



# ایران و اروپا؛ الزامات و راهبردها

یاسر نورعلی‌وند\*

## اشاره:

کمیته روابط خارجی پارلمان اتحادیه اروپا پیش‌نویس سند راهبرد این اتحادیه در قبال جمهوری اسلامی ایران پس از توافق هسته‌ای را بعد از تصویب برای رأی‌گیری به صحن پارلمان ارائه کرده است. این سند، اصول کلی، نقشه راه، حوزه‌های همکاری و سازوکارهای پیشنهادی جهت پیشبرد روابط را پیش روی مقام‌های اروپایی قرار داده است. اما در این سوی میدان، با وجود جایگاه مهم اتحادیه اروپا در سیاست خارجی دولت یازدهم و رشد قابل توجه مناسبات در ماه‌های اخیر، ایران همچون ادوار گذشته فاقد راهبردی مشخص برای توسعه روابط با اروپاست. نوشتار پیش رو ضمن اشاره به الزامات نگاه راهبردی به اتحادیه اروپا در دوره پسابرجام، با نگاهی اجمالی به وضعیت فعلی اتحادیه اروپا در عرصه داخلی و بین‌المللی، به چگونگی راهبرد ایران در قبال این اتحادیه پرداخته است.

## مقدمه

برجام نقشه راه و راهبرد اجرایی اتحادیه اروپا در تدوین و اجرای مناسبات جدید این اتحادیه و اعضای آن برای تنظیم روابط و همکاری با جمهوری اسلامی ایران است. به دنبال توافق هسته‌ای، اتحادیه اروپا و دولت‌های عضو آن، از دیدگاه جدیدی در تنظیم روابط با جمهوری اسلامی ایران برخوردار شده‌اند که می‌تواند روابط فی‌مابین را به میزان زیادی در آینده متحول سازد. در واقع، توافق هسته‌ای از دیدگاه اتحادیه اروپا نقطه عطفی در مناسبات آن با ایران است و می‌تواند به منزله نقشه راه آینده مناسبات طرفین، نقش آفرینی نماید. در همین رابطه، کمیته روابط خارجی پارلمان اتحادیه اروپا، پیش‌نویس سند راهبرد همکاری اتحادیه اروپا و ایران که از آن به عنوان «نقشه راه، عادی‌سازی روابط اتحادیه اروپا با ایران در دوران پس از برجام» نیز نام برده است را با ۳۷ رأی موافق و ۱۵ رأی

مخالف به تصویب رسانده است که به زودی در صحن پارلمان اروپا به رأی گذاشته خواهد شد. پیش‌نویس این سند راهبردی که توسط «ریچارد هوییت» از اعضای شاخه قانونگذاری اتحادیه اروپا از حزب کارگر انگلیس تهیه شده، از سه بخش کلیدی «گفتگوهای سیاسی»، «همکاری در حوزه‌های اقتصادی، تجاری، انرژی و زیست‌محیطی» و «همکاری‌های منطقه‌ای» تشکیل شده است.

در بخش گفت‌وگوهای سیاسی این سند، با اشاره به قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل در مورد برنامه هسته‌ای ایران و نیز مذاکرات و توافقات صورت گرفته میان تهران و بروکسل در این خصوص، عنوان شده است: «ما بر این باور هستیم که برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) که از آن به عنوان توافق هسته‌ای ایران یاد می‌شود، یک دستاورد برجسته برای دیپلماسی اروپا به شمار می‌رود و اتحادیه اروپا در حال حاضر این مسئولیت را دارد که با توجه به روح مذاکرات و در راستای منافع مردم ایران و این اتحادیه، بر اجرای کامل آن پای فشارد». این سند همچنین در همین رابطه می‌افزاید: «ما بر این باور هستیم که گسترش روابط اتحادیه اروپا و ایران بایستی از طریق گفت‌وگوهای چندلایه شامل مذاکرات سیاسی، فنی، ارتباطات مستقیم مردم با مردم و بر مبنای منافع دو طرف و بر اساس یک ارزیابی واقع‌بینانه از منافع مشترک و تفاوت‌ها، گام به گام صورت پذیرد». در این سند راهبردی همچنین ضمن تأکید بر



مصرف آب، مقابله با بلایای طبیعی همچون زلزله، آلودگی هوا و مدیریت بازیافت زباله‌ها از جمله حوزه‌های مورد اشاره همکاری در این بخش هستند.

در نهایت، بخش سوم و پایانی این سند راهبردی به نقش ایران در منطقه خاورمیانه و همکاری‌های منطقه‌ای میان ایران و اتحادیه اروپا اختصاص یافته است. این سند راهبردی، ایران را بازیگری مهم در حوزه خلیج فارس و خاورمیانه به شمار آورده است. در این سند راهبردی، تصریح شده است: «ما بر این باور هستیم که توافق هسته‌ای ایران راه را برای همکاری‌ها به منظور حل بحران‌های امنیتی در منطقه خاورمیانه باز کرده است». و در ادامه تأکید می‌کند: «ایران قادر است در ایجاد ثبات در منطقه خاورمیانه نقش مهمی را بازی کند و در همین حال به نفع تمامی منطقه است که به عادی‌سازی روابط با تهران اقدام کنند». همچنین در ادامه آورده است: «باور داریم در گفت‌وگوهای سیاسی بروکسل و تهران، از ایران بایستی خواسته شود که نقش سازنده‌ای را در حل بحران‌های سیاسی در عراق، یمن، سوریه، لبنان، افغانستان در چارچوب احترام به حقوق بین‌الملل و حق حاکمیت تمامی این کشورها، ایفا نماید». این سند می‌افزاید: «ما بر این باور هستیم که اختلافات در منطقه خاورمیانه، شمال آفریقا و خلیج فارس بدون حضور تمامی بازیگران در دور میز مذاکرات امکان‌پذیر نیست». در این سند از نقش مثبت ایران در پیشبرد مذاکرات صلح در سوریه و مشارکت آن در گروه بین‌المللی حمایت از سوریه و نیز حمایت از تلاش‌های جاری در ایجاد ثبات در عراق استقبال شده است. همچنین این سند از اتحادیه اروپا خواسته است که دیپلماسی فعال‌تری را در کاهش تنش‌ها میان تهران و ریاض و ایجاد اعتماد و عادی‌سازی روابط آنها در پیش بگیرد. اتحادیه اروپا بر پایه این سند، راهبرد روشنی را پیش روی مقام‌های سیاسی و اقتصادی خود در مذاکرات دوجانبه با ایران قرار داده است. اما در این سوی معادله، اگرچه اتحادیه اروپا در سیاست

