

اروپا و ایران در خاورمیانه ای در حال تغییر

تهیه شده توسط بنیاد مطالعات مترقی اروپایی

ترجمه: تحریریه دیپلماسی ایرانی



فهرست مطالب

- پیش گفتار ۴
- بازگشت به حالت بحران: تلاش ایران برای مدیریت بحران های داخلی و فشارهای خارجی ۵
۱. برجام و رفتار سیاست خارجی رئیس جمهوری حسن روحانی ۵
- ۱,۱ ظهور «میان‌ه‌روها» به عنوان سومین اردوگاه سیاسی ۵
- ۱,۲ ادغام امور داخلی و خارجی ۶
- ۱,۳ نهادینه سازی روابط خارجی ایران ۶
- ۱,۴ نهایه شدن توافقنامه چندجانبه ۷
- ۱,۵ اجرای توافقنامه چند جانبه ۷
- ۱,۶ غیر امنیتی کردن موضوع ۷
۲. بحران برجام و تاثیر آن بر فضای داخلی ایران ۸
- ۲,۱ روحانی و ظریف نجات می یابند، اما رویکرد سیاست خارجی آنها نه! ۸
- ۲,۲ واکنش احتمالی تندروها و تجدید صفوف نخبگان ۸
- ۲,۳ در زمان دشواری، رای دهندگان به تکنوکرات ها گرایش نشان می دهند و نه ایدئولوگ ها ۹
۳. یک قرارداد اجتماعی برای مواقع بحرانی ۱۰
- ۳,۱ روی آوردت به ملی گرایی در زمان افزایش تنش ها ۱۰
- ۳,۲ ترکیب بهینه امنیت، آسایش اقتصادی و سرگرمی ۱۱
- جمع بندی ۱۲
- رقابت های ژئوپلیتیک در خاور میانه و پیامدهایش برای اروپا ۱۴
۱. درک موقعیت قهرمانان منطقه ۱۵
- ۱,۱ تنش های ژئوپلیتیک منطقه با محوریت ایران ۱۵
- ۱,۲ نقش بازیکنان خارجی ۱۷
۲. مسیر تاریک پیش رو ۱۷
۳. اروپا باید چه کند؟ ۱۹
- ایران و بحران در شورای همکاری خلیج فارس: مخاطرات و فرصت ها ۲۱
۱. قربانی ایران برای بحران شورای همکاری خلیج فارس ۲۱
۲. روابط ایران و قطر ۲۲
۳. عمر دستاوردهای ایران کوتاه است؟ ۲۵
۴. نقش منطقه ای ایران و چشم اندازها ۲۶
- نتیجه گیری ۲۷

- نقش بازیگران بین المللی در شکل دادن به نظم سیاسی خاورمیانه ۳۰
۱. افزایش و کاهش نفوذ آمریکا ۳۰
۲. فروپاشی نظم قدیمی ۳۱
- ۲,۱ لحظه روسیه فرا رسیده است؟ ۳۳
- ۲,۲ نمایان شدن فزاینده چین ۳۴
- نتیجه گیری ۳۶
- اقتصاد و تجارت در رابطه آشفته ایران و اروپا ۳۹
۱. انتظارات برآورده نشده: تجارت اتحادیه اروپا-ایران پس از توافق هسته ای ۳۹
- ۱,۱ تلاش های اتحادیه اروپا برای تحقق وعده های اقتصادی برجام ۴۰
- ۱,۲ مشکل همیشگی تجارت در ایران ۴۱
- ۱,۳ نقطه عطف خروج آمریکا از برجام ۴۲
۲. «اعمال فشار حداکثری» در برابر «جلوگیری از تنظیم مقررات» ۴۳
- ۲,۱ بازگشت تمام عیار تحریم های ایالات متحده ۴۳
- ۲,۲ تلاش اروپا برای محافظت از تجارت در سایه ژئوپلیتیک ۴۴
۳. ماموریت غیرممکن: تلاش اتحادیه اروپا برای حفظ روابط با ایران و تقویت استقلال اروپایی ۴۵
- آخرین خط دفاعی: روابط ایران-اروپا و آینده برجام ۴۶
۱. روابط اتحادیه اروپا و ایران و محوریت برجام ۴۷
- ۱,۱ اهمیت برجام برای اروپا ۴۷
- ۱,۲ برجام بین مرگ و زندگی ۴۹
۲. استراتژی اروپایی برای ایران ۵۰
- ۲,۱ استدلال درباره «عادی سازی» روابط با ایران ۵۱
- ۲,۲ تسهیل تجارت میان اتحادیه اروپا و ایران ۵۱
- ۲,۳ متوسل شدن به اقدامات تلافی جویانه علیه آمریکا ۵۱
- ۲,۴ افزایش کمک به مردم عادی ایران ۵۲
- ۲,۵ بررسی مجدد موضوع موشک های بالستیک از دیدگاه منطقه ای ۵۲
- ۲,۶ تشدید رایزنی ها در مورد موضوعات منطقه ای ۵۳
- ۲,۷ اروپا و یک کارزار دیپلماتیک در تهران و واشنگتن ۵۴
- نتیجه گیری ۵۵

پیش گفتار

ایجاد و حفظ یک برنامه تعامل مثبت بین اتحادیه اروپا و ایران امروز بیش از هر زمان دیگری ضروری است. با توجه به تنش های منطقه ای در خاورمیانه و پیامدهای بین المللی ناشی از خروج یکجانبه دولت ترامپ از برنامه جامع اقدام مشترک (برجام)، این تعامل چالش برانگیز شده، اما همچنان از اهمیت بالایی برخوردار است. مساله برای اتحادیه اروپا در کل و برای کشورهای عضو آن این است که منافع آنها در گرو حیات برجام و لزوم توسعه روابط با ایران در راستای یافتن راه حل های متری برای بسیاری از منازعات و تنش ها در خاورمیانه است. طرفداری از اقدامات اعتماد سازی، آغاز یک روند گفت و گوهای امنیتی و ارتقاء یک برنامه مثبت همکاری های منطقه ای، می تواند پیش نویس صفحه جدیدی در تعاملات اتحادیه اروپا با ایران باشد. بنیاد مطالعات متری اروپایی در همین راستا تجزیه و تحلیل جامعی از چالش ها در روابط ایران و اتحادیه اروپا و توصیه های مبتنی بر شواهد درباره چگونگی مقابله و غلبه بر این چالش ها ارائه داده است.

بازگشت به حالت بحران: تلاش ایران برای مدیریت بحران های داخلی و فشارهای خارجی

نویسنده: عدنان طباطبایی

۱. برجام و رفتار سیاست خارجی رئیس جمهوری حسن روحانی

خروج آمریکا از توافق هسته ای سال ۲۰۱۵ ایران موسوم به برجام فشار شدیدی بر دولت رئیس جمهوری حسن روحانی وارد آورده است. همانطور که حصول برجام به تقویت دولت روحانی کمک کرد، سقوط موجب اختلال در تحقق اهداف دولت دوم روحانی (۲۰۱۷-۲۰۲۰) شد. برای درک بهتر شدت «بحران برجام» که هم رفتار سیاست خارجی ایران و هم توازن قدرت داخلی در این کشور را تحت تاثیر قرار می دهد، باید انتظارات از تحقق توافق و منطق کلی نخبگان برای اجماع و ایفای نقش در تحقق توافق با ای ۳/ اتحادیه اروپا را در نظر گرفت.

روحانی مبارزات انتخاباتی خود در سال ۲۰۱۳ را با وعده حل مشکل هسته ای به عنوان کلیدی برای بهبود روابط خارجی ایران و عبور از چالش های داخلی پیش برده بود. وقتی نامزدی خود را برای انتخابات ریاست جمهوری اعلام کرد، بسیاری او را یک رقیب جدی قلمداد نمی کردند. او یک شخصیت روحانی با ذهنیت امنیتی بود که ترجیح می داد در کانون توجه نباشد. او در جنگ ایران و عراق معاون فرمانده نظامی ایران بود و پس از آن، به عنوان یک استراتژیست اصلی در دستگاه دفاعی و امنیتی ایران شناخته می شد. ارائه تصویر یک اصلاح طلب از روحانی، همانطور که در بسیاری از رسانه ها و تفسیرهای غربی مرسوم شد، بسیار گمراه کننده بود. اصلاح طلبان او را فرصتی برای سرمایه سیاسی آتی دانستند و بدین ترتیب، از ظرفیت های بسیج خود برای فعالیت های ریاست جمهوری در سال ۲۰۱۳ و ۲۰۱۷ در حمایت از روحانی استفاده کردند و حتی از نامزد خود، محمدرضا عارف، خواستند که نامزدی را پس بگیرد و از ریاست جمهوری روحانی حمایت کند.

۱.۱ ظهور «میانه روها» به عنوان سومین اردوگاه سیاسی

در زمان نامزدی و بعدتر ریاست جمهوری روحانی، فضای سیاسی ایران یک تحول جالب داشت. پیش از انتخابات سال ۲۰۱۳، دو اردوگاه سیاسی وجود داشت: اصلاح طلب و اصول گرا. هر دو اردوگاه دارای تشکل هایی هستند که نمایندگی ائتلاف های بزرگی از گروه ها با منافع مشترک و جناح های سیاسی را بر عهده دارند، اما در مقایسه با یک حزب سیاسی به معنای غربی سازماندهی آنها آزادتر و وابسته به شخصیت های اصلی سیاسی است. اصلاح طلبان ضمن بیعت با قانون اساسی جمهوری اسلامی، به دنبال آزادسازی تدریجی در حوزه های سیاسی، فرهنگی و اجتماعی هستند و چشم انداز سیاست خارجی آنها مستلزم عادی سازی روابط با اروپا و به حداقل رساندن تنش ها با ایالات متحده است. اصول گرایان عناصر محافظه کارتر محفل سیاسی ایران هستند و رفتار سیاسی آنها متمرکز بر تاکید نسبتا شدیدتر بر اصول اولیه جمهوری اسلامی به ویژه ابعاد شیعه و ضد امپریالیستی تعریف کننده سیاست خارجی به صورت اولویت دادن به جهان اسلام و همچنین روابط با شرق (و آمریکای لاتین) است.

روحانی توانست حمایت عناصر معتدل و عمل گرای اردوگاه اصلاح طلبان و اصول گرایان را جلب کند. پس از دو دوره ۸ ساله دولت اصلاحات و دولت اصول گرا، این دیدگاه پدید آمد که یک دولت فراجناحی بهتر می تواند به کشور خدمت کند و گرایش به سمت یک جناح سیاسی جدید در میانه آشکار شد و میانه روها شکل گرفتند. این بدان معنا

بود که جریان های رادیکال تر اصلاح طلب و اصول گرا همزمان با شکل گیری این کشش به سمت مرکز، در اردوگاه خودشان به حاشیه کشیده شدند. در حالی که اصلاح طلبان پذیرفتند با این فداکاری به مرور زمان قدرت خود را از دست بدهند، بخش های رادیکال اردوگاه اصولگرایان با درک این احتمال که اهمیت سیاسی آنها به مرور کاهش می یابد، شروع به مخالفت شدید با هرگونه سیاست داخلی و خارجی دولت روحانی کردند.

۱,۲ ادغام امور داخلی و خارجی

کارزار انتخاباتی روحانی با پیوند زدن امور داخلی و خارجی از طریق تمرکز بر پرونده هسته ای، اولین کارزار در تاریخ جمهوری اسلامی بود که عمدتاً با یک مساله سیاست خارجی تعریف می شد. پیش از مبارزات انتخاباتی روحانی سیاست خارجی نه برای رای دهندگان و نه برای نخبگان سیاسی اهمیت اساسی نداشت. این رویکرد و پیروزی انتخاباتی برای روحانی این امکان را ایجاد کرد تا پرونده هسته ای را در دوره اول ریاست جمهوری خود در اولویت قرار دهد. همه دیگر موضوعات اهمیت خود را از دست دادند و انتظار عمومی این شد که با نتیجه دادن مذاکرات هسته ای، دیگر چالش ها از مشکلات اقتصادی گرفته تا محیط زیستی، امور اجتماعی و فرهنگی به راحتی برطرف شوند.

رسانه های ایران مذاکرات هسته ای بین ایران و ای ۳/اتحادیه اروپا را پوشش دادند و جدا از جنبه های فنی از جمله تعداد سانتریفیوژها و قابلیت های دقیق تاسیسات هسته ای ایران، ملاحظات ایدئولوژیکی از جمله اینکه آیا باید گفت و گوی مستقیم با آمریکا انجام شود یا اینکه تا چه اندازه می شود به غرب اعتماد کرد، مطرح شدند. مخالفان توافق هسته ای عمدتاً روی خطرات معامله با غرب تمرکز داشتند و کارشناسان حقوقی درباره اثر روانی تحریم ها هشدار می دادند. در نتیجه، یک بحث عمومی کاملاً پیچیده درباره روند مذاکرات هسته ای در میان مردم در جریان بود. می توان ادعا کرد که حمایت قاطع از تیم مذاکره کننده ایران به ریاست جواد ظریف، وزیر امور خارجه، باعث شد که رهبری این کشور تمایل بیشتری به سازش نشان دهد. به نظر می رسد مردم ایران و نخبگان جمهوری اسلامی با یک آرمان مشترک متحد شده اند: «عادی سازی» شرایط ایران در صحنه جهانی.

مسیر در جهت عادی سازی در سیاست خارجی ایران که مورد تجدید نظر قرار گرفته، چهار مرحله را شامل می شده است: نهادینه سازی روابط خارجی ایران؛ نهایی کردن یک توافقنامه چندجانبه؛ اجرای توافق نامه و غیر امنیتی کردن موضوع از طریق اجرای توافقنامه.

۱,۳ نهادینه سازی روابط خارجی ایران

رهبران سیاسی ایران و بخش هایی از جمعیت این کشور به دلایل زیادی به قدرت های جهانی به ویژه به ایالات متحده و بریتانیا بی اعتماد هستند. نگاه کشورهای غربی به ایران هم مشابه است. در چنین فضای بی اعتمادی تصمیم گیرندگان در تهران ترجیح می دهند که امور خارجی را به ویژه زمانی که به منافع امنیتی مربوط باشند، از طریق نهادهای چندجانبه پیش ببرند. این شرایط درباره توافق هسته ای صدق می کرد. از این رو ایران همواره بر حضور اتحادیه اروپا به عنوان داور اصلی در مذاکرات هسته ای و تضمین سازمان ملل از طریق قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت اصرار ورزید.

۱,۴ نهایی شدن توافقنامه چندجانبه

برجام و قطعنامه آژانس بین المللی انرژی هسته ای درباره ابعاد احتمالا نظامی پرونده هسته ای ایران دو مورد موفقیت مذاکره کنندگان ایرانی در دستیابی به توافقی چندجانبه بر سر موضوعی حساس و امنیتی از طریق گفت و گوی بین المللی هستند. رهبری ایران همواره تاکید کرده که مذاکرات به ویژه با ایالات متحده صرفا برای مذاکره نباید باشد و باید هدف مشخصی را دنبال کند. از این رو، می توان گفت که سازش باید زمینه ساز توافق باشد. احتمالا در ایران بر سر هیچ قالب دیگری غیر از ای ۳/اتحادیه اروپا اجماع داخلی لازم برای ورود به مذاکرات چند جانبه شامل جلسات وزرای خارجه ایران و آمریکا حاصل نمی شد. به لطف این قالب چند جانبه، تصمیم گیرندگان ایرانی توانستند در برابر مخالفان در جبهه داخلی بایستند و اینطور توجیه کنند که مذاکرات با ایالات متحده نیست و با گروهی از کشورها تحت تحت نظارت سازمان ملل است. این قالب بود که به طرف ایرانی کمک کرد تا توافق را نهایی کند و تایید مجلسی را که در سال ۲۰۱۵ تحت کنترل مخالفان روحانی بود، بگیرد.

۱,۵ اجرای توافقنامه چند جانبه

تعهد ایران به پایبندی به مفاد برجام از دسامبر ۲۰۱۵ توسط آژانس بین المللی انرژی هسته ای در ۱۲ گزارش تایید شده است. ایران به همه تعهدات درباره تعداد سانتریفیوژهای عملیاتی، مقدار آب سنگین قابل ذخیره در ایران، پیکربندی سایت های هسته ای، حمل ۹۷ درصد اورانیوم غنی شده ایران به خارج از کشور و محدودیت های فعالیت های تحقیق و توسعه عمل کرد. تلاش سیاسی گسترده ای لازم بود تا دولت روحانی بتواند مخالفان داخلی برجام و یک جامعه بدبین را متقاعد کند که این اقدامات (ذاتا فنی اما کاملا سیاسی) ارزشش را دارند. ۹ آوریل ۲۰۱۵، یک هفته پس از نهایی شدن توافق، آیت الله علی خامنه ای، رهبر معظم ایران گفتند که مذاکرات هسته ای برایشان یک «تجربه» بوده و اگر طرف دیگر «لجبازی معمول خود را کنار بگذارد» امکان مذاکره درباره «سایر موضوعات» وجود خواهد داشت. این جمله به وضوح نشانگر این بود که اگر توافق به خوبی پیش رود، می تواند مسیر مذاکره را بگشاید. رئیس جمهوری روحانی و وزیر امور خارجه ظریف نیز در سخنرانی ها، مقالات، توییت ها و مصاحبه ها اظهارات مشابهی داشتند.

۱,۶ غیر امنیتی کردن موضوع

بر اساس برجام، ایران با یک رژیم بازرسی شدیدالحن توسط آژانس بین المللی انرژی اتمی موافقت کرد. دستگاه های امنیتی ایران دیگر به بازرسی ها به مثابه تهدیدی علیه تاسیسات هسته ای نمی نگریستند. کمیسیون مشترک برجام، نهاد مسئول نظارت بر اجرای توافق، به ساز و کاری مفید برای رسیدگی و بحث درباره مسائل مربوط به برجام تبدیل شد که در آن گفت و گوهای سطح بالا و تعامل نمایندگان ایران با همتایان آمریکایی و پرداختن به موضوعات حساس مربوط به برنامه هسته ای ایران اعم از فنی یا سیاسی یک امر عادی بود. بنابراین، می توان گفت برجام در غیرامنیتی کردن سطح بالای تعاملات با ایالات متحده سهم داشت. تابوی ارتباط مستقیم دیپلماتیک با ایالات متحده شکسته شد. ارزش این دستاورد زمانی مشخص شد که ۱۰ نیروی دریایی ایالات متحده بازداشت و طی چند ساعت آزاد شدند تنها به این دلیل که خط مستقیم ارتباطی وجود داشت.

ایران از طریق همین گام های کوچک و دقیق تلاش کرد روابط خود را با قدرت های جهانی عادی سازی کند. این مسیر، امیدوار کننده ترین مسیر در جهت بهبود روابط تجاری، تامین سرمایه گذاری مستقیم خارجی و در نهایت بهبود و رشد اقتصادی تلقی می شد. اجماع میان تصمیم گیرندگان اصلی در ایران آنقدری بود که در برابر مخالفت شدید عناصر تندرو در اردوگاه اصول گرایان دوام آورد. اما لازم به تاکید است که اگر برجام مورد رضایت رهبر و دستگاه های ارشد نظامی و امنیتی از جمله سپاه پاسداران انقلاب اسلامی نبود، نهایی نمی شد. بنابراین، فرضیات مبنی بر اینکه توافق هسته ای بر خلاف خواست رهبر معظم انقلاب یا سپاه بوده، گمراه کننده و اشتباه هستند.

۲. بحران برجام و تاثیر آن بر فضای داخلی ایران

تجدید نظر در رفتار سیاست خارجی ایران ثمرات وعده داده شده را در پی نداشت. دونالد ترامپ در نوامبر ۲۰۱۶ در کارزار انتخاباتی وعده داد ایالات متحده را از برجام خارج می کند و در ماه مه ۲۰۱۸ این کار را کرد. در اوت ۲۰۱۵ نگرانی هایی درباره تغییر روند توافق هسته ای توسط دولت جدید ایالات متحده ابراز شده و در یک میزگرد در شورای راهبردی روابط خارجی در تهران از ظریف سوالاتی پرسیده شده بود. ظریف آن زمان اطمینان داده بود که ایالات متحده چاره ای جز «پایبندی به قطعنامه ۲۲۳۱» ندارد. اظهاراتی از این قبیل حالا گریبان گیر دولت روحانی شده اند.

۲.۱ روحانی و ظریف نجات می یابند، اما رویکرد سیاست خارجی آنها نه!

اگرچه رفتارهای سیاست خارجی تحت حمایت روحانی و ظریف در نتیجه نقض برجام توسط آمریکا خنثی شد، شرایط برای این دو چندان نگران کننده نبود. روحانی از بلندپروازی ها در زمینه حذف برچسب امنیتی از شرایط یا حتی عادی سازی روابط با ایالات متحده به اظهارات شدیدالحن علیه آمریکا روی آورد و برخلاف دولت اول خود، در دولت دوم مکررا علیه اسرائیل سخن گفت.

با اینکه احساسات ضدآمریکایی در ایران به دلیل سیاست های بیش از حد خصمانه کاخ سفید بوده، اما این تغییر رویکرد روحانی برای او در اردوگاه اصلاح طلبان و در میان رای دهندگان گران تمام شد. شاید مهم ترین اتفاق حمایت سردار قاسم سلیمانی، فرمانده نیروی قدس که توسط ترامپ ترور شد، از روحانی در پی تهدید به بستن تنگه هرمز و موضع گیری شدیدالحن در برابر اسرائیل بود. ظریف هم اگرچه عمدتا از سوی عناصر تندرو محافظه کار مورد حمله قرار می گیرد، اما همچنان از حمایت بخش هایی دور از انتظار در جمهوری اسلامی مورد حمایت است.

۲.۲ واکنش احتمالی تندروها و تجدید صفوف نخبگان

ایران پیشتر در دوره رئیس جمهوری اصلاحات، تجربه وعده برآورده نشده عادی سازی را تجربه کرده بود. فشار داخلی بر دستورکار اصلاحات و سیاست های خصمانه رئیس جمهوری وقت آمریکا، جورج دابلیو. بوش، آن زمان مانع از تحقق اصلاحات شد و در نتیجه، در انتخابات ریاست جمهوری بعدی در سال ۲۰۰۵ تقریبا ۲۰ میلیون رای دهنده واجد شرایط از رای دادن خودداری کردند.

رای دهندگان اصول گرا نهایتا با تعهد و رویکرد ایدئولوژیک خود ریاست جمهوری را به محافظه کار تندرو، محمود احمدی نژاد، تحویل دادند. در سال ۲۰۱۳، پایان دوره دوم احمدی نژاد، این وعده اصول گرایان مبنی بر عدم آسیب

پذیری در برابر فشار خارجی بود که برآورده نشد. اگرچه روحانی و کابینه او را نمی توان اصلاح طلب قلمداد کرد، اما چهره های سرشناس اردوگاه اصلاح طلبان از او پشتیبانی و رای دهندگان خود را در سال ۲۰۱۳ و همچنین کارزار انتخاباتی موفقیت سال ۲۰۱۷ بسیج کردند.

با این حال، روحانی نتوانست از اصلاح طلبان قدردانی مناسبی کند چون به وعده انتخاباتی خود برای بهبود حقوق شهروندی عمل و از چهره های اصلاحات در کابینه خود استفاده نکرد. ظاهراً روحانی به این نتیجه رسید که نیازی به حمایت اصلاح طلبان ندارد. او اجازه حضور مجدد در انتخابات امسال را نخواهد داشت، اما به نظر می رسد می خواهد اطمینان حاصل کند که سرانجام او مانند رئیس جمهوری اصلاحات یا محافظه کار تندرو پیشین نخواهد شد. روحانی به عنوان سیاستمداری با سابقه سه دهه فعالیت در دستگاه امنیتی ایران، سرمایه لازم برای پیمایش در پیچیدگی های جمهوری اسلامی را دارد.

روحانی درست پس از پیروزی انتخاباتی خود در سال ۲۰۱۷، با فرماندهان عالی رتبه سپاه پاسداران برای حل اختلافات نشستی برگزار کرد. به طور کلی، لازم به ذکر است که سردار سلیمانی، محبوب ترین چهره سپاه پاسداران در ایران، اگرچه به ندرت در مورد امور داخلی اظهار نظر می کرد، اما به اردوگاه میانه رو روحانی گرایش داشت. او در جریان مبارزات انتخابات پارلمانی ۲۰۱۶ از علی لاریجانی، رئیس مجلس و از متحدان نزدیک رئیس جمهوری روحانی، حمایت کرد. اگر سردار سلیمانی ترور نشده بود، تعامل بین او و روحانی می توانست عاملی تعیین کننده در آینده حرفه ای رئیس جمهوری پس از ترک دولت باشد.

۲.۳ در زمان دشواری، رای دهندگان به تکنوکرات ها گرایش نشان می دهند و نه ایدئولوگ ها

سطح نارضایتی در میان ایرانی ها افزایش یافته و اعتراض های جسته و گریخته در مناطق مختلف کشور به امری عادی تبدیل شده است. کارگران از دستمزدهای پرداخت نشده خشمگین و رانندگان تاکسی خواستار بهبود امنیت اجتماعی هستند؛ برخی به از دست رفتن ثروت خود در یکی از موسسات اعتباری خصوصی اعتراض می کنند و برخی به چالش های محیط زیست که به تهدیدی برای زندگی تبدیل شده اند؛ بیکاری و کاهش کلی قدرت خرید شهروندان عادی هم دولت را تحت فشار گذاشته است. اما رسیدگی و پاسخگویی به همه شکایات موجود به روشی مشابه تقریباً غیرممکن است.

