

Iran's neighborhood policy and the EU's approach

Mokhtar Salehi, Assistant Professor, Department of Political Science, University of Mazandaran, Babolsar, Iran

Received: 2022/01/19

Acceptance: 2022/04/05

Abstract

Introduction: Prioritizing cooperation and interaction with neighbors could contribute to the stability and security of Iran's environment and provide suitable conditions for its economic development and progress. Nevertheless, with a realistic understanding of Iran's foreign policy challenges and opportunities, the approach of trans-regional actors, such as the European Union, to Iran's position and role in dealing with its neighbors cannot be underestimated. As part of the EU's global strategy, we can focus on Iran's role and position in its surroundings, especially in the Middle East.

Question and hypothesis: The question discussed in this study is what policy and role does Europe play for Iran in the region, especially in the context of neighborhood policy?. In the hypothesis, it seems that the most important thing for Europe is to maintain stability and order in the Middle East within the framework of the European Union's neighborhood policy. However, a full consensus has not yet been reached on the nature and manner of acceptance of this role by Iran, and it continues to monitor major US policies in the region, so as US foreign policy is shifting to Asia, Europe's policy will become clearer. At the same time, Europe is trying to mitigate its concerns about expanding Iran's influence in the region through cooperation with the United States and its international and regional partners, with an emphasis on

multilateralism diplomacy.

Conclusion: In this study, the European approach is discussed with a focus on multilateralism and the issue is examined in the framework of descriptive and analytical methods. The research findings showed that Iran's neighborhood policy can provide new conditions for Iran's cooperation with neighboring countries. In the EU approach, neighborhood policy is also a well-known and familiar concept. Therefore, mutual understanding between the parties is possible to help Iran to develop cooperation with neighboring countries and at the same time use the existing capacities of the European Union.

By studying the EU's global strategy, the following can be mentioned in the EU's approach to Iran's role and position in the region and relations with its neighbors:

- Maintaining the targeted stability of Iran and the Middle East in the framework of neighborhood policy
- Adopting an effective multilateralism approach to Iran
- Facing the challenge of Iran's influence in the region
- Drawing a roadmap for multilateral cooperation with Iran in the form of JCPA
- Paying attention to Iran's role in dealing with the refugees and refugees crisis
- Paying attention to Iran's role in the energy sector and the economic chain of the region
- Paying attention to Iran's role in the field of challenges related to climate change

Key words: EU's Global Strategy, Stability and Security, Iran's Neighborhood Policy, Multilateralism.

سیاست همسایگی ایران و رویکرد اتحادیه اروپا

مقاله پژوهشی

مختار صالحی^۱، استادیار گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه
مازندران، بابلسر، ایران

پذیرش: ۱۴۰۱/۱/۱۵

دریافت: ۱۴۰۰/۱۰/۱۷

صص: ۳۳-۹

چکیده

اولویت همکاری و تعامل با همسایگان می‌تواند به ثبات و امنیت محیط اطراف ایران کمک کرده و شرایط مناسب توسعه و پیشرفت اقتصادی را فراهم کند. با وجود این، با درک واقع‌بینانه از چالش‌ها و فرصت‌های سیاست خارجی ایران، نمی‌توان رویکرد بازیگران فرامنطقه‌ای، همچون اتحادیه اروپا را نسبت به جایگاه و نقش ایران در تعامل با همسایگان نادیده گرفته و کم‌اهمیت شمرد. در بخشی از استراتژی جهانی اتحادیه اروپا می‌توان نسبت به نقش و جایگاه ایران در محیط اطراف خود، به‌خصوص خاورمیانه، اشاره کرد. سؤالی که در این پژوهش به بحث گذاشته می‌شود این است که اروپا چه سیاست و نقشی را برای ایران در سطح منطقه، به‌خصوص در چهارچوب سیاست همسایگی، قائل است؟ در فرضیه، به نظر می‌رسد برای اروپا مهم‌ترین نکته حفظ ثبات و نظم در منطقه خاورمیانه در چهارچوب سیاست همسایگی اتحادیه اروپاست. اما در مورد نوع و چگونگی پذیرش این نقش از سوی ایران هنوز به یک اجماع کامل دست نیافته و همچنان مترصد سیاست‌های کلان آمریکا در منطقه است. هرچند با تغییر جهت سیاست خارجی آمریکا به سمت آسیا، موضع اروپا کمی شفاف و واضح‌تر خواهد شد. اروپا هم‌زمان تلاش می‌کند، نگرانی خود در مورد

گسترش نفوذ ایران در منطقه را از طریق همکاری با آمریکا و شرکای بین‌المللی و منطقه‌ای و تأکید بیشتر بر چندجانبه‌گرایی پیگیری کند. در این پژوهش، رویکرد اروپا با تمرکز بر چندجانبه‌گرایی بحث می‌شود و بررسی موضوع در چهارچوب روش توصیفی و تحلیلی صورت می‌گیرد. در یافته‌های پژوهش مشخص شد که سیاست همسایگی ایران می‌تواند شرایط جدیدی برای همکاری ایران با کشورهای همسایه فراهم کند. در رویکرد اتحادیه اروپا نیز سیاست همسایگی مفهومی با سابقه و آشناست. لذا درک متقابل میان طرفین در جهت کمک به ایران برای توسعه همکاری با کشورهای همسایه و هم‌زمان بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود اتحادیه اروپا امکان‌پذیر است.

واژگان کلیدی: راهبرد جهانی اتحادیه اروپا، ثبات و امنیت، سیاست همسایگی ایران، چندجانبه‌گرایی.

مقدمه

نظام بین‌الملل در دوران مهم و سرنوشت‌سازی قرار گرفته است. پیدایش یک جهان پراکنده و از هم‌گسیخته و بی‌توجهی به قواعد و مقررات بین‌المللی در سرتاسر جهان رو به افزایش است. برخی از صاحب‌نظران حوزه روابط بین‌الملل معتقدند نظام بین‌الملل در دوران گذار به سر می‌برد و نظم جهانی شکل گرفته از جنگ جهانی دوم به بعد در حال پوست‌اندازی است. چین به‌طور شتابان روند توسعه خود را طی می‌کند. در سطح آسیا در موارد زیادی شاهد برگزاری رزمایش مشترک میان چین، روسیه و کشورهای هم‌سوی آن‌ها هستیم. در نیم‌کره غربی جهان، تحولات در قاره آمریکا نیز درخور توجه است. وضعیت خاورمیانه پس از تحولات سیاسی و امنیتی سال ۲۰۱۱ و افزایش تنش بین ایران و عربستان، بیش از دیگر نقاط جهان نگران‌کننده است. برخی از کشورهای منطقه، همچون سوریه و عراق، به کشورهای از هم‌پاشیده و شکننده تبدیل شده‌اند. ناامنی فوق در خاورمیانه و برخی کشورهای همسایه ایران، همچون عراق و افغانستان، تأثیر زیادی بر امنیت بین‌الملل گذاشته است. در این وضعیت، اتحادیه اروپا نه تنها در اطراف خود با چالش‌های زیادی روبه‌روست، بلکه در درون خود نیز شاهد تحولات مهمی است. خروج بریتانیا از

اروپا، گسترش قدرت گروه‌های ملی‌گرا در برخی کشورها همچون آلمان، فرانسه، ایتالیا، اتریش و مجارستان، برای اتحادیه بیش‌ازپیش نگران‌کننده است. از طرف دیگر، شکاف بین روسیه و اروپا در حال افزایش است و برگزاری مانور نظامی کشورهای اروپایی با آمریکا در نروژ و نگرانی از حمله روسیه به اوکراین و چالش‌های مرتبط با کشور بلاروس، وضعیت را پیچیده کرده است.

یکی از مقوله‌های مهم و تأثیرگذار دیگر نیز مسئله افزایش پناهجویان و مهاجرین به کشورهای اروپایی است. با وجود چالش‌های فوق، برای اتحادیه اروپا حفظ و دستیابی به ثبات در منطقه، در چهارچوب چندجانبه‌گرایی، از اهمیت زیادی برخوردار است. در این بین، نوع نقشی که اروپا برای ایران در منطقه ترسیم می‌کند موضوع بسیار مهمی است. در این تحقیق تلاش می‌شود از منظر اتحادیه اروپا، نقش ایران در نحوه رابطه خود با کشورهای منطقه به بحث گذاشته شود. اروپا با توجه به نگرانی‌های جهانی و منطقه‌ای، معتقد است کاهش ثبات و امنیت در خاورمیانه مشکلات امنیتی بیشتری برای اروپا فراهم خواهد کرد و اروپا باید از مکانیسم‌های کنترل ناامنی در منطقه حمایت کند. در این میان، یکی از موضوعات مهم در سیاست خارجی اتحادیه اروپا «چگونگی تعامل و مدیریت اختلافات با جمهوری اسلامی ایران» و هم‌زمان «توجه به بروز تنش بیشتر بین ایران و آمریکا» و «پاسخ به نگرانی در مورد نفوذ ایران در خاورمیانه» است. در این پژوهش ضمن تشریح دیپلماسی چندجانبه مؤثر در سیاست خارجی اتحادیه، برخی از مؤلفه‌های مورد توجه سیاست خارجی اتحادیه اروپا در مورد نقش ایران در روابط خود با کشورهای همسایه و منطقه به بحث گذاشته می‌شود.