اهمیت نقش گفت‌وگوهای سیاسی در عادی‌سازی کامل روابط، ضمن احترام متقابل و عدم مداخله در امور یکدیگر، بر ضرورت گسترش روابط پارلمانی اتحادیه اروپا و ایران در پیشبرد منافع دو طرف، اشاره شده و عنوان شده است که گفت‌وگوی دو طرف می‌تواند در برگیرنده مسائل مختلفی از جمله مبارزه با تروریسم و حقوق بشر باشد. در این سند همچنین با اشاره به تفاوت دیدگاه‌های میان ایران و اتحادیه اروپا در مورد مجازات اعدام، عنوان شده است: «که حذف مجازات اعدام در ارتباط با جرائم مرتبط با مواد مخدر می‌تواند شمار موارد اعدام در ایران را تا ۰۸ درصد کاهش دهد». در همین زمینه بیان شده است که گسترش همکاری‌های اتحادیه اروپا با ایران برای مبارزه با مواد مخدر، می‌تواند یکی از راه‌های پرداختن به این مسئله باشد. در ادامه این سند، از سرویس اقدام خارجی اروپایی خواسته شده است که امکان ایجاد یک چارچوب نهادی برای همکاری با ایران همانند یک «توافقنامه شراکت و همکاری» یا یک چارچوب همکاری برای پیشبرد گفت‌وگوهای سیاسی میان دو طرف را بررسی نماید.

در بخش دوم این سند بر گسترش مناسبات و روابط اقتصادی، تجاری و انرژی و همچنین حوزه‌های عمومی تری همچون محیط زیست تأکید شده است. در خصوص تعاملات تجاری و اقتصادی بروکسل و تهران عنوان شده است که دولت ایران یک رشد سالانه ۸ درصدی را هدف گذاری کرده است و «ما بر این باور هستیم که سرمایه‌گذاری اروپا در این کشور، می‌تواند یک عامل کلیدی در تحقق این هدف باشد». این سند در ادامه با اشاره به لغو تحریم‌های اتحادیه اروپا بعد از برجام می‌افزاید: «ما خواهان گسترش توسعه همکاری‌های اقتصادی اتحادیه اروپا با ایران که در حال حاضر بزرگترین قدرت اقتصادی دنیا در خارج از سازمان تجارت جهانی است، هستیم و لغو تحریم‌ها یک عنصر مهم در تحقق این مسئله به شمار می‌آید». همچنین در این سند تصریح شده است که همکاری اتحادیه اروپا با ایران در حوزه انرژی، نقش بسیار مهمی در متنوع‌سازی منابع انرژی و تأمین امنیت انرژی این اتحادیه ایفا می‌کند. در بخشی از این سند عنوان شده که ایران دارای امکانات بالقوه عظیمی در حوزه انرژی‌های تجدیدپذیر و پاک است و اتحادیه اروپا در این خصوص می‌تواند با تهران همکاری کند. در همین زمینه، با اشاره به اینکه ایران به طور میانگین در سال دارای ۰۰۳ روز آفتابی است، آمده است: «میزان تولید بالقوه برق از انرژی خورشیدی در ایران معادل ۳۱ برابر کل مصرف انرژی در این کشور است». این سند همچنین خواستار بررسی همکاری‌ها میان اتحادیه اروپا و ایران با توجه به برجام، در حوزه انرژی هسته‌ای غیرنظامی از سوی بروکسل شده است. در این سند راهبردی علاوه بر حوزه‌های تجاری و اقتصادی بر افزایش همکاری‌ها میان اتحادیه اروپا و ایران در حوزه مسائل زیست‌محیطی نیز تأکید شده است. مدیریت

است. در دوره‌های تنش‌زدایی سابق میان جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه همانند آنچه که امروز یکبار دیگر در جریان است، در کنار توسعه روابط اقتصادی و تجاری، گفت‌وگوها در سه حوزه موضوعات سیاسی - امنیتی (تروریسم، حقوق بشر و منع تکثیر سلاح‌های هسته‌ای)، موضوعات منطقه‌ای (عراق، خلیج فارس، آسیای مرکزی و فرآیند صلح خاورمیانه) و حوزه همکاری‌های عمومی (مواد مخدر، پناهندگان و محیط زیست) نیز دنبال شده است. با وجود این، اگرچه تعاملات سیاسی و اقتصادی و گفت‌وگوهای دوجانبه موجبات بهبود نسبی روابط دو طرف را فراهم می‌کرد، اما از آنجایی که راهبرد کلان تنش‌زدایی در سیاست خارجی کشور ممزوج با یک راهبرد مشخص و نهادمند در قبال اتحادیه اروپا و دولت‌های عضو آن نبوده است، با کوچکترین بحرانی در روابط دوجانبه، روابط به پایین‌ترین سطح خود بازگشته است.

