

دیپلماسی انرژی در اسناد راهبردی سیاست خارجی ایران

نوشین طریقی^۱

ابوالقاسم طاهری*

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۴/۲۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۲/۶

چکیده

تدوین و تحکیم دیپلماسی انرژی به مثابه بخشی بنیادین از سیاست کلان خارجی، برای کشوری چون ایران که از ذخایر گسترده انرژی خام و توان تولید انواع انرژی‌های راهبردی برخوردار است، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر محسوب می‌شود. ضرورتی که با شکل‌دهی به رفتار راهبردی ایران در عرصه مناسبات بین‌المللی، می‌تواند و می‌باید بر افزایش سهم ایران از بازار جهانی اقتصاد تمرکز کند و مبنایی برای توسعه اقتصاد داخلی و تسهیل همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی فراهم آورد. هرگونه ظرفیت‌سازی دیپلماتیک به منظور گسترش مبادلات تجاری و ارتقای قابلیت‌های اقتصادی ایران نه تنها درآمدهای ملی کشور را افزایش می‌بخشد و روند توسعه اقتصاد ملی را شتابان می‌سازد، بلکه زمینه عبور از تهدیدات منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای و پاسخگویی به محدودیت‌های ژئوپلیتیک را هموار می‌نماید. این مقاله به منظور شناسایی جایگاه دیپلماسی انرژی در اسناد راهبردی سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در دهه ۱۳۸۰-۱۳۹۰ و با بهره‌گیری از رهیافت نظری وابستگی متقابل پیچیده، مروری تحلیلی بر حداقل سه سند بالادستی مرتبط با انرژی دارد تا مشخص سازد در دهه اشاره شده مفهوم و جایگاه دیپلماسی انرژی و مؤلفه‌های آن، در کانون سیاست‌گذاری‌ها و راهبردهای سیاست خارجی و مدیریت اقتصادی ایران قرار نداشته و بی‌توجهی به ظرفیت‌های پنهان آن، بازماندگی از مسیر توسعه و قدرت‌یابی اقتصادی و سیاسی را به همراه داشته است.

واژگان کلیدی: دیپلماسی انرژی، توسعه اقتصادی، اسناد راهبردی، سیاست خارجی، برنامه توسعه

۱. دانشجوی دکتری گروه روابط بین‌الملل، دانشکده حقوق، هیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران

۲. استاد گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق، هیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران

* نویسنده مسئول: a-taheri@srbiau.ac.ir

مقدمه

دهه ۱۳۸۰ در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، به یک معنا دهه‌ای در هم تنیده با موضوع دیپلماسی انرژی بود. دهه‌ای که با حساسیت جامعه جهانی نسبت به فعالیت‌های هسته‌ای ایران و شکل‌گیری پرونده‌ای جنجال‌برانگیز آغاز شد و با اعمال تحریم‌های سنگین بر دارایی‌های ایران و ممانعت از اعطای وام‌ها و کمک‌های مالی به ایران پایان یافت. در آن دهه، تلاش برای به رسمیت شناختن فعالیت‌های هسته‌ای ایران در حالی پیگیری می‌شد که هنوز انرژی تولیدی در نیروگاه‌های اتمی وارد مدار تولید برق کشور نشده بود اما جنجال‌هایی که فعالیت‌های هسته‌ای ایران در عرصه بین‌المللی می‌آفرید، بخش مهمی از مبادلات گسترده انرژی ایران به‌عنوان کشوری برخوردار از ذخایر ظیم انرژی خام (نفت و گاز) را متأثر می‌ساخت.

در سراسر آن دهه، برای ایران به‌عنوان دومین دارنده ذخایر اثبات‌شده نفت جهان (پس از عربستان سعودی)، چهارمین تولیدکننده بزرگ نفت خام جهان (پس از عربستان سعودی، روسیه و ایالات متحده آمریکا) و البته دومین تولیدکننده و صادرکننده نفت اوپک (پس از عربستان سعودی)، برخورداری از مزیت‌های متراکم و چشمگیر جغرافیایی و طبیعی در حاشیه مناقشات سیاسی و ملاحظات امنیتی قرار گرفت و بهره‌وری از منابع موجود را با کندی و دشواری مواجه ساخت. مزایای برخورداری از منابع گاز طبیعی نیز که ایران را در جایگاه دومین دارنده ذخایر اثبات‌شده گاز جهان (پس از روسیه) و چهارمین تولیدکننده بزرگ گاز جهان (پس از روسیه، ایالات متحده آمریکا و کانادا) قرار می‌داد، به سرنوشتی مشابه دچار بودند.

درحالی که انتظار می‌رفت دولت جمهوری اسلامی ایران به منظور تأمین منافع و امنیت ملی خود و البته شتاب بخشیدن به روند توسعه ملی‌اش، تمام ظرفیت‌های اقتصادی، فرهنگی و سیاسی در درون جامعه ملی خود را به کار گیرد و جهت‌گیری‌های سیاست خارجی خود را نیز در راستای دسترسی به همین اهداف سامان‌دهی کند تا میزان بهره‌مندی از مواهب ساختار اقتصاد سیاسی جهانی را حداکثر و برنامه‌های توسعه اقتصادی خود را محقق سازد، اما در دهه مورد اشاره، میان دو حوزه انرژی و سیاست خارجی پیوندهای وثیق و معناداری برقرار نشد و در روندها و رویه‌های مربوط به

سیاست‌گذاری‌های خارجی ایران و البته در خط‌مشی‌سازی و شکل‌دهی به مناسبات منطقه‌ای و بین‌المللی، نگاه به دیپلماسی انرژی و رویکردهای اقتصادی از موضوعیت کمتری در مقایسه با ملاحظات سیاسی و امنیتی برخوردار بود. این نارسایی و عدم کفایت در جهت‌گیری‌های اقتصادی سیاست خارجی موجب شد تا نه تنها ادبیات مربوط به دیپلماسی انرژی در سیاست خارجی ایران غنای قابل توجهی نیابد، بلکه سازوکارهای معنادار و بلندمدتی نیز در درون ساختار دولت و به‌طور مشخص در هماهنگی میان وزارت‌خانه‌های نفت و نیرو با وزارت امور خارجه شکل نگیرد که آثار آن بر جوانب مختلف توسعه اقتصادی کشور همچنان هویداست.

بخشی از این وضعیت ناشی از ساختار تصمیم‌سازی و سیاست‌گذاری در عرصه مناسبات خارجی است، به این معنا که مراجع تصمیم‌گیری و نهادهای درون ساختار حاکمیتی جمهوری اسلامی ایران که به صورت مستقیم و غیرمستقیم بر رویکردها و روندهای دیپلماتیک اثرگذارند، متنوع و متکثر هستند و از مواضع و رویکردهای یکسان و همگرا برخوردار نیستند. حداقل پنج مجموعه شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، ریاست جمهوری، و نهاد رهبری را می‌توان در شمار نهادهای اثرگذار بر سیاست خارجی نام برد. از سوی دیگر، به نظر می‌رسد که در درون مجموعه دولت به عنوان نهاد اجرایی حکومت نیز که می‌بایست وزارت‌خانه‌ها و نهادهای تابعه آن از خط‌مشی‌ها و الگوهای سیاست‌گذاری و اجرایی واحدی پیروی کنند، در مواجهه با فضاها و گوناگون بین‌المللی، یا جهت‌گیری‌های یکپارچه، مستمر و منسجمی وجود نداشته یا اگر داشته، در مقام اجرا از سطحی مطلوب و همبسته در تعاملات میان وزارت‌خانه‌های مختلف برخوردار نبوده است. در حالی که انتظار می‌رفت وزارت امور خارجه، مناسبات خارجی ایران با دیگر کشورها را با راهبردهایی معین و با هدف پیشینه‌سازی دستاوردهای ملی از نظام اقتصادی سیاسی جهانی تسهیل گرداند، ابزارهای دیپلماتیک چندان که باید، برای تأمین منافع اقتصادی و صنعتی به کار گرفته نشدند.