۱. چهارچوب تجزیه و تحلیل: چندجانبه‌گرایی

کشورها برای تحقق و تأمین منافع و اهداف ملی در سیاست خارجی، معمولاً به صورت یک‌جانبه و چندجانبه اقدام می‌کنند. یک‌جانبه‌گرایی به معنای تعقیب اهداف و منافع ملی در عرصه بین‌المللی و بدون هماهنگی و همکاری با سایر کشورها و اتکا بر قابلیت‌ها و ظرفیت‌های ملی است. در مقابل، چندجانبه‌گرایی مستلزم هماهنگی و همکاری با کشورها و بازیگران دیگر و اقدام مشترک و هماهنگ در سیاست خارجی است. این الگوی رفتار سیاست خارجی مبتنی بر اصول و قواعدی است که متضمن هنجارها، هویت‌های مشترک، نهادهای رسمی و غیررسمی در

زمینه همکاری و تشریک مساعی در مدیریت امور سیاسی، امنیتی و اقتصادی است. در واقع، چندجانبه‌گرایی نوعی ارتقابخشی همکاری و هم‌گرایی برای گسترش قلمرو و دامنه آن‌ها به سطوح بالاتر در حوزه‌های تعاملی است (Dehghani Firooz Abadi, 2008: 250).

دیپلماسی دوجانبه دولت با دولت همچنان یکی از ویژگی‌های ساختاری مهم نظام بین‌الملل است؛ اما این مفهوم در ادامه تکامل یافته و دیپلماسی چندجانبه با ترکیبی از بازیگران دولتی و غیردولتی کامل‌تر شده است. سازمان‌های بین‌المللی تمایل دارند از نظر دیپلماتیک به همان شیوه اقدام کنند. بسیاری از بازیگران در مقایسه با دولت‌های کوچک‌تر، توانایی زیادی در نفوذ به فرایند دیپلماتیک در سطح جهانی دارند. در این مورد می‌توان به اروپا اشاره کرد که به بهترین شکل در قالب اتحادیه، توسعه یافته است. اتحادیه اروپا در سیاست جهانی یکی از بازیگران چندجانبه و منحصربه‌فرد است؛ به گونه‌ای که بازیگران دولتی و غیردولتی در محدوده این اتحادیه به شیوه‌های مختلف با هم ادغام شده تا به‌طور دیپلماتیک در عرصه بین‌الملل وارد عمل شوند (وایت، ۱۳۸۳: ۷۳۹).

مفهوم چندجانبه‌گرایی بعد از جنگ جهانی دوم مورد توجه قرار گرفته و در کنار مفهوم سنتی دیپلماسی به چهارچوب جدیدی در رفتار میان کشورهای در سیاست بین‌الملل اشاره می‌کند. چندجانبه‌گرایی را می‌توان به مجموعه‌ای از اقدامات در ایجاد هماهنگی سیاست‌های ملی بین سه یا بیشتر از سه دولت دانست که در چهارچوب ترتیبات موقت یا با ابزار و نقش نهادها دنبال می‌شود (Keohen, 1990: 731).

اتحادیه اروپا در فرایند تکامل خود، بازیگری چندجانبه‌گرا تلقی می‌شود. در این برداشت، اتحادیه به‌عنوان بازیگری هنجاری محسوب می‌شود که احترام و پرستیژ جهانی خودش را به‌واسطه ارزش‌های جهانی و مزایای مالی و نظامی بالقوه خود جست‌وجو می‌کند. در همین ارتباط، قدرت نرم اتحادیه اروپا مورد توجه تحلیل‌گران قرار گرفته و به‌طورکلی، از این اتحادیه به‌عنوان نیروی مثبت برای حل مشکلات و مسائل موجود در جهان نام برده می‌شود. در همین رابطه، شورای اروپا در سال ۲۰۰۳، راهبرد خود را «اروپای امن در جهان بهتر» معرفی کرد. در این چهارچوب، تأکید شده بود که اروپا متعهد است مشکلات و مسائل جهانی را در چهارچوب چندجانبه‌گرایی حل کرده و کشورها و دولت‌های منزوی‌شده را از این طریق با

جامعه بین الملل ادغام کند (Jessen, 2017: 2).

یکی از اقداماتی که در ذیل سیاست چندجانبه‌گرایی اروپا قرار می‌گیرد، تلاش این بازیگر برای میانجیگری در اختلافات و تنش‌های میان دولت‌ها در سطح بین الملل است. اتحادیه اروپا خود را یک میانجی می‌داند که فلسفه وجودی آن توجه به چالش‌های ایجادشده در سطح بین الملل و مدیریت آن‌هاست. در این راستا، میانجیگری برای این اتحادیه هرگونه تلاش اعضا به صورت مجزا یا گروهی محسوب می‌شود که به نمایندگی از اتحادیه اروپا تلاش می‌کند مناقشه میان طرف‌های درگیر را مدیریت کرده و در نهایت، به طرفین کمک کند به مصالحه دست پیدا کند (Bergmann, Haastrup, Niemann, & Whitman, 2018: 7).

برای اتحادیه اروپا حمایت و توسعه نظم مبتنی بر چندجانبه‌گرایی، یکی از هدف‌های مهم رویکرد سیاست خارجی است. در واقع، چندجانبه‌گرایی با هویت اتحادیه عجین شده و از منظر آن، نمی‌توان نسبت به کم‌رنگ شدن نقش چندجانبه‌گرایی اتحادیه بی‌توجه بود. در راستای سیاست فوق، در راهبرد اتحادیه اروپا به این موضوع اشاره می‌شود که باید سازوکارهایی در چهارچوب دیپلماسی چندجانبه به‌عنوان مسیر و نقشه راه اتحادیه در تعامل با دیگر کشورها مورد توجه قرار گیرد (Lazarou, 2020:2).

نقش سازمانی تعریف‌شده در چهارچوب چندجانبه‌گرایی برای اتحادیه، در قالب حمایت از فعالیت‌های میانجیگری اتحادیه اروپا از طریق سیاست خارجی و امنیتی مشترک اروپا دنبال می‌شود. تلاش‌های میانجیگری اتحادیه اروپا توسط نماینده عالی اتحادیه در حوزه سیاست خارجی انجام می‌شود. در واقع، نمایندگان سیاست خارجی و امنیت مشترک در خط مقدم فعالیت‌های میانجیگری اتحادیه اروپا استنباط می‌شود. برای مثال، خاویر سولانا، کاترین اشتون، فدریکا موگرینی و جوزف بورل، چهار نماینده عالی اتحادیه اروپا در امور سیاست خارجی اتحادیه بوده‌اند که تا به امروز رهبری تعدادی از تلاش‌های میانجیگری برجسته اتحادیه اروپا را بر عهده داشته‌اند (Bergmann, Haastrup, Niemann, & Whitman, 2018: 7).

ارتباط مبحث نظری فوق در این مقاله، این است که شناخت نوع رفتار اتحادیه اروپا نسبت به نقش و جایگاه ایران در ارتباط با دیگر بازیگران، به‌خصوص کشورهای همسایه را می‌توان از منظر چندجانبه‌گرایی مورد تجزیه و تحلیل قرار داد.

در واقع، محورهای چندجانبه‌گرایی در قالب نقش دولت‌ها یا سازمان‌های جهانی و منطقه‌ای می‌تواند زمینه حضور و همکاری ایران را با اتحادیه فراهم کرده و در این راستا، هم‌سویی منافع خود و اتحادیه را در این شیوه از همکاری با کشورهای منطقه دنبال کرد. برای تبیین موضوع، در ادامه اصول و چهارچوب راهبرد جهانی اتحادیه اروپا با تمرکز بر موضوع چندجانبه‌گرایی به بحث گذاشته می‌شود.