### دوم، حفظ برجام و بهره‌برداری از فرصت‌های آن:

اتحادیه اروپا برجام را بزرگترین دستاورد دیپلماتیک بین‌المللی خود می‌داند و در تلاش است تا اولین و برترین بازیگر منتفع از فرصت‌های پس‌برجام نیز باشد. در همین رابطه، در پیش‌نویس قطعنامه کمیته روابط خارجی پارلمان اروپا آمده است: «ما بر این باور هستیم که برنامه جامع اقدام مشترک که از آن به عنوان توافق هسته‌ای ایران یاد می‌شود، یک دستاورد برجسته برای دیپلماسی اروپا به شمار می‌رود و اتحادیه اروپا در حال حاضر این مسئولیت را دارد که با توجه به روح مذاکرات و در راستای منافع مردم ایران و این اتحادیه، بر اجرای کامل آن پای فشارد». از این رو، در شرایطی که آمریکا به سبب عدم پایبندی به اجرای تعهدات برجام مورد انتقاد است، اتحادیه اروپا مهم‌ترین اهرم و ضامن فشار بر آمریکا برای اجرای کامل برجام به شمار می‌آید. در همین رابطه، موگرینی در دومین سفرش به ایران که با هدف ایجاد همکاری ساختارمند بین تهران و بروکسل صورت پذیرفت، موضعی را اعلام کرد که به دقت سیاست‌های آمریکا درباره برجام را نشانه رفته بود. وی در حالی که همکاری بخش‌های بانکی و اقتصادی ایران و اروپا را در راستای منافع دو طرف تلقی می‌کرد، با طرح هشدار که بیش از هر چیز دولتمردان آمریکا را مخاطب قرار می‌داد، گفت: «آنهايي که در پی شکست برجام هستند؛ بدانند که شکست برجام شکست همه است و همه کشورها از این رهگذر متضرر می‌شوند».

موگرینی همچنین در قبال موضع‌گیری‌های تبلیغاتی نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری آمریکا که بعضی چهره‌های تندروشان حتی از پاره کردن برجام سخن گفتند، موضع گرفت که «تعهدات برجام در سطح دولت‌ها از جمله دولت آمریکا انجام شده است و اشخاص نمی‌توانند آن را نفی کنند». این مواضع قاطع مسئول سیاست

خارجی دولت یازدهم از نقش و جایگاه مهمی برخوردار گشته است و جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه پس از توافق هسته‌ای با رفت و آمد هیئت‌های دیپلماتیک و اقتصادی متعدد عملاً وارد گفت‌وگوهای سازنده، جامع و فراگیر شده و سطح مناسبات اقتصادی و تجاری میان خود را در شش ماهه نخست سال ۲۰۱۶ از رشد قابل توجه ۴۳ درصدی برخوردار ساخته‌اند، اما به نظر می‌رسد که سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در قبال اتحادیه اروپا و دولت‌های بزرگ عضو آن همچنان از فقدان یک راهبرد مشخص و کارآمد رنج برده و صرفاً بر مدار یک دیپلماسی قراردادمحور تجاری دور می‌زند. مطابق با تجارب تاریخی روابط دوجانبه در دوران پس از انقلاب، ارتقاء روابط بدون داشتن نگاهی راهبردی و با هدف ایجاد سازوکارهایی نهادمند و پایا، در شرایط بحرانی، بسیار شکننده و آسیب‌پذیر بوده و دو طرف را مجدداً به نقطه نزدیک به صفر روابط باز خواهد گرداند. از این رو، به نظر می‌رسد با توجه به تجارب گذشته و الزامات امروز، داشتن یک نگاه راهبردی و هدفمند در قبال اتحادیه اروپا یک ضرورت به شمار می‌آید.

### الزامات نگاه راهبردی به روابط با اتحادیه اروپا

به نظر می‌رسد که پس از نزدیک به چهار دهه کش و قوس در روابط میان جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اروپا، زمان آن فرا رسیده است که جمهوری اسلامی ایران به اروپا نگاهی راهبردی داشته و جایگاه آن را در چشم‌انداز کلان سیاست خارجی خود تعریف و مناسبات خود با اروپا را بر مبنای آن تنظیم نماید. ضرورت و اهمیت این نگاه راهبردی را می‌توان در دلایل زیر جستجو نمود:

**نخست، راهبردمحور نبودن سیاست تنش‌زدایی:** جمهوری اسلامی ایران در دوره‌های مختلف برای پایین آوردن سطح تنش با اروپا رویکرد تنش‌زدایی را در پیش گرفته



خارجی اروپا حکایت از آن داشت که نه تنها ایران در برابر آمریکا در مسیر اجرای برجام تنها نیست که در سطحی بالاتر، این خود اروپا است که در منازعه رو در رو با آمریکا بر سر اجرای درست برجام ایستاده است. به هر حال، موضع صریح مسئول سیاست خارجی اتحادیه اروپا در حمایت از اجرای برجام و بر حذر داشتن آمریکایی‌ها از خلف وعده در اجرای تعهدات‌شان، تا حدودی تأثیراتش را در مواضع آمریکان نشان داد. موضع توضیح‌دهنده جان کری که تأکید داشت «سیاست دولت آمریکا، ایجاد مانع در استفاده دلاری بانک‌ها برای روابط با ایران نیست» و «بانک‌ها نباید از تنظیم قراردادها با ایران ترس داشته باشند»، تا دستورالعمل جدید وزارت خزانه‌داری این کشور مبنی بر آنکه برخی داد و ستدهای ممنوعه بر پایه دلار توسط مؤسسات بانکی برون مرزی، با ایران، تا زمانی که وارد نظام مالی آمریکا نشوند، آزاد هستند، نشان دهنده آن است که انتقاد جدی اروپا نسبت به مانع تراشی‌های آمریکا چندان بی تأثیر نبوده است.

واقعیت این است که جمهوری اسلامی ایران به این رویکرد حمایتی اتحادیه اروپا در قبال اجرایی شدن دقیق مفاد برجام نیاز دارد و نباید فراموش کرد که اتحادیه اروپا تنها زمانی حمایت‌های خود از اجرای برجام را تداوم و تشدید خواهد نمود که نسبت به روابط با ایران و منافع متقابل ناشی از آن در دوران پسابرجام چشم‌انداز روشنی داشته باشد. بنابراین، توسعه روابط با اتحادیه اروپا و نگاه داشتن آن در مدار خود برای حفظ برجام و منتفع شدن از دستاوردهای آن دست کم در ده سالگی که قرار است برجام راستی آزمایی و اجرا شود، نیازمند داشتن نگاهی راهبردی به روابط با آن است.