درحالی‌که بیشترین درآمدهای ملی ایران از فروش منابع انرژی و ذخایر زیرزمینی نفت و گاز تأمین می‌شده و حجم گسترده‌ای از دادوستدهای بین‌المللی‌اش پیرامون



حوزه انرژی می‌چرخیده است، طراحی مختصات دیپلماسی انرژی و شناسایی رویکردهای راهبردی و بلندمدت یا میان‌مدت برای پیوند زدن دو حوزه اقتصاد انرژی و سیاست خارجی، در سراسر دهه ۱۳۸۰ توجه بایسته‌ای دریافت نکرد و برغم وجود معاونت اقتصادی در ساختار اداری وزارت امور خارجه، هنوز هم مفاهیمی چون دیپلماسی انرژی و دیپلماسی اقتصادی در حاشیه سیاست‌گذاری‌های خارجی جمهوری اسلامی قرار گرفته‌اند و اساساً الگویی جامع و مدون برای سامان‌دهی به مجموعه سیاست‌های معطوف به افزایش مناسبات در حوزه مبادلات انرژی وجود نداشته و ندارد. تأکید صرف بر جایگاه رفیع ایران در برخورداری از منابع نفت و گاز و تلاش برای گسترش صادرات منابع انرژی خام، برای طراحی و عملیاتی‌سازی سطح مطلوبی از دیپلماسی انرژی نه تنها کافی نیست، بلکه مفید هم نخواهد بود چنانکه اتکای فزاینده به صادرات منابع انرژی خام نه تنها نتوانسته موجب ظرفیت‌های گسترده در تأمین منافع ملی ایران باشد، بلکه اعمال تحریم‌های گسترده علیه ایران نیز مشخص ساخت که این نوع از دیپلماسی انرژی یک‌جانبه می‌تواند به پاشنه آشیل صنعت انرژی ایران در مبادلات جهانی بدل شود. این در حالی است که صنعت انرژی به عنوان مجموعه‌ای گسترده از تمام ظرفیت‌های موجود در حوزه انرژی اعم از شبکه‌های تولید و توزیع برق تا توانمندی‌های شکل‌گرفته در خطوط انتقال نفت و گاز و البته توسعه شبکه‌های خصوصی خدمت‌رسان به صنعت انرژی واجد ظرفیت‌های نوینی در مناسبات منطقه‌ای و بین‌المللی و در راستای تأمین منافع اقتصادی، و حتی سیاسی و امنیتی ایران می‌باشند.

چارچوب نظری

شناسایی و فهم جایگاه دیپلماسی انرژی به‌عنوان مجموعه‌ای به هم پیوسته از سیاست‌گذاری‌ها و راهکارهای اجرایی در سه حوزه انرژی‌های خام (نفت و گاز) و انرژی‌های مصرفی (برق) در سیاست خارجی ایران، نیازمند درک الگوهای تعامل و شکل‌دهی به مناسبات منطقه‌ای و بین‌المللی میان دولت‌ها و ملت‌هاست، به نحوی که فهم عمیق‌تر از همکاری همزمان نیروهای اقتصادی و سیاسی و تاثیراتی که بر شکل‌دهی به مختصات جهان جدید دارند، ضروری به نظر می‌رسد. اثبات این سخن که

درهم‌تنیدگی سازوکارهای خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌سازی در عرصه سیاست خارجی، موجب قدرت اقتصادی و خالق فرصت‌های توسعه ملی است، نیازمند تعمقی بیشتر و دقیق‌تر است و می‌بایست به اجزای آن سخت‌تر چنگ انداخته شود. حوزه انرژی به عنوان یکی از اجزای اقتصاد بین‌الملل از آن جهت که اهمیت راهبردی در شکل‌دهی به روندهای سیاسی و اقتصادی خرد و کلان یافته است، در نیم قرن گذشته به حیطة کارکردهای سیاست خارجی و رویکردهای دیپلماتیک کشورها ورودی اثرگذار داشته و بستر نظری نیرومندی مبتنی بر ایده وابستگی متقابل را توسعه داده است (Keohane & Nye, 1998: 86).

این ادعا که امروزه اقتصاد انرژی بسیار بااهمیت‌تر از آنی است که همواره بوده، شاید کلیشه‌ای یا اغراق‌آمیز به نظر رسد اما رگه‌های روشنی از حقیقت را در بر دارد. پیوند انرژی و سیاست در دهه‌های اخیر به یک معنا نشان‌دهنده پیوند اقتصاد و سیاست بوده و حتی برخی اندیشمندان را به این فرضیه رهنمون ساخته که قرن حاضر، قرن انرژی است و عمده رفاقت‌ها و رقابت‌ها، مذاکرات و منازعات بین‌المللی و منطقه‌ای متأثر از مقوله انرژی است. اگر تا پیش از دهه ۱۹۷۰، نفت و گاز و مشتقات آن‌ها در شمار کالاهای تجاری قرار داشتند اما در دهه‌های بعدی انرژی به عنوان محصولی راهبردی که محرک توسعه اقتصادی است، مورد توجه قرار گرفت و کنترل و مدیریت آن، از جنس مدیریت‌های استراتژیک شناخته شد. هم‌اکنون، انرژی نه فقط موتور توسعه ملی که مبنای ترسیم قدرت ملی محسوب می‌شود و دیپلماسی معطوف به آن متفاوت از دیپلماسی تجاری و مبادله‌ای، راهبردی برای تضمین بقا و اقتدار یک کشور به شمار می‌آید (Clark, 1997: 5-7).

منابع انرژی و به‌طور مشخص ذخایر نفت و گاز از مهم‌ترین مؤلفه‌های ساخت قدرت و ثروت ملی شناخته شده‌اند. این اهمیت در کشورهای برخوردار از این ذخایر مضاعف هم هست؛ هرچند منابع مالی هزینه‌شده یا دریافت شده به واسطه واردات یا صادرات انرژی و محصولات انرژی سهم قابل توجهی در بودجه‌های ملی تمام کشورها دارند اما روشن است که این سهم در میان تولیدکنندگان و با میزان وابستگی بودجه‌های عمومی آن‌ها به درآمدهای ناشی از فروش ذخایر انرژی اهمیتی حیاتی دارند و گاه منجر



به نوعی وابستگی به صادرات شده و اقتصادهای ملی را آسیب‌پذیر و شکننده ساخته‌اند. در چنین شرایطی و در حالی که امنیت عرضه قابل تفکیک از امنیت تقاضا نیست، هرگونه اخلاص در امنیت انرژی به صورت طبیعی یا با اثرگذاری عوامل انسانی و سیاسی، بر تمامی سطوح اقتصادهای ملی، محلی و جهانی تاثیرگذار است (ملکی، ۱۳۹۳: ۳۴). اینجاست که کارآمدی و تحرک هوشمندانه حوزه سیاست خارجی با درک مختصات اقتصاد انرژی و امنیت انرژی می‌تواند حراست از منافع ملی و توسعه مواهب بین‌المللی را مورد توجه قرار دهد.

ساختار نظری وابستگی متقابل پیچیده با بررسی منافع مشترک در روابط اقتصادی و سیاسی که متأثر از کارکردهای متنوع بازیگران ملی و بین‌المللی است، نشان می‌دهد که دیپلماسی کارآمد هر دولت حتی در زمانی که منافع زیادی از همکاری مورد انتظار است، همچنان معطوف به سطوحی از رقابت است. بر این اساس تدوین دیپلماسی انرژی به معنای "مجموعه‌ای از کنش‌های متقابل دو یا چندجانبه که معطوف به نگاه بلندمدت و راهبردی با هدف ایجاد بستری از همکاری‌های بین‌المللی و جهانی در حوزه انرژی با ابزار تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری‌های چندجانبه در زمینه تولید و تجارت انرژی است" (نیازی مبرم محسوب می‌گردد (صادقی و دیگران، ۱۳۹۷: ۹۲).