۲. اصول و اهداف راهبرد جهانی اتحادیه اروپا

برای شناخت راهبرد جهانی اتحادیه اروپا لازم است فرایند جهت‌گیری سیاست خارجی آن مورد توجه قرار گیرد. مراحل تکامل راهبرد جهانی اتحادیه اروپا را می‌توان در یک تقسیم‌بندی کلان به دو دوره کلی در فاصله سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۶ تقسیم کرد. نکته مهم و کلیدی فرایند تدوین راهبرد جهانی اتحادیه را می‌توان گذار از نگاه خوش‌بینانه به سمت واقع‌گرایی در ارزیابی تحولات بین‌الملل دانست.

راهبرد جهانی اروپا در سال ۲۰۰۳ راهبردی کاملاً خوش‌بینانه به جهان بود. در این گزارش گسترش فزاینده حاکمیت قانون و دموکراسی مورد تأکید بود و تلاش می‌شد که دیگر کشورها و نظام‌های سیاسی را به سمت دموکراسی‌های پویا و باثبات جهت دهند. در استراتژی جهانی اروپا در سال ۲۰۰۳، این انتظار از دستگاه سیاست خارجی و امنیت مشترک اتحادیه وجود داشت که به نظمی چندجانبه در سراسر جهان توجه کند. البته برای اروپا شریک کلیدی در این زمینه و سایر زمینه‌ها ایالات متحده بوده است. به‌طور مثال، در نظر اروپا، هرکجا توانسته با همکاری آمریکا و در چهارچوب سازمان ملل همکاری کند، به‌خوبی توانسته است با مشکلات متعدد جهانی روبه‌رو شود (Council of the European Union, 2009: 24).

در ادامه، راهبرد جهانی اتحادیه اروپا به سمت توجه به افزایش پیچیدگی و چالش‌های موجود در سطح محیط بین‌الملل تغییر جهت داده است. این تحول را می‌توان تغییر پارادایمی در سیاست خارجی اروپا دانست. اروپا در گزارش سال ۲۰۱۶ اولویت را به دفاع از منافع و امنیت اعضای خود اختصاص می‌دهد. در این مرحله، اروپا به سمت امنیت هستی‌شناختی خود در قالب توسعه جایگاه جهانی اروپا حرکت کرده است. در واقع، به نظر می‌رسد که اروپا با داشتن تجربه دو دهه قبل، از رویکرد آرمانی امید به گسترش ثبات و رفاه جهانی براساس ارزش‌های مشترک اتحادیه، به سمت امنیت از طریق رویکرد پراگماتیستی و به‌خصوص تمرکز

بر امنیت داخلی گرایش پیدا کرده است. در همین چهارچوب، ایده راهبرد جهانی اروپا تکامل یافته و در دوره موگرینی و سپس جوزف بورل به سمت حوزه‌های دفاعی و امنیتی حرکت کرده است (Rabinovych & Reptova, 2019: 2). البته در هر دو دوره فوق، دیپلماسی چندجانبه همچنان جایگاه خود را در راهبرد جهانی اتحادیه اروپا حفظ کرده است.

اتحادیه اروپا تلاش می‌کند از طریق همکاری با دیگر بازیگران در قالب دیپلماسی چندجانبه، همچون همکاری با سازمان ملل متحد یا دیگر نهادهای منطقه‌ای و جهانی برای حل بحران‌های بین‌المللی اقدام کند (Jørgensen, 2009: 193). در نگاه اتحادیه اروپا لازم است برای مقابله با چالش‌های بین‌المللی از طریق همکاری با شرکای اتحادیه اقدام کرد و نمی‌توان به صورت سنتی با این موضوع برخورد کرد. لذا همکاری بین‌المللی یک ضرورت است و باید اهداف از طریق همکاری‌های چندجانبه در سطح بین‌المللی در همکاری با سازمان‌ها و از طریق مشارکت با بازیگران کلیدی دنبال شود (Council of the European Union, 2003: 13).

از منظر اروپا، با وجود همه تلاش‌های چندجانبه‌گرایی، نظام بین‌المللی که در پایان جنگ جهانی دوم ایجاد شد، در چند جبهه با فشار مواجه است. لذا مشروعیت و اثربخشی سازوکارهای چندجانبه باید بهبود یافته و نهادهای چندجانبه کارآمدتر شوند. این به معنای به اشتراک گذاشتن تصمیمات و ایجاد سهم بیشتر برای دیگران و مواجهه با مشکلات مشترک است. از منظر اتحادیه، در این راه هیچ جایگزینی برای راه‌حل‌های رایج وجود ندارد و سازوکار دیپلماسی چندجانبه می‌تواند به کار گرفته شود (Council of the European Union, 2009: 25).

اتحادیه اروپا با تکیه بر اصولی همچون اتحاد، تعهد، مسئولیت و مشارکت، توجه به امنیت اتحادیه اروپا؛ همکاری با همسایگان شرقی و جنوبی اتحادیه؛ رویکرد جامع نسبت به بحران‌ها و منازعات؛ تأکید بر نظم‌های منطقه‌ای، حکمرانی جهانی برای قرن بیست و یکم را در سیاست خارجی مورد توجه قرار داده است. این اتحادیه با افزایش سطح انعطاف‌پذیری خود که ریشه در قدرت آن دارد، تلاش می‌کند خود را به عنوان اتحادیه‌ای پاسخ‌گو معرفی کند. اتحادیه بنا دارد با حمایت از دولت‌ها و جوامع از طریق حمایت از حکمرانی مطلوب، نهادهای مسئول و همکاری نزدیک با جامعه مدنی، به اهداف خود دست پیدا کند؛ از جمله اینکه اتحادیه بیشتر به

مناطقى توجه دارد که در جنوب و شرق آن را احاطه کرده‌اند.

در همین راستا، کمک به مردم از طریق مداخلات انسان‌دوستانه، سرمایه‌گذاری در ایجاد کسب‌وکار، دسترسی به آموزش مناسب و بهداشت و تغییرات آب‌وهوا در دستور کار قرار گرفته است. حتى حمایت از سرمایه‌گذاری خصوصى در مناطق شکننده برای اروپا مهم است. به‌طور مثال، برنامه سرمایه‌گذاری خارجى اتحادیه اروپا^۱ در زمره این اقدامات محسوب می‌شود. اروپا معتقد است باید تمامی جوانب بحران‌ها و منازعات را دید و همه جوانب تأثیرگذار بر منازعات را شناسایی و حل کرد و حتى توجه بلندمدت بر مدیریت تنش‌های پیش رو لازم است. در نگاه اتحادیه، برخی از مناطق را که هشدار محسوب می‌شوند باید از قبل شناسایی و برای آن‌ها برنامه ریزی نمود (Council of the European Union, 2016: 19-35).

در زمینه امنیت اتحادیه، اروپایی‌ها معتقدند که امروزه با چالش‌های عمده‌ای مواجه شده‌اند. افزایش تردید در مورد چشم‌انداز اتحادیه، ابهامات مالی و تهدیداتی که نسبت به امنیت آن صورت می‌گیرد، از جمله موضوعات بحث‌برانگیز در مورد آینده اتحادیه است. براساس گزارش آژانس دفاعی اروپا، براساس یک نظرسنجی^۲ از مردم اتحادیه اروپا، ۸۲٪ از مردم خواهان دخالت و توجه هرچه بیشتر اروپا به تروریسم و ۶۶٪ نیز خواهان توجه بیشتر اروپا به وضعیت دفاعی و امنیتی اتحادیه هستند. در همین زمینه کمیسیون اتحادیه اروپا پیشنهاد سرمایه‌گذاری ۹۰ میلیون یورویی بر تحقیقات دفاعی در فاصله زمانی سال‌های ۲۰۱۷ تا ۲۰۱۹ ارائه نمود. هرچند در مقابل برنامه ابتکار نوآورانه دفاعی آمریکا^۳ با بودجه ۱۸ میلیارد دلاری یا برنامه گالیله^۴ با بودجه ۵ میلیارد یورویی، ناچیز است؛ اما از منظر اتحادیه می‌تواند شروع خوبی برای رشد دفاعی اروپا تلقی شود (Domecq, 2016: 29).

اروپا معتقد است این اتحادیه با هلالی از بی‌ثباتی روبه‌روست. در مرزهای شرقی، مبانی اصلی حقوق بین‌الملل، از قبیل تغییرناپذیری مرزها مورد بی‌احترامی قرار گرفته است. در خاورمیانه شرایط درهم‌پیچیده نظم منطقه‌ای موجب شکل‌گیری جنگ‌های متناوب و افزایش بحران انسانی شده است. افزایش میزان شکنندگی

1. European External Investment Plan.
2. Respondents to a Europe-wide survey.
3. US defense innovation initiative.
4. the Galileo program.

کشورهای موجود در جغرافیای نزدیک اروپا، احتمال شکل‌گیری شبکه‌ای تروریستی در خاورمیانه، آفریقا و اروپا را فراهم می‌کند (Missiroli, 2016: 10).

