

## نقش متغیرهای عمومی در فرایند تصمیم سازی و سیاستگذاری خارجی اتحادیه اروپا نسبت به برجام

سجاد عبادی<sup>۱</sup>

سید علی طباطبایی پناه<sup>۲\*</sup>

علیرضا سلطانی<sup>۳</sup>

### چکیده

چنانچه سیاست خارجی را به مثابه یک "سیستم" در نظر بگیریم، تصمیم سازی و سیاستگذاری مغز متفکر آن است و فرایندها و عوامل متأثر بر آنها "خرده سیستم های اصلی" در این چارچوب می باشند. سیاستگذاری سیاست خارجی در واقع تصمیم سازی برای تامین منافع ملی در چانه زنی میان سیاستگذاران و متغیرهای عمومی برآمده از بطن جامعه، یعنی اتاقای فکر، اندیشکده ها، رسانه ها، تشکلهای مردم نهاد، اتحادیه و اصناف، احزاب و مراکز افکارسنجی می باشد که بررسی نقش آنها در سیاست خارجی اتحادیه اروپا در خصوص برجام موضوع اصلی این مقاله است. اتحادیه اروپا که در همان بدو تاسیس از مهمترین و تاثیرگذارترین بازیگران نظام بین الملل در راستای تامین صلح و امنیت بین المللی بوده، حل مساله هسته ای ایران را که از چالشهای عمده این حوزه در بیش از دو دهه گذشته بوده در اولویت کاری خود قرار داده است. این مقاله ضمن بررسی ساختار و فرایند سیاستگذاری خارجی این اتحادیه بر مبنای نظریه نهادگرایی، با شناخت نقش و نحوه اثرگذاری متغیرهای عمومی موجود این چرخه به نسبت آنها با برنامه جامع اقدام مشترک هسته ای می پردازد و در نتیجه گیری کلی بر جایگاه پراهمیت و موثر این متغیرها در انعقاد توافق، اجرا و حفظ آن با ذکر جزئیات تاکید می شود.

**واژگان کلیدی:** تصمیم سازی، سیاستگذاری، اتحادیه اروپا، برجام، ایران



فصلنامه

پژوهش‌های

روابط بین‌الملل،

دوره دوازدهم،

شماره سوم، شماره

پیاپی چهل و شش،

پاییز ۱۴۰۱

۱. دانشجوی دکتری علوم سیاسی واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

۲. استادیار گروه روابط بین الملل، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

\* ali.tabatabeipناه@iauctb.ac.ir

۳. استادیار گروه روابط بین الملل، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۶/۲۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۹/۲۱

فصلنامه پژوهش‌های روابط بین‌الملل، دوره دوازدهم، شماره پیاپی چهل و شش، صص ۷۱-۱۰۰

## مقدمه

شناخت نقش و جایگاه بازیگران مختلف در عرصه بین‌المللی قطعاً می‌تواند در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های هر بازیگری اثرگذار باشد. سیستم دوقطبی در دوران جنگ سرد قدرت مانور را به سایر بازیگران در عرصه نظام بین‌الملل می‌بخشید و این بازیگران با اتکا به هر یک از این دو قطب می‌توانستند فرصت‌ها و موقعیت‌هایی را به دست آورده و یا در مقابل تهدیدات موجود خود را ایمن کنند. اما بعد از فروپاشی سیستم دوقطبی نظم حاکم بر نظام بین‌الملل در هاله‌ای از ابهام قرار گرفت. عده‌ای آن را تک‌قطبی، عده‌ای چند قطبی و عده‌ی دیگری نیز آن را یک‌چند قطبی دانسته‌اند.

نقش و جایگاه اتحادیه اروپایی در عرصه بین‌الملل بعد از سیستم دوقطبی در عرصه‌های اقتصادی، نظامی و سیاسی به عنوان یکی از مهم‌ترین بازیگران جهانی محسوب می‌شود. اتحادیه اروپایی به عنوان اولین نمونه از همگرایی موفق که در غرب ظهور کرد که قصد دارد در سیاست بین‌الملل و در معادلات جهانی می‌خواهد نقش‌های مهم بین‌المللی را برعهده گیرد. از سویی دیگر روابط ایران و اروپا دارای قدمتی هزار و پانصد ساله است و عوامل مختلف جغرافیایی، اقتصادی، سیاسی و نظامی موجب همگرایی و واگرایی این دو بازیگر در برهه‌های مختلف تاریخی شده است. ایران به دلیل برخورداری از وضعیت بسیار مناسب به لحاظ ژئوپلیتیکی همواره مورد توجه کشورهای قدرتمند اروپایی قرار داشته است. لذا شناخت صحیح و پرداختن به نقش سیاسی اتحادیه اروپایی در نظام بین‌الملل و فرایند سیاستگذاری خارجی آن به ویژه در قبال ایران به عنوان یک کشور مهم و اثرگذار منطقه‌ای و به خصوص در مهم‌ترین چالش بین‌المللی این کشور با غرب یعنی پرونده هسته‌ای ایران دارای اهمیت می‌باشد فرایند سیاستگذاری خارجی در اتحادیه اروپا برگرفته از عوامل و متغیرهای عمومی مختلفی در سطح جامعه اروپایی می‌باشد که با حضور و نفوذ در ارکان سیاستگذاری اتحادیه در تصویب و اجرای تصمیمات و سیاست‌های ایفای نقش می‌نمایند. بررسی چرخه سیاستگذاری خارجی با تمرکز بر متغیرهای عمومی به نقش و میزان تاثیرگذاری آنها همچون نهادهای غیردولتی، شرکتهای تجاری، رسانه‌ها، اتحادیه‌ها، اندیشکده‌ها، مراکز افکار سنجی، دانشکده‌ها و احزاب در فرایند تصویب و اجرای آن بر خواست عمومی

انعقاد، اجرا و پیشبرد توافق هسته ای با ایران و تبدیل آن به یک سیاست واحد موضوع اصلی این مقاله می باشد.

در این مقاله قصد داریم به معرفی و نقش متغیرهای عمومی تاثیر گذار شامل نهادهای عمومی، احزاب، سازمانهای غیردولتی، شوراهای محلی و ملی، اتاقهای فکر و اندیشکده ها و همچنین و رسانه ها و میزان نفوذ آنها در فرایند شکل گیری و تصمیم سازی و سیاستگذاری های این توافق در اتحادیه اروپا ابتدا از تعریف مساله در کشورها، تعیین راه حل‌های مختلف، ارجاع آن به جلسات مشورتی در اتحادیه و ارزیابی و مقایسه راه حلها، مذاکرات اجماع و تفاهم بر سر انتخاب راه حل نهایی و تصویب و تبدیل آن به یک سیاست واحد در این نهاد بر فرایند تصمیم سازی و سیاستگذاری یکی از موفق ترین نهادهای بین المللی متشکل از دولتها یعنی اتحادیه اروپا در حوزه سیاست خارجی و امنیت مشترک<sup>1</sup> پردازیم.

#### ۱. مبانی نظری

سیاستگذاری خارجی مفهومی وابسته و تحت تاثیر عوامل مختلفی می باشد، رویکرد اصلی این شاخه از سیاستگذاری عمومی می بایست مبتنی بر تصمیم گیری برای حل مساله در راستای حفظ منافع ملی در عرصه خارجی باشد، به همین منظور رویکرد عقلانی مبتنی بر حفظ منافع بیشتر در فرایند تصمیم سازی حوزه سیاستگذاری خارجی از اهمیت ویژه ای برخوردار است، اسنایدر در کتاب "تصمیم گیری در سیاست خارجی" شبکه ارتباطی متغیرهای گوناگون موثر بر تصمیمات سیاستگذاری و نقش موقعیت زمانی و مکانی و ارزشها و فرهنگها را قابل توجه ارزیابی می نماید.

چنانچه سیاست خارجی را به مثابه یک "سیستم" در نظر بگیریم، فرایند "تصمیم گیری" به عنوان خرده سیستمی مطرح می شود که مطالعه و بررسی آن می تواند آثار و نتایج مهمی در نظام سیاست گذاری خارجی بر جای بگذارد. متناسب با موضوع با بررسی رویکردهای نوین تصمیم گیری در سیاستگذاری خارجی، با توجه به ضرورت شناسایی و تعیین عوامل موثر در این پژوهش، با رویکرد نهادگرایی جدید و انتخاب عقلانی نقش متغیرهای عمومی بر فرایند سیاستگذاری خارجی نهاد اتحادیه اروپا را در

<sup>1</sup> . Common foreign and security policy

قالب نهادگرایی نئولیبرال بررسی می‌کنیم. نهاد مجموعه‌ای نسبتاً با ثباتی از قواعد و عملکردهاست که رفتار مناسب را برای گروه‌های خاصی از بازیگران و در شرایط خاص تعریف می‌کند. این قواعد و کردارها ریشه در ساختارهای معنا و طرح‌های تفسیری دارند که به مشروعیت بخشی و تبیین هویت‌های خاص و تعیین نقش هر کدام در فرایندها کمک می‌کند و به زندگی سیاسی سامان می‌دهد. زیرا جامعه سیاسی پیکربندی نهادها و چارچوبهای نهادی سازمان یافته‌ای است که معرف محیطی هستند که در آن حکمرانی و تصمیم‌گیری روی می‌دهد. این چارچوبها بازیگران را خلق می‌کند و روابط و تعامل میان آنها را شکل می‌دهند رفتارها را هدایت می‌کنند و انتظارات و توقعات جوامع را ثابت می‌بخشند، واژگانی را ارائه می‌دهند که اندیشه و فهم را چارچوب بندی کرده و اولویتها را مشخص و مباحث مشروع را در شرایط مختلف تعیین می‌کنند.

نهادگرایی در گسترده‌ترین معنای خود متمایل به بررسی روشی است که ضمن آن ترتیبات نهادی رفتار سیاسی را شکل می‌دهند. نهادگرایی در علم سیاست دولت را در حوزه‌های نهادی جداگانه تقسیم می‌کند و چارچوبهای نهادی به کار تشریح مناسبات میان سیاست و جامعه می‌آیند، چرا که رفتار انسانها علاوه بر استعدادهای روانی به وسیله محیط نهادی نیز شکل می‌گیرند و بر تصمیمات احتمالی آنها اثر می‌گذارد (نورث، ۱۹۹۰: ۶۵). به عبارت بهتر یک تصمیم یک نهاد می‌آفریند و این نهاد خالق فرایندهایی می‌شود که تصمیم‌گیریهای سیاسی بعدی را آسان تر می‌نماید. تصمیم‌گیری فرایندی عقلانی و منطقی است و راه رسیدن به تصمیمی مطلوب، پیمودن مراحل است که به طور عقلانی بهترین نتیجه را می‌دهد و از آنجا که تصمیم‌گیر به عنوان بازیگرانی خردمند در پی بیشترین نفع (نهادگرایی انتخاب عقلانی) هستند، بنابر این بهترین بازیگران تصمیم‌گیر نهادها و چارچوبهای نهادی هستند. در واقع در رویکرد نهادگرایانه طریق تصمیم‌گیری سیاسی تا حدود زیادی مبتنی بر الگوها و وابسته به مسیر طی شده است و ساختارش شبیه چیزی است که اصطلاحاً کلارک (کلارک، ۱۹۹۷: ۳۵۸) آن را شبکه عصبی می‌نامد. با ظهور نهادهای عمومی، بخش خصوصی و سازمانهای مردم نهاد در کنار احزاب و اندیشکده‌ها در طی دهه‌های اخیر و گسترش

نقش و قدرت آنها در سالیان اخیر تحول قانونی مهمی در علم سیاست شکل گرفت و حوزه فعالیتها و وظایف دولتها به ویژه در غرب با واگذاری اختیارات مختلف به حداقل ها کاهش یافت و عملاً به عرصه حکمرانی و تصمیم گیری سیاسی و سیاستگذاری رسید. در واقع اکنون این متغیرهای عمومی و برخاسته از درون جوامع می باشند که نقش کانال ارتباطی و مطالبه گر مردم را در نهادها و ساخت دولت ایفا می نمایند.

