



I.I.E.S

تحریمها در دوران پس از توافق Snap Back دیپلماسی انرژی و دشوارسازی

دیدگاهها و تحلیلها

شماره ۲۴

تالیف: محمدصادق جوکار

تهران - خیابان ولیعصر - روبروی پارک ملت -

خیابان سایه - پلاک ۶۵

تلفن: ۲۷۶۴۴۳۲۹ صندوق پستی: ۴۷۵۷-۱۹۳۹۵

آدرس اینترنتی:

energydiplomacy.iies.ac.ir

. مقدمه

همانگونه که از محتوای توافق ایران و ۵+۱ و متعاقب آن قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت پیداست، منطق توافق بر اساس مصالحه و انعطاف متقابل از خطوط قرمز ترسیمی خود سامان یافته است. مشاهده متن توافق به نشان می‌دهد که هر دو طرف می‌توانند ادعا کنند که «هم خطوط قرمز خود را رعایت کرده و هم خطوط قرمز طرف دیگر را به طور کامل نپذیرفته است».^۱ یکی از مهمترین خواسته‌های اولیه طرف غربی بویژه ایالات متحده،^۲ موضوع «بازگشت تحریم‌ها بدون طی شدن رویه‌های تصویری دوباره آن» - Snap Back - بود که البته «هم ابعادی از آن مورد قبول قرار گرفت» - که در ادامه به آن اشاره خواهد شد- و «هم آنچنان که مورد نظر ایالات متحده بود به صورت کامل مورد قبول قرار نگرفت و نیازمند طی فرآیندهای تایید حداقلی اعضای دیگر در کمیسیون مشترک قرار گرفت».

مطابق مفاد توافق در مکانیزم‌های بازگشت تحریم‌ها، از یکسو نظر ایالات متحده تا حدودی تأمین شد که «به جای لغو تحریم‌ها و موانع احتمالی بازگشت مجدد تحریم‌ها به دلیل ترس از مخالفت و تویی چین و روسیه، تایید تداوم لغو تحریم‌ها مورد رأی‌گیری در موارد اختلافی ناشی از عدم ایفای تعهدات ایران در متن گنجانده شده است.» در این صورت ایالات متحده می‌تواند با رأی مستقیم خود و بدون نیاز به چانه‌زنی اقناعی با دیگران به لغو تحریم‌ها پایان بخشد و از سوی دیگر خواسته ایران نیز تا حدودی تأمین شده که در بند ۱۰ قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت، طرفین را تشویق می‌کند که حل و فصل اختلافات را از طریق رویه‌های «برنامه جامع اقدام مشترک» پیگیری نماید. در برنامه جامه پیش‌بینی شده است که با تأسیس کمیسیون مشترک^۳ در مورد بررسی موارد اختلافی در ایفای تعهدات ایران با طی رویه‌هایی نهایتاً نیاز به تایید ۵ از ۸ عضو آن برای تایید نقض تعهد طرفین و ابلاغ به شورای امنیت می‌باشد. هرچند دولت ایالات متحده علاوه بر این، مطابق بند ۱۱ قطعنامه ۲۲۳۱ می‌تواند بدون نیاز به طی رویه‌های حل و فصل اختلافات در برجام، پیش‌نویس قطعنامه‌ای برای رأی‌گیری در

^۱ - موارد مربوط به انعطاف متقابل ایران و گروه ۵+۱ از مواضع خود را در مقاله دیگری از نگارنده در گزارشات موسسه مطالعات بین‌المللی انرژی به تفصیل بیان شده است. به طور خلاصه می‌توان بیان کرد که چنین نتایجی از برآیند مذاکرات، در هر مذاکره‌ای مبتنی بر برد-برد طبیعی است.

^۲ - در کنار این موضوع، موارد دیگری نظیر «بازرسی در مکان و هر زمان» بود که به دلیل ماهیت فراپروتکلی آن بر طبق نظر در توافق مورد تایید قرار نگرفته و صرفاً برخی بازرسی‌های مدیریت‌شده از ایران بر طبق «نقشه راه توافق شده بین ایران و آژانس بین‌المللی انرژی» مورد توافق صورت گرفت.

^۳ - کمیسیون مشترک دارای ۸ عضو متشکل از ایالات متحده، روسیه، چین، انگلستان، فرانسه، آلمان، ایران و نماینده اتحادیه اروپا خواهد بود. وظایف آن در پیوست ۴ با تفصیل بیان شده است.