یکی از موضوعاتی که می‌توان از راهبرد جهانی اتحادیه اروپا استنباط کرد، نوع نگاهی است که اتحادیه به کشورهای منطقه خاورمیانه، به خصوص جمهوری اسلامی ایران دارد. ایران برای تعریف جایگاه و نقش خود در منطقه نه تنها نیازمند این است که به انتظارات و رویکردهای کشورهای همسایه و منطقه توجه کند، بلکه هم‌زمان توجه به سیاست‌ها و انتظارات قدرت‌های جهانی می‌تواند به ترسیم بهتر جایگاه فوق‌کمک کند. اتحادیه اروپا بازیگری است که نمی‌توان نقش آن در تحولات منطقه را نادیده گرفت و چگونگی تعامل با آن می‌تواند برای ایران مهم باشد. نکته فوق در ادامه به بحث گذاشته می‌شود.

۳. از سیاست همسایگی اتحادیه اروپا تا سیاست همسایگی ایران

با بررسی راهبرد جهانی اتحادیه اروپا می‌توان به گزینه‌هایی در مورد شیوه رویکرد اروپا درباره جایگاه ایران و سیاست همسایگی آن در منطقه دست پیدا کرد.

۱-۳. حفظ ثبات هدفمند ایران و خاور میانه در چهارچوب سیاست همسایگی

یکی از اولویت‌های مهم اروپا توجه به مسئله ثبات و امنیت در درون مرزهای اتحادیه و به خصوص مرزهای هم‌جوار و نزدیک خود دانست. در همین راستا، سیاست اروپا در قالب سیاست همسایگی اتحادیه اروپا مطرح شد. براساس این سیاست، اروپا تلاش کرد با همکاری با کشورهای هم‌جوار خود در بخش‌های جنوبی و شرقی و کشورهای تأثیرگذار در آن، به چالش‌های پیش رو پاسخ داده و با کمک بازیگران تأثیرگذار، نظم و ثبات لازم را برای اتحادیه فراهم نماید. با طرح اولیه این سیاست از سوی بریتانیا و تلاش‌های دولت گرجستان در سال ۲۰۰۴، این طرح تصویب شد. متأثر از طرح فوق، اتحادیه سیاست تشکیل حلقه‌ای از دوستان را در اطراف مرزهای خود با هدف تضمین و ثبات کشورهای عضو در دستور کار قرار داد (Smith, 2005: 757-760).

در سیاست همسایگی اروپا به حمایت و گسترش ثبات، رفاه و امنیت در کشورهای مجاور اتحادیه اروپا اشاره شده است. اروپا خود را متعهد به کمک به کشورهای همکار می‌داند و مدعی است در طی این فرایند با اتخاذ رویکردها و کمک‌های مختلف، تلاش

می‌کند کمک‌های متنوعی برای توسعه این نوع همکاری به اجرا بگذارد. از منظر اتحادیه اروپا، برای رسیدن به این سطح از امنیت و ثبات مورد نیاز، لازم است ضمن همکاری با نهادهای دولتی و غیردولتی، به چالش‌هایی که ممکن است منبع ایجاد بی‌ثباتی در منطقه شوند نیز توجه شود. در این میان، فقر، نابرابری، حس بی‌عدالتی، فساد، اقتصاد ضعیف و توسعه اجتماعی همراه با نبود فرصت‌های لازم، به‌خصوص برای جوان‌ها، برخی از مهم‌ترین عواملی است که در سیاست همسایگی اتحادیه اروپا مورد توجه قرار گرفته است (European commission, 2015: 1-3). برخی از کشورهایی که اتحادیه اروپا در قالب سیاست همسایگی اروپا با آن‌ها به همکاری پرداخته است در کشورهای هم‌جوار ایران قرار دارند که خود به‌گونه‌ای غیرمستقیم نقش و حضور محتمل ایران در همکاری طرفین را ضروری می‌سازد.

۲-۳. اتخاذ رویکرد چندجانبه‌گرایی مؤثر نسبت به ایران

اروپا در چهارچوب راهبرد جهانی خود، همواره شعار حمایت از دیپلماسی چندجانبه برای تعیین نوع رابطه و تعامل با ایران را در دستور کار قرار داده است. در این مورد می‌توان به مورد مهم و البته مشهور برجام اشاره کرد. در این موافقت‌نامه اتحادیه اروپا با دیگر کشورهای طرف مذاکرات هسته‌ای با ایران به قراردادی دست پیدا کردند که مسیر مشخصی را برای سال‌های پیش رو بین آن‌ها و ایران ترسیم کرده بود. اما با گذشت دو سال از امضای موافقت‌نامه و با آمدن ترامپ، این مسیر و الگو به یک بحران تبدیل شد. اروپا با وجود همه مخالفت‌ها و کارشکنی‌های ترامپ تلاش کرده کماکان الگوی دیپلماسی چندجانبه مؤثر را نسبت به ایران در پیش بگیرد (Cronberg, 2017: 243). این شیوه از سیاست اروپا نسبت به ایران را می‌توان این‌گونه تحلیل کرد که برای اروپا هرگونه سیاست همسایگی و عملکرد ایران در منطقه می‌تواند در قالب رویکرد چندجانبه‌گرایی ارزیابی شود. ترغیب ایران به این رویکرد، از جمله دستورکارهای مهم اتحادیه اروپا محسوب می‌شود.

در همین رابطه، با اینکه اروپاییان در مورد چگونگی تعامل با ایران بر دیپلماسی مؤثر پافشاری می‌کردند، آمریکایی‌ها دیپلماسی قاطعانه را در مقابل ایران دنبال می‌کردند. تفاوتی که در ادامه به چالش و نگرانی مهمی در روابط فرآتلانتیکی میان اروپا و آمریکا در دوره ترامپ مبدل شد. برای آمریکا چندجانبه‌گرایی به‌عنوان

ابزار تعریف می‌شد، ولی برای اروپاییان هدف اصلی خود چندجانبه‌گرایی بود. آمریکایی‌ها چندجانبه‌گرایی مورد توجه اروپاییان را همچون سلاح و ابزاری در دست یک بازیگر ضعیف می‌دانند که از قدرتی کافی برای تحمیل راه‌حل‌ها نسبت به بحران‌های بین‌المللی برخوردار نیست (Cronberg, 2017: 244-245). اروپا با وجود اختلاف دیدگاه با آمریکا در مورد شیوه تعامل با ایران، کماکان بر چندجانبه‌گرایی به‌عنوان هدفی مهم و غایی در مورد ایران نگاه می‌کند.

اروپا بنا دارد در قالب یک بازیگر دیپلماتیک مؤثر، تعامل و دیالوگ بین ایران و گروه طرف مذاکرات هسته‌ای ایران را نگه دارد و به تعبیر بهتر، باب گفت‌وگو با ایران را کماکان حفظ نماید (Jessen, 2017: 3). اتحادیه اروپا از زمان قطع روابط سیاسی ایران و آمریکا در اوایل دهه ۱۹۸۰ تلاش کرده است از خلأ روابط میان ایران و آمریکا استفاده کند. این اتحادیه، به‌ویژه از دهه ۱۹۹۰ به بعد، همواره کوشش کرده است از طریق توجه به همکاری با ایران، روابط خود با جمهوری اسلامی و برخی دیگر از کشورهای منطقه، حضور و نفوذ خود را در کل خاورمیانه افزایش دهد. بنابراین، نحوه و چگونگی رابطه با ایران همواره برای اتحادیه اروپا از اهمیت اساسی برخوردار بوده است.

ارزیابی روابط جمهوری اسلامی ایران و اتحادیه اروپا در سال‌های پس از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ که با ایالات متحده در سطح بین‌المللی همراه بوده است، حاکی از تمایل اتحادیه اروپا به بازبینی یک‌جانبه‌گرایی روابط خود با جمهوری اسلامی ایران است. در این رابطه به نظر می‌رسد اتحادیه اروپا برای کاهش تعریف اثرات منفی یک‌جانبه‌گرایی آمریکا بر این اتحادیه و نیز ایفای نقش مؤثرتر در تحولات بین‌المللی و منطقه خاورمیانه، توجه ویژه‌ای به ایران داشته باشد (Abasi ash-laghi, 2009: 239).