بی شک، بازگشت تحریم های ایالات متحده تاثیر تشدید کننده بر همه چالش های اقتصادی داشته است. رشد ۱۸ درصدی اقتصاد ایران در حدود دو سال تخفیف تحریم ها (۲۰۱۶ و ۲۰۱۷) متوقف شده و تحریم های نفتی به میزان قابل توجهی درآمد دولت را کاهش داده است. کاهش ارزش پول ملی ایران (ریال) در برابر دلار آمریکا بین آوریل و اکتبر ۲۰۱۸ به ۷۰ درصد رسید و بی ثباتی و عدم اطمینان در بازار به فرار سرمایه و عدم سرمایه گذاری بیشتر انجامید. تورم که در دوره اول ریاست جمهوری روحانی به زیر ۱۰ درصد رسیده بود، دوباره به بیش از ۳۰ درصد افزایش یافته است.

یک استدلال کلی هم وجود دارد که عوامل اصلی بیماری اقتصادی کشور، فساد و سوءمدیریت هستند که یعنی مشکلات ریشه داخلی دارند. برای یک کارزار جامع مبارزه با فساد، همکاری قوی و سازگار بین سه قوه دولت لازم

است، اما این روند اغلب توسط گروه های فشار خنثی شده که به عنوان نمونه می توان به لایحه علیه تامین مالی تروریسم و پولشویی (اف.ای.تی.اف) اشاره کرد. اما جدا از تلاش های ناکافی در مبارزه با فساد، رهبری سیاسی ایران تاکنون نتوانسته از نسل جوان تکنوکرات برای نوسازی ساختار اقتصادی کشور استفاده کند. شاید رئیس جمهوری روحانی از تعداد زیادی تکنوکرات در کابینه خود استفاده کرده باشد، اما بیشتر آنها از پیش از دهه ۱۹۹۰ خدمت می کرده اند و به نظر می رسد به مفاهیم قدیمی بهبود اقتصادی و توسعه پایدار اعتقاد دارند. ایران به چهره های جدید نیاز دارد. اینکه این چهره ها از اردوگاه اصلاح طلبان، میانه روها یا اصول گرایان باشند، اهمیت چندانی ندارد. مهم این است که فرد تکنوکرات و قادر به انجام وظایف محول شده باشد.

۳. یک قرارداد اجتماعی برای مواقع بحرانی

اگرچه نارضایتی در میان ایرانی ها به شدت افزایش یافته، اما هیچ شواهدی دال بر آغاز موجی از اعتراض های خیابانی، چه رسد به یک قیام عمومی، وجود ندارد. گاهی یک سری تظاهرات خیابانی جسته و گریخته برگزار می شوند، اما در عمل تنها از سوی طرفداران تغییر نظام در خارج از ایران مورد توجه و حمایت قرار می گیرند. به علاوه، واکنش های مقامات ایران نشان داده که درس خود را از اعتراض های سال ۲۰۰۹ گرفته اند: آن زمان میلیون ها نفر به خیابان ها ریختند تا اعتراض خود را به پیروزی مجدد احمدی نژاد نشان دهند و در بیانیه های رسمی دولت، این جنبش های اعتراضی جرم انگاشته شدند؛ اکنون، واکنش ها به اعتراضات چه در میان مترقی ها و چه محافظه کاران، تاکید بر تفاوت بین خواسته های مشروع افرادی که با مشکلات اقتصادی روبرو هستند و اقدامات تخریبی که باید محکوم و مجازات شوند، است. این پاسخ «نرم» دولت به آرام شدن کلی وضعیت کمک کرده است.

۳.۱ روی آوردن به ملی گرایی در زمان افزایش تنش ها

جمهوری اسلامی در سال ۲۰۱۸، به ویژه پس از خروج ایالات متحده از برجام، به تدریج به وضعیت بحران بازگشت. جمع نخبگان دولت ایران از افرادی تشکیل شده که از زمان تاسیس جمهوری اسلامی در سال ۱۹۷۹ حضور داشته اند. برای آنها، فشار ایالات متحده و رژیم تحریم های شدیدالحن عادی است. استثنای واقعی سال های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۷ بود که برخی از تحریم ها تسهیل شدند. آن زمان بود که درگیری های جناحی در میان اردوگاه های سیاسی و مراکز قدرت ایران شدت گرفت و شرایط را برای تحقق اهداف دولت روحانی، از اصلاحات اجتماعی و سیاسی گرفته تا نوسازی فضای کسب و کار ایران، دشوار کرد. این نزاع و درگیری تا حد زیادی توسط بازیگران با منافع شخصی ایجاد شده بود که نگران از بین رفتن سهمشان در اقتصاد در نتیجه یک بازار شفاف و رقابتی بودند. در حقیقت، روی کار آمدن ترامپ و از بین رفتن احتمال نزدیکی با ایالات متحده بسیاری را در ایران آسوده خاطر کرد چرا که به فرصتی برای صف آرایی در برابر سیاست های نزدیکی با غرب تبدیل شد.

راه حل این وضعیت در تلاش برای تعریف دوباره «قرارداد اجتماعی» و بازنگری در روابط دولت و جامعه است. اگر شخصی بتواند راه حل های ملموس برای مشکلات موجود ارائه دهد، اصلاح طلب، میانه رو یا اصولگرا بودن او اهمیتی نخواهد داشت. ماجرای وزارت آذری جهرمی به وضوح نشان دهنده این است که عملکرد خوب در نقش وزیر پیشینه او در سرویس های اطلاعاتی را از یادها می برد. به نظر می رسد چالش های زندگی بیش از رویاهای انقلاب سیاسی برای شهروندان اهمیت دارند: برای رسیدگی به مشکلات اقتصادی، چالش های محیط زیستی، مسائل اجتماعی و

فرهنگی و همچنین امنیت و ثبات کلی کشور، راه حل های عملی نیاز است. و عاقب اعتراض های گسترده در لیبی، مصر و سوریه، ایرانی ها را از سقوط به هرج و مرجی مشابه هراسانیده است.

۳،۲ ترکیب بهینه امنیت، آسایش اقتصادی و سرگرمی

اولویت های جمعیت ایران و همچنین رفتارهای انتخاباتی آنها کاملاً قابل پیش بینی است. یکی از مواردی که عمدتاً نادیده گرفته می شود، ساختار سنی جمعیت ایران است. ۴۸،۹ درصد از جمعیت ایران را افراد بین ۲۵ تا ۵۴ سال تشکیل می دهند که یعنی نزدیک به نیمی از ۸۳ میلیون جمعیت ایران در سنی هستند که خانواده تشکیل داده اند، شغل دارند و می خواهند زندگی مناسب و به دور از دردسر داشته باشند. این افراد همچنین حدود ۷۲ درصد از ۵۶،۴ میلیون رای دهنده واجد شرایط را تشکیل می دهند که همین مساله می تواند یکی از دلایل پیروزی نامزدهای میانه رو در همه انتخابات نهادهای منتخب از سال ۲۰۱۳ تاکنون باشد.

با توجه به اینکه دولت روحانی نتوانسته مطالبات اساسی در زمینه تسکین اقتصادی را تحقق بخشد، شعارهای «اعتدال» دیگر به تنهایی پاسخگو نخواهند بود؛ اما سیاستمداران تندرو و پوپولیست هم بختی برای متقاعد کردن مردم به عنوان گزینه درست برای اداره دولت، ندارند. اگر جمهوری اسلامی بتواند امنیت و ثبات را در کشور تضمین کند، اساساً خواسته اصلی بزرگ ترین گروه انتخاباتی را برآورده کرده است. همانطور که جواد صالحی اصفهانی، کارشناس اقتصادی، می گوید، اگرچه تنگناهای اقتصادی یک واقعیت هستند، ایران هنوز با پدیده هایی مانند «اعتراض برای نان» فاصله دارد. جمهوری اسلامی تا کنون نتوانسته از طریق شبکه گسترده ای از نهادهای رفاهی، کمک های اقتصادی برای نیازمندان فراهم کند؛ اما نقطه ضعف این رویکرد این است که قدرت ضعفا را کاهش می دهند. برای کاهش وابستگی قشر فقیر به دولت و شبکه رفاهی اقدامات چندانی در زمینه ظرفیت سازی انجام نشده است.

در همین حال، به نظر می رسد که رهبری ایران به طور فزاینده درک کرده که فشار مردمی برای آزادی های اجتماعی و فرهنگی از بین نخواهد رفت و تشدید خواهد شد. مساله حائز اهمیت، متناسب سازی پیشرفت در سرعت و دامنه است. در ژوئن ۲۰۱۸ زنان و مردان اجازه یافتند به طور همزمان در به ورزشگاه آزادی مسابقات جام جهانی تیم ملی فوتبال ایران را تماشا کنند. کسب اطمینان از امنیت و ثبات شهرها، ارائه خدمات رفاهی به نیازمندان و جرات بازگشایی فضاهای اجتماعی و فرهنگی می تواند یک دستورالعمل برای جلوگیری از ایجاد شکاف در نظم اجتماعی و سیاسی کشور باشد. البته گفتن آسان تر از انجام است. جدا از بودجه، مساله مهارت های مدیریتی و ارزیابی درست واقعیت های اجتماعی هم مطرح است.

فاجعه واقعی سقوط برج همین است: جمهوری اسلامی دوام آورد، اما فرصت رشد و تکامل پیدا نکرد. انتظار می رود هرگونه اصلاح احتمالی فرهنگی و اجتماعی باشد، نه سیاسی، و هر روند اصلاحات واقعی با تصمیمات احتمالی برای جلوگیری از ناآرامی های اجتماعی ارتباط خواهد داشت. اگر برجام در شرایط کنونی نجات پیدا نکند و وعده های اقتصادی آن محقق نشوند، این احتمال وجود خواهد داشت که تصمیم گیری ایران درباره حمایت از عادی سازی روابط با غرب یک چرخه کامل هشت ساله ریاست جمهوری (۲۰۲۱ تا ۲۰۲۹) به تاخیر افتد.

جمع بندی

رویکرد چهار مرحله ای دولت روحانی در جهت عادی سازی روابط خارجی جمهوری اسلامی با خروج آمریکا از برجام به شدت آسیب دید. نهادینه سازی روابط با قدرت های جهانی محدودیت های مختص خود را داشت چرا که حتی قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل هم نتوانست یک عضو دائم شورا را به عمل به توافق وادار کند. ایران این درس دشوار را آموخت که نهایی کردن یک توافقنامه چند جانبه نمی تواند به معنای اجرای صحیح آن توسط همه طرف ها باشد. جدای از کاستی ها در عملکرد ای ۳/اتحادیه اروپا (به ویژه در رویکرد آنها در قبال ایالات متحده)، ایران همچنین دریافت که ایجاد اصلاحات در بخش بانکی و مالی آن کاری دشوارتر از حد انتظار است چرا که بازیگران داخلی با منافع شخصی از هیچ اقدامی برای اخلال در این اصلاحات فروگذار نمی کنند. غیر امنیتی کردن مسائل حساس سیاسی که به نظر می رسید از طریق کانال های مستقیم بین وزرای خارجه ایران و ایالات متحده در جریان بوده، و قالب ای ۳/اتحادیه اروپا که در ابتدا محیطی امن برای گفت و گو درباره امور مرتبط با هسته ای ایران به نظر می رسیدند، نیز شکست خوردند. با خروج آمریکا از برجام، اقدامی که به وضوح نشان دهنده موضع گیری خصمانه دولت ترامپ در قبال تهران بود، جمهوری اسلامی مجدداً کاملاً «امنیتی» شد و این روند در رویکرد سیاست خارجی رئیس جمهوری روحانی که اساساً مبتنی بر دیپلماسی و ارتباطات است، اختلال ایجاد کرد. اینکه روحانی (و ظریف، وزیر امور خارجه دولت او) تغییر مسیر دهند و موضع گیری تندتر و بازدارنده تر در امور خارجی ایران اتخاذ کنند دور از ذهن نبود.

چالش های ناشی از مشکلات اقتصادی-اجتماعی در ایران اگرچه گاهی به ناآرامی انجامیده اند، اما دامنه آنها محدود بوده و خواهد ماند چرا که جمهوری اسلامی در زمینه کمک اقتصادی به محروم ترین اقشار جامعه چندین دهه تجربه دارد. به علاوه، ممکن است دستگاه سیاسی تصمیم بگیرد فضای تنفسی محدودی را از لحاظ اجتماعی و فرهنگی فراهم و بدین ترتیب از گذشتن نارضایتی از آستانه بحرانی جلوگیری کند. نخبگان در جمهوری اسلامی پیشتر ثابت کرده اند که در صورت لزوم و در مواجهه با مشکلات توانایی حفظ انسجام و اتحاد را دارند. در حقیقت، همین رویکرد و به طور همزمان اعتماد به تجارت با قدرت های شرقی و برخی همسایگان منطقه ای بقای جمهوری اسلامی را به رغم کارزار «اعمال فشار حداکثری» ایالات متحده تضمین کرد. با این حال، بقا حداقل نه در کوتاه مدت و میان مدت به معنای رشد و توسعه نبود و نیست.

ایران برای رشد و توسعه پایدار به روابط با اروپا نیاز دارد. محصولات اروپایی برای نوسازی صنعت ایران و افزایش کارایی آن به همان اندازه برای ایران مهم است که انتقال دانش و ظرفیت سازی برای بهبود توانایی های مدیریتی کشور. اگرچه ایران همچنان از ناتوانی اروپا در ایستادگی در برابر فشارهای ایالات متحده خشمگین و ناامید شده است، اما روابط تجاری اروپا و ایران در محدودترین شکل آن از طریق ابزار هدف ویژه زنده ماند. آینده روابط اروپا و ایران تاثیر محدودی بر توازن قدرت داخلی در داخل این کشور می گذارد، اما قطعاً بر رفتار سیاست خارجی ایران تاثیرات گسترده خواهد داشت. جدای از فاصله گرفتن روز افزون نخبگان جمهوری اسلامی از غرب، انتظار می رود که احساسات عمومی در مخالفت با ارتباطات گسترده و قوی تر با اروپا همچنان ادامه یابد. این مساله نه تنها علیه امنیت

و منافع اقتصادی اروپا در خاورمیانه است، بلکه قدرت نرم آن را در میان یک ملت با ۸۲ میلیون شهروند به شدت کاهش می دهد.

اروپا نباید فرصت تبدیل ابزار هدف ویژه به یک مسیر عملیاتی برای محافظت از روابط تجاری محدود با ایران را از دست می داد، اما با توجه به مذاکرات وین هنوز فرصت اندکی برای بهبود شرایط دارد. منافع مشترک در زمینه های انرژی، مهاجرت، قاچاق مواد مخدر، افراط گرایی و مسائل محیط زیستی همچنان زمینه های متعددی از همکاری معنی دار و سودمند متقابل را فراهم می آورند. اروپا نه در موقعیتی است که بتواند پیوند دو سوی اقیانوس اطلس را کنار بگذارد و نه توانایی به حاشیه راندن روابط با ایران، یک قدرت منطقه ای با نفوذ مهیب در خاورمیانه، را دارد.

رقابت های ژئوپلیتیک در خاور میانه و پیامدهایش برای اروپا

نویسنده: الی گرانمایه

خاورمیانه یک دهه شکننده و آشفته پیش رو دارد. یک مانع قدرتمند در برابر صلح و توسعه پایدار در منطقه، رقابت شدید بین ایران و کشورهای مخالف آن به رهبری عربستان سعودی، امارات متحده عربی و اسرائیل با حمایت شدید ایالات متحده، است. موضع تهاجمی دولت دونالد ترامپ در قبال ایران در ۴ سال گذشته به تنش ها در منطقه دامن زد، اما در عین حال فرصتی را برای بازیگران اروپایی فراهم آورد تا با استفاده از اندک اهرم فشاری که بر منطقه دارند، به تنش های ژئوپلیتیک منطقه سامان دهند و شاید بتوانند از درگیری بیشتر جلوگیری کنند.

منطقه در دو دهه گذشته شاهد یک سری درگیری های نظامی، درهم شکستن اقتصادها و ساختارهای دولتی، دولت داری های ضعیف، انقلاب ها و قیام های مدنی، بلایای طبیعی و انسانی، ظهور گروه های افراطی، گسترش سلاح های هسته ای و تهدید استفاده از سلاح های شیمیایی و مهاجرت گسترده مردم بوده است. بحران سوریه و گسترش تروریسم در نتیجه آن و سیل پناهجویان پیامدهای جدی برای اروپا داشتند و نشان دادند ناامنی در خاورمیانه مستقیماً با ثبات داخلی اروپا ارتباط دارد.

مسیر پیش رو مبهم به نظر می رسد. یمن و سوریه همچنان در میانه درگیری های نظامی هستند و به کمک های بشردوستانه، ثبات و بازسازی عظیم نیاز دارند؛ نیازی که تا مدت ها پس از پایان خشونت ادامه خواهد داشت. عراق و لبنان با تنش های گسترده سیاسی و کمبودهای اقتصادی دست و پنجه نرم می کنند و ممکن است در نتیجه ناآرامی های داخلی، شورش تروریستی، تاثیرپذیری از درگیری در سوریه و افزایش تنش ها در سراسر خاورمیانه به خشونت کشیده شوند.

دیگران از جمله ایران و عربستان سعودی و اسرائیل با مشکلات داخلی روبرو هستند و در یک محیط خطرناک ژئوپلیتیک محصور شده اند؛ در جایی که شرایط سیاست های حداکثرگرایانه را می طلبد و قدرت سخت را به گزینه مطلوب تبدیل می کند. به نظر می رسد قدرت های منطقه اشتیاق چندانی برای درگیر شدن در جنگ ندارند، اما رویکرد قاطعانه و سیاست خارجی مبتنی بر دیدگاه های شخصی آنها به ضرر کشورهای ثالث مانند سوریه، یمن، لبنان و قطر بوده و به درگیری های داخلی هم دامن زده است. با افزایش تنش های بین کشوری، خطر تنش نظامی هم افزایش یافته است. ترکیه هم اگرچه از نظر جغرافیایی بخشی از خاورمیانه به شمار نمی رود، به طور فزاینده از طریق مرزهای مشترک با عراق و سوریه نقش یک قدرت منطقه ای را بازی کرده و بر پیچیدگی مخمضه خاورمیانه افزوده است.

قدرت های جهانی مانند روسیه و ایالات متحده همچنان در خاورمیانه فعال هستند و قهرمانان منطقه هم سیاست خارجی خود را پیش می برند. مسکو و واشنگتن در برخی مواقع نمی توانند یا نمی خواهند شرکای منطقه ای خود را از رویارویی بیشتر دور کنند. بازیگران اروپایی هم به طور فزاینده با رویدادها کور و در مسیرهای مهم سیاسی به ویژه در پرونده سوریه به حاشیه رانده شده اند؛ با این حال، در موارد خاصی مانند سیاست ایران وجود دارد که آنها نفوذ و توان تاثیرگذاری در محاسبات را دارند. در مواردی هم مانند لبنان، مداخله به موقع دولت های اروپایی از

درگیری جلوگیری و به امنیت خاورمیانه کمک کرده است. بازیگران اروپایی باید سیاست هایی را دنبال کنند که به کاهش قطبی شدن سیاسی، خشونت و خطر رویارویی نظامی در منطقه کمک کند.

۱. درک موقعیت قهرمانان منطقه

روابط اروپا و بازیگران اصلی در خاورمیانه در ۵ سال گذشته به طور چشمگیری تغییر کرده که در درجه اول نتیجه تغییر در سیاست خارجی بازیگران منطقه ای بوده است که به طور فزاینده خوانش «مجموع، صفر» از تحولات منطقه دارند. ایران، عربستان، اسرائیل و ترکیه در درگیری های پیچیده خاورمیانه گرفتار هستند و هرکدام سیاستی قاطع و حداکثری را برای منافع استراتژیک خود دنبال می کنند. تقاطع مهم همه مسیرها ایران است.

۱.۱ تنش های ژئوپلیتیک منطقه با محوریت ایران

قهرمانان خاورمیانه مانند اکثر دیگر کشورها اقدامات خود را در خاورمیانه به عنوان یک پاسخ ضروری و موثر در برابر تهدیدهای امنیتی توجیه می کنند. برای ایران، یک تهدید فوری و فعال شورش از سوی گروه های تروریستی در نزدیکی مرزها در رابطه با کشورهایی که مدت هاست مشکل امنیتی دارند مانند افغانستان، عراق و پاکستان، پررنگ است. ایران به طور گسترده تر در سراسر خاورمیانه، تهدید امنیتی را عمدتاً از طریق منشور عملکرد خصمانه ایالات متحده و اسرائیل که برتری نظامی دارند، حس می کند. برای رفع این عدم تعادل بوده که ایران برنامه موشکی خود را پیش برده است. ایران همچنین با استفاده از متحدانی مانند حزب الله در لبنان، حوثی ها در یمن و گروه های شبه نظامی در سوریه و عراق و همچنین حضور در نزدیکی سرزمین های اشغالی از تاکتیک های نامتقارن استفاده کرده است.

ایران از زمان انقلاب ۱۹۷۹ از طریق پرورش شبکه های بازیگران دولتی و غیر دولتی و حضور مستقیم، زمان و منابع خود را صرف سیاست منطقه ای کرده است. حمله آمریکا به عراق در سال ۲۰۰۳ فرصتی برای بهبود روابط ایران با کشور همسایه فراهم آورد و مانند لبنان، ایران توانست از قدرت نرم و پیوند با جوامع شیعه برای ایجاد وفاداری در داخل نیروهای سیاسی و شبه نظامی عراق استفاده کند. اکنون نفوذ ایران در عراق آنقدری است که می تواند با ایالات متحده هم تراز شود.

ایران همچنین در جریان ۷ سال درگیری داخلی در سوریه، در کنار متحد دیرینه خود بشار اسد ایستاد. در جریان درگیری ها و به ویژه پس از سپتامبر ۲۰۱۵ که ولادیمیر پوتین، رئیس جمهور روسیه، نیروهای خود را برای حمایت از اسد اعزام کرد، ایران و حزب الله در زمین برتری کسب و اثبات کردند یک شریک نظامی موثر برای اسد و پوتین هستند.

در یک دهه گذشته حضور گسترده در زمین در عراق، سوریه و لبنان اهرم فشار قابل توجهی در توازن قدرت آینده در خاورمیانه برای ایران فراهم کرده است. این نفوذ روزافزون با مخالفت شدید دشمنان روبرو و باعث نگرانی دولت های اروپایی که شرکای رقبای منطقه ای ایران یعنی عربستان و اسرائیل هستند، شده است.

ایران اما در تاریخ به عربستان به عنوان یک تهدید امنیتی قریب الوقوع نگاه نکرده، بلکه آن را نیروی اجرایی سیاست خارجی ایالات متحده در منطقه دیده است. این محاسبات در سال های اخیر به دلیل فعالیت گسترده رسانه ای و

سیاسی سعودی ها علیه ایران، حمایت آن از گروه های مخالف در سوریه و همچنین فشار عمومی علیه حزب الله، تا حدودی تغییر کرده است. روابط بین ایران و عربستان از سال ۲۰۱۵ به شدت بدتر شده و تنها همین اواخر، نشانه هایی از مصالحه نمایان شده است.

یمن که با عربستان هم مرز است و از سال ۲۰۱۱ درگیر جنگ داخلی و خارجی است، فرصتی برای ایران فراهم آورده تا حواس عربستان و امارات را از درگیری های سوریه منحرف کند. ائتلاف تحت رهبری سعودی از مارس ۲۰۱۵ درگیر یک جنگ پرهزینه در یمن بوده اند. مقامات غربی معتقدند ایران برای ایجاد شرایط نظامی نامساعد برای عربستان، منابع نسبتا کمی هزینه کرده است.

ایران به مرور دریافته چطور از فرصت هایی که اشتباهات دیگران برایش فراهم می آورد، به طور بهینه استفاده کند. برای نمونه، پس از کودتای نافرجام ۲۰۱۶ در ترکیه، ایران خیلی سریع حمایت خود را از رجب طیب اردوغان اعلام کرد و اختلافات بین آمریکا و ترکیه پس از کودتا، از جمله تحریم های واشنگتن علیه آنکارا به فرصتی برای تهران در همکاری های اقتصادی و سیاست های امنیتی منطقه ای تبدیل شدند. ترکیه با توجه به تهدید فوری امنیتی، اولویت خود را در سوریه از تضعیف اسد به مهار گروه های کُرد تغییر داده و این شرایط، فضای چانه زنی بیشتری برای ایران و ترکیه ایجاد کرده تا اختلافات خود را در سوریه از طریق قالب سه جانبه با روسیه حل کنند. همچنین، در حالی که ترکیه سعی دارد روابط خود را با ایران و عربستان حفظ کند، اما صمیمیت روابط با ایران به معنای ضربه به تلاش های سعودی برای تشکیل جبهه متحد اهل سنت علیه ایران شیعه بوده است.

ایران پس از تحریم قطر در سال ۲۰۱۷ به رهبری عربستان سعودی، به سرعت و با موفقیت روابط اقتصادی و سیاسی خود را با این کشور تعمیق کرد و همچنین موفق شد با عمان و کویت روابط بهتری ایجاد کند.

با این حال، به رغم دستاوردهای ایران در منطقه، این کشور با محدودیت های قابل توجهی مواجه بوده است. نیروهای سیاسی در سوریه و عراق گاهی از ایران فاصله گرفته اند تا بتوانند کنترل دستگاه های امنیتی خود را به دست گیرند. اسرائیل مدام با حملات نظامی در داخل سوریه، سخت افزارها و نیروهای نظامی ایران را هدف می گیرد. روسیه هم که شریک نظامی ایران در سوریه است، گاهی چشم خود را به روی حملات بسته و تمایلی به محافظت از نیروهای مورد حمایت ایران در برابر حملات مخالفان نشان نداده است. اما شاید بزرگ ترین محدودیت برای جاه طلبی های منطقه ای ایران، همکاری میان اسرائیل از یک سو و عربستان و امارات از سوی دیگر بوده که به ویژه از کاخ سفید ترامپ تاثیر پذیرفته است.

