



نیاز اروپا به یک استراتژی منطقه ای در خاورمیانه
اروپایی ها باید در مواجهه با آمریکا فراتر از مساله ایران بیاندیشند



نویسنده: کورنلیوس آدبار (تحلیلگر و کارشناس سیاست خارجی اروپا و روابط ترنس)

منبع: کارنگی اروپا

ترجمه: تحریریه دیپلماسی ایرانی

فهرست مطالب

۳..... خلاصه مطلب

۵..... نگاهی فراتر از ایران به منطقه ای ناآرام

۶..... اهداف اتحادیه اروپا: منطقی اما ناکافی

۷..... زمان یک تغییر در الگوی رفتاری فرا رسیده است

۹..... محافظت از توافق هسته ای

۹..... نیاز به احیای تجارت

۱۰..... بازگشت به مساله «زمان شکست»

۱۲..... اتحادیه اروپا و ایالات متحده: دو موضع گیری کاملا متفاوت

۱۴..... وقتی مشکلی حل نمی شود، راه حل منطقه ای مناسب تر است

۱۴..... منطقه ای کردن توافق هسته ای

۱۵..... شش راه برای ارتقا همکاری هسته ای غیرنظامی

۱۷..... گفت و گو درباره «مذاکرات منطقه ای»

۱۸..... مشارکت کنندگان و مسائل آنها

۱۹..... پنج اقدام برای اعتمادسازی

۲۱..... اتحادیه اروپا به استقلال عملی خود بیاندیشد

خلاصه مطلب

اختلاف بین اروپا و ایالات متحده بر سر ایران به طور فزاینده عمیق تر می شود. دو سال اعمال فشار حداکثری ایالات متحده علیه ایران به نتایجی که کاخ سفید می خواست، منتهی نشد و در همین حال، اروپایی ها هم نتوانستند آنقدری مقاومت نشان دهند که شریک دیرینه خود در آنسوی اقیانوس اطلس را به تغییر مسیر ترغیب کنند. بدتر اینکه سیاست های ایالات متحده با تهدید بی ثباتی گسترده تر در خلیج فارس همراه بوده که این مساله عواقب مستقیمی برای اروپا خواهد داشت.

اتحادیه اروپا، کشورهای عضو آن و بریتانیا برای تطبیق دادن خود با این شرایط جدید و به دست آوردن اهرم فشار، باید به فراتر از روابط خود با جمهوری اسلامی نگاه کنند و به چالش های گسترده تر امنیت منطقه ای بپردازند. عقب نشینی اولیه ایالات متحده از ایفای نقش ضامن امنیتی و افزایش علاقه روسیه به منطقه، مشارکت اروپا در خارج از مرزهای خود را ضروری می کند.

توافق هسته ای ۲۰۱۵ با ایران اگرچه به سختی می توان آن را زنده دانست، نقطه شروع خوبی به شمار می رود. اروپایی ها باید برخی از مفاد اساسی این توافق را بر اساس منطقه تنظیم کنند تا تازه واردان هسته ای در میان کشورهای عربی خلیج فارس را نیز در بر بگیرد. اروپا از این طریق می تواند به جای هدف گرفتن یک کشور خاص، یک برنامه منع گسترش سلاح های هسته ای را با منافع گسترده تر منطقه ای داشته باشد.

به همین ترتیب، اروپایی ها باید با ایران، عراق و ۶ کشور عربی شورای همکاری خلیج فارس درباره امنیت منطقه وارد گفت و گو شوند. از آنجایی که هنوز کشورهای منطقه برای یک چارچوب امنیتی فراگیر آماده نیستند، اروپا باید یک طرح گام به گام را با هدف تدوین و بازنویسی اصول شناخته شده بین المللی در سطح منطقه ای دنبال کند. به طور مشخص، اروپایی ها باید از کشورهای حوزه خلیج فارس بخواهند:

- **استانداردهای جهانی منع گسترش سلاح های هسته ای را تصویب کنند.** اروپایی ها باید کشورهای حوزه خلیج فارس را تشویق کنند تا در اقدامی فوری استانداردهایی مانند پروتکل الحاقی آژانس بین المللی انرژی اتمی و کنوانسیون های بین المللی درباره ایمنی هسته ای و مدیریت فجایع را تصویب کنند و به کار بندند.
- **برخی از مفاد منتخب توافق ۲۰۱۵ را بپذیرند.** اروپایی ها باید کشورهای حاشیه خلیج فارس را ترغیب کنند تا تدابیر مربوط به اعمال محدودیت بر برنامه های هسته ای نوپا را بپذیرند. این مقررات، محدودیت در غنی سازی اورانیوم در داخل کشور و دست کشیدن از فرآوری مجدد سوخت را شامل می شود. بر اساس این اقدامات اولیه، اروپایی ها باید همچنین در جهت ترغیب به یک گفت و گوی منطقه ای درباره مسائل امنیتی و درک از تهدید گام بردارند و به برگزاری آن کمک کنند:
- **مذاکرات درباره یک منشور خلیج فارس درباره امنیت دریایی.** این منشور بر اصول کنوانسیون سازمان ملل درباره قوانین دریا مبتنی خواهد بود.

- تصویب منشورهای منطقه‌ای مشابه منع گسترش سلاح‌های بیولوژیکی و شیمیایی و همچنین منع آزمایش سلاح‌های هسته‌ای.
- کار بر روی مناسبات مشابه برای محدود کردن برد موشک‌های بالستیک و تجارت تسلیحاتی در منطقه. هر مورد از این مناسبات باید دارای مکانیزم‌های اطلاع‌رسانی و بازرسی باشد.

دستیابی به همه این مناسبات به زمان و تلاش نیاز دارد، اما صرف شروع روند گفت و گوهای منطقه‌ای می‌تواند به تغییر پویایی کنونی کمک کند. اکنون که ایالات متحده از رهبری در سطح سیاست‌گذاری دست کشیده، زمان آن است که اروپا وارد عمل شود. اتحادیه اروپا و کشورهای اروپایی با استناد به موفقیت دیپلماتیکی که در پرونده هسته‌ای ایران کسب کردند و ضمن تلاش برای اعتمادسازی با همه قدرت‌های منطقه‌ای، در موقعیت مناسبی برای پیشبرد چنین روندی قرار دارند.

نگاهی فراتر از ایران به منطقه ای ناآرام

اکنون زمان بحرانی جدی است. ایالات متحده، کشورهای عضو اتحادیه اروپا و ایران برای حفظ کنترل بر اتفاقات در حال وقوع تلاش می‌کنند. به ویژه جمهوری اسلامی با یک طوفان تمام عیار مواجه است. اقتصاد این کشور پس از دو سال سیاست اعمال فشار حداکثری ایالات متحده به شدت آسیب دیده است: کوچک شدن اقتصاد، کاهش فروش نفت، افزایش تورم، افزایش بدهی‌های دولت، افزایش نرخ بیکاری و کاهش ذخایر ارزی همه مشکلات این کشور را تشدید می‌کنند. انتخابات مجلس ایران در فوریه ۲۰۲۰ از کاهش محسوس حمایت عمومی از دولت حکایت داشت چرا که کمتر از نیمی از افراد واجد شرایط رای دادن در انتخابات شرکت کردند.

در یک شرایط کنایه آمیز، ایران و ایالات متحده هر دو از وخیم‌ترین موارد شیوع کرونا را تجربه می‌کنند که هزاران کشته در پی داشته است. در ایران، تاثیرات همه‌گیری کرونا با تحریم‌های ایالات متحده و سوء مدیریت داخلی و فساد مالی تشدید شده است.

تهران و واشنگتن همچنین درگیر تهدید رویارویی نظامی گسترده‌تر هستند. به رغم اینکه هر دو طرف اطمینان دارند دیگری جنگ نمی‌خواهد، اما اشتباهات محاسباتی می‌تواند تنش کنترل نشده در پی داشته باشد. این اتفاق در ماه ژانویه ۲۰۲۰ که یک هواپیمای بدون سرنشین آمریکایی در نزدیکی فرودگاه بغداد سردار قاسم سلیمانی را ترور کرد و ایران در تلافی آن به نیروهای آمریکایی مستقر در عراق حملات موشکی انجام داد، نمونه این اتفاقات هستند.