توجه به ماهیت درهم‌تنیده و مناسبات متقابل دو عرصه سیاست خارجی و اقتصاد و تکیه بر سازوکارهای خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌سازی در عرصه سیاست خارجی که موجب قدرت اقتصادی و خالق فرصت‌های توسعه ملی باشد، نشان می‌دهد که دادوستدها و همکاری‌های معطوف به تجارت انرژی به عنوان کالایی راهبردی در تجارت بین‌الملل به همان اندازه تأمین امنیت خطوط انتقال انرژی و البته دستیابی به فن‌آوری‌های پیشرفته فنی و تخصصی به منظور افزایش بهره‌وری اهمیت دارد به‌ویژه آنکه عرصه انرژی هم با مقوله قدرت و امنیت ارتباط دارد و هم نقشی در اقتصاد ملی و جهانی دارد یعنی از یک طرف در حوزه داخلی تاثیرات عمیقی بر جای می‌گذارد و از طرف دیگر در عرصه خارجی و بین‌المللی نقش‌آفرین است. همین خصوصیات است که انرژی را به متغیر پیچیده‌ای بدل می‌کند. از این رو مهم‌ترین جنبه‌های این پدیده برای

کشورهای تولیدکننده نفت و گاز، به‌عنوان اصلی‌ترین انرژی‌های جهان معاصر، موضوع امنیت انرژی و توسعه اقتصادی است (پوراحمدی و ذوالفقاری، ۱۳۸۹: ۱۹۲). افزایش قابلیت‌های اقتصادی ایران از طریق ارتقای جایگاه انرژی در عرصه سیاست خارجی، از ضرورت‌های اجتناب‌ناپذیر ساختار سیاسی، اقتصادی و امنیتی کشور است. دیپلماسی انرژی واجد ظرفیت‌های کافی برای شکل‌دهی به رفتار راهبردی ایران در تقویت سیاست خارجی و توسعه داخلی می‌باشد و چنانکه مرور چارچوب‌های نظری در این فصل مشخص ساخت، پیگیری اهدافی چون تنش‌زدایی و اعتمادسازی در سیاست بین‌الملل، با افزایش وابستگی دیگر کشورها به منابع انرژی و شبکه تولید، انتقال و توزیع آن‌ها ارتباط معناداری دارد. این رویکرد نظری چندجانبه، تحرک دیپلماتیک و برنامه‌ریزی اقتصادی را تومانی مورد توجه قرار می‌دهد. کشورهایی که درصدد بهینه‌سازی قابلیت‌های اقتصادی خود هستند، این الگوی انعطاف‌پذیر و مصالحه‌گرا را در سیاست خارجی پی می‌گیرند و آن را اصلی‌ترین مفروض دیپلماسی انرژی در سیاست خارجی، اقتصادی و امنیتی خود می‌دانند (ثقفی عامری، ۱۳۷۳: ۱۳۸).

سابقه عملی

پیش از یکصد سال از اهمیت‌یابی موضوع انرژی در سیاست خارجی ایران می‌گذرد. نزدیک به ۱۱۵ سال پیش برای نخستین بار، امتیاز بهره‌برداری از نفت ایران به یکی از اتباع انگلیسی به نام ویلیام ناکس داریسی داده شد (وزارت نفت، ۱۳۶۱: ۱۹). این امتیاز که به قرارداد داریسی معروف شد، به استخراج نفت از چاهی در منطقه مسجد سلیمان در استان خوزستان منجر شد و تحولی جدید در عرصه سیاسی و اقتصادی ایران و حتی جهان را موجب شد. در همان سال‌ها نخستین نیروگاه خصوصی برق شهری با قدرت ۴۰۰ کیلو وات در شهر تهران راه‌اندازی شد. امتیاز راه‌اندازی این نیروگاه یا به تعبیری نخستین کارخانه تولید برق را یک ایرانی به نام حسین مهدوی (معروف به امین‌الضرب) دریافت کرد (حامد و حبیبی، ۱۳۷۵: ۲۵).

انرژی‌ها نوظهور نفت و برق در جامعه ایرانی هم‌زمان شناسایی شدند اما به سرنوشت‌های متفاوتی دچار شدند. صنعت نفت از همان آغاز تعاملی پیچیده و ناگسستگی با



سیاست خارجی و دیپلماسی یافت ولی صنعت برق هیچ‌گاه جایگاه جدی و موثری در مبادلات منطقه‌ای و بین‌المللی نداشته است. شاید پاسخ به این ابهام را بتوان در ماهیت متفاوت این دو صنعت حوزه انرژی در تبدیل شدن به ابزاری برای تولید ثروت و قدرت دانست. شاید معنابخشی متفاوت به این دو صنعت در مناسبات سیاسی و بین‌المللی نیز در اهمیت‌یابی آن‌ها در تعاملات خارجی اثرگذار بوده است. ایران به‌عنوان نخستین کشور در حوزه خلیج فارس که نفت در آن کشف شد، روابطی پیچیده، دشوار و پرتنش را در مناسبات خارجی معطوف به حوزه انرژی از سر گذرانده است. اعطای امتیاز کشف و بهره‌برداری و صادرات به داری، با واکنش و نارضایتی روسیه همراه شد. تأسیس شرکت نفتی انگلیس - فارس در سال ۱۹۰۹ که بعدها و در سال ۱۹۳۵ به شرکت نفتی انگلیس - ایران تغییر نام یافت و اکنون با عنوان بریتیش پترولیوم شناخته می‌شود، حساسیت‌های بسیاری را به دنبال داشت و ایران را به تقابل به آلمان و روسیه سوق می‌داد (بهجت، ۱۳۹۲: ۲۰۳).

توسعه مداوم صنعت نفت ایران، بی‌اعتمادی میان مقامات ایرانی و انگلیسی را دامن می‌زد تا این وضعیت در اوایل دهه ۱۹۵۰ به رویارویی نهایی رسید. در سال ۱۹۵۱ با تشدید روحیات ملی‌گرایانه و طرح لایحه ملی شدن صنعت نفت ایران، شرکت ملی نفت ایران تأسیس شد که مسئولیت اداره تمامی حوزه‌های صنعت نفت ایران را بر عهده گرفت (Spindle, 2007: 20). از آن زمان تاکنون، برای ایران به عنوان یکی از سه دارنده اصلی منابع نفتی و گازی در جهان، مدیریت مؤثر سیاست خارجی با تمرکز بر قابلیت‌های انرژی مشکل‌ساز بوده است (Shammas, 2001:208). برای نمونه، جذب سرمایه‌گذاری‌های موردنیاز برای توسعه صنعت انرژی ایران در دوران پس از پیروزی انقلاب اسلامی، به سودایی در دوردست شبیه بود. سودایی که در چهار دهه گذشته مجال چندانی برای تحقق نیافت زیرا سیطره رویکرد معطوف به سیاست خارجی امنیت‌محور بر سیاست خارجی توسعه‌محور مانع از آن شد که هم صنعت انرژی ایران به توان مطلوب خود دست یابد و هم به تبع آن توسعه اقتصادی کشور شتابی مناسب یابد. در حالی که توسعه صنعت انرژی ایران در چهار دهه گذشته می‌توانست به توسعه مناسبات خارجی مبتنی بر ظرفیت‌های انرژی کشور منجر شود، اما همواره تحت تأثیر ملاحظات دیگری در روابط خارجی ایران با دیگر کشورها بود. پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، به دنبال تسخیر سفارت ایالات متحده

آمریکا در تهران، تحریم‌های اقتصادی علیه دولت نوپای انقلابی اعمال شد که جریان سرمایه‌گذاری و مبادلات انرژی را هم تحت تأثیر قرار داد. پس از آن و با تداوم گفتمانی مغایر با گفتمان مسلط در عرصه جهانی که ماهیتی غرب‌ستیز و تجدیدنظرطلبانه داشت، صنعت انرژی ایران در حاشیه مناسبات و روابط خارجی کشور قرار گرفت (طریقی، ۱۳۹۰: ۵۷). این وضعیت در گذر سال‌ها و دهه‌ها به جای تخفیف، گاه دچار تشدید هم شد و جامعه جهانی را نسبت به صنعت انرژی ایران حساس‌تر نیز ساخت.

