران همچنین به سمت روسیه و سایر کشورهای اتحاد جماهیر شوروی سابق گرایش داشته که در اینجا هم زوال روابط با غرب کاتالیزور اصلی بوده است.

آلمان در گذشته بزرگ ترین شریک تجاری ایران بود؛ موقعیتی که چین اکنون آن را داراست. تا سال ۲۰۱۷ بیش از ۷۵ درصد از صادرات نفت ایران به بازارهای جنوب و شرق آسیا می رسید. یک جدول زمانی ساده گسترش تدریجی توافق های اقتصادی و تجاری ایران و چین را به وضوح نشان می دهد. آخرین توافق استراتژیک بین این دو کشور، یک توافق ۲۵ ساله ۴۰۰ میلیارد دلاری است که گفته می شود شامل برنامه هایی برای سرمایه گذاری عظیم چین در زیرساخت های ایران مانند بندر، راه آهن و جاده است. در حالی که تجارت ایران با چین در سال ۲۰۱۹ حدود یک سوم کاهش یافته، پکن هنوز هم حدود یک سوم تجارت بین المللی تهران را به خود اختصاص می دهد. این روند که شخصیت های دانشگاهی ایرانی از آن به عنوان «آسیایی شدن و اروپایی زدایی تحت تحریم» یاد می کنند، در ۲۰ سال گذشته به طور مداوم ادامه داشته

است. تصور این است که وضع تحریم های مختلف در رابطه با برنامه هسته ای ایران، سیاست تجارت خارجی این کشور را به سمت آسیا و فاصله گرفتن از اروپا سوق داده است.

همانطور که آزاده ضمیری راد از موسسه امور بین الملل و امنیت آلمان اشاره می کند، برای ایران برتری آسیا یک شرایط طبیعی تر از زندگی بین المللی ارائه می دهد. ایران به خود به مثابه «پیوند» و «تقاطع» طبیعی و مرکزی بین مناطق مختلف ژئو-اقتصادی و کوریدورها در جغرافیای نوظهور ابتکارعمل «کمر بند و جاده» چین می نگرد. با این وجود و به رغم چرخش روزافزون به سمت آسیا، ایران همچنان برای مقاومت در برابر فشار تحریم های ایالات متحده به حفظ روابط با اروپا ادامه خواهد داد. در چنین شرایطی، لازم است ایران کشورهای ساحلی دریای سیاه را به نوعی مدنظر داشته باشد چرا که این منطقه پل فیزیکی ایران به اروپای غربی محسوب می شود. در واقع، تهران نه تنها برای تجارت و سرمایه گذاری در صدد تقویت روابط با شرق و به ویژه چین، روسیه، هند و ژاپن است، بلکه خود را یک قطب مهم تجاری در اوراسیا می داند که خاورمیانه را به بقیه آسیا و اروپا متصل می کند. به این ترتیب، تلاش های ایران برای ادغام در اوراسیا از جمله در ابتکارعمل کمر بند و جاده اساسا بخشی از تمایل این کشور به تشکیل یک بلوک اقتصادی در مقابل ایالات متحده است.

گرچه جذب شدن ایران به سمت شرق منطق تجاری مختص خود دارد، اما نمی توان نقش محرک سیاسی را در آن نادیده گرفت. در سه دهه آینده تقاضا برای نفت و گاز در آسیا به طور قابل توجهی افزایش خواهد یافت و این در حالی است که تقاضا در اروپا به دلایل مختلف از جمله منابع جایگزین انرژی جدید، تغییر عادات مصرف کنندگان و سیاست های محیط زیستی دولتی که منجر به فاصله گرفتن از سوخت های فسیلی می شود، به طور قابل توجهی کاهش می یابد. در همین حال، تحریم های آمریکا سبب شده همه امید ایران در زمینه سرمایه گذاری کلان و تجارت در حال حاضر به آسیا باشد و نه اروپا. این دو عامل نشان دهنده منطق اصلی در اولویت «شرق» بر «غرب» برای ایران است. آیت الله خامنه ای، رهبر معظم ایران، صریحا اعلام کرده از این رویکرد حمایت می کند.

