

اجلاس نابوکو در بوداپست: اهداف و دستاوردها

طی سال‌های اخیر به ویژه به دنبال نزاع بین روسیه و اوکراین در ژانویه ۲۰۰۶ در خصوص انتقال گاز روسیه به اروپا، امنیت انرژی به یکی از نگرانی‌های اصلی اتحادیه اروپایی تبدیل شده است. مقامات اروپایی برای افزایش ضریب امنیت خود در عرصه انرژی به ویژه گاز طبیعی و کاهش وابستگی مطلق به منابع گاز روسیه، طرح‌ها و پروژه‌های مختلفی را در دستور کار قرار داده‌اند که پروژه انتقال گاز از حوزه خزر و خاورمیانه از طریق خط لوله‌ای موسوم به نابوکو مهمترین آنها می‌باشد. اگرچه در سال‌های اول به دلیل مورد توجه قرار دادن منابع گاز جمهوری اسلامی ایران، پروژه نابوکو با استقبال خوب سرمایه‌گذاران مواجه شد ولی با گذشت زمان و حذف نام ایران از فهرست کشورهای تأمین کننده گاز به دلایل سیاسی، خط لوله نابوکو با مشکل اساسی کمبود گاز جهت انتقال به اروپا مواجه گردید. عدم هرگونه پیشرفت در مذاکرات مربوط به احداث خط لوله نابوکو مقامات برخی کشورهای اروپایی را بر آن داشته تا از هر ابزاری که در اختیار دارند جهت پیشبرد این پروژه استفاده نمایند. بر همین اساس آقای فرانس جورچانی نخست وزیر مجارستان سال گذشته پیشنهاد برگزاری اجلاس در سطح سران را طرح نمود و پس از پیگیری‌های گسترده بالاخره این اجلاس در روزهای ۲۶ و ۲۷ ژانویه ۲۰۰۹ برگزار شد. اجلاس بوداپست آن طور که انتظار می‌رفت با استقبال گسترده سران کشورهایی که از آنها دعوت شده بود مواجه نگردید. در این گزارش پس از نگاهی کوتاه به دستاوردهای اجلاس بوداپست، دلایل ناکامی این نشست و عدم پیشرفت در مذاکرات مربوط به خط لوله نابوکو مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

بودن این تلاش‌ها دارد. نخست وزیر مجارستان در این مدت با سفر به اکثر کشورهای ذینفع شخصاً از نخست وزیران و یا رؤسای جمهور آنها جهت شرکت در اجلاس سران نابوکو دعوت به عمل آورد. به‌رغم این تلاش‌ها تنها رئیس جمهور آذربایجان، نخست وزیر بلغارستان و نخست وزیر چک (رئیس دوره‌ای اتحادیه اروپایی) در سطح سران در نشست بوداپست شرکت نمودند. معاون نخست وزیر گرجستان، وزیر اقتصاد یا انرژی مصر، رومانی، ترکیه، اتریش و معاونین وزیر انرژی عراق، ترکمنستان و آلمان

به دنبال رایزنی‌های دولت مجارستان طی یک سال اخیر جهت برگزاری اجلاسی با حضور سران کشورهای ذینفع در پروژه خط لوله نابوکو (صادر کننده و مصرف کننده گاز) این نشست دو روزه در تاریخ ۷ و ۸ بهمن ۱۳۸۷ برگزار شد.

سطح حضور کشورها در نشست بوداپست

در حالی که نخست‌وزیر مجارستان طی یک سال اخیر رایزنی‌های گسترده‌ای جهت حضور رؤسای دولت‌ها در نشست بوداپست به عمل آورده بود ولی ترکیب هیأت‌های شرکت کننده در این نشست حکایت از ناموفق

و نماینده‌ای از آمریکا از دیگر شرکت‌کنندگان در نشست بوداپست بودند.

