

دپلماسی گاز

احمد جزایری



www.ketab.ir

سرشناسه	جزایری، احمد، ۱۳۵۲ -
عنوان و نام پدیدآور	دیپلماسی گاز: نوشته احمد جزایری
مشخصات نشر	تهران: یزدا، ۱۳۹۴.
مشخصات ظاهری	۲۳۲ ص. ۲۱/۵×۱۴/۵ س.م.
وضعیت فهرست نویسی	فیا.
موضوع	گاز - صنعت و تجارت
موضوع	گاز - اروپا - صنعت و تجارت
موضوع	گاز - صنعت و تجارت - سیاست دولت
موضوع	گاز - اروپا - صنعت و تجارت - سیاست دولت
موضوع	گاز - صنعت و تجارت - جنبه‌های اقتصادی
موضوع	گاز طبیعی - ذخیره‌سازی - جنبه‌های اقتصادی
موضوع	گاز - اروپا - صنعت و تجارت - جنبه‌های اقتصادی
موضوع	گاز - صنعت و تجارت - امور مالی
موضوع	گاز - اروپا - صنعت و تجارت - امور مالی
رده بندی کنگره	HD۹۵۸۱ / ۲۹۹ ۱۳۹۴
رده بندی دیویی	۶۶۵/۷
رده کتابشناسی ملی	۲۸۹۹۵۰۵

دیپلماسی گاز

احمد جزایری

ناشر: یزدا / چاپ اول: ۱۳۹۴ / قط. / رق. / تعداد: صفحات: ۲۳۲ صفحه /
آماده‌سازی قبل از چاپ: ماهنامه صنعت بوله / میرتواذ: قاسم حسینی /
حروفچین: مزگان سیاوشی / طراح جلد: ابوالفضل شهریاری /
چاپ و صحافی: یزدا / شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه بها: ۲۰۰ تومان /

ISBN: 978-600-165-432-9

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۱۶۵-۴۳۲-۹

نشر یزدا و گروه نشریات

دفتر نشر و نمایشگاه دائمی: تهران، سپیدخندان، خیابان ارسباران، کوچه‌ی ستاری،
شماره‌ی ۲۲، ساختمان یزدا دورنگار: ۲۲۸۸۵۶۵۱ (۰۲۱)، تلفن: ۲۲۸۸۵۶۴۷-۵۰ (۰۲۱)

توجه: به موجب قانون حمایت حقوق مؤلفان و مصنفان و هنرمندان مصوب ۱۳۴۸/۱/۱۱ و همچنین قانون
ترجمه و تکثیر کتب و نشریات و آثار صوتی مصوب سال ۱۳۵۰ تمام حقوق این اثر به هر نحو برای نشر یزدا
محفوظ است. نشر و پخش تمام یا قسمتی از این کتاب بدون اجازه از ناشر، باعث پیگرد قانونی خواهد شد.

فهرست

پیش‌گفتار	۹
بخش ۱: قیمت‌گذاری گاز طبیعی «نگاهی به بازار اروپا»	
پیش‌گفتار	۲۱
مقدمه	۲۳
فصل ۱. تغییر در شرایط قیمت‌گذاری به آمانی رخ نمی‌دهد	۲۵
فصل ۲. بررسی اجمالی وضعیت فعلی	۲۹
فصل ۳. شاخص‌های گاز و نفت چه تفاوتی با یکدیگر دارند؟	۳۳
۱-۳ آیا تفاوتی میان قیمت گاز با شاخص نفتی وجود دارد؟	۳۴
۲-۳ آیا این درمورد آینده اروپا نیز صدق می‌کند؟	۳۴
۳-۳ تلاطم	۳۵
۴-۳ نشانه‌های قیمت: خیلی کم، خیلی دیر؟	۳۷
۵-۳ امنیت عرضه	۳۹
۶-۳ بازگشت بحران	۳۹
فصل ۴. محرکه‌های تغییر شاخص و منافع سهامداران	
۱-۴ مصرف‌کنندگان خانگی	۴۲
۲-۴ مصرف‌کنندگان صنعتی	۴۲
۳-۴ تولیدکنندگان	۴۳
۴-۴ بازاریابان شرکت‌های تجاری گاز	۴۴

۴۵	۴-۵ توزیع کنندگان
۴۵	۴-۶ تولید کنندگان انرژی
۴۵	۴-۷ سوداگران
۴۶	۴-۸ دولت‌ها
۴۷	فصل ۵. به کدام جهت حرکت کنیم؟
۴۷	۵-۱ گرایش‌های کوتاه مدت منجر به قیمت گذاری تکمحموله‌ای می‌شود.
۴۸	۵-۲ شرط بندی با قیمت تکمحموله‌ای یا شاخص نفتی؟
۵۰	۵-۳ قوانین حسابداری نوین و قیمت گذاری گاز
۵۰	۵-۴ همگرایی بازارها تاثیر متقابل محرکه‌ای برای تغییر؟
۵۳	فصل ۶ چشم انداز ارزش بازار
۵۵	فصل ۷. نتیجه