در سال ۱۹۹۵ رئیس‌جمهوری وقت آمریکا، بیل کلینتون، قوانینی را به امضاء رساند که بر مبنای آن‌ها ممنوعیت تجاری کاملی علیه ایران وضع شد که بیش از همه صنعت انرژی ایران را هدف قرار می‌داد. کنگره ایالات متحده آمریکا نیز قانونی موسوم به قانون تحریم‌های ایران و لیبی را به تصویب رساند که بر مبنای آن افراد و شرکت‌هایی که ۴۰ میلیون دلار یا بیشتر در یک پروژه ایرانی سرمایه‌گذاری کنند و منجر به تقویت توانایی ایران در حوزه‌های اکتشاف، استخراج، پالایش یا انتقال نفت و گاز طبیعی و البته احداث و توسعه خطوط لوله شوند، مجازات و مشمول محرومیت‌هایی می‌شدند. (United States Department of the Treasury, 2009)

در مقابل، ایران به تدابیری برای جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی در صنعت انرژی متوسل شد. با بازنگری قانون سرمایه‌گذاری خارجی، چارچوبی حقوقی برای عقد قراردادهای کلان موسوم به "بیع متقابل" ایجاد شد که در قیاس با دیگر الگوهای همکاری، مناسب‌تر به نظر می‌رسید. این شیوه شامل سرمایه‌گذاری مشترک، توافق بر سر تقسیم تولید، همکاری در خدمات فنی و مهندسی می‌شد و پیمانکار خارجی بر مبنای تعیین سهم معینی از میزان تولید، نسبت به پرداخت هزینه‌های مربوط به اکتشاف، توسعه و عملیات اجرایی اقدام می‌کرد (Seymour, 2000: 34).

۱. از سال ۱۳۳۴، چارچوب قانونی سرمایه‌گذاری خارجی در ایران، "قانون جلب و حمایت سرمایه‌های خارجی" بود. در راستای انجام اصلاحات در ساختار اقتصادی کشور، طرح قانون جدید سرمایه‌گذاری خارجی با عنوان "قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی" تدوین و بررسی شد که نمایندگان ششمین دوره مجلس شورای اسلامی ایران آن را در سال ۱۳۸۱ به تصویب رساندند. قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی جانشین قانون جلب و حمایت سرمایه‌های خارجی، که از سال ۱۳۳۴ حاکم بود، گردید. این جایگزینی تاحدودی موجب توسعه چارچوب قانونی و محیط فعالیت سرمایه‌گذاران خارجی در ایران به‌ویژه در صنعت انرژی گردید.

فرمول بیع متقابل ناقض قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نبود زیرا یک قرارداد خدماتی محسوب می‌شد که بر اساس آن، یک یا چند طرف از جانب وزارت نفت قراردادی را منعقد می‌کردند تا اکتشافات لازم انجام شود و عملیات توسعه یک میدان تکمیل شود، سپس آن را دوباره به وزارت نفت تحویل می‌دادند. در این الگو، شرکت خارجی نه شریک تلقی می‌شد و نه دارنده امتیاز بهره‌برداری، بلکه نقش یک پیمانکار اجرایی را داشت که بر مبنای نرخ از قبل تعیین‌شده، بازده سرمایه‌گذاری و حقوق اکتشاف و اجرای عملیاتش را دریافت می‌کرد. قراردادهای بیع متقابل جزو قراردادهای کوتاه‌مدت محسوب می‌شدند زیرا حدود ۵ سال طول می‌کشیدند. (Fesharaki & Varzi, 2000: 47)

موافقت‌نامه‌های متعددی میان ایران و شرکت‌های بین‌المللی بر اساس الگوی بیع متقابل به امضاء رسید اما این الگو به دلایل مختلف مورد انتقاد قرار داشت. نخست، چون برای شرکت‌های بین‌المللی نفت فاقد ریسک بود و بازده سرمایه‌گذاری‌شان را تضمین می‌کرد. دوم، مدت کوتاه این قراردادها، انگیزه چندانی برای انتقال تکنولوژی‌های پیشرفته و مهارت‌های مدیریتی فراهم نمی‌کرد. سوم، میزان ثابت بازدهی، انگیزه کمتری به شرکت‌های بین‌المللی می‌داد تا عواید ناشی از میدان‌های نفتی و گازی را به حداکثر برسانند. این حجم از شکاف میان میزان عملکرد شرکت‌ها و میزان سود دریافتی‌شان از یکسو و نبود روابط متقابل طولانی‌مدت از سوی دیگر، کمبودهایی جدی بود که بهینه‌سازی بهره‌وری از میدان‌های نفتی و گازی با بهره‌گیری از جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی را ناممکن می‌ساخت و میان حجم ذخایر و میزان بهره‌برداری از آن‌ها فاصله می‌انداخت.

نه فقط در صنعت نفت، بلکه در صنعت گاز نیز میان سهم ذخایر گازی ایران و سهم تولیدات گازی تفاوت آشکاری قابل شناسایی بود. درحالی‌که سهم ایران از ذخایر ثابت‌شده گاز جهان در آغاز دهه ۱۳۸۰، حدود ۱۶ درصد برآورد می‌شد اما سهم تولیدات آن کمتر از ۴ درصد بود. بخشی از این تفاوت، ناشی از نبود علاقه به توسعه ذخایر گازی تا اواخر دهه ۱۹۹۰ بود زیرا بر مبنای دیدگاه‌های سنتی که بر سیاست و اقتصاد ایران حاکم بوده و همچنان نیز هست، انرژی‌های گاز و برق در امر صادرات انرژی کشور، اولویت بسیار پایین‌تری داشته‌اند که این وضعیت، نشان از تداوم رویکردهای پیشین بدون شناسایی و درک عمیق فرصت‌های نهفته در تمرکز بر بازطراحی سیاست انرژی کشور است. توسعه صنعت گاز ایران نه به جهت ایجاد قابلیت قابل بهره‌برداری در توسعه مبادلات خارجی کشور، بلکه به

جهت احساس تهدید در پاسخ‌گویی به نیازهای داخلی فزاینده، مورد توجه سیاست‌گذاران و دولتمردان بود. مصرف نجومی نفت در داخل به دنبال افزایش دو برابری نرخ جمعیت در دو دهه نخست پس از پیروزی انقلاب اسلامی به حدی چالش‌برانگیز شد که صادرات نفت خام و به تبع آن، درآمدهای سالانه دولت را به مخاطره انداخت. در نیمه نخست دهه ۱۹۹۰ برنامه گازی کردن شهرها و روستاها با دو هدف پاسخگویی به تقاضای داخلی و آزادسازی نفت برای تحقق صادرات بیشتر آن، مورد توجه قرار گرفت (بهجت، ۱۳۹۲: ۲۱۵).

کشف بازارهای پرسودی در هند، ترکیه، چین و اروپا، اشتیاق صادرات گاز را در میان مدیران دولتی ایران ایجاد کرد. (Forbes, 2007: 86) با این وجود، خوش‌بینی و امیدواری به توسعه صنعت انرژی و به‌کارگیری مواهب موجود در اقتصاد انرژی به منظور توسعه اقتصادی و بهبود روابط خارجی دیری نپائید. از سال ۱۳۸۵ و در پی ارجاع پرونده اتمی ایران از آژانس بین‌المللی انرژی اتمی به شورای امنیت سازمان ملل متحد، تحریم‌های بین‌المللی علیه ایران شدت بی‌سابقه یافت. فشارها و ممنوعیت‌های مالی و اعتباری به گونه‌ای بود که دریافت وام، دسترسی به ارزهای خارجی، حفظ دارایی‌های ایران در خارج از مرزهایش و تبدیل عواید ناشی از معاملات نفتی به دلار و یورو را دشوار و پیچیده ساخته بود. در نیمه دوم دهه ۱۳۸۰ چندین شرکت بزرگ بین‌المللی که در نیمه نخست همان دهه، همکاری‌هایی را در صنعت نفت و گاز ایران آغاز کرده بودند، سطح همکاری خود را کاهش دادند. شرکت اینپکس ژاپن که در سال ۲۰۰۴ موافقت کرده بود در حدود ۷۵ درصد از طرح ۲ میلیارد دلاری توسعه میدان نفتی آزادگان سرمایه‌گذاری کند، همکاری خود را معوق کرد و سهم خود را به کمتر از ۱۰ درصد رساند. در سال ۲۰۰۸ نیز شرکت‌های رویال داچ شل و رپسل اسپانیا از طرح ۱۰ میلیارد دلاری خود در توسعه فاز ۱۳ پارس جنوبی عقب کشیدند (Fifield, 2008: 96).