به طور گسترده‌تر، سیاست ایالات متحده در قبال ایران و منطقه - برون سپاری سیاستگذاری منطقه ای واشنگتن به ریاض و تل‌آویو و حمایت بی‌دریغ آن از کارزار نظامی عربستان در یمن - به شدت برای اروپا بی‌ثبات کننده است. تصمیم ناگهانی رئیس‌جمهوری دونالد ترامپ در اکتبر ۲۰۱۹ به خارج کردن همه نیروها و تنها گذاشتن متحدان در آنجا و ترور سردار سلیمانی، جنگ جامعه جهانی علیه عناصر باقی مانده از داعش را به خطر انداخته است. اروپایی‌ها شاهد این هستند که منافع امنیتی آنها به طور مستقیم و به شیوه ای منفی تحت تاثیر تصمیمات آمریکا قرار می‌گیرد. از این رو، اروپا پس از سال‌ها تلاش بی‌نتیجه برای محافظت از آندسته سیاست‌های خود در قبال ایران با رویکرد ایالات متحده متفاوت است، اکنون به جایی رسیده که باید تلاش‌های خود را در سطح منطقه ای متمرکز کند. اتحادیه اروپا باید به فراتر از ایران و به شبکه منطقه ای درگیری‌ها، رقابت‌ها و احتمالات نگاه و مسائل را به صورت جامع حل کند. این به معنای رویکرد منطقه ای و مجموعه وسیعی از سیاست‌گذاری هاست.

اهداف اتحادیه اروپا: منطقی اما ناکافی

به رغم تغییرات چشمگیر در منطقه در دو دهه گذشته و پیامدهای آن برای ایران، اهداف استراتژیک اتحادیه اروپا در قبال جمهوری اسلامی هنوز تغییری نکرده است. آنها روی سه هدف اصلی متمرکز هستند که دو مورد از آنها پیشگیرانه و یکی از آنها فعالانه است: اولی، جلوگیری از تولید سلاح هسته‌ای در ایران؛ دومی، ممانعت از جنگ تمام عیار بین ایالات متحده و ایران؛ و سومی، نشان دادن توانایی اتحادیه اروپا در صحنه بین‌المللی هستند. اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۵ که برجام منعقد شد، به هر سه این اهداف دست یافته بود؛ توافقی که میان چین، اتحادیه اروپا، فرانسه، آلمان، ایران، روسیه، بریتانیا و ایالات متحده بر سر برنامه هسته‌ای ایران حاصل شد و به رغم خروج آمریکا از آن، سیاست‌گذاران اروپایی هنوز به توافق پایبند هستند.

اما اگرچه سیاست اتحادیه اروپا در قبال ایران کاملاً منطقی بوده، نتوانسته در پویایی منطقه و به ویژه در حوزه خلیج فارس موثر واقع شود. این مساله از آن جهت کنایه آمیز است که اتحادیه اروپا عمدتاً در منطقه خود به دلیل حمایت از سیاست‌های کلی در برابر رویکردهای خاص مناسب هر کشور مورد انتقاد قرار می‌گیرد. موضع‌گیری اتحادیه اروپا در قبال ایران قابل توضیح و دفاع است: اتحادیه اروپا ۱۷ سال گذشته را صرف تعامل با تهران، عمدتاً در پرونده هسته‌ای، کرده است؛ پرونده‌ای که یک مساله خاص یک کشور با پیامدهای امنیتی جهانی به شمار می‌رفته و اروپایی‌ها احتمال موفقیت دیپلماتیک را در آن زیاد می‌دیدند. برجام به جلوگیری از جنگ بر سر برنامه هسته‌ای ایران کمک کرد. اما تمرکز محدود خود-کرده اروپایی‌ها بر این مساله سبب شد تا از رقابت‌ها در خلیج فارس که به جنگ در خاورمیانه، از لیبی گرفته تا سوریه تا یمن دامن می‌زند، غافل شوند. وقت آن شده که اروپا به جای یک تصویر محدود، یک تصویر کامل‌تر را در نظر بگیرد.

آنچه در سال ۲۰۱۵ امکان‌پذیر می‌نمود، اکنون به دلیل تغییر شرایط دیگر امکان‌پذیر نیست. اولین و مهمترین نکته، تغییر در سیاست‌های ایالات متحده در قبال ایران از زمان ریاست جمهوری ترامپ است که در ماه مه ۲۰۱۸ به طور یکجانبه از برجام خارج شد. این اقدام دولت ترامپ به معنای پایان یک تلاش مشترک بین‌المللی برای مهار برنامه هسته‌ای ایران بود. دلایل واشنگتن برای این اقدام از انتقادات اساسی از توافق گرفته تا توهومات درباره تغییر نظام در تهران و البته نفرت عمیق ترامپ از باراک اوباما، رئیس‌جمهوری پیش از خود، متغیر بوده است. به هر حال، دو سال تلاش‌های اروپا برای ترغیب آمریکا به بازگشت به توافق نتیجه‌ای نداشت. طرفین یک توافق‌نامه بین‌المللی را می‌توان محاکمه کرد، اما زمانی که آنها تصور کنند توافقی مغایر با منافع آنهاست، سخت می‌شود آنها را به انجام تعهداتشان ترغیب کرد؛ به ویژه که این مرتبه مساله ایالات متحده بوده است.

مهم‌تر اینکه، جدای از محتوای برجام، بستر آن که یک سری مناسبات منطقه‌ای را شامل می‌شود نیز جای توجه دارد. چند سال اخیر پاشنه آشیل این توافق را آشکار ساختند: این توافق که تنها میان ایران و هفت قدرت جهانی منعقد شده، از همان ابتدای امر مورد انتقاد بازیکنان منطقه‌ای قرار گرفته است. لازم نبود ک

کشورهای منطقه حتما در مذاکرات برای توافق شرکت داشته باشند چرا که این مساله احتمالا مانع از هر گونه توافقی می‌شد؛ اما حذف آنها از روند مذاکرات و توافق این امکان را برای مخالفان برجام فراهم آورد تا پویایی سیاسی ایجاد شده در میان امضا کنندگان را در سطح منطقه ای متوقف کنند.

این پویایی سوء تفاهم اساسی درباره چگونگی و شاید و باید تعامل و ارتباطات توافق با مسائل منطقه ای را آشکار ساخت. همانطور که امضا کنندگان پیش بینی می‌کردند، برجام نتوانست به شیوه ای معجزه آسا امکان همکاری در سطح منطقه ای را فراهم آورد؛ بالعکس، برای اجرای کامل توافق هسته ای به یک فضای منطقه ای نیاز بوده که نه وجود داشته و نه حالا وجود دارد. از اختلافات در میان اعراب بر سر تحریم قطر و صف کشی در برابر ایران گرفته تا افزایش نفوذ ایران در عراق و خروج تدریجی ایالات متحده از منطقه و ایفای نقش فزاینده روسیه، توازن قدرت در خلیج فارس به طور قابل ملاحظه و غیرمنسجمی تغییر یافته است.

خلاصه اینکه زمان آن رسیده است که ایران نه به عنوان یک مشکل، که به عنوان بخشی از راه حل در کنار دیگر بخش های منطقه، در نظر گرفته شود. در زمان مذاکرات هسته ای یک دلیل خاص برای صرف گفت و گو با تهران و فقط با تهران، وجود داشت: ایران تنها کشوری بود که با نقض احتمالی تعهدات بین المللی خود برنامه مخفی غنی سازی اورانیوم داشت. به همین دلیل بود که این مساله ابتدا توسط آژانس بین المللی انرژی اتمی و سپس توسط شورای امنیت سازمان ملل و قدرت های جهانی مورد رسیدگی قرار گرفت. با این حال، جدا سازی ایران در یک رویارویی منطقه ای نتیجه مثبتی ندارد. وقتی صحبت از دخالت در امور دیگر کشورها و گسترش نفوذ آنها در منطقه و فراتر از آن می‌شود، قدرت های زیادی در منطقه هستند که می‌شود آنها را مقصر دانست.

زمان یک تغییر در الگوی رفتاری فرا رسیده است

اتحادیه اروپا به ایجاد تغییر در الگوی روابط خود با ایران نیاز دارد. این اتحادیه باید از یک سیاست خاص یک کشور متمرکز بر منع گسترش سلاح های هسته ای به سمت استراتژی خلیج فارس پیش برود که روابط جمهوری اسلامی با همسایگان آن را نیز در نظر بگیرد. ارتقاء همکاری های منطقه ای، به رغم کاستی های موجود در زمینه مدیریت مهاجرت، تثبیت بدهی های ملی و مبارزه با همه گیری ویروس کرونا، بخشی از تاریخ اتحادیه اروپا و موفقیت مداوم آن است.