بخش ۱: مسائل ژئوپلیتیک و عرضه گاز به اروپا (نقشه LNG در بازار اروپا)

۶۱	پیش گفتار
۶۲	یک بازار LNG در حال تغییر
۶۳	جذابیت LNG برای اروپا
۶۴	جذابیت LNG برای اروپا
۶۹	مقدمه
۷۰	ساختارهای بازار جدید
۷۱	دولت و بازار گاز
۷۳	سیاست خارجی انرژی اروپا
۷۴	امنیت انرژی

۸۳	فصل ۱. مسائل ژئوپلیتیک مربوط به امنیت عرضه گاز
۸۴	۱-۱ جریان‌های قدیمی گاز، روابط جدید
۸۸	۲-۱ ضوابط رقابت
۹۱	۳-۱ مبادله گاز و روابط نهادینه شده جدید
۹۴	۴-۱ اروپا و روسیه: دسترسی به ذخایر و بازارها

۹۶	۵-۱. استراتژی روسیه در بازاری به نفع فروشندگان
۹۹	۶-۱. دخالت دولت در تجارت LNG
۱۰۲	۷-۱. مدیریت عرضه
۱۰۵	فصل ۲. تقاضای گاز طبیعی و LNG در بازار اروپا
۱۱۱	فصل ۳. نگاهی به عرضه LNG
۱۱۱	۳-۱ ذخایر و منابع عرضه در اروپا
۱۱۵	۳-۲ منابع عرضه LNG و موقعیت آن‌ها نسبت به بازار اروپا
۱۱۹	۳-۳ مدل‌های تجاری جدید در صنعت LNG
۱۲۳	فصل ۴. رقابت‌پذیری اروپا در بازار جهانی LNG
۱۲۳	۴-۱ بازار جهانی LNG
۱۲۷	۴-۲ رقابت‌پذیری اروپا: زمینه عرضه انعطاف‌پذیر و کوتاه‌مدت LNG
۱۲۷	۴-۳ تاثیر LNG بر عطف‌پذیری کوتاه‌مدت بر امنیت عرضه در اروپا
۱۲۹	۴-۴ رقابت‌پذیری اروپا در عرضه بلندمدت LNG
	فصل ۵. چگونه LNG می‌تواند در زمانه انتقال گاز به وسیله خط لوله کمک کند؟
۱۳۷	۵-۱ LNG نیز با تهدید قطع عرضه روبرو است
۱۳۸	۵-۲ LNG می‌تواند مخاطرات بازار را کاهش دهد
۱۳۹	۵-۳ LNG ممکن است قابلیت ارتجاع بازار را افزایش دهد
۱۴۳	فصل ۶. آیا در بازار اروپا موازنه بهینه‌ای از خط لوله و LNG وجود دارد؟
۱۴۷	فصل ۷. آیا اروپا می‌تواند تبدیل به بازار جذاب LNG شود؟
۱۴۸	مقررات و شرایط سیاسی
۱۵۱	فصل ۸. نتیجه‌گیری

بخش ۳: روابط انرژی روسیه - اروپا (تاثیر آن بر سیاست ایالات متحده)

۱۵۷	جمع‌بندی
۱۵۸	توضیحات

۱۶۱.....	نتایج سیاست‌های انرژی روسیه برای امنیت ملی در اروپا
۱۶۷.....	سیاست ایالات متحده درباره تنوع بخشی به انرژی اروپایی
۱۷۰.....	نقش ایالات متحده در سیاست‌های مربوط به خط لوله
۱۷۶.....	نتیجه‌گیری

بخش ۴: تبدیل نقطه ضعف به نقطه قوت (سیاست انرژی خارجه هوشمندانه برای اروپا)

۱۸۱.....	پیش‌درتار
۱۸۱.....	فصل ۱: تبدیل نقطه ضعف به نقطه قوت: سیاست هوشمندانه انرژی خارجی
۱۸۷.....	اروپا
۱۸۷.....	مقدمه
۱۸۸.....	تدوین برنامه جدید
۱۹۲.....	هدف‌های بلندمدت و کوتاه‌مدت
۱۹۴.....	تغییر زمینه بین الملل
۲۳۱.....	نتیجه‌گیری