سیاستگذاری خارجی در اتحادیه اروپا به عنوان مهمترین نهاد بین المللی علاوه بر سیاست دولتهای عضو و متحد نیز به تبع نظریه نهادگرایی نئولیبرال امروزه با عنایت به اصول اساسی شکل گیری و اهمیت و قدمت مردمسالاری در این کشورها، از نهادها و متغیرهای عمومی مهم همچون افکار عمومی، مراکز پژوهشی و اتاقهای فکر، رسانه ها، سازمانهای غیردولتی، گروههای ذی نفوذ و احزاب متأثر می باشد که در این مقاله به بررسی نقش و اهمیت این نهادها در یکی از مهمترین پرونده های اخیر در حوزه سیاست خارجی این اتحادیه براساس همین مبانی و نظریه می پردازیم.

## ۲. پرونده هسته ای ایران و نقش مهم اتحادیه اروپایی

بی شک مهمترین چالش سالهای اخیر در روابط اتحادیه اروپایی و ایران، مساله هسته ای است. فعالیت های اتمی ایران و تردیدهای جامعه بین المللی نسبت به مقاصدی که این کشور از برنامه اتمی خود دنبال می کند، سالهاست که به یکی از موضوعات جهانی بدل شده است. کشورهای غربی، ایران را به تلاش برای دستیابی به سلاح هسته ای متهم می کنند اما ایران ضمن رد این اتهام، تاکید دارد که برنامه اتمی اش کاملاً صلح آمیز و دارای اهداف علمی است. در این مسیر اتحادیه اروپا با ایفای نقشی چندجانبه مبدع، میزبان و حافظ سیاسی توافق هسته ای با ایران بوده است.

این مناقشه که نزدیک ۲۰ سال است که تاکنون ادامه دارد از اکتبر ۲۰۰۳ با سفر وزیرای خارجه سه کشور فرانسه، آلمان و انگلیس به تهران آغاز شد. سفر این سه وزیر نتایج ملموسی در پی داشت که در نهایت به صدور بیانیه تهران منجر شد. در حقیقت، در این مقطع زمانی ایران موافقت خود را با تعلیق فعالیتهای اتمی مورد مناقشه و رعایت مفاد پروتکل الحاقی اعلام کرد. در سال ۲۰۰۴ گفتگوها با ایران ادامه یافت، زیرا نحوه اجرای توافقات صورت گرفته در تهران موجب بروز اختلافهایی میان ایران و اتحادیه اروپا شده

بود. در نوامبر ۲۰۰۴ موافقتنامه پاریس امضا شد و در آن بار دیگر وعده تعلیق غنی سازی اورانیوم از سوی ایران مطرح شد. در این موافقت نامه همچنین سه کار گروه در خصوص انجام مذاکرات بیشتر در حوزه فناوری اتمی، موضوعات تجاری و مسایل امنیتی تشکیل شد (کنیزل، ۲۰۱۲: ۸۸).

با به قدرت رسیدن محمود احمدی نژاد گفتگوهای اتمی با دشواریهایی رو به رو شد. به دلیل آغاز فعالیت غنی سازی از سوی ایران، مقامهای اروپایی مذاکرات جامع با تهران را متوقف کردند و به همراه سه عضو دیگر شورای امنیت ابتدا در چارچوب شورای حکام آژانس بین المللی انرژی اتمی و سپس به طور مستقیم در شورای امنیت اقدامهایی هماهنگ بر ضد ایران انجام دادند اما با به قدرت رسیدن حسن روحانی در انتخابات سال ۱۳۹۲ و رویکرد تعاملی تیم مذاکره کننده ایران، گفتگوها میان جمهوری اسلامی ایران و قدرت های بزرگ از سرگرفته شد که در نهایت با امضای توافق ژنو و موافقت نامه برجام تا حدود زیادی از میزان تنش ها کاسته شد. هر چند با تغییر دولت و رویکرد در امریکا عملاً این معاهده نیز با حالت تعلیق در آمد و تنشها همچنان پابرجا ماند.

در جولای ۲۰۱۵ بود که اتحادیه اروپایی تمام قد وارد میدان دفاع از توافقی شد که پس از دوازده سال مذاکره میان ایران و غرب در میان موجی از اما و اگرها متولد شد. سرویس دیپلماتیک اتحادیه اروپا که ابزار اجرایی سیاست خارجی مشترک اروپاست و قرار است ایده ها، هنجارها و ارزش های سیاست خارجی اتحادیه اروپا را به دنیا معرفی کند. سرویس خارجی اروپا قرار است معرف هویت اروپایی باشد و آنچه که اروپا و نه لزوماً کشورهای اروپایی برای ثبات، امنیت و توسعه جهان در نظر دارند را اجرایی کند. دیپلماسی اروپایی نوع جدیدی از دیپلماسی در صحنه جهانی است که می خواهد نقش میانجی را در بحران های بین المللی ایفا کند و در این راستا از دیپلماسی عمومی و دیپلماسی مجازی به عنوان ابزارهای تازه برای ارائه سیاست ها و ارزش های خود استفاده می کند. امضای توافق هسته ای با ایران به عنوان مهمترین و بزرگترین دستاورد دستگاه جدید دیپلماسی اتحادیه اروپا معرفی می شود (دوستال، ۲۰۲۱: ۱۷۴).

برای کشورهای اروپایی حفظ توافق هسته ای با ایران از سه زاویه حایز اهمیت است:

۱. سیاسی: اولین متغیر به موضوعات سیاسی بر می‌گردد، مخالفان معتقدند که مجموعه غرب (اروپا و آمریکا) با وجود اختلافات تاکتیکی، دارای راهبرد مشترک هستند و باید آن را در قالب یک پکیج درک و فهم کرد. بسیاری از موضوعات همچون همکاری‌های بین‌المللی با همراهی اروپا و آمریکا انجام می‌شود و تصور اینکه اروپا بخواهد برجام را به اولویت اول خود تبدیل و سایر همکاری‌های مهم را نادیده بگیرد، بسیار سخت است. در مقابل اما طیف وسیعی از تحلیلگران معتقدند که چندجانبه‌گرایی، حیثیت سیاسی و آینده شکننده اتحادیه، می‌طلبد که اروپا از خواب بیدار شود و دست از باج‌دهی به آمریکا بردارد.

استفان والت نظریه‌پرداز سرشناس نورنالیست در تحلیلی که در مجله «فارن‌پالیسی» منتشر کرد، رهبران اروپا را عامل اصلی فروپاشی احتمالی برجام دانست. او «استراتژی‌های نامناسب اروپا و عجز رهبران در مواجهه با آمریکا و ناتوانی آنها در تغییر نظر واشنگتن» را عامل اصلی برهم‌خوردن احتمالی برجام توصیف کرده است. وی با بیان اینکه بیش از ۷۰ سال است که جهان به جولانگاه آمریکا بدل شده است و اروپایی‌ها نه تنها توان مقابله سرسختانه با آمریکا را ندارند، بلکه قدرت تفکر استراتژیک را نیز از دست داده‌اند، معتقد است که «اگر ترامپ در اجرای توافق کنونی و عمل به تکالیف برجامی‌اش متعهدانه عمل می‌کرد، هیچ‌چیز مانع از ترغیب ایران به پذیرش توافقی تازه در موضوعات جدید نمی‌شد.»

۲. امنیتی: متغیر دومی که بسیار مهم است و باعث می‌شود تا اروپا بخواهد راه مستقل خود را برای ماندن در برجام انتخاب کند، به متغیرهای امنیتی برمی‌گردد. اروپا با چند حلقه واسط ژئوپلیتیکی به خاورمیانه وصل می‌شود و تحولات این منطقه مرزهای اتحادیه را درگیر می‌کند، چه آنکه بحران سوریه و مهاجرت آوارگان و بازگشت تروریست‌ها نشان داد که چه میزان مرزهای اتحادیه آسیب‌پذیر است و موجبات نگرانی عمیق اروپا و ورود جدی این اتحادیه به فاز سیاسی برای آینده سوریه را فراهم آورده است. آنگلامرکل صدراعظم پیشین آلمان با اشاره به مجاورت جغرافیایی کشورش با خاورمیانه،

بحران در این منطقه را به لحاظ ژئوپلیتیک برای آلمان متفاوت‌تر از ایالات متحده خواند و گفت به همین علت علاوه بر پیدا کردن راه‌حل برای سوریه باید برای کل خاورمیانه راه‌حلی یافت. اتحادیه اروپا و وزرای خارجه تروئیکای اروپایی نیز بارها تاکید کردند که توافق هسته‌ای با ایران تنها عامل حفظ پایداری و صلح در خاورمیانه و نه خلاف آن است.

۳. اقتصادی: استدلال اصلی آن دسته از کسانی که معتقدند ایستادگی اروپا در برابر آمریکا به لحاظ اقتصادی، سرابی بیش نیست، به تراز تجاری اتحادیه با واشنگتن در قیاس با تهران بر می‌گردد. براساس آمار سال ۲۰۱۷، حجم تجارت کالا بین آمریکا و اتحادیه اروپا، رقمی در حدود ۷۱۸ میلیارد و ۴۵۰ میلیون دلار بوده است. حال آنکه رقم تجارت بین اتحادیه اروپا و ایران در سال ۲۰۱۷، نزدیک به ۲۱ میلیارد دلار بوده است. بنابراین براساس مولفه تراز تجاری، پاسخ این پرسش بی‌درنگ منفی است و هیچ عقل متعارفی نمی‌پذیرد که اروپا این حجم از تجارت را فدای تقابل با آمریکا کند. در مقابل اما این مساله مولفه‌های تعیین‌کننده دیگری هم دارد که طیف پاسخ‌ها را از دوگانه مثبت و منفی خارج و احتمال وقوع سناریوهای بینابینی را تقویت می‌کند.