۳-۳. مواجهه با چالش نفوذ ایران در منطقه

برای اتحادیه اروپا مسئله نفوذ ایران در منطقه موضوعی است که باید مورد توجه قرار گیرد. در این نگاه، اروپا با وجود همه تلاشی که از طریق برجام در چهارچوب همکاری با آمریکا انجام داد، نتوانست در همه ابعاد به اهداف خود نسبت به ایران دست پیدا کند. برای اروپایی‌ها مسئله نفوذ ایران در منطقه از اهمیت زیادی

برخوردار است. اروپا به واسطه اینکه بیشتر بر مسئله هسته‌ای تمرکز کرده، نتوانسته است از جایگاه نهادی و چندجانبه‌گرایی خود در مقابله با ایران بهره ببرد (Adebahr, 2020: 3-4).

اتحادیه اروپا سیاست همکاری متوازن در میان کشورهای خلیج فارس را دنبال می‌کند. در این زمینه، اروپا معتقد است می‌توان با ایران در زمینه مذاکرات هسته‌ای به یک گام و مسیر مشخص دست یافت و هم‌زمان از آن به نقشه راهی برای دستیابی به چهارچوب همکاری با ایران در موضوعات تجاری، تحقیق و توسعه، محیط زیست، انرژی، مبارزه با قاچاق و مهاجرت رسید. در واقع، اروپا امیدوار است از طریق کمک به ایران و کشورهای واقع در منطقه به چهارچوب مشخصی برای گسترش همکاری میان کشورهای همسایه ایران دست یابد (Council of the Euro-pean Union, 2016: 35).

سیاست اتحادیه اروپا در خاورمیانه اساساً تحت تأثیر سه عامل کلی قرابت جغرافیایی، امنیت انرژی و حافظه تاریخی قرار دارد. از همین رو، این اتحادیه به موضوعات دیگر موجود در منطقه خاورمیانه، همچون تروریسم، اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی و رقابت تسلیحاتی در چهارچوب عوامل یادشده که تأثیرات متقابل بر یکدیگر دارند، توجه می‌کند. عوامل سه‌گانه فوق موجب شده اتحادیه اروپا، تأمین ثبات در خاورمیانه را به استراتژی اصلی خود در این منطقه تبدیل کند؛ چراکه از سویی، ثبات و امنیت خاورمیانه می‌تواند رابطه‌ای مستقیم و بسیار مهم با مدیریت امنیت بین‌المللی، به‌ویژه اروپایی، داشته باشد و از دیگر سو، منابع استراتژیک موجود در این منطقه نقش تعیین‌کننده‌ای در چگونگی توزیع قدرت آینده در سطح بین‌الملل خواهند داشت. در همین راستا و برای جلوگیری از پرداخت هزینه‌های بیشتر سیاسی و امنیتی در خاورمیانه، اتحادیه اروپا و قدرت‌های اروپایی تاکنون تعقیب و اجرای چند راهبرد امنیتی، از جمله حمایت از دموکراسی و توسعه آن و تلاش در جهت ایجاد نظم بین‌المللی مبتنی بر چندجانبه‌گرایی و مقابله با تهدیدات سنتی و نوین را در دستور کار قرار داده‌اند (Ekhtiari Amiri; Salehi & Arefi, 2020: 315).

به‌طور مثال، در مورد مسئله نفوذ ایران می‌توان به اختلافی که بین ایران و عربستان متأثر از نگرانی از نفوذ ایران در خاورمیانه به وجود آمده است، اشاره کرد. عربستان سعودی بر این تصور است که ایران در حال گسترش نفوذش در خاورمیانه

است. در نگاه عربستان، ایران بر نفوذ خود در سوریه و عراق می‌افزاید و در بلندمدت ممکن است به محاصره عربستان از طریق نیروهای شبه‌نظامی وابسته به ایران منجر شود. در همین راستا، هرکدام از طرفین صحنه نبرد را تغییر داده و به صورت نیابتی برای مقابله با نفوذ دیگری اقدام کرده‌اند. لذا از منظر اروپا، موضوع فوق ممکن است بیش از حد گسترش پیدا کرده و از کنترل خارج شود و این برای امنیت اروپا در منطقه مناسب نیست (Saifi, 2017:38).

اروپا در تلاش است با همکاری با کشورهای همسایه خود در جنوب برای مبارزه با تروریسم همکاری کند. افزایش ظرفیت و قدرت دولت، تقویت حاکمیت قانون و احترام به حقوق بشر، گسترش همکاری‌های منطقه‌ای و همچنین جلوگیری و مبارزه با رشد تروریسم در منطقه از اولویت‌های اروپاست (Gaub and Pauwels, 2017: 7). برای اتحادیه اروپا گسترش ناامنی در منطقه خاورمیانه نگران‌کننده است. این اتحادیه تلاش می‌کند از طریق فشارهای دیپلماتیک برای دستیابی به آتش‌بس و تداوم مذاکرات در منطقه اقدام کند. به‌طور مثال، اروپا تلاش کرده با ایران در این زمینه وارد مذاکره شود و از نفوذ ایران برای دستیابی به یک توافق جامع در سوریه استفاده کند. از منظر اتحادیه اروپا، گسترش موج فرقه‌گرایی در منطقه و افزایش تنش در منطقه، ناشی از رقابت‌های مختلفی است که در بین کشورهای مختلف منطقه در حال وقوع است (Matthiesen et al, 2018 : 7-10).

خاورمیانه در سال‌های اخیر، به‌خصوص از سال ۲۰۱۱ به بعد، تبدیل به منطقه‌ای شده است که متأثر از شرایط داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی با وضعیت هرج و مرج گونه‌ای مواجه است که می‌توان آن را نمونه‌ای از وضعیت آنارشیک حاکم بر منطقه دانست. از آنجاکه سیستم منطقه‌ای آنارشیک است، دولت‌هایش به ناگزیر برای تأمین امنیت در تکاپوی افزایش قدرت‌اند. در یک سیستم آنارشیک و خودیار، دولت‌ها تنها با توسل به قدرتشان می‌توانند نسبت به بقای خود خاطر جمع شوند. افزایش قدرت دولت‌ها یا با توسل به منابع درونی یا از طریق پیوستن به متحدین بیرونی است که انجام می‌پذیرد. اما اقدام یک دولت برای افزایش قدرت ممکن است تبعات ناخواسته برای امنیت دیگر دولت‌ها داشته باشد و دولت‌ها هرگز نمی‌توانند نسبت به نیات و مقاصد یکدیگر مطمئن شوند. علاوه بر شرایط آنارشیک، خاورمیانه به دلیل موقعیت ژئوپلیتیک و همچنین وجود ذخایر و منابع عمده معدنی و

نفتی، به مکانی برای منازعه و رقابت بین قدرت‌های جهانی و منطقه‌ای تبدیل شده است که هرکدام از قدرت‌ها چه در سطح منطقه و چه در سطح بین‌الملل، تلاش می‌کند محیط و قواعد بازی را به‌گونه‌ای سازمان‌دهی کند که منافع حداکثری خود را تأمین کند (Salehi and Zare, 2018:94).

در همین راستا، کشور عربستان در واکنش به رفتار ایران در منطقه، معتقد است که ایران قصد تغییر موازنه به‌نفع خود را دارد. ایران تلاش می‌کند از طریق گسترش محور مقاومت در منطقه، نفوذ خود را هرچه بیشتر بر کشورهای منطقه گسترش داده و سیستم امنیتی کشورهای عراق، سوریه و لبنان را به خود وابسته کند. عربستان از طریق نهادهای منطقه‌ای، همچون اتحادیه عرب، شورای همکاری خلیج فارس و همکاری با آمریکا، درصدد است نقش و جایگاه روبه‌گسترش ایران در منطقه را کنترل کند. در همین راستا، جلسه اضطراری وزیران امور خارجه کشورهای عضو اتحادیه عرب با درخواست عربستان سعودی در قاهره برای مقابله با افزایش قدرت ایران در منطقه برگزار شد (Salehi and Zare, 2018:110).

۳-۴. ترسیم نقشه راه همکاری چندجانبه با ایران در قالب برجام

براساس آخرین گزارش کنفرانس امنیتی مونیخ در سال ۲۰۲۱، امنیت بین‌الملل در زمینه‌های مختلف در حال تهدید است و در این میان، تحولات مرتبط با مسائل هسته‌ای در زمره مهم‌ترین آن‌ها قرار دارد. سیر تحولات مرتبط با توانایی‌های هسته‌ای در سطح جهان به سمت ابهام و پیچیدگی بیشتر حرکت می‌کند. این نگرانی از دوره ترامپ تشدید پیدا کرد. در آن دوره، رقابت میان قدرت‌های بزرگ دارنده سلاح‌های هسته‌ای تشدید شد و توجه به نقش نهادها و سازوکارهای چندجانبه کاهش پیدا کرد. البته با رسیدن بایدن به ریاست جمهوری آمریکا این امیدواری به وجود آمده است که مسیر نگران‌کننده رقابت کشورها برای افزایش توانایی‌های هسته‌ای کمی تعدیل و کنترل شود (Munich security conference, 2021: 86-89).