اروپایی ها در سال ۲۰۰۳ تغییر پارادایم مشابهی را انجام دادند. حمله ایالات متحده به عراق، فرانسه و آلمان و بریتانیا، موسوم به «ای ۳»، و بعدتر کل اتحادیه اروپا را به وارد شدن به آب های ناشناخته از طریق مشارکت در سیاست های امنیتی در خاورمیانه سوق داد. در این روند سیاست گذاری در خاورمیانه برای ایالات متحده محفوظ بود و متحدان اروپایی با سیاست های آن همگام می شدند، در حاشیه می ماندند و یا در برخی موارد از طریق تامین بودجه یا سازماندهی فعالیت های بازسازی و مصالحه، همکاری می کردند. در چنین چارچوبی

بود که اروپایی‌ها پیشنهاد رسیدگی به یک سری مسائل متفاوت از منع گسترش تسلیحاتی را مطرح می‌کردند.

از نظر سازمانی، «اکنون» برای اتحادیه اروپا زمان بسیار مناسبی است. کمیسیون اروپایی که از دسامبر ۲۰۱۹ روی کار آمده، قصد دارد در زمینه سیاست خارجی «استراتژیک تر، تعیین کننده تر، و متحدتر» عمل کند. پس از تشدید تنش‌ها بین ایالات متحده و ایران در عراق در ژانویه ۲۰۲۰، شورای وزیران اتحادیه اروپا به رئیس سیاست خارجی اتحادیه ماموریت داد تا با همه طرفین برای کمک به کاهش تنش‌ها در منطقه، حمایت از گفت‌وگوهای سیاسی، و ارتقاء راه حل منطقه‌ای سیاسی مذاکره کند.

اگرچه تمرکز روی ایران به عنوان یک کشور، یا توافق هسته‌ای به عنوان یک موضوع، بسیار محدود است، اما نقطه عزیمت اتحادیه اروپا همچنان باید برجاس باشد. این مهم ترین قانون در منطقه است که در ژوئیه ۲۰۱۵ در قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل به تصویب رسیده. این توافق همچنین مصالحه ایست که همه امضاکنندگان با نادیده گرفتن ایالات متحده، از آن حمایت می‌کنند. در رابطه با ایران، تعهد دست کم به صورت کلامی وجود دارد: اگرچه تهران از رعایت برخی از محدودیت‌های توافق عقب نشینی کرد، اما در صورت بازگشت سایر طرفین به تعهداتشان، عقب نشینی‌های تهران هم موقتی و برگشت پذیر اعلام شده است.

دستیابی به یک توافق بهتر بدون حفظ توافق اصلی، توهمی بیش نیست. برجاس شاید در حال حاضر آنطور که رابرت آینهورن، کارشناس منع گسترش تسلیحاتی، گفته «یک ظرف خالی» بیش نباشد، اما لازم است امضاکنندگان به جای نابود کردن این توافق، جان تازه‌ای به آن بدهند. در عین حال، حتی در صورت تغییر دولت در ایالات متحده پس از ماه نوامبر، بازهم بازگشت کامل به همان متن قدیمی بدون در نظر گرفتن شرایط تغییر یافته منطقه‌ای غیر ممکن است.

از این رو، کار دشوار پیش رو حفظ توافق در حین منطقه‌ای سازی آن خواهد بود. انجام این کار می‌تواند درها را به روی مذاکره مجدد درباره برجاس تحت عنوان مذاکرات منطقه‌ای باز کند. و چنین کاری هم ایران و هم کشورهای عربی را تشویق می‌کند تا مواضع خود را درباره پیشنهادهای موجود برای همکاری‌های امنیتی منطقه‌ای اثبات کنند.

محافظت از توافق هسته ای

توافق هسته ای سال ۲۰۱۵ یک توافق ساده بود. ایران در ازای پذیرش محدودیت‌های سختگیرانه در برنامه هسته ای غیرقانونی خود، از محدودیت‌های در تجارت خلاص می‌شد. از زمان خروج ایالات متحده از توافق و اعمال مجدد تحریم‌های اقتصادی علیه ایران، تجارت تقریباً از بین رفته چرا که امضاکنندگان باقی مانده در توافق از به چالش کشیدن ایالات متحده ترس دارند.

در هر صورت، عدم موفقیت در حفظ مسیرهای تجاری باعث شد تا تهران از اواسط سال ۲۰۱۹ به بعد از تعهدات هسته ای خود در برجام عقب نشینی کند. با این حال، اگرچه از آن زمان تا کنون بسیاری توافق را مرده خوانده اند، اما از نظر فنی توافق همچنان زنده است چون ۷ امضا کننده از ۸ امضا کننده اولیه آن همچنان ترجیح می‌دهند که آن را زنده نگه دارند و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی بتواند به بازرسی از سایت‌های هسته ای ایران ادامه دهد.

نیاز به احیای تجارت

دشواری‌های محافظت از توافق هسته ای، اروپایی‌ها را به ایجاد بستری مبادله ای برای فراهم آوردن امکان تجارت مشروع با ایران وا داشت. ابزار حمایت از تبادلات تجاری (اینستکس) اگرچه در اساس تنها مبتنی بر قوانین اتحادیه اروپا است، اما در عمل با متمرکز شدن روی تجارت بشردوستانه دست کم در ابتدا، به قوانین ایالات متحده پایبند بود. تجارت اقلام بشردوستانه از تحریم‌های آمریکا مستثنی است، اما به دلیل درگیری و نگرانی بیش از اندازه بانک‌ها از تدابیر تحریمی، مشکلات زیادی در مسیر آنها وجود دارد. از نظر سازماندهی و برنامه ریزی، ایجاد ابزاری که بتواند بدون درگیر شدن در استانداردهای پذیرفته شده بین‌المللی در زمینه پول شویی و تامین مالی تروریسم با بانک‌های ایران در تعامل باشد، بسیار دشوار است.

در نهایت، حدود ۱۴ ماه طول کشید تا اولین معامله از طریق اینستکس انجام شود. فروش تجهیزات آزمایشگاهی و پزشکی توسط آلمان به ایران در تاریخ ۳۱ مارس ۲۰۲۰ به ارزش حدودی ۵۰۰ هزار یورو (۵۳۷ هزار دلار)، اولین تجارت اینستکسی بود که عملیاتی شدن این ابزار را تایید کرد. با این حال، معلوم نیست این ابزار در آینده در چه تجارت‌هایی مورد استفاده قرار خواهد گرفت یا خیر، چرا که بیشتر شرکت‌های اروپایی حاضر نیستند با استفاده از این کانال رسمی برای تجارت با ایران، خود را در رادار ایالات متحده قرار دهند. کانال بشردوستانه محبوب سوئیزی که توسط وزارت امور خارجه ایالات متحده هم تایید شد، با محدودیت‌های مشابهی روبرو است چا که شرکت‌ها را موظف می‌کند فعالیت‌های تجاری خود و شرکایشان در ایران را به مقامات ایالات متحده اطلاع دهند.

در نتیجه تهدید تحریم‌های ایالات متحده و شمار اندک کانال‌های مالی موجود، تجارت اتحادیه اروپا و ایران به کمترین سطح از سال ۲۰۰۳، پیش از آغاز مذاکرات هسته ای، رسیده است. تجارت کلی بین ایران و اتحادیه اروپا از سال ۲۰۱۸ تا ۲۰۱۹ حدود ۷۲ درصد کاهش یافت. در همان دوره زمانی، صادرات ایران به اروپا به زیر

۱ میلیارد یورو (۱.۱ میلیارد دلار) رسید که کاهش قابل توجه ۹۳ درصدی بود و صادرات اروپا به ایران با حدود ۵۰ درصد کاهش، به ۴.۵ میلیارد یورو (۴.۸ میلیارد دلار) رسید. با توجه به این اعداد، پیشنهاد فرانسه برای تامین خط اعتباری ۱۵ میلیارد دلاری برای ایران تحت حمایت فروش آتی نفت می‌توانست نتیجه دهد. با این حال، این پیشنهاد به کلی منتفی شد چون به تاییدیه صریح ایالات متحده نیاز داشت.

با این حال، همه‌گیری کرونا یک دلیل اضافی و فوری برای بازگشایی یک کانال بشردوستانه که امکان تجارت منظم محصولات پزشکی و کالاهای اساسی غذایی با ایران را فراهم کند، ایجاد کرده است. واشنگتن یک پیشنهاد کمک‌های انسان‌دوستانه به تهران داد که البته شرایط عجیبی داشت و معلوم نبود که از روی حسن نیت بوده یا صرفاً پیشنهادی بوده که تهران را مجبور به واکنش کند.