بدون شک سطح حضور کشورها در نشست بوداپست بیانگر نوع نگاه آنها به پروژه‌ای است که از سال ۲۰۰۲ تاکنون در دستور کار برخی کشورهای اروپایی قرار داشته است. اینکه اکثر کشورهای صادرکننده و مصرف‌کننده گاز از حضور در نشست بوداپست در بالاترین سطح خودداری نمودند حکایت از گسترده بودن موانع پیش روی این پروژه دارد.

توافقات حاصله در نشست بوداپست

مقامات برگزارکننده از قبل از برگزاری اجلاس دو هدف عمده را به عنوان اهداف اصلی برگزاری آن اعلام کرده بودند: ۱. جلب حمایت قاطع کشورهای صادرکننده گاز، کشورهای اروپایی به ویژه کشورهای عضو کنسرسیوم ساخت خط لوله و همچنین اتحادیه اروپایی به هدف سرعت بخشیدن به روند اجرای پروژه ۲. جلب سرمایه‌گذاران جهت تأمین منابع مالی مورد نیاز.

برای پی بردن به اینکه آیا اجلاس بوداپست به دو هدف اعلامی خود دست پیدا کرد یا خیر، برخی اظهار نظرها و همچنین بیانیه نهایی نشست مورد اشاره قرار خواهد گرفت.

آقای فرانس جورچانی نخست وزیر مجارستان به عنوان مبتکر اصلی برگزاری چنین نشستی در سخنان خود پروژه نابوکو را یک پروژه حیاتی و استراتژیک برای پیشرفت اقتصادی و استقلال سیاسی کل اروپا دانست و از اتحادیه اروپایی خواست که به شکل مستقیم بخشی از بودجه مورد نیاز خط لوله را تأمین نماید. نخست وزیران بلغارستان و چک نیز طی سخنانی ضمن برشمردن منافع حاصل از اجرای پروژه نابوکو خواستار حمایت جدی‌تر

اتحادیه اروپایی و کشورهای بزرگ اروپا از این خط لوله شدند.

آقای الهام علی‌اف رئیس جمهور آذربایجان نیز در سخنان خود از حمایت کلی کشورش از خط لوله نابوکو سخن به میان آورد و خواستار همکاری بیشتر بین کشورها جهت اجرایی شدن این پروژه شد. اگرچه رئیس جمهور آذربایجان در حالت کلی از پروژه نابوکو حمایت نمود ولی وی در مصاحبه مطبوعاتی قبل از آغاز نشست تأکید کرد که خط لوله نابوکو برای آذربایجان یک موضوع و پروژه تجاری می‌باشد و نگاه سیاسی به این خط لوله ندارد. وی تصریح نمود که کشورش در صورتی به خط لوله نابوکو گاز عرضه خواهد کرد که بهترین قیمت پیشنهاد گردد. این اظهارات در حالی مطرح می‌شود که قبلاً روسیه جهت خرید گاز آذربایجان به قیمت اروپا اعلام آمادگی نموده است و اکثر تحلیلگران بر این اعتقادند که اگر آذربایجان صرفاً نگاه تجاری داشته باشد ترجیح خواهد داد که گاز خود را بدون دردسر به روسیه بفروشد.

نماینده ترکمنستان در این نشست تنها به ذکر این نکته بسنده نمود که کشورش منابع کافی جهت عرضه گاز به اروپا در اختیار دارد ولی سخنی از قبول هرگونه تعهدی در قبال خط لوله نابوکو به میان نیاورد.

آقای پیه بالکس کمیسیونر انرژی اتحادیه اروپایی نیز خط لوله نابوکو را آزمونی برای انسجام اروپایی خواند. وی در عین حال تأکید نمود اگر کشورهای عضو کنسرسیوم قادر به رسیدن به توافق بر سر نحوه اجرای پروژه نباشند در این صورت هیچ یک از بانک‌های توسعه اروپایی و سرمایه‌گذاری اروپایی از آن حمایت نخواهد کرد. آقای پیه بالکس هرگونه حمایت مستقیم مالی اتحادیه اروپایی از پروژه خط لوله نابوکو را رد کرد و اعلام

نمود اتحادیه تنها می‌تواند در قالب وام از طریق بانک توسعه اروپایی به این پروژه کمک کند. بر این اساس اتحادیه اروپایی متعهد شد که ۲۵۰ میلیون یورو در اختیار بانک توسعه اروپایی که قرار است ۲۵٪ از تأمین مالی این پروژه ۸ میلیارد یورویی را به عهده گیرد، قرار خواهد داد تا این بانک بتواند وام در اختیار کنسرسیوم قرار دهد.