اما تحریم‌ها تنها مانع سرمایه‌گذاری شرکت‌های بین‌المللی در صنعت انرژی ایران نبودند. علاوه بر الگوهای قراردادی پیشین در همکاری‌های معطوف به صنعت انرژی ایران که نیازمند اصلاح و ارتقا بودند تا چارچوب‌های مالی جذاب‌تری برای حضور و نقش‌آفرینی شرکت‌های بین‌المللی فراهم آورند، به زیرساخت‌های مهم‌تری برای کنشگری در عرصه

تجارت انرژی نیاز بود. توسعه نیافتگی و عدم تناسب میان قوانین و مقررات‌های مربوط به مبادلات خارجی به گونه‌ای بود که مانع از اثربخشی همکاری‌های اقتصادی با شرکای بین‌المللی می‌شد زیرا سرمایه‌گذاری خارجی و مبادلات خارجی زمانی می‌توانست به کار توسعه اقتصادی بیاید که نوعی مبنای عملکردی یکسان در زمینه‌های حقوقی و اقتصادی فراهم دیده شده باشد. مبنایی که نمی‌تواند و نباید متفاوت از پایه‌های حقوقی و اقتصادی مقبول در سراسر جهان باشد. چنین دیدگاهی در ایران در سراسر دهه ۱۳۸۰ وجود نداشت، همچنان وجود ندارد و بعید به نظر می‌رسد که در یکی دو دهه آینده نیز ایجاد شود (لیلاز، ۱۳۹۴: ۷۲).

نبود الزامات مربوط به ایجاد محاکم و رویه‌های قضایی و حقوقی متناسب با عرف مراودات بین‌المللی، کمبود سازوکارهای نهادی و اجرایی مورد نیاز، عدم سیاست‌گذاری‌های راهبردی معطوف به شناسایی جایگاه بخش انرژی در سیاست خارجی و داخلی، و ... نشان از آن دارد که در سطحی کلان‌تر، حتی اجماع اولیه‌ای بر سر ضرورت شکل‌دهی به این نوع از سیاست خارجی که تأمین‌کننده منافع ملی باشد، وجود ندارد. در غیاب آن اجماع ضروری که رد آن را می‌توان در اسناد بالادستی و مهمی چون سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ موسوم به سند چشم‌انداز بیست‌ساله و برنامه‌های سوم و چهارم توسعه کشور یافت، تحقق دیپلماسی انرژی که نیازمند ساختارسازی‌های گسترده است تا اجزای آن در ساحت‌های مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و حقوقی در تناسب و هماهنگی با یکدیگر ساخته شوند و توسعه یابند، ناممکن و دور از دسترس است. فراتر از بی‌ثباتی در منطقه پیرامونی ایران که جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی را بسیار دشوار می‌سازد، شکل‌دهی به خطوط اعتباری یا سرمایه‌گذاری خارجی یا توسعه مبادلات میان ایران و کشورهای همسایه در حوزه انرژی، نیازمند زمینه‌های داخلی متعددی است که ساخت خطوط لوله بیشتر برای اتصال پایانه‌های انرژی ایران به بازارهای جهانی، از حداقل بسترهای ضروری برای ایجاد و گسترش همکاری‌های دو یا چندجانبه در موضوع انرژی محسوب می‌شود. مروری متمرکز بر شناسایی جایگاه دیپلماسی انرژی بر آنچه در این مقاله "اسناد راهبردی حوزه سیاست خارجی" خوانده شده است، مشخص می‌سازد که توجهی شایسته و تدبیری بایسته به مفهوم و کارکردهای دیپلماسی انرژی مبذول نشد و راهبردها و

سیاست‌های مدون و منسجمی نیز به منظور توسعه این وجه از دیپلماسی دولت جمهوری اسلامی ایران در تبادلات منطقه‌ای و جهانی پیش‌بینی و طراحی نشد.

برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۰-۱۳۸۴)
قانون برنامه سوم توسعه، فروردین ۱۳۷۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. نگارش این برنامه و اجرای آن بر عهده دولت نخست اصلاحات بود. «فراهم آوردن رشد اقتصادی مورد نیاز برای کاستن از نرخ بیکاری» از مهم‌ترین اهداف تدوین این برنامه اعلام شد تا به تعبیر رئیس جمهوری وقت، «سندی برای وفاق ملی و هدایت منسجم و هدفمند مجموعه فعالیت‌های کشور در پنج‌سال آتی» در دست باشد (خاتمی، ۱۳۷۹: ۴).

غلبه رویکردی خوش‌بینانه و نگرشی امیدوارانه که دل به توفیقات دولت در حوزه برنامه‌ریزی برای توسعه درون‌زا بسته بود، در متن این سند آشکار است. در فصل پانزدهم که به عنوان «انرژی» اختصاص دارد، مباحثی چون «منطقی کردن مصرف انرژی، تعیین نظام قیمت‌گذاری برای حامل‌های انرژی، حفاظت از محیط زیست، اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی وابسته به وزارت‌خانه‌های نفت و نیرو، تأمین نیازهای داخلی کشور به انرژی و...» برجسته است، نه پیش‌بینی سازوکارها یا تعیین سیاست‌هایی برای توسعه ظرفیت‌های انرژی کشور از طریق مدیریت نظام عرضه و تقاضا در فضاهای منطقه‌ای و بین‌المللی. بررسی مواد مندرج در این فصل که به عملکردهای وزارت‌خانه‌های نفت و نیرو در این قانون اشاره داشته است، هیچ پیوستگی و انسجام معناداری در شکل‌دهی به مناسبات خارجی معطوف به حوزه انرژی را مشخص نمی‌سازد (نوروزی، ۱۳۹۱: ۲۹).

حوزه سیاست خارجی نیز به یک معنا، عرصه‌ای مغفول در برنامه سوم توسعه محسوب می‌شود. فصل بیست و سوم این برنامه، با عنوان کلی «امور عمومی (سیاست داخلی و روابط خارجی)» محدود به اشاره‌ای گذرا به کلیاتی مبهم و غیرشفاف بود. تنها مواد مرتبط با عملکرد وزارت امور خارجه که در این برنامه به آن‌ها اشاره شده بود، عمدتاً ماهیت نظارتی و هماهنگی داشت چنانکه در ماده ۱۸۳ این قانون آمده بود که «به منظور اعمال سیاست‌های نظام جمهوری اسلامی ایران در روابط خارجی و ایجاد وحدت رویه در این زمینه، وزارت امور خارجه بر کلیه روابط خارجی نظارت خواهد داشت و سایر دستگاه‌ها و واحدهایی که به نحوی در خارج از کشور فعالیت دارند یا فعالیت و اقدامات آنان در روابط خارجی

اثرگذار است، ملزم به اجرای سیاست‌های ابلاغی توسط وزارت امور خارجه هستند. همچنین نمایندگی‌های آن‌ها در خارج از کشور موظف‌اند بر اساس آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد وزارت امور خارجه، به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، در انجام فعالیت‌های خود با نمایندگی‌های سیاسی جمهوری اسلامی ایران در خارج از کشور هماهنگی لازم را به عمل آورند." بر اساس ماده دیگری (ماده ۱۸۴) وزارت امور خارجه موظف شده بود "گزارش جامعی از فعالیت‌های برون‌مرزی دستگاه‌های اجرایی و همکاری و عضویت آن‌ها در سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای تهیه کند که شامل بررسی وضع موجود، ارزیابی عملکرد و ضرورت یا عدم ضرورت ادامه عضویت یا فعالیت دستگاه‌های مذکور در خارج از کشور یا کاهش سطح روابط و فعالیت‌های آن‌ها" می‌شد. با استناد به این گزارش، دولت می‌بایست به منظور تنظیم سطح روابط جمهوری اسلامی ایران با کشورهای جهان و مجامع بین‌المللی، در مورد ادامه یا قطع فعالیت دستگاه‌های اجرایی در خارج از کشور و سطح آن و وضعیت عضویت وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و نهادهای انقلابی در مجامع منطقه‌ای و بین‌المللی تصمیم‌گیری می‌کرد.