جدای از اینکه اقدامات و تدابیر ایالات متحده هیچ نتیجه‌ای نداشته‌اند، با عرف بین‌المللی هم فاصله زیادی دارند. برخلاف کمک‌ها در راستای توسعه که عمدتاً منوط به موضوعاتی مانند اصلاحات سیاسی یا اقتصادی هستند، کمک‌های بشردوستانه در مواقع بحرانی بدون پیش‌نیاز انجام می‌شوند. به علاوه، ایران بیشتر از کمک بشردوستانه به تجارت بشردوستانه نیاز دارد. هر چه که نباشد، جدیدترین گوشی‌های آیفون هنوز در ایران به فروش می‌رسند، اما داروهای ساخت اروپا خیر.

بازگشت به مساله «زمان شکست»

ای ۳ در یک اقدام عجیب، پس از آنکه نتوانستند کمکی که به ایران وعده داده بودند را ارائه کنند، در ژانویه ۲۰۲۰ ساز و کار حل اختلاف برجام را در ارتباط با عقب‌نشینی تدریجی تهران از تعهدات هسته‌ای، به اجرا گذاشتند. این فرایند با هدف نشان دادن عزم اروپا برای مقابله با ایران و به دست آوردن وقت در مقابله با ایالات متحده بود. آنها هنوز هم معتقدند بعد از انتخابات ۳ نوامبر احتمال نجات برجام وجود ندارد. اما اجرای ساز و کار حل اختلاف برجام یک سری دردسرهای دیگر داشت چون ایالات متحده سعی کرد با تکیه بر این اقدام ای ۳، مساله تحریم‌های ایران را به شورای امنیت بکشاند. اگر موفق می‌شد، توافق برای همیشه از بین می‌رفت.

روند حل اختلاف برجام به طور رسمی هنوز در جریان است، اما اتحادیه اروپا باید بر مفاد توافق در زمینه «زمان شکست» یا همان فاصله زمانی دستیابی ایران به سلاح هسته‌ای تمرکز کند: فاصله زمانی میان تصمیم‌گیری یک کشور به ساخت بمب تا دستیابی آن به دست کم یک کلاهک هسته‌ای آماده استفاده که همان مدت زمان جمع‌آوری مواد شکاف‌پذیر لازم، اورانیوم یا پلوتونیوم با غنای بسیار بالا، و طراحی و ساخت یک وسیله نقلیه حامل که معمولاً یک موشک بالستیک است.

برجام ذخایر اورانیوم با غنای محدود ایران و شمار و کیفیت سانتریفیوژهای مورد نیاز برای تولید اورانیوم با غلظت‌های بالاتر را محدود می‌کرد. این توافق همچنین توانایی ایران در تولید هرگونه پلوتونیوم با استفاده از راکتور آب سنگین در نزدیکی شهر اراک را محدود کرده بود. در پی این محدودیت‌ها، مرکز بلفر دانشکده

کندی دانشگاه هاروارد اینطور برآورد کرده بود که برجام زمان شکست را از دو یا سه ماه به یک سال افزایش داده است. این، یعنی اگر تهران سرکشی کند جامعه بین‌المللی فرصت کافی برای واکنش را دارد.

با این حال، ایران از ژوئیه ۲۰۱۹ در پنج مرحله از برخی محدودیت‌های اعمال شده در برجام عقب‌نشینی کرده است: تهران ابتدا تهران آستانه غنی‌سازی و محدودیت ذخایر اورانیوم غنی شده را نادیده گرفت؛ بعد از آن هم محدودیت‌های در زمینه تحقیق و توسعه سانتریفیوژ را نقض کرد و ظرفیت غنی‌سازی اورانیوم را افزایش داد. در مرحله سوم در نوامبر ۲۰۱۹، تهران غنی‌سازی را در تاسیسات زیرزمینی نزدیک روستای فردو از سر گرفت؛ این مرکز در راستای اعتمادسازی میان طرفین برجام به مرکز تحقیقاتی تبدیل شده بود. ایران در قدم چهارم ذخایر آب سنگین خود را افزایش داد و در گام پنجم در ژانویه ۲۰۲۰، پایان هرگونه محدودیت «عملیاتی» برجام را اعلام کرد و از پیشبرد برنامه هسته‌ای صرفاً براساس «نیازهای فنی» خود خبر داد.

در طرف مثبت ماجرا، عقب‌نشینی‌های ایران هیچ مخاطره فوریتی در رابطه با ساخت بمب توسط این کشور ایجاد نمی‌کند. همین مساله بدان معناست که این عقب‌نشینی‌ها قابل بازگشت هستند و به نظر می‌رسد با دقت طراحی شده‌اند تا دست داخلی را در ایران برای تدابیر شدیدالحن تر ببندند. تندروها در ایران خواستار خروج کامل از توافق هسته‌ای یا حتی کناره‌گیری از پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای (ان پی تی) که ایران از ۱۹۷۰ عضو آن بوده، هستند.

در گزارش آژانس بین‌المللی انرژی هسته‌ای در مارس ۲۰۲۰ به زمینه‌هایی که ایران هنوز در آنها پایبند مفاد برجام است، اشاره شد. این موارد نظارت بر زمان واقعی شکست توسط بازرسان آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و دسترسی آنها به تاسیسات ایران؛ ادامه برنامه طراحی مجدد راکتور آب سنگین اراک، و رعایت ممنوعیت مربوط به بازفرآوری سوخت است. دو مورد آخر به معنای عدم تولید پلوتونیوم درجه تسلیحاتی توسط ایران است. مهمتر از همه، فعالیت مداوم آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و شفافیت درباره اقدامات ایران، تمایز مهمی با دوران پیش از برجام که ایران تعمداً جهان را درباره اهداف و نیت خود در جهل‌نگه می‌داشت، به شمار می‌رود.

در طرف منفی ماجرا، هرچه زمان عقب‌نشینی ایران از تعهدات هسته‌ای طولانی‌تر می‌شود، شرایط بحرانی‌تر می‌شود. اورانیوم غنی شده را می‌شود از ایران خارج کرد و سانتریفیوژها برچیده می‌شوند، اما دانش حاصل از فعالیت‌های تحقیق و توسعه که طبق برجام باید در سال ۲۰۲۵ و تحت نظارت بین‌المللی آغاز می‌شدند، قابل برگشت نیست. از سرگیری غنی‌سازی در فردو هم نگران‌کننده است چون این سایت زیرزمینی در برابر بمباران هوایی نفوذناپذیر است. حتی اگر غنی‌سازی تحت نظارت آژانس بین‌المللی انرژی اتمی صورت بگیرد، دشمنان ایران در منطقه بدترین‌ها را متصور خواهند شد و ممکن است به طور یکجانبه اقدام کنند.

گام‌های پی در پی ایران در کاهش تعهدات برجامی، آنچه از همکاری بین‌المللی هسته‌ای تحت این توافق باقی مانده را نیز به خطر می‌اندازد. این مساله برای هر دو طرف اهمیت دارد. از یک سو، همکاری به تهران این امکان را می‌دهد تا غیر نظامی بودن برنامه خود را اثبات و از دانش شرکت‌های چینی، اروپایی و روسی برای مدرن‌سازی آن استفاده کند. از سوی دیگر، این همکاری دیدگاه جامعه جهانی درباره فعالیت‌های هسته‌ای ایران را تعیین می‌کند.

اتحادیه اروپا و ایالات متحده: دو موضع‌گیری کاملاً متفاوت

هر کاری که اروپایی‌ها بخواهند در رابطه با ایران انجام دهند، منوط به پذیرش ایالات متحده خواهد بود که البته تا کنون موفق به جلب آن نشده‌اند. رئیس‌جمهور ایالات متحده در بهار ۲۰۱۸ پیشرفت‌ای ۳ را نادیده گرفت و حاضر نشد بین ادعای خود مبنی بر توانایی مذاکره بر سر یک توافق بهتر و جامع‌تر و تمایل اروپایی‌ها به حفظ توافق کنونی یک حد وسط بیابد. دو سال بعد، او در واکنش به شیوع ویروس کرونا، از ارسال دارو یا تجهیزات پزشکی به ایران خودداری کرد. او هیچ حد وسط یا اعتدالی ندارد.