همچنین نمایندگان دو بانک توسعه اروپایی و سرمایه‌گذاری اروپایی در این نشست تأکید نمودند تا زمانی که اعضای عضو کنسرسیوم، قرارداد مربوط به احداث خط لوله را به امضا نرسانند امکان هرگونه تأمین مالی از سوی این دو بانک وجود ندارد.

در بیانیه پایانی اجلاس شرکت کنندگان از پیشرفت مذاکرات مربوط به احداث خط لوله نابوکو حمایت نموده و خواستار توافق نهایی بین کشورهای عضو کنسرسیوم ساخت خط لوله شده‌اند.

همان‌طور که ملاحظه می‌گردد در اجلاس بوداپست به جز تأکید بر اهمیت این خط لوله برای اروپا و اظهار امیدواری نسبت به پیشرفت مذاکرات، توافق خاصی بین کشورهای صادرکننده گاز و کشورهای عضو کنسرسیوم ساخت خط لوله صورت نگرفت و لذا مسائل مهمی همچون منابع گاز مورد نیاز خط لوله و منابع مالی مورد نیاز جهت احداث آن بدون پاسخ باقی ماند.

موانع پیش روی خط لوله نابوکو

عدم حصول هرگونه پیشرفت در اجرایی شدن پروژه خط لوله نابوکو از سال ۲۰۰۲ تاکنون، حکایت از موانع و مشکلاتی سیاسی و اقتصادی دارد که قطعاً طی یک نشست دو روزه امکان مرتفع نمودن آنها وجود ندارد. عمده‌ترین موانع پیش روی این پروژه به شرح زیر است:

الف- عدم جذابیت برای سرمایه‌گذاران: پروژه نابوکو اولین بار در سال ۲۰۰۲ با هدف صادرات گاز جمهوری اسلامی

ایران به اروپا مطرح گردید و از آنجا که ایران دارای منابع کافی گاز جهت عرضه به خط لوله بود، این پروژه کاملاً ارزش اقتصادی داشت و امکان جلب سرمایه‌گذاران جهت سرمایه‌گذاری در آن وجود داشت. از سال ۲۰۰۵، با بالا رفتن مناقشه بین جمهوری اسلامی ایران و غرب بر سر مسأله هسته‌ای، کشورهای اروپایی تلاش نموده‌اند منابع گاز کشورمان را نادیده بگیرند و بنابراین خط لوله نابوکو منبع اصلی تأمین گاز مورد نیاز خود را از دست داده است. قطعاً در چنین شرایطی هیچ سرمایه‌گذاری حاضر به سرمایه‌گذاری در خط لوله‌ای که فاقد گاز مورد نیاز است، نخواهد بود. اگرچه کشورهای اروپایی سعی نموده‌اند منابع کشورهای همچون آذربایجان، ترکمنستان، قزاقستان، عراق و مصر را به عنوان جایگزین منابع گاز ایران مطرح نمایند ولی سرمایه‌گذاران با در نظر گرفتن واقعیات موجود و مشکلات فراوانی که پیش روی هر یک از این کشورها جهت صادرات گاز به اروپا وجود دارد، نمی‌توانند بر روی منابع گاز آنها حساب باز کنند. در واقع برآیند اظهارنظرهای مطرح شده از سوی تحلیلگران بازار انرژی و برخی مقامات غربی بر این نکته تأکید دارد که پروژه نابوکو بدون منابع گاز ایران هرگز صرفه اقتصادی نخواهد داشت.