با وجود تمام تلاش‌هایی که برای کنترل رقابت تسلیحاتی در سطح جهان وجود دارد، روند رقابت میان کشورهای بزرگ در کسب برتری هسته‌ای با سرعت هرچه تمام پیش می‌رود. با وجود نگرانی‌های فوق، اتحادیه اروپا تلاش می‌کند در زمینه‌های مرتبط با موضوعات اشاعه هسته‌ای نگرانی‌های خود را دنبال کند. در این

مسیر، اروپا موضوع پرونده هسته‌ای ایران، معروف به برجام، را به‌عنوان موضوعی مهم در دستور کار قرار دارد. رویکرد اروپا در حوزه برجام در چهار مرحله گفت‌وگو با طرفین پرونده، تسهیل مذاکرات، تعیین دستورالعمل برای دیدارها و اعمال نفوذ در مذاکرات میان طرفین، پیگیری شده است (Jessen, 2017: 6). اروپا تغییر در سیاست آمریکا در جهان را به‌طور مشخص در مورد نوع نگاه آن کشور به برجام می‌داند. متعاقب اعلام ترامپ مبنی بر خروج از برجام و برگشت تحریم علیه ایران، اروپا در کنار روسیه، چین و بریتانیا تلاش کرده‌اند از توافق حمایت کنند و دولت آمریکا را به باقی ماندن در توافق راضی کنند. ۲۷ کشور عضو اتحادیه اروپا تعهد خود را نسبت به پایبندی در مورد تعهدات برجام اعلام کردند و اعلام شد که اتحادیه اروپا، آمریکا را به ماندن در برجام ترغیب می‌کند و آن را در راستای امنیت آمریکا نیز می‌داند و برجام را معماری نوین سیاست منع اشاعه سلاح‌های هسته در سطح بین‌الملل می‌داند (Fiott and Bund, 2018: 47).

موضوع برجام برای اتحادیه اروپا به‌عنوان فاکتوری مهم در افزایش هم‌گرایی و نمایش قدرت چندجانبه‌گرایی اروپا محسوب می‌شود. هرچند اتحادیه اروپا از نقش ایران برای مقابله با داعش در خاورمیانه در جهت حفظ ثبات در منطقه حمایت به عمل آورد و تا حدودی زمینه‌ساز نزدیکی بروکسل به تهران شد (Tocci, 2014:25)، از منظر اتحادیه، توافق هسته‌ای با ایران بیان واضحی از حمایت اروپا از نظم جهانی قانون محور است؛ چراکه به‌نظر اروپا، نظم چندجانبه ریشه در حقوق بین‌الملل دارد که خود در اصول منشور سازمان ملل متحد و بیانیه حقوق بشر ریشه دارد و تنها راه ممکن برای دستیابی به صلح و امنیت در داخل و خارج است (Council of the European union, 2016: 16).

اروپا معتقد است اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی به‌طور بالقوه بزرگ‌ترین تهدید برای امنیت آن است. از منظر اروپا، جهان هم‌اکنون وارد دوره جدید و خطرناکی شده است که احتمال مسابقه تسلیحاتی سلاح‌های کشتار جمعی را به‌ویژه در خاورمیانه افزایش می‌دهد. پیشرفت در علوم زیستی ممکن است و افزایش قدرت سلاح‌های بیولوژیکی در آینده و حملات با مواد شیمیایی و رادیولوژیکی نیز یک احتمال جدی است. گسترش فناوری موشکی عنصر بی‌ثباتی را بیشتر می‌افزاید و می‌تواند اروپا را در معرض خطر فزاینده‌ای قرار دهد. از منظر اروپا، ترسناک‌ترین احتمال، سناریویی

است که در آن گروه‌های تروریستی به سلاح‌های کشتار جمعی دست یابند. در این رویداد، یک گروه کوچک می‌تواند در مقیاسی که قبلاً فقط برای دولت‌ها و ارتش‌ها ممکن بود، آسیب وارد کند (Council of the European Union, 2003: 13).

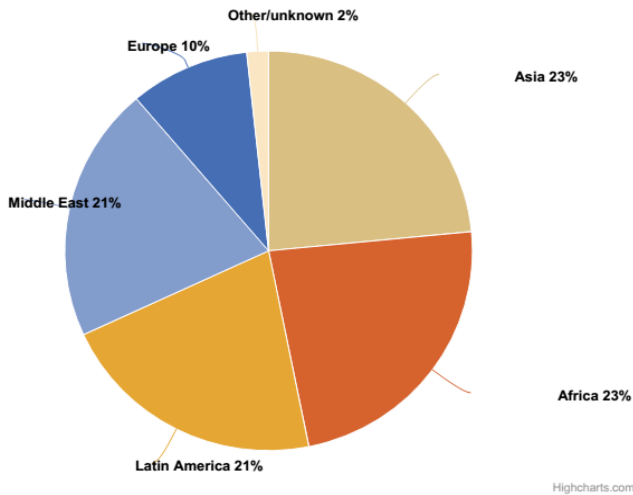
از منظر اروپایی‌ها، اتحادیه در مجامع چندجانبه بسیار فعال بوده است. استراتژی سلاح‌های کشتار جمعی که در سال ۲۰۰۳ به تصویب رسید و در خط‌مقدم تلاش‌های بین‌المللی برای مواجهه با چالش است، اروپا معتقد است رسیدگی به برنامه هسته‌ای ایران از طریق سازمان ملل و مکانیسم‌های چندجانبه امکان‌پذیر است (Council of the European Union, 2009: 11). در راهبرد اروپا در سال ۲۰۰۹ به این نکته اشاره شده است که ایران عامل نگرانی فزاینده‌ای برای اتحادیه است. برنامه هسته‌ای ایران در معرض قطعنامه‌های پی‌درپی قرار گرفته است؛ لذا اتحادیه اروپا به‌زعم خود تلاش کرده رویکردی دوگانه را رهبری کرده و در چهارچوب آن، راه‌حل گفت‌وگو را با سیاست فشار ترکیب کند و در مورد ایران به راهبرد مشخصی دست پیدا کند (Council of the European Union, 2009: 18).

۳-۵. توجه به نقش ایران در مقابله با بحران مهاجرین و پناهندگان

مسئله مهاجرت و پناهندگی برای اتحادیه اروپا به دغدغه اصلی این اتحادیه تبدیل شده است. بحران فوق متاثر از عوامل مختلفی، همچون بحران‌های اقتصادی، سیاسی، امنیتی، تغییرات آب‌وهواست که بیشتر در کشورهای فقیر تشدید یافته است. این اتحادیه در کنار اتخاذ برخی از سیاست‌های درون اتحادیه در قالب همکاری با اعضای خود، به همکاری با کشورهای دیگر برای مقابله با این بحران پرداخته است. برای اتحادیه اروپا این رویکرد می‌تواند یک برد سه‌طرفه محسوب شود. به‌زعم اروپا، کشورهای مبدأ مهاجرین و پناهندگان، کشورهای مقصد و خود پناهندگان و مهاجرین باید در یک چهارچوب سه‌طرفه برای دستیابی به راه‌حل مناسب مورد توجه قرار گیرد. بدین منظور، اتحادیه اروپا تلاش کرده با ایجاد مکانیسمی تحت عنوان «طرح مهاجرتی» به مدیریت تحولات مرتبط با آن بپردازد. در این زمینه نیز صندوقی برای اتخاذ پشتوانه مالی تأسیس شده است. تعامل اتحادیه با ترکیه را می‌توان در زمره این نوع از همکاری طرفین در زمینه مسئله فوق دانست (Tagliapietra, 2019: 15-17). طرح فوق پاسخی به بحران مهاجرت در اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۵ بود. اتحادیه اروپا متعاقب فشارهای سیاسی و اجتماعی که از طرف افکار عمومی اروپا و دولت‌های عضو وارد شد، به فکر ایجاد

مکانیسمی برای مدیریت بحران فوق افتاد (Castillejo, 2017: 6).