اقدامات ملموس ایران برای کاهش وابستگی به اروپا به عنوان یک شریک تجاری و اولویت دادن به «شرق» در سال های اخیر به معنای تاکید بیشتر بر ایجاد روابط تجاری با کشورهای شمال ایران بوده است. این کشور در سال ۲۰۱۵ شروع به بررسی توافق تجارت آزاد با اتحادیه اقتصادی اوراسیا، یک بلوک اقتصادی به رهبری روسیه که یک سال قبل از آن تاسیس شده بود، کرد. توافق تجارت آزاد ایران با اتحادیه اقتصادی اوراسیا رسماً در ماه مه ۲۰۱۸ آغاز شد و این دقیقاً نه روز پس از آن بود که دونالد ترامپ، رئیس جمهوری پیشین آمریکا، این کشور را از توافق هسته ای سال ۲۰۱۵ با ایران خارج و کارزار «اعمال فشار حداکثری» را آغاز کرد.

توافق تجارت آزاد با اتحادیه اقتصادی اوراسیا قرار است از سال ۲۰۲۱ اجرایی شود. با این حال، اگرچه رویکرد ترامپ در قبال تهران با تشدید تنش همراه بود، سیاست ایالات متحده برای منزوی نگه داشتن ایران روند



جدیدی نبود. در رابطه با سازمان های تجاری چند جانبه، ایالات متحده از سال ۱۹۹۶ به طور قابل توجهی مانع از پیوستن ایران به سازمان تجارت جهانی شده است. از این رو، عضویت در یک سازمان نسبتاً تازه کار مانند اتحادیه اقتصادی اوراسیا در عین اینکه نشان دهنده سرپیچی از آمریکایی ها بود، مزایای مادی اقتصادی و تجاری نیز به همراه داشت.

جدیدترین اطلاعات موجود نشان می دهد که تهران بین اکتبر ۲۰۱۹ و اوت ۲۰۲۰ برابر با ۲.۸ میلیارد دلار کالا معامله کرده است که در مقایسه با مدت مشابه در سال پیش از آن ۶ درصد افزایش داشت. در حالی که ارقام تجاری با کشورهای اتحادیه اقتصادی اوراسیا یعنی ارمنستان، بلاروس، قزاقستان، قرقیزستان و روسیه برای ایران نسبتاً ناچیز است، ارتباط اقتصادی با این اتحادیه آسودگی خاطر سیاسی زیادی برای سیاست گذاران در تهران فراهم و حتی برخی را به توجیه عمیق تر تقویت روابط با این اتحادیه در بلند مدت امیدوار می کند.

حسن روحانی، رئیس جمهوری ایران، در این رابطه گفته: «ایران می تواند به دلیل موقعیت و جایگاه جغرافیایی مناسب، علاوه بر تامین نیازهای وارداتی چندین کشور در اتحادیه اقتصادی اوراسیا، مسیر مناسبی برای ترانزیت کالاهای کشورهای عضو باشد.» منطق ایران در رابطه به عمل کردن به عنوان مجرای تجارت منطقه ای در مورد ترکیه نیز صدق می کند؛ کشوری که به اتحادیه اقتصادی اوراسیا اولویت نداده و هنوز هم نامزد عضویت در اتحادیه اروپاست، اما تجارت قابل توجهی با ایران دارد. تهران از ترکیه خواسته است تا برای پیوندهای تجاری با آسیای میانه به جای مسیرهای جایگزین از خاک ایران استفاده کند. براساس داده های اداره گمرک ایران، تجارت ترکیه با کشورهای اتحاد جماهیر شوروی سابق از طریق ایران در سال ۲۰۱۹ برابر با ۱.۰۸ میلیون تُن بوده است. در سال ۲۰۱۶ این رقم فقط ۵۶۵،۰۰۰ تُن بود. چنین اعدادی برای تهران خوشایند است، به ویژه اینکه تجارت ترکیه می تواند به تقویت جایگاه ایران به عنوان یک کوریدور ترانزیتی برای تجارت آسیای میانه و دریای سیاه کمک کند.