جمهوری اسلامی برای جبهه مخالف ایران یک چالش فوری و بلند مدت است. ایران به رغم موقعیت اقتصادی بسیار ضعیف تر نسبت به اسرائیل و عربستان، از حضور زمینی، روابط سیاسی و امنیتی خود با بازیگران دولتی و غیر دولتی برای دستیابی به برتری در منطقه استفاده کرده است. عربستان بارها ادعا کرده که رهبری مذهبی شیعه در تهران به دنبال تبدیل شدن به هژمون منطقه است. اسرائیل هم ادعا می کند که ایران یک تهدیدی وجودی برای آن است. در زمان دولت اوباما، نگرانی عمده برای جبهه مخالف ایران این بود که حصول برجام به بهبود روابط ایران و ایالات متحده انجامد. تعامل نهایی اقتصاد ایران با غرب مطابق برجام هم یک تهدید بلند مدت بود چرا که رشد بالقوه اقتصادی

ناشی از لغو تحریم ها در ایران با بیش از ۸۰ میلیون نفر جمعیت عمدتاً تحصیل کرده، نوید رقابتی دشوار برای عربستان و امارات درگیر با چالش های اقتصادی را می داد. جای تعجب نداشت که این جبهه تلاش خود را روی محروم کردن ایران از منافع اقتصادی پیش بینی شده در توافق هسته ای متمرکز کردند. این جبهه موفق شد با ترغیب و حمایت ترامپ در خروج از توافق و اعمال مجدد تحریم ها، دستورکار خود را پیش ببرد.

اسرائیل و عربستان حتی سعی کردند اروپا را نیز برای تصویب تحریم های اقتصادی مشابه علیه ایران تحت فشار بگذارند. جبهه مخالف ایران که ظاهراً روی شاهین های ایران در دولت ترامپ نفوذ داشت، از تغییر نظام جمهوری اسلامی حمایت می کرد. با این حال، این جبهه در مقابله با دستاوردهای ایران در منطقه با محدودیت های سیاسی، استراتژیک و نظامی قابل توجهی روبروست.

۱.۲ نقش بازیکنان خارجی

اگرچه قدرت های اقتصادی چین و اروپا در خاورمیانه نفوذ دارند، اما همچنان روسیه و ایالات متحده بازیگران خارجی غالب در منطقه به شمار می روند. روسیه با مداخله نظامی در سوریه خود را به عنوان یک قدرت خارجی معتبر در منطقه تثبیت کرده است. یکی از اهداف اصلی آن جلوگیری از سرنگونی بشار اسد بود که اساساً مخالف طرح های سیاست خارجی ایالات متحده است. خاورمیانه بخشی از چشم انداز بزرگ تر کرملین درباره نظم بین المللی چند قطبی و مخالفت آن با سیاست های تغییر نظام به رهبری غرب به شمار می رود. ظهور روسیه در خاورمیانه تا حدی به دلیل توانایی آن در تعامل و چانه زنی با همه بازیگران منطقه از طریق یک رابطه عمدتاً معاملاتی بوده است.

این رویکرد عملی امکان در پیش گرفتن سیاستی مخاطره آمیز میان ایران، اسرائیل و ترکیه را برای روسیه فراهم آورده و این کشور را در شرایط تنش زدایی در برخی موارد خطرناک قرار داده است. مسکو و تهران یک رابطه استراتژیک در سطح نظامی، امنیتی و سیاسی در سوریه دارند. اگرچه این رابطه در ساختار اتحاد یا یک مشارکت عمیق نمی گنجد، اما روابط نظامی ایران و روسیه در مقایسه با روابط آنها با دیگر بازیگران منطقه به وضوح پیشرفته تر است. در حالی که روسیه با ورود به درگیری های سوریه اعتماد به نفس خود را به نمایش گذاشته، اما هنوز مشخص نیست که منابع و ظرفیت لازم برای پایان دادن به جنگ داخلی و تقویت ثبات در این کشور را داشته باشد.

در همین حال، دولت ترامپ با تصمیم به نابود کردن برجام، کانال های محدود گفت و گو با ایران را مسدود کرد. اقدامات دیگر رئیس جمهوری پیشین آمریکا همچنین به موج های سیاسی در سراسر خاورمیانه انجامید و به تنش در منطقه دامن زد. برای نمونه، حمایت اولیه ترامپ از محاصره قطر به رهبری سعودی ها روابط در شورای همکاری خلیج فارس را به آشفتگی کشاند. تصمیم او به انتقال سفارت آمریکا از تل آویو به قدس اشغالی هم اقدامی تحریک آمیز بود که به ناامیدی فلسطینی ها و خشونت مجدد در نوار غزه انجامید و توجه بین المللی و منطقه ای را به این درگیری جلب کرد و به دردسر اضافی متحدان عرب واشنگتن در امان، قاهره و ریاض انجامید.

۲. مسیر تاریک پیش رو

شواهد چندانی دال بر حل تنش ها میان بازیکنان منطقه در آینده نزدیک وجود ندارد. احتمالاً اولویت جبهه مخالف ایران و دولت ایالات متحده تضعیف ایران از طریق انزوای بین المللی و تحریم ها خواهد بود. اگرچه ترامپ به افزایش

رد پای ارتش آمریکا در خاورمیانه علاقه ای نداشت، اما انتصابات و سیاست های او در مسیر مقابله با ایران در نقاطی مانند سوریه و یمن بود، اما نتیجه مشخصی بر نفوذ ایران در عراق، سوریه و لبنان نگذاشت.

در لبنان، شوک سیاسی استعفا و بازداشت اجباری نخست وزیر سعید حریری در عربستان به سختی با مداخله فرانسه و بریتانیا آرام گرفت. نظام سیاسی شکننده لبنان به فعالیت خود ادامه می دهد، اما اگر اتفاق مشابهی رخ دهد، دوام نخواهد آورد. لبنان در برابر بی ثباتی بیشتر سیاسی، اقتصادی و امنیتی آسیب پذیر است چون با سیل گسترده پناهجویان از سوریه دست و پنجه نرم می کند. به علاوه، این کشور همچنان در چرخه تنش های اسرائیل و حزب الله گرفتار است. مقامات اسرائیل هشدار داده اند در صورت جنگ با حزب الله، کل لبنان را هدف می گیرند.

عراق که با ایران، عربستان و ترکیه مرز مشترک دارد، به ویژه در معرض رقابت های منطقه ای و درگیری در کشور همسایه سوریه است. سیاست دولت قبلی آمریکا در قبال ایران پیامدهای ناخواسته برای عراق داشته است. تحریم های آمریکا علیه ایران به فشار اقتصادی در عراق انجامیدند و این کشور را در معرض تبدیل شدن به میدان جنگ تبدیل کردند.

در سوریه، پویایی تبادل نظامی بیشتر بین اسرائیل و ایران همچنان پابرجاست. سوالات عمده درباره اینکه آمریکا اشتیاقی به ایجاد اجماع گسترده تر با روسیه درباره سوریه دارد یا خیر، تمایل احتمالی روسیه به این مساله و حتی آمادگی آن برای تحت فشار گذاشتن روسیه و ایران به اجرای توافقی با میانجی گری آمریکا و روسیه همچنان وجود دارد. ترکیه و ایالات متحده که دو متحد در ناتو به شمار می روند نیز بر سر نقش نیروهای کُرد در سوریه به شدت درگیر هستند و هیچ تلاش معناداری برای حل این بن بست نکرده اند. مساله نگران کننده تر این است که اشتباهات محاسباتی یا اقدامات نادرست اسرائیل، ایران یا حتی ترکیه و ایالات متحده در سوریه می تواند این کشور را به ورطه درگیری های جدید اندازد.

رقابت منطقه ای بین ایران و عربستان نیز با بی ثباتی میان کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس همراه بوده است. حفظ توازن در روابط و وضعیت بی طرفی برای کشورهای کوچک تر شورا مانند عمان و کویت دشوار شده و این در حالی است که حفظ این بی طرفی در تامین کانال های محرمانه برای حل منازعات بین ایران و مخالفان آن اهمیت زیادی دارد و به عنوان نمونه می توان به نقش ویژه عمان در تسهیل گفت و گوهای کانال پشتی بین تهران و واشنگتن در سال ۲۰۱۳ اشاره کرد.

ایران در نتیجه جنگ اقتصادی دولت ترامپ تغییر استراتژیک در سیاست منطقه ای خود نداد. سعی ایران بر آن بود که طوفان به پا شده را کنترل و خرابکاری های ترامپ در برجام را تا روی کار آمدن دولت بعدی تحمل کند و جای تعجب هم نداشت؛ جمهوری اسلامی ۴ دهه تحریم های آمریکا، ۸ سال جنگ با عراق و تحریم بین المللی نفت را دوام آورده است. جبهه مخالف ایران نتوانست آنقدری تهران را تحت فشار قرار دهد تا سیاست منطقه ای خود را تغییر دهد. و انتظار می رود تا زمانی که هزاران نیروی نظامی آمریکایی در عراق، سوریه و افغانستان مستقر باشند و سیاست تغییر نظام همچنان هدف ائتلاف مخالف ایران تحت حمایت آمریکا باشد، تهران به سیاست خود درباره گسترش نفوذ در منطقه ادامه دهد.

۳. اروپا باید چه کند؟

در دوران ریاست جمهوری ترامپ در ایالات متحده، دولت های اروپایی و اتحادیه اروپا عمدتاً مشغول کنترل آسیب در خاورمیانه بوده اند. سخت ترین چالش آنها چگونگی حفاظت از برجام بود. آنها همچنین سعی کردند با تسهیل بازگشت حریری از تنش های بیشتر در لبنان جلوگیری و از این کشور در برابر یک بحران سیاسی بزرگ محافظت کنند. تلاشی ناموفق هم در روند صلح اسرائیل و فلسطین داشتند. و همچنین سعی کردند مانع از تنش های سرد در شورای همکاری خلیج فارس شوند.

با توجه به نقش نظامی غالب روسیه و ایالات متحده، اروپا تاثیر محدودی بر قهرمانان منطقه دارد. با این حال، یک سری اهرم های سیاسی و اقتصادی می تواند به اروپا در هدایت تقابل کنونی در منطقه در مسیری سازنده تر کمک کند. سیاست اروپا در خاورمیانه باید بر حفظ منافع اصلی متمرکز باشد: یعنی جلوگیری از بی ثباتی بیشتر در منطقه که از طریق گسترش سلاح های هسته ای و شیمیایی و تروریسم و همچنین چالش هایی مانند جریان مهاجرت گسترده و اختلالات انرژی و تجاری، تهدید امنیتی مستقیم برای اروپا ایجاد می کند. اتحادیه اروپا و کشورهای عضو باید کنترل آسیب، تنش زدایی و اقدامات پیشگیری را به کار بندند که برای نمونه می توان به موارد زیر اشاره کرد:

(۱) محافظت از توافق هسته ای ایران

- اگر ایران تصمیم بگیرد برنامه هسته ای خود را گسترش دهد، به بی ثباتی در خاورمیانه کمک خواهد کرد. اروپا به عنوان شرکت کننده و ذینفع توافق هسته ای با ایران در سال های دولت ترامپ تلاش خود را برای جلوگیری از فروپاشی توافق به کار گرفت. دولت های اروپایی همچنین تلاش های ناموفقی برای تحقق منافع اقتصادی وعده داده شده در برجام و ملموس برای ایران داشتند. بازگشت سریع تحریم های ثانویه ایالات متحده شرکت های اروپایی را به خروج از بازار ایران واداشت. اما اکنون که دولت ترامپ رفته و دولت بایدن آمده، ایران برای حفظ برجام به مشاهده منافع اقتصادی یا امنیتی توافق نیاز دارد و در غیر این صورت، ممکن است به کاهش بیشتر تعهدات هسته ای یا حتی خروج از توافق تصمیم بگیرد. این سناریو اروپا را با خطر گسترش برنامه هسته ای ایران و افزایش احتمال حمله نظامی آمریکا یا اسرائیل مواجه خواهد کرد که به معنای تهدید گسترده تر برای منافع اتحادیه اروپا و ثبات منطقه است.
- اروپا با تمایز قائل شدن بین سیاست خود درباره برجام با سیاست ایالات متحده و باز نگه داشتن کانال های سیاسی سطح بالا با ایران، اروپا توانست انگیزه سیاسی برای زنده نگه داشتن توافق را در ایران ایجاد کند. طرف های برجام همچنان روی اقدامات عملی برای احیای توافق کار می کنند، اما طرف های غیر عضو برجام مانند هند، عمان و ترکیه هم می توانند نقش مهمی در حفظ روابط اقتصادی با ایران داشته باشند.
- ایران هم می تواند برای بهبود شرایط عمومی تجاری در جهت جذب شرکت های اروپایی تلاش کند. برای نمونه، همکاری در زمینه دقت و رعایت موارد مربوط به اف.ای.تی.اف و اصلاح قوانین داخلی لازم برای همگام سازی بخش بانکی ایران مطابق با نقشه راه کارگروه ویژه اقدام مالی می تواند تمایل شرکت های خارجی به سرمایه گذاری در ایران را افزایش دهد.

(۲) اجتناب از اقداماتی که موجب بی ثباتی داخلی در ایران شود و به طور همزمان، تعامل با این کشور برای اطمینان از اینکه نقش منطقه ای آن تنش و بی ثباتی در خاورمیانه ایجاد نکند

- دولت های اروپایی از سوی دولت قبلی آمریکا و همچنین متحدان منطقه ای برای نزدیکی با جبهه مخالف ایران تحت فشار قرار دارند. اعمال فشار حداکثری اقتصادی با حمایت این بازیگران می تواند منجر به تضعیف قابل توجه اقتصاد این کشور، بی ثباتی نهادهای دولتی و تشدید ناآرامی های داخلی شود. چنین اقداماتی همچنین می تواند ایران را به اتخاذ رویکرد تهاجمی در سیاست منطقه ای ترغیب کند.
- اتحادیه اروپا و کشورهای عضو باید در برابر تلاش ها با هدف محدود کردن فضا برای تعامل سیاسی با ایران مقاومت کنند.
- دولت های اروپایی باید مواضع هوشمندانه تری اتخاذ و راه های دیپلماتیک را با ایران، عربستان سعودی و اسرائیل دنبال کنند و آنها را برای حل اختلافات تحت فشار بگذارند. دامنه تعامل آنها با ایران باید بسیار فراتر از برجام و مسائل اقتصادی گسترش یابد. این تلاش دیپلماتیک اروپا می تواند مبتنی بر مجموعه مذاکرات سال ۲۰۱۸ با ایران به رهبری اتحادیه اروپا، فرانسه، آلمان، بریتانیا و ایتالیا برای رسیدگی به پرونده های امنیتی منطقه به ویژه سوریه و یمن باشد. این روند می تواند از طریق توافق های کوچک و موضوعی به کاهش خشونت و تنش زدایی نظامی در صحنه های درگیری کمک کند و شاید حتی بستری برای تسهیل مذاکرات بین آمریکا و ایران درباره مسائل منطقه فراهم آورد.

(۳) ایجاد کانال های تنش زدایی منطقه ای و حمایت از کشورهای شکننده

- کشورهای اروپایی باید با تحت فشار گذاشتن بازیگران منطقه ای برای پایان دادن به درگیری های خشونت آمیز در یمن و سوریه، نقش خود را در خاورمیانه تقویت کنند. ارتباطات سیاسی سطح بالا و حمایت از تلاش های مسیر جایگزین با همه کشورهای منطقه می تواند به ایجاد کانال هایی برای جلوگیری از تشدید خشونت و تنش های سرد سیاسی منجر شود.
- فرانسه و بریتانیا در حمایت از ائتلاف تحت رهبری سعودی در یمن نقش قابل توجهی داشتند و می توانند از اهرم های سیاسی بیشتری برای تحت فشار قرار دادن عربستان و ایران به برداشتن گام های مهم برای بهبود شرایط انسانی و کاهش خشونت از طریق آتش بس های محلی بین نیروهای ائتلاف و حوثی ها استفاده کنند.
- در سوریه، روسیه تنها بازیگری است که به طور فعال با ایران، اسرائیل و ترکیه تعامل دارد. ائتلافی از دولت های اروپایی هم می تواند در صدد ایفای نقشی مشابه و شکل دادن به تحولات روی زمین از آن طریق، برآید و از کانال های دیپلماتیک فعال با همه بازیگران برای فراهم آوردن کمک های بشردوستانه استفاده کند.
- دولت های اروپایی همچنین باید به دنبال محافظت از کشورهای کوچک تر منطقه در برابر تنش های منطقه ای باشند. در مورد لبنان، بازیگران اروپایی می توانند حمایت اقتصادی و اقدامات تقویت انعطاف پذیری بیشتر برای حفظ و احتمالاً استفاده از موقعیت میانه در رویارویی منطقه ای بین ایران و عربستان ارائه کنند.

ایران و بحران در شورای همکاری خلیج فارس: مخاطرات و فرصت ها

نویسنده: لوشیانو زاکارا

بحران شورای همکاری خلیج فارس که از اواخر ماه مه ۲۰۱۷ آغاز شد، در نهایت پس از تلاش ها برای میانجی گری بین قطر و همسایگان عرب آن به پایان رسید. اما رویدادهای پیرامون آخرین جام فوتبال آسیا در ژانویه تا فوریه ۲۰۱۹ در امارات متحده عربی نشان دادند که اختلافات مداوم بین دولت های شورای همکاری خلیج فارس به عمق جامعه نفوذ کرده است. انعکاس اخبار مربوط به وقایع و نحوه رفتار مردم در جریان دیدارهای قطر-عربستان سعودی و قطر-امارات و همچنین فینال جام حذفی بین قطر و ژاپن نشان دادند که بهبود اختلاف بیشتر طول خواهد کشید و حتی ممکن است روابط در برخی سطوح هرگز بهبود نیابد.

در پس زمینه رویارویی طولانی مدت درون شورای همکاری خلیج فارس، پویایی جدیدی در میان بازیگران منطقه ای ایجاد شده و آنها را وادار کرده برای اطمینان از دستاوردها و به حداقل رساندن از بین رفتن توازن استراتژیک ظریف ناشی از قیام های بهار عربی، خود را در عمل و گفتار با شرایط جدید وفق دهند.

ایران، یکی از بازیگران اصلی در منطقه اگرچه در اختلافات داخلی شورای همکاری خلیج فارس نبود، اما دلیل اصلی اتهام اولیه سعودی ها به قطر محسوب می شد و به عنوان یکی از اصلی ترین حامیان قطر، در غلبه بر محاصره نقش اساسی ایفا کرد. به دلیل رویارویی گسترده و همپوشانی منطقه ای ایران و عربستان و این واقعیت که برخی از بازیگران منطقه نفوذ ایران را یک تهدید تلقی می کنند، موضع گیری ایران در قبال بحران اهمیت اساسی دارد چرا که این بحران ترکیبی از سود، ضرر، فرصت و مخاطره را برای ایران داشته است.

۱. قربانی ایران برای بحران شورای همکاری خلیج فارس

یکی از استدلال های اصلی این است که ایران عاملی اساسی اتهام چهار کشور محاصره کننده قطر یعنی عربستان، امارات، بحرین و مصر بود. اختلاف دیپلماتیک مستقیمی در نتیجه اظهارات شیخ تمیم الثانی، امیر قطر، در مراسم فارغ التحصیلی آکادمی پلیس آغاز شد: او ضمن انتقاد از تنش ها با ایران، از این کشور به عنوان «یک قدرت بزرگ در ثبات منطقه» نام برد. دولت قطر بعدتر این اظهارات را رد و ادعا کرد وبسایت «آژانس خبری قطر» که متن اظهارات را منتشر کرده بود، هک شده است. مقامات اطلاعاتی ایالات متحده این ادعا را تایید کردند و محققانی مانند مارک اُون جونز از کارزار گسترده مجازی از ماه مه ۲۰۱۷ علیه قطر خبر دادند. از دیگر اتهامات در این کارزار گزارش های جعلی، ادعای حضور سپاه پاسداران ایران در قطر برای محافظت از امیر این کشور بود که نشان می داد قطر جبهه مشترک خلیج فارس علیه ایران را ترک کرده و از این رو، مستحق محکومیت و مجازات است.

سفرای چهار کشور عربی دوحه را ترک کردند و دونالد ترامپ، رئیس جمهوری پیشین آمریکا، با انتشار توییتی در ماه مه ۲۰۱۷ از آنها حمایت کرد و بعدتر، در ۲۳ ژوئن، اولین فهرست از ۱۳ خواسته کشورهای محاصره کننده قطر منتشر شد. اولین مورد که خواسته «قطع روابط دیپلماتیک با ایران و بستن نمایندگی های دیپلماتیک ایران در قطر، اخراج اعضای سپاه پاسداران ایران، قطع همکاری های نظامی و اطلاعاتی با ایران و انجام تجارت با ایران صرفا در

چارچوب تحریم های ایالات متحده و به گونه ای که امنیت شورای همکاری خلیج فارس را به خطر نیندازد» را مطرح می کرد، مستقیماً به ایران مربوط می شد.

اگرچه این درخواست درباره ایران بعدتر در فهرست ۶ خواسته ۱۹ ژوئیه حذف شد، اما نقش «بز قربانی» ایران در این جریان غیرقابل انکار است. این درخواست به وضوح با مواضع عربستان، امارات، بحرین و ایالات متحده در قبال ایران هم راستا بود و این مساله بعدتر، در ماه فوریه ۲۰۱۹، در کنفرانس ورشو که توسط مایک پومپئو، وزیر خارجه پیشین آمریکا، با حضور نمایندگان ۷۰ کشور اما بدون حضور ایران، ترکیه، روسیه، چین و قطر و با نمایندگی نمادین اروپا برگزار شد نیز مورد تایید قرار گرفت. این اجلاس خواستار یک جبهه مشترک برای منزوی کردن ایران و جلوگیری از فعالیت های «بی ثبات کننده» آن در خاورمیانه بود. بنیامین نتانیاهو، نخست وزیر اسرائیل، در توثیتی این گردهمایی را گامی اساسی برای پیشبرد «منافع مشترک جنگ با ایران» توصیف کرد.

دولت ترامپ خود پیشتر در اولین سفر به ریاض در ماه مه ۲۰۱۷ از این اهداف با تصمیم به ایجاد اتحاد استراتژیک خاورمیانه پرده برداشته بود. ابتکار عمل معروف به «ناتوی عربی» هدف تقویت سرمایه های نظامی و آمادگی کشورهای خلیج فارس و خاورمیانه برای مقابله با سیاست های منطقه ای ایران و تهدید موشکی این کشور را دنبال می کرد. ترامپ بعدتر به سپاه پاسداران انقلاب اسلامی برچسب گروه تروریستی زد تا اهداف ایالات متحده علیه ایران را به بهانه به حداقل رساندن نفوذ این کشور با سیاست «اعمال فشار حداکثری» پیش ببرد. این، اولین بار بود که کل ساختار نظامی یک کشور خارجی در فهرست سازمان های تروریستی خارجی ایالات متحده قرار گرفت.

با این حال، در این تلاش ها توسط ایالات متحده این واقعیت را که آشفتگی ها در شورای همکاری خلیج فارس مانع از ایجاد هماهنگی های طولانی مدت استراتژیک بین شش عضو شورا می شود، نادیده گرفته شده بود. در حقیقت، خروج قطر از سازمان کشورهای صادرکننده نفت (اوپک) در دسامبر ۲۰۱۸ و چارچوب همکاری جدید شورای هماهنگی عربستان و امارات در سال ۲۰۱۶ حتی ممکن است به انحلال احتمالی شورای همکاری خلیج فارس در آینده نه چندان دور منجر شود.

۲. روابط ایران و قطر

روابط قطر و ایران پیش از بحران خلیج فارس در اوج نبود، چرا که دو کشور عمدتاً در درگیری های منطقه ای از جناح های مخالف حمایت می کردند. قطر جنبش حزب الله مورد حمایت ایران در لبنان را یک سازمان تروریستی می خواند و ایران مانند عربستان اتهام حمایت مالی از گروه های افراطی در سوریه را علیه قطر مطرح کرده بود. در بسیاری اظهارات غیررسمی در سال ۲۰۱۷، از قطر به عنوان کشوری با سیاست منطقه ای خصمانه و مغایر با منافع ایران یاد می شد.

احترام دیرینه قطر به عربستان با اقداماتی مانند شرکت در ائتلاف به رهبری عربستان در جنگ یمن یا کاهش روابط دیپلماتیک با ایران در سال ۲۰۱۶ پس از حمله به سفارت عربستان در تهران آشکار بود. با این حال، پس از اجلاس ماه مه ۲۰۱۷ ریاض با دونالد ترامپ که بحران شورای همکاری خلیج فارس آغاز شد، ایران تصمیم گرفت تقابل با عربستان را در اولویت قرار دهد و از حمایت از قطر به عنوان ابزاری برای تقویت اهرم منطقه ای اقدام کند. پس از

محاصره مقامات ایرانی و قطری بارها ارتباط مستقیم داشتند. در ۲۳ اوت ۲۰۱۷، اندکی پس از تماس تلفنی وزرای خارجه دو کشور، قطر سفیر خود را با «آرمان تقویت روابط دوجانبه با جمهوری اسلامی ایران در همه زمینه ها» به تهران بازگرداند. در پایان ماه اوت هم رئیس جمهوری حسن روحانی با امیر قطر گفت و گوی تلفنی داشت و تمایل ایران را به تقویت روابط ابراز کرد.