مورد تداوم لغو تحریم‌ها ارائه کرده و نهایتاً هم به لغو تحریم‌ها پایان بخشد اما افزودن موارد تفسیر بردار در قطعنامه نظیر « پایبندی اساسی به تعهدات برجام» و «در نظر گرفتن دیدگاه‌های دیگر کشورهای طرف توافق هسته‌ای و نیز «در نظر گرفتن نظر مشورتی ناشی از رویه‌های حل و فصل اختلافات در برجام»، موجب محدودیت هنجاری و رفتاری برای بازگشت خودکار تحریم‌ها می‌شود. نتیجه این موارد این است که می‌توان گفت که «هم Snap Back تحریم‌ها به طور کامل مورد توافق قرار نگرفته و هم اشکالی از آن نیز مورد توافق قرار گرفته است.

حال سوال این نوشته این است که «ایران از چه مکانیزم‌هایی می‌تواند جلوی بازگشت تحریم‌ها در روند احتمالی بروز اختلافات در ایفای تعهدات برجام را با ایجاد محدودیت‌هایی برای ایالات متحده بگیرد؟ یکی از این محدودیت‌ها، زمینه‌سازی برای مخالفت نظر طرف‌های توافق غیر از ایالات متحده در بازگشت تحریم‌ها می‌باشد. ایران از چه ابزارهایی می‌تواند از اشتیاق دیگر کشورهای طرف توافق در همراهی با ایالات متحده در بازگشت بگیرد؟ ادعای نگارنده این است که «سازوکارهای دیپلماسی انرژی در صورت ترسیم دقیق و اجرای یکپارچه برنامه‌های اقدام آن» می‌تواند تا حدودی این نقش را ایفا نماید.

۲. مکانیزم‌های دیپلماسی انرژی در تقویت موضع ایران در دوره پساتحریم

بر اساس تعریف نگارنده از ادبیات دیپلماسی انرژی کشورهای تولیدکننده، مصرف‌کننده و ترانزیتی، می‌توان دیپلماسی انرژی ج.ا.ایران را اینگونه تعریف نمود که «دیپلماسی انرژی، سازوکاری است که دارای الف- ساختاری فرابخشی و بین‌بخشی (متشکل از هماهنگی و همکاری در/بین نهادهای مختلف انرژی و سیاست خارجی)، ب- فرآیندهای سه گانه تولید، انتقال و کسب سهم از بازار مصرف انرژی داخلی و خارجی و پ- دستورکار دوگانه‌ای است که علاوه بر بیان پایه‌های دیپلماسی انرژی، مبتنی بر (۱) ارائه «برنامه اقدام» استفاده از مزیت‌های حوزه انرژی برای تحقق اهداف سیاست خارجی همزمان با (۲) استفاده از ابزارهای سیاست خارجی برای توسعه منابع انرژی داخلی می‌باشد». بر اساس تعریف فوق، سازوکارهای دیپلماسی انرژی امکاناتی را فراهم می‌آورد که می‌تواند هرگونه «بازگشت تحریم‌ها را در موارد اختلافی احتمالی را دشوار و در سناریوی پیشنه، غیرممکن نمود. برخی از این برنامه‌های اقدام را می‌توان اینگونه تشریح کرد:

- وابسته‌سازی مصرف‌کنندگان انرژی اطراف توافق هسته‌ای به عرضه انرژی ایران

اتحادیه اروپا و چین بزرگترین مصرف‌کنندگان انرژی با وابستگی به واردات می‌باشند. این امر سبب شده است که موضوع امنیت عرضه انرژی برای این کشورها از اولویت راهبردی برخوردار باشد. افزایش ۲۸ میلیارد مترمکعبی واردات گازی اتحادیه اروپا تا ۲۰۲۰ به نسبت ۲۰۱۴ در کنار تمایل آنها در کاهش وابستگی واردات گازی به روسیه از ۱۵۷ میلیارد مترمکعب در سال از طریق متنوع‌سازی منابع، مسیرها و الگوی عرضه انرژی، فرصت بی‌نظیری برای ایران فراهم می‌سازد تا با وابسته‌سازی این اتحادیه به عرضه انرژی خود سبب شود که هرگونه اعمال فشار تحریمی در آینده به بهانه‌های واهی با مخالفت این اتحادیه روبرو گردد. مخالفت عملی آلمان و ایتالیا با توسعه تحریم‌های اروپا علیه روسیه به دلیل بحران اوکراین تأییدکننده کارآمدی دیپلماسی انرژی سال‌های گذشته شوروی و روسیه-بویژه روسیه با احداث دو فاز خط لوله جریان شمالی در سالهای ۲۰۱۱-۲۰۰۹ با ظرفیت انتقالی ۵۶ میلیارد مترمکعب در سال به آلمان-می‌باشد. ارزیابی کامل تر ظرفیت واردات گازی اروپا در مقاله قبلی نگارنده در شماره قبلی همین مجله بیان شده است. در کنار این موضوع می‌توان با اولویت کمتری به موضوع افزایش عرضه نفت ایران نیز پرداخت که هم‌اکنون به دلیل تحریم‌ها توسط نفت اورال روسیه در پالایشگاههای نفت‌خور ایران در اروپا تامین می‌شود.