### ۳. سیاست‌گذاری خارجی اتحادیه اروپا در برنامه جامع اقدام مشترک

دقیقا از زمانی که مساله هسته‌ای ایران به عنوان یک چالش بین‌المللی مطرح شد، بی‌شک مهمترین بازیگر روبه روی ایران در این خصوص اتحادیه اروپایی بوده است. به تدریج با عمومی شدن مساله هسته‌ای ایران و پیگیری و نشر و انتقال آن به ساختار رسمی اتحادیه به ویژه پس از حساسیتهای به وجود آمده پس از حادثه یازده سپتامبر، این نهاد به صورت رسمی وارد این چالش شد و از آن زمان تاکنون مساله هسته‌ای ایران به عنوان یکی از مهمترین دستورکارهای سیاست خارجی و امنیتی اروپا قرار گرفته است.

سیاست اتحادیه در خصوص موضوع هسته‌ای بر اساس گفته خاویر سولانا، مسول سیاست خارجی وقت آن سیاست دو سویه<sup>۱</sup> بوده است. یعنی در عین حفظ دیپلماسی و

<sup>۱</sup> . Dual Strategy



فضای گفتگو بر فشار از طریق اهرم‌های در اختیار به منظور مدیریت و کنترل بحران بهره برده است. در ابتدا مبنای ورود غیر رسمی در این مساله از سوی اروپا مشاهده می‌شد که پس از بین‌المللی شدن موضوع، سه کشور تروئیکای اروپا ابتدا در مذاکرات سعدآباد و بیانیه تهران ورود نمودند و توافق تعلیق داوطلبانه هسته‌ای با ایران را امضا نمودند. اما فاز ورود پرتحرک اتحادیه اروپایی در واقع دوره پس از آن بود که این نهاد به پشتمانه گروه ۸ کشور صنعتی و ناتو با تعلیق و ساخت و قطعات سانتریفیوژها و به موازات آن عادی سازی روابط ایران با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی به توافق نوامبر ۲۰۰۴ پاریس منجر شد ولی شکسته شدن تعلیق از سوی ایران منجر به شکست توافق و همراهی اتحادیه با قطعنامه شورای امنیت در سال ۲۰۰۶ شد.

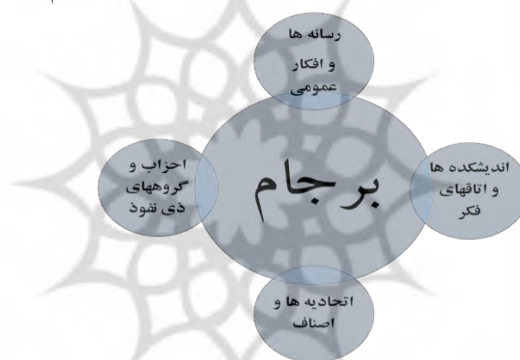
کمیسیون اروپا به عنوان قوه مجریه اتحادیه اروپایی در راس و کمیسیون سیاست خارجی به عنوان یکی از اضلاع آن و بالطبع شورای اتحادیه و شورای وزیران به عنوان ارکان تصمیم‌ساز در هدایت و مدیریت حوزه سیاست خارجی و امنیتی این نهاد از حدود نزدیک به بیست سال پیش و ابتدای چالش هسته‌ای ایران دارای نقش بوده‌اند. علاوه بر آن طرح نقطه نظرات و دیدگاه‌های کشورهای عضو از طریق نمایندگان در پارلمان اروپا و وزرا در شورای وزیران به عنوان دو رکن قاتون‌گذاری اتحادیه نیز دارای اثرات مهم و تعیین‌کننده‌ای بوده است. متغیرهای عمومی در طول این مسیر با ایفای نقش روشننگری، انعکاس خواست افکار عمومی، همکاری‌های غیربوروکراتیک، گزارش و تحلیل‌های برگرفته از منافع ملی و عمومی اروپایی‌ها در ارتباط تنگاتنگ با ارکان تصمیم‌گیر اتحادیه همواره نقشی پیش‌برنده در توافق و همکاری با ایران همراستا با سیاست‌های کلی اتحادیه و در بسیاری زمانها پیش‌برنده داشتند.

اگر مراحل توافق هسته‌ای با ایران را در چهار فاز مرتبط با نقش اتحادیه اروپا تقسیم کنیم، تبدیل شدن به چالشی بین‌المللی و ورود اتحادیه، دوران تحریم، مذاکره و توافق و محافظت از برجام قرار دهیم بدون شک تاثیر متغیرهای عمومی هم در ریشه‌یابی ورود اتحادیه اروپایی به ماجرای هسته‌ای ایران هم در دوران تحریم و هم در دوران مذاکره، توافق و حفظ آن دارای اهمیت ویژه می‌باشد. هر چند به دشواری می‌توان از یک فرایند استاندارد یا نمونه وار از متغیرهای موثر به ویژه بر فرایند سیاست‌گذاری

خارجی و امنیتی اتحادیه که عمدتاً توسط دولتها صورت می‌گیرد سخن گفت (نیوجنت، ۱۳۸۸: ۵۲۲) اما چنانچه دسته بندی متغیرهای عمومی موثر در فرایند سیاستگذاری خارجی اروپا را مد نظر قرار دهیم به همان میزان و وابسته به نقش و اهمیت هر متغیر براساس شکل ذیل مشخص و تعیین شده است.

### ۵. متغیرهای عمومی اروپایی و تاثیر آنها بر شکل گیری و اجرای برجام

اگر عوامل عمومی موثر در سیاستگذاری خارجی اتحادیه اروپایی در خصوص توافق هسته ای با ایران را دسته بندی نماییم، می‌توان افکار عمومی، مراکز افکار سنجی و رسانه ها را در یک مجموعه اندیشکده ها، پژوهشکده ها و اتاقهای فکر را در یک بخش، گروههای ذی نفوذ و احزاب و تشکلهای سیاسی را در یک بسته و اتحادیه ها، اصناف و اتاقهای بازرگانی را نیز در چهارمین مجموعه تعیین کنیم.



#### ۵-۱- رسانه ها و افکار عمومی:

دو بال اصلی تصمیم ساز در فرایند سیاستگذاری برجام در اتحادیه اروپا در هر سه مرحله پیش، حین و پس از توافق رسانه های موثر اروپایی چه نوشتاری آنها همچون گاردین، فیگارو، لوموند، تایمز، اکونومیست و اسپیگل چه تصویری آنها مانند یورو نیوز، بی بی سی، فرانس ۲۴ و خبرگزاریهایی مانند آسوشیتدپرس، دویچه وله و رویترز ... با تحلیل ها، گزارشات میدانی، انتشار اسناد و انعکاس نظرات در مجموع نقش حامی و زمینه ساز عقد این توافق را فراهم نمودند، علاوه بر آن مراکز مهم افکارسنجی اروپا به غیر از مرکز افکار سنجی کمیسیون اروپا مراکزی مانند یوگاو، ایپسوس و گالوپ نیز براساس نظر سنجیهای صورت گرفته خواست جامعه اروپایی در این زمینه ارائه نمودند.

روزنامه گاردین معتقد است گفت و گوهای پشت پرده میان ایران و آمریکا باعث شکل‌گیری توافق هسته‌ای ایران و غرب شده است. این روزنامه از توافق هسته‌ای ایران به عنوان توافق تاریخی یاد کرده است. ژرژ مالبرونو خبرنگار ارشد روزنامه فیگارو فرانسه می‌گوید، توافق هسته‌ای میان ایران و کشورهای گروه ۵+۱ به روابط دوجانبه میان تهران و اتحادیه اروپا جانی دوباره بخشید. این توافق تاریخی در گام اول زمینه ایجاد روابط دوجانبه و قابل اجرا میان ایران و کشورهای دیگر به ویژه تهران و پاریس را فراهم نمود. این روزنامه همچنین در ۱۶ ژوئیه ۲۰۱۵ در تفسیری نوشت با امضای این توافق جایگاه ایران در خاورمیانه قدرتمندتر خواهد شد. ژرژ مالبرونو همچنین می‌گوید "سیاستهای خاورمیانه‌ای ایران با ثبات و قدرت بیشتری در منطقه دنبال خواهد شد" یا در دیگر روزنامه فرانسوی پرتیراژ یعنی لوموند توافق هسته‌ای با ایران را زمینه‌ساز اولیه ایجاد آرامش و ثبات در منطقه می‌داند و همچنان از نگاهی دیگر بازار بکر و پرتقاضای اقتصادی ایران را ظرفیت بسیار مهمی در جهت تقویت توان اقتصادی اروپا به ویژه فرانسه بر می‌شمارد. تایمز لندن با تأکید بر حفظ برجام به عنوان دستاوری تاریخی، یک از ابعاد استقلال اروپا را زنده نگهداشتن این توافق دانست و با توجه به چندجانبه بودن این توافق تنها راه پیشبرد آن را مسیر مذاکره دانست.

اکنون میست در مطلبی "تحت عنوان هر مسیری غیر از توافق اوضاع وخیم‌تر می‌شود" با یادآوری این نکته که فعالیت هسته‌ای ایران در پی توافقی که در سال ۲۰۱۵ از سوی قدرتهای جهانی به امضا رسید، محدود شده است افزود: ترامپ با تشویق اسرائیل، واشنگتن را با این ادعا از برجام خارج و تحریم‌ها علیه ایران را بازگرداند که توافق بهتری با ایران منعقد خواهد کرد. اما او نه تنها موفق به توافق بهتری نشد بلکه شرایط را با خطرناک‌تر کرد. همچنین ادامه می‌دهد که این ایده که غرب می‌تواند وقت خود را با باقی‌ماندن در این مرحله بگذراند، سوال‌برانگیز است. بدون توافق احتمالاً ایران در چندماه آینده پیشرفت حیاتی به دست خواهد آورد، پیشرفتی که در ازای آن می‌تواند ابزارهای مربوط به انرژی هسته‌ای را تولید کند، بدون اینکه کشورهای غربی قادر به واکنش نشان دادن در برابر آن باشند. از سوی دیگر اگر مذاکرات شکست بخورد، ایران تمایلی برای کاهش فعالیت هسته‌ای خود نخواهد داشت. بنابراین آنانی که مخالف توافق

هستند، باید این احتمال را نیز در نظر بگیرند اکونومیست در پایان می‌نویسد: یک توافق عالی با ایران امکان‌پذیر نیست، اما حرکت در این مسیر از تمامی گزینه‌های دیگر بسیار بهتر است ( اکونومیست، مارچ ۲۰۱۴).