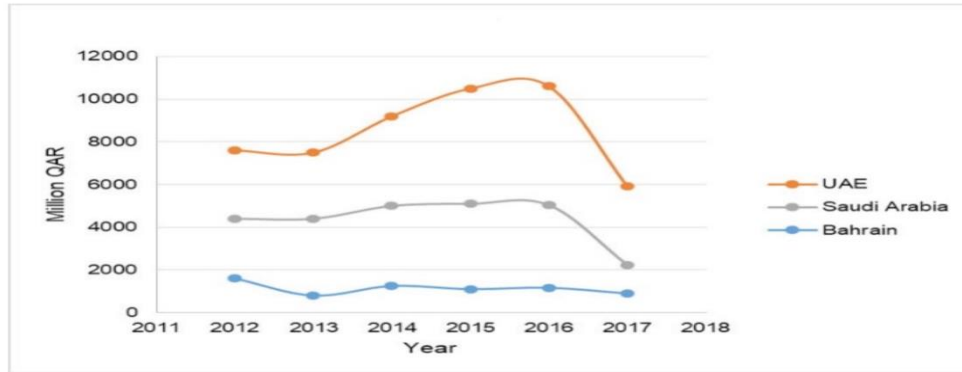
حمایت ایران از قطر فراتر از اظهارات سیاسی بود. از همان آغاز بحران، ایران به وضوح حمایت قاطع خود را نشان داد و برای رهایی قطر، اقتصاد و مردم آن از محاصره ابراز تمایل و برای ایجاد خطوطی برای استفاده قطر از حریم هوایی ایران بسیار سریع عمل کرد. ایران همچنین هواپیماهای حامل غذا به قطر فرستاد تا به این کشور متکی به واردات برای مقابله با محاصره هوایی، دریایی و زمینی توسط همسایگان، کمک کند.

اگرچه ایجاد تنوع اقتصادی به دور از بخش نفت و گاز همیشه بخشی از استراتژی ملی قطر بود، اما این کشور پس از محاصره اهمیت اصلی تجارت جدای از سوخت های فسیلی را بیشتر احساس کرد. از این رو، تجارت غیرنفتی با ایران را افزایش داد و مشاغل ایرانی از فرصت های فزاینده در قطر که به دنبال شرکای تجاری جدید برای جایگزینی ارتباط با عربستان و امارات بودند، بهره جستند.

در نوامبر ۲۰۱۷ وزیر اقتصاد قطر برای گفت و گو با وزیر صنعت، معدن و تجارت و وزیر خارجه ایران به تهران سفر کرد و دو کشور پس از مذاکرات دو کشور از تصمیم به افزایش سطح تجارت دوجانبه حدوداً ۱ میلیارد دلاری به ۵ میلیارد دلار خبر دادند. شرکت های بزرگ حمل و نقل ایرانی خدمات به قطر را آغاز کردند و حتی بسیاری از آنها برای تامین نیازهای جدید بازار قطر، خدمات خود را تغییر داده و از دبی و مسقط به دوحه منتقل شدند. بزرگترین شرکت شیرینی سازی ایران، گروه صنعتی شیرین عسل، با گردش مالی ۵ میلیارد دلار در سال، تصمیم به ورود به بازار خرده فروشی قطر گرفت. عمده کالاهای صادراتی ایران به قطر مواد غذایی، محصولات کشاورزی و قیر بود. ایران، ترکیه و قطر همچنین توافق حمل و نقل برای تقویت تجارت بین سه کشور امضا کردند. عدم استفاده پروازهای قطری از حریم هوایی بحرین، عربستان یا امارات و جایگزینی ایران با آن، نیز برای ایران سود آور بود. نقش ایران در حین و پس از محاصره همچنین به افزایش درک عمومی مردم قطر از ایران انجامید.

شکل ۱ داده های سالانه واردات قطر از امارات، عربستان سعودی و بحرین را نشان می دهد. افت در سال ۲۰۱۷ کاملاً محسوس است و ارتباط مستقیمی با محاصره قطر دارد. کاهش واردات امارات متحده عربی از سال ۲۰۱۶ به ۲۰۱۷ حدود ۱٫۱ میلیارد دلار و واردات از عربستان سعودی حدود ۸۲۴ میلیون دلار آمریکا کاهش داشت.

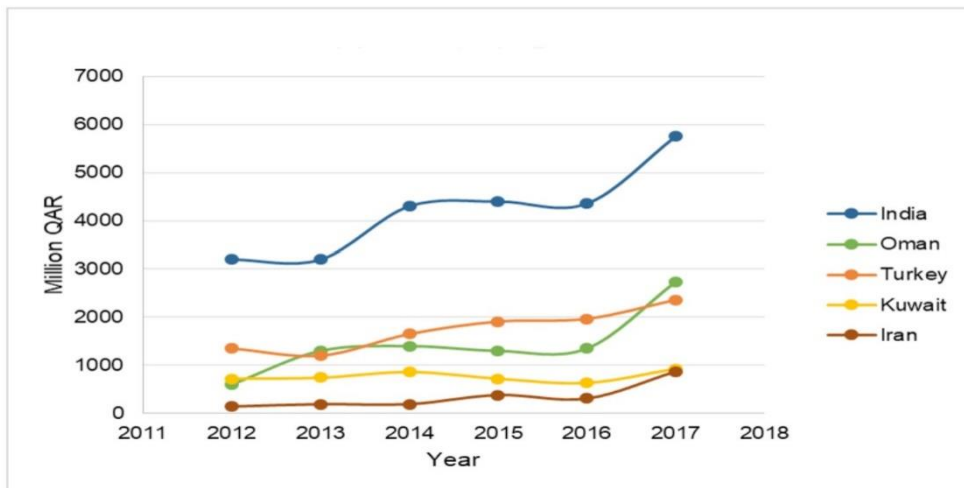
شکل ۱

Figure 1 | Qatar imports from UAE, Saudi Arabia and Bahrain, 2011-2018


Source: Estimates obtained from CEIC Insights data.

شکل ۲ واردات قطر از کشورهای دیگر را نشان می دهد. واردات از عمان به طور قابل توجهی از حدود ۳۵۷ میلیون دلار آمریکا در ۲۰۱۶ به ۷۷۰ میلیون دلار در ۲۰۱۷ رسیده که افزایشی حدوداً ۱۰۳ درصدی بوده است. واردات از کویت نیز از ۱۷۴ میلیون دلار آمریکا در سال ۲۰۱۶ به ۲۵۷ میلیون دلار در سال ۲۰۱۷ افزایش یافت. جالب اینکه واردات از ایران در مقایسه با سال ۲۰۱۶ تا ۲۰۱۷ در حدود ۸۲ میلیون دلار آمریکا باقی ماند. ترکیه هم صادرات خود به قطر را حدود ۲۰ درصد از حدود ۵۴۱ میلیون دلار آمریکا در ۲۰۱۶ به ۶۶۰ میلیون در ۲۰۱۷ افزایش داد.

شکل ۲

Figure 2 | Qatar imports from other countries, 2011-2018


Source: United Nations COMTRADE data.

به گزارش روزنامه معتبر انگلیسی زبان قطری به نام «پنینسولا»، صادرات ایران به قطر از زمان شروع بحران افزایش چشمگیری داشت. صادرکنندگان ایرانی از مارس ۲۰۱۷ در مجموع ۶۲۴،۸۴۰ تن کالا به ارزش بیش از ۱۱۹ میلیارد دلار آمریکا به قطر ارسال کردند که در مقایسه با ارقام مربوط به مدت مشابه سال پیش از آن بیش از ۸۱ درصد افزایش داشت.

۳. عمر دستاوردهای ایران کوتاه است؟

بحران داخلی شورای همکاری خلیج فارس نتایج مثبتی برای ایران به ویژه در روابط دوجانبه آن با ترکیه و قطر به همراه داشت. با این حال، اکنون که منازعه داخلی شورا تا اندازه ای حل شده و روابط کشورهای عربی حاشیه خلیج فارس اندکی بهبود یافته و در حالی که ایران هنوز تا حدی با فشارهای منطقه ای و بین المللی مواجه است، احتمال دوام نیاوردن این نتایج مثبت برای مدت زمان طولانی وجود دارد. به رغم افزایش پیوندهای تجاری که منجر به افزایش پنج برابری صادرات ایران به قطر در سال ۲۰۱۸ در قیاس با ۲۰۱۷ شدند، کشورهایی مانند چین، ایالات متحده آمریکا، هند، ژاپن و آلمان همچنان شرکای تجاری اصلی قطر به شمار می روند. در سه ماهه اول سال ۲۰۱۸ ایران بیش از ۷۴ میلیون دلار کالا به قطر فرستاد که ۲۱۴ درصد بیشتر از مدت مشابه در سال پیش از آن بود، اما صادرات چین، آمریکا و هند به قطر در همان بازه زمانی به ترتیب ۲۷۲، ۲۶۵ و ۲۱۹ میلیون دلار و به طور قابل توجهی بیشتر از ایران بود.

اگرچه به نظر می رسد دستاوردهای ایران بسیار مثبت است، اما اساسا با سود تجاری سایر کشورهایی که قطر در پی محاصره مجبور به تکیه به آنها بوده، تفاوت چندانی ندارد. بنابراین، اکنون که بحران تا اندازه ای حل و فصل و حصر رفع شده، می توان انتظار داشت که به مرور انکای قطر به ایران هم کاهش یابد.

دولت های قطر و ایران در دوران بحران در پیشبرد دیدارهای دو جانبه تجار بسیار فعالانه عمل کردند. تلاش ها برای ایجاد اتاق بازرگانی ایران و قطر در ایران خیلی سریع به موفقیت رسید، اما در قطر تا اندازه ای با تاخیر مواجه شد. و اگرچه درست است که از ژوئن ۲۰۱۷ کالاهای ایرانی - عمدتا میوه، سبزیجات، محصولات لبنی، میوه خشک و سایر مواد غذایی - در سوپر مارکت های زنجیره ای قطر بیشتر دیده می شوند، اما این مساله هم درست است که این محصولات در مقایسه با سایر محصولات غیر نفتی مانند اقلام ساختمانی که از ترکیه و آذربایجان می آیند، باید مسافت نسبتا کمی را طی کنند. به عبارت دیگر، محصولات فاسدشدنی به دلیل مسافت کم و قیمت پایین به احتمال زیاد همچنان از ایران وارد قطر خواهند شد.

تجار ایرانی در مصاحبه هایی که با آنها صورت گرفت، گفتند که چندین هیئت قطری از کارخانه های مختلف در چندین مکان بازدید کردند و هدف از این بازدیدها نشان دادن آمادگی ایرانی ها برای انطباق خطوط تولید با توجه به نیاز قطر و تولید کالا برای بازار این کشور بود. اما در حالی که تولیدکنندگان ایرانی به دنبال سرمایه گذاری قطری در کارخانه های خود بودند، همتایان قطری آنها بیشتر به ساخت کارخانه هایی در داخل قطر تمایل داشتند که یعنی تلاش اصلی سرمایه گذاری باید از طرف ایرانی صورت بگیرد. این درخواست چندان دور از منطق نیست چون قطر نمی تواند وابستگی به مواد غذایی تولید خارج، عمدتا واردات از عربستان و امارات، را با وابستگی به ایران، کشوری که همچنان در شورای همکاری خلیج فارس تهدید محسوب می شود، جایگزین کند.

از این رو، بعید است که انتظارات بلندمدت ایران از توافق های تجاری سازگار و دائمی با قطر برآورده شود. همانطور که در دوران سردی روابط سعودی و قطر آشکار بود، اوضاع نمی توانست تا ابد ادامه یابد. بهبود روابط عربستان و قطر ناگزیر بر هر گونه توافق بلند مدت ایران و قطر تاثیر می گذارد؛ شکی نیست که دوحه نمی خواهد به ریاض دلایل بیشتری برای نگرانی درباره روابط خودش با تهران بدهد.

این واقعیت که یافتن اطلاعات یا داده های دقیق درباره میزان واقعی تجارت دوجانبه بین ایران و قطر دشوار است و افراد معدودی مایل به ذکر سوابق مربوط به این موارد هستند، همچنین نشان دهنده حساسیت موضوع برای همه بازیگران درگیر است.

در چنین شرایطی به نظر می رسد توافقنامه های دو جانبه یک ضرورت، اما در نهایت یک ساز و کار مشروط برای تضمین تامین کالاهای مورد نیاز قطر توسط ایران و دیگران، بوده اند. هدف اصلی قطر، حفظ تنوع در تامین کنندگان و در عین حال، تبدیل کردن ایران به اصلی ترین مسیر تحویل به دوحه بوده است. می توان اینطور قلمداد کرد که تجارت بین قطر و ترکیه در دوران بحران خلیج فارس به طور مطلق بسیار بیشتر از مبادلات قطر و ایران افزایش یافته است.

۴. نقش منطقه ای ایران و چشم اندازها

ایران مدت هاست که برای قدرت و نفوذ در منطقه خلیج فارس رقابت می کند. این رقابت با درگیری های ارضی و اختلافات فرهنگی در هم آمیخته و بعد از انقلاب اسلامی در سال ۱۹۷۹، به یک مولفه ایدئولوژیک تبدیل شده است. در حقیقت، یک جنبه مشترک در همه تحلیل های سیاست خارجی ایران قبل از سال ۱۹۷۹ میلادی آرزوی این کشور درباره تبدیل شدن به یک بازیگر اصلی نه تنها در خلیج فارس، که در خاورمیانه بود. ایران در زمان محمدرضا پهلوی (۱۹۴۱-۱۹۷۹) چندین طرح سیاست خارجی مانند «سیاست ملی مستقل» را به کار گرفت که از ابزارهای قدرت سخت از جمله درگیری مستقیم نظامی در سناریوهای منطقه ای برای اعمال نقش قدرت و ژاندارم منطقه ای در خلیج فارس استفاده می کرد.

با این وجود، فراتر از آرزوها، توانایی ها و دستاوردهای یک کشور معین، یک عامل تعیین کننده برای دسته بندی یک کشور به عنوان یک قدرت منطقه ای، پذیرش آن کشور توسط دیگران در نظام منطقه ای و همچنین بازیگران خارج از منطقه یا قدرت های جهانی که همچنان به تعیین قواعد بازی در منطقه و در سطح بین المللی مشغولند، اهمیت دارد.

در مورد ایران، چنین مقبولیتی تا پیش از امضای برنامه جامع اقدام مشترک یا همان توافق هسته ای در سال ۲۰۱۵ وجود نداشت. ایران پیش از برجام از همه چارچوب های گفت و گوی منطقه ای مربوط به مسائل امنیتی خارج یا اخراج شده بود و این مساله مانع از عادی سازی روابط آن با کشورهای حاشیه خلیج فارس یا بازیگران اصلی بین المللی می شد.

با این حال، در زمان رئیس جمهوری حسن روحانی، سیاست خارجی ایران در قبال کشورهای شورای همکاری خلیج فارس تغییر کرد. ایران در این دوران با ابتکارات دیپلماتیک متعدد با هدف بهبود روابط به ویژه با کشورهای کوچک تر مانند قطر، کویت و عمان، سعی در جلب اعتماد به سیاست خارجی خود داشت. بحران داخلی شورای همکاری خلیج فارس در سال ۲۰۱۷ فرصتی برای ایران فراهم آورد تا عربستان سعودی را به عنوان تهدید واقعی برای ثبات و حاکمیت منطقه به تصویر بکشد و برای نمونه، از بحران برای گسترش نفوذ خود در قطر و لبنان استفاده کند. به

عبارت دیگر، این بحران فرصتی را برای ایران فراهم کرد تا نشان دهد تهران «شخص بد در همسایگی» نیست و ریاض بیشتر چنین خصوصیتی دارد.

به رغم نگرانی های ایران درباره حمایت قطر از گروه های مخالف منافع ایران، با استفاده از یک رویکرد کاملاً عملی که تقابل طولانی مدت با عربستان را در اولویت قرار می داد، در کنار قطر قرار گرفت. ایران آمادگی خود را برای کمک به هر طریق ممکن نشان داد و به سرعت حمایت جدی خود را از امیر قطر ابراز کرد و همچنین تمام نیروهای تولیدی را برای تضمین تهیه کالاهای جدید مورد نیاز قطر در هفته های اول محاصره بسیج کرد.

این بحران همچنین به ایران کمک کرد تا از دوگانگی دیرینه فرقه ای دور شود و بتواند روابط خود را با کشورهای سنی مانند قطر و ترکیه به رغم رقابت با آنها در صحنه سوریه و دیگر مسائل منطقه ای، تقویت کند. از طرف دیگر، قطر در مقایسه با عربستان رویکرد کاملاً متفاوتی به ایران داشت که تنها دلیلش این نبود که دو کشور بزرگ ترین میدان گازی جهان را اشتراکی دارند؛ دلیل دیگرش این بود که مقامات قطر همان برداشت تهدیدآمیز عربستان را از ایران ندارند. در اینجا هم به نظر می رسد عمل گرایی عامل اصلی روابط دو جانبه فعلی دوحه و تهران بوده است. یکی از واقعیت هایی که این موضوع را نشان می دهد، مصاحبه «فرانس ۲۴» با حمد بن جاسم آل ثانی، نخست وزیر سابق قطر، است که در آن از دولت دونالد ترامپ خواست تا اختلافات خود را با ایران به روش صلح آمیز حل کند و همچنین تاکید کرد که شورای همکاری خلیج فارس باید وارد گفت و گوی جدی با ایران شود.

این واقعیت که قطر میزبان پایگاه هوایی مقر منطقه ای فرماندهی مرکزی ایالات متحده با حدود هفت هزار سرباز است، با در نظر گرفتن روابط صمیمانه قطر با ایران و اتهاماتی که رئیس جمهور ترامپ در اواخر ماه مه ۲۰۱۷ و اوایل بحران خلیج فارس علیه قطر مطرح کرد، دوحه و واشنگتن، هر دو را در موقعیت بسیار حساسی قرار داد. واقعیت حساس دیگر این بود که تحریم های مجدداً اعمال شده آمریکا علیه ایران ناگزیر بر روابط دوحه-تهران تاثیر گذاشت. این مساله غیرقابل انکار است که روابط ایالات متحده با قطر نقشی حیاتی در بقای پادشاهی در سطح نظامی دارد و دولت قطر به دلیل عدم انطباق با تحریم های آمریکا با خطر از دست دادن حمایت ایالات متحده مواجه بود. اما از طرف دیگر، ایران تنها خروجی هوایی و دریایی قطر به شمار می رفت و از این رو، دوحه نمی توانست خطر دست کشیدن از پشتیبانی از تهران و شکست در برابر محاصره ریاض را بپذیرد.

نتیجه گیری

از آنجایی که عربستان سعودی همواره از ایران چهره یک تهدید را به تصویر کشیده و در این رویکرد با آمریکای تحت دولت ترامپ و اسرائیل اشتراک داشته است، از جمهوری اسلامی به سادگی به عنوان «بز قربانی» در بحران داخلی شورای همکاری خلیج فارس استفاده شد. استفاده ابزاری از تهدید ایران از سال ۱۹۸۱ نوعی سیاست گذاری مفید به شمار می رفته و از زمان امضای برجام و بعدتر عدم موافقت و خروج دولت ترامپ از توافق، ریشه چندین سیاست گذاری با هدف مهار نفوذ منطقه ای ایران از جمله طرح ناتوی خاورمیانه، اجلاس ورشو، زدن برچسب گروه تروریستی خارجی به سپاه پاسداران انقلاب اسلامی ایران و غیره بوده است.

با این حال، بحران خلیج فارس بین قطر و عربستان را می توان یک اثر جانبی بهار عربی تفسیر و به عنوان یک نتیجه رویکردهای مختلف کشورهای شورای همکاری در مقابله با عواقب شورش ها در کشورهای خود و همسایه، و شناسایی متناقض درک تهدید برای بقای خود در نتیجه گسترش ناآرامی های مردمی، توصیف کرد. از دیدگاه عربستان سعودی، ایران به دلیل نقش منفی و تقابلی در سناریوهای منطقه ای مانند یمن، سوریه و بحرین، به وضوح یکی از اصلی ترین تهدیدها تشخیص داده می شود و سعودی ها و اماراتی ها اساسا به روابط ایران و قطر به عنوان بخشی از همین مشکل می نگرستند. دیدگاهی که به رغم پایان محاصره قطر، همچنان ادانه دارد.

دستاوردهای ایران در بحران خلیج فارس از نظر تقویت روابط دو جانبه و همچنین مبادلات تجاری با قطر قابل مشاهده بوده است. با این حال، این دستاوردها احتمالا کوتاه مدت هستند چرا که پویایی تاثیرگذار بر روابط بین الملل در خلیج فارس باعث می شود ایران به عنوان یک کشور عادی با آرمان های قدرت منطقه ای شناخته و پذیرفته نشود و بدون چنین پذیرشی، هرگونه توافقنامه بلند مدت که می تواند شامل سرمایه گذاری های خارجی، مشارکت های تجاری یا مشارکت های استراتژیک بین قطر و ایران باشد، بسیار بعید است. قطر هنوز چنین سناریویی را مطرح نکرده، اما احتمال فدا شدن رابطه آن با ایران برای آشتی با عربستان و ثبات و اتحاد درون شورای همکاری خلیج فارس چندان دور از ذهن نیست. در چنین شرایطی، برای دوحه بهتر بوده که از طریق خودداری از امضای تعهدات طولانی مدت با تهران، بازگشت خود به چارچوب شورای همکاری خلیج فارس را مشکل نکند.

از طرف دیگر، بازیگران منطقه ای مانند عربستان سعودی یا اسرائیل با آرزوهای مشابه برای تبدیل شدن به قدرت منطقه ای در یک بازی «مجموع، صفر»، قدرت خود را با کشوری که به عنوان تهدید اصلی امنیت خود تلقی می کنند، تقسیم نخواهند کرد. به علاوه، تغییر جهت گیری واشنگتن در دولت دونالد ترامپ سبب شد که فشارها به جای دستیابی به یک توافقنامه منطقه ای یا نوعی گفتمان که بتواند نگرانی ها و منافع همه بازیگران را برآورده کند، روی مهار ایران متمرکز شود و سیاست های بایدن هنوز به طور مشخص تغییری در این روند ایجاد نکرده است.

به طور خلاصه، از زمان آغاز بحران در شورای همکاری خلیج فارس، ایران در جنگ سرد با عربستان سعودی به عنوان یک برنده موقت ظاهر شده است. اگرچه کشورهای محاصره کننده اینطور محاسبه می کردند که محاصره قطر را به قطع روابط دیپلماتیک با ایران وادار خواهد کرد، اما رویکرد آنها نتیجه عکس داد و سبب شد ایران روابط خود با قطر و ترکیه را بهبود بخشد و بر سر موضوعات مختلف دوجانبه و چندجانبه با هر دو کشور به توافقنامه های طولانی مدت دست بیابد.

با این وجود، بسیاری از کشورها بر سر تصدیق ایران به عنوان یک قدرت منطقه ای با یکدیگر اتفاق نظر ندارند و قطر هم یکی از آنهاست. در حالی که ماموریت عربستان سعودی مهار سلطه ایران در خلیج فارس و سراسر منطقه بود (و است)، دونالد ترامپ، رئیس جمهوری پیشین آمریکا، هم سیاست «اعمال فشار حداکثری» را علیه ایران اعمال کرد، از توافق هسته ای خارج شد و تحریم ها را دوباره به کار گرفت تا فشارهای منطقه ای و بین المللی را بر ایران افزایش دهد. بنابراین، با ادامه بحران در شورای همکاری خلیج فارس، احساسات ضد ایرانی در سراسر منطقه نیز ادامه یافت و ادعای رهبری منطقه ای و مشروعیت ایران در خلیج فارس و منطقه را تضعیف کرد.

نقش بازیگران بین المللی در شکل دادن به نظم سیاسی خاورمیانه

نویسنده: رنج علاءالدین

از زمان خیزش های عربی در سال ۲۰۱۱، خاورمیانه دستخوش تحولات بنیادی شده است. در موارد متعدد، کشورهای که شاهد چنین قیام هایی بودند، یا به شدت ضعیف شدند یا در حالی که مرزهای زمینی آنها به شدت شکننده شده بود، در میانه درگیری های خارجی فروپاشیدند. جنگاوری نیابتی که زمانی چندان متداول نبود، به یک قاعده تبدیل شده، بحران های بشردوستانه را تشدید کرده و ساز و کارهای پاسخگویی را کاهش داده است. بازیگران منطقه ای از آغاز جنگ با داعش در عراق و سوریه در سال ۲۰۱۴ ظرفیت نظامی خود را تقویت کرده و به رقابت های ژئوپلیتیک دیرینه روی آورده اند که بارزترین آنها تنش های مداوم بین عربستان و ایران و اختلافات در شورای همکاری خلیج فارس بوده است. به علاوه، لایه های دیگری از تنش ها و اختلافات از جمله تنش میان ترکیه با عربستان و امارات متحده عربی هم مطرح بوده که پس از بحران شورای همکاری خلیج فارس در سال ۲۰۱۷ یک اتحاد ژئواستراتژیک بین ترکیه و قطر را امکان پذیر کرده است.

در میانه یک رقابت مداوم برای شکل دهی به نظم آتی منطقه ای، این رقابت ها و تنش ها می توانند به جنگ های تازه بیانجامند. رویکرد تهاجمی و تقابلی سعودی ها در قبال ایران که تا همین چند وقت پیش ادامه داشت، توامان با دستاوردهای استراتژیک ایران در منطقه می توانست به معنای جنگ بر سر آینده خاورمیانه و نظم منطقه ای در حال ظهور از ویرانه های درگیری در عراق و سوریه، بیانجامد. در حالی که ایران به یک قدرت مسلط، اما همچنان آسیب پذیر، در عراق و سوریه تبدیل شده، رقبای عرب آن تلاش خود را برای مهار نفوذ بیشتر این کشور از طریق تقویت روابط با ایالات متحده و گسترش کانال های دیپلماتیک با اسرائیل افزایش داده اند. در میانه این رقابت منطقه ای، روسیه آنچه را که پیشتر معماری امنیتی منطقه ای اعمال شده و شکل گرفته توسط ایالات متحده قلمداد می شد، مختل کرده است. تجدید حیات روسیه در خاورمیانه با ظهور یک چین به طور فزاینده مدعی همراه بوده است. جاه طلبی های جهانی چین برای به چالش کشیدن نظم بین المللی تحت رهبری غرب از طریق پیشنهاد بسته های سرمایه گذاری و بازسازی به کشورهای فقیرتر خاورمیانه و در چارچوب ابتکار عمل «کمربند و جاده» پیش برده شده است.