### سوم، توازن بخشی اروپا در سیاست خارجی پسابرجام:

اتحادیه اروپا با قابلیت اقتصادی بالا و توان دیپلماتیک تأثیرگذار به عنوان اهرمی قابل اعتنا در نظام بین‌الملل می‌تواند نقشی متوازن‌کننده در سیاست خارجی ایران در قبال ایالات متحده آمریکا، روسیه، چین و رقبای منطقه‌ای ایفا نماید. درک این اهرم متوازن‌کننده و بهره‌برداری مناسب از آن به خوبی می‌تواند تأمین‌کننده منافع و امنیت ملی کشور باشد. بهره‌گیری از نفوذ اقتصادی اتحادیه اروپا در اقتصاد و تجارت بین‌الملل، استفاده از قدرت سیاسی و بین‌المللی آن در حل و فصل بحران‌های بین‌المللی، جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی اروپا با توجه به نیازهای کشور، استفاده از تکنولوژی‌های جدید و دانش نوین اعضای اتحادیه اروپا در حوزه‌های گوناگون از جمله پتانسیل‌های توازن‌بخش اتحادیه اروپا برای سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در برابر سایر بازیگران و رقبای بین‌المللی است.

**چهارم، ارائه راهبردی مشخص در قبال راهبرد طرف مقابل:** در شرایطی که اتحادیه اروپا به عنوان یک مجموعه با ۲۸ دولت

عضو که غالباً نیز از منافع و اولویت‌های متفاوتی برخوردار هستند، دست به تدوین راهبردی واحد و تنظیم سند راهبردی در روابط خود با ایران می‌زند، متقابلاً این ضرورت احساس می‌شود که جمهوری اسلامی ایران نیز برای مجموعه‌ای که ۲۸ کشور را در خود گنجانده است، از راهبردی با دیدگاه‌ها، ارزش‌ها و هدفگذاری‌های مشخص برخوردار باشد. این از اصول بدیهی فنون دیپلماسی است که زمانی که طرف مقابل با راهبرد و چشم‌اندازی مشخص پشت میز مذاکره می‌نشیند، اگر شما نیز از یک راهبرد اعلامی مشخص با چشم‌اندازی روشن برخوردار نباشید، نخواهید توانست به خوبی دیدگاه‌های خود را به طرف مقابل تفهیم کرده و امتیازات لازم را برداشت نمایید.

### راهبرد ایران در قبال اتحادیه اروپا

تدوین راهبرد در قبال کشورها و بازیگران نظام بین‌الملل نیازمند درک صحیح و دقیقی از میزان محذورات و مقدورات خودی و طرف مقابل است. اتحادیه اروپا در ادوار گذشته با توجه به موفقیت روزافزون پروژه همگرایی و رشد قابل توجه اقتصادی از چنان قدرتی در سطح نظام بین‌الملل برخوردار شده بود که از آن برای اعمال هنجارها و ارزش‌های بنیادین اتحادیه اروپا در سطوح اقتصادی (تحریم‌ها و مشوق‌های اقتصادی، استانداردهای تجاری اروپایی و ...) و سیاسی (مسائل حقوق بشری و تروریسم) با طرف‌های مقابل بهره می‌برد. اما امروزه برآورد راهبردی اتحادیه اروپا در نظام بین‌الملل نشان می‌دهد که این اتحادیه به واسطه چالش‌های متعددی که پیش روی آن قرار گرفته و ضعف نسبی که به واسطه این چالش‌ها بر آن عارض گشته، تا حدود زیادی از قدرت تعیین‌کنندگی یک طرفه سابق در روابط خود با سایر بازیگران دور شده و به همان میزان پافشاری بر هنجارها و ارزش‌های بنیادین خود را به سود منافع عینی به کناری نهاده است.

در اختلاف نظرهای جدی درباره نوع رویارویی با بحران یورو و مسئله مهاجران دارد. این خروج به شدت بر جایگاه بین‌المللی اتحادیه اروپا و توان راهبردی آن تاثیر گذاشته و خواهد گذاشت. همچنین، انفجارهای تروریستی پاریس، بروکسل و نیس نشان داد که اروپا، علاوه بر پیامدهای اجتماعی (بحران پناهجویان) بحران در خاورمیانه و شمال آفریقا، باید با پیامدهای امنیتی آن نظیر تروریسم نیز دست و پنجه نرم نماید. بحران اوکراین، چالش پناهجویان، تروریسم و خروج انگلستان از اتحادیه، تنها مشکلات جدی فراروی اتحادیه اروپا نیست و این اتحادیه از ناحیه کشورها و مسائل دیگر هم دچار مشکلاتی اساسی است. از یک سو، بحران‌های مالی در یونان همچنان این اتحادیه را آزار می‌دهد؛ و از سوی دیگر، پیروزی احزاب راست‌گرای افراطی در انتخابات مختلف اروپایی سرمنشأ مشکلاتی جدی برای همگرایی اتحادیه اروپا در سال‌های پیش‌رو خواهد بود.