ب- عدم تمایل صادرکنندگان گاز جهت ایجاد تعهد تا قبل از پایان عملیات احداث خط لوله: اگرچه دولتمردان آذربایجان تعهدات نسبی در خصوص تأمین بخشی از گاز مورد نیاز خط لوله مطرح نموده‌اند ولی عدم انسجام و اتحاد واقعی بین کشورهای اروپایی از یک سو و ترس از خشمگین شدن روسیه از سوی دیگر باعث شده کشورهای ترکمنستان و قزاقستان از پذیرش هرگونه تعهدی در قبال تأمین گاز جهت خط لوله نابوکو سرباز زنند. در واقع مقامات ترکمنستان و قزاقستان تا زمانی که

تضمین‌های کافی از کشورهای قدرتمند اروپایی به دست نیاورند حاضر نیستند اقدام به کاری کنند که قطعاً دشمنی و خصومت روسیه را به دنبال خواهد داشت. حتی آذربایجان همواره اعلام نموده در صورتی گاز به خط لوله نابوکو عرضه خواهد کرد که با قیمت مناسب خریداری شود و این موضوع در سخنان رئیس‌جمهور آذربایجان در نشست بوداپست مورد تأکید مجدد قرار گرفت.

ج- اختلافات سیاسی بین کشورهای عضو کنسرسیوم ساخت خط لوله: به‌رغم گذشت چند سال از آغاز مذاکرات مربوط به احداث خط لوله نابوکو، بین کشورهای عضو کنسرسیوم ساخت خط لوله، تاکنون هیچ توافقی در خصوص جزئیات اجرای این طرح حاصل نشده است. مهم‌ترین اختلاف بین ترکیه و سایر اعضای کنسرسیوم می‌باشد. به‌رغم مذاکرات گسترده طی چند سال اخیر ترکیه همچنان در خصوص میزان و قیمت گازی که از این خط لوله قرار است برداشت نماید با کشورهای صادر کننده و کشورهای عضو کنسرسیوم ساخت خط لوله به توافق نرسیده است. از سوی دیگر اراده و قاطعیت سیاسی مقامات کشورهای همچون مجارستان، بلغارستان و اتریش در خصوص احداث خط لوله نابوکو تحت تأثیر روابط این کشورها با روسیه قرار داشته و در دوره‌های زمانی مختلف، مواضع متفاوتی اتخاذ نموده‌اند. در واقع این کشورها به دلیل وابستگی بیش از حد به منابع گاز روسیه همچنان بر سر دوراهی کاهش وابستگی به روسیه و یا اعتماد کامل به روسیه به عنوان تنها منبع قابل اعتماد تأمین گاز باقی مانده‌اند.

د- عدم انسجام بین کشورهای اروپایی در خصوص ضرورت احداث این خط لوله: با توجه به اینکه میزان واردات گاز هر یک از کشورهای اروپایی و میزان وابستگی آنها به منابع گاز روسیه متفاوت می‌باشد، لذا این

کشورها نمی‌توانند سیاست واحدی در خصوص احداث خطوط لوله انتقال گاز اتخاذ نمایند. اکثر کشورهای اروپایی همچنان به پروژه نابوکو به عنوان یک پروژه صرفاً اقتصادی نگاه می‌کنند و حاضر نیستند آن را به موضوع امنیت انرژی در اروپا و ضرورت کاهش وابستگی به روسیه گره بزنند. به‌رغم وابستگی بیش از حد اروپا به منابع گاز روسیه و خطرات ناشی از آن، نگاه ملی‌گرایانه کشورهای عضو، مانع تبدیل شدن این موضوع به یکی از اولویت‌های سیاست خارجی اتحادیه اروپایی شده است. به عنوان نمونه آلمان به عنوان یکی از کشورهای تأثیرگذار در اتحادیه اروپایی همچنان از پروژه جریان شمال (Nord Stream) که مستقیماً از طریق دریای بالتیک گاز را از روسیه به آلمان منتقل می‌کند، حمایت می‌نماید. همچنین تعداد قابل توجهی از کشورهای اروپایی از جمله ایتالیا از پروژه جریان جنوب (South Stream) که این خط لوله نیز گاز روسیه را به اروپا منتقل می‌کند حمایت می‌نمایند. در واقع می‌توان گفت به‌رغم همگرایی صورت گرفته در قالب اتحادیه اروپایی، سیاست‌گذاری در بخش انرژی همچون سیاست‌گذاری در بخش سیاست خارجی همچنان در حیطه مرزهای ملی کشورهای عضو انجام می‌شود و بین کشورهای عضو اتحادیه اروپایی نگاه مشترکی نسبت به بحث امنیت انرژی و چگونگی تعامل با روسیه وجود ندارد. به عبارت دیگر بروکسل در این دو حوزه از نفوذ و تأثیرگذاری کمی برخوردار است.