سوال این است که رقابت قدرت های برتر تا چه اندازه به آینده خاورمیانه شکل خواهند داد؟ قدرت غالب آمریکا در منطقه ای که پیشتر حیطه خلوت آن (یا غرب) قلمداد می شد، توسط روسیه و چین به چالش کشیده شده است. سوال دیگر این است که اتحادها و درگیری های متعدد چطور به چالش های سیاسی و امنیتی در منطقه تبدیل شده و ساختارهای فرصت برای قدرت های جایگزین فراهم آورده اند؟

۱. افزایش و کاهش نفوذ آمریکا

ایالات متحده در پایان جنگ جهانی دوم در موقعیت برجسته اقتصادی قرار گرفت (۶۰ درصد از تولید ناخالص داخلی جهانی را تشکیل می داد). ظرفیت نظامی ایالات متحده در آن زمان از سایر قدرت های متفکین و همچنین اتحاد جماهیر شوروی پیشی گرفت. پیشرفت های اقتصادی، فناوری و نظامی آمریکا به شکل گرفتن یک نظم بین المللی

کمک کرد. آمریکا لزوماً در خاورمیانه یک نیروی بی رقیب نبود و با قدرت های استعماری مانند انگلیس و فرانسه رقابت می کرد. با این حال، نفوذ و تعامل ایالات متحده با منطقه بر اساس ضرورت اطمینان از جریان آزاد منابع طبیعی و حمایت از متحدان برای حفظ این ضرورت انرژی، مورد توجه ویژه قرار گرفت.

این توجه ویژه مداخله پس از کودتاهای نظامی در دهه ۱۹۵۰ در بستر ظهور جمال عبدالناصر کاریزماتیک و ضد غربی در مصر که می توانست تاثیری دومینووار در سراسر منطقه داشته باشد را نیز شامل می شد. سلطنت غرب گرای عراق هم در سال ۱۹۵۸ سقوط و آمریکا را به اعزام نیرو به لبنان برای حمایت از دولت کامیل چمون مسیحی ترغیب کرد و این در حالی بود که انگلیس ها در صدد حمایت از ملک حسین در اردن برآمده بودند. از سایر مداخلات انگلیسی و آمریکایی در منطقه همچنین می توان به کودتای ننگین ۱۹۵۳ در ایران علیه دولت منتخب دموکراتیک محمد مصدق (که صنعت نفت ایران را ملی کرده بود) و به قدرت رساندن رضا شاه پهلوی طرفدار آمریکا اشاره کرد.

در بیشتر قرن بیستم، منافع ایالات متحده در منطقه از طریق استراتژی موسوم به «ستون های دوقلو» مبتنی بر ایران و عربستان توانمند به عنوان ستون های امنیت منطقه و دینفعان تجهیزات نظامی آمریکا، تامین شد. اما پس از جنگ اعراب و اسرائیل در اکتبر ۱۹۷۳، تلاش های ایالات متحده برای آشتی دادن اسرائیل و همسایگان عرب آن زمینه را برای آنچه بروس رایدل «آشتی آمریکایی» نامیده، مبتنی بر دور کردن مصر از نفوذ اتحاد جماهیر شوروی، متمرکز بود. بعدتر، جنگ اول خلیج فارس و فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در سال ۱۹۹۱ توسعه طلبی نظامی ایالات متحده در منطقه را ممکن ساخت و این حضور در دهه ۱۹۸۰ پس از انقلاب ۱۹۷۹ در ایران و حمله شوروی به افغانستان، تقویت شد.

از زمان حمله آمریکا به عراق در سال ۲۰۰۳، چالش های متعددی از جمله درگیری های درون کشوری، جنگ نامتقارن و افراط گرایی خشن در خاورمیانه است، خطر درگیری ایدئولوژیک و برتری بین ایالات متحده و روسیه را افزایش داده است. بی ثباتی ناشی از این تهدیدها تاثیرات ناگوار برای ایالات متحده و متحدانش در اروپا دارد. برای نمونه، جنگ داخلی پیچیده سوریه و ظهور داعش به جریان گسترده پناهجویان به اروپا و تشدید مسائل اقتصادی، سیاسی و امنیتی در کشورهای اروپایی انجامیده است. آمریکا در واکنش به این تهدیدها نیروهای نظامی بیشتری در منطقه مستقر کرده و به انزجار از مداخله گرایی آمریکایی دامن زده است.

حتی در دوران باراک اوباما، رئیس جمهوری پیشین، هم که مخالف جنگ بود، شمار حملات هواپیماهای بدون سرنشین در منطقه کاهش نداشت و حتی نسبت به دوره جورج دابلیو. بوش افزایش یافته بود. ایالات متحده در حال حاضر در خاورمیانه از جمله در کشورهای مهم عربی خلیج فارس، عراق، سوریه، اردن، ترکیه و مصر حدود ۵۰ هزار نیرو و زیرساخت های قابل توجه از جمله هواپیماهای جنگنده پیشرفته، فناوری برتر، هواپیماهای نظارتی و هواپیماهای بدون سرنشین دارد.

۲. فروپاشی نظم قدیمی

از زمان خیزش های عربی در سال ۲۰۱۱، جنگ داخلی سوریه و ظهور داعش، آینده عرب در خاورمیانه روند نامشخصی پیدا کرده است. نظام عربی غرق در بحران شده و به سخت ترین شیوه در تاریخ معاصر مورد آزمایش قرار گرفته است.

نهادها در جریان طغیان و درگیری سیاسی اهمیت خود را از دست دادند یا به کلی فروپاشیدند و در نتیجه این امر، رابطه میان شهروندان و دولت نیز کاهش یافت و بازیگران قدرتمند غیر دولتی با سرمایه گذاری روی شکایت های اقتصادی-اجتماعی، آشفته گی امنیت و سقوط نظم نهاد محور سیاسی، ظهور یافتند.

انحطاط نظام عربی سبب شد قدرت از چنگ کسانی که به طور سنتی از آن استفاده می کردند، یعنی نخبگان سیاسی و نظامی که در طول تاریخ چالش های مخالفان و گروه های شورشی را با اعمال زور و آزار و اذیت سرکوب کرده بودند، خارج شود. بدین ترتیب، بازیگران غیردولتی مسلح، که گاه توسط همین بازیگران دولتی توانمند شده اند، به عنوان عاملان جدید سرکوب و اقتدار ظاهر شدند و با بهره برداری از اختلافات قومی و فرقه ای، درگیری های گسترده، خونین و فراملی ایجاد کردند و باعث نابودی ساختار جوامع در سراسر منطقه شدند.

داعش در سال ۲۰۱۴ پایان نظام دولت-ملت را که یک قرن پیش از ویرانی امپراتوری عثمانی توسط قدرت های استعمارگر فرانسه و انگلیس تاسیس شده بود، اعلام کرد. این نیروی سازمان نیافته به رغم تلاش های مداوم قدرت های جهانی و متحدان آنها برای مهار و شکست آن، توانست برای بیش از سه سال دولت اولیه خود را تاسیس و مدیریت کند و مرزهای زمینی و شکننده سوریه و عراق را در هم شکند.

در همان دوره، گروه های شبه نظامی شیعه در عراق زیر چتر معروف به حشد الشعبی یا واحدهای بسیج مردمی سازمان یافتند. ۱۰۰ هزار نیروی قدرتمند حشد الشعبی خلاء امنیتی ناشی از در هم شکستن ارتش عراق پس از حمله سال ۲۰۰۳ ایالات متحده و به ویژه، پس از تصرف موصل توسط داعش در ژوئن ۲۰۱۴ را پر کردند. نه تنها در عراق و سوریه، که در کشورهای دیگر مانند لیبی و یمن، بازیگران غیر دولتی مسلح با مشارکت سایر بازیگران مردمی مانند قبایل، جامعه مدنی و روحانیون در زمینه های ارائه خدمات و امنیت جایگزین نیروهای دولتی شدند. در همه این کشورها، همین گروه های شبه نظامی نامنظم بوده اند که نبردها را چه در برابر داعش و چه در میانه درگیری های داخلی جناحی و گاه قومی یا فرقه ای پیش برده اند. این مساله نیروهای بسیج مردمی که در جبهه های جنگ علیه داعش در عراق جنگیده اند، یا ده ها هزار نفر نیروهای شبه نظامی بسیج شده که در کنار دولت بشار اسد جنگیدند و در مقابل آنها، ده ها هزار شورشی که تحت حمایت خارجی شورای همکاری خلیج فارس و ترکیه به دنبال سقوط اسد بودند را شامل می شود.

این بازیگران به طور سنتی غیر دولتی یا ضد دولتی تعریف می شدند. با این حال، آنها در حال تبدیل شدن به خود دولت هستند. بازیگران محلی و مردمی نقش حیاتی در کسب اطمینان از بقای هویت های ملی و مقاومت مرزهای کشورشان داشته اند. آنها از بازیگران مردمی که در سطح محلی از حمایت و مشروعیت برخوردار بوده اند، به بازیگرانی تبدیل شده اند که می توانند قاطعانه سیاست و قدرت را در سطح ملی شکل دهند. هنوز مشخص نیست که چه شکلی از دولت در کشورهای درگیر این مساله در جهان عرب شکل خواهد گرفت. بازیگران محلی و ملی بر سر قدرت، منابع و تقسیم قدرت پس از جنگ رقابت خواهند کرد و درگیر خواهند شد. آندسته از گروه های مسلحی که در نهایت با دولت ادغام می شوند، در صدد تغییر شکل دولت مطابق ایدئولوژی ها و جهان بینی خود خواهند آمد. در چنین شرایطی، از آنجا که دیگر شکاف واضحی بین بازیگران دولتی و غیر دولتی وجود ندارد و از آنجا که دولت

همچنان ضعیف خواهد بود، آندسته از گروه های مسلحی که در نهادهای دولتی ادغام نمی شوند، همچنان به استفاده تسلیحاتی از منابع، هویت و حاکمیت دولت ادامه خواهند داد.

جدال بر سر دولت در تئورهای نظامی که کاملاً متحول شده اند، به طور اساسی جریان دارد. اینکه کشورها امنیت خود را به نیروهای نیابتی که در برابر قوانین داخلی و هنجارهای بین المللی پاسخگو نیستند بسپارند، زمانی نادر بود، اما اکنون یک امر عادی به شمار می رود. از زمان آغاز جنگ های داخلی متعدد در منطقه، شبکه های فراملیتی نیز گسترش یافته اند. جنگ داخلی سوریه شاید به پیروزی ایران و متحدانش و بازنده شدن جهان عرب و غرب انجامیده باشد، اما این به معنای پایان رقابت نیست. بازیگران منطقه ای که در سال های جنگ با داعش ظرفیت نظامی خود را افزایش داده اند، دوباره به رقابت های ژئوپلیتیک قدیمی باز می گردند و این خطر وجود دارد که این رقابت ها به شعله ور شدن آتش یک جنگ جدید بیانجامد.

۲،۱ لحظه روسیه فرا رسیده است؟

در میانه سیاست های نوظهور درگیری، جنگ های داخلی و فروپاشی یا تضعیف نهادهای دولتی همراه با تضعیف یا تخریب نظم منطقه ای قدیمی مبتنی بر اقتدارگرایان که توسط بازیگران غربی تقویت شده بود، ساختارهای فرصت امکان رقابت یا جایگزینی ایالات متحده به عنوان نیروی برجسته در منطقه را برای قدرت های جایگزین فراهم آورده است. از زمان مداخله سال ۲۰۱۵ روسیه (با کمک ایران) در سوریه، روند جنگ در آن کشور به نفع رئیس جمهوری بشار اسد تغییر کرد. در این روند، مسکو نشان داد که می تواند جایگزینی معتبر برای ایالات متحده از طریق فروش اسلحه، معاملات اقتصادی و مانور دیپلماتیک باشد. برای نمونه، ملک سلمان، پادشاه عربستان سعودی، اکتبر ۲۰۱۷ به مسکو سفر کرد و این اولین دیدار یک پادشاه سعودی از روسیه بود که به بیش از ۱۵ قرارداد همکاری به ارزش میلیاردها دلار منجر شد. به طور مشابه، با افزایش نفوذ روسیه در سوریه و تعهد ایالات متحده به ادامه مسیر پیشین در منطقه متزلزل شمال شرقی کشور، اسرائیل هم در صدد جلب حمایت روسیه برای کاهش نفوذ ایران در سوریه برآمد.

روسیه از دهه ۱۹۷۰ که ایالات متحده موفق شد مصر را از نفوذ اتحاد جماهیر شوروی خارج کند و آن را کاملاً در اردوگاه غرب قرار دهد، سعی در حفظ و احتمالاً گسترش دامنه نفوذ خود در منطقه داشته، اما فقط در ۱۵ سال گذشته بوده که احیای اقتصادی و تقویت دوباره قدرت سیاست خارجی در منطقه ای که حیاط خلوت ایالات متحده قلمداد می شده، در این زمینه موفق عمل کرده است و توانسته بر گشایش های ژئوپلیتیک و اقتصادی سرمایه گذاری و از آنها بهره برداری کند. در سال ۲۰۱۴ و پس از آنکه دولت اوباما فروش تسلیحات به مصر را به دلیل نقض حقوق بشر به حالت تعلیق درآورد، روسیه برای فروش هواپیماها و بالگردهای تهاجمی به این کشور وارد عمل شد. روسیه در منطقه کردستان عراق که متحد قدیمی آمریکا قلمداد می شد نیز بر خلاء ناشی از عقب نشینی ایالات متحده از تعاملات گسترده با عراق و همچنین دست کشیدن از حمایت از دولت اقلیم پس از همه پرسی استقلال و خودداری آن از اعتراض به استقرار نظامی بغداد در برابر نیروهای پیشمرگه، سرمایه گذاری کرد.

تنها چند روز پیش از همه پرسی استقلال کردستان، غول انرژی روسیه «روس نفت» به رغم مخالفت دولت مرکزی عراق، مالکیت خطوط لوله صادرات نفت کردستان به ترکیه را در ازای ۱,۸ میلیارد دلار آمریکا به دست آورد. این معامله به طور موثر نفوذ سیاسی روسیه را در عراق و حتی در منطقه تقویت کرد. در لیبی، مقامات نظامی روسیه ارتباط نزدیکی با خلیفه هفتر، سردار جنگ لیبیایی، برقرار کردند و این در حالی بود که مسکو یک سری توافقنامه های نفتی را با دولت مورد حمایت سازمان ملل در طرابلس امضا کرد. به موجب این رویکرد، روسیه در موقعیتی قرار گرفته که می تواند به عنوان میانجی مهم صلح بین جناح های رقیب در این کشور ایفای نقش کند. بدین ترتیب، لیبی می تواند محل افزایش قدرت مذاکره ای روسیه در برابر غرب باشد چرا که بن بست و بی ثباتی در لیبی باعث می شود روسیه بتواند از مهاجرت گسترده از لیبی به عنوان اهرم فشار علیه اروپا استفاده کند.

به عبارت دیگر، خاورمیانه در کمتر از یک دهه از منطقه ای تحت تسلط ایالات متحده به منطقه ای تبدیل شده که شاهد قدرت رقابتی روسیه است. روسیه نه تنها از زمان درگیری سوریه جایگاه خود را در منطقه تثبیت کرده، بلکه قدرت نرم خود را نیز با دستاوردهای ژئواستراتژیک خود همگام ساخته است. برای نمونه، «راشا تودی» که یک رسانه اساسا دولتی است، یک سرویس عربی هم دارد که یکی از سه شبکه بزرگ در خاورمیانه (همراه با العربیه و الجزیره) به شمار می رود. این کانال از سال ۲۰۰۹ تا کنون ۲۶ برابر گسترش یافته و ماهانه به طور متوسط ۳.۶ میلیون مخاطب جذب می کند. این کانال تنها در مغرب، مصر، امارات متحده عربی، عربستان سعودی، عراق و اردن ۶,۷ میلیون بیننده دارد و شمار کلی مخاطبان آن در خاورمیانه، شمال آفریقا و دیاسپورای عرب در اروپا به بیش از ۳۵۰ میلیون نفر می رسد.

البته ایالات متحده همچنان از قدرت نظامی بی نظیری برخوردار است و حضور آن هنوز به علت زیرساخت های نظامی قابل توجه، بی رقیب مانده. برای نمونه، اگرچه آمریکا در سوریه تنها ۲ هزار سرباز و حضور محدودی در آسمان داشت، اما مناطقی را در شرق این کشور تحت کنترل و محافظت دارد که آرزوی رقبایی مانند روسیه بوده اند.

با این حال، ادراک اهمیت زیادی دارد. شاید ایالات متحده از برتری اقتصادی، فناوری و نظامی برخوردار باشد، اما روسیه اعتبار خود را به عنوان یک بازیگر قاطع به دست آورده است که در کنار متحدان خود می ماند و به آنچه می خواهد، تحقق می بخشد. روسیه بقای اسد را تضمین کرد و در عراق، اعتراض های بغداد درباره توافقنامه خط لوله با دولت اقلیم کردستان را نادیده گرفت. روسیه یک استراتژی نظامی برای منطقه دارد، اما ناظران تعاملات روسیه در خاورمیانه را موقت و فرصت طلبانه می دانند و باور دارند این کشور در درجه اول بر مدیترانه متمرکز است. موقعیت ژئواستراتژیک سوریه ورود به منطقه و دسترسی به مدیترانه را برای روسیه فراهم می کند و از این جهت، مهم ترین پایگاه روسیه در جهان عرب به شمار می رود. تاسیسات دریایی روسیه در طرطوس، تنها پایگاه دریایی آن در دریای مدیترانه به شمار می رود و از سال ۲۰۱۷ پس از توافق مسکو با دمشق و همچنین موافقت اسد با استفاده کشتی های جنگی روسیه از آب های سوریه، در حال گسترش بوده است.

۲,۲ نمایان شدن فزاینده چین

حضور چین در خاورمیانه تاریخچه طولانی ندارد و به مثابه میراث استعماری و ردپای غرب و روسیه نیست. چین در دهه ۱۹۷۰ از یاسر عرفات و سازمان آزادی بخش فلسطین که عقاید انقلابی مائوئیست را پذیرفتند، حمایت کرد و

پشتیبانی نظامی فراهم آورد. این روابط باعث شد که سازمان آزادیبخش فلسطین در سال ۱۹۷۴ سفارتی در پکن تاسیس کند و چین هم در سال ۱۹۸۸ کشور مستقل فلسطین را به رسمیت شناخت. در سال های اخیر چین بارها اقدامات در محکوم کردن اشغال اسرائیل حمایت کرده است. چین در سال ۲۰۱۲ پشتیبان اقدام فلسطین برای تبدیل شدن به یک کشور ناظر غیر عضو سازمان ملل بود و همچنین اسرائیل را تحت فشار قرار داد تا قطعنامه های سازمان ملل با خواسته عقب نشینی اسرائیل از سرزمین های فلسطین را بدون قید و شرط اجرا کند.

با این حال، چین همچنین روابط خود را با اسرائیل تقویت کرده که این مساله موجب نگرانی در ایالات متحده بوده است. پس از مبادله ماموریت های دیپلماتیک در سال ۱۹۹۲، سرمایه گذاری های چینی در اسرائیل از ۵۰ میلیون دلار آمریکا در دهه ۱۹۹۰، در سال ۲۰۱۶ به ۱۶٫۵ میلیارد دلار رسید. روابط اقتصادی دو طرف حول نوآوری در فناوری و راه آهن «رد-مد»، یک شبکه منطقه ای از زیرساخت های دریایی و ریلی با هدف اتصال چین به اروپا از طریق آسیا و خاورمیانه، بوده است. گروه بندر بین المللی شانگهای نیز در سال ۲۰۱۵ برای بهره برداری از بندر جدید در حیفا به مدت ۲۵ سال به رغم مخالفت های ایالات متحده و نگرانی درباره پیامدهای امنیتی، در مناقصه در اسرائیل پیروز شد.

با این حال، تنها اقتصاد و تجارت نبوده که رابطه خاورمیانه و چین را تقویت کرده است. نظرسنجی های افکار عمومی از کاهش جایگاه ایالات متحده در منطقه از زمان حمله ۲۰۰۳ آن به عراق، از جمله در کشورهای اردن، عربستان سعودی، مصر و مغرب حکایت دارند. نتایج یک نظرسنجی افکار عمومی عرب در سال ۲۰۰۶ مبنی بر دیدگاه نامطلوب ۷۸ درصد از پاسخ دهندگان به ایالات متحده و در مقابل، احساسات مطلوب به چین به عنوان دومین کشور محبوب پس از فرانسه بود. به همین ترتیب، ۴۰ درصد از شرکت کنندگان در یک نظرسنجی در سال ۲۰۰۸، عملکرد چین را به عنوان یک رهبر جهانی تایید کردند. رویکرد آمریکا تنها از نظر ۱۷ درصد از شرکت کنندگان مورد تایید بود.

موفقیت اقتصادی و ظهور چین به عنوان جایگزینی برای ایالات متحده در منطقه به طور فزاینده در گفتمان روشن فکری عرب مطرح می شود و برخی حتی این مساله را مطرح کرده اند که مدل چین بهتر از ایالات متحده است چون «سنت های تاریخی و اجتماعی» آن شباهت بیشتری به خاورمیانه دارد. قدرت نرم پکن با رشد پیوندهای آموزشی و فرهنگی تقویت شده است. برای نمونه، سالانه ۱۵۰۰ دانشجوی کالج مصری زبان چینی می آموزند و در عربستان سعودی، شرکت های چینی برای تحصیل در چین به شهروندان سعودی بورسیه می دهند.

در حالی که ایالات متحده برای تقویت دولت های دوست، به طور فعالانه به لحاظ نظامی و سیاسی در منطقه مداخله کرده، به طور گزینشی اصلاحات دموکراتیک و طرفدار بازار را ترویج داده و با تهدیدها علیه منافع خود مقابله پیشگیرانه داشته، چین تلاش کرده است تا روابط صمیمانه و «بدون انتظار» را در سراسر منطقه داشته باشد. چین که هرگز یک قدرت سنتی در خاورمیانه نبوده، توانسته گشایشی برای حضور خود در منطقه بیابد. رشد اقتصادی قابل توجه چین به افزایش گردش مالی پروژه های قراردادی در امتداد جاده ابریشم جدید از ۳۰ میلیارد دلار به ۵۷ میلیارد دلار بین سال های ۲۰۰۸ و ۲۰۱۴ بوده که نگرانی ها را درباره «تجارت تهاجمی» و چشم انداز جهانی «یک کمربند» در پی داشته است.

این رشد اقتصادی به درگیری بیشتر چین در منطقه ای انجامیده که منبع حیاتی انرژی به شمار می رود. چین در حال حاضر در میان سه وارد کننده برتر انرژی از عربستان سعودی، عراق و ایران است. الزام واردات انرژی به عنوان اولین عامل تعامل چین با منطقه، به مرور شکل گیری اتحادیه‌های استراتژیک در مقابل روابط معاملاتی را در پی داشته است. سفر سال ۲۰۱۷ ملک سلمان به پکن با توافقنامه های دوجانبه به ارزش بیش از ۶۵ میلیارد دلار در بخش های نفت، فضا و انرژی های تجدید پذیر همراه بود. در مصر هم چین در حال رقابت با ایالات متحده و روسیه است و همکاری جدیدی را در کانال سوئز آغاز کرده. در عمان، ورودی سرمایه چینی یک دهکده ماهیگیری در آب های پشتی را به یک «شهر صنعتی چینی-عمانی» ۱۰,۷ میلیارد دلاری شامل یک پالایشگاه نفت با ظرفیت پالایش ۲۳۵ هزار بشکه در روز تبدیل کرده است.

ایران، بزرگ ترین شریک تجاری چین در منطقه به شمار می رود. روابط دو کشور در سال ۲۰۱۷ از ۳۷ میلیارد دلار آمریکا فراتر رفت و از زمان خروج آمریکا از توافق هسته ای سال ۲۰۱۵ و اعمال مجدد تحریم ها علیه ایران، تقویت شد. برای نمونه، شاخه سرمایه گذاری دولتی چین پس از خروج ایالات متحده از برجام، خط اعتباری ۱۰ میلیارد دلاری برای ایران ایجاد کرد و این در حالی بود که دیگر شرمات های خارجی از بیم تحریم های ثانویه آمریکا از ایران گریخته بودند. با این حال، وخیم تر شدن روابط ایران و اسرائیل و خطر یک رویارویی مستقیم نظامی، می تواند برای چین مشکل ساز باشد. در واقع، روابط فزاینده پکن و تهران سبب شده اسرائیل در صدد جلب حمایت چین از تلاش های خود برای سرکوب متحدان منطقه ای ایران مانند حزب الله در لبنان برآید.

در زمینه نظامی هم چین و ایران روابط نزدیکی دارند و رزمایش های دریایی مشترکی در حاشیه تنگه هرمز انجام داده اند. چین در گذشته نیروی دریایی خود را برای محافظت از مسیرهای تجاری و تخلیه شهروندان ایرانی گرفتار در درگیری های منطقه ای به ویژه از لیبی در سال ۲۰۱۱ و از یمن در سال ۲۰۱۵ به کار گرفته است. سرمایه گذاری های مداوم چین در زیرساخت های بندری از جمله در تنگه هرمز، تنگه باب المندب، کانال سوئز، حیفا) که همگی نقاطی استراتژیک قلمداد می شوند، در نهایت می تواند برای چین دسترسی نظامی در منطقه فراهم آورد. نمونه این اتفاق در جیبوتی، جایی که چین یک پایگاه نظامی ساخته، قابل مشاهده است.