هفته‌نامه آلمانی اشپیگل از «حسن روحانی» رئیس‌جمهور منتخب ایران به عنوان میانه‌روی نام برد که می‌تواند آغازی تازه برای برنامه هسته‌ای ایران باشد چرا که وی کسی است که در این زمینه آمادگی لازم را دارد. این نشریه در مطلبی دیگر با عنوان " اتحادیه اروپا در مورد برجام کم کاری کرده است" پیشنهاد می‌کند که اروپایی‌ها مذاکره با ایران را جدی بگیرند و ساختاری منظم و مداوم از گفت و گو ایجاد کرده و آن را پی بگیرند تا آثار تحریم‌های ضدایرانی را بکاهند. در این میان آلمان باید سیاستی فعال را در خصوص ایران در پیش بگیرد که منافع اروپا را نیز شامل شود و متوجه شود که دیدارهای دیر هنگام این چینی نمی‌تواند چاره ساز باشد. یورو نیز به عنوان تنها رسانه وابسته و بلندگوی اتحادیه اروپا همواره با رویه ای معتدل از ابتدای آغاز مذاکرات در ادوار پیشین تاکنون، مشی و روشی کاملاً حامی توافق و همراستا با دولتهای اروپایی در پیش گرفته است و با وجود نمایندگی در تهران توانسته به صورت دو طرفه با انعکاس واقع بینانه به حصول توافق و حفظ آن کمک نماید. به طور مثال در مطلبی تحت عنوان " اروپا تصمیم دارد تحت هر شرایطی در برجام بماند" با کارشناسان اتحادیه اروپا و اعضای پارلمان و همچنین اندیشکده های طرف مشورت اتحادیه گفتگو شده است و آنها بر این موضوع صحت گذاشته اند که به دلیل اهمیت این توافق اروپا بیش از همه سعی دارد آن را حفظ نماید. گاه علوم انسانی و مطالعات فرسنگی

شبکه خبری فرانس ۲۴ طی یادداشتی در آستانه برگزاری مذاکرات هسته‌ای ایران از نزدیک بودن توافق هسته‌ای خبر داد. در یادداشتی که به قلم «مارک دائو» درباره مذاکرات هسته‌ای ایران در پایگاه اینترنتی فرانس ۲۴ منتشر شده، آمده است: به رغم حزن و ناراحتی نخست‌وزیر اسرائیل از حصول «توافق بد» با ایران، مذاکرات هسته‌ای ایران احتمالاً تا پایان ماه جاری میلادی به نتیجه خواهد رسید و این در شرایطی است که تمام قدرتهای بزرگ بر رسیدن به توافق اجماع دارند و بعید است عاملی بتواند در آن تغییری ایجاد نماید چرا که آن را به نفع صلح و ثبات در دنیا می‌دانند. بی بی سی نیز به

مانند دیگر رسانه‌های اروپایی، توافق هسته‌ای را معامله بزرگ ایران و غرب نامید و افزود پس از ماهها مذاکرات سخت و سالها چالش بین‌المللی، ایران و غرب مسیر تعامل را به جای رویارویی انتخاب کردند. نتایج نظرسنجی رویترز و ایپسوس از مردم آمریکا درباره مذاکرات هسته‌ای با ایران، نشانگر افزایش حمایت آمریکایی‌ها از رسیدن به توافق است به طوری که با در اقلیت قرار گرفتن مخالفان، تلاش قانونگذاران مخالف توافق را با چالش روبرو خواهد کرد. به نقل از خبرگزاری رویترز، ایپسوس و رویترز روز چهارشنبه در موضوع هسته‌ای ایران نظرسنجی مشترکی انجام دادند.

این دو مؤسسه در جمع‌بندی نتایج نظرسنجی مشترک خود در موضوع توافق هسته‌ای ایران، اذعان داشتند، با افزایش شمار حمایت‌کنندگان از توافق نامه ایران و کشورهای ۱+۵، از این پس تلاش و سنگ اندازی قانونگذاران آمریکایی مخالف توافق هسته‌ای با ایران، با چالش روبرو خواهد شد. نظرسنجی که در ماه ژوئن توسط شرکت تحقیقاتی ایپسوس انجام شد، مشخص کرد که 30 درصد از آمریکایی‌ها کاملاً، و ۴۵ درصد از آنها تا حدودی از "قرارداد هسته‌ای ایران برای محدود کردن توسعه سلاح‌های هسته‌ای آن" حمایت می‌کنند. سطح پشتیبانی از قرارداد هسته‌ای در گروه‌های مختلف جنسیت، سن، محدوده، جغرافیا، و سطح درآمد و تحصیلات تقریباً برابر بود.

به طور مثال نظرسنجی مؤسسه افکارسنجی گالوپ در زمان مذاکرات با اتحادیه اروپایی نشان می‌دهد که ایرانیان نسبت به سال گذشته امید بیشتری به حل و فصل مناقشه هسته‌ای ایران و دستیابی به توافق با گروه ۱+۵ دارند. ۲۲ درصد از افراد نمونه در این نظرسنجی در پاسخ به این سوال که چقدر امیدوارید گفت‌وگوهای اخیر ایران و اتحادیه اروپا درباره برنامه هسته‌ای ایران سرانجام به توافق مطلوب طرفین منجر شود، گفته‌اند که "بسیار امیدوار" هستند. یا در زمان خروج آمریکا از برجام انجام شد که بر این اساس ۶۳ درصد مردم ایران بر این باور هستند که با وجود دامنه تحریم‌ها ایران باید به گسترش و توسعه توانایی‌های قدرت هسته‌ای خود ادامه دهد. همچنین بر اساس این نظرسنجی، مردم ایران معتقد هستند آمریکا مقصرت‌ترین عامل در مساله تحریم‌ها علیه ایران است. ۴۷ درصد ایرانی‌ها بر این باورند که آمریکا مسوول تحریم‌ها علیه ایران است. ۱۰ درصد ایرانی‌ها دولت ایران را مقصر می‌دانند و ۱۷ درصد هم اعلام کردند که

نمی‌دانند یا از پاسخگویی اجتناب کرده‌اند. یا در نظر سنجیهای مستمری که به سفارش اتحادیه اروپایی صورت می‌گرفت از جمله شبکه رهبری اتحادیه ادر سال ۲۰۱۸ در میزان تاثیر رفع تحریمهای آن نهاد در زندگی اقتصادی مردم ایران، از هر چهار نفر سه نفر معتقد بودند که تغییری در زندگی آنان حاصل نشده است یا در دسامبر ۲۰۱۹ امیدواری به توافق هسته ای از ۷۶ درصد به ۴۲ درصد تقلیل یافته بود (نانسی گالاگر، ۲۰۲۰).

#### ۴-۲- اندیشکده ها و اتاقهای فکر:

از موثرترین ابزارهای خط دهی به ویژه در سیاستگذاری خارجی اتحادیه اروپا، اندیشکده های فعال و قدرتمند مستقل و یا وابسته به این نهاد می باشند که از آغاز چالش هسته ای ایران تاکنون به طور مرتب پیشنهادات و راهکارهای مشورتی خود را برگرفته از فعالیتهای تحقیقاتی و پژوهشی علمی ارائه داده اند، از جمله اندیشکده شورای روابط خارجی اتحادیه اروپا<sup>۲</sup>، بروگل<sup>۳</sup>، چاتم هاوس<sup>۴</sup>، مرکز سیاستگذاری اروپایی<sup>۵</sup>.

شورای راهبردی روابط خارجی اتحادیه از ابتدا، حین و پس از توافق حتی در دوران ترامپ همواره بر شکل گیری و حفظ توافق تاکید نمود، شورای روابط خارجی اتحادیه اروپا تصریح کرده است، ترامپ نبردهایی را با نظم جهانی آغاز کرده است که اعلام خروج از توافق آب و هوایی پاریس، حمله به مقررات حل و فصل مناقشه در سازمان تجارت جهانی و برخورد فرسایشی با توافق هسته ای ایران از جمله این نبردها هستند. این شورا تاکید کرده که در مجموع، محافظت از برجام و مدیریت رابطه ای تازه با ایران، بهترین راه برای اروپا است. آلیشیا گارسیا هررو، عضو ارشد اندیشکده بروگل اروپا، در زمان توافق در مقاله ای در سال ۲۰۱۵ در تایمز به ظرفیت های گسترده ایران برای توسعه اقتصادی اشاره کرد و نوشت: اگر اروپا در ایران سرمایه گذاری نکند، پکن این کار را خواهد کرد و اروپایی ها برای نقش آفرینی، باید از نظر سیاسی اعتماد ایران را

<sup>1</sup>. European Leadership Network

<sup>2</sup>. European Council of Foreign Relation

<sup>3</sup>. Bruegel

<sup>4</sup>. Chatem House

<sup>5</sup>. European Policy Center

جلب کنند. اروپا دارای فناوری است که ایران برای بازسازی زیرساخت هایش بدان نیاز دارد، اما مشکل اعتماد نیز وجود دارد. هماهنگی اروپا با سیاست های خارجی ایالات متحده، رقابت اروپایی ها با چین و روسیه را در ایران دشوار می کند. اگر اروپا خواهان سهمی از بازار بزرگ ایران است، باید بسرعت راهبردی را برای اعتمادسازی با ایران بیابد، امیدوارم کسی در بروکسل به هوش باشد. اندیشکده انگلیسی چاتم هاوس در پیش از توافق و در زمان مذاکرات می گوید: بهتر از هر زمان دیگری، فرصت برای توافق نهایی با ایران به وجود آمده و پس از آن نیز با عنوان اینکه برجام را همچنان سندی مهم می داند از آن حمایت جدی نمود و حتی به کری و ظریف جایزه بین المللی صلح را اعطا نموده است یا مرکز سیاستگذاری اروپایی در گزارشی تحلیلی، ایجاد یک وضعیت "برد-برد" همکاری با ایران از طریق برجام را ممکن است اما نه چندان آسان نباشد. از نظر تعامل با ایران بین کشورهای عضو اختلافات قابل توجهی وجود دارد اما آنچه مورد نیاز است، اگر اتحادیه اروپا بخواهد به ارزشهای خود پایبند باشد و به صلح در منطقه کمک کند، اعمال سیاست توافق مشروط در گفتگوهای اتحادیه اروپا و ایران است.

#### ۴-۳- احزاب و گروههای ذی نفوذ:

رویکردها و استراتژیهای احزاب که تشکیل دهنده پارلمان اروپا به عنوان قوه مقننه اتحادیه و از سویی دیگر احزاب ملی اکثریت که تشکیل دهنده دولتها هستند در واقع شاکله اصلی سیاستگذاری خارجی اتحادیه اروپایی را شکل می دهد. در یک دسته بندی کلی احزاب در اروپا را می توان موافق سیاستهای متحد اروپایی و احزاب راست مخالف اتحادیه اروپایی برشمرد. براین اساس طبیعتا احزاب مخالف، با سیاستهای خارجی اروپایی به ویژه در بعد توافقات بین المللی نیز مخالفت نمودند. از مهمترین اقدامات در راستای توافق با ایران تصویب سند عادی سازی روابط در پارلمان اروپا بود که کمیته امور خارجی پارلمان اروپا پیش‌نویس سند مربوط به عادی سازی کامل روابط و گسترش مناسبات و همکاری‌های بروکسل با تهران در حوزه‌های مختلف تحت عنوان «راهبرد اتحادیه اروپا در قبال ایران پس از توافق هسته ای» را تصویب کرد. این سند راهبردی که در برگزیده سطوح مختلف همکاری میان بروکسل و تهران از جمله

در حوزه گفت وگوهای سیاسی، اقتصادی و امنیت منطقه ای است، با ۳۷ رای موافق در مقابل ۱۵ رای مخالف، به تصویب کمیته امور خارجی پارلمان اروپا رسید.