با این حال، صرف امید به تغییر دولت در کاخ سفید در آغاز سال ۲۰۲۱ به سه دلیل نمی‌تواند یک استراتژی مناسب باشد: اول و مهم‌تر از همه اینکه احتمال دارد چنین تغییری رخ ندهد که این، یعنی چهار سال دیگر اعمال فشار حداکثری و اختلاف در دو سوی اقیانوس اطلس که بی‌شک در نتیجه اعتماد به نفس بیشتر ترامپ در نتیجه پیروزی مجدد در انتخابات بدتر هم می‌شود.

دومی، اتفاقاتی است که می‌تواند بین حالا و زمان روی کار آمدن دولت جدید احتمالی روی دهد. خطر اتفاقی مشابه حمله ایالات متحده (به ایران) در خاک عراق در ژانویه ۲۰۲۰ وجود دارد؛ حملات بیشتر به تاسیسات نفتی سعودی مانند آنهایی که در ژوئن و سپتامبر ۲۰۱۹ آمریکا و عربستان به ایران نسبت دادند هم وجود دارد؛ افزایش ناآرامی‌های اجتماعی در ایران، عراق یا عربستان سعودی هم محتمل است. هر یک از این موارد می‌تواند به سرعت به درگیری نظامی یا انفجار داخلی منجر شود و عواقب فوری برای کشورهای حاشیه خلیج فارس در پی داشته باشد.

سومی، اگرچه توافق هسته‌ای تا کنون دوام آورده و دیگر امضاکنندگان برجام و اعضای شورای امنیت موفق شدند از تمدید تحریم تسلیحات متعارف سازمان ملل علیه ایران ممانعت کنند، اما تحریم‌های آمریکا همچنان تهدید جدی برای توافق به شمار می‌روند.

خلاصه کلام اینکه وضعیت فعلی ضعف اساسی اتحادیه اروپا را به عنوان یک بازیگر بین‌المللی آشکار می‌کند. این اتحادیه در فراهم ساختن زمینه مذاکراتی که به توافق هسته‌ای ۲۰۱۵ انجامید، نقش مهمی داشت و وظیفه نظارت بر اجرای آن را نیز بر عهده گرفت. اما اتحادیه اروپا نمی‌تواند، یا نمی‌خواهد، آسیب‌های خروج ایالات متحده از توافق را برای ایران جبران کند و نمی‌تواند ایران را به اجرای کامل تعهدات به توافق وا دارد.

تدابیر فوریتی اتحادیه اروپا نتوانسته است از پوشالی شدن برجام با تخلف‌های ایالات متحده و عقب‌نشینی‌های ایران جلوگیری کند. از این رو، زمان آن رسیده است که اروپا روش دیگری را به کار بگیرد و پرونده هسته‌ای را منطقه‌ای دنبال کند. با توجه به اینکه اروپایی‌ها برای دستیابی به توافقی تحت قیومیت سازمان ملل می‌جنگند، باید یک رویکرد چندجانبه را در پیش بگیرند که نه تنها چین و روسیه، که قدرت‌های منطقه‌ای، را نیز درگیر کند.

وقتی مشکلی حل نمی‌شود، راه حل منطقه‌ای مناسب‌تر است

اروپا برای دور ماندن از مسائل منطقه‌ای در خلیج فارس و اطراف آن یک دلیل داشت؛ تامین امنیت در منطقه بر عهده ایالات متحده بود. سینی‌یا بیانکو، دانشمند علوم سیاسی، معتقد است کشورهای عضو اتحادیه اروپا «زیر چتر امنیتی ایالات متحده» یک نقش در حاشیه را پذیرفته‌اند. مساله با ناتوانی اروپایی‌ها در متوقف کردن کشتار در سوریه یا پاسخ جسورانه به شورش‌های اعراب از اواخر سال ۲۰۱۰ آغاز شد؛ آنها چه در عمل و چه در ذهن سیاست‌گذاران و مردم منطقه به حاشیه کشیده شده‌اند.

در میانه تشدید تنش‌ها در خلیج فارس از اواسط سال ۲۰۱۹ به بعد، اروپایی‌ها بیشتر نظاره‌گر بودند. آنها تلاش کردند برای محافظت از مسیرهای حمل و نقل دریایی به یک ماموریت دریایی محدود برسند، اما چندان موفق نبودند.

علاوه بر این نبود نفوذ اروپایی، همچنان مباحثاتی درباره مقصر اغتشاشات منطقه‌ای وجود دارد. برخی ایران و اقدامات آن را عامل این هیاهوها می‌دانند که در این میان به طور ویژه می‌توان به ریاض، تل‌آویو و واشنگتن و نارضایتی آنها از هلال شیعه از بیروت تا بغداد و از دمشق تا صنعا اشاره کرد. با این حال، چه در داخل و چه در خارج از منطقه بیش از یک قدرت «مقصر» وجود دارد که تلاش می‌کند نفوذ خود را بر کشورهای دیگر گسترش دهد. برخلاف پرونده هسته‌ای که دلیل خاصی برای مقابله جامعه بین‌المللی با ایران به شمار می‌رفت، در رابطه با تشدید تنش‌ها در منطقه مسئولیت به طور گسترده‌ای در سراسر خلیج فارس تقسیم می‌شود.

کلید کاهش تنش‌ها این است که همه طرفین پای میز مذاکره حضور یابند، نگرانی‌های خود را بیان و در مورد اقدامات متقابل توافق کنند. اینکه یک کشور مجبور به دخالت در امور دیگران شود، به متحدان خود آزادی دهد و دیگران را محدود کند- مشابه شیوه‌ای که ایالات متحده با سیاست اعمال فشار حداکثری در پیش گرفته- چاره کار نیست و شرایط را پیچیده‌تر می‌کند.

منطقه‌ای کردن توافق هسته‌ای

توافق هسته‌ای سال ۲۰۱۵ را تا اندازه زیادی می‌توان میراث دهه ۲۰۰۰ قلمداد کرد؛ زمانی که ایران تنها کشور در منطقه بود که به طور پنهانی برنامه انرژی هسته‌ای را دنبال می‌کرد. از آنجایی که دیگر کشورهای همسایه ایران نیز همه تلاش خود را برای رسیدن به این کشور در زمینه انرژی هسته‌ای به کار بستند، امروز به همکاری منطقه‌ای در زمینه هسته‌ای نیاز است.

امارات متحده عربی، اولین کشور عربی که برنامه انرژی هسته‌ای را بدست آورد، در ماه مارس سال ۲۰۲۰ بازرگاری سوخت را در راکتورهای هسته‌ای ساخت کره جنوبی آغاز کرد. عربستان نیز ظاهراً برای ایجاد تنوع در ترکیب انرژی خود قصد دارد راکتورهای هسته‌ای بسازد. سعودی‌ها در این راستا یم مناقصه گذاشته‌اند که احتمال می‌رود شرکت‌های چینی، فرانسوی، روسی، کره جنوبی و ایالات متحده در آن حضور داشته

باشند. سایر کشورهای منطقه در حال بررسی گزینه‌های خود در زمینه انرژی هسته‌ای هستند. مصر و اردن بیش از دیگر کشورها در این مسیر پیش‌رفته و مذاکره با روسیه را برای ساخت راکتورها آغاز کرده‌اند و ترکیه هم پیشتر ساخت اولین راکتور خود را آغاز کرده است.

در همین حال، ایالات متحده میان تضمین قراردادهای امیدوارکننده صنعت هسته‌ای و حفظ استانداردهای منع گسترش سلاح‌های کشتار جمعی در رابطه با تجارت فناوری هسته‌ای خود دچار تردید شده است. امارات متحده عربی در سال ۲۰۰۹ یک توافقنامه همکاری با ایالات متحده امضا کرد که به عنوان توافق نامه ۱۲۳ مشهور است و استاندارد طلایی منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای را شامل می‌شود: ابوظبی طبق این قرارداد باید غنی‌سازی اورانیوم و فرآوری مجدد سوخت را کنار بگذارد. در مقابل، ریاض بر ایجاد ظرفیت ساخت راکتورهای هسته‌ای در آینده اصرار دارد. در حالی که توجه‌کنگره ایالات متحده به شدت به خطر گسترش سلاح هسته‌ای جلب شده، رئیس‌جمهوری دونالد ترامپ به شدت مشتاق صدور مجوز به‌رمندی از قراردادهای ساخت راکتور برای شرکت‌های آمریکایی است.