نتیجه گیری

خاورمیانه در یک جهان به طور فزاینده مرتبط و جهانی شده، از منظر استراتژیک یک منطقه مهم به شمار می رود. این منطقه بیش از نیمی از ذخایر نفتی جهان، و حجم قابل توجهی از سوخت های فسیلی همچون گاز طبیعی را در خود جای داده و سرشار از مواد معدنی است. اگرچه ایالات متحده از نظر تامین انرژی مستقل شده، اما همچنان سرمایه قابل توجهی را در محافظت از جریان انرژی از منطقه ای که نقش حیاتی برای اقتصاد جهانی و همچنین متحدانش دارد، هزینه می کند. اختلال در اقتصاد جغرافیایی منطقه یا تلاش رقبا برای تسلط بر فضای انرژی منطقه می تواند عواقب آسیب زایی برای متحدان آمریکا داشته باشد.

روسیه و چین، هر دو، نفوذ قابل توجهی در منطقه ای دارند که به طور سنتی حیطه خلوت ایالات متحده (یا غرب) قلمداد می شد. با این حال، ایالات متحده هنوز زیرساخت های نظامی گسترده ای در منطقه دارد و برتر خود از لحاظ فنی را حفظ کرده است که در حال حاضر امکان رقابت با آم وجود ندارد. اما در میانه فاصله گرفتن ایالات متحده از

منطقه و افزایش کینه مردم به اقدامات و هزینه های غرب که هیچ سودی برایشان نداشته، چین و روسیه موفق شده اند برای خود اعتبار ایجاد کنند؛ اگرچه این دو کشور هنوز از تثبیت جایگاه خود به عنوان گزینه های جایگزین معتبر فاصله دارند. این ممکن است به دلیل ادامه زیرساخت های نظامی گسترده ایالات متحده در منطقه و همچنین تسلط آن بر قدرت نرم غرب باشد. همچنین این احتمال وجود دارد که تنها مساله زمان مطرح باشد؛ منطقه تعاملات اجتماعی و فرهنگی محدودی با روسیه و چین داشته است، اما روند فعلی نشان می دهد که احتمالاً این شرایط در سال های آینده و با فرض تداوم سرمایه گذاری های ژئواستراتژیک پکن و مسکو، تغییر خواهد کرد.

در حقیقت، ژئوپلیتیک می تواند مخل باشد. اینکه چین و روسیه دو قدرت ماندگار در منطقه هستند یا خیر، تنها زمانی آشکار خواهد شد که تعامل آنها در منطقه با درگیری و بی ثباتی های سیاسی به آزمایش گذاشته شود. تعاملات کاملاً تجاری با خاورمیانه شاید در ظاهر چین را توانمند کرده و امکان اتخاذ یک استراتژی پانوراما و جامع را در منطقه برای آن فراهم آورده باشد، اما احتمالاً نمی تواند این کشور را به یک قدرت قطعی و بی رقیب تبدیل کند. برای نمونه، چین موفق شده بدون هیچ هزینه یا آسیبی روابط خوبی با اسرائیل و ایران، دو قدرت رقیب در منطقه، داشته باشد؛ اما هنوز آنقدری در خاورمیانه نمانده که جای پای محکمی داشته باشد. منطقه به سرمایه چینی نیاز مبرمی دارد، اما از پیامدهای وابستگی شدید به یک قدرت خارجی هم آگاه است. در حقیقت، همین روابط اسرائیل و ایران و احتمال بروز بحران در آن می تواند به اولین آزمون مهم چین به عنوان یک بازیگر برجسته در خاورمیانه تبدیل شود. به علاوه، مساله اردوگاه های کار مسلمانان در چین و اخراج اجباری اوغورها به جهان عرب، می تواند پیامدهایی در روابط پکن با منطقه داشته باشد و تلاش های آن را برای رقابت با قدرت نرم رقبای غربی به طور منفی تحت تاثیر قرار دهد.

اگرچه میراث و تاریخچه غرب در منطقه، حمایت از خودکامگی است، اما ایالات متحده و متحدان اروپایی آن همچنین میلیاردها دلار برای ارتقاء هنجارها، دولت داری خوب و ارتقاء جامعه مدنی سرمایه گذاری کرده اند. به رغم کینه شدید مردم منطقه به دخالت غربی ها، ایالات متحده و متحدانش توانسته اند خود را به عنوان شرکای همه جانبه و پیشرو در ارزش ها و هنجارهای دموکراتیک معرفی کنند. چنین شرایطی درباره روسیه و چین هنوز صدق نمی کند و این مساله در صورت ظهور مجدد مطالبات مردمی برای اصلاحات و ارزش های دموکراتیک در فضایی مشابه بهار عربی، می تواند برای دو شریک نوظهور خاورمیانه مشکل ساز باشد.

گفتنی است که روسیه و چین احتمالاً تلاش های یکدیگر برای تحکیم حضور در منطقه را تکمیل می کنند. روسیه در حال حاضر خود را به عنوان داور و میانجی اصلی در منطقه معرفی و تثبیت کرده است و چین هم بزرگ ترین سرمایه گذار در منطقه قلمداد می شود. احساسات نامطلوب به ایالات متحده در سراسر منطقه هم به این دو کشور کمک می کند. پیام های ضد و نقیضی که ایالات متحده از طریق سیاست گذاری های متغیر ارسال می کند هم می تواند به عاملی برای تمایل نخبگان حاکم و مردم کوچک و خیابان به جایگزینی سلطه ایالات متحده با دوستی با چین و روسیه تبدیل شود. به علاوه، اگرچه ایالات متحده از توانایی های بی نظیری در منطقه برخوردار است، اما همانطوری که برخی اشاره کرده اند، افول ایالات متحده در خاورمیانه چندان به توانایی های آن مربوط نمی شود و بیشتر به دلیل انتخاب ها در سیاست گذاری و ناتوانی در ترجمه توانایی ها به نتایج است.

اقتصاد و تجارت در رابطه آشفته ایران و اروپا

نویسنده: کورنلیوس آدبار

چشم انداز روابط اقتصادی اتحادیه اروپا و ایران در کمتر از دو سال از نویدبخش به خطرناک تغییر یافت. انتخابات ۲۰۱۶ ریاست جمهوری آمریکا اولین ضربه به این روابط پس از امضای توافق هسته ای ۲۰۱۵ بود. پس از آن هم فضای آشفته تجارت در جمهوری اسلامی در نتیجه تحریم ها و عدم تمایل بانک های اروپایی به تامین مالی پروژه ها در ایران مانع از آن شد که بسیاری از شرکت ها توافق های پیشین را پیش ببرند. در نتیجه این تحولات، حجم تجارت دوجانبه خیلی کمتر از آن شد که انتظار می رفت.

با خروج واشنگتن از توافق در ماه مه ۲۰۱۸ و اعمال مجدد تحریم ها تا ماه نوامبر همان سال، رویکرد اتحادیه اروپا در تلاش برای اجرای برجام ناموفق ماند، چرا که تحریم های مختلف ایالات متحده به طور موثر مانع از هرگونه فعالیت اقتصادی شرکت های اروپایی در ایران شدند. آنچه «تحریم های اولیه» خوانده می شود، شرکت های آمریکایی از جمله بانک ها را از انجام تقریباً هر تجارت غیر بشردوستانه ای با ایران و به ویژه هر نوع رابطه تجاری با سپاه پاسداران انقلاب اسلامی باز می دارد، اما مهم تر آنکه «تحریم های ثانویه» شرکت های کشورهای ثالث- از اروپا گرفته تا هند، کره جنوبی و ژاپن- را در صورت عدم توقف تعاملات با ایران به مواجهه با جریمه های قابل توجه یا ممنوعیت دسترسی به بازار ایالات متحده تهدید می کند. از این رو، آنچه «دوره گرم شدن» روابط شرکت های اروپایی با همتایان ایرانی تلقی می شد، خیلی سریع سرد گشت.

۱. انتظارات برآورده نشده: تجارت اتحادیه اروپا-ایران پس از توافق هسته ای

شرکت های اروپایی که برای از سرگیری روابط تجاری خود با ایران در تلاش بودند، در سال های ترامپ فراز و نشیب های زیادی را پشت سر گذاشتند. آغاز اجرای برجام در ژانویه ۲۰۱۶ با شور و شوق شرکت های مایل به بهره برداری از بازار رها شده ایران و همچنین شرکت های مایل به «جویندگی طلا» در محل تلاقی شرق و غرب همراه شد. مقامات اروپایی حتی توافق هسته ای را آغاز دوره جدیدی از همکاری اتحادیه اروپا و ایران توصیف کردند.

با این حال، وقتی شرکت ها فهمیدند که تحریم های اولیه ایالات متحده همچنان روی کاغذ باقی مانده و بر انتقال مالی تاثیر می گذارد، هیجان اولیه فرونشست. لغو تحریم های هسته ای سازمان ملل، اتحادیه اروپا و ایالات متحده عملیات به شروع تجارت منجر نشد چون اقدامات ایالات متحده علیه پولشویی و تامین مالی تروریسم همچنان در جریان بوده اند. ضربه دیگر به روابط تجاری ایران-اروپا در نوامبر ۲۰۱۶ و زمانی رخ داد که ترامپ، منتقد پر سر و صدای برجام، در انتخابات ریاست جمهوری آمریکا پیروز شد و اولین سالگرد اجرای توافق در ژانویه ۲۰۱۷ که تنها چند روز پیش از مراسم تحلیف بود را نامیمون کرد. شک و تردید درباره آینده توافق آغاز شده بود و طولی نکشید تا ترامپ خطوط حیاتی آن را قطع کرد. اگرچه توافق نمرده، اما هنوز (به رغم تلاش های اروپا و دولت جدید بایدن) زنده نشده است.

اعداد و ارقام این مساله را به خوبی نشان می دهند: از زمان ریاست جمهوری حسن روحانی و امضای توافق موقت در سال ۲۰۱۳، تجارت اتحادیه اروپا با ایران به طور قابل توجهی افزایش یافت و در سال ۲۰۱۶ به ۱۳,۷ میلیارد یورو

رسید که تقریباً دو برابر بیشتر از سال پیش از آن بود. با این حال، حجم تجارت دوجانبه در ۲۰۱۶ تنها نصف ارزش آن در ۲۰۱۱ (پیش از شروع جنجال برنامه هسته ای ایران) بود. در ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ تجارت سالانه دوجانبه به حدود ۲۰ میلیارد یورو رسید که نشان می دهد به محض خروج آمریکا از برجام، رشد تجارت اتحادیه اروپا و ایران متوقف شد.

۱،۱ تلاش های اتحادیه اروپا برای تحقق وعده های اقتصادی برجام

اتحادیه اروپا مشتاق بود از برجام به عنوان پله ای برای توسعه روابط با ایران استفاده کند. بروکسل و بیشتر پایتخت های کشورهای عضو اتحادیه اروپا به تهران به چشم یک بازیگر اصلی در خاورمیانه می نگرند که تعامل با آن ضروریست. از این رو، هدف اولیه اتحادیه اروپا افزایش روابط اقتصادی با ایران نیست، بلکه همکاری در زمینه تهدیدهای امنیتی، مسائل مربوط به انرژی و چالش های مهاجرت است. این مساله در ایجاد گروه ویژه اتحادیه اروپا در امور ایران که بر اجرای برجام نظارت دارد، روابط دو جانبه اتحادیه اروپا با ایران را توسعه می دهد و در سیاست ها برای ارتقا همکاری های منطقه ای مشارکت دارد، منعکس شده است.

بدین ترتیب، اتحادیه اروپا پس از امضای توافق هسته ای هدف توسعه یک دستورکار گسترده و جامع برای همکاری های دو جانبه با ایران را دنبال می کرد. چنین مشارکتی باید «روابط اقتصادی، انرژی، محیط زیست، مهاجرت، مواد مخدر، کمک های بشردوستانه، حمل و نقل، حفاظت مدنی، علوم و همکاری های هسته ای غیرنظامی و همچنین فرهنگ» را شامل می شد. پارلمان اروپایی در همین راستا در سال ۲۰۱۶ با تصویب قطعنامه ای، چارچوب «استراتژی اتحادیه اروپا در قبال ایران پس از توافق هسته ای» را تشریح کرد که مبتنی بر اجرای مستمر و کامل برجام به عنوان بستر اصلی توسعه بیشتر روابط اتحادیه اروپا و ایران بود.

با اجرای برجام، چند توافق مهم بین شرکت های اروپایی و ایرانی شکل گرفت. ایران به مشتریان اروپایی نفت صادر می کرد و شرکت های اتحادیه اروپا به ایران ماشین آلات، مواد شیمیایی و سایر محصولات صنعتی می فروختند. یکی از معاملات تجاری که اهمیت سیاسی فراوانی داشت، قرارداد توتال برای توسعه میدان گازی پارس جنوبی به طور مشترک با شرکت ملی نفت چین و پتروپارس ایران بود. خودروسازی های فرانسوی پژو و رنو هم سرمایه گذاری ها برای راه اندازی خطوط تولید در ایران را افزایش دادند و رقیب آلمانی آنها، فولکس واگن، پس از ۱۷ سال وقفه به بازار ایران بازگشت.

نوعی تمرکز ویژه بر انرژی های تجدیدپذیر نیز وجود داشت. کمیسر اقدامات اقلیمی و انرژی اروپا در آوریل ۲۰۱۷ به ایران سفر و در اولین مجمع تجاری ایران-اتحادیه اروپا برای انرژی پایدار شرکت کرد. این مجمع فرصت های سرمایه گذاری برای انرژی های تجدیدپذیر، بهره وری انرژی و صرفه جویی انرژی در ایران را فراهم آورد. صندوق سرمایه گذاری انگلیسی «کوئیکس» روی ساخت یک نیروگاه خورشیدی ۶۰۰ مگاواتی به ارزش ۵۰۰ میلیون یورو سرمایه گذاری کرد که ششمین پروژه بزرگ جهانی از نظر سرمایه گذاری قلمداد می شد. شرکت اتریشی «بنفیت اند سولار» قراردادی به ارزش ۱۰۰ میلیون دلار آمریکا برای ساخت چهار نیروگاه خورشیدی با ظرفیت ترکیبی ۷۰ مگاوات در جنوب ایران و شرکت نروژی «ساگا انرژی» قراردادی برای سرمایه گذاری ۲،۵ میلیارد یورویی در ایران طی ۵ سال امضا کردند.

با توجه به غیبت بانک های درجه اول جهانی در کل دوره «گرم شدن» روابط با ایران، تامین مالی پروژه های بزرگ به ویژه در بخش نفت و گاز حتی قبل از اعمال مجدد تحریم ها توسط ایالات متحده در نوامبر ۲۰۱۸، هم مشکل بود. استفاده غیرمعارف توتال از ذخایر نقدی برای تامین مالی پروژه گاز خلیج فارس حاکی از همین مشکلات در یافتن بانک های بین المللی برای تحقق سرمایه گذاری های کلان در ایران بود. این روند تامین و انتقال سرمایه با تحریم های آمریکا تشدید شد، اما موانع در مسیر تجارت اروپایی با ایران به اقدامات ایالات متحده در آنسوی اقیانوس اطلس محدود نبوده و دلایل دیگری هم داشته است.

۱،۲ مشکل همیشگی تجارت در ایران

ایران به طور کلی از استانداردهای مالی بین المللی عقب تر است. این مساله تا حدودی به مبهم بودن ماهیت اقتصاد این کشور در نتیجه نزدیکی روابط بسیاری از فعالان تجاری با دولت، به ویژه نهادهای امنیتی یا بنیادهای مذهبی، مربوط می شود.

یکی از مشهورترین نهادهای مرتبط با جمهوری اسلامی، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی است که کنترل چیزی بین یک پنجم تا یک سوم اقتصاد این کشور را در دست دارد. نیروهای سپاه پاسداران در فعالیت های عمرانی نقش قابل توجه و بسیاری از بنادر و فرودگاه های ایران را تحت کنترل دارند. ستاد اجرای فرمان حضرت اما یکی دیگر از این نهادهاست که امروز سهام دار شرکت های بزرگ نفت، دارایی، ارتباطات از راه دور و بسیاری دیگر بخش های اقتصاد ایران با ارزش حدودی ۹۵ میلیارد دلار آمریکا است. این دو نهاد هر دو در فهرست شرکت های تحت تحریم ایالات متحده هستند. با توجه به حضور گسترده آنها در سراسر اقتصاد ایران، برای شرکت های خارجی پرهیز از معامله با آنها در راستای محفوظ ماندن از آسیب تحریم های ثانویه به شدت دشوار است. مواردی «عادی» تری مانند ثبت شرکت، رویه های مالیاتی، اطمینان حقوقی و شفافیت فعالیت شرکت ها هم به این مشکل افزوده شده و تردید شرکت های غربی برای تجارت در ایران را تشدید کرده است.

زمانی که برجام کاملا اجرایی بود، علاوه بر لغو تحریم ها دو مسیر دیگر به عنوان بستر گسترش تجارت و تجارت شفاف تر با ایران پیش بینی شده بود: یکی درخواست ایران برای عضویت در سازمان تجارت جهانی بود و دیگری، انطباق آن با شرایط تعیین شده توسط گروه ویژه اقدام مالی (اف.ای.تی.اف) که یک سازمان بین دولتی است که وظیفه مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم را بر عهده دارد.

درخواست ایران برای عضویت در سازمان تجارت جهانی به معنای ایجاد قوانین شفاف و قابل اجرا برای تجارت و سرمایه گذاری خارجی بود. این امر همچنین به معنای عضویت بزرگ ترین اقتصاد خارج از سازمان تجارت جهانی بود که سبب می شد بیشتر شرکای تجاری بین المللی ایران، به ویژه اروپایی ها، از این اقدام استقبال کنند. ایران پس از مقاومت چشمگیر دولت دونالد ترامپ در ایالات متحده، در سپتامبر ۲۰۱۷ رسماً امید به پیوستن به سازمان تجارت جهانی را کنار گذاشت که این مساله چشم انداز افزایش تعاملات اقتصادی آن را با دنیای غرب کمرنگ تر کرد.

با این حال، ایران هنوز روند پیشبرد معیارهای تعیین شده توسط ناظر مالی اف.ای.تی.اف را به طور کامل متوقف نکرده است. گروه اقدام مالی در سال ۲۰۰۸ ایران را به دلیل نقص سازمانی در زمینه های پولشویی و تامین مالی

تروریسم به عنوان «حوزه قضایی پر خطر و غیر همکار» تعیین کرد. پس از تلاش های ایران برای پاکسازی نظام بانکی پس از امضای توافق هسته ای، اف.ای.تی.اف در ژوئن ۲۰۱۶ وضعیت این کشور را به «حوزه قضایی پر خطر» تغییر داد.

مجلس ایران اوایل اکتبر ۲۰۱۸ قانونی را برای پیوستن به پیمان مبارزه با تامین مالی تروریسم اف.ای.تی.اف تصویب کرد تا از ماندن در فهرست سیاه این سازمان جلوگیری کند؛ اما مباحثات بین نخبگان سیاسی بر سر این مساله همچنان ادامه دارد. مخالفان این قانون، پیروی از مفاد پیمان را با منافع ملی در سیاست خارجی و دفاعی و همچنین سیاست اقتصادی ایران مغایر می دانند چرا که ایران در صورت تصویب قانون دیگر قادر به حمایت از گروه هایی مانند حزب الله در لبنان نخواهد بود.

اجرای کامل شرایط اف.ای.تی.اف می تواند دست کم چالش های ناشی از فضای نامناسب کسب و کار در ایران را کاهش دهد. به رغم تلاش های اتحادیه اروپا برای تحقق وعده های اقتصادی توافق هسته ای ایران، این چالش ها و تغییر موضع ایالات متحده در دولت ترامپ عمدتاً مانع از تعامل شرکت های خارجی با ایران شده اند.

۱،۳ نقطه عطف خروج آمریکا از برجام

با روی کار آمدن دولت ترامپ در ژانویه ۲۰۱۷، سیاست آمریکا در قبال ایران بیشتر و بیشتر تهاجمی شد. اتحادیه به حمایت از دولت ایران در تلاش های آن برای گشودن اقتصاد و جامعه ایرانی ادامه داد، اما ایالات متحده این کار را نکرد. از دیدگاه دولت ترامپ، هر رویکردی دیگری غیر از اعمال فشار فعالانه علیه ایران، از جمله مشارکت در تعاملات تجاری با ایران به معنای تقویت رهبری جمهوری اسلامی بود.

دونالد ترامپ به رغم رویکرد ضد ایرانی شخصی خود، در ابتدا به تعهدات برجامی ایالات متحده عمل کرد، اما نهایتاً در اکتبر ۲۰۱۷ دیگر به کنگره اعلام نکرد که تداوم تعلیق تحریم ها علیه ایران مطابق منافع ملی ایالات متحده است و مدعی شد که ایران توافق هسته ای را نقض می کند؛ اگرچه همه شواهد خلاف این ادعا را ثابت می کردند. با این حال، این همچنان یک مساله کاملاً داخلی ایالات متحده بود که هیچ تاثیر مستقیمی بر اجرای برجام نداشت. حتی اولتیماتوم ژانویه ۲۰۱۸ آمریکا به متحدان اروپایی درباره «تقویت» توافق از طریق افزایش بازرسی ها و طولانی کردن زمان توافق و همچنین محدود کردن برنامه موشکی ایران را می توان تلاشی برای بهبود توافق به جای پشت کردن به آن توصیف کرد.

در نهایت، یک سال دیگر طول کشید تا رئیس جمهوری پیشین ایالات متحده به جای تلاش برای «اصلاح» توافق هسته ای، به کلی از آن خارج شود و در صدد نابودی آن برآید. دولت ترامپ در ماه مه ۲۰۱۸ رسماً اعلام کرد که از برجام خارج می شود، یا به عبارت دیگر، به انطباق به تعهدات برجامی پایان می دهد. ترامپ در این زمینه نگرانی های علنی متحدان اروپایی آمریکا را نادیده گرفت و اندکی بعد اعلام کرد که ایران برای رهایی از فشار باید ۱۲ شرط از کنار گذاشتن برنامه هسته ای به طور کامل گرفته تا پایان دادن به حمایت از حزب الله و حماس و خروج از سوریه را تحقق بخشد. این شروط به گونه ای بودند که اگر ایران می خواست به آنها عمل کند، نه تنها باید رفتار خود را تغییر می داد (و در این روند از سیاست های امنیتی خود دست می کشید)، بلکه باید ماهیت «انقلابی» خود را نیز

کنار می گذاشت. به همین دلیل، بسیاری از ناظران هدف نهایی سیاست ایالات متحده در دوران ترامپ را تغییر نظام جمهوری اسلامی توصیف می کردند.

اعمال مجدد تحریم های ایالات متحده و تعمیق شکاف در دو سوی اقیانوس اطلس به اوضاع وخیم اقتصادی در ایران آسیب بیشتری وارد آورد. ایالات متحده می خواست این آسیب شدید اقتصادی ناشی از کارزار «اعمال فشار حداکثری» به تغییر رفتار سیاسی معنا شود که اینطور نشد.

۲. «اعمال فشار حداکثری» در برابر «جلوگیری از تنظیم مقررات»

واشنگتن ۵ نوامبر ۲۰۱۸ یک مجموعه گسترده از تحریم های اقتصادی «فلج کننده» مربوط به دوران پیش از توافق هسته ای را مجدداً علیه ایران اعمال کرد. هدف این بود که دسترسی ایران به جریان درآمدی، به ویژه از طریق ممنوعیت صادرات نفت و هدف گرفتن معاملات، قطع شود. فروش نفت ۷۰ درصد از کل صادرات ایران را تشکیل می داد و ایالات متحده می خواست با نزدیک کردن صادرات نفتی ایران به صفر، آن را از درآمد ارزی محروم کند.

۲.۱ بازگشت تمام عیار تحریم های ایالات متحده

اولین دسته از تحریم های ایالات متحده که پس از اجرایی شدن توافق هسته ای به حالت تعلیق درآمده بودند، در تاریخ ۷ اوت اعمال شدند. این تحریم ها هرگونه معامله با ایران با دلار آمریکا، خرید و فروش فلزات گران بها، آلومینیوم یا فولاد و فروش هواپیماهای مسافربری تجاری را ممنوع کردند. اگرچه این تحریم ها تاثیر مستقیم شدیدی بر اقتصاد ایران نداشتند، اما شرکت های بزرگ چند ملیتی در پیش بینی تحریم های اساسی که سه ماه بعد اعمال شدند، خیلی سریع شروع به کاهش فعالیت های خود کردند و بدین ترتیب، شرکت های اروپایی از ابرقدرت نفت و گاز فرانسوی و خودروسازان جهانی مانند دایملر و پژو گرفته تا غول حمل و نقل دانمارکی مرسک، حتی پیش از آنکه تحریم های قدیمی/جدید به طور کامل اجرایی شوند، اعلام کردند که ایران را ترک خواهند کرد.

واشنگتن در اکتبر ۲۰۱۸ همچنین نهادهای مرتبط با بسیج و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی را تحریم کرد. دست کم ۲۰ بانک و شرکت هدف این تحریم ها قرار گرفتند که از نمونه آنها می توان به بانک ملت، بانک پارسیان، مهر اقتصاد و همچنین شرکت هایی مانند تدبیرگران آتیه و نگین ساحل رویال اشاره کرد. دارایی های آنها در ایالات متحده مسدود و تعامل شرکت های آمریکایی با آنها ممنوع شد.