این قانون که شامل یکصد و نود و نه ماده و پنجاه و هفت تبصره بود، در جلسه علنی روز چهارشنبه، هفده فروردین سال یک‌هزار و سیصد و هفتاد و نه به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و سپس مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفت تا مفاد مندرج در آن، مبنایی برای عملکرد دستگاه‌های اجرایی از آغاز دهه ۱۳۸۰ باشد. با این همه، برنامه سوم توسعه بی‌آنکه چشم‌اندازی روشن از روند تحولات آتی هسته‌ای داشته باشد، در دستیابی به نرخ‌های متصور برای رشد اقتصادی خود نیز موفق نبود. دولت دوم سید محمد خاتمی با رویکردهای مؤکد در برنامه سوم توسعه و با اتکای به مازاد مناسب حساب ذخیره ارزی و پایبندی به اجرای سیاست‌های مالی غیرانبساطی‌اش، شرایط را برای تحقق رشد ۴/۷ درصدی تولید فراهم کرد که این میزان رشد اقتصادی از هدف پیش‌بینی شده در برنامه سوم توسعه برای رشد ۶ درصدی فاصله داشت. در این قانون، هیچ‌جا حتی اشاره‌ای به جهت‌گیری‌های اقتصادی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران نشده و البته کارکردها و اثربخشی‌های حوزه انرژی بر اقتصاد ملی و روابط خارجی مورد توجه قرار نگرفته است. این برنامه زمانی تدوین شد که انتظار می‌رفت اقتصاد ایران دهه ۱۳۸۰ را در فضایی به ظاهر باثبات و متعادل آغاز کند، اما فقط نوسانات بهای نفت خام در بازارهای جهانی پس از واقعه ۱۱ سپتامبر، آن

انتظار خوش‌بینانه را از پای درنیابود. تندبادی در حال حرکت بود که با شکل دادن به پرونده هسته‌ای ایران در عرصه جهانی می‌رفت تا نه فقط مناسبات خارجی کشور در عرصه مبادلات انرژی، بلکه تمامی روابط خارجی ایران را تحت تأثیر قرار دهد.

برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۸۸) قانون برنامه چهارم توسعه، شهریور ۱۳۸۳ به تصویب رسید تا مبنای عملکرد دولت و شکل‌دهی به جهت‌گیری‌ها و ساختارها و برنامه‌های دولت جمهوری اسلامی ایران تا سال ۱۳۸۸ باشد. این برنامه از ۷ بخش، ۱۵ فصل، ۱۶۱ ماده، ۳۴ تبصره و ۹ جدول تشکیل شده بود. عنوان بخش اول و فصل‌های زیرمجموعه آن یعنی "رشد اقتصاد ملی دانایی‌محور در تعامل با اقتصاد جهانی"، امید به یافتن ردی روشن از توجه و سیاست‌گذاری معطوف به بهره‌برداری از ظرفیت‌های نهفته در اقتصاد انرژی ملی برای شتاب بخشیدن به توسعه اقتصادی کشور را بر می‌انگیخت و انتظار شکل‌دهی به ساختارها و جهت‌گیری‌های سیاست خارجی توسعه‌گرا به منظور رونق اقتصادی کشور را ایجاد می‌کرد اما این انتظار در برنامه چهارم توسعه نیز راه‌چندانی به پیش نبرد. معدود مواردی از این قانون که اشاره‌ای به همراهی و هم‌ترازی با استانداردهای جهانی و منطقه‌ای در امر قیمت‌گذاری انرژی دارد، در ماده ۳ قابل شناسایی است؛ آنجا که تأکید دارد "قیمت‌گذاری نفت کوره، نفت گاز و بنزین بر مبنای قیمت‌های عمده‌فروشی خلیج فارس، و قیمت‌گذاری گاز طبیعی برای استفاده در صنایع بر مبنای کمترین سطح قیمت آن در صنایع کشورهای هم‌جوار باشد." در جای جای این برنامه، وزارت‌خانه‌های "اقتصاد و امور دارائی" و "بازرگانی" مکلف شدند هماهنگی میان سیاست‌های مالی و پولی با سیاست‌های استراتژیک تجاری را برقرار سازند و استانداردهایی را برای "نوین‌سازی شبکه‌های توزیع کشور و پیوستن به سازمان تجارت جهانی" تنظیم کنند و بر رعایت آن‌ها نظارت نمایند.

قابل درک است که اصرار بر توسعه صادرات کالاهای غیرنفتی با دلایل منطقی و موجه اقتصادی صورت گرفته و مورد توجه برنامه‌نویسان اسناد سوم و چهارم توسعه بوده اما واقعیت آن است که انکار ظرفیت‌های موجود در عرصه انرژی کشور و غفلت از قابلیت‌هایی که می‌توانست هم در روابط خارجی اثرگذار و جهت‌بخش باشد و هم بخش مهمی از منافع اقتصاد ملی را تأمین سازد، همچنان مبهم و پرسش‌برانگیز است. اگرچه بنا به ماده ۳۳ این

قانون "به منظور نوسازی و روان‌سازی تجارت، افزایش سهم کشور در تجارت بین‌الملل، توسعه صادرات کالاهای غیرنفتی و خدمات، تقویت توان رقابتی محصولات صادراتی کشور در بازارهای بین‌المللی و به‌منظور گسترش کاربرد فناوری ارتباطات و اطلاعات در اقتصاد، بازرگانی و تجارت" پیشنهاد تنظیم سند ملی بازرگانی کشور مطرح شده است، ولی هیچ‌جا این قوانین به تنظیم سند یا منشوری با هدف مدیریت مناسب‌انرژی که در دیگر کشورها با عناوینی چون سند امنیت انرژی یا سند دیپلماسی انرژی شناخته می‌شود، پرداخته نشده است.

در بخش‌های مرتبط با عملکرد وزارت نفت در این قانون، از تلاش برای افزایش تولید نفت، تشویق به جذب سرمایه‌های خارجی و عقد قراردادهای اکتشافی و توسعه‌ای با طرف‌های خارجی، سخن به میان آمده بود اما برنامه چهارم توسعه به یک معنا، برنامه‌ای انرژی‌گریز و به تعبیری دقیق‌تر نفت‌گریز بود زیرا تمرکز اصلی آن بر کاهش سهم کالاهای راهبردی انرژی در سبد صادرات کشور بود. بر مبنای این قانون، متوسط رشد سالانه کل عوامل تولید در سال‌های اجرای برنامه چهارم، حداقل می‌بایست به ۲/۵ درصد می‌رسید (ماده ۵) اما تاکید شده بود که "توازن تجاری با کشورهای طرف همکاری و بلوک‌های اقتصادی باید به گونه‌ای باشد که سهم صادرات غیرنفتی از کل صادرات کشور از بیست و سه و یک دهم درصد (۲۳/۱) در سال ۱۳۸۲ به سی و سه و شش دهم درصد (۳۳/۶) در سال ۱۳۸۸ افزایش یابد."

برنامه چهارم توسعه البته به جهت دیگری، برنامه‌ای با جهت‌گیری‌های نوآورانه و متنوع محسوب می‌شد. ابتکار این برنامه در مکلف ساختن دولت به ایجاد "حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت" به عنوانی حساب سپرده دولت نزد "بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران" از مهم‌ترین رویکردهای دولت برای بهره‌مندی از عواید ارزی حاصل از فروش انرژی خام (نفت) و تبدیل دارایی‌های حاصل از آن به دیگر ذخایر و سرمایه‌گذاری‌های موردنیاز برای رشد اقتصاد ملی بود. با این همه و با وجود درک ضرورت پیوستگی میان درآمدهای نفتی حاصل از مراودات خارجی با نیازمندی‌های اقتصادی و تولیدی کشور، جهت‌گیری یا راهبردی‌سازی مشخصی به منظور ساخت ارکان یا نهادهای موردنیاز، یا حتی شفاف‌سازی جهت‌گیری‌های اقتصادی سیاست خارجی کشور طراحی و پیش‌بینی نشد. برنامه چهارم توسعه تا پایان دهه ۱۳۸۰ مبنای عملکرد اجرایی و عمومی دولت وقت بود زیرا سلف آن

یعنی برنامه پنجم توسعه با تأخیر به صحن علنی مجلس شورای اسلامی رسد و در زمستان ۱۳۸۹ موفق به تصویب شد.

سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴

از اوایل دهه ۱۳۸۰ برنامه‌ریزی برای توسعه اهمیت مضاعفی یافت. عمق دشواری‌های اقتصادی و اجتماعی و درگیری کشور با چالش‌های متعدد داخلی و خارجی به‌گونه‌ای بود که نه فقط مخالفان پیشین برنامه‌ریزی به هواداران برنامه‌ریزی توسعه پیوستند، بلکه جملگی بر آن شدند که محدود ماندن به برنامه‌ریزی‌های ۵ ساله کافی نیست و نیاز به برنامه‌ریزی بلندمدت ۲۰ ساله با هدف طرح‌ریزی استراتژی توسعه ضرورت دارد. با غلبه چنین تفکری و به موازات تدوین برنامه چهارم توسعه، مقرر شد تا بر مبنای مطالعات جامع و کارشناسی در مجمع تشخیص مصلحت نظام و با توجه به اصول و جهت‌گیری‌های مقام معظم رهبری، سندی با عنوان «سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی» تدوین شود.

این سند که به عنوان چشم‌انداز بیست‌ساله ایران نیز شناخته شده، در سال ۱۳۸۲ تصویب و به قوای مختلف ابلاغ گردید تا از ابتدای سال ۱۳۸۴ به عنوان مهم‌ترین سند برای قانون‌گذاری و شکل‌دهی به تصمیمات کلان نظام و سیاست دولت تبدیل شود. از این سند به عنوان «استراتژیک‌ترین سند توسعه‌ای کشور» نام برده و گفته شده است که «تدوین و تصریح آن، گامی بسیار مهم در ایجاد وحدت رویه و هم‌افزایی ارکان مدیریتی کشور در تمامی سطوح جهت تحقق توسعه پایدار ملی» بوده است. (علیخانی، ۱۳۹۰: ۲۷) در مقدمه قانون برنامه پنجم توسعه نیز تأکید شده که این قانون در مسیر تحقق اهداف سند چشم‌انداز تنظیم شده است، به این معنا که «دستیابی به جایگاه پیش‌بینی شده برای کشور ایران در سند چشم‌انداز بیست‌ساله در منطقه»، نخستین اصل از شش اصل اساسی در تنظیم برنامه پنجم توسعه اعلام است. در سند چشم‌انداز بیست‌ساله که افق تحقق آن، سال ۱۴۰۴ خورشیدی (۲۰۲۵ میلادی) است، موازینی جهت تبیین توسعه افقی ایران در زمینه‌های مختلف فرهنگی، علمی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی ارائه شده است. تصویری که این سند از جامعه ایرانی در افق ۱۴۰۴ عرضه می‌کند، واجد چنین ویژگی‌هایی است: «ایران کشوری است توسعه‌یافته

با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه، با هویت اسلامی و انقلابی، الهام‌بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین‌الملل»

راهبرد اصلی توسعه کشور در این سند، توسعه دانش‌بنیان دانسته شده است تا ایران بتواند در افق ۱۴۰۴ در رقابت با همجواران خود در آسیای غربی و قفقاز از دیگران پیشی بگیرد (انتظاری و محبوب، ۱۳۹۲: ۶۶). در تعبیری دیگر، سند چشم‌انداز بیست‌ساله را می‌توان همچون نقشه راهی برای توسعه برون‌گرا و مبتنی بر تعامل مؤثر و سازنده با نظام بین‌الملل توصیف کرد زیرا منابع انرژی و موقعیت ژئوپولیتیک ایران، واجد این ظرفیت هست که موتوری برای توسعه ملی و محوری برای تعامل سازنده با جهان باشد. هدف از توسعه پایدار داخلی در بازه زمانی بیست ساله (۱۴۰۴ - ۱۳۸۴) برای ایران، ارتقای سطح امنیت کشور و تبدیل شدن به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فن‌آوری در منطقه است. انگاره سیاسی در دستیابی به چنین توسعه و جایگاهی، ورود به عرصه ایجاد امنیت جمعی و مجموعه‌سازی منطقه‌ای به منظور طرح ظرفیت‌های عظیم کشور است (واعظی، ۱۳۸۹: ۱۳۱). برای رساندن ایران به چنین جایگاهی، سند چشم‌انداز بیست‌ساله اهداف خارجی را حول سه محور کلیدی ترسیم نموده است:

- کسب جایگاه راهبردی اول اقتصادی، علمی و فنی در سطح منطقه‌ای؛
- الهام‌بخش در سطح جهان اسلام با ارائه الگویی موفق؛
- تعامل سازنده و مؤثر در روابط خارجی.

درحالی‌که از نویسندگان سند چشم‌انداز بیست‌ساله انتظار می‌رفت در طراحی راهبردها و رویکردهای دولت جمهوری اسلامی ایران برای افق ۱۴۰۴، جایگاهی محسوس را به موضوع انرژی و پیش‌بینی کارکردها و دستاوردهای آن در مسیر قدرت‌بخشی به اقتصاد ایران و توسعه مناسبات خارجی در نظر گیرند، مفهوم دیپلماسی انرژی و ظرفیت‌های آن دچار غفلتی آشکار شده‌اند. شاید اگر در چشم‌انداز بیست‌ساله موضوع انرژی در دستور کار سیاست خارجی و توسعه داخلی قرار می‌گرفت، اصلی‌ترین و فوری‌ترین رویکرد برای تحقق اهداف مندرج در این سند، یعنی جذب سرمایه‌گذاری، کسب فن‌آوری، نوسازی ساختاری و تجهیزاتی در صنایع انرژی و ... مورد توجه قرار می‌گرفت اما به هیچ‌یک از این مضامین و مفاهیم، در سند چشم‌انداز اعتنای درخور و شایسته‌ای نشد. بنا به یک تحلیل، اگر

شکل دهی به دیپلماسی انرژی را نیازمند برخورداری از سه مولفه ساختار، دستورکار و فرآیند بدانیم (عسگرخانی، ۱۳۹۰: ۴)، ایران در هر سه زمینه با ضعف‌های گسترده‌ای روبرو بوده و هست. نه تنها ساختارهای کارآمدی به منظور پیشبرد موضوع انرژی در حوزه سیاست خارجی ایران ایجاد نشده، بلکه موضوع انرژی نیز جزو دستورات اصلی کار در سیاست خارجی قرار نگرفته و در نتیجه الزامات عملیاتی و مفهومی و کاربردی آن نیز استخراج و استنباط نشده‌اند.

نتیجه‌گیری

برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، اصلی‌ترین اسناد برنامه‌های کشور در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۰ محسوب می‌شوند که بر مبنای تحلیل داده‌ها و گزاره‌های عملکردی گذشته و شناسایی نیازهای آتی جامعه در آن دوران تدوین و ارائه شدند. مروری بر برنامه‌های سوم و چهارم توسعه و آمار کمی مربوط به آن‌ها مشخص ساخت که هرچا سخنی از وظایف، ویژگی‌ها و ساختار کلی بخش انرژی در این دو سند رسمی به میان آمد، منظور بخش نفت و گاز بود و نه بخش برق. شاید علت آن بوده که حدود ۸۰ درصد از درآمد ارزی کشور به صادرات نفت خام و فرآورده‌های نفتی پالایش شده ارتباط داشته و تولید گاز طبیعی نیز به جهت پاسخگویی به تقاضای مصرف داخلی مورد توجه بوده است. مفهوم انرژی می‌توانست با تمرکز بر سه حوزه اصلی آن یعنی نفت، گاز و البته برق، مبنایی برای روابط ایران با کشورهای دور و نزدیک باشد، به همکاری‌ها و توافقات منطقه‌ای و بین‌المللی شکل دهد و در پیشبرد برنامه‌های توسعه‌ای و اقتصادی کشور سهمی شایان داشته باشد اما این ظرفیت چنان که می‌بایست در ساخت راهبردها و رویکردهای سیاست‌ورزی و برنامه‌سازی در تعاملات خارجی دهه ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۰ شناسایی شود، مورد اعتناء قرار نگرفت.