پیش‌دفتر

هنگامیکه در سال ۱۶۸۴ عهدنامه وستفالی، سیستم - دولت‌ها را در قاره اروپا ایجاد کرد، به واقع، طه مصی در «دیپلماسی مدرن» قاره سبز ایجاد شد. از این تاریخ بود که دولت‌های سکال گرفته پس از جنگی خونین توانستند برای برطرف کردن مشکلات خود به گفتگو از طریق دیپلماسی بپردازند. گرچه تا انقلاب کبیر فرانسه و حتی پس از آن کنگره وین (۱۸۱۵) انقلاب‌های متعددی در کشورهای اروپایی به وقوع پیوست و نظام سیاسی کشورها در این قاره روزبه‌روز شکل جدیدی را به خود می‌گرفت، اما آنچه که مهم است، دست‌آورد این است که رفته‌رفته فضای بین‌الملل را دگرگون کرده و جنگ‌های خونین جای خود را به دستگاه دیپلماسی می‌داد. کشورهایی که تا پیش از این برای حل بحران به جنگ می‌آوردند، نه تنها منافع مادی و انسانی خود را از دست می‌دادند بلکه روزبه‌روز به درد جامعه جهانی و اروپا منزوی شده و در سطح بین‌المللی جایگاه خود را از دست می‌دادند. ناپلئون سوم که در سال ۱۸۷۰ باعث شکست فرانسه از پروس با هدایت بی‌سماز که یکی از نمونه‌های بارز این مدعاست، هیتلر و موسیلینی نیز، علی‌رغم فضای مناسب گفتگو، دستگاه دیپلماسی را به فراموشی سپرده و بر طبل جنگ کوبیدند.

این چنین بود که از نیمه دوم قرن بیستم این دستگاه دیپلماسی بود که با حفظ تمامیت ارضی کشورها، دولت‌ها را به یکدیگر نزدیک کرده و در نهایت ۲۷ کشور این قاره را زیر یک پرچم گرد هم آورده تا با یک واحد پول و منافع سیاسی و اقتصادی

مشترک به عنوان واحدی سیاسی در ادبیات بین الملل نقش آفرینی کند. بدین ترتیب رقابت درونی این قاره به تجمع قدرت‌های درونی برای به حداقل رساندن محذورات بین المللی تبدیل شد جایی که «یورو» خیز برداشت تا با پشت سر گذاشتن دلار و یوند تبدیل به واحد ارزی بگانه در سطح جهانی شود.

گرچه تمامی محاسبات این مهم انجام شده بود و اروپا به تاخت پیش می‌رفت اما در ژانویه ۲۰۰۸ با قطع گاز ارسالی روسیه به اروپا شوک عظیمی به این قاره وارد شد. به واقع مطلب شربان حیاتی انرژی به این قاره به یک باره قطع شد و صنعت، سیاست و اقتصاد حتی خانواده‌های این قاره دچار سرمازدگی و یخچندان شگفت‌انگیزی شد، به جوری که نمونه آن کمتر در مناسبات بین المللی دیده شده بود.

از آن سوی «دمیر پوتین» که سیاست منحصربه‌فردی در حوزه انرژی برای روسیه طراحی کرده بود، تنها ابزار قدرتمند را «سلاح انرژی» می‌دانست. مذاکرات، جلسات، تهدیده و ... بی‌پایانی به واسطه این تهدید توسط روسیه انجام شد اما آنچه که مهم و واقعی تر می‌رسد، «انرژی»، به عنوان پاشنه آشیل روسیه برای اروپا تبدیل شد و آینده این قاره را در حال معادله خود قرار داد. مدیریت راهبردی رهبران اروپا از این لحظه برای حل کوتاه مدت و بلندمدت این بحران فعال شد تا همچون تاریخ خونباری که این قاره پشت سر گذاشته، این بحران را نیز به سلامت از سر بگذرانند. کتابی که پیش رو دارید در چهاربخش تقدیم می‌شود. بخش اول به قیمت گذاری گاز طبیعی با نگاهی به بازار اروپا می‌پردازد. قراردادهای عرضه بلند مدت گاز شامل فرمول قیمتی هستند که در آن قیمت گاز معادله ارتباط با قیمت کالای دیگری با قیمت لحظه‌ای گاز در یک بازار مشخص، سنجیده می‌شود. در قاره اروپا، قیمت گاز در قراردادهای بین المللی عرضه بلندمدت، عموماً در ارتباط با تولیدات نفتی است. همزمان بازارهای گاز که در آن قیمت گاز بنا بر عرضه و تقاضا تعیین می‌شود، در بازارهای مختلف اروپایی رو به گسترش اند. این بخش به این پرسش که تا چه حد شکل سنتی شاخص قیمت نفت بوسیله بازیگران بازار قابل جایگزینی بوده و یا جایگزین خواهد شد، می‌پردازد. همچنین ملاحظات پیرامون تمایل احتمال بازیگران بازار به یکی از انواع شاخص‌ها، نیروهای بیرونی که ممکن است بر انتخاب شاخص در کوتاه و بلندمدت اثر گذارند و نتایج تغییر را در نظر می‌گیرد.