در مورد چین به عنوان دارنده سریعترین رشد مصرف انرژی جهان نیز چه در زمینه اولویت عرضه بیشتر نفت از طریق مشارکت چینی‌ها در پروژه‌های بالادستی با توجه به دغدغه‌های امنیتی و اقتصادی نفت مالکانه شرکت‌های دولتی این کشور و نیز عرضه گاز به صورت ال‌ان‌جی و یا خط لوله ایران-پاکستان-چین می‌توان به برنامه‌ریزی پرداخت.

• مشارکت‌دادن شرکت‌های غربی در توسعه ایران با محوریت کشورهای اطراف توافق

علاوه بر شرکت‌های فرانسوی، آلمانی و انگلیسی، روسی و چینی در بخش‌های مختلف بالادستی، میان‌دستی و پایین دستی انرژی ایران - نفت، گاز، تولید برق و هسته‌ای- بویژه در شرایط کاهش جذابیت میادین پرریسک نفت نامتعارف به دلیل کاهش قیمت جهانی و پیش‌بینی تداوم آن تا آینده نزدیک، برخی از بندهای توافق و قطعنامه می‌تواند زمینه‌ساز فعالیت شرکت‌های آمریکایی در ایران نیز باشد. مثلاً عبارت « ایالات متحده مانع فعالیت شرکت‌های غیرآمریکایی که در تملک شرکت‌های آمریکایی می‌باشند در ایران نمی‌شود» می‌تواند زمینه‌ساز فعالیت شرکت‌های آمریکایی از طریق مشارکت در سهام شرکت‌های واسط در کشورهای غیرآمریکایی و فعالیت در ایران گردد. این امر می‌تواند منجر به لابی حمایت‌گرایانه شرکت‌های بین‌المللی فعال در ایران در مقامات مسئول کشورهای متبوع خود در عدم بازگشت تحریم‌های ایران گردد. نکته لازم در این

وضعیت، عدم سختگیری در نوع رابطه با برخی از کشورهای دارای سابقه بدرفتاری با ایران در تعاملات آینده با ایران بخاطر تامین منافع عالیه آتی ایران و آینده‌نگری درازمدت در تامین منافع ایران و پرهیز از اقدامات احساسی در تدوین استراتژی می‌باشد. برخی از واکنش‌ها به سفر فایبوس به ایران ناشی از عدم درک تعاملات پیچیده بین‌المللی و نقش این کشور در شورای امنیت به صورت احساسی صورت گرفت فارغ از اینکه توجه شود «سخت‌گیری فایبوس در مذاکرات ناشی از فعالیت موفق لابی‌های مخالف ایران در کشورهای عربی و عدم برنامه ریزی ایران در گذشته بوده است و راه جلوگیری از تکرار سخت‌گیری امثال فایبوس در فرآیند ۱۰ ساله لغو تحریم، اقدامات احساسی و هیجانی نظیر عدم استقبال مناسب نیست، بلکه وابسته سازی منافع فرانسه به امنیت ایران و عدم امکان‌پذیری سیاست سخت‌گیرانه فرانسه علیه ایران در آینده می‌باشد.