تهدید رقابت بر سر گسترش سلاح‌های هسته‌ای در منطقه واقعی است. ولیعهد سعودی بارها تهدید کرده اگر ایران هر گونه گامی برای دستیابی به یک سلاح هسته‌ای بردارد، کشورش «در اسرع وقت» به سلاح هسته‌ای دست خواهد یافت. رئیس‌جمهوری ترکیه هم با شدت الحن بیشتر گفته که نمی‌تواند مجهز نبودن کشورش به سلاح‌های هسته‌ای را بپذیرد چون همه دیگر «کشورهای پیشرفته در جهان» از سلاح‌های هسته‌ای برخوردار هستند. در منطقه‌ای که همین حالا هم به شدت بی‌ثبات است، اکنون اروپا می‌تواند در جهت «یک منطقه‌عاری از سلاح هسته‌ای برای همه» گام بردارد و در این مسیر از توافق سال ۲۰۱۵ ایران استفاده کند.

شش راه برای ارتقا همکاری هسته‌ای غیرنظامی

اتحادیه اروپا فراتر از تلاش برای نجات توافق هسته‌ای ایران باید یک دیدگاه منطقه‌ای به مسائل هسته‌ای داشته باشد. به نظر می‌رسد ابوظبی و ریاض با دنبال کردن برنامه‌های هسته‌ای غیرنظامی سعی دارند اهمیت خود را برای غرب افزایش دهند. بنابراین، اروپایی‌ها باید بر اساس استانداردهای بین‌المللی موجود و الزامات معامله، منطقه‌ای کردن برجام از طریق ارتقاء همکاری هسته‌ای غیرنظامی در حوزه خلیج فارس را هدف بگیرند. به طور مشخص، اروپایی‌ها باید هر ۸ کشور حاشیه خلیج فارس یعنی بحرین، ایران، عراق، کویت، عمان، قطر، عربستان سعودی و امارات متحده عربی را به برداشتن ۶ گام ترغیب کنند.

اول، اروپایی‌ها باید از همه کشورها بخواهند درست همانند ایران تحت برجام، به پروتکل الحاقی آژانس بین‌المللی انرژی اتمی عمل کنند. این پروتکل را می‌توان به توافق پادمان هسته‌ای اضافه کرد و ابزارهای دیگری برای تایید غیرنظامی ماندن فعالیت‌های هسته‌ای در منطقه فراهم آورد.

دوم، اروپایی‌ها باید درست همانند مورد ایران، از دیگر کشورهای حاشیه خلیج فارس بخواهند که تاسیسات بازآوری مواد هسته‌ای را برچینند. این کشورها همچنین باید همانند ایران راکتورهای آب سنگین که از پلوتونیوم استفاده می‌کنند را از دور خارج کنند.

سوم، اروپایی‌ها باید از کشورهای منطقه بخواهند که فعالیت‌ها در زمینه غنی‌سازی اورانیوم را به شدت محدود کنند. این یک مساله پیچیده است. برجام در رابطه با ادامه غنی‌سازی به ایران چراغ سبز نشان داده، اما سیاست‌های منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای قدرت‌های بزرگ در مورد ایران استثنا قائل شده و بعید است که در رابطه با سایر کشورها همین رویه را در نظر بگیرد. در عین حال، بعید است که ایران از حق خود برای غنی‌سازی دست بکشد.

چهارم، اروپایی‌ها باید کشورهای حاشیه خلیج فارس را ترغیب کنند تا تحت نظارت آژانس بین‌المللی انرژی اتمی به دنبال یک منطقه عاری از اورانیوم غنی شده در سطوح بالا باشند. این مساله می‌تواند به نوعی به کاهش نگرانی‌ها درباره ظرفیت‌های موجود غنی‌سازی ایران کمک کند. توافقی که در آن ایجاد چنین منطقه‌ای نیز در نظر گرفته شده باشد، تولید و ذخایر اورانیوم غنی شده را با نیازهای کشور مربوطه برای تولید برق از راکتورهای هسته‌ای مرتبط در نظر می‌گیرد. کشورهای منطقه حتی می‌توانند در ایجاد یک بانک سوخت چند جانبه که در ابتدا به عربستان سعودی و امارات متحده عربی سوخت رسانی کند و در برخی موارد هم به ایران سوخت تحویل دهد، همکاری کنند.

پنجم، اروپایی‌ها باید همه کشورهای حاشیه خلیج فارس را به تصویب یا متعهد به تصویب یک سری کنوانسیون‌های بین‌المللی درباره ایمنی تاسیسات و مواد هسته‌ای ترغیب کنند. این موارد، کنوانسیون ایمنی هسته‌ای، کنوانسیون حفاظت فیزیکی از مواد هسته‌ای و تعدادی از کنوانسیون‌ها و پروتکل‌های مربوط به خسارت هسته‌ای و مسئولیت ناشی از آن را شامل می‌شود. این مرحله به اینکه جامعه بین‌المللی هدف غیرنظامی کشورهای حوزه خلیج فارس از دستیابی به مواد هسته‌ای را تشخیص دهد، کمک زیادی می‌کند.

آخر اینکه اروپایی‌ها باید کشورهای منطقه را به سمت توافق بر صلح آمیز نگه داشتن فعالیت‌های هسته‌ای تحت ان.پی.تی سوق دهند. در وهله اول لازم است ذخایر اورانیوم غنی شده به ظرفیت راکتور عملیاتی محدود شود. در وهله دوم، مدل‌سازی رایانه‌ای مطرح می‌شود که مربوط به طراحی و توسعه یک وسیله انفجاری هسته‌ای است و در برجام هم آمده. هیچ‌یک از این موارد به طور مشخص در ان.پی.تی یا پروتکل الحاقی آژانس بین‌المللی انرژی اتمی ممنوع نشده‌اند.

اروپایی‌ها باید با چین و روسیه و همچنین شرکای منطقه‌ای و نهادهای بین‌المللی مانند آژانس بین‌المللی انرژی اتمی همکاری کنند تا این استانداردهای گسترده در کل منطقه خلیج فارس اجرایی شود. شاید روسیه در زمانی تاکید بر افزودن بند «مقررات و مفاد برجام نباید به عنوان پیش‌درآمدی برای توافق در رابطه با یک

کشور دیگر در نظر گرفته شده باشد» به برجام، سعی داشت دقیقا از منطقه ای شدن آن جلوگیری کند. با این حال، همچنان این امکان وجود دارد که کشورهای منطقه به طور داوطلبانه محدودیت ها را بپذیرند.

اروپایی ها نباید بگذارند برجام به دلیل لجبازی های احتمالی ایالات متحده و ایران یا تنش های منطقه ای برچیده شود و بالعکس، باید عناصر اساسی توافق را در سیاست های منع گسترش سلاح های هسته ای خود تعمیم دهند. اروپایی ها می توانند از طریق گروه تامین کنندگان هسته ای، شبکه ای از کشورهای دارای توانایی هسته ای که ۲۷ کشور عضو اتحادیه اروپا، کمیسیون اروپا و بریتانیا را نیز در بر می گیرد، برای وارد کردن عناصر برجام در استانداردهای کنترل صادرات مواد هسته ای و فن آوری اقدام کنند. در حالت ایده آل، ضمانت های موجود در «ان.پی.تی» و یک پروتکل الحاقی جهانی به علاوه تعدادی از محدودیت های مورد توافق جمعی در برجام، می تواند یک معیار راستی آزمایی پیشرفته و یک استاندارد جدید منع گسترش تسلیحات هسته ای را تشکیل دهد. استفاده از این مقررات در همه کشورهای حاشیه خلیج فارس حتی پس از انقضای آنها در چارچوب برجام می تواند نگرانی ها را در منطقه کاهش دهد.

گفت و گو درباره «مذاکرات منطقه ای»

اروپایی ها باید گزینه هایی را برای گفت و گوی امنیتی منطقه ای بیابند و از آن طریق، کانال هایی برای کاهش تنش و اعتماد سازی ایجاد کنند. این گزینه ها اگر به خلیج فارس محدود باشند؛ آنگاه مناقشه اسرائیل و فلسطین و جنگ سوریه در آنها در نظر گرفته نمی شود و همکاری منطقه ای حتی در مسائل امنیتی امکان پذیر خواهد بود.