علاوه بر احزاب حدود شش هزار بنگاه لابی‌گری و بیش از سی هزار لابی‌گر در بروکسل که تقریباً با تعداد کارکنان کمیسیون اروپا برابری می‌کنند مشغول نفوذ و تاثیرگذاری بر فرایند سیاستگذاری اتحادیه اروپایی هستند (کمیسیون اروپا، فوریه ۲۰۱۶) در واقع گروه‌های ذی‌نفوذ و عمل‌لابی‌گری مکمل هر نوع مذاکره و چانه‌زنی در رسیدن به یک تصمیم در اتحادیه اروپاست همانطور که خارقانی سفیر وقت ایران در آلمان می‌گوید که مهمترین مشکل ایران و اتحادیه اروپایی، مفاهمه نهفته و درک متقابل است که چرخه مربوطه را ناقص کرده است گروه‌هایی خارج از اتحادیه به ویژه از اسرائیل و کشورهای عربی نقش مهمی در موضع‌گیری و تصمیمات خارجی اتحادیه اروپایی در این زمینه ایفا می‌کنند اما متأسفانه ایران هیچ‌گونه دسترسی به این ابزار مهم در طی این سالها نداشته و هر باره به ویژه در خصوص توافق هسته‌ای ضربه‌های اساسی در سیاست خارجی را دریافت کرده است.

#### ۴-۴- اتحادیه‌ها، اصناف و اتاقهای بازرگانی:

همانطور که انگیزه‌های اقتصادی به ویژه برای اروپا از جمله عوامل موثر در شکل‌گیری توافق ارزیابی شد، نقش اتاقهای بازرگانی، اصناف و اتحادیه‌های تجاری و کمیسیونهای مشترک اقتصادی در نیل اروپا به سمت عقد توافق و سرمایه‌گذاریهای گسترده در حوزه‌های مختلف دارای اهمیت بسزایی در تاثیر متغیرهای عمومی در برجام بود. بیش از ۳۸۰۰ تشکیلات اقتصادی و تجاری در بروکسل مشغول فعالیت می‌باشند که براساس آمار خود کمیسیون اروپا موثرترین حوزه لابی‌گری در فرایند سیاستگذاری و تصمیم‌گیری می‌باشند.

به طور مثال مایکل توکاس عضو هیئت مدیره اتاق بازرگانی ایران-آلمان گفت: با رسیدن به توافق احیای روابط تجاری سودآور میان ایران و آلمان آسان است. توکاس افزود: اگر توافق هسته‌ای با ایران حاصل شود، کل حجم صادرات آلمان به ایران بین پنج تا شش میلیارد یورو می‌تواند افزایش یابد. ابراز خوشبینی این عضو اتاق بازرگانی ایران، آلمان در مورد آینده روابط تجاری ایران و آلمان در حالی مطرح شده است که



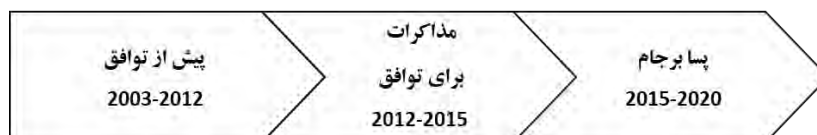
پیش از این خبرگزاری رویترز به نقل از گزارش دفتر آمار فدرال آلمان اعلام کرده بود که به دنبال کاهش تحریم‌ها علیه ایران، صادرات آلمان به این کشور سال گذشته میلادی با ۳۰ درصد افزایش به ۲.۴ میلیارد دلار رسید. آلمان بزرگترین شریک تجاری ایران در اروپا است و افزایش صادرات این کشور به ایران که بیشترین افزایش طی یک دهه بوده شامل فروش ماشین‌آلات، محصولات کشاورزی و دارویی است. یا از فرانسه که اولین سرمایه‌گذاری گسترده بعد از برجام را به امضا رساند سه اثر مهم در مراودات اقتصادی بین دو کشور در پی داشت که می‌توان به «حضور خودروسازان فرانسوی در ایران، خرید نفت خام از ایران و فروش هواپیما به ایران» اشاره کرد. وزیر وقت خارجه فرانسه در سال ۲۰۱۵ پس از سفر به ایران، دفتر «بیزینس فرانس» در ایران در سال ۲۰۱۵ را افتتاح کرد و گفت: روابط اقتصادی ایران و فرانسه بیش از ۲۰۰ درصد افزایش یافته است. به طوری که پژو، رنو و ایران خودرو و سایپا توانسته‌اند همکاری‌هایی را در خودرو انجام دهند. ایتالیا نیز به مهم‌ترین شریک تجاری پس از برجام ایران تبدیل شد که بنا به گفته رییس اتاق بازرگانی مشترک در گذشته ای نه چندان دور یعنی چیزی حدود ده سال پیش و قبل از آنکه بحث تحریم‌ها جدی شود حجم مبادلات ایران با ایتالیا به حد ۷ میلیارد یورو رسیده بود که اگر مشکل تحریم‌ها پیش نمی‌آمد و این روند تداوم می‌یافت امروز به راحتی از عدد ۱۰ میلیارد یورو نیز عبور می‌کردیم. این کشور اروپایی تا امروز بیشترین هیأت اروپایی را به ایران فرستاده و رقم بنگاه یک رکورد محسوب می‌شود.

۶- جایگاه و عملکرد عوامل موثر اتحادیه اروپا در سه برهه سیاست‌گذاری توافق

#### اروپا با ایران

همانطور که در فصل پیشین بیان شد، جایگاه و اهمیت هر کدام از متغیرهای عمومی موثر در فرایند سیاست خارجی اتحادیه اروپایی غیرقابل کتمان است، اما دایره نفوذ آنها در مسیر سیاست‌گذاری به ویژه متناسب با هر موضوعی متفاوت است. از آنجایی که همواره سیاست خارجی جزئی از اصول استراتژیک کشورهای عضو بوده و همیشه به جهت مسایل امنیتی و دفاعی داری جایگاه خاصی بوده و همواره با وسواس ویژه ای در

اتحادیه نیز دنبال شده است شاید درصد اثرگذاری متغیرها در آن به نسبت حوزه داخلی و به طور مثال اقتصادی کمتر و البته از جنسی متفاوت باشد.



البته همانطور که هارولد لاسول اعتقاد داشت، افکار عمومی بخش محوری از سیاستگذاری محاسبه می شود و رابطه افکار عمومی و سیاستگذاری پیچیده است، فرصت دادن به شهروندان از طریق تاثیرگذاری مستقیم با بهره گیری از متغیرهای عمومی در جامعه می تواند هم حکومت ها را از خواست و ترجیحات مردم مطلع سازد و هم شهروندان را از قدرت تاثیرگذاری بر سیاستها آگاه سازد. (والر، ۲۰۰۷: ۲۱) حال چنانچه بخواهیم میزان تمرکز و اثرگذاری متغیرهای عمومی در مساله توافق هسته ای با ایران و سیاست خارجی اروپا را از لحاظ زمانی دسته بندی نماییم به پیش، حین و پس از آن می توانیم اشاره کنیم، منظور از این تقسیم بندی زمانی ارائه تصویری واضح از وضعیت آن دوره و همچنین زمینه و نگاه موجود در فاکتورهای موثر و همچنین ترسیم موقعیت هر دو طرف در مواجهه با یکدیگر و خواسته های مطرح شده در فضای رسمی برگرفته از پیامها و شاخصهای برآمده از متغیرهای عمومی موثر بوده که ابتدا در مقدمه کلیاتی از این دسته بندی را ارائه و سپس براساس هر متغیر نظرات، پیشنهادات، مواضع و تاثیرات آنها را بررسی می نماییم.

۶-۱- پیش از توافق هسته ای: در معاهده ماستریخت ۱۹۹۲ سیاست خارجی مشترک ارتقای جایگاه یافت و در کنار دو ستون قدیمی اتحادیه، یعنی جامعه اقتصادی و امور قضایی به رکن سوم اتحادیه مبدل شد. همگرایی سیاسی در اروپا به تدریج در حال گسترش بود. پایان جهان دو قطبی، پیوستن ۱۵ عضو جدید به دنبال فروپاشی شوروی و نیاز اقتصادی روسیه برای رابطه، اروپا را به ایفای نقشی جدی تر در معادلات جهانی ترغیب می کرد، اما بحران های

اقتصادی و مالی از یکسو و مشکلات روند اروپایی شدن تازه واردها، در عمل بازیگری بین‌المللی اتحادیه اروپا را سالها به تعویق انداخت.

در اواخر دولت هشتم که روابط ایران و اروپا در بهترین سطح طی سالهای اخیر قرار داشت، در سال ۲۰۰۳ بحران هسته‌ای به وجود آمد. در این سال سه کشور انگلیس، فرانسه و آلمان با پیش‌قدم شدن در برقراری رابطه، اقدام به فرستادن نمایندگان خود به ایران و بحث پیرامون برنامه اتمی این کشور نمودند. این نمایندگان در این سفر ایران را به امضای پروتکل الحاقی آژانس بین‌المللی انرژی اتمی واداشتند. بعد از این اقدام، کشورهای این اتحادیه خاور سولانا را به عنوان مذاکره‌کننده اصلی بین ایران و اتحادیه اروپا انتخاب کردند. از این زمان به بعد بود که برنامه اتمی ایران موضوع غالب روابط بین ایران و اتحادیه اروپایی شد و موضوعهای دیگر مثل حقوق بشر و مسائل امنیتی منطقه‌ای در حاشیه قرار گرفت. اما با توجه به رویکرد تعاملی و نگاه مثبتی که نسبت به ایران در جهان پس از ارائه پیشنهاد گفتگوی تمدن‌ها ایجاد شده بود، دید غالب متغیرهای عمومی نیست متناسب با همین فضای برگرفته از افکار عمومی در سطح بین‌المللی در راستای سازش و همراهی حرکت می‌نمود.