در طرح فوق که در سال ۲۰۱۶ ایجاد شد، برنامه‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت برای مقابله با بحران مهاجرین و پناهندگان در دستور کار قرار گرفت. همکاری با کشورهای منطقه خاورمیانه در قالب طرح‌های مختلف مهاجرتی مورد توجه قرار گرفته است (European commission, 2017: 16). در گزارشی که از سوی پارلمان اتحادیه اروپا منتشر شده است، موضوع مهاجرین و پناهندگان به‌عنوان یکی از نگرانی‌هایی مطرح شده که برای اروپا با گسترش سیل مهاجرین از افغانستان بیشتر خواهد شد. لذا ایران نقش مهمی در مدیریت و کنترل روند گسیل مهاجران به سمت اروپا ایفا می‌کند (Im-menkamp, 2020: 11). در واقع، پذیرش نقش ایران در این مسئله می‌تواند به زمینه همکاری طرفین در چهارچوب چندجانبه‌گرایی کمک کند. به‌طور مثال، می‌توان در نمودار ذیل مناطق مختلف ارسال پناهنده به اروپا را مشاهده کرد. بخشی از مناطق در محدوده جغرافیایی قرار دارند که در چهارچوب سیاست همسایگی ایران قرار می‌گیرند.



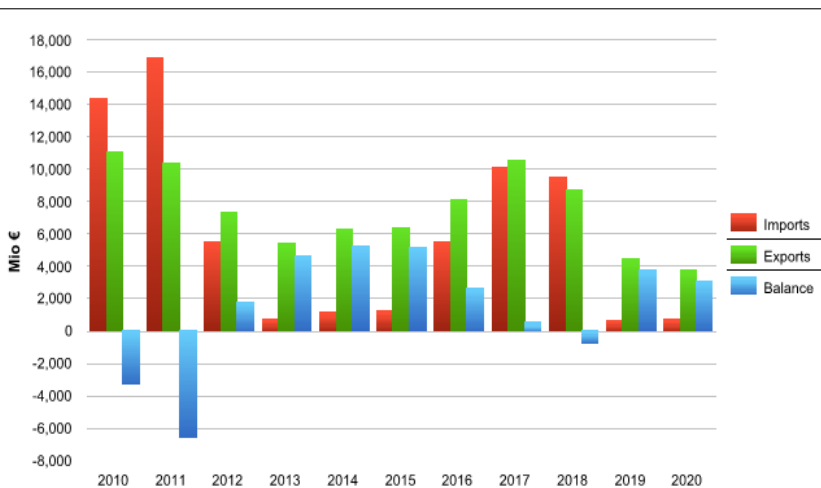
نمودار شماره ۱ درخواست پناهنده‌گی در اروپا برحسب منطقه در سال 2020 (به درصد) (Eurostat, 2020)

۳-۶. توجه به نقش ایران در حوزه انرژی و زنجیره اقتصادی منطقه

براساس گزارش کمیسیون اروپا، ایران رتبه ۵۶ را در همکاری تجاری با اتحادیه اروپا

دارد. طبق آمار اعلام شده، حدود ۱۸ درصد واردات ایران از اتحادیه اروپاست و در مقابل، سهم ایران از صادرات به اروپا کمی بیش از ۵ درصد است. اتحادیه اروپا دومین شریک بزرگ تجاری ایران محسوب می‌شود. البته تعاملات تجاری ایران و اروپا در حال گسترش بود تا اینکه با برگشت تحریم‌ها در دوره ترامپ، روند افزایشی تعاملات تجاری متوقف شد.

همان‌طور که در ادامه در نمودار مشاهده می‌کنیم، طی یک دهه، روند تجاری ایران با اروپا دستخوش تغییرات زیادی شده است. در ابتدا، روند صادرات و واردات اتحادیه اروپا با ایران روند افزایشی داشت؛ اما در ادامه، به‌خصوص از سال ۲۰۱۲ به بعد، کاهش پیدا کرد. سپس تعاملات جاری مجدداً افزایش پیدا کرد. اما در اواخر سال ۲۰۱۸ این روند بار دیگر کاهش یافت؛ به‌گونه‌ای که حجم تجارت اتحادیه اروپا با ایران از حدود ۴ میلیارد و ۱۷۰ میلیون یورو در سال ۲۰۱۹ به ۳ میلیارد و ۶۰۰ میلیون یورو در سال ۲۰۲۰ رسید. نوسان در تعاملات تجاری اروپا و ایران حکایت از نوسان در تعاملات سیاسی طرفین دارد.



نمودار شماره ۲ میزان مبادلات تجاری اتحادیه اروپا با ایران بین سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۰ (به میلیون یورو)

(European Commission, 2021:3)

۷-۳. توجه به نقش ایران در حوزه چالش‌های مرتبط با تغییرات آب‌وهوایی

یکی از موضوعات مهم که در سیاست خارجی قدرتهای بزرگ، به خصوص اروپا، به اولویتی مهم تبدیل شده است، موضوع چگونگی همکاری با کشورها برای مبارزه با چالش‌های مرتبط با تغییرات آب‌وهوایی است. با اینکه شیوع بیماری کرونا طی دو سال اخیر، روند مصرف منابع تجدیدناپذیر همچون زغال سنگ، گاز و نفت را کاهش داده است، اما انرژی‌های فسیلی همچنان حدود بیش از ۷۵ درصد در تشکیل گازهای گلخانه‌ای نقش دارند. برای مدیریت چالش‌های مرتبط با این حوزه، اروپا ابتکار را به دست گرفته و در جریان اجلاس‌های کنه‌هاگ، توافق‌نامه پاریس و گلاسکو در بریتانیا، توجه جامعه جهانی را به موضوع تغییرات آب‌وهوایی جلب کرده است. تلاش‌های بلندپروازانه اروپا حتی برخی را به این ایده رساند که اروپا به ساعت اصلی^۱ برای تغییرات آب‌وهوایی تبدیل شود (Munich security conference, 2021: 100).

اروپا در این زمینه با اتخاذ دیپلماسی آب‌وهوایی در صدد است با همکاری با کشورهای دیگر، برای مبارزه با چالش‌های تغییرات آب‌وهوا همکاری کند. اتخاذ رویکرد همکاری با کشورهای و نهادهای بین‌المللی تأثیرگذار در قالب دیپلماسی چندجانبه در دستور کار اتحادیه اروپا قرار گرفته است (Schrader & Dröge, 2021: 1-2).

در متن پیمان سبز اروپا^۲ به ماهیت چندجانبه‌گرایی برای مقابله با چالش تغییرات آب‌وهوایی اشاره شده است. اتحادیه اروپا معتقد است این هدف به‌تنهایی قابل دستیابی نیست و نیازمند همکاری همه‌جانبه کشورهای، به خصوص کشورهای هم‌جوار و همسایه در اروپاست. برای اروپا دستیابی به مسیری پایدار برای همکاری‌های بلندمدت، موضوعی مهم محسوب می‌شود (European commis- sion, 2019: 2). در زمینه توجه به همکاری ایران و اروپا می‌توان به یادداشت تفاهم میان طرفین در سال ۲۰۱۷ اشاره کرد که در دوره موگرینی و محمدجواد ظریف به امضا رسید. در یادداشت تفاهم مزبور، موارد مختلفی پذیرفته شد که میان اعضای اتحادیه اروپا و ایران، در قالب همکاری‌های فنی و پشتیبانی تا سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف، در چهارچوب همکاری‌های دوجانبه و چندجانبه تأکید شد. اما نکته مهمی که در این یادداشت تفاهم مورد تأکید قرار گرفت و در راستای سیاست

1. Master Clock,
2. Europe green deal,

همسایگی ایران نیز قرار دارد، توجه به نقش ایران در میان همسایگان خود و توسعه همکاری‌های منطقه‌ای به‌واسطه نقش ایران است (Council of the European Union, 2017: 1-4).

۴. نتیجه‌گیری

در این پژوهش رویکرد اتحادیه اروپا در قبال سیاست همسایگی ایران بررسی شد. برای اتحادیه اروپا طرح سیاست همسایگی از سوی ایران چندان مفهومی غریب و ناآشنا نخواهد بود؛ چراکه این اتحادیه در سال ۲۰۰۴ در راهبرد خود همکاری با کشورهای مجاور و همسایه مرزهای اتحادیه اروپا برای داشتن یک اروپای امن را در دستور کار قرار داده است. در این راستا، همکاری اقتصادی، زیست‌محیطی، امنیتی و سیاسی با کشورهای هم‌جوار در چهارچوب سیاست همسایگی اتحادیه اروپا در جریان است. جمهوری اسلامی ایران در حوزه دیپلماسی منطقه‌ای و تنظیم روابط با کشورهای هم‌جوار خود نتوانسته است به دیپلماسی پایداری دست یابد که در چهارچوب آن، منافع مشترک طرفین تأمین شود. البته عوامل ناکامی ایران لزوماً متأثر از عدم توجه سیاست‌مداران ایرانی نیست، بلکه ساختارهای منطقه‌ای و بین‌المللی مخالف چنین رویکردی، شرایط مناسب برای دیپلماسی منطقه‌ای ایران را فراهم نکرد. با این‌همه، ارائه یک راهبرد منطقه‌ای و کلان‌نگر زمانی اهمیت پیدا می‌کند که بتواند چالش‌های موجود را شناسایی و با کشورهای منطقه برای آن چاره کند. لذا پیشنهاد می‌شود جمهوری اسلامی ایران اولویت احیا، گسترش و تعمیق همکاری‌های خود با کشورهای هم‌جوار را مدنظر قرار دهد.