• وابسته سازی انتقال انرژی جهانی به سرزمین ایران

مسیرهای عرضه و تقاضای انرژی به صورت طبیعی به ایران وابسته می‌باشند، هرچند تداوم اهمیت آن با سیاست‌های دولت‌ها با پیشرفت تکنولوژی می‌تواند با تهدید روبرو شود. نظیر تنگه هرمز که در سالهای ۲۰۱۳-۲۰۱۰ بخشی از اهمیت آن بوسیله امارات متحده عربی از طریق احداث خط لوله حبشان-فجیره با ظرفیت ۱/۵ میلیون بشکه در روز در فاز نهایی و یا اقدامات عربستان در توسعه بندر ینبوع در معرض تهدید می‌باشد (البته بنا به تحقیقات نگارنده حتی اگر به صورت خوشبینانه همه مسیرهای تغییر انتقال از تنگه هرمز موفق شود بازهم از ۱۷ میلیون بشکه در روز کنونی انتقالی بین ۱۰ تا ۱۲ میلیون بشکه در روز آن اجباراً باید از تنگه هرمز عبور کند. علاوه بر توصیه پرهیز از تهدیدات احساسی مربوط به بستن تنگه هرمز، بایستی برخی از مسیرهای انتقالی غیر طبیعی را نیز به سرزمین ایران وابسته ساخت. نظیر پیگیری انتقال گاز ترکمنستان به اروپا از مسیر «ترانس ایران» به جای «ترانس کاسپین» و موضوعاتی نظیر سوآپ نفت و گاز منطقه ای.

• کاهش مخالفت لابی‌های منطقه‌ای طرفدار بازگشت تحریم‌های ایران

یکی از عوامل مهم حامی سخت‌گیری در توافق و گنجاندن گزینه بازگشت تحریم‌ها در دوره پساتوافق، اقدامات کشورهای عربی پیرامون ایران می‌باشد. پیگیری تنش‌زدایی سیاسی و تعاملات انرژی با این کشورها، از اشتیاق و تلاش این کشورها در بازگشت تحریم‌ها در بین مقامات آمریکایی جلوگیری خواهد کرد. افزایش تقاضای واردات گازی کویت، امارات متحده عربی و عمان به ترتیب با حداقل ۷، ۲۱ و ۱۴ میلیارد مترمکعب واردات گازی تا ۲۰۲۴ می‌تواند فرصت مناسبی برای ایجاد تعاملات انرژی بین ایران و این کشورها و کاهش مخالفت آنها با ایران را فراهم سازد. نکته جالب اینجاست که کل ظرفیت تولید ال‌ان‌جی امارات متحده عربی و

عمان با مشکل عرضه گاز روبرو می‌باشند که به دلیل کمبود تولید و افزایش مصرف داخلی باید از خارج وارد شود. فعالیت این واحدها علاوه بر مسائل اقتصادی خود تأسیسات به دلیل تعهدات عرضه خارجی - مثلاً تعهد عرضه ال ان جی امارات متحده عربی به ژاپن تا ۲۰۱۹- ضروری می‌باشد و ایران می‌تواند در دسترس‌ترین و ارزانترین گاز را نسبت به رقبا به این کشورها عرضه نماید.

۳. نتیجه‌گیری

این نوشته در پی بیان این نکته بود که الف) موضوع تهدید بازگشت تحریم‌ها در دوره پساتوافق همچنان وجود دارد که بخشی از این امر به دلیل وضعیت دشوار اقتصادی و سیاسی ایران در مذاکره با قدرت‌های جهانی و عدم امکان‌پذیری چانه‌زنی بیشتر با آنها از سوی ایران، طبیعی بود. هرچند که با نبوغ تیم دیپلماتیک ایران، آنرا دچار محدودیت‌های دیپلماتیک ساخته است. ب) تکمیل فعالیت خوب تیم دیپلماتیک ایران در دشوار سازی بازگشت تحریم‌ها علیه ایران نیازمند تلاش و کمک دیگر بخش‌های حاکمیتی ایران- از جمله وزارت نفت- می‌باشد. این نوشته بخشی از اقداماتی که می‌تواند وزارت نفت در چارچوب دیپلماسی انرژی برای دشوار سازی بازگشت تحریم‌ها انجام دهد را به صورت کلی بیان کرده که باید به صورت عملیاتی تدوین شود. نکته‌نهایی این است که وزارت‌خانه‌های دیگر نیز باید چنین رویکردی در نظر بگیرند. اقدامات وزارت نیرو و صنعت در همکاری در زمینه‌های تولید برق، خودرو، هواپیمایی و ... با شرکت‌های آلمانی، فرانسوی و حتی از طریق کشورها و شرکت‌های واسط غیرآمریکایی با شرکت‌های آمریکایی می‌تواند تلاش‌های چشمگیر وزارت خارجه را تکمیل کرده و بازگشت تحریم‌ها را غیرممکن سازد. باید توجه شود که عدم بازگشت تحریم‌ها و فشارها در هر برهه‌ای از طریق اقدامات هیجانی و عاطفی صورت نمی‌گیرد بلکه نیازمند برنامه‌ریزی آینده‌نگرانه است.