به نام خدا

شناسایی و تحلیل عوامل مؤثر بر آینده روابط ایران و اروپا تا پایان سال ۱۴۰۷ (پایان دولت ترامپ)

نوشته‌ی: دکتر حافظ حاجی کریم جباری، استاد مهمان در دانشکده مطالعات جهان دانشگاه تهران
و سفیر پیشین جمهوری اسلامی ایران در سوئیس

فهرست مطالب

خلاصه اجرایی
الف- عوامل داخلی ایران
1. عوامل و متغیرهای سیاسی داخلی ایران
2. عوامل و متغیرهای امنیتی داخلی ایران
3. عوامل و متغیرهای اقتصادی داخلی ایران
4. عوامل و متغیرهای اجتماعی داخلی ایران

ب- عوامل داخلی اروپا
1. عوامل و متغیرهای سیاسی داخلی اروپا
2. عوامل و متغیرهای امنیتی داخلی اروپا
3. عوامل و متغیرهای اقتصادی داخلی اروپا
4. عوامل و متغیرهای اجتماعی داخلی اروپا

ج- عوامل منطقه‌ای و بین‌المللی
1. عوامل سیاسی در محیط منطقه‌ای و بین‌المللی
2. عوامل امنیتی در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی
3. عوامل اقتصادی در محیط منطقه‌ای و بین‌المللی
4. عوامل اجتماعی در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی

د. عوامل تکمیلی و کمتر مورد توجه

خلاصه اجرایی

در حال حاضر، یکی از مسایل پیش روی سیاست خارجی ایران، نحوه تعامل با اروپا، خصوصا در دوران ترامپ و حاکمیت ترامپیسم بر سیاست و حکومت در ایالات متحده آمریکاست. به نظر می‌رسد که در شرایط بحران فعلی، هر دو طرف، از راهبرد و سیاستی مشخص و برنامه‌ریزی‌شده در روابط با یکدیگر برخوردار نیستند. آینده روابط ایران و اروپا تا زمستان سال ۱۴۰۷ (پایان سال ۲۰۲۸)، هم‌زمان با دوره ریاست‌جمهوری دونالد ترامپ، تحت تأثیر مجموعه‌ای از عوامل داخلی، دوجانبه، منطقه‌ای و بین‌المللی قرار خواهد داشت. مهم‌ترین ویژگی این روابط، وابستگی متقابل تحولات سیاسی، امنیتی، اقتصادی و اجتماعی و تأثیر تعیین‌کننده سیاست آمریکا بر محاسبات تهران و پایتخت‌های اروپایی است.

در سطح داخلی ایران، میزان انسجام نهادهای تصمیم‌گیر، ثبات و پیش‌بینی‌پذیری سیاست خارجی، اختیارات دستگاه دیپلماسی، رویکرد نظام به مذاکره و تعامل با اروپا، وضعیت همکاری با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و مدیریت تنش‌های منطقه‌ای، از مهم‌ترین متغیرهای تعیین‌کننده محسوب می‌شوند. همچنین، شدت تحریم‌ها، وضعیت اقتصاد کلان، دسترسی به نظام مالی بین‌المللی و ضرورت تنوع‌بخشی به شرکای تجاری، بر انگیزه و ظرفیت ایران برای تعامل با اروپا اثرگذارند.

در سوی مقابل، انسجام اتحادیه اروپا، جهت‌گیری دولت‌های اصلی اروپایی، میزان استقلال راهبردی اروپا از آمریکا، ادراک تهدید از برنامه هسته‌ای و توان موشکی ایران و همچنین وابستگی شرکت‌های اروپایی به نظام مالی آمریکا، جهت‌گیری سیاست اروپا را شکل می‌دهند. نگرانی‌های حقوق بشری، افکار عمومی، رسانه‌ها و ارتباطات علمی و فرهنگی نیز بر هزینه سیاسی تعامل با ایران تأثیر دارند.

در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی، سیاست فشار حداکثری دولت ترامپ، وضعیت توافق هسته‌ای و تحریم‌های سازمان ملل، جنگ روسیه و اوکراین، مناسبات ایران با روسیه و چین، تحولات خاورمیانه و امنیت تنگه هرمز، مهم‌ترین متغیرهای اثرگذار هستند.

برآیند این عوامل می‌تواند سه مسیر کلی را رقم بزند: تداوم و تشدید تقابل و تحریم‌ها؛ مدیریت تنش و استمرار روابط محدود؛ یا حرکت تدریجی به سوی تنش‌زدایی و توافقات مرحله‌ای. در این میان، تقویت انسجام داخلی، دیپلماسی فعال، حفظ کانال‌های ارتباطی، حل‌وفصل اختلافات قابل مدیریت و طراحی توافق‌های محدود، قابل سنجش و راستی‌آزمایی، مهم‌ترین ابزارهای جلوگیری از تشدید بحران و فراهم‌سازی زمینه بهبود روابط هستند.

در مجموع، آینده روابط ایران و اروپا نه صرفاً تابع اراده سیاسی دو طرف، بلکه محصول برهم‌کنش متغیرهای داخلی و خارجی و میزان توانایی آنها در مدیریت بحران‌ها و بهره‌برداری از فرصت‌های دیپلماتیک خواهد بود.

در این راستا، تلاش کرده‌ایم که متغیرهای مستقل و وابسته را در چارچوب عوامل داخلی، دوجانبه، منطقه‌ای و بین‌المللی فهرست کرده پویایی (دینامیسم) و میزان اثرگذاری هر کدام را در جایگاه خود و در

ارتباط با سایر عوامل بسنجیم. برای تسهیل در خواندن و در صورت نیاز به یادداشت برداری و به‌خاطر سپاری، مباحث را شماره‌گذاری کرده‌ایم.

الف- عوامل داخلی ایران

1. عوامل و متغیرهای سیاسی داخلی ایران

1. میزان اجماع میان نهادهای تصمیم‌گیر در سیاست خارجی: آن چه برای اروپاییان مهم است، قابل پیش‌بینی بودن رفتار سیاست خارجی ایران است. پس میزان اجماع میان نهادهای تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر در سیاست خارجی در قالب هماهنگی میان دولت، نهادهای عالی تصمیم‌گیری و سایر نهادهای مؤثر بر سیاست خارجی، بر انسجام پیام‌های دیپلماتیک ایران و قابلیت پیش‌بینی رفتار، اثر گذار است. در حالی که اختلافات و ارسال پیام‌های چندگانه، دستیابی به توافقات پایدار را دشوار می‌کند.
2. سیاست نظام در قبال اروپا: دامنه‌ی سیاست جمهوری اسلامی ایران در قبال اروپا، میان دو رویکرد، یعنی میزان اولویت‌دادن به مذاکره، تعامل اقتصادی و مدیریت اختلافات، از یک طرف و تقابل و کاهش وابستگی از طرف دیگر، دائما در نوسان است. این نوسان، تابع شرایط و اوضاع داخلی و خارجی بوده و هست. البته هرگاه فرصت تعامل با اروپا پیش آمده، ایران نادیده نگرفته، ولی حدود و ثغور توافقات، همیشه جای بحث و اختلافات داخلی است؛ ضمن آن که جمهوری اسلامی در هر نوع تعاملی با اروپا، همواره از امکان مستتر بودن هجوم فرهنگی در آن تعامل و توافق، نگران است.
3. میزان اختیار اجرایی و توانایی تخصصی دستگاه دیپلماسی: در جمهوری اسلامی، همواره نوعی بی اعتمادی به توانایی و حتی میزان تعهد وزارت امور خارجه وجود داشته است. این عامل، همراه با سردرگمی نظام در تعیین نقش مشخصی برای وزارت امور خارجه، بر میزان شجاعت و مدیریت وزارت امور خارجه برای پیشبرد دیپلماسی و مذاکره با شرکای خارجی به طور عام و با اروپا به طور خاص، تاثیر منفی می‌گذارد. در حالی که عواملی همچون: میزان نقش و اختیار وزارت امور خارجه در دیپلماسی و مذاکره، هماهنگی سایر نهادها با دستگاه سیاست خارجی و مسئولیت وزارت امور خارجه در نظارت و اجرای توافق‌ها، بر میزان اعتماد اروپا به تعهدات ایران تأثیر مستقیم دارد.
4. تاثیر توافقات چند مرحله‌ای و محدود: توافقات چندمرحله‌ای و محدود، با زمان‌بندی مشخص، قابل اندازه‌گیری و قابل راستی‌آزمایی در حوزه‌هایی که امکان حصول توافق و نتیجه بیشتر است، مانند مسائل کنسولی و یا در جنبه‌هایی از برنامه هسته‌ای و تحریم‌ها که امکان توافق وجود دارد، می‌تواند از تشدید بحران جلوگیری کرده و تا حدودی راه را برای توافقات در سطح کلان هموار کند.
5. میزان ثبات و پیش‌بینی‌پذیری تصمیمات سیاست خارجی: در این فهرست، شاید هیچ عاملی مهم‌تر از این نباشد. تغییرات ناگهانی در مواضع رسمی یا اجرای سیاست‌ها، دیوار بی‌اعتمادی را بلندتر و ضخیم‌تر می‌کند و محاسبات دولت‌ها و شرکت‌های اروپایی را دشوار می‌سازد؛ در مقابل، ثبات تصمیم‌گیری امکان برنامه‌ریزی بلندمدت را افزایش می‌دهد.
6. میزان تأثیرگذاری جریان‌های سیاسی داخلی بر سیاست خارجی: باید توجه داشت که وجود احزاب و نیروها و گروه‌های گوناگون در سیاست و حکومت اروپا، هرگز به منزله‌ی اختلاف اساسی و بنیادین در راهبردهای کلان نظام‌های اروپایی و غربی نیست. بلکه اختلافات داخلی، غالبا محدود به حوزه‌ی راه‌کنش (تاکتیک) و گاه، روش‌ها می‌شود. تغییرات در سیاست‌های کلان و راهبردها، معمولا به