چنین فرض می‌شود که سیستم قیمت گذاری، بخش بنیادین از یک ساختار بازار

بوده و تغییر به سمت ساختارهای قیمت‌گذاری مختلف تنها وقتی به وقوع می‌پیوندد که بازیگران اصلی متقاعد شوند که نتایج چنین تغییری را درک و بپذیرند. اضافه می‌شود که هیچ دلیل نیرومندی وجود ندارد که وضعیت و ترکیب فعلی قیمت‌گذاری گاز، نتواند ادامه یابد. همچنین دلایل قاطعی برای مداخله در ساختار قیمت بازار وجود ندارد. هر دوی این سیستم‌ها، مزایا و معایب خود را در شرایط مختلف بازار داشته و در بازارهای فعلی تا حدودی مکمل یکدیگرند. سختی مخاطرات و ارزش هریک به‌وسیله طرفین معامله، انتخاب‌های مشخص قوانین قیمت‌گذاری و شرایط قرارداد را تعیین می‌کند. از آن مهم‌تر، در بازارهای امروز که در آن عرضه جدید به آسانی صورت می‌گیرد، انتخاب را باید به بخش‌های بازار سپرد، به‌ویژه آنکه به نظر نمی‌رسد فروشندگان و خریداران اختلاف نظری جدی داشته باشند.

بخش دوم مسائل ژئوپلیتیک مربوط به عرضه گاز به اروپا و نقش LNG در بازار گاز این منطقه را شامل می‌شود. ذخایر جهانی گاز به قدری غنی هستند که تقاضای گاز را در آینده قابل پیش‌بینی (شامل افزایش پیش‌بینی شده تقاضای LNG)، پاسخ دهد. در اینجا مسئله اصلی دسترسی به ذخایر نیست، بلکه روند توسعه و همچنین ظرفیت آن است. به نظر نمی‌رسد در حال حاضر تلاش‌ها در جهت توسعه در جهان در دو زمینه خط لوله و LNG منطبق با چشم‌انداز تقاضا باشند. در حالی که اروپا از نظر جغرافیایی موقعیت مناسبی برای عرضه جدید داشته و با بخش عمده ذخایر گازی جهان احاطه شده است، توسعه زیادی در عرضه در کشورهای تولیدکننده، به‌ویژه با توجه به بازار آنها به استثناء روسیه دیده نمی‌شود. روند ساخت و ظرفیت توسعه LNG با محدودیت منابع (مادی و انسانی) و افزایش پیچیدگی‌های امن و نیز عوامل ژئوپلیتیک، کند شده است. دولت‌های تولیدکننده، استراتژی صادرات LNG خود را بازنگری و شروع به تمرکز بر مدیریت عرضه به عنوان ابزاری جهت تعیین ارزش منابع خود کرده‌اند. همچنین آنها به اولویت استفاده از گاز به منظور رشد اقتصاد داخلی توجه نموده‌اند. آنها بیشتر ذخایر نفت و گاز جهانی را با شرکت‌های ملی نفت خود، کنترل می‌کنند. این شرکت‌های ملی اغلب برنامه‌های متفاوت از شرکت‌های بین‌المللی نفت دارند. در نتیجه به نظر می‌رسد بازاری به نفع فروشندگان در زمینه LNG، در آینده‌ای قابل پیش‌بینی داشته باشیم.

در بخش سوم روابط انرژی روسیه و اروپا با نگاهی به تأثیر این روابط در سیاست

ایالات متحده از نظر می‌گذرد. مخاطرات مربوط به امنیت ملی ناشی از سیاست‌های انرژی روسیه تنها در رابطه با وابستگی اروپا به واردات انرژی روسیه معنا می‌یابد. مخاطره اصلی انرژی برای اروپا و به‌ویژه اعضای جدید این اتحادیه، رشد در تأثیر مخرب این وابستگی بر حاکمیت و همکاری دو سوی ائتلاف دارد. سیاست‌های تفرقه و تسلط مسکو بطور موفقیت‌آمیزی مانع از همکاری بیشتر درون اروپا در زمینه مسایل امنیتی و اقتصادی شده‌اند. همانطور که در این بخش خواهیم دید، این عوامل بر تنش‌های موجود در روابط اروپا-ایالات متحده افزوده‌اند. این موضوع به سه ایالات متحده است که به کشورهای اروپای شرقی و مرکزی (ECE) که وابستگی زیادی به واردات انرژی روسیه داشته و در برابر واردات آسیب‌پذیری بیشتری دارند، کمک کند. رهبران کرملین که از ۶۰ درصد حمایت افکار عمومی روسیه برخوردارند، تمایل به تسلط دوباره بر شوروی و یا اثرگذاری بر کشورهای حوزه ECE دارند. در این میان نمی‌توان تردید در حاکمیت این دموکراسی‌های جدید را در نظر نگرفت. از زمان فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، مقامات روسی در تلاش جهت اعمال نفوذ بر همسایگان نزدیک خود با نیت به ممانعت از ورود محموله‌های نفتی و گازی آنها هستند. این مسئله از اوایل دهه ۹۰ آغاز و با قطع کاملاً سیاسی گاز به اوکراین در سال ۲۰۰۶ تحقق یافت. گستره‌ای از کشورهای اروپای مرکزی در نتیجه خشم مسکو، شامل کشورهای حوزه بالتیک، روسیه، لهستان، جمهوری چک، اوکراین و گرجستان، هدف قرار گرفته‌اند. هرچند تسلط اعظم اروپا تنها وقتی این مسئله را تهدیدی برای منافع خود تلقی کرد که در اوایل سال ۲۰۰۶ اروپای غربی و حوزه بالکان مستقیماً تحت تأثیر قطع گاز ارسالی به اوکراین قرار گرفتند. این آخرین اختلال در انرژی و انتخابات اخیر یک پارلمان و کمیسیون اروپای جدید فرصتی را برای گفتگوی سودمند میان ایالات متحده، اتحادیه اروپا و روسیه در زمینه مسایل انرژی فراهم آورد. توانایی دولت ایالات متحده در اثرگذاری بر سیاست انرژی اروپایی، تا حد زیادی به مرور زمان کاهش یافته است.