به نظر می‌رسد اروپا در کنار همه مشکلات پیش‌گفته، از دوران طلایی روابط فرآتلانتیک که همواره قدرت مضاعفی به آن در روابط بین‌المللی می‌داد نیز فاصله گرفته است. تحلیل‌گران و ناظران بین‌المللی معتقدند اتحاد فرآتلانتیک، در شرایط فعلی، ضعیف‌تر و بی‌رمق‌تر از همیشه است؛ چرا که ایالات متحده دیگر نقش مهم و تعیین‌کننده‌ای در هیچ یک از اولویت‌ها و مشکلات اصلی اروپا ندارد و چالش‌های اروپا نیز در هیچ یک از اولویت‌های راهبردی آمریکا نمی‌گنجد. به تعبیری، ایالات متحده، اروپا را در میانه بحران‌ها و چالش‌های اساسی رها کرده است. مجموعه این چالش‌ها، اروپایی به مراتب ضعیف‌تر از اروپای مقتدر دهه‌های گذشته پیش‌روی سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران قرار داده است. چالش‌های فوق‌الذکر اروپای امروز را به شدت از دو ناحیه اقتصاد و امنیت آسیب‌پذیر ساخته و این اتحادیه را به سمت همکاری‌های بین‌المللی برای جبران ضعف‌ها و آسیب‌پذیری‌های خود سوق داده است. شاید به جرأت بتوان گفت که اروپا در هیچ‌یک از دوره‌های گذشته روابط خود با جمهوری اسلامی ایران، این چنین در موضع ضعف و نیازمندی‌های متقابل اقتصادی و امنیتی نبوده است. از یک سو، نیاز مبرم اتحادیه اروپا و اعضای آن به رشد اقتصادی و خروج قطعی از رکود و از سوی دیگر، بحران پناهجویان و تروریسم که ریشه آن در بحران‌های امنیتی محیط پیرامونی به ویژه مسائل منطقه خاورمیانه است، اتحادیه اروپا را به سمت راه‌حل‌ها و سازوکارهای منطقه‌ای و بین‌المللی از طریق همکاری با بازیگران کلیدی این منطقه کشانده است.

در نقطه مقابل، جمهوری اسلامی ایران با توافق هسته‌ای نه تنها بر وجهه و اعتبار بین‌المللی خود افزود، بلکه با امنیتی‌زدایی و ایران‌هراسی‌زدایی و از پیش‌رو برداشتن موانع گسترش روابط با جهان خارج توانسته است پویایی خاص و کم‌نظیری به روابط خارجی خود

با نگاهی اجمالی به چالش‌های پیش‌روی اتحادیه اروپا مشاهده می‌کنیم که از یک سو، مناسبات و ارتباطات میان روسیه و اروپا همچنان بغرنج و پیچیده است و چشم‌انداز مثبتی نه تنها برای پایان تنش‌های اتحادیه اروپا و روسیه بر سر بحران اوکراین و بحران سوریه دیده نمی‌شود، بلکه میان کشورهای اروپایی در مورد تحریم روسیه نیز اختلاف‌ها عیان‌تر از پیش می‌شود به طوری که فرانسه و کشورهای جنوب اروپا از مخالفان تشدید تحریم‌ها علیه روسیه هستند ولی در مقابل کشورهایمانند لهستان، آلمان و انگلیس از تمديد و تشدید تحریم‌ها حمایت می‌کنند. از سوی دیگر، بحران اقتصادی اخیر و بحران پناهجویان به شدت کارآمدی اتحادیه اروپا را زیر سوال برده است. در همین خصوص، مشکلات اقتصادی و سیاسی عمیق در اروپا و همچنین اختلاف‌نظرهای بنیادین کشورهای اروپایی در قبال مسأله پذیرش یا عدم پذیرش مهاجران، به عمیق‌ترین چالش‌های ممکن میان این کشورها و حتی شهروندان آن‌ها انجامیده است. با پذیرش احتمال بسیار بالای ادامه روند مهاجرت‌های پناهجویان به اروپا، قابل پیش‌بینی است که اختلاف‌های کنونی میان کشورهای آماده پذیرش پناهندگان (از جمله آلمان) و کشورهای مخالف پذیرش آن‌ها (از جمله مجارستان) تشدید شود. هم‌چنین تلاش برخی کشورهای اروپایی برای ایجاد تغییر در قوانین مهاجرت و قوانین حفاظت از مرزها و سواحل اروپایی، نه تنها سازوکارهای نمادین همگرایی اتحادیه همچون پیمان شنگن را نشانه رفته است، بلکه این تلاش‌ها به اقدام‌هایی برخلاف خواست و منافع دیگر کشورها تعبیر و حتی به مثابه دخالت در حاکمیت و استقلال کشورهای عضو این اتحادیه تفسیر شده و به واگرایی بیشتر دامن زده است.

علاوه بر این، بحران اقتصادی و بحران پناهجویان، تلفات جدی دیگری را هم برای اروپای آسیب‌خورده در پی داشته است. رأی به خروج انگلستان از اتحادیه اروپا در همه‌پرسی ۲۳ ژوئن به صورتی مشخص، ریشه



بدهد. داشتن بازاری بکر برای سرمایه‌گذاری پس از حدود یک دهه تنش و تحریم، بازگشت پر قدرت به بازار انرژی جهانی و داشتن نفوذ و نقش تأثیرگذار در بحران‌های منطقه‌ای، نقش غیر قابل انکاری به ایران در پاسخگویی به نیازمندی‌های اقتصادی و امنیتی اتحادیه اروپا داده است. در چنین فضایی است که برجام در راهبرد پارلمان اروپا در قبال ایران به عنوان یک فرصت و نقشه راه نگریسته می‌شود.