صورت اجماعی اتخاذ می‌شود. در حالی که وزن نسبی جریان‌های داخلی جمهوری اسلامی به نحوی است که بر اتخاذ سیاست تقابل یا تعامل، یا لااقل بر سرعت و سطح توافقات با اروپا تأثیر می‌گذارد.

7. پیوند سیاست خارجی با رقابت سیاسی داخلی: از دیدگاه برخی گروه‌ها، توافق با اروپا، عقب‌نشینی سیاسی تلقی می‌شود که این خود هزینه داخلی را برای مصالحه با اروپا افزایش می‌دهد و احتمال عدم توفیق در پیشرفت مذاکرات بیشتر می‌شود.
8. حل‌وفصل اختلافات حقوقی و دیپلماتیک: اگر هدف، تقویت فضای اعتماد میان ایران و اروپا باشد، آن‌گاه مدیریت و مصالحه در پرونده‌های قضایی، کنسولی، حقوق بشری و اختلافات دوجانبه که معمولا آسان‌تر از موضوعات کلان امنیتی است، می‌تواند تاثیرات مثبتی داشته باشد.
9. استفاده از دیپلماسی چندجانبه در تعامل با اروپا: بهره‌گیری از نهادهای بین‌المللی، خصوصا سازمان ملل، آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و برخی مجامع منطقه‌ای می‌تواند برای فشار و یا تاثیر مثبت بر اروپا تاثیرگذار باشد و نیز امکان تفکیک اختلافات فنی از منازعات سیاسی را فراهم آورد.
10. میزان انعطاف‌پذیری سیاست خارجی ایران در برابر تحولات بین‌المللی: توانایی بازنگری در ابزارها و اولویت‌ها در پاسخ به تغییرات سیاست آمریکا، مواضع اروپا و تحولات منطقه‌ای بر امکان سازگاری راهبردی ایران اثرگذار است.

2. عوامل و متغیرهای امنیتی داخلی ایران

1. سطح همکاری ایران با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی: برای ایران، برنامه‌ی هسته‌ای، یک امر فنی و تخصصی و در راستای توسعه‌ی صنعتی و فناوری کشور است و هرگز یک مسئله‌ی امنیتی نیست. اما اروپایی‌ها مسئله را امنیتی تلقی می‌کنند و خواسته‌های آنها در این زمینه، به میزان دسترسی‌های نظارتی، همکاری در حل مسائل پادمانی و شفافیت فعالیت‌های هسته‌ای مربوط می‌شود. ادعای اروپاییان این است که برای ارزیابی ماهیت برنامه هسته‌ای ایران، به این مولفه‌ها نیاز است و تعهد ایران به اینهاست که پیشرفت در مذاکره را ممکن می‌سازد.
2. جهت‌گیری برنامه هسته‌ای ایران: برای اروپایی‌ها، میزان غنی‌سازی، حجم ذخایر اورانیوم غنی‌شده، ظرفیت‌های فنی و سطح همکاری‌های نظارتی، یک مسئله صرفا فنی نیست و در راستای جهت‌گیری نظامی یا غیرنظامی بودن برنامه هسته‌ای ایران ارزیابی می‌شود و لذا بر احتمال اعمال فشارهای بیشتر تأثیر دارد.
3. پذیرش ترتیبات راستی‌آزمایی: از خواسته‌های ایران در برنامه هسته‌ای این است که سازوکارهای راستی‌آزمایی باید فارغ از برخورد گزینشی و سیاسی باشد؛ در حالی که طرف اروپایی در سازوکارها و روش‌های اعمال شده توسط آژانس در قبال ایران، ایرادی نمی‌بیند و ادعا می‌کند که اجرای تعهدات ایران در قبال آژانس می‌تواند اختلافات تفسیری را کاهش داده زمینه توافق‌های مرحله‌ای را فراهم کند.
4. سطح آمادگی دفاعی و بازدارندگی ایران: بدیهی است که توسعه توان موشکی و پهپادی و دکترین دفاعی کشور، یک امر وجودی است و قابل مذاکره با هیچ طرفی نیست. در عین حال، نحوه اعلام اهداف نظامی توسط ایران، میزان تهدید موشک‌ها علیه اروپا از نظر بُرد و مسافت و قدرت، بر ارزیابی اروپایی‌ها از میزان تهدید امنیتی از جانب ایران اثرگذار است؛ ایران نیز ظاهرا این ملاحظه را مدنظر دارد و تاکنون در اعلام ساخت موشک‌هایی با برد بیش از دو هزار کیلومتر، با احتیاط برخورد کرده است. از طرف دیگر، علاوه بر اوضاع جاری در منطقه که زیر ضربات موشکی و پهپادی ایران است، اگر این مسئله با نگرانی‌های امنیتی اروپا در سایر نقاط، مانند جنگ روسیه و اوکراین پیوند

بخورد، حساسیت آن چندین برابر می‌شود. اروپا و اوکراین همچنان ایران را متهم به همکاری با روسیه علیه اوکراین می‌کنند.

5. سطح همکاری نظامی و امنیتی ایران با روسیه: دامنه همکاری‌های تسلیحاتی، فناوری‌های نظامی و تبادل اطلاعات میان ایران و روسیه، چه در جنگ جاری و منطقه‌ی خلیج فارس و غرب آسیا و چه در منازعه میان روسیه و اوکراین و یا هر نقطه‌ی احتمالی دیگر، بر نگرش امنیتی و رویکرد تحریمی نسبت به ایران و روابط میان تهران با پایتخت‌های اروپایی چه به صورت دوجانبه و چه اروپای متحد، اثرگذار است.
6. درگیری نظامی مستقیم میان ایران و اسرائیل: هر چه احتمال وقوع جنگ میان ایران و اسراییل افزایش یابد، احتمال همراهی اروپا با سیاست فشار آمریکا (و نه الزاما مشارکت کامل با آمریکا در جنگ تمام‌عیار علیه ایران) بالاتر می‌رود؛ در حالی که کاهش تنش می‌تواند فضای لازم را برای اروپا در جهت میانجی‌گری و مذاکره ایجاد کند.
7. مبارزه با قاچاق مواد مخدر و فعالیت‌های فرامرزی: طرفداران کارکردگرایی در نظریه‌های روابط بین‌الملل معتقدند در جایی که اختلافات مبنایی و لاینحل میان کشورها وجود دارد، مناسب است همکاری را در حوزه‌های دارای نفع متقابل آغاز کنند. مقابله با قاچاق مواد مخدر، جرایم سازمان‌یافته و تهدیدهای فرامرزی می‌تواند زمینه‌ای محدود برای همکاری عملی با کشورهای اروپایی فراهم کند.
8. امنیت اتباع و نمایندگی‌های اروپایی در ایران: این یک سنت قدیمی و جاافتاده در اروپاست که افکار عمومی اروپاییان نسبت به میزان امنیت دیپلمات‌ها، گردشگران، دانشگاهیان و شهروندان خود که در کشوری دیگر ساکن هستند و همین‌طور نسبت به دوتابعیتی‌ها، بسیار حساس است و نحوه‌ی برخورد با آنها توسط کشور میزبان را از ملاک‌های اصلی ارزیابی میزان تهدید یا دوستی آن کشور ارزیابی می‌کنند. این مسئله بر سطح روابط کنسولی و سیاسی اثر می‌گذارد.
9. حمله به خاک ایران: افزایش تهدیدهای نظامی و امنیتی، خصوصا احتمال تجاوز به خاک ایران، می‌تواند اولویت‌های سیاست خارجی ایران را تغییر دهد و به این ترتیب، ظرفیت دیپلماسی را محدودتر می‌کند.
10. مدیریت بحران: سطح توانایی ایران در مدیریت بحران‌های امنیتی بدون تشدید تنش خارجی عاملی تعیین‌کننده است. کیفیت مدیریت بحران و تناسب میان ابزارهای نظامی و دیپلماتیک بر محاسبات امنیتی اروپا و احتمال گسترش تحریم‌ها اثرگذار است.