ایالات متحده باید پیرامون توانایی خود در اثرگذاری بر سیاست‌های انرژی در اروپا، روسیه و آسیای مرکزی، واقع نگردد. مطمئناً هیچ سیاست منفردی وجود ندارد که وضعیت «امنیت انرژی» را در اروپای شرقی و مرکزی امنیت بخشد. نوآوری‌های فن آوری و پیشرفت‌های روبه‌فرونی در کارایی انرژی می‌توانند تأثیر بیشتری در منطقه

نسبت به سیاست‌های دولتی ایالات متحده و یا اروپا داشته باشند. علی‌رغم این، گام‌هایی وجود دارند که ایالات متحده می‌تواند در کمک به رسیدن اروپای مرکزی و شرقی به کارایی بیشتری در انرژی و تنوع بخشی به واردات و احتمالاً کاهش تمایل مسکو به استفاده از صادرات انرژی برای رسیدن به اهداف قهرآمیز، بردارد.

در بخش چهارم و پایانی کتاب نگاهی به مدیریت راهبردی اروپا در تبدیل نقطه ضعف به قوت و بکارگیری سیاست خارجه برای عبور از بحران انرژی را از نظر می‌گذرانیم. مسایل مربوط به سیاست انرژی و مناسب بودن ابزار سنتی جهت حل و فصل آنها، در حال حاضر تحت بررسی است. مهمترین اهداف، بهبود موازنه بین ۳ اروپیت سیاست‌گذاری انرژی برای انتقال به یک ترکیب انرژی پایدارتر و همزمان ارتقا امنیت این ترکیب در طول انتقال می‌باشند. توجه کنید که سیاست انرژی اتحادیه اروپا بسته کاملی از ابزارهای سیاست انرژی را، به‌ویژه آنهایی که به امنیت عرضه مربوط می‌شوند، دربرنمی‌گیرد. در این رابطه، جعبه ابزار اتحادیه اروپا با گستره ابزار در دست کشورهای عضو قابل مقایسه نیست، هرچند این ابزارهای ملی کارایی خود را از ریشه یکپارچگی بیشتر بازارهای انرژی در اروپا از دست داده‌اند. حداقل آنکه اتحادیه اروپا و شرکای عضو باید از این فاصله و قابلیت کشورهای عضو برای غلبه بر این فاصله سیاست‌گذاری، آگاهی داشته باشند.

با اعتراف به فوریت برنامه‌های برای مبارزه با آب‌وهوایی و انرژی، تلاش‌های سیاست‌گذاری اتحادیه اروپا، چنانچه در برنامه ۲۰۲۰-۲۰۳۰، نشان‌دهنده انتقال به ترکیب پایدارتری از انرژی به‌عنوان یک هدف مهم بلندمدت است که مسایل تغییر آب‌وهوایی و امنیت بلندمدت عرضه را درهم می‌آمیزد. البته این سیاستی است که نتایج آن تنها در بلندمدت آشکار می‌شوند. در سیاست‌گذاری انرژی اتحادیه اروپا، باید جایگزینی یافت تا کشورهای عضو بی‌میل را وادار به پذیرش دیدگاه عمومی و معمول اروپا و سزاوار تامین منافع ملی نمود. این روش عملگرایانه در سیاست‌گذاری می‌تواند مسیری در جهت تبدیل نقاط ضعف اروپا در حوزه سیاست خارجی و انرژی به نقاط قوت آن با استفاده هوشمندانه‌ای از تنوع، بصورتی متقارن و مشخص و با دیدگاهی سازمان‌یافته‌تر باشد. به یاد داشته باشید که اتحادیه اروپا تجربه زیادی در ایجاد همبستگی با استفاده از سازماندهی، هماهنگی و یکپارچگی دارد. این دیدگاه به عنوان دیدگاه «اقتصادی پیوستگی» شناخته می‌شود.