روسیه و ترکیه به لطف شرایط جغرافیایی در هر تلاش آتی برای اتصال جاده ها و خطوط ریلی و دیگر اتصالات حمل و نقل ایران به دریای سیاه و فراتر از اروپا، جایگاه ویژه ای خواهند داشت. با این حال، از نظر توانایی پذیرش پروژه های زیربنایی بزرگ این چین است که قطعاً مورد توجه و انتخاب ایرانی ها قرار می گیرد. برای نمونه، ابتکار عمل کمربند و جاده چین روی کاغذ گزینه های اضافی ترانزیت را برای انتقال کالا از بندرهای جنوب به شمال ایران و فراتر از آن به ترکیه، روسیه یا اروپا فراهم می آورد. چین گزینه های متعددی برای حمل و نقل در دسترس دارد، اما اجتناب از سرزمین ایران برای هرگونه پیوند جنوب-شمال یا شرق-غرب دشوار خواهد بود. سلجوق کولاکوگلو در این باره می گوید: «چین ممکن است بخواهد کریدور جنوبی را برای ایجاد ارتباط بین ابتکار عمل راه ابریشم ترکیه و چین که چین را از طریق قزاقستان، قرقیزستان، ازبکستان، ترکمنستان و ایران به ترکیه متصل می کند، تامین مالی کند.»

در مباحثات درباره این پروژه های جدید اقتصادی احتمالی درکی این نکته مهم است که وعده یک نوع ادغام و یکپارچگی منطقه ای به خودی خود یک ایده جدید یا یک پیشنهاد آزمایش نشده نیست. مساله متفاوت از دیدگاه تهران این است که وخیم تر شدن درگیری سیاسی با واشنگتن استدلال چرخش به سمت «شرق» را با در نظر گرفتن روسیه و چین به عنوان شرکای اصلی در تلاش های جدید برای ادغام اقتصادهای خاورمیانه و خزر و دریای سیاه تقویت کرده است. برای نمونه می توان به سازمان همکاری اقتصادی که در سال ۱۹۸۵ توسط ایران، پاکستان و ترکیه تاسیس شد، اشاره کرد. این سازمان امروز ده عضو از جمله افغانستان و شش کشور اتحاد جماهیر شوروی سابق به استثنای روسیه دارد. مجموع جمعیت کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی نزدیک به ۵۰۰ میلیون نفر است که آن را به یک بازار بزرگ با امکان ادغام اقتصادی قابل توجه تبدیل می سازد؛ اما رهبری سیاسی ضعیف در این سازمان بدین معنی است که توانایی استفاده از حداکثر ظرفیت خود را نخواهد داشت.

چنین واقعیت های ساده ای از شکست های قبلی سازمان های مشابه سازمان همکاری اقتصادی دقیقا همان دلیلی است که ایران را به امید به سرمایه گذاری در مواردی مانند اتحادیه اقتصادی اوراسیا و ابتکار عمل کمربند و جاده ترغیب می کند. مشارکت روسیه و چین در این دو سازمان نوعی وزنه سیاسی و اقتصادی روی میز به شمار می رود و نبود آنها می تواند فعالیت این سازمان ها را مانند سازمان همکاری اقتصادی دچار اختلال یا ناکارآمدی کند.

#### تمایل های محدود مسکو و پکن در رابطه به تهران

رویکرد ایران به رهبری روسیه و چین در اوراسیا و اعتقاد به اینکه این کشورها می توانند آن را از فشار آمریکا نجات دهند، به زمینه های انرژی، ترانزیت یا سایر اقدامات اقتصادی محدود نمی شود. یکی از اهداف برجسته غیراقتصادی تهران در دو دهه گذشته پیوستن به سازمان همکاری شانگهای- اتحادی با محوریت امنیت به رهبری مسکو و پکن بوده و عضویت هند، پاکستان، قزاقستان، ازبکستان، قرقیزستان و تاجیکستان- بوده است. ایران در سال ۲۰۰۸ درخواست عضویت کامل کرد، اما به دلیل تحریم های سازمان ملل بر برنامه هسته ای آن رسماً پذیرفته نشد. این استدلال احتمالا صرفاً یک بهانه بود. ایران در زمان لغو بیشتر تحریم های سازمان ملل در ژانویه ۲۰۱۶ پس از امضای برجام هم به عضویت کامل در سازمان همکاری شانگهای نزدیک نشد. این واقعیت نمونه بارز تمایل محدود روسیه و چین به ادغام ایران در برخی از ابتکارات منطقه ای تحت رهبری آنهاست.