3. عوامل و متغیرهای اقتصادی داخلی ایران

1. درآمد نفتی: نفت، نعمت خدادادی است که به ملت ایران عطا شده است. کسب درآمد حداکثری از نفت، باید جزء لاینفک راهبرد، سیاست و برنامه‌ی توسعه‌ی ایران باشد و باید هر عامل مزاحم و یا سیاست اشتباه را که مانع از بهره‌مندی از این منبع سرشار می‌شود، از سر راه برداشت. از طرف دیگر، وابستگی زیاد به صادرات نفت، به‌ویژه در شرایط تحریم، آسیب‌پذیری اقتصاد ایران را افزایش می‌دهد و البته بر میزان آمادگی برای توافق با اروپا اثر می‌گذارد.
2. دسترسی ایران به نظام مالی و بانکی بین‌المللی: احتمالا یکی از تاثیرگذارترین تحریم‌ها بر اقتصاد ایران، عدم دسترسی به این نظام است. اکنون ۴۸ سال است که ایران نه تنها از وام‌ها و تسهیلات صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی محروم است، بلکه به سیستم موسوم به سوئیفت نیز برای نقل و انتقالات بانکی دسترسی ندارد که این هزینه‌های سنگینی را به کشور تحمیل می‌کند. علاوه بر تصمیم سیاسی اروپا برای به حداقل رساندن روابط اقتصادی خود با ایران، عواملی چون محدودیت در

نقل‌وانتقال پول، تأمین مالی و تسویه تجاری، از موانع جدی توسعه روابط اقتصادی با اروپا شده است.

3. شدت و دامنه تحریم‌های اقتصادی و مالی: هدف اروپایی‌ها از بازگرداندن شش قطعنامه‌ی تحریمی علیه ایران به شورای امنیت سازمان ملل (اسنپ‌بک)، جلوه دادن ایران به عنوان تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی و در واقع، امنیتی کردن پرونده‌ی ایران است تا بدین وسیله بر میزان مخاطره و هزینه‌ی تمام کشورها برای همکاری اقتصادی با ایران افزوده شود. تحریم‌ها، شامل تحریم‌های دوجانبه‌ی آمریکا و اتحادیه اروپا و چندجانبه‌ی سازمان ملل، خودبه‌خود هزینه همکاری اقتصادی شرکت‌های اروپایی را نیز افزایش داده است.
4. میزان جذابیت بازار ایران برای سرمایه‌گذاران اروپایی: با وجود تحریم‌ها علیه ایران و تهدیدها بر علیه شرکت‌ها، نمی‌توان انتظار داشت که بخش خصوصی اروپا (و سایر کشورها) اقدام به سرمایه‌گذاری جدی و اساسی در ایران بنمایند. بعلاوه، عواملی چون: اندازه بازار، قدرت خرید، امنیت سرمایه‌گذاری و امکان انتقال سود، بر تمایل شرکت‌های اروپایی برای ورود به ایران اثر می‌گذارد.
5. ثبات اقتصاد کلان ایران: ثبات اقتصاد ایران در اثر تورم فزاینده و لجام گسیخته، کاهش چهل هزار برابری ارزش پول ملی طی ۴۸ سال گذشته و نوسانات غیرقابل تصور نرخ ارز، کسری بودجه و نوسان سیاست‌های اقتصادی، بر میزان خطر همکاری‌های تجاری و سرمایه‌گذاری تأثیر دارد.
6. میزان وابستگی تجارت خارجی ایران به چین و سایر شرکای غیرغربی: راهبرد چین در قبال ایران، بر پایه‌ی ژئواکونومی استوار است (و از طرف روسیه، بر پایه ژئوپلیتیک است). بنابراین، روابط راهبردی با چین، معنای اقتصادی و با روسیه، عمدتا معنای سیاسی و امنیتی دارد. در این صورت، آیا چین با ما وارد رابطه‌ی راهبردی شده است؟ پاسخ منفی است. یکی از شروط روابط راهبردی چین با ایران، در چارچوب ژئواکونومی، سرمایه‌گذاری وسیع در اقتصاد ایران است که این اتفاق تاکنون نیافتاده و بعید است در آینده کوتاه مدت نیز محقق شود. گرچه افزایش وابستگی به شرکای غیراروپایی ممکن است انگیزه ایران را برای تعامل اقتصادی با اروپا کاهش دهد؛ بااین‌حال، نیاز به تنوع‌بخشی شرکای تجاری نیز می‌تواند انگیزه مذاکره را با اروپا تقویت کند و از طرف دیگر، چین را به مشارکت در توسعه‌ی اقتصادی ایران، بیشتر مجاب کند.
7. ظرفیت صادرات انرژی ایران به بازارهای اروپا: امکان صادرات نفت و گاز، با توجه به تحریم‌ها، زیرساخت‌ها و تحولات بازار انرژی، می‌تواند انگیزه اقتصادی برخی کشورهای اروپایی را برای تنش‌زدایی افزایش دهد. اروپا قطعا مایل است از منابع لایزال نفت و گاز ایران منتفع شود و به آن نیاز مبرم دارد، ولی تیره‌گی روابط، اروپایی‌ها را از آن رویگردان ساخته است.
8. میزان مشارکت ایران در زنجیره‌های ارزش و فناوری اروپا: اروپایی‌ها با تحریم و از طرف دیگر به بهانه‌ی استفاده دوگانه از بسیاری از تجهیزات و فناوری‌ها، مانع از دسترسی ایران به فناوری، تجهیزات صنعتی و حتی همکاری‌های علمی با مراکز علم و فناوری اروپا می‌شوند. از سوی دیگر، مراکز علمی و فناوری و دانشگاهی ایران، به دلیل بودجه‌های محدود، روزبه‌روز فاصله بیشتری با همکاری‌های بین‌المللی می‌گیرند.
9. توانایی ایران در جذب سرمایه و فناوری خارجی: نگرانی‌های سیاسی و امنیتی نسبت به سرمایه‌گذاری خارجی و گاه جناحی‌شدن مسئله، از جمله موانع داخلی در برابر سرمایه‌گذاری خارجی است. بعلاوه، اقداماتی همچون اصلاح مقررات، تقویت قوانین مرتبط با حمایت از سرمایه‌گذار و کاهش ریسک‌های حقوقی می‌تواند زمینه همکاری اقتصادی با اروپا را تقویت کند.

10. میزان تاب‌آوری اقتصاد ایران در برابر فشارهای خارجی: هرچه هزینه اقتصادی تحریم برای ایران بیشتر باشد، ممکن است انگیزه مذاکره افزایش یابد؛ اما در برخی شرایط، همین فشارها می‌توانند به تشدید رویکرد تقابلی منجر شوند. فعلا سیاست اروپا ادامه‌ی رویه‌ی تحریم به منظور تضعیف تاب‌آوری اقتصادی ایران تا مرحله‌ی فروپاشی اقتصادی است.