تدابیری که از اوایل نوامبر ۲۰۱۸ اجرایی شدند، تحریم جهانی نفت ایران و ممنوعیت معاملات مالی بین المللی با این کشور را در بر می گرفتند؛ اما صادرات نفت ایران پیش از شروع این تحریم ها به میزان یک سوم کاهش یافته و طبق برآوردهای آژانس بین المللی انرژی، از ۲,۴ میلیون بشکه در روز در آوریل ۲۰۱۸، در سپتامبر ۲۰۱۸ به ۱,۶ بشکه در روز کاهش یافته بود. با این حال، ردیاب های مستقل اینطور برآورد کردند که کاهش صادرات نفتی ایران خیلی کمتر از حجم اعلام شده توسط آژانس بین المللی انرژی بوده چون ایران از طریق روش های فنی و همچنین تغییر پرچم نفتکش ها، می توانست محموله های خود را به طور پنهانی جا به جا کند. در همین حال، قیمت نفت برنت هم رشد داشت و از ۷۰ دلار آمریکا در اوایل ماه مه به ۸۵ دلار آمریکا در اواسط ماه اکتبر رسیده بود (گرچه پس از آن، عمدتاً روند نزولی داشت). برای ایران، افزایش قیمت نفت در آن زمان بدان معنا بود که حتی در صورت ارائه تخفیف

بر روی نفت خود، همچنان می توانست فروش کمتر را با قیمت بالاتر جبران کند؛ به ویژه آنکه دولت روحانی بودجه سالانه خود را در آن زمان بر اساس فروش نفت به قیمت ۵۷ دلار آمریکا برای هر بشکه بسته بود.

واشنگتن نهایتاً از هدف دیرینه خود برای به صفر رساندن صادرات نفتی ایران عقب نشینی کرد. دولت ترامپ مجبور شد در واکنش به نگرانی‌ها درباره افزایش قیمت نفت در بازارهای جهانی، برای ۸ کشور چین، هند، ایتالیا، یونان، ژاپن، کره جنوبی، تایوان و ترکیه برای ادامه واردات نفت از ایران معافیت موقت از تحریم‌ها در نظر بگیرد. شرط این بود که این کشورها متعهد شوند واردات نفت خام از ایران را در بازه زمانی شش ماهه به شدت کاهش دهند.

با این حال، محدودیت‌ها در بازار نفت برای ایالات متحده در قابل ایران، درباره نقل و انتقالات مالی بین‌المللی صدق نمی‌کرد و آمریکا در این زمینه تحریم‌ها را بسیار سختگیرانه به کار بست. سوئیفت، سرویس پیام‌رسانی بانکی مستقر در بلژیک، تحت تهدید تحریم‌های ایالات متحده، در اوایل نوامبر ۲۰۱۸ تصمیم گرفت ده‌ها بانک ایرانی را که در فهرست سیاه آمریکا بودند، از شبکه مالی جهانی خود حذف کند. دولت آمریکا به جای پیشنهاد معافیت احتمالی به این موسسه مالی مهم، به اعمال مجازات علیه این نهاد اقتصادی از جمله ممنوعیت استفاده از دلار آمریکا در معاملات تهدید کرد که می‌توانست به ورشکستگی مجازی منجر شود. آمریکا همچنین تهدید کرد اعضای هیئت مدیره این نهاد که روسای دو بانک بزرگ «سیتی» و «جی.پی.مورگان» هم در میان آنها بودند را تحریم می‌کند.

وقتی سوئیفت در برابر فشارهای ایالات متحده سر خم و ارتباط بانک‌های ایرانی را قطع کرد، حتی بانک‌های ردیف دوم و سوم هم از هرگونه معامله مربوط به ایران برای مشتریان خود، و نه فقط معاملات با دلار، امتناع ورزیدند. آمریکا حتی حاضر نشد به خواسته اتحادیه اروپا، یک بانک ایرانی را به طور خاص برای انتقال‌های مالی در معاملات موارد بشردوستانه از این تحریم‌ها معاف کند. بدین ترتیب، اگرچه چنین معاملاتی باید از طریق سوئیفت با هر نهاد خارج از فهرست سیاه در ایران از نظر قانونی امکان‌پذیر می‌شدند، اما واقعیت این بود که پرداخت‌ها برای تحویل غذا و دارو به ایران هم دچار مشکل شد.

در این زمان بود که اتحادیه اروپا در صدد دور زدن تحریم‌های آمریکا برآمد و به طور فعالانه اقدامات خاصی را برای حفظ تجارت مشروع با ایران، آغاز کرد.

۲،۲ تلاش اروپا برای محافظت از تجارت در سایه ژئوپلیتیک

اروپایی‌ها به تدریج در صدد ساخت دیوار دفاعی خود در برابر قدرت تحریمی ایالات متحده برآمدند که البته نتیجه خاصی نداد و بیشتر ماهیت نمادین داشت. ابزار هدف خاص (اس.پی.وی) برای تسهیل معاملات مالی با ایران چندان کمکی به خنثی کردن تحریم معاملات دلاری نکرد و بیشتر، نمادی از به چالش کشیده شدن تحریم‌های آمریکا توسط متحدان در آن سوی اقیانوس اطلس ماند و تا اندازه‌ای، توانست ایران را به تلاش‌های اروپایی‌ها در محافظت از برجام دلگرم کند.

مساله قابل توجه این بود که اتحادیه اروپا با همراهی ای ۳ (فرانسه، آلمان و بریتانیا)، چین و روسیه در حاشیه مجمع عمومی سازمان ملل در نیویورک از ایجاد ابزار هدف خاص خبر دادند و با انتشار بیانیه‌ای، از «فوریت و نیاز دستیابی به نتایج ملموس» سخن گفتند و اس.پی.وی را «یک [پیشنهاد] عملی برای حفظ و توسعه کانال‌های پرداخت با

ایران» توصیف کردند. اتحادیه اروپا قصد داشت با فراهم آوردن امکان انجام مبادلات مربوط به صادرات و واردات بدون انتقال پول (یعنی خارج از سوئیفت)، سیستمی را برای تسهیل جریان پرداخت ها برای ایران فراهم آورد.

جدای از مشکلات مربوط به تحریم ها در مسیر استفاده از اس.پی.وی، وضعیت ایران به عنوان «حوزه قضایی پر خطر» طبق استانداردهای اف.ای.تی.اف، شرایط تجارت با ایران را دشوارتر کرد. اگرچه ابزار هدف خاص امکان اجتناب از تماس های مستقیم مالی با شرکت های ایرانی را برای شرکت های اروپایی فراهم می آورد که به معنای اندکی محافظت در برابر تحریم های ثانویه آمریکا بود، اما مساله عدم شفافیت در زمینه پولشویی یا تامین مالی تروریسم سبب می شد که آنها در خطر مواجهه با گروه دیگری از تحریم ها قرار بگیرند.

در نهایت امر، اگرچه اروپا نتوانست مانع از اجرای تحریم های ایالات متحده شود و ابزار هدف خاص هم تاثیر چندانی در تحقق وعده های مالی برجام نداشت، اما اقدامات آن از نظر نمادین حائز اهمیت بود.

۳. ماموریت غیرممکن: تلاش اتحادیه اروپا برای حفظ روابط با ایران و تقویت استقلال اروپایی

تلاش های اتحادیه اروپا برای محافظت از توافق هسته ای در حالی بود که برخی از کشورهای عضو این اتحادیه به دنبال برقراری مجدد تعادل در رابطه خود با ایالات متحده بودند و برخی دیگر کشورهای جهان ترجیح می دادند کاهش دامنه اختیارات ایالات متحده را شاهد باشند. در چنین فضایی، اقدامات نمادین اروپا معنایی گسترده تر یافت و در فاصله زمانی اندک، به مباحثه ای ورای مساله فوریت منع گسترش سلاح هسته ای و تجارت تبدیل شد.

واکنش اولیه بروکسل به خروج واشنگتن از توافق هسته ای، اقدامی برای جلوگیری از نابودی یک توافق بین المللی رسمی بود، اما اختلافات شدید با دولت ترامپ در ایالات متحده خیلی زود به یک رقابت اراده در دو سوی اقیانوس اطلس تبدیل شد. مساله اکنون این است که آیا اروپا به تنهایی قدرت تصمیم گیری درباره تجارت را دارد؟

اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۹ و حتی ۲۰۲۰ درگیر جدایی بریتانیا، انتخابات اروپایی و اختلاف فزاینده تجارت جهانی بین واشنگتن و پکن بود و در چنین فضایی، سیاست در قبال ایران در رتبه دوم یا سوم قرار داشت. در نهایت، عزم چین و روسیه برای محافظت از برجام در هر شرایطی، و تلاش های نمادین اتحادیه اروپا، سبب شد توافق هسته ای ایران دوره پر تنش ریاست جمهوری دونالد ترامپ در آمریکا را دوام آورد. اما سوال بزرگ تر برای اتحادیه اروپا درباره شکاف در روابط دو سوی اقیانوس اطلس همچنان باقی است.

اتحادیه اروپا مجبور است سیاست های خود را از دو جهت متعادل کند: اولی در قبال ایالات متحده است که در دولت ترامپ و با خروج از توافق هسته ای و تلاش برای پیشبرد سیاست های تغییر نظام در ایران نشان داد که قابلیت تبدیل شدن به تهدیدی برای منافع امنیتی اروپا را دارد، و دومی در برابر جمهوری اسلامی ایران است که فعالیت های منطقه ای آن از جمله توسعه و استقرار موشکی چندان برای اروپا خوشایند نیست. اروپا تنها در صورت دستیابی به استقلال و سیاست خودمختار می تواند به چنین تعادلی دست یابد.

آخرین خط دفاعی: روابط ایران-اروپا و آینده برجام

نویسندگان: ریکاردو آلکارو و آندریا دسی

یک رابطه ساختاری و عملی بین اتحادیه اروپا و ایران منوط به بقا و اجرای موفقیت آمیز برنامه جامع اقدام مشترک است. این توافق میان اتحادیه اروپا، ای ۳ (فرانسه، آلمان و بریتانیا)، چین، روسیه، ایالات متحده و ایران که در ژوئیه ۲۰۱۵ امضا شد، به عنوان یک توافق مهم در منع گسترش سلاح های هسته ای مورد استقبال قرار گرفت و یک نمونه موفق از دیپلماسی چند جانبه در حل یک بحران بین المللی از طریق مصالحه و گفت و گو قلمداد می شود. به ایران وعده داده شد در ازای پذیرش محدودیت های شدید در برنامه هسته ای خود، از تحریم های سازمان ملل، اتحادیه اروپا و ایالات متحده رهایی می یابد. این توافق متعاقبا توسط شورای امنیت در قطعنامه ۲۲۳۱ مورد تایید قرار گرفت و طبق قوانین بین المللی، به تعهدی الزام آور تبدیل شد.

برجام که نشان دهنده تلاش دیپلماتیک طولانی مدت و طاقت فرسا بود و اتحادیه اروپا در روند امضای آن نقش اصلی تسهیل کننده را ایفا کرد، به عاملی برای اعتماد به اقدامات خارجی اتحادیه اروپا تبدیل شد. این توافق نه تنها تمایل اتحادیه اروپا به مدیریت بحران و دیپلماسی مشترک را نشان می دهد، همچنین به اتحادیه در تحقق برخی اولویت های اصلی در سیاست خارجی و امنیتی خود از جمله تقویت رژیم کنترل تسلیحاتی و به ویژه پیمان منع گسترش سلاح های هسته ای در سطح جهانی، و کاهش تنش ها در خاورمیانه که یک منطقه حیاتی استراتژیک در همسایگی اروپا قلمداد می شود، کمک می کند.

جدای از مسائل یاد شده، محصول جانبی برجام برای اتحادیه اروپا بهبود روابط با ایران به صورت گامی در جهت عادی سازی تدریجی روابط و گشایش بازار جدیدی برای سرمایه گذاری ها و تجارت اتحادیه اروپا، به ویژه در زمینه انرژی بوده است. این مساله می تواند در طولانی مدت به توسعه و تحکیم بیشتر روابط اتحادیه اروپا با همه کشورهای حوزه خلیج فارس در زمینه های انرژی و تجارت کمک کند و ثبات منطقه ای و همچنین تحقق حداکثری منافع اقتصادی و تجاری اتحادیه اروپا را در پی داشته باشد و یک اهرم فشار سیاسی برای آن در منطقه فراهم آورد.

بر همین اساس بود که پس از تصمیم دونالد ترامپ، رئیس جمهوری پیشین ایالات متحده، به خروج از توافق هسته ای ایران، ای ۳ و نماینده عالی اتحادیه اروپا از تصمیم به محافظت از توافق خبر دادند. البته اعتبار اتحادیه اروپا و احترام به توافق نامه های بین المللی هم در این تصمیم گیری تاثیر داشتند. اروپا بارها تعهد خود را در این زمینه اعلام کرد، اما تهدید ایالات متحده به تحریم ها تا اندازه زیادی در محدود کردن تجارت و سرمایه گذاری اتحادیه اروپا در ایران موثر بود. ایران هم نهایتا تصمیم گرفت میزان پایبندی به توافق را کاهش دهد که این مساله نگرانی های زیادی در اروپا ایجاد کرد.

با توجه به ژئوپلیتیک تعارضی پیرامون توافق هسته ای، تعادل در روابط اتحادیه اروپا و ایران تحت تاثیر قرار گرفت. تنش های مداوم اروپا با دولت ترامپ، تعمیق رقابت های «مجموع، صفر» در خاورمیانه، کاهش صبر استراتژیک ایران و روابط ژئوپلیتیک ظریف با چین و روسیه، همگی در محاسبات اتحادیه اروپا درباره ایران نقش داشته اند.

۱. روابط اتحادیه اروپا و ایران و محوریت برجام

۱.۱ اهمیت برجام برای اروپا

حمایت اروپا از برجام و به طور گسترده تر، از سیاست تعامل با ایران، مبتنی بر فرضیاتی بوده که مستقیماً با منافع اتحادیه اروپا در ارتباط هستند: طیف کاملی از منافع هنجاری، امنیتی و اقتصادی که نمایانگر تداوم و توافق بین نهادهای اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن است. فروپاشیدن برجام مستقیماً این منافع اروپایی را تضعیف می‌کرد و بر همین اساس بود اتحادیه اروپا دفاع اساسی خود را تنظیم کرد.

در حوزه هسته ای، مفاد برجام «ظرفیت شکست» تخمینی ایران، یعنی توانایی این کشور در تولید مواد شکاف پذیر کافی برای بمب اتم، را از چند ماه به حداقل یک سال افزایش داد و همچنین، محدودیت‌های قابل توجهی را درباره تعداد و کیفیت سانتریفیوژها اعمال، و ایران را از فعال کردن راکتور هسته ای آب سنگین منع کرد. تاریخ انقضای محدودیت‌های برجام بین ۱۰ تا ۱۵ سال از زمان لازم الاجرا شدن آن در ژانویه ۲۰۱۶ تعیین شد. مهم تر آنکه برجام قدرت بازرسی و نظارت توسط آژانس بین‌المللی انرژی اتمی را افزایش داد و اگرچه مهلت بازرسی‌های سرزده آژانس در سال ۲۰۴۰ منقضی می‌شد، ایران الزام همیشگی به احترام به پروتکل الحاقی آژانس را پذیرفت. همانطور که مدیرکل پیشین آژانس بین‌المللی انرژی اتمی گفته بود، نظام نظارتی بر برنامه هسته ای ایران، «قوی‌ترین» در جهان بود.

پس از تصمیم رئیس‌جمهوری ترامپ به توقف یک جانبه انطباق ایالات متحده با برجام، نگرانی‌ها درباره عقب نشینی ایران از تعهدات برجامی افزایش یافت و این کشور در نهایت پایان اجرای داوطلبانه پروتکل الحاقی را اعلام کرد و اکنون، تنها بازرسی‌های مطابق ان.پی.تی را می‌پذیرد. نگرانی‌های شدیدی هم درباره حمله پیشگیرانه آمریکا تحت کنترل ترامپ یا اسرائیل علیه ایران برای جلوگیری از پیشرفت هسته ای این کشور وجود داشت که با ریاست جمهوری بایدن اندکی کاهش یافته.

مساله نگران کننده درباره فروپاشی برجام، خطر رقابت تسلیحات هسته ای در خاورمیانه است؛ این نگرانی بود که در جریان مذاکرات اولیه سبب شد دولت اوباما در آمریکا و کشورهای اروپایی بعد هسته ای توافق را در اولویت قرار دهند. نگرانی از اینکه عربستان سعودی یا سایر کشورها از جمله مصر و ترکیه، برای مقابله با تهدید ایران هسته ای درصدد دستیابی به فن آوری هسته ای برآیند، نقش مهمی در انعقاد برجام داشت.

این ملاحظات بیشتر به اولویت دوم اروپا یا همان محصول جانبی برجام، یعنی ثبات در خاورمیانه مرتبط بودند و هستند. کشورهای اروپایی هم مانند ایالات متحده درباره سیاست‌های منطقه ای ایران به ویژه در سوریه، و حمایت این کشور از نیروهای شبه نظامی در لبنان، عراق، فلسطین و یمن نگرانی دارند، اما معتقدند که حذف هسته ای از ژئوپلیتیک پرتنش خاورمیانه می‌تواند به طور قابل توجهی احتمال درگیری‌های بیشتر را کاهش دهد. به علاوه، اروپا همواره اعتقاد داشته حل مساله هسته ای مسیر را برای گفت و گوی گسترده تر با ایران باز می‌کند.

از ابتدای حصول برجام، برآورد اروپایی‌ها این بود که توافق هسته ای می‌تواند سنگ بنای یک گفت و گوی منطقه ای جامع تر با ایران، و بعدتر با سایر بازیگران اصلی در خاورمیانه باشد. اروپا سعی داشت با ارائه مشوق‌هایی به ایران

به شکل تسهیل تحریم ها و توافق نامه های جدید تجاری، به تدریج در درک ایران از تهدیدها و در محاسبات منطقه ای این کشور تغییر ایجاد، و استراتژی مهار ایالات متحده را با استراتژی مبتنی بر تعامل کیفی و مشروط تسهیل شده از طریق روابط اقتصادی و سیاسی جایگزین کند.

علاوه بر اینها، اتحادیه اروپا سعی در تقویت رئیس جمهوری عمل گرا، حسن روحانی، و جواد ظریف، وزیر خارجه او، یعنی دو فردی که از سیاست گفت و گو با غرب حمایت می کنند، داشته است. این رویکرد باید با ایجاد راه های جدید برای شهروندان ایرانی، به ویژه جوانان، برای افزایش تماس با غرب به جای چین یا روسیه که هر دو رقبای استراتژیک اروپا و ایالات متحده هستند، تکمیل می شد (که این اتفاق رخ نداد).

منافع تجاری و انرژی اروپا نیز در روابط آن با ایران مطرح بوده اند. اگرچه این منافع در قیاس با امنیت سخت و منافع هنجاری از نظر اولویت، ثانویه قلمداد می شوند و منوط به اجرای موفقیت آمیز برجام هستند، با این حال، نمی شود آنها را در تلاش های گسترده اتحادیه اروپا برای تشویق به ثبات تدریجی در خاورمیانه نادیده گرفت. دلیلش هم این است که اگرچه این منافع برای اروپا احتمالاً در درجه اهمیت دوم قرار دارند، اما این مساله درباره ایران صدق نمی کند. طبق برخی برآوردها، تنها تحریم های نفتی در سال های ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۶ حدود ۱۶۰ میلیارد دلار به اقتصاد ایران ضرر زدند. و برجام برای ایران تسکین اقتصادی از جمله آزاد سازی حدود ۱۰۰ میلیارد دلار از دارایی های مسدود شده خارجی را فراهم آورد. چشم انداز تجدید تجارت و سرمایه گذاری اروپا برای ایران بسیار خوشایند است. اتحادیه اروپا پیش از تحریم های بین المللی بزرگ ترین شریک تجاری ایران بود و حجم کلی تجارت دوجانبه آنها در سال ۲۰۰۸ به ۲۷ میلیارد یورو رسید. این حجم در سال ۲۰۱۳ و پس از اعمال تحریم های بین المللی و تحریم های اتحادیه اروپا به کمتر از ۷ میلیارد دلار کاهش یافت.

روابط اقتصادی و تجاری بین اتحادیه اروپا و ایران در پی امضای برجام در سال ۲۰۱۶ افزایش یافت، به طوری که بیش از یک پنجم صادرات نفت خام ایران به اروپا بود. اگرچه تجارت دوجانبه هرگز مجدداً به سطح قبل از تحریم نرسید، اما بین سال های ۲۰۱۶ و ۲۰۱۷ صادرات نفت ایران به اروپا نزدیک به ۵۰ درصد افزایش داشتند و اسپانیا، ایتالیا و یونان از بزرگ ترین مشتری های نفت ایران بودند. صادرات سوخت های فسیلی در سال ۲۰۱۸ حدود ۸۰ درصد از صادرات و درآمد ارزی ایران را تشکیل می داد و عامل حدود نیمی از بودجه ۲۰۱۸-۲۰۱۹ بود.

اگرچه ایالات متحده و اتحادیه اروپا، هر دو، از ثبات در خاورمیانه پشتیبانی می کنند و روابط ترجیحی مشابهی با بازیگران منطقه ای مانند اسرائیل و کشورهای عربی حوزه خلیج فارس دارند، اختلافات بین آنها درباره چشم اندازهای بلند مدت امنیت منطقه و بهترین تاکتیک ها برای دستیابی به این هدف گسترده است. اتحادیه اروپا معتقد است که با انزوای بازیگر کلیدی استراتژیک مانند ایران نمی توان به ثبات دست یافت و هر رویکردی در قبال ایران برای تقویت نظم گسترده تر بین المللی باید مبتنی بر قاعده مناسب باشد. دولت ترامپ و متحدان منطقه ای واشنگتن در تل آویو، ریاض و ابوظبی رویکردی متفاوت داشتند. استدلال آنها این بود که جاه طلبی های منطقه ای ایران از عوامل بی ثباتی کنونی خاورمیانه است و از این رو، ادعا می کردن که طرف های امضا کننده برجام با اولویت دادن به مساله هسته ای در جریان مذاکرات در حقیقت به جاه طلبی های ایران کمک کرده اند.

این دیدگاه‌های مخالف ناشی از قرائت متفاوت از دلیل موافقت ایران با حضور پای میز مذاکره برجام بود. دولت ترامپ و متحدان منطقه‌ای آن تصور می‌کردند که این اتفاق در حقیقت موفقیت رژیم تحریمی و فشار و انزوا بوده و از این رو، در پیش گرفتن مجدد همین رویکرد می‌تواند به گرفتن امتیازات گسترده‌تر از ایران منجر شود. اما کشورهای عضو اتحادیه اروپا معتقدند برجام نتیجه تلاش بین‌المللی وسیع و دقیق برای همکاری با ایران از طریق ترکیبی از تحریم‌ها و انگیزه‌ها بوده است. در میان این دو استدلال، هویج حل اختلافات بر اساس ادغام تدریجی ایران در اقتصاد جهانی، و نه چماق فشار و تحریم، بود که در نهایت ایران را متقاعد کرد پای میز مذاکره حضور یابد.

با توجه به اینکه اروپا در مقایسه با ایالات متحده بیشتر در معرض آسیب ناشی از آشفتگی در خاورمیانه قرار دارد، هرگونه افزایش تنش یا درگیری در منطقه به معنای چالش‌های امنیتی قابل توجه برای آن خواهد بود و می‌تواند به صورت تهدیدهای سخت مانند تروریسم، گسترش سلاح‌های کشتار جمعی، قاچاق انسان یا تهدید علیه اتباع اروپایی در منطقه و همچنین مواردی مانند جریان مهاجرت، نبود امنیت انرژی، آسیب به تجارت و به خطر افتادن منافع سرمایه‌گذاری نمود یابند. با توجه به میزان نفوذ ایران در عراق، سوریه، لبنان و حتی یمن و نوار غزه، اروپا نگران این مساله است که هرگونه تشدید تنش احتمالی خیلی سریع به التهاب در سراسر منطقه منجر شود.

۱.۲ برجام بین مرگ و زندگی

در نتیجه سیاست «اعمال فشار حداکثری» دولت ایالات متحده علیه ایران، هم‌مخاطره گسترش سلاح‌های هسته‌ای و هم‌تهدید درگیری‌های نظامی به خاورمیانه بازگشت. دولت ترامپ چندین دور متوالی از سیاست‌های محدودکننده را با هدف تحت فشار قرار دادن اقتصاد ایران به ویژه در بخش‌های اصلی صادراتی از جمله صادرات انرژی، به کار بست که اعمال مجدد همه مجازات‌های به تعلیق درآمده تحت برجام از جمله تحریم موسوم به «تانویه» شامل می‌شدند. خودداری آمریکا از تمدید معافیت ۸ کشور از تحریم‌های نفتی ایران و تحریم صنعت فلزات این کشور فشار را تشدید کردند و زدن برچسب «سازمان تروریستی خارجی» به سپاه پاسداران انقلاب اسلامی به پیچیدگی شرایط افزود. با توجه به اینکه سپاه پاسداران به مرور زمان به یک سازمان با حضور عمیق در اقتصاد ایران تبدیل شده، شرکت‌های خارجی در پی نگرانی از تعامل ندانسته با شرکت‌هایی که با این سازمان پیوند دارند و در نتیجه، مواجهه با تحریم‌های ایالات متحده، به طور کلی از تجارت با ایران حذر کردند.

این سیاست‌های اعمال فشار ایالات متحده همچنین با یک سری اظهارات، تهدیدها و اتهامات همراه بود و وقتی آمریکا از اعزام نیروهای جدید به منطقه خبر و ایران با اخطار درباره واکنش از طریق اختلالات احتمالی امنیت دریایی در خلیج فارس و گذرگاه استراتژیک هرمز واکنش نشان داد، تنش‌ها به شدت بالا گرفت. بعدتر، اگرچه ترامپ از تنش‌ها کاست و حتی از تمایل به گفت‌وگو مستقیم با ایران سخن گفت، اما سیگنال‌های ضد و نقیض مراکز مختلف قدرت در دولت آمریکا، ایران و دیگر طرف‌های خارجی را به چشم انداز مذاکرات بدبین کرد.