روابط ایران با همسایگان زمانی در راستای منافع اعضای اتحادیه اروپاست که اهداف و راهبردهای سیاست همسایگی اتحادیه، به‌خصوص ثبات و نظم مورد نظر اروپا، در آن دیده شود. البته برای اتحادیه اروپا ثبات داخلی ایران و امنیت منطقه‌ای مهم است؛ اما در مورد شیوه دستیابی به ثبات و چگونگی دستیابی به آن برای طرفین، در برخی موارد اختلاف است و در برخی موارد اشتراکاتی وجود دارد. در کل، اتحادیه اروپا امیدوار است در چهارچوب دیپلماسی چندجانبه مؤثر، روابط آتی خود را با ایران تنظیم کند. هرچند هم‌زمان دیگر متغیرهای منطقه‌ای و بین‌المللی برهم‌زننده همکاری میان ایران و اروپا نباید از نظر دور باشد.

References

1. Tocci, N. (2014) *Turkey & the European Union, The Center on the United States & Europe at Brookings Turkey Project*, The Center on the United States and Europe at Brookings, 1 (5), 1-24. available at: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/turkey-and-the-european-union.pdf>.
2. Abbasi Ashlaghi, Majid. (2009), The theoretical study of EU and Iran bilateral relations, *political journal of Azad University*, N.8, PP.235-266. [in Persian]
3. Abinovych, Maryna & Novakova, R Reptova (2019), *The future of values in the EU Global Strategy 2020*, Elcano Royal Institute, 19 November, available at: <http://www.realinstitutoelcano.org/>.
4. Adebahr, Cornelius (2020), *Europe Needs a Regional Strategy on Iran*, Brussels: Carnegie Europe, at: <https://carnegieendowment.org/files/Adebahr-EU-Iran.pdf>.
5. Bergmann, J., Haastrup, T., Niemann, A. and Whitman, R. (2018), "Introduction: The EU as International Mediator - Theoretical and Empirical Perspectives", In: *International Negotiation*, Vol. 23, No. 2, also available at: https://internationale.politik.uni-mainz.de/files/2018/11/Special-Issue--Introduction_EU-as-International-Mediator_CEDI.pdf.
6. Castillejo, Clare (2017), *The EU Migration Partnership Framework Clare Castillejo Time for a Rethink?*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, available at: https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_28.2017.pdf.
7. Council of the European Union (2003), *A secure Europe in better world*, Council of the European Union: General Secretariat, available at: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/

- pressdata/en/reports/78367.pdf.
8. Council of the European Union (2009), *European strategy and secure Europe in better world*: Council of the European Union: General Secretariat, available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>.
 9. Council of the European Union (2016), *European Union Global Strategy; Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, June, <http://europa.eu/globalstrategy/en>.
 10. Council of the European Union (2017), *Memorandum of Understanding between the Islamic Republic of Iran and the European Union on cooperation on climate change*, Brussels, 2 October 2017, available at: <https://policy.asiapacificenergy.org/node/3672>.
 11. Cronberg, Tarja (2017), “No EU, no Iran deal: the EU’s choice between multilateralism and the transatlantic link”, *The Nonproliferation Review*, Vol. 24, No. :3-4, Available at: <https://doi.org/10.1080/10736700.2018.1432321>.
 12. Dehghani Firooz Abadi, Seyed Jalal.(2008), *A conceptual framework for evaluating the foreign policy of the Islamic republic Iran*, Tehran : Azad university.[**in Persian**]
 13. Domecq, Jorge (2016), “Why European defense research is vital” IN: EU Global Strategy – What’s next for Defense?, *Magazine of European Defense Agency*, issue 11. Available at: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-magazine/edm11singlewebmedres>.
 14. Dröge, Susanne, and Schrader, Tessa-Sophie (2021), *Back to the Future? International Climate Policy in 2021 New Constellations for the EU’s Climate Diplomacy*, Berlin: SWF, available at: https://www.swpberlin.org/publications/products/comments/2021C14_ClimatePolicy2021.pdf.

15. Ekhtiari Amiri, Reza; Salehi, Mokhtar; Arefi, Esmat.(2020) ,” The EU Strategy Towards the Syrian Developments (Case Study: British and France2011-2018)”, *The Quarterly Journal of International Politics and Relations*, Volume 3, Issue 5, Winter and Spring , PP. 1-32[**in Persian**]
16. European commission (2015), *Review of the European Neighbourhood Policy*, Brussels, available at: https://ec.europa.eu/neighbourhood_enlargement/system/files/2018-12/joint_communication_review_of_the_enp.pdf.
17. European commission (2017), *Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, Strasbourg, available at: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/4th_progress_report_partnership_framework_with_third_countries_under_european_agenda_on_migration.pdf.
18. European Commission (2019), *The European great deal*, Brussels, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>.
19. European Commission (2021), *European Union, Trade in goods with Iran*, available at: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_iran_en.pdf.
20. Eurostat (2020), *Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - annual aggregated data (rounded)*, at: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/>.
21. Fiott, Daniel, Bund Jakob (2018), *EUISS Yearbook of European Security*, EU: European Union Institute for Security Studies. available at: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/YES_2018.pdf.
22. Gaub, Florence & Pauwels, Annelies (2017), *Counter-terrorism co-*

- operation with the Southern Neighbourhood*, Belgium: The European Parliament's Sub-Committee on Security and Defence. Available at: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/EXPO_IDA%282017%29578013_EN.pdf.
23. Immenkamp, Beatrix (2020), *EU-Iran: The way forward Can the JCPOA survive the Trump presidency*, European Parliamentary Research Service, available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652001/EPRS_BRI_\(2020\)652001_EN.pdf.m](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652001/EPRS_BRI_(2020)652001_EN.pdf.m)
24. Jessen, Erik (2017), *European Diplomacy in the Iran Nuclear Negotiations: What Impact Did It Have?*, Bruges: European Political and Governance Studies, no. 61, available at: http://aeci.pitt.edu/92490/1/wp61_jessen.pdf.
25. Jørgensen, Knud Erik (2009), “The European Union in Multilateral Diplomacy”, *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 4, available at: https://www.researchgate.net/publication/233593397_The_European_Union_in_Multilateral_Diplomacy/link/59e79dff0f7e9bc89b507497/download.
26. Keohane, Robert O (1990), “Multilateralism: An Agenda for Research”, *International Journal*, Vol. 45, No. 4, available at: <http://www.jstor.org/stable/40202705>.
27. Lazarouf, elena (2020), *The future of multilateralism and strategic partnerships, european parliament*, available at : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652071/EPRS_BRI_\(2020\)652071_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652071/EPRS_BRI_(2020)652071_EN.pdf).
28. Matthesen, Toby, Mabon, Simon, Lefevre, RenadMansour Raphaël (2018), *Sectarianism in the Middle East*, Belgium: The European Parliament's Sub-Committee on Security and Defence,

- Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603843/EXPO_IDA_\(2017\)603843_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603843/EXPO_IDA_(2017)603843_EN.pdf).
29. Missiroli, Antonio (2016), *Strategy Matters*, Paris: European Union Institute for Security Studies, Available at: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Strategy-matters_0.pdf.
30. Munich security conference (2021), *Munich Security Report, Between States of Matter Competition and Cooperation*, Munich: Munich security conference, available at: https://securityconference.org/assets/02_Dokumente/01_Publikationen/MunichSecurityReport2021.pdf.
31. Saïfi, Tokia (2017), *Trade and Economic relations between the EU and the GCC Countries*, Brussels: European parliament, available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603856/EXPO_STU_\(2018\)603856_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603856/EXPO_STU_(2018)603856_EN.pdf).
32. Salehi, Mokhtar. & Zare, Rahman.(2018),” Power Vacuum and it’s Impacts on the Middle East Security, *Research letter of international relations*, Volume 10, Issue 40 - Serial Number 40, PP. 93-114, [in Persian].
33. Smith, Karen. E (2005), “The outsiders: The European neighborhood policy”, *International affairs*, available at: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2005.00483.x>
34. Tagliapietra, Alberto (2019), *The European Migration Crisis: A Pendulum between the Internal and External Dimensions*, Istituto Affari Internazionali, <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip1912.pdf>
35. White, Braine.(2001),”*Diplomacy*” in the globalization of world politics,Vo.1,Tehran: International Studies & Research Institute. [in Persian]