4. عوامل و متغیرهای اجتماعی داخلی ایران

1. میزان نگرش مثبت یا منفی افکار عمومی ایران به اروپا: به لحاظ تاریخی، ارتباطات خارجی ایران در سه هزار سال گذشته، عمدتا با غرب بوده و با شرق تعامل کمتری داشته است. جنگ‌های ایران و یونان و ایران و روم، اهمیت روابط با غرب را برای ایرانیان دوچندان کرد. در دویست سال اخیر نیز اروپا نقشی تاثیرگذار در ایران داشته که جز در موارد محدودی، متاسفانه اغلب با خیانت و ظلم و جنایت همراه بوده است. مع‌الوصف، نگاه بیرونی ایرانیان، از جمله بخش اعظم نخبگان سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، علمی، صنعتی و تجاری، همچنان به سمت اروپاست. احساس چین و روسیه این است که اگر روابط میان ایران و اروپا عادی شود، ایران فورا متوجه غرب می‌شود؛ یعنی روابط با شرق، امری موقتی و از سر اضطرار و ناچاری است. ایران هرگز نباید به چین به عنوان شریکی موقتی نگاه کند. ایران باید زلف صنعت و فناوری خود را به زلف پرنده‌ی در حال اوج‌گیری فناوری چین گره بزند و تا دیر نشده، با این پرنده به پرواز درآید. در عین حال، از هر فرصتی برای تقویت روابط اقتصادی با اروپا استفاده کند. ضمنا، نباید از نظر دور داشت که در اروپا، نگرش مردم به دولت‌ها و نهادهای اروپایی، بر مشروعیت داخلی سیاست تعامل و هزینه سیاسی توافق‌ها، اثر می‌گذارد.
2. سطح اعتماد عمومی به نتایج مذاکرات با غرب: تجربه توافق‌ها و میزان تحقق منافع اقتصادی وعده‌داده‌شده، بر تمایل جامعه و نخبگان به حمایت از مذاکرات تأثیر دارد. تاکنون متاسفانه با خُلف وعده‌های مکرر از جانب اروپا، نظیر محقق‌نشدن سازوکار وعده داده تحت عنوان اینستکس برای مقابله با تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا پس از خارج‌شدن از توافقات هسته‌ای برجام، روبرو بوده‌ایم که این مسئله، اعتماد عمومی را در ایران نسبت به دولت‌های اروپایی، به پایین‌ترین سطح رسانده است. البته، برخوردهای جناحی در ایران نیز به وخامت این اوضاع و تقویت جو بی‌اعتمادی، بسیار افزوده است.
3. میزان مهاجرت نخبگان و نیروهای متخصص ایرانی به اروپا: مهاجرت می‌تواند از یک سو ظرفیت پیوندهای علمی و اجتماعی را افزایش دهد و از سوی دیگر، به کاهش سرمایه انسانی کشور منجر شود. تلاش‌هایی صورت گرفته، ولی در مجموع، سیاست‌های ایران هنوز نتوانسته منجر به بهره‌برداری کافی از ظرفیت‌های متنوع ایرانیان خارج از کشور شود.
4. سطح ارتباطات دانشگاهی و علمی ایران و اروپا: تعداد و کیفیت همکاری‌های پژوهشی، تبادل دانشجو، فرصت‌های مطالعاتی و پروژه‌های مشترک علمی و تحقیقاتی که می‌تواند شبکه‌هایی برای حفظ ارتباطات در شرایط تنش سیاسی ایجاد کند، به پایین‌ترین سطح خود در روابط ایران و اروپا طی چند دهه‌ی اخیر رسیده است. باید به صورت جهشی و با اختصاص بودجه مکفی به دانشگاه‌ها، این روابط را به سرعت احیا کرد.
5. میزان دسترسی شهروندان ایرانی به روادید و فرصت‌های تحصیلی و شغلی در اروپا: مهاجرت، عمدتا با هدف یافتن شغل، درآمد بیشتر، برخورداری از رفاه سطح بالاتر، آموزش عالی و حرفه‌ای یا زندگی در فرهنگ و فضایی متفاوت و مورد دلخواه صورت می‌گیرد. موج مهاجرستیزی در اروپا از یک طرف و سیاست‌های تحریمی علیه ایران از طرف دیگر، موجب موانع و محدودیت‌های روزافزون در برابر

صدور روادید برای ایرانیان شده است. در حالی که تسهیل رفت‌وآمد بر روابط مردمی، گردشگری، تبادل دانش و برداشت عمومی از اروپا اثر مثبت می‌گذارد.

6. میزان تأثیرگذاری رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی بر تصویر اروپا در ایران: بازنمایی رفتار اروپا در موضوعات تحریم، حقوق بشر و مناقشات منطقه‌ای می‌تواند نگرش جامعه را به سمت اعتماد یا بی‌اعتمادی سوق دهد. در عین حال، ما شاهد یک دوگانه در بخش رسانه هستیم. از یک طرف، رسانه‌های رسمی دولتی در ایران، دائما در حال انتقاد به فرهنگ و تمدن اروپا هستند و از طرف دیگر، با گسترش و توسعه‌ی فضای مجازی، تصویری رویایی و اغراق‌گونه از اروپا به جامعه‌ی ایرانی معرفی می‌شود. دولت‌ها و رسانه‌های اروپایی طی ۴۸ سال با انواع روش‌ها، آن چنان چهره‌ی سیاه و مخدوشی از جمهوری اسلامی ایران به دو نسل اخیر در اروپا معرفی کرده‌اند که اصلاح آن لااقل یک دهه به طول می‌انجامد، البته مشروط بر این که اروپا چنین اراده‌ای داشته باشد.
7. سطح ارتباطات فرهنگی و گردشگری ایران و اروپا: استمرار تعاملات فرهنگی و گردشگری می‌تواند به حفظ پیوندهای اجتماعی کمک کند؛ محدودیت‌های سیاسی و کنسولی این ظرفیت را کاهش می‌دهد.
8. میزان حساسیت اجتماعی نسبت به استقلال ملی و فشار خارجی: افزایش برداشت عمومی از فشار یا مداخله خارجی ممکن است حمایت از سیاست‌های تقابلی را تقویت کند و دامنه مصالحه دیپلماتیک را محدود سازد.

ب- عوامل داخلی اروپا

1. عوامل و متغیرهای سیاسی داخلی اروپا

1. انسجام کشورهای عضو اتحادیه اروپا در قبال ایران: میزان توافق میان فرانسه، آلمان، انگلستان و سایر اعضا، درباره مذاکره، تحریم و امنیت منطقه‌ای، بر وحدت سیاست اروپا تأثیر مستقیم دارد. گرچه انگلستان عضو اتحادیه نیست، ولی در قبال مسایل مشترکی مانند ایران، همراهی بسیار نزدیکی میان آنها وجود دارد. این تصور که ما می‌توانیم میان اعضای اتحادیه شکاف ایجاد کنیم، به هیچ وجه با واقعیت اروپا سازگار نیست، گرچه منظور این نیست که اگر فرصتی ولو بسیار کوچک در این رابطه ایجاد شد، از آن استفاده نکنیم.
2. جهت‌گیری سیاسی دولت‌های اصلی اروپایی: تغییر دولت‌ها و افزایش وزن احزاب ملی‌گرا، راست‌گرا یا طرفدار تعامل اقتصادی می‌تواند اولویت‌های سیاست اروپا در مورد ایران را تغییر دهد.
3. میزان استقلال راهبردی اروپا از ایالات متحده: هرچه اروپا توان بیشتری برای تعریف سیاست مستقل پیرامون ایران داشته باشد، امکان تفاوت‌گذاری میان مواضع خود و واشنگتن افزایش می‌یابد؛ هرچند وابستگی امنیتی اروپا به آمریکا، این استقلال را محدود می‌کند. گرچه در دوران ترامپ، شکاف‌هایی در روابط اروپا و آمریکا ایجاد شده، ولی قطعا اروپایی‌ها دوران ترامپ را مدیریت می‌کنند تا سپری شود. روابط فراآتلانتیکی به این سادگی‌ها از هم گسستنی نیست.
4. هماهنگی نهادهای اتحادیه اروپا در رابطه با ایران: هماهنگی شورای اروپا، شورای اتحادیه اروپا، کمیسیون اروپا و سرویس اقدام خارجی اروپا بر سرعت و انسجام تصمیم‌گیری اثر می‌گذارد. هماهنگی میان این نهادها در رابطه با ایران، در طول زمان، شکل منسجمی به خود گرفته و سیاست‌های آنها در قبال ایران، با دقت و سرعت، هماهنگ و یک‌دست می‌شود.
5. موضوع ایران به عنوان یک اولویت در دستور کار سیاست خارجی اروپا: رقابت با روسیه، جنگ اوکراین، روابط فراآتلانتیکی و بحران‌های دیگر، اولویت‌های اروپا هستند، ولی رفتار اتحادیه به خوبی نشان می‌دهد که موضوع ایران را به صورت برخط و در فهرست دائمی اولویت‌های خود قرار داده

است. گرچه سایر بحران‌ها مانند اوکراین می‌تواند بخشی از توجه، توان و منابع اروپا را مصروف خود سازد.