در عین حال، مهم است که میان اقدام های جسورانه و خیالی از عملی و نتیجه بخش تمایز قائل شویم. هدف باید ایجاد یک مجمع امنیتی منطقه ای باشد و نه تلاش برای کپی کاری از سازمان امنیت و همکاری در اروپا در خلیج فارس. پیشنهادات اولیه مذاکرات اتحادیه اروپا برای ایران در سال های ۲۰۰۳ و ۲۰۰۴ چارچوب هایی را برای کارگروه ها شامل می شد که می تواند در رسیدگی به چالش های امروزی هم موثر باشد. اما نه کشورهای عربی و نه ایران در حال حاضر اتحادیه اروپا را به عنوان یک سهامدار جدی در امنیت منطقه ای نمی بینند و اگر قدرت های اروپایی بخواهند ابتکار عمل پیشنهادی آنها موفقیت آمیز باشد، باید در صدد قانع کردن کشورهای منطقه برآیند.

اروپایی ها می توانند از فرصت های جسته و گریخته مذاکرات در میان کشورهای منطقه و یک سازمان یا حتی یک کشور خاص مانند بریتانیا که توانایی میانجی گری داشته باشد، استفاده کنند. اروپایی ها می توانند در صورت لزوم پیش از رسمیت بخشیدن به گفت و گوی غیر رسمی (مسیر ۲) یا نیمه رسمی (مسیر ۱.۵) را بیمایند. چنین قالب هایی به ایجاد درک مشترک از چالش های امنیتی کمک می کند.

مشارکت‌کنندگان و مسائل آنها

همه کشورهای حاشیه خلیج فارس باید بخشی از گفت و گو باشند. مصر و ترکیه هم کشورهای تاثیرگذاری هستند که اگرچه لازم نیست به عضویت گروه هسته درآیند، اما بهتر است رایزنی‌هایی با آنها صورت بگیرد. آنها به منطقه خلیج فارس تعلق ندارند و گنجاندن آنها در گروه، مسائل مشکل ساز منطقه‌ای مانند جنگ‌های لیبی یا سوریه را نیز به مشکلات منطقه وارد می‌کند. به همین ترتیب، اسرائیل هم نباید بخشی از این گروه باشد چرا که درگیری همیشگی آن با ایران می‌تواند مانعی برای گفت و گوها شود.

چین و روسیه هم به عنوان اعضای دائمی شورای امنیت سازمان ملل متحد و امضاکنندگان برجام، مانند ای ۳ و اتحادیه اروپا باید در هر رویکرد چندجانبه‌ای مشارکت داشته باشند. ژاپن هم بهتر است در میان دعوت‌کنندگان اصلی به این رویکرد باشد. این کشور واردکننده عمده نفت خاورمیانه است و نزدیک به ۹۰ درصد از مصرف نفت خام خود را با واردات از منطقه تامین می‌کند. در عین حال، حضور فعالانه توکیو به این معناست که واشنگتن هم می‌تواند با سهولت بیشتری به چنین مذاکراتی بپیوندد چرا که از نظر فنی، چنین قالبی تکرار تنظیمات برجام است. به علاوه، رئیس جمهوری ایالات متحده پیشتر از جلسات دو جانبه نخست وزیر ژاپن و مقامات ایران برای مذاکرات تهران و واشنگتن حمایت کرده است. (انتظار می‌رود دولت جدید بایدن رویکرد بهتری به مسائل منطقه خلیج فارس داشته باشد.) کشورهایی مانند کره جنوبی و هند که مشتریان عمده نفت خلیج فارس هستند، نیز باید فعالانه در بخش‌های مربوط به چنین گفت و گوهایی شرکت کنند.

سازمان ملل متحد در حال حاضر یک چارچوب معتبر برای گفت و گوهای منطقه‌ای درباره مسائل امنیتی فراهم آورده است. علاوه بر قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل که تاییدیه برجام است، قطعنامه ۵۹۸ هم در سال ۱۹۸۸ برای پایان دادن به جنگ ایران و عراق تصویب شده. در این قطعنامه از دبیرکل سازمان ملل خواسته شده با ایران، عراق و دیگر کشورهای منطقه برای بررسی تدابیری در جهت افزایش امنیت و ثبات خلیج فارس مشورت کند. دبیرکل می‌تواند با استناد به این سند که هنوز معتبر است، نماینده ویژه‌ای را برای شروع فوری چنین گفت و گوهایی منصوب کند. ایران و روسیه قطعنامه ۵۹۸ را نقطه شروع اقدامات منطقه‌ای خود قرار داده‌اند.

امنیت دریایی در اساس می‌تواند با توجه آب‌های مشترک میان کشورهای حاشیه خلیج فارس و حوادث اخیر در این آب‌ها، یک نقطه شروع واضح و مهم برای مذاکرات باشد. با این حال، این یک موضوع بسیار سیاسی خواهد بود. ایالات متحده، بحرین، عربستان سعودی و امارات و همچنین بریتانیا برای ایجاد امنیت دریایی به شیوه خود، یک ماموریت نظامی برای دریانوردی آزادانه در خلیج فارس آغاز کرده‌اند. ایران در مجمع عمومی سال ۲۰۱۹ سازمان ملل متحد، تلاش صلح‌هرمز را مبتنی بر چهار ستون عدم تعدی، عدم مداخله، آزادی ناوبری و امنیت انرژی را پیشنهاد داده است. با وجود دو طرح ابتکاری رقابتی، فضای کمی برای سازش وجود دارد.

برای شروع با یک موضوع کمتر مناقشه آمیز، هشت کشور حاشیه خلیج فارس باید اتخاذ یک منشور بر اساس کنوانسیون ۱۹۸۲ سازمان ملل درباره قانون دریانوردی را هدف بگیرند. بحرین، عراق، کویت، عمان، قطر و عربستان سعودی طرف های این کنوانسیون هستند و ایران و امارات اگرچه آن را امضا کرده اند، اما هنوز کنوانسیون در این کشورها رسماً به تصویب نرسیده است. با توجه به توافق گسترده درباره مفاد کنوانسیون، توافق منطقه ای مبتنی بر آن امکان پذیر خواهد بود. استدلال های درباره اینکه ایالات متحده و اسرائیل یا سایرین این کنوانسیون را تصویب نکرده اند، نباید مانع پیشروی کشورهای حاشیه خلیج فارس شود.

امضای یک چنین توافق واضحی یک حرکت مهم نمادین به شمار می رود. به علاوه، ایجاد پروتکل هایی برای مقابله با حوادث در دریا یک اقدام مهم در اعتماد سازی است و می تواند به کاهش تنش در منطقه کمک کند.

پنج اقدام برای اعتمادسازی

در ادامه مسائل قبلی، اقدامات به ظاهر کوچک در جهت اعتماد سازی در مسائل امنیتی منطقه ای به کاهش تنش در خلیج فارس کمک می کند. پنج موضوع که اروپایی ها می توانند در تشویق منطقه همکاری داشته باشند، عبارتند از:

اول، اروپایی ها باید کشورهای حاشیه خلیج فارس را ترغیب کنند تا بر سر یک توافق منع آزمایش منطقه ای با الگوبرداری از پیمان منع آزمایشات هسته ای جامع که هنوز لازم الاجرا نیست، توافق کنند. هر هشت کشور امضاکننده ان.پی.تی هستند و سه کشور دارای برنامه هسته ای می گویند که صرفاً اهداف صلح آمیز را دنبال می کنند. توافق منع آزمایش منطقه ای می تواند این ادعا را اثبات کند.

دوم، با توجه به اینکه بیشتر کشورهای منطقه عضو کنوانسیون منع استفاده از سلاح های بیولوژیکی و سلاح های شیمیایی هستند، اروپایی ها باید از کشورهای حاشیه خلیج فارس بخواهند که توافق منطقه ای با پادمان های پیشرفته در رابطه با این دو دسته سلاح های کشتار جمعی را در نظر بگیرند.

سوم، با توجه به محدودیت اعلام شده برای موشک های بالستیک (برد ۲ هزار کیلومتر)، اروپایی ها باید کشورهای خلیج فارس را درباره ممنوعیت متقابل برای دیگر کشورهای منطقه در استفاده از موشک هایی با برد بیشتر تحت فشار قرار دهند.

چهارم، اروپایی ها در زمینه سلاح های متعارف باید از هشت کشور حاشیه خلیج فارس بخواهند که پیمان تجارت اسلحه ۲۰۱۴ سازمان ملل را امضا و تصویب کنند. این توافق مهم که تجارت بین المللی اسلحه های متعارف را تنظیم می کند، از پشتیبانی گسترده چند جانبه برخوردار است: بیش از ۱۳۰ کشور آن را امضا کرده و ۹۷ کشور آن را تصویب کرده اند. با این وجود، خلیج فارس یک نقطه خالی بر روی نقشه معاهده است چون فقط بحرین و امارات توافق را امضا، اما هنوز تصویب نکرده اند.