تنها در سالیان اخیر، پس از یکپارچگی یولی و اقتصادی و فرآیندهای گسترش، نیازمند دستورالعمل مناسب‌تری به دلایل استراتژیک و سیاسی هستیم که نظریه مالی یا انفجار بزرگی در سیاست‌گذاری، آن را در سیاست‌گذاری اتحادیه اروپا آشکار ساخته است. مسئله آن است که اگر نظریه انفجار بزرگ، برای رخنه در مقاومت ملی نسبت به یکپارچه‌سازی سیاست‌های امنیتی و خارجی مناسب باشد، تاثیر آن ورای پروژه اقتصادی اروپا مشاهده خواهد شد. شاید انقلابی‌ترین دیدگاه، اجازه به کشورهای عضو برای یافتن روش‌های مناسب و کارآمد خاص خود (اغلب محلی) در زمینه مسایل مربوط به عرضه باشد که بهترین روش با حداقل تغییر و امکان جستجوی روش‌هایی کم‌هزینه‌تر است. ترکیب‌های مختلف انرژی و بروز نامتقارن مخاطرات مربوط به قطع عرضه، ممکن است بیشتر سیاست‌های متفاوتی را بطلبد تا فقط یک سیاست.

تغییرات صورت گرفته در بازارهای بین‌المللی انرژی در ابتدای قرن ۲۱، بر توانایی بازار اروپا در مواجهه با این تغییرات اثر گذاشته است. اعتقاد به اینکه اصول بازار، راهنمای موازنه عرضه و تقاضا باشد، زمانی به چالش کشیده شد که کشورهای تولیدکننده شروع به مدیریت بحالانه زنجیره ارزش انرژی کردند. علاوه بر این، پیش زمینه مباحثات داخلی بازار و مسایل زیست‌محیطی، هر دو، توجه کشورهای تولیدکننده را نسبت به امنیت تقاضای این نتیجه طرح بازار اروپا و تاثیر سیاست‌های مربوط به تغییر آبوهوایی بر منبع اصلی انرژی، جلب نموده‌اند. تغییر بازارهای انرژی بین‌المللی و تجدید اهمیت نحوه حمل سیاست‌گذاری در برابر اقتصاد در دیپلماسی انرژی، به گونه‌ای منجر به نقش مسلط‌تری برای دولت‌های ملی درون اتحادیه اروپا شده است، چرا که اتحادیه اروپا یک کشور نیست و ادعای توسعه سیاست انرژی خارجی اتحادیه اروپا را پیچیده می‌سازد.

در ترکیب جدید سیستم‌های سیاسی و اقتصادی جهان، انرژی همزمان که یک کالای اقتصادی است به عنوان یک کالای استراتژیک و یک ابزار اثربخشی ژئوپلیتیکی مطرح می‌شود. کشورهای تولیدکننده از موقعیت خود آگاه بوده و بیش از همیشه در موقعیتی هستند که بیشترین مزایای اقتصادی و سیاسی را برای اقتصادها و کشورهای خود از انرژی طلب کنند. این آگاهی از مشخصه نفت و گاز به عنوان کالایی اقتصادی و استراتژیک و ابزار اثربخشی ژئوپلیتیک، به این معنی است که

سطوح تولید و سرمایه گذاری به بیشترین حد خواهد رسید تا نخست به منافع کشور تولید کننده و شرکت های دولتی آنها خدمت کند و نه به نفع اقتصاد جهانی.

مسئله اصلی انرژی برای ایالات متحده بیش از آنکه وابستگی به انرژی باشد، در درجه اول وابستگی به واردات نفت است که اکنون با خوش بینی، انرژی «مابعد» نامیده می شود. کشورهای عضو با ترتیبات آژانس بین المللی انرژی (IEA) در زمینه سازوکار بحران و امنیت نفت، احساس آرامش می کنند که دلیل آن ادامه نقش محدود استراتژیک و سیاسی اتحادیه اروپا در تضمین جریان های نفت است. اتفاق نظر در زمینه مدیریت بحران نفت، سود زیادی برای کشورهای اروپایی داشته و با هزینه نسبتاً کمی از تلاش های سیاست خارجی ایالات متحده در تضمین جریان های نفت، بهره برده است. با وجود اینکه مزایای آژانس بین المللی انرژی غیر قابل تردید است، سیاست ایالات متحده در عراق نگرانی هایی در میان کشورهای اروپایی و آسیایی بوجود آورده است.

مباحث مربوط به امنیت انرژی در اروپا عمدتاً بر جریان گاز طبیعی، محدودیت های تنوع بخشی (به دلیل زیرساخت های مطلقاً همگام) و عدم انعطاف پذیری مسیرهای خط لوله) و انحصار عرضه و حمل و نقل در دست شرکت های گاز دولتی روسیه و الجزایر، متمرکزند.