6. میانجی‌گری اروپا میان ایران و آمریکا: اروپا و ایالات متحده در براندازی جمهوری اسلامی ایران هم‌قول و هم‌نظر بوده و هستند، ولی ممکن است روش‌های آنها با یکدیگر متفاوت باشد. سیاست اروپا کمتر بر استفاده از قدرت نظامی علیه ایران تمرکز دارد. اروپا طی چندین دهه، نقش واسطه میان ایران و امریکا ایفا کرده است. این نقش از زمان ریاست جمهوری مرحوم رئیسی تضعیف شد و سیاست ایران، اروپا را در کنار آمریکا قرار داد. اگر اروپا نقش تسهیل‌گر مذاکرات را بازیابی کند، امکان کاهش تنش بیشتر می‌شود؛ اما اگر نقش آن عمدتاً به اجرای فشارهای آمریکا محدود شود، فضای تعامل کاهش می‌یابد.
7. میزان پایبندی اروپا به توافق‌های بین‌المللی: نحوه برخورد اروپا با توافق‌های پیشین و تعهدات حقوقی می‌تواند بر نگاه ایران به اعتبار دیپلماتیک اروپا اثر بگذارد. به نظر می‌رسد اروپایی‌ها در مقایسه با آمریکایی‌ها، پایبندی بیشتری به توافقات دارند.
8. میزان تأثیرگذاری افکار عمومی و انتخابات اروپا بر سیاست اروپا در قبال ایران: تغییر نگرش رأی‌دهندگان و رقابت‌های انتخاباتی ممکن است دولت‌ها را به اتخاذ مواضع سخت‌گیرانه‌تر یا عمل‌گرایانه‌تر در رابطه با ایران سوق دهد.
9. تفکیک موضوعات مختلف: تفکیک برنامه هسته‌ای از حقوق بشر، مسائل منطقه‌ای، امنیتی و تهدیدات نظامی، امکان پیشرفت تدریجی مذاکرات را افزایش می‌دهد. باید اروپایی‌ها تشویق به این تفکیک شوند.
10. حفظ کانال‌های دیپلماتیک با ایران: میزان تمایل اروپا به حفظ این کانال‌ها، نقشی کلیدی ایفا می‌کند. استمرار تماس‌های رسمی و غیررسمی، حتی در شرایط بحران، احتمال سوءبرداشت و محاسبه نادرست را کاهش می‌دهد.

2. عوامل و متغیرهای امنیتی داخلی اروپا

1. سطح ادراک تهدید اروپا از برنامه هسته‌ای ایران: شدت نگرانی دولت‌های اروپایی از احتمال دستیابی ایران به سلاح هسته‌ای، بر حمایت آنها از مذاکره، تحریم یا اقدامات بازدارنده اثر می‌گذارد.
2. میزان نگرانی اروپا از توان موشکی و پهپادی ایران: برداشت از بُرد، ظرفیت و کاربرد این توانمندی‌ها بر ارزیابی امنیتی اروپا و سیاست‌های دفاعی آن اثرگذار است.
3. سطح نگرانی اروپا از همکاری نظامی ایران و روسیه: ادراک ارتباط این همکاری‌ها با جنگ اوکراین می‌تواند به افزایش تحریم‌ها و محدود شدن روابط سیاسی منجر شود.
4. میزان هماهنگی امنیتی و اطلاعاتی اروپا با آمریکا و ناتو: هماهنگی بیشتر می‌تواند مواضع اروپا را به سیاست واشنگتن نزدیک کند؛ در مقابل، اختلاف ارزیابی‌ها، امکان اتخاذ رویکرد مستقل را افزایش می‌دهد. پس باید از طریق دیپلماسی رسمی و عمومی، بر این رویکرد شناختی اروپا از موضوع اثر گذاشت.
5. تهدیدهای تروریستی و نگرانی از فعالیت‌های اطلاعاتی منتسب به ایران در اروپا: در طول ۴۸ سال گذشته، دست‌های آشکار و پنهان در اروپا، مستمرا به روایت‌سازی وهمی و خیالی از مداخلات امنیتی-تروریستی ایران در اروپا اشتغال و اشتهار داشته‌اند. ادعاها یا پرونده‌های امنیتی در این حوزه، بسته به شواهد و نحوه مدیریت دیپلماتیک آنها، می‌توانند به تحریم، اخراج دیپلمات‌ها یا کاهش روابط منجر شوند. ایران در شناسایی این دست‌ها و خنثی‌کردن این روایت‌سازی‌ها، بسیار ضعیف عمل می‌کند.

6. میزان آسیب‌پذیری زیرساخت‌های حیاتی اروپا در برابر تهدیدهای سایبری: انتساب حملات سایبری به ایران یا افزایش نگرانی درباره آنها، فضای بی‌اعتمادی را تشدید کرده است.
7. امنیت انرژی و مسیرهای دریایی اروپا: نگرانی درباره اختلال در عرضه انرژی یا عبور کشتی‌ها از تنگه هرمز، نگاه امنیتی اروپا به ایران را تحت تأثیر قرار داده است. حل‌وفصل نهایی موضوع تنگه‌ی هرمز، البته مشروط به تامین کامل منافع ایران، باید به نحوی باشد که این نگرانی اروپا را نیز رفع کند.
8. میزان آمادگی اروپا برای مدیریت بحران نظامی در خاورمیانه: خاورمیانه و غرب آسیا، در مجاورت و همسایگی اروپاست و لذا اروپا به مانند آمریکا، تمایل به جنگی گسترده در این حوزه ندارد. گرچه گاه از جنگ‌های محدود در این منطقه سود می‌برد. اروپا در برابر جنایات اسراییل نیز مماشات می‌کند، زیرا اسراییل نماینده و پیشران منافع غرب در این منطقه است. معهذا، ظرفیت میانجی‌گری، تخلیه شهروندان و مدیریت پیامدهای اقتصادی و امنیتی جنگ می‌تواند بر نوع تعامل اروپا با ایران اثر بگذارد.

3. عوامل و متغیرهای اقتصادی داخلی اروپا

1. میزان وابستگی اروپا به واردات انرژی و حساسیت آن به قیمت‌ها: افزایش قیمت انرژی، انگیزه‌ی اروپا را برای تنوع‌بخشی به منابع تأمین آن افزایش داده، هرچند تحریم‌ها و محدودیت‌های زیرساختی مانع استفاده سریع از ظرفیت ایران می‌شود. برای دوران پساجنگ و پسابحران، باید از هم‌اکنون طرح‌هایی را برای همکاری با اروپا در زمینه انرژی آماده کرد. در گذشته، دو طرف فرصت‌های زیادی را از دست داده‌اند.
2. میزان تمایل شرکت‌های اروپایی به ورود مجدد به بازار ایران: ارزیابی ریسک تحریم، ثبات مقررات و امکان کسب سود، رفتار اقتصادی شرکت‌ها را تعیین می‌کند. هم‌اکنون روابط اقتصادی ما با اروپا به پایین‌ترین سطح تاریخی خود رسیده است. باید از هم‌اکنون طرح‌هایی را برای دوران پسابحران تهیه کرد.
3. میزان وابستگی شرکت‌های اروپایی به نظام مالی آمریکا: هرچه وابستگی به دلار و بازار آمریکا بیشتر باشد، احتمال تبعیت شرکت‌ها از تحریم‌های ثانویه واشنگتن افزایش می‌یابد. اروپا در پی ناامیدی‌های ناشی از سیاست‌های ترامپ، حتی به سمت همکاری اقتصادی با چین روی آورده است. به نظر می‌رسد این گرایش، موقتی باشد و با پایان دوران ترامپ و ترامپیسم، روابط تجاری اروپا با آمریکا مستحکم‌تر خواهد شد، گرچه اروپا دیگر آن اعتماد مطلق گذشته را به آمریکا نخواهد داشت. باید مترصد استفاده از فرصت‌هایی بود که در این فواصل ایجاد می‌شود. بخش خصوصی نقش کلیدی و پیشران در این مرحله دارد.
4. میزان هزینه اقتصادی تحریم ایران برای اروپا: آثار تحریم بر تجارت، فرصت‌های سرمایه‌گذاری و دسترسی به بازار ایران می‌تواند بر تمایل برخی دولت‌ها برای یافتن راه‌حل دیپلماتیک اثر بگذارد. رفتار و سیاست‌های اقتصادی ایران در این مرحله، خصوصا در دوره‌ی پسابحران، تعیین‌کننده خواهد بود.
5. سطح رقابت اقتصادی اروپا با چین و سایر قدرت‌ها در خاورمیانه: با توسعه روابط اقتصادی چین با کشورهای این منطقه، اروپا به‌طور طبیعی، نگران از دست دادن بازارهای منطقه‌ای خود و لذا در حال بازنگری در سیاست اقتصادی خود است. قاعدتا بازار ایران در دوره‌ی پسابحران، جذابیت زیادی خواهد داشت.
6. میزان ظرفیت حقوقی و مالی اروپا برای حمایت از تجارت مشروع با ایران: عدم موفقیت اروپایی‌ها برای سامان دادن به روابط تجاری با ایران پس از خارج شدن ترامپ از برجام (اینستکس)، ضعف

اروپا را در این زمینه آشکار ساخت. گرچه به‌طور اصولی، کارآمدی ابزارهای مالی، تضمین‌های صادراتی و سازوکارهای تسویه می‌تواند بر امکان حفظ مبادلات تأثیر بگذارد؛ البته اجرای این ابزارها بستگی به شرایط تحریم و مقررات مربوطه دارد.