با تغییر دولت و رویکرد کاملاً متفاوت ایران در دو دولت بعدی، به طور طبیعی فضای غالب بر متغیرهای عمومی در این اتحادیه نیز تغییر نمود به طور مثال اظهار نظر احمدی‌نژاد در خصوص هولوکاست، به روابط دو جانبه شوک جدیدی وارد نمود. اتحادیه اروپا از طریق قطع روابط فرهنگی و آموزشی، اقدام به مقابله کرد، از سال ۲۰۰۶ نیز دیگر اتحادیه اروپا مذاکرات را بی‌نتیجه دانسته پرونده را به شورای امنیت محول نمود، علاوه بر آن در سال ۲۰۰۹ برای نخستین بار دستگاه دیپلماسی خارجی اتحادیه اروپا شکل گرفت و بنابر معاهده لیسبون مقام عالی‌رتبه اتحادیه اروپا برای سیاست مشترک خارجی در نظر گرفته شد، اتفاقی که فصل تازه‌ای را در نقش آفرینی اروپا به عنوان یک بازیگر مستقل در صحنه بین‌الملل رقم زد. پرونده هسته‌ای ایران و آغاز مذاکرات مستمر با مقامات ایرانی اولین و چالشی‌ترین تجربه دیپلماتیک نهاد نوپای سیاست خارجی اتحادیه اروپا بود که علی‌رغم فراز و نشیب‌ها، در طول ریاست خاویر سولانا در دوره انتقالی، مسئولیت چهار ساله کاترین اشتون و ریاست تازه فدریکو موگروینی با حساسیت

و دقت دنبال شد. با روی کارآمدن دولت جدید حسن روحانی و فضای برآمده از شعارهای انتخاباتی مثبت نسبت به افزایش تعاملات بین‌المللی و سابقه حسن روحانی در ادوار مثبت مذاکرات با اروپا، کاترین اشتون ضمن ارسال پیام تبریک این انتخاب از وی دعوت کرد تا در اسرع وقت مذاکرات با گروه موسوم به ۱+۵ را از سر بگیرد. همچنین وزیران خارجه آلمان، روسیه و فرانسه از بیانات حسن روحانی در خصوص حل مسالمت‌آمیز هسته‌ای استقبال کردند. به همین شکل متناسب با این فضای جدید و دوران سخت و تنش‌زای پیش‌آمده در روابط، از رسانه‌ها تا اندیشکده‌ها و احزاب و اصناف تجاری و اقتصادی اروپایی تمام‌قد به استقبال ایجاد زمینه حمایتی برای حصول توافق گام برداشتند (ژورنال اتحادیه اروپا، ۲۰۲۰: ۳۸).

#### ۶-۲- حین مذاکرات تا توافق هسته‌ای:

دیپلماسی اروپایی نوع جدیدی از دیپلماسی در صحنه جهانی بود که می‌خواست نقش میانجی را در بحران‌های بین‌المللی ایفا کند و در این راستا از دیپلماسی عمومی و دیپلماسی مجازی به عنوان ابزارهای تازه برای ارائه سیاست‌ها و ارزش‌های خود استفاده می‌کند. اینکه تا چه حد می‌تواند موفق باشد هنوز قابل ارزیابی نیست ولی دستیابی به توافق با ایران که به توافق تاریخی مشهور شده است گام موثری در معرفی روش اروپایی در دیپلماسی و مذاکره بود. تاکید بر پیوستگی و ادامه مذاکرات علی‌رغم ناامیدی و موانع در راه پیشرفت، تلاش برای دعوت از طرفین بحران برای مذاکره و اصرار بر یافتن راه‌حلی جامع و پایدار، روش دیپلماسی دستگاه سیاست خارجی اتحادیه اروپاست که می‌توان در روند مذاکرات ایران با ۱+۵ نیز آن را مشاهده کرد. امضای توافق هسته‌ای با ایران به عنوان مهمترین و بزرگترین دستاورد دستگاه جدید دیپلماسی اتحادیه اروپا معرفی می‌شود و از همین زاویه می‌توان اهمیت اجرای این توافق و علاقه مندی به عادی‌سازی رابطه با ایران را در سیاست خارجی اتحادیه اروپا تفسیر و بررسی کرد. که در این مسیر نیز براساس قالب مستندات به دست آمده که جزئیات آن بیشتر آن در همین فصل بیان شده است، متغیرهای عمومی موثر در مسیر سیاستگذاری خارجی از رویکرد کلی اروپا در مسیر تفاهم با ایران استقبال جدی نموده

اند و این دستاورد را ارج نهاده و راهکارهای گوناگونی نیز در جهت تسهیل شرایط و بهره برداری بیشتر از آن را مطرح نمودند.

### ۶-۳- پسا برجام و جایگاه ویژه اروپا:

از زمانی که برجام مورد توافق ایران و گروه ۵+۱ قرار گرفت، اروپایی ها که مشتاقانه منتظر فرصت مناسب برای ورود مجدد به ایران بودند، در قالب هیات های مختلف راهی ایران شدند. طبق آمارها بیش از ۱۰۰ هیات اروپایی در سال ۱۳۹۴ رهسپار ایران شدند. در عین حال اجرایی شدن برجام از ۱۶ ژانویه ۲۰۱۶ (۲۶ دی ۱۳۹۴) جایگاه خاص و کلیدی در هرگونه مناسبات اتحادیه با ایران را بیان نمود که می توانست به منزله نقشه راه آینده مناسبات طرفین نقش آفرینی کند. اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن توجه ویژه ای به اجرایی شدن برجام داشته و آن را به منزله سازو کار و نقشه راهی برای مناسبات آینده خود با ایران می دانند. اتحادیه اروپا وارد راهکارهای اجرایی و عملی در روابط خود با ایران شده و انجام گفتگوهای سطح بالا و تاسیس هیات اتحادیه اروپا در تهران را در دستور کار قرار داده است. اتحادیه اروپا با توجه به روابط دیرینه خود با ایران که تا قبل از اعمال تحریم ها شریک اول تجاری ایران محسوب می شد، نسبت به آمریکا انگیزه و علاقه بیشتری برای گسترش روابط با جمهوری اسلامی ایران داشت با اعزام هیات های بلند پایه سیاسی، پارلمانی و اقتصادی، تجاری چه در سطح دوجانبه و چه در سطح اتحادیه اروپا اراده خود را در این زمینه نشان داد. بدین ترتیب روابط ایران و اتحادیه اروپایی وارد دوره جدیدی از همکاری ها شد و چشم انداز مثبت نوینی را بشارت می داد. سفر رئیس جمهور اتریش، معاون صدر اعظم آلمان، نخست وزیر یونان، رئیس پارلمان اروپا، رئیس جمهور سوئیس، نخست وزیر مجارستان، رئیس سیاست خارجی اتحادیه اروپا و بسیاری از وزرای خارجه و اقتصادی اروپایی و نیز هیات های سیاسی و اقتصادی متعدد از آلمان، ایتالیا، فرانسه و... به ایران و دیدار و گفتگو با مقامات ایران بیانگر اراده اروپا برای گسترش روابط دو جانبه است. ضمن اینکه جمهوری اسلامی ایران نیز در چارچوب احیا و بازسازی اقتصاد خود و بهره گیری از فرصت های تجاری، اقتصادی و سیاسی و فرهنگی خواهان گسترش روابط با اروپا بود.

در این دوره نقش و اهمیت متغیرهای عمومی اتحادیه از بعد حمایتی و حضور جدی در عرصه های مختلف اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و عملی غیردولتی کاملاً پررنگ شد، حضور و سرمایه گذاری شرکتهای مختلف اقتصادی و اتاقهای بازرگانی و تجاری تا توسعه روابط در حوزه توریسم و گردشگری و دانشگاهها و اندیشکده ها در ایران رنگ و روی جدیدی به خود گرفت (ای پی سی آر، می ۲۰۱۴).

اما پس از خروج امریکا از برجام و بازگشت رویکرد خصمانه این کشور و در روبه روی آن نیز رفتار متقابل ایران نسبت به تحریمهای شدید و گسترده، عملاً اروپا به جهت جایگاه ساختاری و سیاسی به شدت وابسته به امریکا به حالت پیش از توافق بازگشت، اما با این حال کماکان بخش قابل توجهی از متغیرهای عمومی تلاش کردند که تا پایان دوره دولت ترامپ در امریکا با رایزنی، فشار و پافشاری بر حفظ منافع اروپا تا حدودی موجب برهم نخوردن و به طور کلی حفظ این توافق و دستاورد مهم گردید. توجه به جایگاه مستقل اروپایی، نظر سنجی ها و بیانیه ها و مقالات متعدد، حفظ تعاملات و روابط سیاسی و محکومیت دایم امریکا به جهت خروج از برجام از مهمترین فعالیتهای متغیرهای موثر در سیاست خارجی اروپا بود.

## ۷. تجزیه و تحلیل ویژگیها و ریشه های مشترک متغیرهای عمومی موثر اروپایی در برجام

مجموعه متغیرهای عمومی برآمده از جامعه اروپایی، هر کدام بنابر کارویژه مخصوص خود در یک زمینه ای توانسته اند بر فرایند تصمیم سازی و سیاستگذاری اتحادیه در مسیر توافق هسته ای با ایران حرکت کنند. اما در حاصل جمع تمامی ویژگیهای این متغیرها، شاخصه هایی شفاف و همراه با جزییات می باشد که در ذیل دسته بندی شده است.

۱. افکار عمومی پیشرو و موثر حامی توافق هسته ای: افکار عمومی اروپایی ها که در نتیجه سالها مبارزه در دورانی پر فراز و نشیب به سمت دموکراسی و حق تعیین سرنوشت توسط مردم حرکت نموده است، آزمایشگاه معتبری است که می تواند میزان پای بندی دولتمردان اروپایی را در تصمیمات اعلامی خود نشان دهد. می توان با اطمینان بالایی اظهار داشت که چنانچه تصمیمات دولت های اروپایی انعکاس دهنده افکار عمومی

جوامع اروپایی باشد و افکار عمومی از آن تصمیمات حمایت کنند می‌توان به اجرایی شدن آن‌ها امیدوار بود و در صورتی که سیاست و یا تصمیمی توسط دولت‌های اروپایی اعلام شود که مورد پشتیبانی افکار عمومی نباشد آن تصمیم و سیاست بی‌سرانجام دانست. در موضوع برجام ما شاهد یکپارچگی اروپا و حضور انگلیس در کنار اروپایی‌ها هستیم و شاهدیم که تمام اتحادیه اروپایی علیرغم تفاوت‌های گفتمانی در کل ضمن نقد رفتار ترامپ در خارج ساختن امریکا از برجام بر ضرورت حفظ آن تاکید کرده، به نوعی در صدد هستند تا راهکارهای حفظ برجام را در تعامل با ایران علی‌رغم مخالفت امریکا پیدا کنند (موسوی، ۱۳۹۷: ۱۷).