روسیه در دهه ۱۹۹۰، تبدیل به مهم ترین عرضه کننده انرژی برای کشورهای عضو اتحادیه اروپا شد. در گذشته کشورهای اروپای غربی بطور سنتی واردکننده انرژی روسیه بودند. ولی کشورهای اروپای غربی نیز بطور فزاینده ای به وارد کردن نفت، گاز، زغال سنگ و برق خود نمودند. بیشتر این واردات باید از سرمایه گذاری زیرساختی جریسان می یافت که برای تأمین نیاز انرژی کشورهای Europeon و قراردادهای صادرات گاز، ساخته شده بودند. این امر منجر به نگرانی هایی فوری پیرامون امنیت ترانزیت شد. از منظر کلی، تنوع بخشی مسیرها، حتی با وجود یک عرضه کننده، خطر قطع عرضه را به اروپا کاهش می دهد. تعهد یک عرضه کننده به تأمین بازار نیز زمانی که سرمایه گذاری های بزرگی برای رسیدن به بازار صورت گرفته باشد، افزایش می یابد. ارزیابی این تعامل همواره به اطلاع عموم جامعه اروپایی نرسیده و منجر به بحثی مبتنی بر تضاد منافع و نه اشتراک منافع آشکار شده است که می تواند رابطه بین اتحادیه اروپا و روسیه را متوازن سازد.

تاکید بر مسایل اقتصادی در اروپا که با تعمیق یکپارچگی و گسترش آن شدت یافته است، بحث را در سطح اتحادیه اروپا از مسایل ژئوپلیتیک و استراتژیک به دفاع از منافع امنیتی کشانده است. رهبران اروپایی نتوانسته اند ارتباط مناسبی با تغییرهای حفره بین الملل و نقشی که برای اروپا طلب می کنند، برقرار کنند. حمایت عمومی نقشی حیاتی در هر گامی بسوی حل مسایل بین المللی، جدا از مبادله و سرمایه گذاری، دارد. در نتیجه ابزارهای سیاست خارجی و امنیتی محدود شده و سطوح مختلف درگیری در این مسایل، نیازمند سرمایه گذاری در آگاهی بخشی عمومی و حمایت از این نقش جدید است.

آیا شرایط ژئوپلیتیک منجر به بازبینی در طرح اروپایی از یک سازمان عمدتاً اقتصادی به سازمان جدیدی که مسایل سیاسی و استراتژیک را نیز در برگیرد، شده است؟ مسئله طرح توسعه سیاست انرژی خارجی اتحادیه اروپا آن است که آیا دیپلماسی انرژی می تواند به این چنین طرح نوینی توسعه یابد یا اینکه باید دیپلماسی انرژی را فقط در یک زمینه محدود در نظر گرفتن دیگر عناصر یک سیاست خارجی و امنیتی کامل بکار برد.

با وجود مشوق های سیاسی و اقتصادی برای توسعه ای در معاهده جدیدی که امروزه مطرح می شود، در این حوزه کمیسیون اروپایی در تأمین توانایی سیاست خارجی مورد نیاز برای رقابت با کشورهای عضو، ناکام بوده است. گفته می شود که توسعه یک سیاست خارجی مشترک، به ویژه در مناطقی که با پالایش های فراوان و یا در مناطقی که منافع ملی ارجحیت دارند، زمان زیادی می برد. بنابراین می رسد که یک سیاست خارجی مشترک با چنان سرعتی توسعه یابد که قادر به مواجهه با مسایل سیاست انرژی استراتژیک کنونی باشد و همچنان سیاست های مربوط به مسایل انرژی، حول IEA باقی می ماند.

آشکار است که اتحادیه اروپا هنوز بسته سیاستی کاملی برای پشتیبانی از سیاست های یکپارچه انرژی خارجی ندارد. در حال حاضر، حتی اگر کشورهای عضو بسته کامل تری داشته باشند، پیوستگی بازار از کارایی چنین بسته ای می کاهد. به این دلیل که استفاده هوشمندانه از ابزارها در هر دو سطح معنی می یابد. پیش از آنکه یک سیاست انرژی خارجی مطرح شود، باید پیش نیازهای آن را در نظر گرفت. در غیاب این شرایط، این خطر وجود دارد که تقاضا برای تک صدایی تنها برای مصرف

افکار عمومی بوده و بطور جدی مورد ملاحظه قرار نگیرد.

دلیل اصلی عدم موفقیت هرگونه مشوق اروپایی در سیاست انرژی خارجی، واگذاری بخشی از حاکمیت‌های خود و نبود یک سازوکار حل بحران که به‌طور مناسبی هزینه‌ها و منافع را بین کشورهای عضو توزیع نماید، باشد. بی‌تردید وجود سازوکارهای اصولی به کاهش هزینه‌ها و مدیریت خطریپذیری در سطح کشورهای عضو کمک می‌کند. درحالی که انتقال به یک اقتصاد کم کربن، سیاست بلندمدت در زمینه آلاینده‌هاست، مخاطرات کوتاه و میان مدت در نظر گرفته نشده‌اند. در این میان یک سازوکار مدیریت بحران می‌تواند حداقل نیاز (سیاسی) همه کشورهای عضو برای حمایت از روابط انرژی خارجی استراتژیک و همراه با آن، استراتژی سرمایه‌گذاری شرکت‌ها باشد. چنین سازوکاری لزوماً «درون یک چارچوب حداقلی اتحادیه اروپا به دلایل توزیع منافع و هزینه‌ها (و اجتناب از تکرار کشورهای عضو با سیاست‌های امنیت انرژی ملی)» عمل نمی‌کند، بلکه سطحی از آرامش سیاسی برای مشوق‌های سیاست انرژی خارجی، بهتر به نظر می‌آید.