7. میزان نیاز صنایع اروپایی به بازارها و مسیرهای تجاری جدید: فشارهای اقتصادی و رقابت جهانی ممکن است انگیزه گسترش روابط تجاری را افزایش دهد، اما این انگیزه به‌تنهایی بر موانع حقوقی و سیاسی غلبه نمی‌کند. پس علاوه بر انگیزه‌های اقتصادی، اروپا باید اراده‌ی سیاسی لازم را نیز داشته باشد.

4. عوامل و متغیرهای اجتماعی داخلی اروپا

1. نگرش افکار عمومی اروپا نسبت به ایران: تصویر ایران در افکار عمومی، بر هزینه سیاسی تعامل و میزان حمایت از سیاست‌های سخت‌گیرانه دولت‌های اروپایی در قبال ایران اثر می‌گذارد. در حال حاضر، بخش عمده‌ی ارتباطات ما با افکار عمومی در اروپا، اعم از نخبگان و مردم کوچه و بازار قطع شده است. باید از بی‌عملی خارج شد. سفارت‌خانه‌های ما باید نقش فعال‌تری در این زمینه ایفا کنند.
2. میزان تأثیرگذاری گروه‌های حقوق بشری و سازمان‌های مدنی: فعالیت این گروه‌ها، موضوعاتی مانند حقوق زنان، آزادی‌های مدنی، اعدام و وضعیت زندانیان در ایران را به اولویت سیاست خارجی اروپا تبدیل کرده است. با توجه به مطالب یاد شده در بندهای فوق، باید این اولویت‌ها را به سمت همکاری سازنده بُرد و به عنوان مثال، «گفتگوهای سازنده‌ی» دهه ۱۳۷۰ را با اروپا احیا کرد.
3. میزان تأثیرگذاری جامعه ایرانیان مقیم اروپا: شبکه‌های مهاجران، دانشگاهیان و فعالان مدنی می‌توانند از طریق ارتباطات اجتماعی و سیاسی بر تصویر ایران و دستور کار سیاست خارجی اثر بگذارند؛ البته این جامعه از نظر دیدگاه‌ها یکدست نیست، ولی در عشق به وطن و پیشرفت آن هم‌نظر است. تاثیرگذاری ایرانیان خارج از کشور (دیاسپورا) بر سیاست‌های دولت‌های اروپایی، به نقطه‌ی قابل ملاحظه‌ای رسیده است. دولت ایران باید به نیروهای همسوی خود در خارج از کشور بیشتر توجه کرده از آنها در برابر چهره‌سازی‌های غلط و هدف‌دار از جمهوری اسلامی ایران نزد اروپاییان استفاده کند.
4. همکاری دانشگاهی و فرهنگی با مؤسسات ایرانی: محدودیت‌های سیاسی و تحریمی، تبادل علمی را کاهش داده؛ ولی این تمام ماجرا نیست. متاسفانه توجه موسسات علمی و تحقیقاتی و دانشگاهی ما نیز به همکاری‌های بین‌المللی کم شده است. استمرار ارتباطات حرفه‌ای به حفظ کانال‌های گفت‌وگو کمک می‌کند.
5. حساسیت افکار عمومی اروپا نسبت به جنگ و بحران انسانی در خاورمیانه: واکنش جامعه اروپایی به تلفات غیرنظامیان و پیامدهای انسانی جنگ می‌تواند بر فشار برای کاهش تنش و جهت‌گیری دولت‌ها اثر بگذارد. کشتار در غزه، در طول هشت دهه اشغال‌گری و جنایت اسراییل، بیش از هر زمان دیگری نظر اروپایی‌ها را به خود جلب کرده است. این فرصتی استثنایی است که باید حداکثر بهره‌برداری از آن صورت گیرد.
6. میزان تأثیرگذاری رسانه‌های اروپایی بر تصویر ایران: قریب پنج دهه است که رسانه‌های اصلی در اروپا، به سم‌پاشی و دروغ‌پراکنی در مورد جمهوری اسلامی ایران مشغول هستند. متاسفانه رسانه‌های ملی و خصوصی کشورهای اروپایی نیز اخبار خود را از منابع اصلی خبری در اروپا اقتباس می‌کنند. باید کار را از همکاری با خبرگزاری‌های ملی و کوچک در اروپا آغاز کرد. نوع پوشش خبری برنامه

هسته‌ای، تحولات منطقه‌ای و مسائل داخلی ایران، نگرش عمومی اروپایی‌ها و در نتیجه، هزینه سیاسی تعامل با ایران را افزایش داده است.

ج- عوامل منطقه‌ای و بین‌المللی

1. عوامل سیاسی در محیط منطقه‌ای و بین‌المللی

1. جهت‌گیری سیاست دولت دوم ترامپ در قبال ایران: شدت فشار حداکثری، آمادگی برای مذاکره، نحوه اعمال تحریم‌ها و میزان هماهنگی واشنگتن با اروپا و حالا بسته‌شدن تنگه هرمز از مهم‌ترین متغیرهای بیرونی روابط ایران و اروپا هستند.
2. میزان هماهنگی یا اختلاف آمریکا و اروپا در قبال ایران: اختلاف بر سر ابزارها و اهداف سیاست اروپا در قبال ایران، می‌تواند فضای مانور دیپلماتیک اروپا را افزایش دهد؛ در حالی که هماهنگی کامل در سیاست فشار، گزینه‌های مستقل اروپا را محدود می‌کند.
3. وضعیت حقوقی و سیاسی توافق هسته‌ای و قطعنامه ۲۲۳۱: پس از خارج شدن ترامپ از برجام، اروپا که مدعی پایبندی به توافقات بین‌المللی بود، سازوکار اسنپ‌بک را با روشی غیرمعمول و برخلاف موازین سازمان ملل فعال کرد و شش قطعنامه تحریم ایران را به شورای امنیت بازگرداند، هر چند اینک شورای امنیت در مورد اجرای آنها با مشکل و موانع فنی و سیاسی روبروست. نحوه تفسیر تعهدات، اختلاف درباره سازوکار حل اختلاف و وضعیت محدودیت‌های بین‌المللی می‌تواند روابط ایران و اروپا را به سمت مذاکره یا تقابل سوق دهد.
4. همکاری سیاسی و امنیتی ایران با روسیه و چین: حمایت سیاسی این کشورها از ایران در مجامع بین‌المللی و نحوه تعامل آنها با اروپا، بر موازنه دیپلماتیک اثر می‌گذارد. اروپا با سد وتو از جانب روسیه و چین در مورد ایران روبروست. این که اروپا در تعامل با روسیه و چین تا چه اندازه حاضر به دادن امتیاز برای کاهش حمایت آنها از ایران باشد، امری ناشناخته است.
5. روند جنگ روسیه و اوکراین: تداوم جنگ و برداشت اروپا از همکاری ایران و روسیه می‌تواند موجب تشدید محدودیت‌ها شود؛ کاهش تنش ممکن است از شدت این عامل بکاهد. پای ایران بی‌دلیل به این جنگ کشیده شد و هنوز اروپا به عدم مداخله‌ی ایران قانع نشده است.
6. دیپلماسی ایران در کشورهای عربی خلیج فارس: آیا بهبود روابط ایران با عربستان سعودی، امارات و سایر کشورهای منطقه می‌تواند نگرانی اروپا را از بی‌ثباتی منطقه‌ای کاهش دهد؟ یا اروپا همچنان تلاش می‌کند با استفاده از کشورهای عرب منطقه، ایران را منزوی و از حضور ایران در هرگونه ترتیبات امنیتی منطقه‌ای جلوگیری کند؟ چنین سیاستی در درازمدت به نفع اروپا نیست. بهبود روابط ایران با کشورهای عرب، اروپا را مجاب به تغییر سیاست خود خواهد کرد؛ گرچه به نظر می‌رسد که این روزها، اروپا سیاست مشخص، منسجم و طراحی‌شده‌ای در مورد منطقه‌ی ما و جهان عرب ندارد.
7. نقش میانجی‌گران منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای: فعالیت عمان، قطر و سایر میانجی‌گران می‌تواند زمینه مذاکرات غیرمستقیم و کاهش تنش میان ایران، آمریکا و اروپا را فراهم کند.
8. میزان نقش‌آفرینی ایران در سازمان‌های چندجانبه و منطقه‌ای: تعامل ایران با سازمان ملل، آژانس انرژی اتمی، سازمان همکاری شانگهای و بریکس می‌تواند بر گزینه‌های دیپلماتیک ایران و برداشت اروپا از جهت‌گیری بین‌المللی آن اثر بگذارد. به‌طور همزمان، ایران می‌تواند از این نهادها برای تغییر سیاست و رفتار اروپا استفاده کند.