شاید ایران به دلیل ضرورت ناشی از شرایط جغرافیایی آن یک شریک ناگزیر برای ابتکار عمل کمربند و جاده چین یا کوریدور بین المللی شمال-جنوب روسیه تلقی شود، اما روس ها و چینی ها به وضوح تمایلی برای نزدیک شدن بیشتر به جمهوری اسلامی ندارند. مشکلات سیاست خارجی ایران به درگیری آن با ایالات متحده محدود نمی شود و شمار زیادی از کشورهای دیگر در غرب آسیا یا کشورهای عربی خلیج فارس و همچنین اسرائیل را نیز در بر می گیرد و چین و روسیه نمی خواهند به دلیل سیاست خارجی انقلابی ایران وارد درگیری

ها شوند. این واقعیت، به نوعی ادعای مقامات در تهران درباره «همکاری استراتژیک» آن به مسکو است؛ هیچ کس بهتر از مقامات مسکو و تهران از محدودیت های همکاری ایران و روسیه اطلاع ندارد. سوریه یک نمونه واضح از این محدودیت است: اگرچه هر دو کشور از سال ۲۰۱۱ برای نجات بشار اسد تلاش می کردند و در هدف «مبارزه با تروریسم» خود موفق شدند، اما درگیر رقابتی نه چندان پنهانی برای حداکثر نفوذ در سوریه هستند.

مدتی است که تحلیلگران ایرانی درباره خشم مسکو از تهران در تلاش ها برای جذب روسیه به «محور مقاومت» تحت سلطه ایرانی علیه آمریکا و اسرائیل هشدار داده اند. تمایل محدود روسیه به همکاری با ایران به عنوان بخشی از نوعی جبهه ضد غربی شاید همین دلیل رد شدن مجدد درخواست عضویت کامل ایران در سازمان همکاری شانگهای باشد. یک دیپلمات پیشین ایرانی معتقد است روسیه و چین به دلیل دشمنی ایران با آمریکا و به دلیل امتناع آن از به رسمیت شناختن اسرائیل هنوز تمایلی به پذیرش آن در سازمان همکاری شانگهای ندارند. این مساله بار دیگر نشان می دهد مشارکت استراتژیک ایران و روسیه بدون محدودیت نیست. و اگر روسیه تمایلی به اتخاذ رویکردی بازتر در قبال ایران در امور خاورمیانه نداشته باشد، این احتمال وجود دارد که بخواهد مانع از دسترسی بیشتر ایران به دریای سیاه شود و این در حالی است که نفوذ و اهرم فشار تهران در خاورمیانه قابل توجه است، اما در منطقه دریای سیاه تهران در بهترین حالت یک بازیگر پیرامونی به شمار می رود.

#### دو سناریوی پیش رو

رویکرد تهران به منطقه دریای سیاه به دلایل مختلف ایدئولوژیک و ژئوپلیتیک دست کم از اوایل سال ۲۰۰۰ و شاید حتی پیش از آن، منفعلانه بوده است. تلاش شدید اما مختصر و ناموفق اوایل دهه ۱۹۹۰ برای پیشبرد خطوط لوله انتقال نفت و گاز از ایران به آذربایجان و به بعد به اوکراین و شاید حتی اروپا، یک مورد استثنا بود. ایران بیشتر مشغول تلاش برای نفوذ در جهان عرب و در جست و جوی فرصت های اقتصادی در خاور دور و به ویژه در چین است. ایران در حال حاضر با دو کشور بزرگ ساحلی دریای سیاه روسیه و ترکیه روابط فعال و قوی دیپلماتیک و اقتصادی دارد، اما نباید از یک واقعیت در این زمینه غافل شد: در هیچ کدام از این دو مورد، روابط مبتنی بر استراتژی همه جانبه ایران در دریای سیاه نیست. در واقع، تهران برای این منطقه یک استراتژی جامع و واحد ندارد.

در مورد روسیه، عامل اصلی مناقشه در روابط اختلاف ایران با آمریکا و امید صریح مقامات در تهران است به پناه مسکو در برابر فشار واشنگتن است. روس ها این انتظار را صرفا تا حدی برآورده می کنند. روسیه در سال های اخیر در مجامع مهم بین المللی مانند شورای امنیت سازمان ملل متحد از ایران در برابر توبیخ و تحریم های بیشتر آمریکا محافظت، اما بارها به ایران یادآوری کرده که این حمایت یک چک سفید امضا نیست. تنش در روابط تجاری نیز مشهود است. برای نمونه، در همکاری در زمینه انرژی ایرانی ها نه تنها از عدم تمایل مسکو به همکاری با تهران برای افزایش قیمت نفت در بازارهای بین المللی ناامید شده اند، بلکه از این واقعیت

که روس ها به طور فعال سعی در جایگزینی سهم صادرات نفت ایران داشتند، ابراز تاسف می کنند. اما ناراحتی فقط به رقابت های تجاری محدود نمی شود و مسائلی با زمینه های ملی گرایي مانند تقسیم سهم بهره برداری از دریای خزر را نیز در بر می گیرد.