در حقیقت، اگر اظهارات و سیاست‌های اولیه دولت ترامپ از جمله ۱۲ شرط مطرح شده توسط مایک پومپئو در ماه مه ۲۰۱۸ مد نظر گرفته شوند، عدم اطمینان ایران قابل درک خواهد بود. این خواسته‌های فراتر از حوزه هسته‌ای و مرتبط با برنامه موشک بالستیک و حمایت از متحدان منطقه‌ای، شبیه درخواست برای کاپیتولاسیون بودند و جای

تعب نداشت که ایران آنها را نپذیرفت. فدریکا موگرینی، مسئول وقت سیاست خارجی اروپا، درباره خرد اولتیماتوم به ایران ابراز تردید و تاکید کرد که برجام باید مبنای هرگونه تعامل بیشتر با این کشور باشد.

اکنون، پایبندی ایران به برجام تا اندازه زیادی به توانایی دیگر امضاکنندگان توافق در تحقق منافع اقتصادی وعده داده شده از جمله تجارت و سرمایه گذاری بستگی دارد. اروپا از بعد از اعمال مجدد تحریم های ایالات متحده واردات نفت از ایران را متوقف و شرکت های اروپایی از ترس از دست دادن قراردادهای سودآور تجاری با ایالات متحده، دسته جمعی ایران را ترک کردند. ایران هنوز به سوئیفت متصل نیست و دسترسی به بازارهای مالی بین المللی را از دست داده است.

تلاش های اتحادیه اروپا برای فراهم آوردن منافع تجاری برجام برای ایران در زمان دولت ترامپ بی فایده بودند. به روزرسانی مقررات انسداد اتحادیه اروپا برای محافظت از شرکت های اتحادیه اروپا در قبال جریمه های احتمالی ناشی از تحریم های برون مرزی و به روزرسانی دستور بانک سرمایه گذاری اروپا برای فراهم آوردن امکان سرمایه گذاری های محدود در ایران بیشتر اقداماتی نمادین بودند تا موثر. حتی «بازار هدف خاص اس.پی.وی» در حمایت از مبادلات تجاری با ایران که بعدتر اینستکس خوانده شد، نیز تاثیری در تسهیل تجارت با ایران نداشت.

ایران در نتیجه عدم تحقق تخفیف تحریم ها و روابط تجاری عادی وعده داده شده در برجام بود که شروع به عقب نشینی از تعهدات هسته ای خود کرد. ایران همه اقدامات خود را برگشت پذیر خواند و اتحادیه اروپا به رغم نگرانی ها، همچنان به برجام متعهد ماند و از ایران، ادامه رویکرد «صبر استراتژیک» را خواستار شد. در پایان دوره ترامپ، برجام به شدت آسیب دیده و در نتیجه رویکرد سختگیرانه دولت بایدن در بازگشت به تعهدات در توافق، ایران هم مواضع سخت تری اتخاذ کرده است.

۲. استراتژی اروپایی برای ایران

شکست اتحادیه اروپا / ای ۳ در پایبندی به تعهدات برجامی پس از خروج ایالات متحده از توافق بود که نهایتاً ایران را به عقب نشینی از تعهدات هسته ای واداشت. ناتوانی اروپا در عمل به تعهداتش سبب شد اجماع در داخل ایران برای ماندن در توافق کاهش یابد، جایگاه اروپا آسیب ببیند و در نتیجه، توانایی در شکل دادن به وقایع در ایران و منطقه را از دست بدهد.

با این حال، هنوز امکان جبران خسارت وجود دارد. ایران اگرچه در صدد تغییر مسیر از «صبر استراتژیک» به «رویارویی محدود استراتژیک» برآمد، اما همچنان برای بازگشت به تعهدات خود در صورت بهرمندی از وعده های اقتصادی آمادگی دارد. ایران به خوبی می داند که افزایش فعالیت های هسته ای و منطقه ای برای بازیابی مجدد قدرت چانه زنی در برابر آمریکا یک استراتژی پر خطر است چرا که احتمال مواجهه نظامی عمدی یا تصادفی را افزایش می دهد. به همین دلیل بود که از آغاز عقب نشینی ایران از تعهدات هسته ای، رئیس جمهوری روحانی بارها این پیام را به دیگر طرف های امضاکننده برجام به ویژه اروپایی ها ارسال کرد که توانایی تغییر در رویکرد ایران و محاسبات این کشور را دارند که این مساله تاکید و مهر تاییدی بود بر این مساله که دفاع از برجام کلید جاه طلبی های اروپا برای ایفای نقش در ژئوپلیتیک خاورمیانه است.

۲،۱ استدلال درباره «عادی سازی» روابط با ایران

اولین گامی که اروپا می تواند بردارد، داشتن یک استدلال سازنده از ایران است. شورای امور خارجی اتحادیه اروپا در فوریه ۲۰۱۹ با صدور بیانیه ای متعادل، ایران را به دلیل ادامه احترام به برجام و پیشرفت در استانداردهای بین المللی ضد پولشویی تمجید کرد و به دلیل نقش در تنش های منطقه ای، برنامه موشک بالستیک و وضعیت حقوق بشر مورد انتقاد قرار داد. مساله حائز اهمیت در این بیانیه، به رسمیت شناخته شدن جمهوری اسلامی ایران توسط اروپا به عنوان یک دولت مشروع بود که باید با آن تعامل داشت و در صورت لزوم با آن مواجه شد، نه اینکه در صدد محدود و منزوی کردن آن برآمد. اتحادیه اروپا / ای ۳ و دیگر کشورهای اروپایی باید به طور مداوم برای عادی سازی روابط با ایران تلاش کنند که یعنی، باید این کشور را با آرزوها و نگرانی های قابل درک آن در نظر بگیرند.

رهبران و مقامات عالی رتبه اروپا باید روی این مساله تاکید داشته باشند که تاریخ، از جمله سابقه ایران در احترام به برجام، نشان دهنده رویکرد منطقی جمهوری اسلامی است. آنها می توانند اینطور استدلال کنند که برنامه هسته ای برای ایران یک تراشه چانه زنی در تعاملات با غرب بود که در صورت عدم موفقیت، به وسیله ای برای رسیدن به بازدارندگی در برابر دشمنان قدرتمند تبدیل می شود.

۲،۲ تسهیل تجارت میان اتحادیه اروپا و ایران

در اصل، نقطه شروع تعامل با ایران تسهیل تحریم ها مطابق وعده های مطرح شده در زمان امضای برجام است. تهدید تحریم های برون مرزی آمریکا در دولت ترامپ چنین اتفاقی را تقریباً غیرممکن کرد. اقداماتی که دولت های اروپایی انجام دادند، بی فایده بودند. اروپایی ها خود اذعان داشتند که اهمیت این اقدامات در تاثیر عملی آنها نیست و به عنوان یک بیانیه سیاسی در حمایت از توافق هسته ایست. اما حقیقت این است که به تصویر کشیدن اقدامات سیاسی به عنوان بیانیه های سیاسی، پذیرش ناتوانی است. اتحادیه اروپا باید برای بازپس گیری قدرت اقدام و تاثیرگذاری خود تلاش کند.

۲،۳ متوسل شدن به اقدامات تلافی جویانه علیه آمریکا

دادخواهی حوزه ایست که اروپا در آن ضعف شدیدی دارد. در ژوئن ۲۰۱۸ اتحادیه اروپا در واکنش به تحریم های برون مرزی آمریکا مقررات مسدود کننده را برای حمایت از تجارت شرکت های اروپایی با ایران به اجرا گذاشت، اما اقدامات بیشتری انجام نداد. در سال ۱۹۹۶ که این قانون برای اولین بار تصویب شد، کشورهای عضو اتحادیه اروپا همچنین تهدید کردند که شکایتی را علیه تحریم های برون مرزی آمریکا به سازمان تجارت جهانی تقدیم می کنند و در نهایت، بیل کلینتون، رئیس جمهوری وقت ایالات متحده، موافقت کرد شرکت های اتحادیه اروپا را از تحریم ها معاف کند. در ۲۰۱۸ چنین رویکردی مطرح نبود. شاید اروپایی ها تصور کردند چنین اقدامی بی فایده است و نتیجه ای نخواهد داشت. برخلاف کلینتون، رویکرد ترامپ به سازمان تجارت جهانی خصمانه بود و اقدام علیه ایالات متحده در این سازمان اهمیت چندانی برای رئیس جمهوری پیشین آمریکا نداشت.

با این حال، شکایت اروپا از ایالات متحده در سازمان تجارت جهانی ضمن نشان دادن تلاش ها برای محافظت از توافق هسته ای ایران، منافع گسترده اروپا را در حمایت از شرکت های اتحادیه اروپا تضمین می کرد. آسیب انفعال در برابر تحریم های ثانویه به مراتب بیشتر از مساله روابط با ایران بود و به منافع اقتصادی و سیاست خارجی اروپا آسیب

رساند. کشورهای اروپایی باید نشان می‌دادند که آماده اقدامات تلافی‌جویانه در برابر اقدامات برون مرزی یک کشور ثالث هستند.

۲.۴. افزایش کمک به مردم عادی ایران

با توجه به دشواری در احیای تجارت تحت تحریم‌های دولت ترامپ، کشورهای اتحادیه اروپا می‌توانستند گزینه‌های دیگر را که می‌توانستند برای ایران مزایا داشته باشند، بررسی کنند. یکی از این راه‌ها، افزایش کمک مستقیم به جامعه مدنی ایران بود. امداد رسانی در مواجهه با بلایای طبیعی، کمک به جلوگیری از تخریب محیط زیست، مدیریت آب، مبارزه با قاچاق مواد مخدر، مبادلات فرهنگی، تسهیل سیاست‌های اعطای روادید به ویژه برای دانشجویان و نیروی کار حرفه‌ای، بورسیه تحصیلی و ارتقاء گردشگری، همگی از مواردی بودند و هستند که اروپا می‌تواند با اندک هزینه، در زندگی مردم عادی ایران تفاوت واقعی ایجاد کند.

۲.۵. بررسی مجدد موضوع موشک‌های بالستیک از دیدگاه منطقه‌ای

دفاع اتحادیه اروپا/ای ۳ از برجام بر یک اصل اساسی استوار بود مبنی بر اینکه بعد هسته‌ای می‌تواند و باید جدا از سایر موضوعات مربوط به رفتار منطقه‌ای ایران و به ویژه در رابطه با برنامه موشک‌های بالستیک این کشور و حمایت از متحدان منطقه‌ای، مورد توجه قرار گیرد. اروپایی‌ها در واکنشی خردمندانه در برابر ادعاهای دولت ترامپ درباره اینکه توافق هسته‌ای به هیچ یک از این مسائل رسیدگی نکرده، بر همین اصل تاکید کردند. با این حال، اروپایی‌ها هم در مواردی به مثابه ایالات متحده، با فعالیت‌های ایران در زمینه توسعه برنامه موشک بالستیک مشابه برنامه هسته‌ای این کشور برخورد کرده‌اند.

چنین برخوردی از چند جنبه مساله ساز است: ای ۳ چارچوب هنجاری مستدلی برای اثبات نامشروع بودن برنامه موشک بالستیک ایران ندارد. در رابطه با برنامه هسته‌ای ایران، ای ۳ پیش از برجام می‌توانست به ان.پی.تی اشاره و ایران را به نقض تعهدات بین‌المللی متهم کند؛ اما در رابطه با برنامه موشک‌های بالستیک ایران امکان مطرح کردن چنین اتهامی وجود ندارد. ادعای ای ۳ مبنی بر اینکه آزمایش پرتاب موشکی و فضایی ایران مغایر با قطعنامه ۲۲۳۱ است، از نظر حقوقی چندان مستدل نیست. محدودیت‌های اعمال شده علیه ایران موقت است و ممنوعیت الزام‌آوری را شامل نمی‌شود و درخواست خویشتن داری است. به علاوه، نمی‌توان این مساله که ای ۳ استاندارد دوگانه دارد را نادیده گرفت؛ خروج ایالات متحده از برجام در قیاس با برنامه موشکی ایران نقض مهم تری از قطعنامه ۲۲۳۱ است. یک مشکل دیگر در استفاده از استانداردهای «هسته‌ای» برای برنامه موشک بالستیک ایران نبود نمونه مشابه آژانس بین‌المللی انرژی اتمی است، یعنی یک نهاد سوم بی طرف که ایران عضو آن باشد و وظیفه نظارت بر انطباق را از طریق مکانیزم‌های راستی‌آزمایی داشته باشد.

مساله قابل توجه تر اینکه وقتی ایران از توافق بین‌المللی برای محدود کردن برنامه هسته‌ای خود نتیجه نگرفته است، چندان منطقی به نظر نمی‌رسد که از آن درخواست شود بر سر محدود کردن برنامه موشک بالستیک که ستون وضعیت بازدارندگی خود می‌داند، توافق کند. موافقت ایران با دست کشیدن از دارایی‌های امنیتی در برابر انگیزه‌های اقتصادی نتیجه‌ای در بر نداشت و تنها به اعمال فشار و تحریم بیشتر آمریکا انجامید؛ جای تعجبی ندارد اگر انگیزه‌ای برای ترغیب ایران به دست کشیدن از برنامه موشکی کافی نیست. به علاوه، تهدید ناشی از برنامه موشک

های بالستیک ایران باید در بستر آن مورد بررسی قرار گیرد: موشک های بالستیک بی شک مساله نگران کننده ای قلمداد می شوند چون در تئوری تنها سامانه تحویل مناسب سلاح های هسته ای ایران هستند؛ با این حال، ایران تا توسعه زرادخانه هسته ای فاصله دارد و هنوز هیچ اطلاعاتی مبنی بر دانش فنی ایران درباره کلاهک هسته ای که بتواند در بالای موشک قرار دهد، در دست نیست. این مساله باید در ارزیابی تهدید مورد توجه قرار گیرد و امکان متمرکز شدن دیپلماسی روی موارد فوری تر به ویژه تثبیت توافق هسته ای را فراهم آورد.

این بدان معنا نیست که اروپایی ها باید از برنامه موشک های بالستیک ایران چشم پوشی کنند، اما عاقلانه ترین راه برای حل این مساله، تمرکز بر مساله گسترش سلاح های هسته ای و برنامه موشک های بالستیک در سطح منطقه است و نه متمایز کردن ایران به عنوان تنها منبع عدم امنیت. تمایل ای ۳ به ویژه فرانسه برای مقابله با ایران در برنامه موشک های بالستیک نیازمند تمایل و اراده تحریم های هدفمند و از این رو، غیرعقلانی است و سایر کشورهای اتحادیه اروپا باید از هرگونه تلاش برای شکل دادن به سیاست اتحادیه اروپا در این راستا جلوگیری کنند. احتمالاً ارائه پیشنهادهایی به ایران در زمینه کنترل تسلیحاتی که شامل حال دشمنان نیز شوند؛ بخت بیشتری برای موفقیت دارند.

۲،۶ تشدید رایزنی ها در مورد موضوعات منطقه ای

رسیدگی به حمایت ایران از متحدانش در چندین صحنه نمایش منطقه ای از جمله در لبنان، سوریه، عراق، فلسطین و یمن، برای اروپا از پرداختن به مساله موشکی دشوارتر است. یک دلیل، پیچیدگی این چالش است چرا که هر یک از این صحنه های نمایش مشکلات مختص خود را دارند که امکان حل و فصل آنها تحت یک چارچوب سیاست گذاری واحد وجود ندارد. دلیل دوم اینکه کشورهای عضو اتحادیه اروپا روابط گسترده ای با اسرائیل و مشارکت های مستحکم با کشورهای عربی تشکیل دهنده ائتلاف ضد ایران دارند. فرانسه، ایتالیا، اسپانیا و انگلیس همگی سامانه های تسلیحاتی به عربستان سعودی می فروشند. آلمان تنها پس از رسوایی قتل جمال خاشقچی، اپوزیسیون سعودی، به فروش تسلیحات به عربستان پایان داد. امارات متحده عربی میزبان یک پایگاه نظامی فرانسه و بحرین میزبان یک پایگاه نظامی انگلیسی هستند. از این رو، کشورهای اروپایی معمولاً در جبهه مخالف ایران یا نیروهای مورد حمایت ایران در سراسر منطقه، به ویژه در سوریه، بوده اند. به علاوه، کشورهای اتحادیه اروپا برای ایجاد انسجام بیشتر در سیاست های خود در قبال خاورمیانه به طوری که این سیاست ها منعکس کننده اولویت های تعریف شده آنها باشد، تلاش چندانی نکرده اند. جای تعجب نیست که ارزیابی ایران از اروپایی ها این است که آنها یا بازیگران ثانویه هستند یا بسیار نزدیک به رقبای اصلی ایران و از این رو، نمی توانند رابط بی طرف قلمداد شوند.

در برابر این سوءظن متقابل، وجود یک محفل گفت و گو درباره مسائل منطقه ای بین ایران و اتحادیه اروپا/ای ۴ (به علاوه ایتالیا) قابل توجه است. این رایزنی های سیاسی که بیشتر روی یمن متمرکز بودند، تاثیر عملی چندانی نداشتند، اما نشان دادند اروپایی ها به ایران به چشم تنها منبع ناامنی در منطقه نمی نگرند و تمایلی به پیروی از سیاست مهار ایالات متحده ندارند.

۲۰۷ اروپا و یک کارزار دیپلماتیک در تهران و واشنگتن

مولفه‌نهایی در استراتژی منسجم تر اروپا در قبال ایران که اهمیت آن به هیچ وجه کمتر از دیگر مولفه‌ها نیست، پیشبرد یک کارزار دیپلماتیک پایدار در تهران و واشنگتن است. پیام سیاسی اروپا به ایرانی مبنی بر اینکه ماندن در برجام همچنان به نفع این کشور است و از انزوای بین‌المللی آن جلوگیری می‌کند، خطر تشدید تنش‌های نظامی را تا اندازه‌ای کاهش داد و این امکان را برای اروپا فراهم آورد تا در جست‌وجوی راه‌هایی برای کاهش محاصره اقتصادی ایران، در صدد نفوذ و قدرت بیشتر برآید و روی سیاست مستقل خود سرمایه‌گذاری کند. سپردن این وظیفه به دیپلمات‌های حرفه‌ای کافی نبود و بیانیه‌های مشترک پراکنده اتحادیه اروپا / ای ۳ تنها در واکنش به آندسته از تصمیمات ایران بودند که عواقب فوری اقدامات آمریکا قلمداد می‌شدند. سفرهای وزرای امور خارجه ای ۳ یا ای ۴ یا سفرهای رئیس‌جمهوری حسن روحانی به پایتخت‌های اروپایی یک اتفاق خود در تاکید بر تلاش اروپا برای نجات توافق هسته‌ای به شمار می‌رفتند، اما باز هم کافی نبودند.

مرحله دیگر کارزار دیپلماتیک شامل تلاش قاطعانه‌تر در دفاع و ارتقاء موضع سیاست اروپا در واشنگتن است. مخاطبان آمریکایی - نه تنها دولت بلکه کنگره و افکار عمومی - باید از خطرات ناشی از عقب‌نشینی آمریکا از توافق هسته‌ای و هزینه‌های سنگین پایان برجام آگاه شوند و این مسائل مدام به آنها یادآوری شود. مقامات اروپایی، وزرا و رهبران اتحادیه اروپا باید بر اهمیت احترام به پیمان‌های بین‌المللی و فرسایش در همبستگی در دو سوی اقیانوس اطلس در نتیجه تحریم‌های فرامرزی آمریکا تاکید کنند. آنها باید به وضوح نشان دهند که می‌دانند جمهوری اسلامی هرگز آنطوری که دونالد ترامپ، رئیس‌جمهوری پیشین آمریکا، تصور می‌کرد، تسلیم خواسته‌های ایالات متحده نخواهد شد و سیاست مبتنی بر تحریم‌گزینه‌های آمریکا را محدود می‌کند. در حقیقت، درخواست‌ها در آمریکا برای تغییر نظام در ایران یکی از نشانه‌های فقدان گزینه‌های عملی بود. اروپایی‌ها باید روی این مساله تاکید کنند که برنامه هسته‌ای می‌تواند و باید جدا از سایر موضوعاتی که آمریکا با ایران بر سر آنها اختلاف دارد، در نظر گرفته شود. برجام یک مسیر در جهت هدف تعدیل رفتار ایران است، نه مانعی در مسیر. نهایتاً اینکه اروپایی‌ها باید به یاد داشته باشند که تشدید تنش‌ها در نتیجه سیاست «اعمال فشار حداکثری» ایالات متحده رخ داد.

شاید مقامات اتحادیه اروپا در سال‌های ترامپ این پیام‌ها را در مکالمات خصوصی با دیپلمات‌های آمریکایی منتقل کرده باشند، اما وزرا و رهبران امور خارجه اروپایی باید آماده باشند تا برای طرح پرونده خود به صحن علنی بروند. وزرای امور خارجه ای ۳ پیشتر به نفع دیپلماسی در روزنامه‌های برجسته ایالات متحده مطلب می‌نوشتند. اما از زمان دولت ترامپ، غیر از امانوئل ماکرون، رئیس‌جمهوری فرانسه، که در سخنرانی در کنگره پیش از تصمیم ترامپ به ترک توافق هسته‌ای ایران به برجام اشاره کرد، مخاطبان آمریکایی هرگز استدلال‌های اروپایی و نگرانی‌های آن را درباره این مساله به درستی نشنیده‌اند. اروپایی‌ها اگر به دنبال افزایش نفوذ سیاسی خود هستند، باید گفت‌وگوها، مصاحبه‌ها با رسانه‌ها و جلسات توجیهی با اندیشکده‌ها در واشنگتن، موسسات دانشگاهی و گروه‌های ذینفع را در دستور کار خود قرار دهند.

زمان زیادی برای نجات برجام باقی‌نمانده است و اروپایی‌ها باید از این فرصت اندک بهینه استفاده کنند.

نتیجه گیری

تحقق برجام به عنوان یک دستاورد نادر در سابقه سیاست خارجی اروپا حائز اهمیت است. حتی با اینکه درام هسته ای بیشتر حول ایالات متحده و ایران می چرخید، اروپایی ها نقش ثانویه خود را بازی کردند و تاثیرگذار بودند. مذاکرات هسته ای که به توافق انجامید، از ابتکار عمل ای ۳ در سال های ۲۰۰۳ و ۲۰۰۴ آغاز شد. در ده سال پس از آن، کشورهای اتحادیه اروپا / ای ۳ توانستند ایالات متحده و همچنین چین و روسیه را به چارچوبی برای مذاکره جذب کنند. توافق سرانجام در ژوئیه ۲۰۱۵ منعقد شد و اروپایی ها را قادر ساخت به دلیل ارتقاء منافع خود در تثبیت رژیم منع گسترش سلاح های هسته ای و از بین بردن محرک درگیری در خاورمیانه، به خودشان افتخار کنند.

تصمیم رئیس جمهوری ترامپ برای توقف انطباق ایالات متحده با توافق، سایه ای شوم بر این ارزیابی مثبت بود. تهدید به تحریم های ثانویه از سوی ایالات متحده خیلی بیشتر از خواسته و انتظارات کشورهای اروپایی بر سیاست خارجی آنها تاثیرگذار بود و آنها نتوانستند به وعده تخفیف تحریم ها در برجام عمل کنند. اروپایی ها دریافتند که در مقابل مخالفت قاطع آمریکا، نمی توانند دستاوردهای زیادی داشته باشند.

این مساله مورد توجه ایران نیز قرار گرفت و سبب شد این کشور در سیاست احترام یکجانبه به یک توافق چندجانبه تجدید نظر کند. رویکرد ایران به تدریج از صبر استراتژیک به رویارویی محدود استراتژیک تغییر کرد. ایرانی ها می دانند که ترک برجام خطرات زیادی از جمله تشدید تصادفی یا عمدی نظامی را به همراه دارد و از این رو، بارها به وضوح اعلام کرده اند در صورت مشاهده نتیجه عملی توافق به طور کامل به تعهدات خود باز می گردند. به عبارت دیگر، این فرصت را به سایر امضا کنندگان برجام از جمله اتحادیه اروپا / ای ۳ دادند تا محاسبات هسته ای و تحولات ژئوپلیتیک را از نو انجام دهند.

با توجه به این پیش زمینه، دفاع از برجام بار دیگر کلید نقش اروپا در ژئوپلیتیک خاورمیانه شده است. ضروری است که اروپا در صدد تاثیرگذاری بر تحلیل های ایران درباره هزینه و سود برآید. اروپایی ها در یک سال پس از خروج آمریکا از برجام اقداماتی انجام دادند که اگرچه تاثیر عملی نداشتند، اما از لحاظ سیاسی حائز اهمیت بودند. اکنون باید با دو برابر انرژی در مسیر مشابه گام بردارند و انرژی سیاسی بیشتری را در این روند سرمایه گذاری کنند. آنها باید با سیاست های ایالات متحده در شیطان نمایی جمهوری اسلامی مقابله کنند و آشکارا، سیاست های تغییر نظام یا بی ثبات سازی را غیر قانونی بخوانند. آنها همچنین باید بر مجزا سازی برنامه هسته ای ایران از فعالیت های این کشور در زمینه موشک های بالستیک و رفتارهای منطقه ای اصرار ورزند. و سرانجام اینکه آنها باید با سرمایه گذاری شخصی مداوم، دیدگاه های خود را با جامعه مدنی، دانشگاه و اتاق های فکر آمریکایی در میان بگذارند. اروپا چیزهای زیادی برای از دست دادن دارد. زمان آن فرا رسیده است که آخرین خط دفاعی برای برجام را ترسیم کند.