9. تغییر موازنه قدرت در نظام بین‌الملل: افزایش رقابت میان آمریکا، چین و روسیه بر اولویت‌های اروپا و محاسبات راهبردی در مورد ایران اثر می‌گذارد. البته این اثرگذاری در بازه زمانی میان و درازمدت خواهد بود و کمتر تاثیر فوری دارد.
10. نتیجه انتخابات و تغییرات سیاسی در کشورهای کلیدی: پیروزی دمکرات‌ها در انتخابات کنگره‌ی آمریکا و اعتراضات عمومی در کشورهای بزرگ اروپایی، قاعدتا بر روابط اروپا با آمریکا تاثیرگذار است. اما فعلا نمی‌توان ارزیابی دقیقی ارائه کرد از این که تحولات داخلی آنها تا چه اندازه بر استمرار سیاست‌های تحریمی علیه ایران و فرصت‌های مذاکره اثرگذار خواهد بود.

2. عوامل امنیتی در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی

1. احتمال وقوع جنگ مستقیم دیگری میان ایران و اسرائیل: گسترش درگیری می‌تواند اروپا را به حمایت از فشارهای بیشتر سوق دهد یا در صورت افزایش هزینه‌های جنگ، انگیزه میانجی‌گری را تقویت کند. فعلا شرایط برای مداخله‌ی علنی و همه‌جانبه‌ی نظامی اروپا در جنگ علیه ایران مهیا نیست.
2. تنش میان ایران و آمریکا: احتمال حملات نظامی، تهدیدهای متقابل و افزایش حضور نظامی آمریکا در منطقه، فضای تصمیم‌گیری را در اروپا تغییر می‌دهد.
3. آینده برنامه هسته‌ای ایران و خطر اشاعه هسته‌ای: افزایش نگرانی از گسترش فعالیت‌های هسته‌ای خارج از چارچوب مورد توافق، می‌تواند موضع امنیتی اروپا را سخت‌تر کند. اما در حال حاضر، دورنمایی از مهیّا بودن شرایط تفاهم با اروپا و یا وجود یک طرح اروپایی در این زمینه وجود ندارد. اروپا همچون گذشته، در انتظار حل‌وفصل موضوع میان ایران و آمریکاست و در آن چارچوب موضع‌گیری خواهد کرد.
4. امنیت تنگه هرمز و خلیج فارس: اختلال در عبور نفتکش‌ها یا افزایش تهدیدهای دریایی، بر امنیت انرژی اروپا و نگاه آن به ایران تأثیر مستقیم گذاشته است. بازگشایی تنگه هرمز می‌تواند گشایش در روابط ایران و اروپا را تسهیل کند.
5. وضعیت امنیتی عراق، سوریه، لبنان و یمن: اروپا از خارج شدن لبنان و سوریه از حوزه‌ی نفوذ ایران خشنود و منتقد سیاست ایران در قبال عراق و یمن است. در واقع، اروپا با سیاست اسراییل و آمریکا در سرکوب و حذف مقاومت در منطقه کاملا همراهی دارد. اما اروپا تحت انتقاد شدید داخلی و خارجی به علت حمایت از جنایت‌های اسراییل است و تلاش می‌کند از زیر بار این انتقاد خارج شود. لذا در شرایط کنونی، از دیدگاه اروپا، میزان نقش ایران در کاهش یا افزایش این درگیری‌ها می‌تواند بر ارزیابی اروپا از نقش منطقه‌ای ایران و میزان ضرورت گفت‌وگو با تهران اثر بگذارد.
6. میزان همکاری نظامی ایران و روسیه در جنگ اوکراین: برداشت اروپا از نقش ایران در تأمین تجهیزات نظامی یا فناوری‌های مرتبط با جنگ، یکی از عوامل مهم در سیاست تحریمی خواهد بود.
7. همکاری امنیتی اروپا با اسرائیل و کشورهای عربی: افزایش هماهنگی امنیتی ممکن است سیاست اروپا در قبال ایران را سخت‌تر کند؛ در مقابل، اختلاف درباره راهکارهای حل منازعه می‌تواند فضا را برای دیپلماسی، بازتر کند.
8. تشدید تهدیدهای سایبری و جنگ ترکیبی: افزایش حملات سایبری، عملیات اطلاعاتی و اتهام‌های متقابل به تشدید بی‌اعتمادی و محدودیت همکاری منجر شده است. باید راهی برای خروج از این مخمصه جست.
9. تهدیدات تروریستی فرامرزی: افزایش فهرست تهدیدات مشترک ممکن است زمینه همکاری محدود اطلاعاتی و امنیتی ایجاد کند؛ مشروط بر این که اعتماد و منافع مشترک وجود داشته باشد. مواد مخدر، مهاجرت غیرقانونی و جرایم سازمان‌یافته از زمینه‌های منافع مشترک است.

10. احتمال گسترش جنگ منطقه‌ای و پیامدهای انسانی آن: امواج مهاجرت، اختلال در تجارت و افزایش هزینه‌های امنیتی اروپا از جمله عوامل فشاری هستند که می‌تواند به تغییر اولویت‌های سیاست خارجی آن منجر شود.

3. عوامل اقتصادی در محیط منطقه‌ای و بین‌المللی

1. وضعیت بازار جهانی نفت و گاز: تغییر قیمت‌ها و عرضه جهانی انرژی می‌تواند ارزش راهبردی منابع ایران را برای اروپا تغییر دهد؛ البته اثر واقعی آن به محدودیت‌های تحریمی و ظرفیت صادرات بستگی دارد.
2. شدت و دامنه تحریم‌های ثانویه آمریکا: تهدید شرکت‌ها و بانک‌های خارجی به مجازات در صورت همکاری با ایران، یکی از مهم‌ترین موانع احیای روابط اقتصادی ایران و اروپا است.
3. وضعیت اجرای تحریم‌های سازمان ملل و اتحادیه اروپا: دامنه محدودیت‌های حقوقی و نحوه اجرای آنها بر تجارت، سرمایه‌گذاری و همکاری‌های مالی اثر مستقیم دارد.
4. دسترسی ایران به شبکه‌های پرداخت و تسویه بین‌المللی: محدودیت‌های بانکی، هزینه تجارت را افزایش می‌دهد و حتی در صورت تمایل سیاسی اروپا، مانع عملی توسعه روابط اقتصادی می‌شود.
5. سطح رقابت اقتصادی چین و اروپا در بازار ایران: گسترش حضور شرکت‌های چینی ممکن است سهم شرکت‌های اروپایی را کاهش دهد؛ اما احتمال بازگشت شرکت‌های اروپایی در صورت تغییر شرایط حقوقی و سیاسی همچنان وجود دارد.
6. وضعیت کریدورهای حمل‌ونقل منطقه‌ای: تحولات کریدورهای شمال . جنوب، شرق . غرب و مسیرهای مرتبط با قفقاز و خلیج فارس می‌تواند اهمیت ژئوپلیتیکی ایران و ظرفیت همکاری آن را با اروپا تغییر دهد.
7. شدت اختلال در زنجیره‌های تأمین جهانی: بحران‌های تجاری و افزایش هزینه حمل‌ونقل می‌تواند انگیزه تنوع‌بخشی به مسیرها و شرکای اقتصادی را افزایش دهد.
8. تقاضای جهانی برای فناوری‌های انرژی پاک: نیاز به فناوری، مواد اولیه و سرمایه‌گذاری در گذار انرژی می‌تواند زمینه همکاری‌های بالقوه را ایجاد کند؛ مشروط بر این که موانع تحریمی و حقوقی رفع شود.
9. میزان ثبات اقتصاد جهانی و رشد اقتصادی اروپا: رکود اقتصادی یا افزایش هزینه‌های انرژی ممکن است اولویت‌های اقتصادی دولت‌های اروپایی را تغییر دهد و بر ظرفیت آنها برای توسعه روابط خارجی از جمله با ایران اثر بگذارد.
10. تمایل قدرت‌های اقتصادی به تسهیل تجارت با ایران: رویکرد چین، هند، کشورهای خلیج فارس و سایر شرکای تجاری ایران می‌تواند بر قدرت چانه‌زنی تهران و محاسبات اقتصادی اروپا اثر بگذارد.