اکنون اتحادیه اروپا چه می‌تواند بکند تا زمینه را برای یک سیاست انرژی بر پایه اروپایی‌تر فراهم آورد؟ در مرحله نخست اقدامات احتمالی کمیسیون اروپایی، بیشتر مادی بوده و باید در آغاز فرآیند آزادسازی صورت گیرند، چرا که به دلایل زیر بخشی از کاربری مناسب بازار تلقی می‌شوند: ۱. فراهم آوردن بازاری با شفافیت در جریان‌ها و قیمت‌ها، ۲. زمینه‌ای برای ایجاد نوعی معیار از اهمیت، ۳. شکل‌گیری سیستمی یکسان‌نگر برای کشورهای عضو تا ترتیبات یکدیگر را در نظر داشته باشند. در چنین شرایطی، اتحادیه اروپا می‌تواند شروع به ایجاد - بر پایه مسئولیت‌های تقسیم شده - و توسعه یک سیاست انرژی خارجی نماید. در این شرایط کمیسیون اروپا موردی متقاعدکننده ندارد تا کشورهای عضو از سیاست‌های ملی خارج چشم‌پوشند. همانگونه که سیاست‌های نفتی خود را در آژانس بین‌المللی انرژی تضمین می‌کنند. عدم وجود یک سیاست مدیریت بحران، به‌ویژه برای اعضای کوچک‌تر یا پیرو، اهمیت دارد، چرا که اعضای بزرگ‌تر، موقعیت بهتری در تضمین منافع خود دارند. پس اتحادیه اروپا باید بخاطر داشته باشد که توان ناکافی فعلی که به آن در حوزه انرژی و سیاست خارجی استراتژیک تفویض شده، زمان زیادی می‌برد تا به چیزی تبدیل شود که می‌توان آن را تک‌صدایی در نظر گرفت. کمیسیون اروپایی

می‌تواند این کار را با افزایش شفافیت و آماده کردن زمینه برای یک مدیریت بحران، شروع کند. آنها باید بر تشویق کشورهای عضو و شرکت‌ها در مسابقه‌ای رو به ترقی تمرکز و بهترین کارهای صورت گرفته در جهت مثبت را پاداش دهند. همچنین باید بسمت اقتصاد کم کربن که سیاست بلندمدت اتحادیه اروپا در زمینه محدودیت‌ها و امنیت عرضه بوده حرکت کنند. به‌طور کلی یک سازوکار بحران هوشمندانه، پایه‌ای برای توسعه سیاست انرژی خارجی است و نه چیز دیگری.

چهار بخشی که کتاب «دیپلماسی گاز» را شکل می‌دهند گستره‌ای از بازار و سیاست گذاری گاز، تا نیاز اروپا و روابط روسیه و اروپا و نقش ایالات متحده در این بین را به تصویر می‌کشد. اینکه در فضایی که انرژی و تلاش برای دستیابی به منابع جدید و بهره‌گیری هرچه بهتر از امکانات فعلی به عنوان اولویت اول تمامی کشورهای اروپا در بحران کنونی در حوزه سیاست خارجه قرار گرفته است، جایگاه گاز و تأثیر آن بر نحوه تعامل بین مصرف‌کننده و تولیدکننده را با توجه به روند کنونی بحران گاز - تقاضا بیش از پیش مشخص می‌کند. روسیه و اروپا در طول چند قرن گذشته انرژی را تجربه دادند که بدانند چگونه بحران‌ها را پشت سر بگذارند، اما آنچه مهم است به رخدادهای سیاسی با این بحران‌ها و پیش‌بینی آینده با توجه به تهدیدها و فرصت‌های احتمالی و پیش‌روست. این بدیهی است که هر واحد سیاسی در جهت بهره‌گیری هرچه سریعتر و بهتر از منابع خود در فضای بین‌الملل، گام بر می‌دارد. اما همانطور که در ابتدای این گفتار، بیان شد بررسی بحران و رسیدن به راه‌حل منطقی و پایدار، ترجیحاً به قاعده برد-برد است که می‌تواند فضایی مطمئن را برای حرکت رو به جلو ایجاد نماید. امید است که با مطالعه کتاب حاضر به دیدگاهی متفاوت از آنچه تاکنون داشتیم مواجه شوید.

احمد جزایری

تابستان ۱۳۹۴