۲. جایگاه پرنفوذ، شناخته شده و با ثبات نهادهای غیردولتی و انسجام در برجام: نقش و قدرت نهادهای غیر وابسته به دولت را در سیاست‌گذاری‌های مختلف در اتحادیه اروپا اگر بیشتر نباشد کمتر نیست، وجود سندیکاها، اصناف، اتحادیه‌ها و سمن‌های سابقه دار که در بسیاری از حوزه‌ها خود بانی شکل‌گیری و توسعه آن شده‌اند توانسته‌اند است جایگاهی منحصر به فرد برای ایفای نقش آنان در جهت منافع مستقیم برآمده از مردم و آن مجموعه ایجاد نمایند. در مساله برجام نیز از نهادهای غیردولتی فعال در حوزه دیپلماسی، صلح و عدم اشاعه گرفته تا نهادهای دانشگاهی و علمی و البته شاید مهم‌تر از همه اتحادیه‌ها و اتاقهای تجاری و بازرگانی در بسترسازی شکل‌گیری و حفظ آن کاملاً فعالانه حرکت نمودند.

متناسب با منافع اتحادیه اروپایی در پیش از مناقشه هسته‌ای، این نهادهای غیر دولتی بودند که زمینه‌ساز توسعه روابط ایران و اروپا بودند، در زمان بحران و مساله هسته‌ای نیز همواره این نهادها خارج از بوروکراتیک اداری هر چند با مقاومت‌های حاکمیتی ایران رو به رو می‌شدند اما دریچه تنفس را همواره باز نگه داشتند و سعی نمودند حتی در پرفشارترین دوره‌ها نیز بر حفظ و احیای توافق پافشاری نمایند (لروس، ۲۰۲۰، ۲۳).

۳. مستقل، شفاف و پیش‌برنده سیاست‌های موافق در مسیر توافق: مردمسالاری مستقیم و پیشرو با سابقه‌ای طولانی در اروپا نیازمند ابزارها و اهرم‌های مستقل، قوی و دارای شفافیت است تا بتواند خواست و نیاز جوامع را با قدرت نفوذ و تاثیرگذاری در فرایند سیاست‌گذاری خارجی به پیش ببرد. متغیرهای عمومی اروپایی با چنین قدرتی و

باتوجه به جایگاه دولتی، شفاف و پاسخگو در حوزه‌های مختلف توانستند در مسیر خواست جمعی جوامع و اهداف اتحادیه علاوه بر فشار بر نهادهای تصمیم ساز در حرکت به سمت توافق در ادوار حین و پس از آن نیز با تقویت پشتوانه مذاکراتی و همچنین توسعه تعاملات و ارتباطات و سرمایه‌گذاریهای متعدد معنوی و مادی ضامن اصلی برجام شدند (لروس، ۲۰۲۰: ۳۳).

۴. هویت مشترک و حرکت در جهت منافع اروپایی حاصل از برجام: از جمله مهمترین ویژگیهای بارز متغیرهای عمومی فعال در جامعه اروپایی، پویایی و رفتن به سمت یک هویت مشترک در جهت تقویت حداکثری توان و حرکت قدرتمندتر به منظور تامین نیاز جامعه مرجع آنها بوده است که این مهم به تدریج و با گسترش هویت مشترک اروپایی در بین کشورهای این قاره افزایش پیدا کرد. از سازمانهای مردم نهاد گرفته تا اتاقهای بازرگانی و شرکتهای چندملیتی اروپایی همه روز به روز در اولویت بخشی به هویت اول اروپا و منافع آن نزدیک تر شده اند که این مهم نیز در زمان پسابرجام و توقف عملی توافق نیز هم در فضای فرهنگی، اجتماعی روابط و هم در سرمایه‌گذاریهای اقتصادی و پس از آن خروج دسته جمعی کاملاً مشهود است که این مساله نمایان گر هویت جمعی متغیرهای عمومی موثر اروپایی در برجام است.

۵. شناخت دقیق حکومت و جامعه ایران نسبت به دیگر اعضای توافق: سالها روابط عمیق و مویرگی میان نهادهای مستقل خارج از دولت در اروپا و ایران و حضور و بروز بسیاری از شخصیت‌ها و سازمانهای مردم نهاد در هر دو سو موجب شناخت بسیار دقیق از فضای جامعه ایران و همچنین مدل حکومتداری و ساختار سیاسی و بین الملل آن از سوی اروپایی‌ها شده است. این مهم در طول حدود بیست سال فراز و نشیب توافق‌های هسته‌ای با دولت ایران، موجبات تعامل و ارتباط از مسیرهای غیردولتی شده است و به دلیل طولانی و فرسایشی شدن این روند، تقریباً شناخت یکدست و نوع برخورد یکسانی از سوی نهادهای غیردولتی موثر در برجام را نسبت به ایران و ایرانیان شاهد بودیم. از آداب کنسولی گرفته تا سرمایه‌گذاری‌های خصوصی همه موثر از آن بوده‌اند.



۶. افزایش روزافزون نهادهای غیردولتی فعال در حوزه دیپلماسی: فضای بین الملل و سیاست خارجی امروزی از بعد ساختار و عوامل موثر بسیار متفاوت از گذشته می باشد، مهمترین عامل فعال غالب در فضای دیپلماسی در دهه های پیشین نهاد دولت و حکمرانی بوده است اما اکنون با ظهور و بروز نهادهای مستقل غیردولتی قدرتمند و متخصص در حوزه های دیپلماسی و ارتباطات تنگاتنگ ملتها با یکدیگر توان و میزان اثرگذاری این تشکلهای بسیار توسعه پیدا کرده است و از همین رو جوامع مدنی و دموکراسیهای پیشرفته دائما برای استفاده هر چه بیشتر از این ظرفیت روی به تقویت و توسعه کمی و کیفی نهادهای غیردولتی فعال در حوزه روابط خارجی نموده اند که بی شک اتحادیه اروپا یکی از قابل تامل ترین الگوها در این زمینه است (مولر، ۲۰۱۲: ۸۹).
۷. وزنه سنگین نگاه تخصصی و علمی همراه با توان بالای نفوذ و اثرگذاری: حدود ۳۵۰ نهاد، تشکل، اندیشکده، رسانه و سازمان غیردولتی کاملا تخصصی در حوزه سیاست خارجی فقط در سال گذشته توانسته اند بر تصمیمات و سیاستهای مصوب اتحادیه اروپا در همین زمینه موثر و تعیین کننده باشند (گزارش کمیسیون اروپا، ۲۰۱۹). این آمار به خودی خود نشانگر میزان افزایش رویکرد تخصصی و اهتمام نهادهای حکمرانی به توان و پشتوانه عمیق سازمانهای تخصصی فعال در سیاست خارجی و دیپلماسی می باشد.
۸. اقناع سازی و ایجاد فضای مناسب حمایتی در برجام: همانطور که بارها در مستندات و مرور تاریخی بر فرایند چالش هسته ای ایران و اروپا در طول متن رساله اشاره شد، از آن زمان که جامعه اروپایی در کلان به این جمع بندی رسید که راهکار موجود در این مساله دیپلماسی و توافق است و براساس فکت ها، پژوهشها و بیانیه های متعدد متغیرهای عمومی در فضا سازی مثبت و زمینه سازی سیاستگذاران و اقناع جامعه اروپایی نقش بی بدیلی ایفا نمودند.
۹. شتاب دهنده و توسعه همکاریها در تنوع بخش به حوزه های همکاری: با مروری که بر کلیه متغیرهای عمومی موثر بر فرایند سیاستگذاری خارجی اتحادیه اروپایی نسبت به برجام مشاهده می شود، نوعی همدستی شتاب دهنده در ایجاد زمینه و بهره گیری هر چه بهتر از ظرفیتهای توافق هسته ای مشاهده می شود، از تعاملات

فرهنگی و اجتماعی گرفته تا توسعه روابط سیاسی و سرمایه‌گذاریهای اقتصادی کلان در ایران همگی نشان دهنده نقش گروه‌های ذی‌نفع خصوصی در تامین و انعقاد بندهای برجام بوده است که منافع آنها را کاملاً تامین نماید.

### نتیجه‌گیری

همان‌طور که مشاهده می‌شود غالب نهادها و شاخص‌های موثر در تعیین استراتژی و راهبرد و اهداف متغیرهای عمومی فعال در حوزه سیاست خارجی به ویژه در زمینه خاص برجام در اتحادیه اروپایی همخوان با سیاستهای کلیدی و کلان اتحادیه و برگرفته از خواست عمومی ملت‌های اروپایی و هم راستا با منافع ملی مشترک اعضا می‌باشد. آنچه مهم است و در طول فرایند پیگیری خواست و مطالبه هر متغیر عمومی نمود پیدا کرده است، اولویتها و نقش آن مجموعه در ایفای برنامه‌ها و همچنین چارچوب نفوذ و اثرگذاری آن در ساختار تصمیم‌گیری اتحادیه اروپاست. اما در خصوص پرونده خاص برجام بی‌شک هر کدام از متغیرهای عمومی دسته‌بندی شده متناسب با زمان و نیاز هم‌جهت با سیاستهای کلان و خواست عمومی اروپا در فرایند سیاستگذاری موثر بودند، در دوران پیشا برجام، از مراکز افکار سنجی و رسانه‌ها گرفته تا اتاقهای فکر و نهادهای مدنی با زمینه‌سازی‌های مختلف ایجاد یک توافق با ایران در این مناقشه را به یک ضرورت استراتژیک در اتحادیه اروپایی تبدیل کردند و در زمان مذاکرات و رسیدن به توافق با حفظ اصول انتقادی برآیند کلی مشاهده شده از عملکرد آنها نشان می‌دهد که تا چه میزان به عنوان بازوی میدانی و عقبه فکری موازنه و تفاهم برقرار شده موثر بوده‌اند. در دوران پسا برجام نیز با تغییر جزئی در اولویت نقشها میان متغیرهای عمومی باز هم آنها بوده‌اند که با ایجاد فضایی جدید از زمینه حضور و سرمایه‌گذاری تا گسترش مرادفات و تعاملات در حوزه‌های مختلف با ایران را شکل دادند که در صورت عدم خروج امریکا از این توافق بی‌شک علاوه بر یک دستاورد دیپلماسی و سیاسی، دستاوردهای شگرف در حوزه‌های مختلف برای ایران و البته اروپا هم به دست می‌آمد. طی سه دهه گذشته اتحادیه اروپا درگیر تعامل مثبت و گفتگوی سازنده با ایران بوده است و تلاش می‌کند به عنوان میانجی در جهت رفع و حل اختلافات این کشور با غرب حرکت کند تا زمینه روابط اقتصادی و سیاسی نزدیکتر را با توجه به اهمیت منطقه

ای ایران فراهم نماید. با گذشت زمان، گفتگوهای سیاسی و امنیتی بین دو طرف در مواردی مانند هسته‌ای، حقوق بشر، تروریسم، و قاچاق مواد مخدر را با شانس تغییر در سیاست‌های منطقه‌ای تهران با فراز و نشیب‌های بسیار اما مستمر تداوم داشته است. این بحث‌ها همچنین به ویژه در سال ۲۰۰۲ حوزه روابط اقتصادی را نیز شامل می‌شد، با این حال، این روند به دلیل درگیری بر سر برنامه هسته‌ای ایران متوقف شد و به دنبال تشدید تنش‌ها، مذاکرات توافق از سر گرفته نشده است. هنگامی که بحران هسته‌ای در سال ۲۰۰۳ آغاز شد، اتحادیه اروپا می‌توانست به یک دهه روابط نسبتاً خوب، گفتگوهای نهادی درباره موضوعات مختلف و تعامل اقتصادی دو جانبه با تهران نگاه کند. اما متأسفانه، اولویت‌های اتحادیه اروپا در مورد ایران تقریباً منحصراً به جلوگیری از تولید سلاح‌های هسته‌ای و جلوگیری از جنگ در منطقه تغییر یافت.