آنهایی که در تهران از برنامه سیاست خارجی ایدئولوژیک جمهوری اسلامی انتقاد می کنند، معتقدند که مسکو در بهترین حالت یک دوست در شرایط مساعد است که همکاری استراتژیک با چین رقیبی را خطرناک می کند. در این ارزیابی ها، روسیه همسایه ایست که ایران باید از تجارت و سرمایه گذاری های آن از جمله توسعه طرح های حمل و نقل منطقه ای مانند کوریدور شمال-جنوب استقبال کند؛ اما در عین حال نباید در همکاری ایران و روسیه در زمینه های محدود عراق و صحبت نوعی همگرایی استراتژیک که در واقعیت وجود ندارد، مطرح شود. مطلوب ترین حالت برای ایران این است که اولویت های سیاست خارجی خود را مرتب کند.

کارزار «اعمال فشار حداکثری» دونالد ترامپ نشان داد که ایران هنوز در برابر تاکتیک های فشار یک جانبه آمریکا آسیب پذیر است. در عین حال، این کارزار همچنین نشان داد که روسیه و چین به رغم همه حمایت های لفظی، در زمان نیاز ایران با احتیاط عمل می کنند. بسیاری از کارشناسان ایرانی در این باره هشدار داده اند که وضعیت موجود برای ایران پایدار نیست. قاسم محب علی، رئیس پیشین بخش خاورمیانه در وزارت خارجه، شرایط را اینطور بیان کرده که ایران باید تصمیم بگیرد چه نوع سیاست خارجی را می خواهد دنبال کند: یک سیاست خارجی فعالانه که تهران را در تلاقی با همسایگان و واشنگتن قرار می دهد؛ یا سیاستی که دستورکار سیاست خارجی که به شکوفایی کشور کمک می کند در آن در اولویت قرار می گیرد.

شرایط وخیم اقتصادی-اجتماعی در ایران پس از سال ها سوءمدیریت اقتصادی و تمرکز بر هزینه سیاست خارجی بر جهان عرب که منافع اقتصادی کمی برای کشور داشته، به معنای نیاز به درون نگری و تعمق در ایران است. مساله انکارناشدنی این است که جمهوری اسلامی نمی تواند به اولویت ها در سیاست خارجی خود ادامه دهد. در سناریویی که با مشارکت کمتر در مبارزات مختلف قدرت در جهان عرب از یمن گرفته تا عراق و سوریه تا لبنان همراه باشد، ایران احتمالاً به بازسازی در داخل کشور برای کاهش خشم عمومی از یغمای ثروت اقتصادی متمرکز خواهد بود و از آنجایی که ایران به دنبال راه هایی برای دستیابی به اهداف اقتصادی خود است، بدون شک توسعه و صادرات ذخایر عظیم نفت و گاز در اولویت قرار خواهد گرفت. برای نمونه، ایرانی ها می توانند بر برخی از برنامه های قبلی برای صادرات نفت و گاز به اروپا بازگردند. به ویژه گاز طبیعی یک زمینه امیدوار کننده برای سرمایه گذاری است. انتظار می رود در چند دهه آینده تقاضا برای گاز طبیعی به ویژه در اروپا بسیار زیاد شود و اگر ایران در مورد بازارهای اروپا جدی باشد و همه تخم مرغ های خود را در سبد چین و سایر مصرف کنندگان آسیایی نفت و گاز قرار ندهد، منطقه دریای سیاه برای ساخت خط لوله و پل تجاری به اروپا دوباره مورد توجه قرار خواهد گرفت. مسیرهای اضافی برای تجارت از ایران از طریق منطقه

دریای سیاه نقش این کشور به عنوان یک صادرکننده اصلی و قطب انرژی که جنوب آسیا را به آسیای میانه، دریای سیاه و اروپا متصل می کند، تکمیل خواهد کرد.