پنجم، اروپایی‌ها باید پس از اجرای منشور تجارت اسلحه کشورهای حاشیه خلیج فارس را به تبدیل به منشور به یک توافقنامه منطقه‌ای برای اطمینان از شفافیت یا حتی تعیین محدودیت درباره سلاح‌های متعارف، تشویق کنند. یک معاهده تسلیحات متعارف خلیج فارس طرفین را ملزم می‌کند که درباره سطح تجهیزات و رزمایش‌های نظامی به یکدیگر اطلاع دهند و بازرسی‌های کوتاه مدت را بپذیرند. این امر تا حد زیادی می‌تواند از تنش‌ها در خلیج فارس جلوگیری کند.

اولین گام‌های معقول و منطقی سوق دادن منطقه خلیج فارس به سمت یک منطقه عاری از سلاح هسته‌ای است. این ایده که در ابتدا در سال ۲۰۰۵ توسط کشورهای شورای همکاری خلیج فارس یعنی بحرین، کویت، عمان، قطر، عربستان سعودی و امارات متحده عربی مطرح شد، همچنان موضوعیت دارد. منطقه فاقد یک دستورکار مشترک امنیتی است و ایران و همسایگان عرب آن درک متفاوتی از تهدیدها دارند. برخی از ناظران از جمله پیر گلدشمیت از کارنگی اینطور استدلال می‌کنند که این مفهوم «نه تنها غیر واقعی» بوده، که «تأثیرات مخرب» داشته است.

با این حال، هر گونه توافقی در این زمینه می‌تواند به کاهش درک تهدید در میان کشورهای همسایه بینجامد و رقابت تسلیحاتی منطقه‌ای چه بر سر سلاح‌های متعارف و چه موشک‌های بالستیک را کمتر ضروری می‌کند. چنین توافق با توجه به شرکت کشورهای عربی و ایران در کنفرانس سازمان ملل متحد درباره منطقه گسترده تر عاری از سلاح هسته‌ای و سایر سلاح‌های کشتار جمعی در خاورمیانه در نوامبر ۲۰۱۹، چندان دور از ذهن نیست.

جدای از مسائل سیاسی، یک منطقه عاری از سلاح‌های کشتار جمعی جدای از کشورهای منطقه، به قدرت‌های خارجی و تضمین‌های امنیتی به اصطلاح منفی آنها نیز مربوط می‌شود. از تعهدات قانونی الزام آور پنج کشور سلاح هسته‌ای این است که به وضعیت مناطق عاری از سلاح‌های هسته‌ای احترام بگذارند و در حمایت از کشورهای طرف معاهده یا در تهدید آنها از سلاح هسته‌ای استفاده نکنند. این مساله مانع از استقرار سلاح هسته‌ای در منطقه توسط کشورهای ثالث یا عبور کشتی‌های مسلح به سلاح هسته‌ای از خلیج فارس می‌شود.

بسته به جزئیات معاهده مذاکره شده، این می‌تواند به معنای پایان حضور ناوهای هواپیمابر آمریکایی در خلیج فارس باشد. این نتیجه برای ایران بسیار جذاب خواهد بود، اما بی‌شک ایالات متحده در برابر آن مقاومت خواهد کرد. اینکه کشورهای عربی خلیج فارس با ایجاد چنین منطقه‌ای موافقت کنند یا خیر، به میزان اعتماد آنها به حمایت ارتش ایالات متحده بستگی دارد. در عین حال، کاهش تنش‌ها در منطقه از طریق اعتماد سازی و ایجاد امنیت می‌تواند به آمریکا در برنامه عقب نشینی از منطقه کمک کند.

اتحادیه اروپا به استقلال عملی خود بیانید

جوزپ بورل، مسئول سیاست خارجی اتحادیه اروپا، در دیدار با وزیر خارجه ایران پس از تشدید تنش‌ها در ژانویه ۲۰۲۰، از لزوم یافتن یک «راه حل سیاسی منطقه‌ای» صحبت کرد. اگر این راه حل رویکرد وسیع‌تری را از نظر کشورهای شرکت‌کننده، موضوعات و تمایل اتحادیه اروپا برای ارائه مشوق‌ها در بر بگیرد، به این معناست که اتحادیه در مسیر درست قرار دارد.

رویکرد اتحادیه اروپا در فاصله گرفتن از سیاست اعمال فشار حداکثری ایالات متحده هم در اساس و هم در جایگاه یک میانجی بالقوه در منطقه درست بود. همه‌گیری کرونا نشان داد که سیاست‌گذاری و به ویژه سیاست خارجی نباید تحت تاثیر ایدئولوژی کورکورانه قرار بگیرد. دولت ایالات متحده در ایجاد یک فاجعه انسانی برای اهداف کوتاه مدت و اجرای یک سیاست شکست خورده مقصر است.

گسترده‌گی و شدت تحریم‌های ایالات متحده از جمله علیه متحدانش سبب شد اتحادیه اروپا تنها چند گزینه قابل قبول در سیاست‌گذاری داشته باشد. اینستکس چندان موفق نبود و با توجه به لزوم تجارت اقلام بشردوستانه، اروپایی‌ها باید این پلت فرم را گسترش دهند. این مساله تنها برای دفاع از برجام نیست بلکه برای منافع اروپایی‌هاست و در طولانی مدت، امکان عملکرد مستقل آنها از تحریم‌های ثانویه ایالات متحده را فراهم می‌آورد.

اکنون، اروپایی‌ها باید جنبه‌های منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای برجام را به تازه واردان هسته‌ای در طرف عربی خلیج فارس تعمیم دهند. به علاوه، اروپایی‌ها مجبورند درگیر مسائل سخت امنیتی شوند. همه کشورهای منطقه تحت تاثیر تحولات داخلی سایر کشورها از اعتراضات در عراق و ایران گرفته تا درگیری‌های سلطنتی در عربستان سعودی هستند. بی‌ثباتی در یک کشور به راحتی می‌تواند به خاک همسایه سرازیر شود. پیشنهاد اروپا درباره گفت و گوی قدرت‌های منطقه در صورت حضور آن در صحنه معتبرتر خواهد بود. اتحادیه اروپا همچنین به تهیه برنامه‌ای برای تعامل با کشورهای حاشیه خلیج فارس نیاز دارد و باید فهرستی از اقدامات تهیه و در صورت عدم همکاری کشورها، از اهرم فشار خود استفاده کند. اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن با هماهنگی با بریتانیا باید برای تشدید تنش در منطقه، چه توسط ایران و چه توسط سایر کشورها، پاسخی داشته باشند. اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن می‌توانند از تحریم‌ها برای تحقق این امر استفاده کنند.

گفت و گوی منطقه‌ای تنها نقطه شروع یک روند طولانی است و نه حرکتی که یک نتیجه از پیش تعیین شده داشته باشد و به یک طرف برتری بیشتری نسبت به طرف دیگر بدهد. با این حال، دقیقاً به این دلیل که هدف یک سیستم امنیت جمعی کامل برای خلیج فارس غیرقابل دستیابی به نظر می‌رسد، طراحی روندی که در نهایت به آن منجر شود حیاتی است. هدف چنین روندی در ابتدا کاهش تنش‌ها فقط در خلیج فارس خواهد بود و چالش‌ها در دیگر صحنه‌ها از سوریه گرفته تا یمن تا مواضع گسترده تر اسرائیل و ایران، حل نشده باقی می‌مانند. با این حال، آغاز گفت و گوی منطقه‌ای می‌تواند به تغییر پویایی کنونی کمک کند.

اروپا می‌تواند در این راستا ایران را تشویق کند تا جزئیات بیشتری درباره طرح پیشنهادی صلح هرمز ارائه دهد و باید همسایگان عرب ایران را متقاعد کند تا با مذاکره خواسته‌های واقعی خود را به ایران اعلام کنند. در نهایت، همه این پیشنهادات به این مساله بستگی دارد که اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن بدانند که چه می‌خواهند. اگر تماس‌های مکرر مانند تمایل رئیس‌جمهوری فرانسه به «حاکمیت اروپا» و آرزوی فون در لاین برای «یک کمیسیون ژئوپلیتیک [اروپایی]» حقیقی و در میان دیگر مقامات منطقه مشترک باشد، سیاست اتحادیه اروپا در قبال ایران و خلیج فارس نقطه خوبی برای شروع خواهد بود.