ه- ناچیز بودن میزان گاز وارداتی از طریق نابوکو در مقایسه با کل نیاز اروپا: بر اساس برآوردهای صورت گرفته، اروپا تا سال ۲۰۱۵ سالانه به ۷۰۰ میلیارد متر مکعب گاز نیاز دارد که در این صورت خط لوله نابوکو قادر خواهد بود تنها ۳۰ میلیارد متر مکعب گاز به اروپا منتقل کند. ناچیز بودن میزان گاز وارداتی از طریق خط لوله

نابوکو در مقایسه با کل نیاز اروپا باعث شده برخی کشورهای اروپایی این ایده که پروژه نابوکو امنیت انرژی اروپا را تأمین خواهد کرد، رد کرده و حاضر نشوند در چنین پروژه‌ای سرمایه گذاری کنند.

جمع‌بندی

در حالی که تنها چند روز از بحران اخیر گازی بین روسیه و اکرین و قطع گاز صادراتی به اروپا گذشته بود، استقبال قابل توجهی از اجلاس بوداپست که در آن مهمترین پروژه مورد تأکید اتحادیه اروپایی جهت کاهش وابستگی به منابع گاز روسیه مورد بحث و بررسی قرار گرفت، به عمل نیامد. این امر تنها حکایت از این واقعیت دارد که کشورهای دینفع (صادر کننده و وارد کننده) امیدی به عملیاتی شدن این پروژه در شرایط فعلی ندارند. اگرچه مشکلات مختلفی بر سر راه این پروژه قرار دارد ولی به نظر می‌رسد در صورت حل مشکل اصلی یعنی تأمین گاز مورد نیاز خط لوله، سایر مشکلات به راحتی قابل حل باشند.

همانطور که اشاره شد مجموع تحلیل‌های کارشناسی و دولتی مؤید این نظریه است که خط لوله

نابوکو تنها در صورت استفاده از منابع گاز ایران امکان اجرایی شدن پیدا خواهد کرد و به همین دلیل اخیراً چندین مقام اروپایی به این واقعیت اعتراف نموده‌اند. اما اینکه چرا کشورهای اروپایی به‌رغم اهمیت فوق‌العاده خط لوله نابوکو حاضر به تغییر موضع خود و استفاده از منابع گاز ایران نیستند حکایت از واقعیت دیگری دارد که به آن اشاره شد. خط لوله نابوکو در صورت تکمیل و استفاده از کل ظرفیت آن قادر خواهد بود در سال ۲۰۱۵ تقریباً ۳۰ میلیارد متر مکعب گاز به اروپا صادر نماید که این میزان در مقایسه با کل نیاز ۷۰۰ میلیاردی اروپا چندان قابل توجه نمی‌باشد. بنابراین اروپا نگاه طولانی مدت به پروژه نابوکو دارد و نمی‌خواهد در شرایط فعلی با شتاب در اجرای پروژه نابوکو و استفاده از منابع گاز جمهوری اسلامی ایران موجبات خشم روسیه و ایالات متحده را فراهم نماید. در مجموع می‌توان گفت اتحادیه اروپایی در کوتاه مدت و یا حتی میان مدت وابستگی مطلق خود به منابع گاز روسیه را به عنوان یک واقعیت انکارناپذیر پذیرفته و در حال برنامه‌ریزی بلند مدت جهت کاهش میزان این وابستگی می‌باشد.

رضا پیرپیران

اداره دوم شمال و شرق اروپا

وزارت امور خارجه