وضعیت درونی اتحادیه اروپا در کنار تغییر موقعیت بین‌المللی ایران پس از توافق هسته‌ای، در نحوه نگرش و مواجهه این اتحادیه با ایران تأثیر گذارنده است و موجب تغییر محسوس مواضع آن نسبت به ایران شده است. تغییر مواضع اتحادیه اروپا در قبال جمهوری اسلامی ایران را می‌توان از مقایسه قطعنامه فعلی با قطعنامه‌های پیشین پارلمان اروپایی مشاهده نمود. پارلمان اروپا در سال ۲۰۰۱ یعنی زمان اوج روابط اروپا با ایران در دوره اصلاحات، پیشرفت در گفتگوهای سیاسی را پیش شرط پیشرفت در مذاکرات اقتصادی می‌داند و عنوان می‌کند: «هرگونه پیشرفت در گفتگوهای اقتصادی می‌باید متناسب با پیشرفت در گفتگوهای سیاسی باشد و برای حصول اطمینان از این امر می‌باید اصول دموکراتیک و حاکمیت قانون مورد تأیید ایران قرار گیرد». همچنین، پارلمان اروپا در قطعنامه فروردین ۹۳ یعنی ماه‌های نخست روی کار آمدن دولت یازدهم، در یک رویکرد از بالا به پایین و از موضعی برتری‌جویانه ضمن اشاره به وضعیت زندانیان سیاسی و دیدار مقام‌های اروپایی با این زندانیان به عنوان پیش شرط سفر آنان به ایران، بخش مفصلی را به مسئله حقوق بشر در ایران اختصاص داده و هرگونه پیشرفت در روابط دوجانبه را منوط به بهبود وضعیت حقوق بشر در ایران قرار داده بود.

این در حالی است که قطعنامه فعلی، تنها به مجازات اعدام در ایران و آن هم اعدام‌های مربوط به مواد مخدر اشاره کرده است و بدون منوط کردن پیشرفت مناسبات اقتصادی به پیشرفت در گفتگوهای سیاسی، بخش عمده‌ای از متن قطعنامه را به راه‌های گسترش همکاری و روابط با ایران در حوزه مسائل مربوط به مبارزه با مواد مخدر، حوزه انرژی فسیلی و انرژی هسته‌ای غیر نظامی، تعاملات تجاری و اقتصادی بروکسل و تهران، همکاری‌ها میان اتحادیه اروپا و ایران در زمینه مدیریت مصرف آب، مقابله با بلایای طبیعی همچون زلزله، آلودگی هوا و مدیریت بازیافت زباله‌ها و همکاری‌ها به منظور حل بحران‌های امنیتی در منطقه خاورمیانه اختصاص داده است. به عنوان نمونه، در خصوص حل بحران‌های امنیتی در خاورمیانه و نقش ایران در این سند آمده است: «ما بر این باور هستیم که ایران قادر است در ایجاد ثبات در منطقه خاورمیانه نقش مهمی را بازی کند و در همین حال به نفع تمامی منطقه است که اقدام به عادی‌سازی روابط با تهران کنند».

واقعیت این است که تحولات امروز عرصه بین‌الملل، اختلافات

سنجی اروپا و ایران را یا تغییر داده و یا شانس بهتری را برای تفاهم بر سر آنها به وجود آورده است. امروز تهدید اول برای اروپا دیگر نه ایران انقلابی یا هسته‌ای، بلکه تروریسم، بحران‌های امنیتی و بی‌ثباتی فزاینده در مرزهای جنوبی و شرقی آن است. اختلاف اروپا و ایران در موضوع هسته‌ای حل شده و برجام می‌تواند مدلی برای همکاری طرفین در سایر چالش‌های فی‌مابین باشد. زمینه‌های گفتگوی مؤثر در مورد مسئله حقوق بشر فراهم شده و ضمن اینکه اروپا درک کرده است که دست کم در حال حاضر پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و امنیتی بحران‌های امنیتی و بی‌ثباتی فزاینده در محیط پیرامونی‌اش بسیار مهم‌تر از چالش حقوق بشر با ایران است، به این نتیجه نیز رسیده است که حقوق بشر در ایران قابل مقایسه با کشورهای عربی همچون عربستان نیست.

نتیجه‌ای که از بحث فوق حاصل می‌شود این است که دستگاه دیپلماسی سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران می‌باید فرصت فعلی پیش آمده در روابط خود و اروپا را مغتنم شمرده و به تدوین یک راهبرد مشخص در قبال اتحادیه اروپا بپردازد. تجارب پیشین و مطالعات صورت گرفته نشان می‌دهد که هر راهبردی از سوی ایران می‌باید ویژگی‌ها و شاخص‌های ذیل را در خود ببیند:

### ۱. غیر امنیتی کردن روابط دوجانبه: یکی

از چالش‌های موجود در روابط ایران و اروپا، اولویت نگاه امنیتی اروپا به ایران است. این نگاه اروپاییان بیش از آنکه ناشی از هراس از ایران هسته‌ای و یا توانمندی‌های نظامی و موشکی آن باشد، ریشه در انقلاب اسلامی و منتج از ماهیت ایدئولوژیک نظام جمهوری اسلامی ایران است. از این رو، راهبرد ایران در قبال اتحادیه اروپا می‌باید بر این امر استوار باشد که نظام جمهوری اسلامی ایران با وجود برخورداری از یک ایدئولوژی اسلامی و انتقاد به وضع موجود نظام بین‌الملل، هرگز یک تهدید امنیتی برای موجودیت دولت‌های اروپایی نبوده و نخواهد بود و اروپاییان می‌باید نگاه امنیتی خود به ایران را اصلاح نموده و نگاه سیاسی-امنیتی خود را با نگاهی فنی-اقتصادی جایگزین نمایند.



نماید. از این رو، در راهبرد جمهوری اسلامی ایران در قبال اتحادیه اروپا، حجم مناسبات اقتصادی می‌باید به حدی برسد که از سوی طرف اروپایی قابل چشم‌پوشی نبوده و نتواند به راحتی عوامل سیاسی را در آن مداخله دهد. همچنین، در کنار اولویت‌دادن به مناسبات اقتصادی می‌توان از گفتگوهای سطح بالای سیاسی به عنوان ابزاری برای درک هر چه بهتر یکدیگر و نزدیک‌ساختن دیدگاه‌ها و مشوقی برای مناسبات رو به پیشرفت اقتصادی بهره گرفت.