بازخوانی و بازبینی این اسناد بالادستی در یک دهه مورد اشاره، آشکار نمود که سهم دیپلماسی انرژی در گفتمان‌های اصلی و رسمی مؤثر بر سیاست خارجی و توسعه اقتصادی، سهمی شایسته و بایسته نبوده است. این اهمیت در دهه‌پرتلاطم ۱۳۸۰ به آن جهت مضاعف‌تر به نظر می‌رسد که دهه ۱۳۸۰ به یک معنا، دهه‌ای متأثر از مناسبات خارجی معطوف به حوزه انرژی بود و به واسطه طرح موضوع پرونده اتمی در محافل اصلی بین‌المللی مانند آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و شورای امنیت سازمان ملل متحد، بارها و

بارها مقوله انرژی و توانمندی‌های ایران در این عرصه در صدر فعالیت‌های دستگاه دیپلماسی کشور نشست و در پایان آن دهه با شکل‌گیری اجماعی جهانی، سخت‌ترین تحریم‌ها را متوجه اقتصاد کشور ساخت و چرخش چرخ توسعه اقتصادی را به زحمت انداخت.

برای کشوری چون ایران که بخش انرژی، واجد نقش دوگانه‌ای در تأمین نیازهای داخلی و البته، تأمین درآمدهای ارزی می‌باشد، و به مثابه زیربنای اصلی توسعه داخلی و مولفه‌ای قدرت‌آفرین در سیاست خارجی محسوب می‌شود، غفلت از ظرفیت‌ها و کارکردهای بخش انرژی در سیاست‌گذاری خارجی، برخلاف روند تأمین مصالح و منافع ملی ارزیابی می‌شود. موقعیت جغرافیایی ایران در "کانون بیضی استراتژیک منابع هیدروکربوری در میان ۱۵ کشور همسایه، قابلیت تبدیل کشور به کانون (هاب) تعاملات هیدروکربوری" نیز لزوم اتخاذ رویکردها و راهبردهای مناسب با هدف ارتقای دیپلماسی انرژی را مضاعف می‌سازد و این انتظار چند دهه‌ای را پررنگ‌تر از همیشه عیان می‌سازد که با تلفیق قابلیت‌های سرزمینی و استعدادهای ناشی از وجود منابع عظیم نفت و گاز، نیروی کار جوان و کارآمد، صنعت انرژی ایران به مزیت اصلی کشور در دستیابی به اهداف توسعه اقتصادی و حتی فراتر از آن، به پایه‌ای برای تقویت امنیت اقتصادی کشور تبدیل شود. استفاده مدبرانه از این قابلیت‌ها نه تنها می‌تواند قدرت اقتصاد ملی را افزایش دهد، بلکه بر ارتقای توان دیپلماسی خارجی کشور نیز خواهد افزود. تدبیری که در تعامل چندوجهی میان تصمیم‌سازان و مجریان وزارتخانه‌های امور خارجه، نفت و نیرو، نیازمند شناسایی مؤلفه‌ها و پردازش و ترسیم راهبردها دارد تا ماهیت دیپلماسی ایران از حالت امنیتی-سیاسی به ماهیت اقتصادی-سیاسی تبدیل گردد و هماهنگی و هدفمندی میان دستگاه‌های متولی امور دیپلماسی و اقتصادی بیشتر شود و ضریب اعتبار و امنیت کشور افزایش یابد.

منابع

- انتظاری، یعقوب و محبوب، حسن (۱۳۹۲)، «تحلیل توسعه اقتصاد دانش ایران بر اساس سند چشم‌انداز ۱۴۰۴»، راهبرد فرهنگ، شماره ۲۴.
- بهجت، جودت (۱۳۹۲)، امنیت انرژی (رویکرد میان‌رشته‌ای)، ترجمه عسگر و رحمن قهرمان‌پور، تهران: دانشگاه امام صادق (ع).

پوراحمدی، حسین و ذوالفقاری، مهدی (۱۳۸۹)، «دیپلماسی انرژی: منافع و امنیت جمهوری اسلامی ایران»، مجموعه مقالات نفت و سیاست خارجی، به سفارش پژوهشگاه تحقیقات راهبردی مجمع تشخیص مصلحت نظام.

تفقی عامری، ناصر (۱۳۷۳)، استراتژی و تحولات ژئوپلیتیک پس از دوران جنگ سرد، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.

حامد، محمدصادق و حبیبی، منوچهر (۱۳۷۵)، تاریخ صنعت برق در ایران، تهران: انتشارات شرکت تحقیقات، آموزش و بهره‌وری برق تهران (تاب نیرو).

خاتمی، سیدمحمد (۱۳۷۹)، نامه ابلاغ و متن کامل قانون برنامه پنج ساله سوم توسعه جمهوری اسلامی ایران به سازمان برنامه و بودجه.

سواکل، بنجامین (۱۳۹۱)، مرجع امنیت انرژی، ترجمه علیرضا طیب، تهران: ابرار معاصر. صادقی، اکبر و دهقانی فیروزآبادی، سیدجلال و آجیلی، هادی (۱۳۹۷)، «بایسته‌های دیپلماسی انرژی ایران در نظام اقتصاد سیاسی بین‌الملل»، فصلنامه مطالعات روابط بین‌الملل، سال یازدهم، شماره ۴۳، صص ۱۰۵-۷۳.

طریقی، نوشین (۱۳۹۰)، «گفتمانی که تحلیل رفت»، مهرنامه، شماره ۱۸.

عسگرخانی، ابومحمد (۱۳۹۰)، «الزامات عملیاتی و مفهومی تدوین دیپلماسی انرژی»، دیدگاه‌ها و تحلیل‌ها، شماره ۳، تهران: موسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، مندرج در وب‌سایت دیپلماسی انرژی به نشانی اینترنتی:

<http://www.energydiplomacy.ir/ShowItem.aspx?Keys=g0G10>

علیخانی، فرشاد (۱۳۹۰)، «منشور دیپلماسی انرژی جمهوری اسلامی ایران»، مجموعه مقالات همایش جهاد اقتصادی.

لیلاز، سعید (۱۳۹۴)، «نقاهت طولانی، چشم‌انداز نجات اقتصاد ایران در میزگردی با حضور سعید لیلاز و علی میرزاخانی»، هفته‌نامه تجارت فردا، سال چهارم، دوشنبه ۱۶ شهریور.

ملکی، عباس (۱۳۹۳)، سیاستگذاری انرژی، تهران: نشر نی.

نوروزی، محمد (۱۳۹۱)، «چرا دیپلماسی انرژی ایران ضعیف است؟»، اندیشکده برهان، به

نشانی: <http://www.borhan.ir/NSite/FullStory/News/?Id=3529>

واعظی، محمود (۱۳۸۹)، «دیپلماسی انرژی ایران و قدرت‌های بزرگ در خلیج فارس»،
مجموعه مقالات نفت و سیاست خارجی، به سفارش پژوهشکده تحقیقات راهبردی
مجمع تشخیص مصلحت نظام.

وزارت نفت (۱۳۶۱)، نفت، از آغاز تا به امروز، تهران: انتشارات وزارت نفت.

یاری، احسان و رضایی، دانش (۱۳۹۶)، «دیپلماسی و امنیت انرژی جمهوری اسلامی ایران»،
ماهنامه پژوهش ملل، دوره دوم، شماره ۲۱.

Clark, Ian (1997) **Globalization and International Relations Theory**, New York: Oxford University Press.

Fesharaki, F. & Varzi, M. (2000) "Investment Opportunities Starting to Open up In Iran's Petroleum Sector", **Oil & Gas Journal**, No. 98.

Fifield, A. (2008) "Shell and Repsol Drop Iran Gas Project", **Financial Times**, May 11.

Forbes, A. (2007) "The Struggle to Market", **Petroleum Economist**, No. 74.

Keohane, Robert O. & Joseph S. Nye (1998) "Power and Interdependence in the Information Age", **Foreign Affairs**, Vol. 77.

Seymour, I. (2000) "Kuwait's Upstream Oil Opening in the Context of Parallel Development Elsewhere", **Middle East Economic Survey**, No. 43.

Shammas, P. (2001) "Iran: Review of Petroleum Developments and Assessments of the Oil and Gas Fields", **Energy Exploration and Exploitation**, pp207-260.

Spindle, B. (2007) "Soaring Energy Use Puts Oil Squeeze on Iran", **Wall Street Journal**, February 20.

United States Department of the Treasury (2009) "Iran: What You Need to Know about US Economic Sanctions", September 13.