4. عوامل اجتماعی در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی

1. تصویر بین‌المللی ایران در افکار عمومی جهان: برداشت عمومی از سیاست خارجی ایران، تحولات داخلی و نقش منطقه‌ای آن بر فضای سیاسی تعامل اروپا با تهران اثر می‌گذارد.
2. تأثیرگذاری رسانه‌های بین‌المللی بر بازنمایی ایران: پوشش خبری تحولات هسته‌ای، جنگ‌های منطقه‌ای و مسائل حقوق بشری می‌تواند بر ادراک تهدید و حمایت عمومی از تحریم‌ها تأثیر بگذارد.
3. بسیج افکار عمومی جهانی علیه جنگ یا در حمایت از تحریم‌ها: افزایش حساسیت عمومی نسبت به پیامدهای انسانی درگیری‌ها ممکن است دولت‌های اروپایی را به سمت میانجی‌گری سوق دهد؛ در مقابل، نگرانی‌های امنیتی می‌تواند حمایت از فشار را افزایش دهد.

4. ارتباطات علمی و دانشگاهی فرامرزی: استمرار شبکه‌های علمی میان ایران و اروپا می‌تواند در شرایط تنش سیاسی به حفظ ارتباطات و ایجاد فرصت‌های همکاری آینده کمک کند.
5. ارتباطات میان جوامع مهاجر ایرانی و کشورهای اروپایی: پیوندهای خانوادگی، فرهنگی، اقتصادی و حرفه‌ای می‌تواند بر شناخت متقابل اثر بگذارد؛ اما اختلافات سیاسی در میان این جوامع نیز ممکن است بر تصویر عمومی ایران تأثیرگذار باشد.
6. روند مهاجرت از خاورمیانه به اروپا: افزایش بحران‌های انسانی و جابه‌جایی جمعیت می‌تواند سیاست‌های امنیتی و مهاجرتی اروپا را تغییر دهد و بر اولویت‌های روابط آن با کشورهای منطقه اثر بگذارد. اروپا سرگرم اعمال محدودیت‌های بی‌شمار و حتی تبعیض‌آمیز برای مهار مهاجرت به سمت اروپاست.
7. همکاری بین‌المللی در حوزه سلامت، محیط زیست و بحران‌های انسانی: وجود منافع مشترک در مدیریت بحران‌ها می‌تواند زمینه همکاری‌های فنی و غیرسیاسی ایران و اروپا را فراهم کند.
8. اعتماد متقابل میان جوامع ایرانی و اروپایی: کاهش اعتماد اجتماعی می‌تواند آثار اختلافات سیاسی را تشدید کند؛ ارتباطات فرهنگی و علمی پایدار، در مقابل، می‌تواند از قطع کامل پیوندها جلوگیری کند.

د. عوامل تکمیلی و کمتر مورد توجه

1. کیفیت و سرعت شکل‌گیری بحران‌های پیش‌بینی‌نشده: حوادث نظامی، تغییرات ناگهانی در سیاست آمریکا یا تحولات داخلی کشورهای کلیدی ممکن است در زمانی کوتاه مسیر روابط ایران و اروپا را تغییر دهد.
2. کارآمدی سازوکارهای مدیریت بحران و ارتباطات اضطراری: وجود کانال‌های مستقیم برای جلوگیری از سوءبرداشت، مهار تنش و انتقال پیام می‌تواند احتمال تشدید ناخواسته بحران را کاهش دهد.
3. اعتماد متقابل به تعهدات و تضمین‌های دیپلماتیک: حتی در صورت دستیابی به توافق، تردید درباره استمرار تعهدات طرف مقابل می‌تواند مانع اجرای آن شود.
4. تفکیک اختلافات دوجانبه از رقابت قدرت‌های بزرگ: اگر ایران و اروپا بتوانند در برخی حوزه‌ها مستقل از رقابت آمریکا، چین و روسیه همکاری کنند، امکان حفظ روابط محدود افزایش می‌یابد.
5. نقش فناوری‌های نوین و امنیت اطلاعات: توسعه هوش مصنوعی، فناوری‌های نظارتی و کاربردهای دوگانه فناوری می‌تواند به حوزه جدیدی از اختلافات و محدودیت‌های صادراتی تبدیل شود.
6. اثرگذاری بازیگران غیردولتی بر روابط ایران و اروپا: شرکت‌های چندملیتی، نهادهای مالی، دانشگاه‌ها و سازمان‌های مدنی می‌توانند با تصمیم‌های مستقل خود، دامنه تعاملات را گسترش دهند یا محدود کنند.
7. تغییر در اولویت‌های راهبردی اروپا در همسایگی جنوبی: رقابت بر سر امنیت انرژی، مهاجرت، تجارت و ثبات خاورمیانه می‌تواند جایگاه ایران را در محاسبات اروپایی تغییر دهد.
8. میزان موفقیت دیپلماسی عمومی ایران در اروپا: توانایی ایران در توضیح مواضع خود، پاسخ‌گویی به نگرانی‌های طرف اروپایی و ایجاد ارتباط با نخبگان و افکار عمومی می‌تواند بر فضای سیاسی تعامل اثر بگذارد.
9. میزان آمادگی دو طرف برای توافق‌های محدود و قابل بازگشت: توافق‌های موضوعی در حوزه کنسولی، محیط زیست، مبارزه با قاچاق یا مسائل بشردوستانه می‌تواند حتی در شرایط اختلافات گسترده‌تر، کانال‌های ارتباطی را حفظ کند.

10. تداوم یا تغییر سیاست فشار حداکثری آمریکا تا پایان سال ۲۰۲۸: این متغیر، به دلیل تأثیر هم‌زمان بر اقتصاد ایران، رفتار اروپا و امکان مذاکرات هسته‌ای، یکی از متغیرهای کلیدی در سناریوهای آینده روابط ایران و اروپا است.

نتیجه‌گیری

بررسی متغیرهای مؤثر بر روابط ایران و اروپا نشان می‌دهد که آینده این روابط تا پایان دوره ترامپ در پاییز سال ۱۴۰۷ (۲۰۲۸)، بیش از هر چیز به چگونگی مدیریت اختلافات، تحولات امنیتی منطقه و میزان تأثیرپذیری اروپا از سیاست‌های دولت ترامپ وابسته خواهد بود. در شرایط کنونی، فقدان راهبردی روشن و منسجم در هر دو طرف، بر پیچیدگی روابط افزوده است. بااین‌حال، تداوم تقابل و تحریم، تنها مسیر محتمل نیست و همچنان ظرفیت‌هایی برای مدیریت تنش و بازسازی تدریجی روابط وجود دارد. تحقق این ظرفیت‌ها مستلزم انسجام تصمیم‌گیری در ایران، تقویت جایگاه و اختیارات دستگاه دیپلماسی، انعطاف‌پذیری در مذاکرات و اتخاذ رویکردی واقع‌بینانه نسبت به اروپا است. همچنین، اروپا باید میان منافع و نگرانی‌های مستقل خود و سیاست‌های واشنگتن تمایز قائل شود. در نهایت، پیشنهاد می‌شود ایران با بهره‌گیری از دیپلماسی فعال، توافق‌های مرحله‌ای و تقویت همکاری‌های اقتصادی، علمی و اجتماعی، از فرصت‌های موجود برای جلوگیری از انزوای بیشتر و تأمین منافع ملی بهره‌برداری کند.

نوشته‌ی:
دکتر حافظ حاجی کریم جباری
استاد مهمان در دانشکده مطالعات جهان دانشگاه تهران
سفیر پیشین جمهوری اسلامی ایران در سوئیس