**۴. نهادسازی و ساختارمند کردن روابط دوجانبه:** یکی از ضعف‌های اساسی روابط ایران و اتحادیه اروپا، فقدان چارچوب‌های ساختاری و نهادی در تنظیم روابط است. در واقع، روابط میان ایران و اتحادیه در گذشته صرفاً بر اساس یک سری تفاهم‌نامه‌ها و قراردادهای فی‌مابین بوده و از سازوکاری نهادی پیروی نکرده است. این در حالی است که روابط خارجی اتحادیه اروپا به جهان خارج بر اساس سازوکارهای تعریف شده و خاصی تنظیم می‌شود. اتحادیه اروپا در روابط تجاری و اقتصادی خود با کشورهای ثالثی که عضو سازمان جهانی تجارت نیستند از موافقت‌نامه‌های تجاری غیرترجیحی همچون موافقتنامه تجارت و همکاری<sup>۳</sup> و موافقتنامه شراکت و همکاری<sup>۴</sup> بهره می‌گیرد. چارچوب کلی این موافقت‌نامه‌ها شامل اصول کلی، گفت‌وگوی سیاسی، تجارت کالا، حمایت از حقوق مالکیت فکری، صنعتی و بازرگانی، همکاری‌های قانون‌گذاری، اقتصادی و همکاری‌های مالی در زمینه کمک‌های فنی است. از این رو، جمهوری اسلامی ایران برای نهادمندسازی روابط با اروپا و ثبات‌بخشیدن به آن می‌باید به سمت انعقاد چنین موافقت‌نامه‌هایی حرکت نماید، مسئله‌ای که در سند راهبردی پارلمان اروپا نیز تصریح شده است. علاوه بر این، موافقت با تأسیس دفتر نمایندگی اتحادیه اروپا در تهران نیز به فهم مشترک و تسهیل هر چه بهتر ارتباطات دوجانبه کمک خواهد نمود.

**۵. توجه به نقش کلیدی سه قدرت بزرگ اروپایی در ساختار تصمیم‌گیری اتحادیه اروپا:** با وجود این که اتحادیه اروپا یک بلوک ۲۸ کشوری است و عمده تصمیم‌ها نیز بر مبنای آراء اکثریت اعضا اتخاذ می‌شود، اما برآوردهای راهبردی و تجارب موجود نشان می‌دهد که سه قدرت بزرگ اروپایی یعنی آلمان، فرانسه و انگلستان هستند که مسئول اصلی تدوین و تنظیم روابط خارجی اتحادیه اروپا (همانند روابط اقتصادی با کشورهای ثالث) بوده و تربیت کادر اجرایی سرویس اقدام خارجی اروپایی<sup>۵</sup> - که در حال حاضر، خانم فدریکا موگرینی مسئول آن است - را بر عهده دارند. این سه قدرت اروپایی از اتحادیه اروپا به عنوان ابزار گسترش‌دهنده قدرت ملی خود سود می‌جویند و سمت و سوی کلی سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا را در راستای حداکثرسازی منافع ملی خود تنظیم می‌نمایند. در واقع، این سه کشور به طور دائم بر

## ۲. تفکیک مسائل سیاسی - امنیتی از

**مسائل اقتصادی - تجاری:** نهاد اتحادیه اروپا در چارچوب منطق کارکردگرایی خود محصول تفکیک هوشمندانه مسائل فنی از مسائل سیاسی - امنیتی و شروع فرایند همکاری در حوزه‌های فنی است؛ به گونه‌ای که در چارچوب این منطق، با شروع همکاری در حوزه سیاست پایین<sup>۱</sup> (مسائل اقتصادی و فنی) و چشیدن سود حاصل از منافع متقابل همکاری در این حوزه‌ها، این همکاری را می‌توان به تدریج به حوزه سیاست بالا<sup>۲</sup> (مسائل سیاسی - امنیتی) نیز تسری داد. با این حال، اتحادیه اروپا در ادوار گذشته روابط خود با ایران، پیشرفت در همکاری‌های اقتصادی - تجاری را منوط به پیشرفت در مذاکرات سیاسی دانسته و با این رویکرد خود همواره به ارتقاء سطح روابط دوجانبه آسیب زده است. از این رو، راهبرد جمهوری اسلامی ایران در قبال اتحادیه اروپا می‌باید منطبق بر همان منطقی باشد که اتحادیه اروپا از طریق آن میان اعضای خود همگرایی ایجاد کرده است. اگر بخواهیم در اینجا از توفیق مذاکرات هسته‌ای الگو بگیریم، مشاهده می‌کنیم که این مذاکرات زمانی با پیشرفت همراه شد که ایران به درستی رویکرد غیرامنیتی کردن این پرونده و حاکم کردن نگاهی فنی به آن را در پیش گرفت.

## ۳. کاستن از چالش‌های سیاسی

**فی‌مابین از طریق بالا بردن سطح مناسبات اقتصادی:** در این زمینه می‌توان از الگوی روابط چین و عربستان با اتحادیه اروپا کمک گرفت. چین و عربستان نیز همانند جمهوری اسلامی ایران در زمینه مسائل حقوق بشری و بحث اعدام‌ها مورد انتقاد اتحادیه اروپا هستند، اما مشاهده می‌کنیم که با وجود چنین چالش مشابهی، از سطح روابط راهبردی با اتحادیه اروپا برخوردارند. در واقع، سطح مناسبات اقتصادی و تجاری چین (دومین شریک اقتصادی اتحادیه اروپا بعد از آمریکا) و عربستان با اتحادیه اروپا به میزانی است که اتحادیه اروپا هرگز تمایل ندارد آن را فدای چالش‌های سیاسی فی‌مابین



3. Trade and Cooperation Agreements (TCA)  
4. Partnership and Cooperation Agreements (PCA)  
5. European External Action Service

1. Low Politics  
2. High Politics

یکجانبه تاکتیکی بین آنها همواره وجود داشته است. اروپا تلاش می کند تا در چهارچوب راهبرد کلان تعامل غرب با ایران، منافع متوازن و متناسبی را در مقایسه با آمریکا کسب نماید. این مسئله به ویژه پس از آشکارشدن مذاکرات پنهانی ایران و آمریکا پیش از توافق هسته‌ای ایران و آمریکا، کشورهای اروپایی را بر آن داشته است تا در پی تأمین منافع اروپایی بیشتری باشند. بنابراین، جمهوری اسلامی ایران می تواند در راهبرد خود در قبال اتحادیه اروپا بر اساس یک دیپلماسی هوشمندانه و حذفی از رقابت‌های تاکتیکی اروپا و آمریکا برای پیشبرد اهداف و تأمین منافع ملی خود استفاده بهینه نماید.