بیش از یک دهه بین سالهای ۲۰۰۳ و ۲۰۱۵، در حالی که مذاکرات در مورد برنامه هسته‌ای ایران بین فرانسه، آلمان و انگلستان، اتحادیه اروپا و ایران (با اضافه شدن ایالات متحده، چین و روسیه از سال ۲۰۰۶ به بعد)، پرونده هسته‌ای تنها موضوعی بود که در آن همکاری و ارتباط بین اروپا و ایران صورت گرفت. موضوعاتی مانند حقوق بشر، تروریسم، تجارت و گسترش سلاح‌های هسته‌ای، که قبلاً بخشی از تعامل بین دو طرف بودند، حداقل بطور موقت از دستور کار حذف شدند، بالاخره برجام در ۱۴ ژوئیه ۲۰۱۵ اعلام شد و متعاقباً توسط شورای امنیت سازمان ملل متحد (قطعنامه ۲۲۳۱) به اتفاق آرا تأیید شد، بنابراین از نظر اتحادیه اروپا فرصت مهمی نه تنها برای رسیدگی به هر دو اولویت اصلی خود را دارد، بلکه دوباره می‌تواند تعامل با تهران در مورد موضوعات دیگری غیر از برنامه هسته‌ای را ادامه دهد. پارلمان اروپا در سال ۲۰۱۶ بلافاصله پس از توافق، گروه ویژه ایران را در سرویس اقدام خارجی تأسیس کرد که هدف آن "هماهنگی بخش‌های مختلف اقدامات مربوط به ایران، به ویژه اجرای برجام، توسعه روابط دوجانبه، از جمله ایجاد نمایندگی اتحادیه اروپا و بررسی راه‌های ایجاد یک چارچوب منطقه‌ای با همکاری بیشتر با پارلمان اروپا. گروه ویژه موفق شد به ویژه در طول سالهای ۲۰۱۵-۲۰۱۸، در افزایش تعداد و دامنه جلسات با همتایان ایرانی، برای بحث در مورد موضوعاتی مانند حقوق بشر، روابط دو جانبه و تحولات منطقه‌ای

برای اولین بار در سالهای طولانی به نتایج قابل توجهی دست یابد. اما از سال ۲۰۱۷ مسئله اصلی تهدید وجودی ناشی از سیاست ایالات متحده در قبال ایران برای برجام بود. این امر به ناچار منجر به سرمایه گذاری سیاسی اتحادیه اروپا به هزینه سایر موضوعات شده است، توجه اروپا به پرونده هسته ای طی سه سال گذشته نه تنها به دلیل تلاش برای دفاع از یکی از اصلی ترین دستاوردهای سیاست خارجی اتحادیه اروپا، بلکه با همان اولویت هایی صورت گرفته که اهداف استراتژیک اروپا نسبت به ایران را از سال ۲۰۰۳ شکل داده است. اروپایی ها بر این باورند که تنها با حفظ توافق می توان به نگرانی های منع گسترش سلاح های هسته ای مرتبط با ایران رسیدگی کرد، در عین حال از جنگ در خاورمیانه جلوگیری می کند و می تواند منافع گسترده مالی و اقتصادی برای کشورهای عضو آن ایجاد نماید.

متغیرهای عمومی به عنوان یکی از مهمترین عوامل موثر بر سه برهه زمینه سازی برای عقد توافق، اجرای برجام و پسابرجام سیاستگذاری در اتحادیه اروپا نقشی بسزا ایفا نمودند، از آنجایی که برآیند افکار عمومی اروپایی از سالها پیش از توافق منبعث از تاریخ طولانی مشترک روابط گوناگون ایرانیان و همچنین منافع مشترک برگرفته از همکاریهای مشترک اقتصادی، فرهنگی و سیاسی بود گرایش به سمت حل مساله هسته ای ایران و تعاملات گسترده داشت، لذا نتایج مراکز افکار سنجی، تحقیقات موسسات پژوهشی و رسانه ها به عنوان منبع و ریشه اقدام موجب تحرک و تلاش گسترده سازمانهای مردم نهاد، گروههای ذی نفوذ، احزاب و حتی لابی های گسترده در پروسه تصمیم سازی و تاثیر گذاری بر ارکان تصمیم گیر اتحادیه و در نهایت منجر به عقد توافق شد. همزمان با آن در سالهای منتهی به توافق نیز شرکتهای تجاری، اتاقهای بازرگانی و سندیکاها و اتحادیه های اقتصادی نیز به طور منظم در حال برقراری تعامل و زمینه سازی برای کسب منافع حداکثری و سرمایه گذاریهای گسترده در ایران شدند به گونه ای که این حجم از همکاریها و مراودات اقتصادی در دهه های اخیر ایران بی سابقه بود. ارکان و ساختار اتحادیه اروپایی در راس آن شورا و کمیسیون اروپا، پارلمان و سرویس خارجی، همگی در مسیر تصمیم سازی و سیاستگذاری و به ویژه در حوزه خارجی به نوعی متاثر از متغیرهای عمومی برآمده از خواست اجتماعی کشورهای عضو

می‌باشد که پرونده هسته‌ای ایران نیز به عنوان یکی از مهمترین اولویتهای سیاست خارجی این اتحادیه در دو دهه اخیر که با تلاش و میانجی‌گری این نهاد به ثمر نشست بدون شک در اولین گام زیرساختی و جامعه محور ماحصل زمینه‌سازی، تلاش، نفوذ و لابی سازمانهای مردمی و عمومی اروپایی بوده است، پس از آن نیز " سند راهبردی «استراتژی اتحادیه اروپا در قبال ایران پس از برجام که توسط کمیته امور خارجی پارلمان اروپا تهیه شد، جهت‌گیری راهبردی این اتحادیه در مسیر تعامل و همکاری با ایران، بعد از توافق هسته‌ای برجام را تعیین می‌کند. توافق هسته‌ای با ایران در طول حدود ۲۰ سال گذشته به عنوان یک الگوی کامل در زمینه اثرگذاری متغیرهای متعدد عمومی در جهت انتقال و خواست غالب افکار عمومی کشورهای عضو اروپایی می‌باشد به گونه‌ای که برآیند آن از مرحله طرح موضوع، پیگیری و استمرار آن و فشار و لابی برای تصمیم‌سازی در آن و همراه‌سازی دولتها و سازمانهای دولتی در مسیر آن تا اقدامات اجرایی سرمایه‌گذاری سیاسی، اقتصادی و فرهنگی فعال بوده و تلاش کرده‌اند. حتی پس از خروج امریکای ترامپ از برجام، این اندیشکده‌ها، رسانه‌ها و گروههای ذی نفوذ بودند که به عنوان وزنه اصلی در باقی ماندن اتحادیه اروپا در این توافق موثر بودند، ترسیم منافع حفظ توافق هسته‌ای و در عین حال فشار بر دو طرف اصلی دعوا یعنی ایران و امریکا بر سر بازگشتن به اصول مهم توافق از جمله سرخط‌های اصلی متغیرهای عمومی در دوران اخیر بوده است کما اینکه همچنان با توجه به میزان فراگیری و نفوذ به عنوان یکی از پایه‌های اصلی برای حفظ برجام در اتحادیه اروپا و نهادهای عمومی موثر بر آن است.

#### منابع

- اسنایدر، ریچارد. (۱۳۸۹). تصمیم‌گیری در سیاست خارجی، انتشارات سمت.  
 جوادی، محمود. (۱۳۹۳). ایران و لابی‌گری در اتحادیه اروپا: ظرفیت‌ها و ساز و کارها، فصلنامه سیاست خارجی، شماره ۱۱۲.  
 خالورزاده، سعید. (۱۳۹۰). اتحادیه اروپایی، انتشارات سمت.

- مفیدی احمدی، حسین. (۱۳۹۲). اتحادیه اروپا و اروپایی شدن سیاست خارجی، فصلنامه مطالعات سیاسی، دوره ۵، شماره ۱۹، صص ۱۷۹-۱۹۶.
- مورگنتا، هانس. (۱۳۸۰). سیاست میان ملتها: تلاش در راه قدرت و صلح، نشر وزارت امور خارجه.
- نقیب زاده، احمد. (۱۳۹۴). سیاست خارجی اتحادیه اروپا: ارزیابی نقش اروپا در جهان، نشر وزارت امور خارجه.
- نیوجنت، پل. (۱۳۹۳). سیاست و حکومت در اتحادیه اروپا، نشر وزارت امور خارجه.
- Clarck, R. (1997). The politics of writing, pp. 123-134, Routledge.
- Dostal, J. M. (2021). European Foreign Policy and the Realities of Subsidiarity, leisbiniz institute.
- Douglass, N. (1997). Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University.
- Ecfr/eu/articles/pdf (2021). European Council on foreign relation.
- European Commission (2014, September 9), "Bilateral Trade Relations: Iran", Retrieved 2015 April 24, in: [ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/Iran/](http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/Iran/).
- European Commission (2015, February 26), "Human Resources Key Figures", Retrieved 2015 May 3, in: [ec.europa.eu/civil\\_service/docs/hrkey\\_figures\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_service/docs/hrkey_figures_en.pdf).
- European Round Table of Industries (2014), "EU Industrial Renaissance: ERT Agenda for Action 2014-2019", Retrieved 2015 April. 20, in: [www.ert.eu/sites/default/files](http://www.ert.eu/sites/default/files).
- Klüver, H. (2013), Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions and Policy Change, Oxford: Oxford University Press.
- Marshall, D. (2012), "Do Rapporteur Receive Independent Policy Advice? Indirect Lobbying via the European Parliament's Committee Secretariat", Journal of European Public Policy, Vol. 19, No. 9, pp. 1377-1395.
- Mix, Derek. (2016). European Union: Foreign and Security Policy, Congressional Research Service.
- Muller, P. (2021). The Domestic Challenge to EU Foreign Policy-Making: From Europeanisation to de-Europeanisation? Journal of European Integration, Volume 43.
- Leruth, B. (2020). The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union, Routledge.

۱۰۰



فصلنامه  
پژوهش‌های  
روابط بین‌الملل،  
دوره دوازدهم،  
شماره سوم، شماره  
پیاپی چهل و شش،  
پاییز ۱۴۰۱