### نتیجه گیری

به نظر می رسد حال که روابط جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اروپا به واسطه توافق هسته‌ای یک بار دیگر در مسیر بهبود و پیشرفت قرار گرفته، زمان آن فرا رسیده است که برای اولین بار پس از انقلاب اسلامی با حفظ اصول و ارزش‌های کلان حاکم بر سیاست خارجی کشور، چارچوبی راهبردی را در روابط خود با اروپا تنظیم نماییم. تحول مثبت در سیاست خارجی دولت یازدهم و جایگاه بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران پس از توافق هسته‌ای از یک سو و نیازمندی‌های اقتصادی و امنیتی اتحادیه اروپا به سبب چالش‌های متعددی که گریبان گیر آن شده است از سوی دیگر، اهمیت درک این دوره بی سابقه برای تحوّل تاریخی در روابط با اروپا را نزد دستگاه دیپلماسی کشور دوچندان می نماید. پیشنهاد مشخص نوشتار حاضر این است که نهادهای مسئول در سیاست خارجی کشور بر اساس اصول راهنمای کلی که در این نوشتار مورد اشاره قرار گرفت و اصول ضروری دیگر و با همفکری نخبگان حوزه دیپلماسی برای نخستین بار به تنظیم یک سند راهبردی در زمینه روابط با اتحادیه اروپا پس از برجسام مبادرت ورزند. این اقدام، ضمن نشان دادن عزم جدی و نگاه راهبردی ایران به اروپا، اروپاییان را در مقابل راهبردی مشخص در زمینه چشم‌انداز روابط از دیدگاه ایران قرار می دهد.

فعالیت نهادهای اتحادیه اروپا به ویژه سرویس اقدام خارجی نظارت و مدیریت دارند تا از این طریق با هزینه سیاسی کمتر، بتوانند اهداف و اولویت‌های ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی خود را تحقق بخشند. نمونه بارز چنین رویکردی، تحریم‌های اتحادیه اروپا علیه جمهوری اسلامی ایران است. در حالی که در پی گسترش برنامه هسته‌ای ایران، انگلستان به شدت دنبال محدودسازی منابع درآمدی جمهوری اسلامی بود، برخی از کشورهای عضو اتحادیه اروپا مانند یونان (که نیاز مبرمی به منابع انرژی داشتند)، در آغاز امر با تحریم‌های جدید علیه ایران مخالفت نمودند. با این حال، انگلستان در چارچوب سیاست خارجی و امنیتی مشترک اتحادیه اروپا توانست نظر مثبت یونان به اعمال تحریم‌های جدید علیه ایران را جلب نماید. از این رو، در راهبرد جمهوری اسلامی ایران در قبال اتحادیه اروپا، کشورهای آلمان، فرانسه و انگلیس می باید از جایگاهی ویژه و کلیدی برخوردار باشند؛ چرا که هدف گذاری توسعه روابط با اتحادیه اروپا بدون توجه به اعضای اصلی آن، دستاورد چشم گیری برای ایران نخواهد داشت. بنابراین، ضروری به نظر می رسد که جمهوری اسلامی ایران همزمان با آغاز گفتگوهای سطح بالا با اتحادیه اروپا، گفتگوهای خود را با اعضای اصلی اتحادیه نیز آغاز نماید و تنش با این کشورها را به مثابه تنش با اتحادیه اروپا تلقی نماید.

### ۶. پیگیری همزمان روابط دوجانبه با همه دولت‌های

**عضو اتحادیه اروپا:** با وجود مجموعه واحدی به نام اتحادیه اروپا، هنوز هم دولت‌های عضو این اتحادیه حاکمیت ملی خود را حفظ نموده و کشورهای ثالث در روابطشان با اروپا، همزمان با دو موجودیت سیاسی اتحادیه اروپا و دولت‌های ملی عضو آن مواجه هستند. بنابراین، راهبرد جمهوری اسلامی ایران در قبال اروپا می باید به صورت مشخص بر دو روند موازی استوار باشد. روند اول مسیر موجود تعامل با اتحادیه و سازوکارهای آن به ویژه تعامل با قدرت‌های اصلی اروپاست و روند دوم تعامل با تک تک کشورهای اروپایی بر اساس منافع مجزای آن کشور و فارغ از تعامل با اتحادیه اروپاست. دولت‌های عضو اتحادیه اروپا در شرایط بحرانی معمولاً رو به سوی سیاست‌های ملی‌گرایانه می آورند و در چنین شرایطی کیفیت روابط دوجانبه با آنان برای بهره‌برداری از فرصت‌های پیش آمده بسیار حائز اهمیت خواهد بود.

### ۷. بهره‌گیری از رقابت‌های تاکتیکی اتحادیه اروپا و آمریکا

**در قبال ایران:** اگرچه آمریکا و اروپا در مورد نحوه تعامل با جمهوری اسلامی ایران به یک ارزیابی مشترک و توافق راهبردی رسیده‌اند، اما این اتحاد راهبردی به معنای آن نیست که این دو، اهداف و منافع تاکتیکی متمایزی در قبال ایران نداشته باشند. چرا که بارها مشاهده شده است که اروپا و آمریکا در عین اشتراک در منافع راهبردی، در مورد چگونگی تعقیب و تأمین منافعشان در موارد مختلف اختلاف نظر داشته‌اند. واقعیت این است که در چهارچوب راهبردها و منافع راهبردی کلان، رقابت برای تأمین منافع

